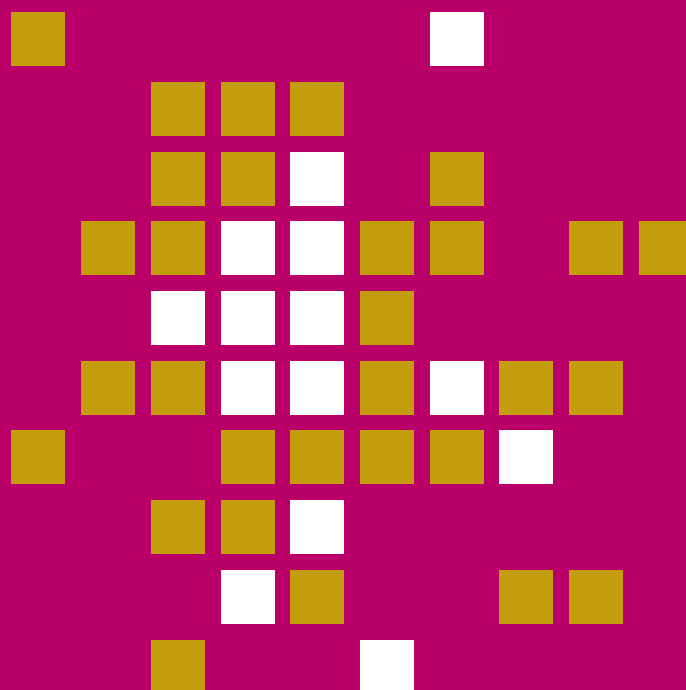
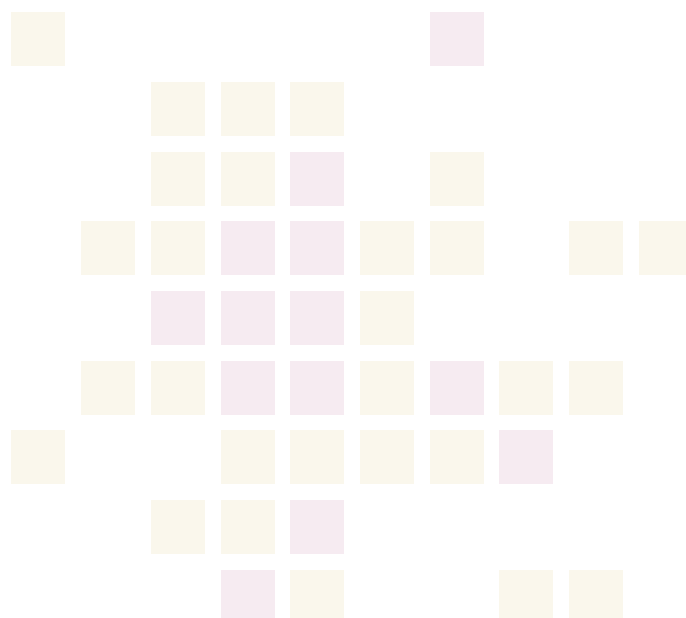


L'istruzione: il ruolo delle Amministrazioni locali. Funzioni, criticità e prospettive



L'istruzione: il ruolo delle Amministrazioni locali. Funzioni, criticità e prospettive



maggio 2009

Il presente dossier documentale, a cura di Valentina Lepore,
è stato redatto nell'ambito del progetto
"La diffusione delle innovazioni nel sistema delle amministrazioni locali"
realizzato dall'ANCI su incarico del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Si ringrazia per la collaborazione e le preziose indicazioni fornite Sabrina Gastaldi e Rita Pallante di ANCI.

INDICE

Introduzione	7
Parte I – Il sistema scuola e la società civile tra rinnovamento e contraddizioni	10
Parte II – Strategie comunitarie e linee di intervento nazionale	16
Parte III – Quadro giuridico e normativo nazionale	19
Parte IV – Il sistema di finanziamento dell'istruzione	25
Parte V – Il ruolo delle Amministrazioni locali	32
Parte VI – Gestione ed esercizio delle funzioni amministrative: prospettive e sfide per il cambiamento	38
Bibliografia	43
Webgrafia	44
Allegati	45

ELENCO ALLEGATI

Parte I – Il sistema scuola e la società civile tra rinnovamento e contraddizioni

- Allegato 1: Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano. A.S. 2007/2008. Servizio Statistico - Ministero della Pubblica Istruzione. Luglio 2008
- Allegato 2: La dispersione scolastica. Indicatori di base. A.S. 2006/2007. Servizio Statistico - Ministero della Pubblica Istruzione. Maggio 2008
- Allegato 3: Le spese delle famiglie per l'istruzione e la formazione professionale. Anno 2002 (Estratto) - ISTAT
- Allegato 4: La povertà relativa in Italia nel 2006. Statistiche in breve - ISTAT
- Allegato 5: La scuola vista dai cittadini. Ricerca n. 1, maggio 2004. (Estratto) - Associazione TREELLE
- Allegato 6: Rapporto OECD. Risultati di Pisa 2006. Un primo sguardo d'insieme. (Estratto)

Parte II – Strategie comunitarie e linee di intervento nazionale

- Allegato 7: Scenario europeo

Strategia di Lisbona: raccomandazione della Commissione sugli "Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2008-2010". (Estratto)

Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione. (Estratto)

Comunicazione della Commissione "Gli Stati membri e le regioni realizzano la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione mediante la politica di coesione dell'UE 2007-2013". (Estratto)

- Allegato 8: Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013. (Estratto) - Ministero dello Sviluppo Economico. Giugno 2007

Parte III – Quadro giuridico e normativo nazionale

- Allegato 9: Osservazioni ANCI e UPI sulla proposta di intesa della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome relativa all'attuazione del Titolo V in materia d'istruzione

- Allegato 10: Proposte di emendamenti ANCI sul disegno di legge di conversione del d.l. 1 settembre 2008, n. 137, recante "Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università"

Parte IV – Il sistema di finanziamento dell'istruzione

- Allegato 11: Quaderno bianco sulla scuola. Una scuola di qualità per tutti. (Estratto) - Ministero della Pubblica Istruzione. Settembre 2007
- Allegato 12: Scuola italiana, scuola europea? Dati e confronti. Quaderno n. 1 del maggio 2002. (Estratto) - Associazione TREEELLE
- Allegato 13: La scuola in cifre 2007. (Estratto) - Ministero della Pubblica Istruzione
- Allegato 14: Documento ANCI "Audizione in Senato del 4/12/2008"

Parte V – Il ruolo delle Amministrazioni locali

- Allegato 15: Normativa statale di riferimento concernente le funzioni dei Comuni e delle Province nel settore dell'istruzione. D.lgs. 112/1998. (Estratto)
- Allegato 16: L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2005 (Estratto). Statistiche in breve - ISTAT

INTRODUZIONE

Le tematiche connesse all'istruzione, nell'ultimo decennio, hanno assunto un ruolo predominante nelle politiche europee e nazionali.

Il miglioramento della qualità dei sistemi d'istruzione rappresenta, infatti, una delle più grandi sfide cui l'Europa è chiamata a rispondere e, a tale titolo, rientra tra gli obiettivi prioritari della Comunità europea che considera l'istruzione uno strumento essenziale per assicurare la crescita della competitività economica e del dinamismo dell'Europa.

Il Consiglio Europeo di Lisbona, tenutosi nei giorni 23 e 24 marzo 2000 e, a seguire, il Consiglio Europeo di Stoccolma del 23 e 24 marzo 2001, hanno annunciato che l'obiettivo strategico del nuovo millennio dell'Unione Europea consiste proprio nel rendere "l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica, capace di una crescita economica duratura, accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale"¹.

La centralità e l'importanza che l'istruzione assume nella società dell'informazione e della conoscenza è dimostrata, non solo dall'attenzione rivolta a tale settore dalle istituzioni comunitarie (sia da un punto di vista normativo che finanziario) ma anche e soprattutto dalle continue modifiche operate dal legislatore nazionale, concernenti sia il sistema dell'istruzione che la distribuzione delle competenze tra i diversi attori istituzionali.

A partire dagli anni novanta, infatti, la scuola italiana è stata oggetto di un susseguirsi di provvedimenti che, da una parte, hanno dotato le istituzioni scolastiche di autonomia organizzativa, finanziaria, didattica, di ricerca e di sviluppo, allo scopo di migliorare la qualità del livello di istruzione e di garantire l'economicità, l'efficienza e l'efficacia del sistema²; dall'altra, hanno valorizzato il

¹ Cfr. Annamaria Poggi, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, a. XXX, n. 4, agosto 2002, Il Mulino, pag. 793; Adriana Querzè, *I patti educativi territoriali*, in *Rivista dell'istruzione. Scuola ed enti locali*, n. 4/2007, Maggioli Editore, pag. 24.

² Il processo di riconoscimento dell'autonomia scolastica è avvenuto, a Costituzione invariata, essenzialmente in due fasi: il primo intervento in tal senso è stato operato con la legge n. 537/1993, che attribuiva alle istituzioni scolastiche, in qualità di autonomie funzionali, piena autonomia organizzativa, finanziaria e gestionale, affidando l'attuazione di tale autonomia all'emanazione di successivi decreti legislativi; il secondo intervento è avvenuto con la legge n. 59/1997 che promuove il decentramento in materia di istruzione attraverso il trasferimento di funzioni di gestione amministrativa alle singole scuole, con il conseguente riconoscimento della personalità giuridica e dell'autonomia organizzativa e didattica. In proposito cfr. Remo Morzenti Pellegrini, *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica*, Giuffrè Editore, 2004.

ruolo degli Enti locali, attribuendo alle Amministrazioni locali un ruolo essenziale nella programmazione e nella pianificazione della rete delle offerte formative sul territorio³.

Il settore dell'istruzione ha costituito senza dubbio un terreno privilegiato di svolgimento del complesso fenomeno di riforme dell'amministrazione pubblica che ha coinvolto il nostro Paese negli ultimi anni. Una serie di fattori sia endogeni che esogeni sono stati a fondamento della rinnovata attenzione ai temi della scuola, che si è trovata al centro del dibattito politico-istituzionale e del suo processo di riforma⁴.

Tra i fattori endogeni, da un lato, va annoverata la maturata consapevolezza, all'inizio degli anni Novanta, del grave stato di crisi del sistema scolastico italiano (dimostrato ad esempio dall'elevato tasso di dispersione scolastica)⁵ e, quindi, della necessità di porre rimedio a tale situazione; dall'altro, la riforma della scuola può essere considerata tra le principali ramificazioni del processo di trasformazione istituzionale ed amministrativo che ha interessato il nostro Paese nel corso degli anni Novanta.

Tra i fattori di ordine esogeno, va segnalata, innanzitutto, l'influenza indiretta del diritto comunitario, che, attraverso gli indirizzi generali in materia di pubblici servizi, ha sottolineato l'importanza della qualità dell'istruzione e della formazione ai fini della competitività dell'Unione Europea e, quindi, ha posto l'accento sull'esigenza di correggere i caratteri patologici del sistema scolastico italiano. In secondo luogo, hanno sicuramente influito sulla riforma del sistema scolastico, in termini di riconoscimento di maggiore autonomia alle istituzioni scolastiche ed in termini di valorizzazione del ruolo delle Amministrazioni locali nella gestione dell'istruzione, e del rafforzamento del rapporto sempre più interdipendente tra scuole e territorio⁶, le esperienze straniere. Anche nel nostro ordinamento, infatti, seppur con un certo ritardo è giunto l'eco delle importanti trasformazioni che hanno investito, a partire dagli anni Ottanta, i sistemi di istruzione dei Paesi più sviluppati, tra cui quelli francese, svedese, inglese.

La riforma del sistema scolastico, la cui attuazione è ancora *in itinere*, non ha, tuttavia, consentito il pieno superamento delle maggiori criticità connesse al

³ La valorizzazione delle Amministrazioni locali, soprattutto in riferimento all'istruzione, è stata operata dalla l. n. 59/1997, seguita dal d.lgs. 112/1998, ed in particolare dalle disposizioni del nuovo Titolo V della Costituzione.

⁴ Cfr. Aldo Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, 2003.

⁵ In proposito si veda l'allegato n. 2.

⁶ In relazione al rapporto esistente tra scuole e territorio, si veda Vanessa Pallucchi, *Per un nuovo patto tra scuola e territorio*, in *Rivista dell'istruzione. Scuola ed enti locali*, Maggioli Editore, n. 3/2008, pagg. 23-26.

sistema dell'istruzione, avvertite sia dalle istituzioni scolastiche che dalla società civile; anzi, attualmente, alle criticità del passato si aggiungono quelle derivanti dal nuovo quadro normativo-istituzionale, legate per lo più al dato finanziario e alla difficoltà dei nuovi attori delle politiche dell'istruzione, ossia scuole ed Amministrazioni locali, di svolgere appieno i propri ruoli istituzionali, a fronte soprattutto dell'assenza di autonomia finanziaria.

Il presente dossier intende analizzare, nel mutato contesto costituzionale e normativo, il ruolo delle Amministrazioni locali, come gestori strategici ed erogatori di servizi, in riferimento alle politiche dell'istruzione.

Nella prima parte si riporta un quadro delle principali problematiche che incontrano oggi le famiglie e le istituzioni scolastiche nell'erogazione diretta del servizio, nonché i relativi bisogni cui il sistema locale è maggiormente chiamato a rispondere.

Nella seconda parte si analizzano i principi comunitari in materia e le proposte ed i contenuti del Quadro strategico nazionale in merito agli obiettivi che lo Stato si prefigge di realizzare nel settore dell'istruzione e della formazione.

Nella terza parte si prendono in considerazione il mutato quadro costituzionale, che va sicuramente ad incidere sulla disciplina dell'istruzione, nonché gli interventi ed i pilastri normativi dell'evoluzione del sistema scolastico.

Nella quarta parte si prosegue con l'analisi del sistema di finanziamento dell'istruzione, con particolare riguardo alla comparazione delle risorse destinate al settore dagli Stati dell'OCSE, e alle quote di risorse provenienti dagli enti locali.

Nella quinta parte si analizza il ruolo delle Amministrazioni locali e del Comune in particolare, in riferimento alle politiche e alla gestione del servizio dell'istruzione.

Infine, nella sesta parte si illustrano le maggiori criticità che le Amministrazioni locali incontrano nell'esercizio delle funzioni loro demandate. Tali criticità sono connesse ai costi da sostenere per la funzionalità degli istituti e delle scuole, ai costi delle politiche sociali di sostegno alle famiglie per le spese dell'istruzione, nonché all'autonomia delle strutture scolastiche con cui devono misurarsi e che potrebbe costituire un ostacolo alla buona *governance* in assenza di opportuni canali di contatto, di partecipazione e di leale collaborazione. La sfida, pertanto, che gli Enti locali devono affrontare consiste nell'adottare e promuovere politiche rivolte al miglioramento della qualità del sistema dell'istruzione, nella consapevolezza che tale risultato può essere raggiunto solo a fronte di un patto

tra scuola e territorio che sia in grado di sviluppare gli aspetti di forza del rapporto tra istituzioni scolastiche e autonomie locali.

PARTE I - IL SISTEMA SCUOLA E LA SOCIETÀ CIVILE TRA RINNOVAMENTO E CONTRADDIZIONI

Le riforme amministrative ed istituzionali che hanno interessato il settore della pubblica amministrazione e dei servizi pubblici, a partire proprio dall'istruzione, hanno attribuito gran parte delle funzioni amministrative agli Enti locali, chiamati a svolgere il ruolo di gestore strategico ed erogatore di servizi, in accordo con livelli di governo meno prossimi alla comunità locale, al fine di garantire al cittadino una qualità della vita rispondente alle aspettative della cittadinanza.

Nello svolgere tale ruolo, le Amministrazioni locali, ed in particolare i Comuni, si trovano a dover affrontare e risolvere le criticità proprie degli attori principali del sistema "scuola", ossia delle stesse istituzioni scolastiche e delle famiglie, come dirette destinatarie del servizio dell'istruzione. Appare, dunque, necessario, al fine di analizzare il ruolo degli Enti locali e le possibili politiche per il miglioramento del settore dell'istruzione, a partire proprio dal servizio erogato nell'ambito della comunità locale, prendere in considerazione le maggiori criticità e le problematiche avvertite sia dalle autonomie scolastiche che dalla società civile.

Le difficoltà che le istituzioni scolastiche sembrano incontrare, nello svolgere il proprio ruolo istituzionale, sono essenzialmente tre: la difficoltà di attuazione della riforma che riconosceva una maggiore autonomia agli istituti scolastici, il problema di natura gestionale e sociale dell'integrazione degli stranieri e il problema, statisticamente rilevante, dell'abbandono scolastico.

Il primo dato rilevante nell'analisi delle problematiche delle istituzioni scolastiche consiste nella quasi completa inattuazione della riforma autonomistica, iniziata a partire dai primi anni Novanta, a fronte di una molteplicità di ostacoli di diversa natura, che *rebus sic stantibus*, hanno finito per ostacolare e mettere in discussione la portata strategica ed innovativa dello stesso progetto di riforma.

Lo scopo della riforma, rimasta per lo più sulla carta, voleva essere quello di ridisegnare la struttura del sistema di istruzione nazionale in modo tale da fornire un impulso innovativo, di carattere socio culturale e quindi politico, con riferimento al ruolo ed alla funzione di ciascun soggetto chiamato ad intervenire

nel campo dell'istruzione. L'attenzione del legislatore nazionale si è focalizzata sulla singola istituzione scolastica cui è stata riconosciuta autonomia organizzativa, didattica, regolamentare, amministrativa e finanziaria, anche se solo con riferimento alla capacità di spesa e non alla possibilità di reperire risorse proprie. Tuttavia, nonostante i numerosi interventi normativi *ad hoc* e la successiva costituzionalizzazione del riconoscimento dell'autonomia scolastica inserita tra le forme sociali attraverso cui si esprime la partecipazione dei cittadini, l'autonomia è rimasta quasi inattuata.

In proposito, si può segnalare il giustapporsi e l'intrecciarsi di un insieme di fattori che di fatto hanno ostacolato il percorso attuativo dell'autonomia delle scuole: alcune resistenze della burocrazia ministeriale con il conseguente permanere di una forte dipendenza dal Ministero, soprattutto nella gestione del personale e nell'impossibilità da parte del dirigente scolastico di agire in maniera incisiva su tale variabile, fondamentale per l'efficienza e l'efficacia complessiva del servizio erogato; l'iniziale diffidenza da parte delle Amministrazioni regionali e locali, pur con tutte le differenze presenti nelle varie realtà territoriali, nelle quali si segnalano però numerose esperienze di proficua e continua collaborazione tra istituzioni scolastiche ed enti territoriali; i vincoli strutturali ancora esistenti dove gli Enti locali sono proprietari delle strutture e responsabili della manutenzione e della programmazione degli investimenti; le iniziali incertezze degli stessi responsabili ed operatori scolastici anche a causa di un effettivo mancato trasferimento di poteri alle autonomie scolastiche⁷.

A ciò si devono aggiungere altri due fattori particolarmente rilevanti: da una parte, il succedersi di una serie di Governi che hanno operato attraverso riforme e controriforme, che spesso non hanno lasciato alle scuole neanche la possibilità di sedimentare le nuove forme di autonomia e competenze loro demandate⁸; dall'altra, la quasi inesistenza dell'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa che risulta fortemente condizionata e imbrigliata dalla presenza di

⁷ Si segnala che molti autori si sono soffermati sull'analisi dei fattori che hanno causato la quasi completa inattuazione dell'autonomia scolastica. In particolare si vedano: Giulio Cesare Rattazzi, *L'autonomia ritrovata: l'associazione regionale tra le istituzioni scolastiche come rete generalista*, in *La rivista dell'istruzione*, cit., n. 2/2006, pagg. 25-30; Enrico Bracci, *Autonomia scolastica e implicazioni gestionali*, in *La rivista dell'istruzione*, cit., n. 3/2006, pagg. 21-28; Gianfranco D'Alessio, *Ordinamento autonomistico dell'istruzione e riforme istituzionali*, in *la Rivista dell'istruzione*, cit., n. 2/2005, pagg. 55-70; Adriana Querzè, *I patti educativi territoriali*, in *La rivista dell'istruzione*, cit., n. 4/2007, pagg. 22-37; Andrea Bernabei, *Titolo V, regionalismo, autonomie scolastiche*, in *La rivista dell'istruzione*, cit., n. 3/2008, pagg. 72-77.

⁸ Cfr. Vanessa Pallucchi, *Per un nuovo patto fra scuola e territorio*, in *Rivista dell'istruzione. Scuola ed enti locali*, Maggioli Editore, n. 3/2008, pagg. 23 ss.

numerose disposizioni contabilistiche statali, oltre che dall'esiguità delle risorse statali e regionali⁹.

Pertanto, "i nemici dello sviluppo autonomistico provengono sia dall'alto che dal basso. Dall'alto emergono momenti concretamente ostativi della crescita ed estensione dell'autonomia scolastica, giacché i caratteri peculiari in cui essa si sarebbe dovuta ampiamente esplicitare sono quasi tutti e quasi sempre soffocati da rigurgiti centralisti [...]. Dal basso permangono consuetudini di soggezione gerarchica avvolte da timori riverenziali, che fatalmente privilegiano la regolarità burocratica sulla funzionalità sociale, sviluppando cautele paralizzanti che possono essere rimosse solo da un cambiamento di attitudini mentali di dirigenti e organi collegiali"¹⁰.

Una particolare attenzione va, poi, posta alla seconda grande criticità che le istituzioni scolastiche, seppure con le difficoltà dovute alla scarsa autonomia, si trovano a dover affrontare ovvero alla questione dell'integrazione dei bambini extracomunitari presenti soprattutto nella scuola primaria con percentuali che in alcune realtà raggiungono il 15-18%.

Allegato 1
Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano. A.S. 2007/2008
Servizio Statistico - Ministero della Pubblica Istruzione
Luglio 2008
(pag. 47)

Gli interventi che le istituzioni scolastiche in questi casi devono sostenere, con gli strumenti e le conseguenti risorse finanziarie necessarie, dovrebbero assicurare non solo l'accesso, ma soprattutto l'efficace integrazione e l'armonica convivenza, onde evitare che le differenze divengano fattore di separazione e dunque causa di problemi, destinati ad influire negativamente sulla stessa coesione sociale. Infatti, la scuola costituisce un'esperienza di integrazione unica, un terreno di contatto continuo con gli altri; proprio per questo motivo è necessario che l'inserimento scolastico dei bambini e dei ragazzi immigrati stranieri avvenga con programmi di educazione interculturale *ad hoc* e con docenti preparati in materia¹¹.

⁹ In proposito cfr. Mauro Renna, *Le disuguaglianze sostenibili nel sistema scolastico*, in *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, a cura di Francesco Astone, Mario Caldarera, Francesco Manganaro, Antonio Romano Tassone, Fabio Saitta, Giappichelli Editore, Torino, 2006, pagg. 89-116; G. C. Rattazzi, *L'autonomia ritrovata: l'associazione regionale tra le istituzioni scolastiche come rete generalista*, in *La rivista dell'istruzione*, cit., n. 2/2006, pagg. 25-30. In particolare per l'analisi del sistema di finanziamento dell'istruzione si rimanda alla Parte IV di questo elaborato.

¹⁰ G. C. Rattazzi, *L'autonomia ritrovata*, cit., pagg. 25-26.

¹¹ L'esigenza di promuovere l'adozione di politiche di integrazione *ad hoc* e la presenza nelle scuole di docenti per facilitare l'integrazione scolastica sono aspetti di cui si è occupata anche l'ANCI;

La realizzazione di tali politiche richiede un grande impegno, soprattutto finanziario oltre che progettuale, da parte delle scuole; proprio per questo motivo, a fronte del nodo irrisolto della mancata autonomia finanziaria e della scarsità delle risorse, l'integrazione degli stranieri costituisce una difficoltà che deve essere affrontata in collaborazione con le Amministrazioni locali, utilizzando tutte le opportunità che queste mettono a disposizione.

Altro nodo problematico che le istituzioni scolastiche si trovano a dover affrontare e la cui soluzione richiede una leale cooperazione con gli Enti locali e soprattutto con i Comuni, in qualità di amministrazione più vicina ai cittadini, è costituito dal fenomeno della dispersione scolastica che è il risultato di una varietà di anomalie che vanno dall'abbandono del percorso di studi alle ripetizioni dell'anno scolastico.

Allegato 2
La dispersione scolastica. Indicatori di base. A.S. 2006/2007
Servizio Statistico - Ministero della Pubblica Istruzione
Maggio 2008
(pag. 75)

Si tratta di un fattore difficile da gestire per le scuole, per i docenti e per i territori, che richiede politiche specifiche e una particolare attenzione dal momento che non può essere superata solo prevedendo l'innalzamento dell'obbligo scolastico *ex lege*. Sicuramente, l'innalzamento dell'obbligo scolastico assolve una funzione importante di stimolo nei confronti della scolarità in generale, ma da solo non è uno strumento sufficiente, data la crescita della percentuale di abbandono scolastico che si è registrata negli ultimi anni, come si evince dall'Allegato 2.

Accanto alle problematiche proprie delle istituzioni scolastiche, che costituiscono indubbiamente un nodo rilevante in termini di funzionamento, efficacia ed efficienza dell'istruzione in generale, occorre analizzare i punti critici che la società civile, ed in modo particolare le famiglie, sono chiamate ad affrontare in relazione al sistema scolastico.

Il primo nodo problematico consiste nel costo, spesso eccessivo, che le famiglie devono sostenere per l'istruzione dei propri figli, a fronte soprattutto del costante impoverimento di diverse classi sociali che riporta a situazioni di difficoltà quotidiana e ad un conseguente aumento della domanda di servizi alla persona, tra cui la richiesta di azioni specifiche di sostegno per l'istruzione.

l'Associazione, tra gli emendamenti proposti al decreto 59/2004 relativo all'applicazione della legge 53/2003, aveva sottolineato l'opportunità di un collegamento tra il numero dei docenti e la presenza di immigrati. In proposito cfr. *Indagine sulla multiculturalità*, a cura dell'ANCI, in *Rivista dell'istruzione*, cit., n. 6/2005, pagg. 44-47.

Secondo i dati resi noti dall'ISTAT nella prima indagine sulle spese sostenute dalle famiglie per l'istruzione e la formazione, complessivamente nel 2002 le famiglie italiane hanno dichiarato di aver affrontato una spesa media annuale di 1.009 euro per ogni componente iscritto ad un corso scolastico, dall'asilo nido all'università. Tale impegno economico, che cresce passando dalla scuola dell'obbligo alla scuola superiore e all'università, a fronte del fenomeno dell'inflazione che si è registrato negli ultimi anni e che ha riguardato anche i prezzi al consumo di beni necessari per l'istruzione (basti pensare ai libri di testo, con l'esclusione di quelli adottati nella scuola primaria, il cui costo è quasi completamente a carico dei Comuni) e a fronte dell'impoverimento delle famiglie che riguarda soprattutto quelle con più figli¹², è diventato un impegno talvolta insostenibile.

Allegato 3
Le spese delle famiglie per l'istruzione e la formazione professionale. (Estratto)
Anno 2002
ISTAT
(pag. 101)

Proprio per questo motivo, diventano essenziali le politiche di diritto allo studio e di sostegno alle famiglie e, pertanto, l'intervento delle Amministrazioni locali chiamate sempre più, in applicazione del principio di sussidiarietà, di cui al novellato art. 118 Cost., ad interagire sia con le istituzioni scolastiche sia con le famiglie per promuovere un sistema dell'istruzione accessibile a tutti ed allo stesso tempo in grado di affrontare le criticità derivanti dalla complessità della società odierna.

A questa difficoltà di natura propriamente finanziaria, si aggiunge la percezione, da parte della società civile, della qualità, non sempre adeguata, del sistema scolastico italiano, e quindi la limitata fiducia verso i soggetti istituzionali impegnati nella gestione delle politiche dell'istruzione.

Allegato 4
La povertà relativa in Italia nel 2006.
Statistiche in breve - ISTAT
(pag. 135)

Se si analizzano, infatti, i risultati della ricerca condotta dall'Associazione Treelle, qui in allegato, sulla scuola italiana percepita dai cittadini, emergono dati sconcertanti soprattutto circa la capacità del sistema scolastico di realizzare gli obiettivi fondamentali. Le tabelle della ricerca mostrano che le prestazioni del

¹² Cfr. Rapporto ISTAT 2007 "La situazione del Paese nel 2007", pagg. 222-241.

sistema scolastico italiano sono, in generale, poco entusiasmanti: le categorie "molto" e, a maggior ragione, "moltissimo" non sono quasi mai usate per descrivere il rendimento della scuola. La maggiore debolezza del sistema scolastico italiano starebbe - secondo l'indagine - nella sua incapacità di preparare i giovani per il mondo del lavoro: tre intervistati su quattro ritengono che la scuola riesca tutt'al più a realizzare "poco" questa finalità professionalizzante.

Anche lo sviluppo dell'autonomia cognitiva sembrerebbe costituire un traguardo fallito per la maggioranza degli intervistati: solo il 43% afferma che la scuola riesce almeno "abbastanza" ad attrezzare i giovani ad essere curiosi e a continuare ad imparare da soli; solamente una quota analoga (44%) ritiene che sappia insegnare ad essere creativo e a pensare criticamente. Anche la capacità della scuola di rendere i giovani capaci di coltivare il proprio benessere psico-fisico è giudicata tendenzialmente negativa (45%).

Allegato 5
La scuola vista dai cittadini. Ricerca n. 1, maggio 2004. (Estratto)
Associazione TREELLE
(pag. 147)

Tuttavia, non sembrerebbe trattarsi di una mera percezione dei cittadini dal momento che i risultati della rilevazione 2003 e 2006 del *Programme for International Student Assessment (PISA)*¹³ mettono in evidenza la tendenziale inadeguatezza, rispetto ai Paesi più economicamente sviluppati che fanno parte dell'OCSE, della preparazione degli studenti italiani, in fatto di competenze di lettura, scientifiche e matematiche e, quindi, la scarsa qualità del sistema scolastico italiano, seppur con le dovute eccezioni dislocate sul territorio nazionale¹⁴.

Allegato 6
Rapporto OECD
Risultati di Pisa 2006. Un primo sguardo d'insieme. (Estratto)
(pag. 157)

La consapevolezza dell'inadeguata qualità del sistema di istruzione italiano determina da parte delle famiglie la richiesta di interventi non solo di natura economica, ma anche qualitativa al fine di garantire il miglioramento delle

¹³ PISA 2006 è la terza rilevazione realizzata nell'ambito del progetto PISA, promosso a livello internazionale dall'OCSE e realizzato in Italia dall'INVALSI, presso il quale è costituito il centro nazionale PISA. L'oggetto principale d'indagine in PISA 2006 sono le competenze scientifiche degli studenti. Per approfondimenti cfr. Bruno Losito, *OCSE-PISA 2006: emergenza scuola?*, in *La rivista dell'istruzione*, cit., n. 2/2008, pagg. 18-27; www.invalsi.it

¹⁴ In proposito cfr. Giancarlo Gasperoni, *Nel nord est va meglio, perché?* In *La Rivista dell'istruzione*, cit., n. 2/2008, pagg. 28-32.

prestazioni. Anche in questo caso, pertanto, diventa essenziale da una parte la cooperazione tra i diversi livelli di governo, e dall'altra il contatto continuo tra le istituzioni scolastiche, le famiglie e gli Enti locali che insieme devono mettere a fuoco gli aspetti che dovrebbero essere oggetto di riforma, soprattutto dal punto di vista della didattica, per innalzare la qualità dell'offerta formativa.

L'analisi delle criticità del sistema dell'istruzione rivela, pertanto, l'esigenza di politiche che, nel rispetto del nuovo riparto di competenze tra i diversi attori istituzionali, siano proposte ed attuate dagli Enti locali, in quanto maggiormente consapevoli dei bisogni e delle necessità presenti sul territorio di riferimento. Emerge, in questo modo, il complesso rapporto tra il sistema dell'istruzione e gli Enti locali, chiamati ad affrontare in concreto le difficoltà manifestatesi nel settore, pur sempre nel rispetto degli indirizzi generali provenienti sia dalle istituzioni comunitarie che da quelle nazionali, senza un adeguamento delle risorse a disposizione.

PARTE II – STRATEGIE COMUNITARIE E LINEE DI INTERVENTO NAZIONALE

Per discutere oggi di politiche dell'istruzione, nel sistema di integrazione comunitaria, non si può prescindere dall'analisi delle strategie comunitarie. Infatti, le Amministrazioni locali, nel mettere in atto i propri interventi in merito all'istruzione, non solo hanno cura di prendere in considerazione i bisogni della realtà locale di riferimento, ma dovrebbero agire nel rispetto degli obiettivi fissati a livello comunitario oltre che nazionale.

In questo senso, dall'Unione Europea giungono forti spinte verso l'integrazione tra istruzione classicamente intesa e istruzione-formazione professionale, verso il riavvicinamento tra mondo scolastico e dell'impresa finalizzate all'abbattimento della dispersione scolastica, oltre che verso il miglioramento della qualità dell'istruzione e la coesione dei sistemi dei Paesi membri.

Infatti, sebbene il terreno dei diritti sociali non sia tra quelli rispetto ai quali l'UE possa perseguire obiettivi simili alla costruzione del mercato unico, è comunque indubbio che anche nei settori di *welfare* vi sia un'innegabile spinta verso l'integrazione.

Inoltre, è ugualmente innegabile l'attenzione delle istituzioni comunitarie verso l'educazione e l'istruzione. In tal senso basti pensare al Libro bianco sull'istruzione e sulla formazione "*Insegnare ed imparare - Verso la società cognitiva*", del 1995, in cui si individuano le motivazioni sociali ed economiche

sottese ad un riavvicinamento delle politiche nazionali in tema di istruzione e ad una rivalorizzazione della cultura e dell'istruzione, ma soprattutto al nuovo obiettivo strategico dell'Unione Europea annunciato in occasione del Consiglio europeo di Lisbona e che costituisce uno dei nuclei essenziali della cosiddetta Strategia di Lisbona¹⁵.

Si tratta dell'obiettivo di "migliorare la qualità dei sistemi d'istruzione e di formazione che rappresentano uno strumento privilegiato di coesione sociale e culturale, nonché uno strumento economico considerevole, destinato a migliorare la competitività ed il dinamismo dell'Europa; di facilitare l'accesso di tutti all'istruzione e alla formazione, consentendo la riduzione del tasso di dispersione scolastica ed il facile inserimento degli studenti immigrati; di aprire l'istruzione e la formazione sul mondo".

**Allegato 7
Scenario europeo**

**Strategia di Lisbona: raccomandazione della Commissione sugli
"Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2008-2010". (Estratto)**

**Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in
materia di coesione. (Estratto)**

**Comunicazione della Commissione "Gli Stati membri e le regioni realizzano
la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione mediante la politica di coesione
dell'UE 2007-2013". (Estratto)
(pag. 173)**

Sulla base di tali obiettivi, è stato formulato dal Governo italiano il Quadro strategico nazionale 2007-2013 (QSN¹⁶), documento dal quale emerge come le

¹⁵ La Strategia di Lisbona è stata lanciata nel 2000 in occasione del Consiglio europeo di Lisbona. Il suo obiettivo è di fare dell'Unione Europea «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo». Tale strategia economica e sociale si basa su tre pilastri:

- predisporre il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza;
- modernizzare il modello sociale europeo investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale;
- dosare oculatamente le politiche macroeconomiche.

A questi tre obiettivi della Strategia di Lisbona, il Consiglio europeo di Göteborg (2001) ne ha aggiunto un quarto: la dimensione ambientale.

Tale strategia rinnovata si impernia ormai su due componenti:

- una componente nazionale che si basa sull'attuazione di riforme strutturali negli Stati membri e sull'elaborazione di programmi nazionali di riforma (PNR) e delle loro relazioni annuali di monitoraggio;
- una componente comunitaria, che riunisce l'insieme delle iniziative promosse dalla Commissione. Il 1° programma comunitario di Lisbona è stato presentato nel luglio 2005.

Il 2° programma dovrebbe essere pubblicato entro la fine del 2008. La strategia punta a migliorare l'assunzione delle riforme da parte degli Stati Membri, le parti sociali e i cittadini europei.

¹⁶ Il Quadro strategico nazionale, previsto formalmente dall'articolo 25 della bozza di Regolamento generale dell'Unione Europea sui fondi strutturali europei, ha il compito di tradurre le indicazioni delle istituzioni comunitarie in indirizzi strategici e in alcuni indirizzi operativi.

politiche dell'istruzione, accanto a quelle sociali, siano una delle principali priorità strategiche da perseguire nel nuovo ciclo di programmazione.

Il nuovo QSN è stato elaborato seguendo obiettivi rivolti, non solo al potenziamento delle politiche di assistenza *strictu sensu*, ma anche al miglioramento ed alla valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1) attraverso interventi finalizzati al sostegno della qualità dei sistemi formativi e di istruzione - tra cui si prevedono azioni di monitoraggio qualitativo e di valutazione, impiego di indicatori di qualità nell'accreditamento delle strutture formative, previsione di un sistema nazionale di definizione delle qualifiche e di certificazione delle competenze - nonché al sostegno ed all'incentivazione della ricerca e dell'innovazione per la competitività attraverso il rafforzamento continuo delle competenze (Priorità 4). Infatti, vengono considerate politiche di inclusione non solo le politiche di natura assistenziale, ma anche quelle dell'istruzione e formazione, ed emerge che queste devono essere organizzate attorno al cittadino utente (o alla famiglia) che ha necessità complesse e multidimensionali.

Allegato 8
Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013. (Estratto)
Ministero dello Sviluppo Economico
Giugno 2007
(pag. 183)

Inoltre, la strategia sottolinea come per la realizzazione delle priorità su elencate, vada valorizzato l'utilizzo degli strumenti di programmazione integrata e come la programmazione debba avere forte connotazione locale. Si definiscono gli interventi con carattere multisetoriale e multilivello: le politiche del lavoro, della formazione, dell'istruzione e sociali-sanitarie dovrebbero essere maggiormente integrate, ma tenendo conto dei diversi ambiti di intervento dei servizi disponibili.

Si individua inoltre la necessità di potenziare il monitoraggio di bisogni e cui far corrispondere servizi adeguati (servizi socio-sanitari e di accesso alle abitazioni e sensibilizzazione rispetto alla partecipazione al sistema dell'istruzione, della formazione e del lavoro), con l'obiettivo di ridurre deficit di competenze e opportunità nell'accesso e nell'esercizio dei diritti fondamentali della persona, ed in particolare il diritto a condurre un'esistenza dignitosa.

In generale, è stata sostenuta la creazione di reti operative tra tutti i soggetti coinvolti soprattutto a livello locale, da cui si evincono azioni di supporto ai Comuni per il rafforzamento delle competenze e la gestione associata di servizi.

Infatti, nel dibattito preceduto alla stesura del QSN si è inteso proprio

valorizzare il contributo della partecipazione di tutti i soggetti istituzionali e sociali: le autonomie territoriali, le istituzioni scolastiche come autonomie funzionali, la società civile attraverso associazioni sociali e terzo settore, nonché i cittadini *uti singuli*. L'effettiva realizzazione di un sistema integrato di istruzione, infatti, costituisce un caposaldo fondamentale da cui dipende l'effettivo perseguimento di alcuni obiettivi, tra cui il rafforzamento della funzione dell'istruzione, l'elevamento della qualità del sistema educativo, la modifica dei sistemi di istruzione in relazione alle innovazioni tecnologiche, lo sviluppo della dinamica dell'autonomia, che rappresentano l'ordine del giorno dell'agenda politica europea e nazionale.

L'attivazione di reti negli specifici territori ha dato buoni risultati nella programmazione 2000-2006. Si rafforza, pertanto, l'esigenza di una maggiore istituzionalizzazione di partenariato e di reti tra gli attori impegnati nella realizzazione delle strategie del QSN ed in particolare degli obiettivi di miglioramento della qualità dell'istruzione. Proprio la creazione di un sistema integrato rappresenta la sfida che le Amministrazioni locali in primo luogo, soprattutto a fronte del ruolo istituzionale che hanno assunto in seguito alla riforma costituzionale del Titolo V, devono affrontare e sostenere per il raggiungimento degli obiettivi prefissati.

PARTE III – QUADRO GIURIDICO E NORMATIVO NAZIONALE

Coma già detto, il settore dell'istruzione e della formazione è tra quelli maggiormente coinvolti nei vari e vasti processi di riforma della Pubblica Amministrazione avviati nel nostro Paese negli anni Novanta; in particolare tra i diritti sociali è certamente il diritto all'istruzione l'oggetto delle maggiori innovazioni introdotte con la revisione costituzionale del 2001. Sino a tale data, infatti, l'istruzione è sempre stata tutta di competenza statale sia come definizione di politiche sia come gestione organizzativa, a differenza di altri diritti sociali che, pur rimanendo di competenza legislativa dello Stato già da molto tempo erano tuttavia amministrati in sede locale¹⁷.

In realtà, anche nel settore dell'istruzione, con il d.lgs. 112/1998 si erano trasferite verso il sistema degli enti territoriali importanti funzioni amministrative in materia di programmazione del sistema di istruzione. Tuttavia, è solo con la riforma del Titolo V della Costituzione, per opera della l. cost. n. 3/2001, che si

¹⁷ Cfr. Annamaria Poggi, *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, a. XXXI, N. 5, ottobre 2005.

determina un significativo mutamento nel criterio di attribuzione di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali in materia di istruzione.

In particolare, il nuovo art. 117, comma 2, Cost., attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in relazione alla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e alle "norme generali sull'istruzione"¹⁸. L'art. 117, comma 3, attribuisce competenza legislativa concorrente allo Stato ed alle Regioni in materia di "istruzione, fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale"; viene, dunque, introdotta una clausola di salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. In tutte le altre materie non ricomprese negli elenchi di cui all'art. 117, commi 2 e 3, Cost., si riconosce competenza legislativa residuale alle Regioni, le quali, poi, possono acquisire ulteriori e maggiori competenze in relazione alle norme generali sull'istruzione ed ai principi fondamentali, in applicazione del principio di differenziazione, di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

Il nuovo quadro costituzionale afferma quindi una scelta in senso federalista nel campo della politica dell'istruzione, aprendo spazi particolarmente significativi ai legislatori regionali. Si riconosce, tuttavia, allo Stato un ruolo di salvaguardia dell'eguaglianza sociale, in un contesto improntato alla cosiddetta "diversità accettabile"¹⁹, evidente nei seguenti strumenti.

In primo luogo, attraverso il riconoscimento della competenza esclusiva statale in materia di norme generali e con riferimento alla fissazione del contenuto essenziale delle prestazioni cui i cittadini hanno diritto. In secondo luogo, attraverso l'art. 119, che prevede, a far da contrappeso all'autonomia finanziaria regionale, l'attivazione di un fondo perequativo che consenta di attenuare le differenze tra realtà territoriali e principi finanziari improntati alla solidarietà economica e sociale, stabilendo, inoltre, il potere di destinare risorse aggiuntive e di effettuare interventi speciali in favore di particolari enti territoriali. In terzo luogo, attraverso l'intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni e degli Enti locali per garantire l'unità giuridica ed economica e per assicurare la piena tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, di cui all'art. 120, comma 2, Cost.

Occorre in questa sede segnalare che, nonostante siano trascorsi quasi otto anni dalla riforma del Titolo V, molte disposizioni del novellato quadro

¹⁸ Art. 117, comma 2, lettere m) ed n), Cost.

¹⁹ Cfr. Remo Morzenti Pellegrini, *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica*, Giuffrè Editore, 2004, pag. 64- 101.

costituzionale di natura programmatica sono rimaste tali, in assenza di ulteriori e successivi interventi del legislatore nazionale volti a definirne in concreto i contenuti.

Nello specifico, in riferimento alle tematiche dell'istruzione, si pone il problema interpretativo di stabilire "chi deve fare che cosa" in termini di competenze, e soprattutto di definire che cosa si intenda per "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", in relazione all'istruzione, e per "norme generali sull'istruzione" di competenza esclusiva statale, nonché di indicare in maniera più puntuale e dettagliata che cosa possono fare le Regioni nell'esercizio della propria competenza concorrente.

Allo scopo di colmare tale lacuna legislativa, in seguito ai diversi interventi del giudice costituzionale che ha cercato, anche se attraverso soluzioni caso per caso, di chiarire maggiormente il riparto delle competenze in materia tra i diversi soggetti istituzionali interessati, la Conferenza delle Regioni su una bozza di Intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ha adottato un documento, il 9/10/2008, concernente le finalità, tempi e modalità di attuazione del Titolo V, parte II, della Costituzione, sull'istruzione e su una sperimentazione per la migliore allocazione delle risorse umane, strumentali ed economiche previsto nella finanziaria 2008. Tale documento è stato, poi, oggetto di osservazioni da parte dell'ANCI e dell'UPI che hanno proposto delle modifiche finalizzate ad un maggior intervento degli Enti locali nel settore dell'istruzione.

Infatti, il documento approvato dalla Conferenza delle Regioni, pur rappresentando un importante passo in avanti verso l'attuazione del nuovo Titolo V, necessita, dal punto di vista degli Enti locali, di alcune ulteriori quanto fondamentali integrazioni e approfondimenti, concernenti in modo particolare l'intervento degli Enti locali, la riorganizzazione delle funzioni sull'istruzione che deve portare ad una migliore realizzazione delle funzioni stesse e le risorse²⁰. In particolare negli emendamenti proposti dall'ANCI e dall'UPI, qui allegato, si sottolinea l'esigenza che i Comuni e le Province siano coinvolti in misura più incisiva nella definizione dei livelli essenziali sia nella fase della definizione delle prestazioni che della loro esigibilità, individuando le parti di finanziamento e i compiti dei diversi soggetti coinvolti a garantirli, e partecipino, in applicazione del principio di leale collaborazione, alla definizione del criterio di ripartizione delle risorse che dovranno esser assicurate nella misura adeguata per far fronte al trasferimento di competenze.

²⁰ Si segnala che la questione del finanziamento del sistema dell'istruzione ed in particolare il problema della scarsità delle risorse e del reperimento delle stesse per gli Enti locali sono oggetto del quarto e del sesto paragrafo del presente dossier.

Ciò che gli Enti locali, attraverso la presentazione delle osservazioni in seguito allegate, mirano ad ottenere è che i vari livelli di governo coinvolti colgano l'occasione, fornita dalla discussione sul futuro assetto derivante dal federalismo fiscale – che porta di nuovo *in auge* il problema dell'inattuazione della riforma costituzionale del 2001 – di rivedere in termini di efficacia la distribuzione di competenze tra i vari soggetti che insieme governano l'istruzione: scuole autonome, Comuni, Province, Regioni e Stato. Infatti, la riorganizzazione delle funzioni sull'istruzione deve portare ad una migliore realizzazione delle funzioni sollevando gli Enti locali da interventi che non corrispondono più alle funzioni generali di programmazione dell'offerta formativa e di sostegno alla qualità dell'istruzione e rafforzando l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Allegato 9
“Osservazioni ANCI e UPI sulla proposta di intesa della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome relativa all'attuazione del Titolo V in materia d'istruzione”
(pag. 203)

Nel rispetto del riparto di competenze normative tra Stato e Regioni, numerosi sono stati gli interventi del legislatore nazionale in relazione all'assetto del sistema dell'istruzione. Vi sono state, infatti, numerose riforme che si sono susseguite anche in corrispondenza dell'alternarsi dei Governi. Indubbiamente, il continuo *iter* di riforma del sistema scolastico mette in evidenza da una parte la centralità che il Governo nazionale, nel rispetto degli obiettivi strategici dell'Unione Europea, attribuisce alla qualità dell'istruzione; dall'altra, dimostra la consapevolezza delle criticità del sistema e quindi l'esigenza di porre rimedio a tali profili problematici che mettono in discussione il funzionamento del sistema.

In seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, il primo intervento normativo in materia di istruzione si è avuto con l'approvazione della legge n. 53/2003 contenente la “Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale”, - la cosiddetta riforma Moratti - cui ha fatto seguito il decreto legislativo n. 59/2004, “Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione”. Tale riforma è stata poi, quasi del tutto superata attraverso i vari interventi normativi e regolamentari promossi dal successivo Ministro dell'istruzione, ossia dall'Onorevole Fioroni. In tale contesto, un ulteriore intervento di riforma è stato portato avanti dall'attuale Ministro dell'istruzione Gelmini. Tale riforma ha operato in un duplice senso: in primo luogo, ha provveduto a riformare il sistema dell'istruzione a partire dalla scuola primaria fino ad arrivare all'università, attraverso il d.l. 137/2008. Si

segnala che, sul disegno di legge di conversione di tale decreto, l'ANCI ha proposto degli emendamenti non condividendo l'introduzione dell'insegnante unico nelle scuole primarie e la riduzione dell'orario scolastico allo scopo di tutelare maggiormente il diritto costituzionale all'istruzione, oltre che l'autonomia degli istituti scolastici.

Allegato 10
Proposte di emendamenti ANCI sul disegno di legge di conversione del d.l. 1 settembre 2008, n. 137, recante "Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università" (pag. 213)

In secondo luogo, la "riforma Gelmini"²¹ ha introdotto misure per la razionalizzazione delle spese connesse al funzionamento dell'intero apparato, in un'ottica di economicità ed efficienza, di cui al d.l. 112/2008, convertito in legge n. 133/2008. Per razionalizzare l'impiego complessivo delle risorse destinate all'istruzione si è scelto di introdurre tagli alla relativa spesa pubblica. Scelta non condivisa dall'Anci.

In proposito, nell'ambito degli obiettivi di razionalizzazione previsti dall'art. 64 del d.l. 112/2008 per la riorganizzazione del servizio scolastico e dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico delle scuole, si prevede che le istituzioni scolastiche costituiscano nelle scuole primarie classi assegnate a un unico insegnante e funzionanti con un orario di ventiquattro ore settimanali, fermo restando la possibilità di una più ampia articolazione del tempo scuola per rispondere alle esigenze delle famiglie. Si procede, altresì, alla revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), in modo da conseguire, nel triennio 2009-2011 una riduzione complessiva del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008.

Per la realizzazione di tali finalità, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha predisposto un piano programmatico, su cui ha espresso parere favorevole il Consiglio di Stato²³, recante interventi volti ad una maggiore

²¹ Per approfondimenti consulta la Legge 6 agosto 2008, n. 133 disponibile in rete all'indirizzo <http://www.camera.it/parlam/leggi/08133L.htm>

²² Tale scelta non è stata condivisa dall'ANCI in quanto la riduzione delle risorse disponibili e, pertanto, dei trasferimenti potrebbe mettere in discussione l'effettiva possibilità dei Comuni di realizzare i compiti e le funzioni loro demandate a fronte del mancato adeguamento dei mezzi finanziari a disposizione. Cfr. www.anci.it

²³ In merito alle motivazioni ed al contenuto del parere favorevole espresso dal Consiglio di Stato si

razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico. Attraverso i regolamenti applicativi, inoltre, si intende provvedere ad una revisione dell'attuale assetto ordinamentale, organizzativo e didattico del sistema scolastico, attenendosi ai seguenti criteri:

a) razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti e dimensionamento degli istituti scolastici²⁴;

b) ridefinizione dei curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, con particolare riferimento agli istituti tecnici e professionali;

c) revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi;

d) revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi.

Sulla base delle norme generali sul sistema dell'istruzione dettate dal legislatore nazionale, le Regioni hanno provveduto a adottare una propria legislazione in materia, seppure con le dovute diversificazioni del caso; infatti, molte Regioni hanno esercitato la propria competenza concorrente intervenendo con discipline organiche sul settore²⁵, laddove, invece, gran parte delle Regioni hanno approvato provvedimenti settoriali concernenti per lo più il diritto allo studio.

Attraverso la propria legislazione, le Regioni hanno provveduto ad esercitare le funzioni loro riconosciute concernenti soprattutto la programmazione, il

veda il sito www.giustizia-amministrativa.it/pareri.

²⁴ In riferimento al dimensionamento degli istituti scolastici, si segnala che a seguito della ferma presa di posizione dell'ANCI e delle Autonomie e alla collaborazione istituzionale è stato apportato un importante correttivo allo schema di regolamento sulla riorganizzazione della rete scolastica. Infatti, a seguito della richiesta unanime delle Autonomie locali di stralciare il titolo I del regolamento che fissava da subito i parametri per la riorganizzazione della rete scolastica, il Governo aveva avanzato una seconda proposta che prevedeva, entro il 2011/2012, un taglio non inferiore al 50% dei punti di erogazione dei servizi scolastici sottodimensionati, evidentemente non condivisibile da parte delle Autonomie.

Dopo una lunga e faticosa trattativa, è stata raggiunta una intesa unanime, che pur individuando un risparmio di 85 milioni di euro da raggiungersi entro il 2011/2012, consentirà la definizione dei criteri da concordarsi in Conferenza Unificata entro il prossimo 15 giugno.

Per approfondimenti si veda www.anci.it.

²⁵ Basti pensare alla legge regionale n. 32/2002 della Regione Toscana recante "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro"; ed alla legge regionale n. 12/2003 della Regione Emilia Romagna recante "Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro".

coordinamento e l'indirizzo degli interventi in materia, oltre che la verifica della loro attuazione a livello territoriale. In particolare, le Regioni attendono alla programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, della rete scolastica, del calendario scolastico, suddividono il territorio in ambiti funzionali, fissano la quota regionale relativa al piano di studio personalizzato dello studente ed inoltre sono chiamate ad occuparsi della prevenzione e del contrasto alla dispersione scolastica in collaborazione con le Amministrazioni locali²⁶.

Le Province svolgono, oltre alle funzioni operative, funzioni di concorso alla programmazione regionale e di coordinamento degli interventi territoriali, mentre i Comuni, singoli o in forma associata, sono chiamati ad esercitare funzioni strategiche e gestionali concernenti la concreta realizzazione e governo delle politiche dell'istruzione in diretta collaborazione con le istituzioni scolastiche²⁷.

Il nuovo quadro costituzionale e normativo, pertanto, delinea un sistema pluralistico in cui ogni livello di governo è tenuto a svolgere diversi compiti e funzioni e a partecipare al sistema di finanziamento dell'istruzione in modo da poter finanziare integralmente le funzioni loro attribuite.

PARTE IV – IL SISTEMA DI FINANZIAMENTO DELL'ISTRUZIONE

La questione del finanziamento del sistema dell'istruzione è una questione estremamente complessa data la pluralità e la molteplicità dei soggetti che a vario titolo vi partecipano. Infatti, il finanziamento delle politiche dell'istruzione avviene attraverso un sistema di flussi articolato in cui sono coinvolti diversi livelli istituzionali: Stato, Regioni, Enti locali, istituzioni scolastiche, ma anche soggetti privati e del terzo settore, soprattutto per l'esercizio del diritto allo studio e la messa a disposizione di borse di studio.

Sicuramente la fonte principale del finanziamento dell'istruzione è rappresentata da quella statale, dal momento che, nonostante l'impronta "federalista" e pluralista assunta dal sistema dopo le ultime riforme istituzionali, siamo pur sempre di fronte ad un sistema nazionale che la Repubblica deve garantire e tutelare. Infatti, dalla lettura combinata degli artt. 33, 34 e 117 della

²⁶ Per approfondimenti cfr. Alessandro Pajno, *Sistema di istruzione e assetto istituzionale*, in *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, a cura di Gian Candido De Martin, Antonio Cocozza, Giorgio Porrotto, CEDAM, 2008, pagg. 17-23; A. M. Poggi, *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, in *ivi*, pagg. 23-29; L. Degrassi, *Il problema del finanziamento dell'istruzione pubblica. Appunti per una discussione*, in *ivi*, pagg. 29-39.

²⁷ In riferimento ad un'analisi approfondita delle funzioni degli Enti locali nel settore dell'istruzione si rimanda alla Parte V del presente dossier.

Costituzione, si evince il dovere dello Stato di istituire scuole statali che devono essere aperte a tutti, per tutti gli ordini e gradi ed il dovere di rendere effettivo questo diritto con borse di studio, assegni ed altre provvidenze.

Attualmente, stando alla legge finanziaria 2007, il finanziamento statale avviene attraverso una pluralità di fondi settoriali²⁸: il "fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi", il "fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche, con esclusione delle spese per stipendi del personale a tempo indeterminato e determinato" ed il "fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche". A tali fondi va aggiunta la dotazione finanziaria e del personale per il funzionamento della neo Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica, oltre ai trasferimenti predisposti per le Regioni e per gli Enti locali, al fine di poter finanziare integralmente le proprie competenze.

Le amministrazioni regionali integrano l'intervento dello Stato attraverso la fiscalità locale, essendo titolari di tributi propri²⁹, in conformità con le normative sull'autonomia finanziaria locale.

A livello comunale le imposte ed i tributi hanno un ruolo fondamentale di finanziamento della spesa sociale e vanno a sommarsi al diverso grado di compartecipazione richiesta all'utente.

Dopo aver delineato un quadro generale sul sistema di finanziamento dell'istruzione, emerge come primo dato caratterizzante l'eccessiva frammentarietà della fonte statale e, pertanto, la mancanza di un fondo unico e più organico che consenta una politica unitaria dell'istruzione. In proposito, si può affermare che l'idea del "Fondo nazionale per le politiche sociali", istituito con la legge n. 328/2000 per il finanziamento dei settori inerenti ai servizi sociali, parrebbe un modello particolarmente interessante e adeguato anche per la materia istruzione³⁰, data l'affinità sostanziale ed organizzativa tra i due settori.

L'altro dato che emerge è che, in un'analisi comparata³¹, lo Stato italiano destina una quantità di risorse superiore alla media degli Stati dell'OCSE. Nel

²⁸ In proposito cfr. Lidianna Degrassi, *Il problema del finanziamento dell'istruzione pubblica. Appunti per una discussione*, in *Istituzioni scolastiche e formative*, cit.

²⁹ Si tratta dei tributi istituiti dallo Stato e attribuiti alle Regioni nella vigenza del vecchio art. 119, Cost. Tra questi vi sono l'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF, istituiti con il d.lgs. 662/1996. Cfr. Paolo Cavaleri, *Diritto regionale*, CEDAM, 2006.

³⁰ Lidianna Degrassi, *Il problema del finanziamento dell'istruzione pubblica. Appunti per una discussione*, in *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, cit. pagg. 33- 37.

³¹ Per un'analisi dei sistemi di istruzione dei Paesi dell'OCSE, cfr. Rosalba Picerno, *Recenti processi evolutivi nei sistemi di istruzione dei principali Paesi OCSE*, in *ivi*, pagg. 111-129.

2006 l'intervento pubblico per l'istruzione scolastica è stato di oltre 57 miliardi d'euro con un incremento dell'11% in termini reali rispetto al 2005 (Tav. 1.1.1).

L'incidenza complessiva sul PIL si è attestata intorno al 3,8% contro il 3,5% dell'anno precedente (+0,3 punti percentuali). Il trend relativo al decennio 1997-2006 indica anch'esso una variazione complessiva di +0,2 punti percentuali della spesa in rapporto al PIL, benché, all'interno del periodo, alcuni anni siano stati caratterizzati da significative variazioni di segno negativo (1997, 1998, 2002, 2004). Occorre, richiamare che l'aumento registrato nell'ultimo anno contiene anche gli aumenti retributivi per il personale della scuola relativi al biennio economico 2004-05.

Analizzando i dati, lo Stato appare il principale finanziatore del sistema scolastico. Nel 2006 ha investito poco meno di 47 miliardi d'euro (Tav. 1.1.2), pari all'82,5% della spesa pubblica in istruzione (su tale percentuale influisce anche l'inserimento degli alunni disabili e quindi degli insegnanti) . Seguono gli Enti locali con poco meno di 8 miliardi (13,5%) e le Regioni con circa 2,2 miliardi d'euro (3,9%). La posizione preminente dello Stato deriva, soprattutto, dal suo ruolo nel pagamento delle retribuzioni del personale. Nel bilancio del Ministero della Pubblica Istruzione, il 90% delle spese correnti è rappresentato da redditi da lavoro che costituiscono in sostanza gli oneri retributivi a carico del Ministero per tutto il personale del comparto scuola. La spesa per i docenti assorbe, infatti, oltre l'80% della spesa complessiva di personale ed è destinata per il 10% ai docenti dell'infanzia, per il 30,8% a quelli della primaria, e per il 24,6% e 34,6% ai docenti della secondaria rispettivamente di I e II grado.

Nel confronto internazionale l'Italia si colloca tra i paesi che dedicano più risorse all'istruzione scolastica: in particolare, nella scuola primaria dove la spesa per studente in rapporto al PIL pro-capite supera di 5 punti percentuali la media europea (rispettivamente 27% e 22%). Per la secondaria, invece, il distacco è più contenuto pari a 1,5 punti percentuali (Italia = 28%; UE(25) = 26,5%), ma rispetto ad alcuni paesi come Germania (19%) e Regno Unito (25,5 %) il divario positivo è anche maggiore.

Allegato 11
Quaderno bianco sulla scuola. Una scuola di qualità per tutti. (Estratto)
Ministero della Pubblica Istruzione
Settembre 2007
(pag. 219)

Nonostante la spesa dell'istruzione del nostro Paese risulti più elevata rispetto alla gran parte degli Stati membri dell'OCSE e dell'UE, i suoi risultati parrebbero al di sotto della media. Tutte le nazioni investono notevolissime risorse

finanziarie nell'istruzione con risultati molto differenziati tra loro: alcuni Paesi raggiungono risultati migliori spendendo meno risorse di altri. Da più parti, infatti, si rileva che risorse finanziarie aggiuntive al di là di una certa soglia non determinano necessariamente un innalzamento della qualità del servizio di istruzione.

La qualità dell'istruzione è infatti il risultato di molti fattori: tra i più rilevanti, le risorse investite, la qualità degli insegnanti, i metodi didattici, l'adeguatezza dei curricula, l'ambiente scolastico.

L'Italia spende di più della media dei Paesi dell'OCSE, ma, le indagini internazionali della International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) sul profitto degli studenti (in particolare le indagini che riguardano la comprensione della lettura e la padronanza del curriculum matematico e scientifico), rivelano che mentre la scuola elementare raggiunge risultati piuttosto buoni, i risultati della scuola media sono meno buoni e a livello di scuola secondaria superiore l'Italia è mediamente al di sotto dei Paesi più avanzati. Tali risultati sembrano dimostrare che per molti Paesi europei un aumento della spesa per l'istruzione, oltre una certa soglia, non si traduce necessariamente in un miglioramento dei risultati degli studenti: "per fare una buona scuola ci vuole un capo di istituto capace e con forte leadership, personale di staff motivato, famiglie coinvolte e interessate, studenti con alte aspirazioni e soprattutto una buona qualità dell'insegnamento. Il tutto in un ambiente costantemente sfidato a confrontarsi e a adottare i metodi più collaudati per migliorare i risultati"³². Tutto ciò premesso, sembrerebbe che investire risorse finanziarie più consistenti in un sistema privo di incentivi efficaci rischia di non avere nessun effetto sui risultati degli studenti.

Allegato 12
Scuola italiana, scuola europea? Dati e confronti.
Quaderno n. 1 del maggio 2002. (Estratto)
Associazione TRELLE
(pag. 227)

Il rapporto inversamente proporzionale tra la qualità dell'istruzione ed il *quantum* di risorse a questa destinate, sta a dimostrare l'esigenza di una razionalizzazione della spesa pubblica laddove si manifestano inefficienze e sprechi, connessi probabilmente alla mancata attuazione dell'autonomia scolastica ed al mantenimento di apparati centrali e periferici spesso privi di funzioni, a fronte sia della riforma dell'autonomia scolastica che del trasferimento

³² Rapporto *Excellence in school* presentato al parlamento del Regno Unito dal Ministro per l'Educazione e il Lavoro D. Blunkett (Londra, 1997, p. 12).

di competenze alle Regioni e soprattutto agli Enti locali. Pertanto, il problema della scuola italiana è da ravvisare non solo nella carenza di risorse ma soprattutto nella non ottimale gestione delle stesse.

Occorre inoltre segnalare che l'incremento della spesa pubblica che negli ultimi decenni ha interessato il settore dell'istruzione, deriva in parte dal finanziamento pubblico alla scuola paritaria privata, in seguito all'equiparazione tra la scuola pubblica e quella privata come servizio pubblico prevista dalla legge n. 62/2000. Tale normativa costituisce una netta cesura con il passato dal momento che introduce un *iter* procedimentale per il pareggiamento ed il riconoscimento legale delle scuole private antitetico rispetto a quello disposto dalla disciplina precedente, di cui al D.P.R. 275/1999. Infatti, l'amministrazione statale competente, ovvero il Ministero dell'Istruzione, non dispone più di un potere discrezionale nel momento in cui emette il provvedimento di riconoscimento: l'adozione dello stesso è un atto dovuto, che consegue ad un procedimento vincolato, volto ad accertare esclusivamente il possesso dei requisiti richiesti dalla legge, ovvero la corrispondenza agli ordinamenti generali dell'istruzione, la coerenza con la domanda formativa delle famiglie e criteri di qualità ed efficacia³³.

Per quanto concerne il finanziamento della scuola privata parificata, la legge 62/2000 prevede l'adozione da parte dello Stato di un piano di finanziamento alle Regioni, da utilizzare a sostegno della spesa sostenuta e documentata dalle famiglie per l'istruzione mediante assegnazione di borse di studio di pari importo eventualmente differenziate per ordine e grado di istruzione. La disposizione stabilisce, inoltre, che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, siano fissati i criteri per la ripartizione delle somme alle Regioni e per l'individuazione dei beneficiari, in relazione alle condizioni reddituali delle famiglie, allo scopo di rendere effettivo l'adempimento dell'obbligo scolastico.

Sulla base di tali disposizioni, in seguito all'inserimento delle scuole private paritarie nell'ambito del sistema integrato dell'istruzione, lo Stato, anche in assenza di un tale obbligo costituzionale di finanziamento, ha predisposto numerosi interventi finanziari a favore delle scuole private³⁴.

Stando solo alle norme della legge finanziaria 2007, si registra un incremento di 100 milioni di euro, in aggiunta ai finanziamenti già previsti dagli specifici

³³ Per approfondimenti cfr. Mauro Renna, *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, in Carlo Marzuoli, *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, 2003, pagg. 147- 193.

³⁴ In riferimento al finanziamento pubblico della scuola privata paritaria cfr. A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., pagg. 311- 325; R. M. Pellegrini, *Istruzione e formazione*, cit., pagg. 345-390.

capitoli di bilancio, a sostegno delle scuole non statali e in particolare delle scuole private paritarie.

In materia sono intervenute, sul piano legislativo, anche molte Regioni (tra cui l'Emilia Romagna, il Piemonte, la Lombardia, ed il Veneto) che hanno adottato un sistema di erogazione di vantaggi economici fondato sulla stipula di convenzioni tra Comuni e scuole non pubbliche e sull'attribuzione agli studenti delle scuole private di cosiddetti "buoni scuola". Si è venuto, pertanto, a realizzare un meccanismo stratificato di distribuzione di ausili finanziari alle scuole non pubbliche che riguarda i diversi livelli di governo³⁵.

Il Ministero dell'Istruzione ha diffuso i dati dell'indagine annuale sui numeri della scuola, riguardante in modo particolare gli interventi finanziari dello Stato e dei diversi livelli di governo.

In sintesi, dai dati del Ministero dell'Istruzione si ricava che:

- le risorse impegnate dal Ministero per le spese legate al funzionamento dell'istruzione ammontano a 46.680 milioni di euro nel 2006, per un valore pari al 3,8% del PIL e per una spesa per ogni studente di circa 5.200 euro;
- la spesa per studente a livello territoriale evidenzia significative disparità regionali che derivano principalmente dal diverso apporto finanziario dato alle scuole dagli Enti locali. Gli Enti locali hanno speso nel 2005 poco meno di 1.000 euro per studente. Tale soglia è generalmente superata nelle regioni del Nord e nel Lazio. In particolare, spicca il dato del Trentino Alto Adige dove la spesa unitaria raggiunge i 2.500 euro. In Emilia Romagna, Lombardia e Friuli Venezia Giulia gli Enti locali hanno destinato agli studenti finanziamenti procapite superiori alla media nazionale di circa il 35-42% (Graf. 1.1.6 in allegato). Viceversa, nelle regioni del Sud la spesa unitaria è sistematicamente al di sotto alla media nazionale. In Puglia (569 euro per studente) e in Campania (614 euro) lo scarto negativo dal valore nazionale raggiunge, rispettivamente, il 41 ed il 36%. Le disuguaglianze regionali sono più marcate nella scuola pre-primaria e più contenute nella secondaria di II grado;
- sono necessari, a fronte di questa possibile diversificazione nell'erogazione di servizi, gli interventi perequativi dello Stato al fine di garantire la sostenibilità delle disuguaglianze ed i livelli essenziali delle prestazioni.

Allegato 13
La scuola in cifre 2007. (Estratto)
Ministero della Pubblica Istruzione
(pag. 239)

³⁵ Cfr. Giovanni Cimbalo, *Il servizio scolastico integrato nelle prime esperienze regionali*, in C. Marzuoli, *Istruzione e servizio pubblico*, cit., pagg. 347 ss.

Gran parte delle risorse che gli Enti locali destinano all'istruzione sono rivolte in primo luogo all'edilizia scolastica, data la competenza amministrativa esclusiva in materia che la legge sull'edilizia scolastica, la l. n. 23/1996, ancor prima della riforma del sistema amministrativo e costituzionale, aveva provveduto a ripartire tra Comuni, Province, Regioni e Stato³⁶. Il provvedimento su indicato prevede che siano a carico del bilancio degli Enti locali tutti gli interventi diretti alla costruzione degli edifici, alla loro manutenzione, nonché al regolare funzionamento delle scuole. Tuttavia, la norma, per consentire un'adeguata programmazione degli interventi necessari ed il complessivo miglioramento dell'edilizia scolastica sul territorio nazionale, dispone una partecipazione aggiuntiva dello Stato, esplicantesi attraverso l'assegnazione alle Regioni di appositi finanziamenti che esse, a loro volta, ripartiscono nel proprio ambito tra i competenti Enti locali, direttamente obbligati. Si tratta di finanziamenti attivati con appositi decreti adottati dal Ministero della Pubblica Istruzione, sentita la Conferenza Stato-Regioni, ed attribuiti tramite piani triennali di programmazione regionale³⁷. Ciò significa che, nonostante gli Enti locali siano i livelli di governo titolari dell'esercizio delle funzioni suddette, la possibilità di realizzazione degli interventi dipende quasi esclusivamente dall'attribuzione di risorse da parte dello Stato, dal riparto operato dalle Regioni delle risorse disponibili, e quindi dai criteri da esse adottati, nonché dall'attività di programmazione di carattere regionale. Il dato emergente è, pertanto, la difficoltà degli Enti locali, e dei Comuni in modo particolare, a svolgere pienamente le competenze loro attribuite, a fronte del mancato trasferimento delle risorse finanziarie necessarie per far fronte agli interventi in materia di edilizia scolastica, oltre che della gestione centralizzata delle risorse da parte ministeriale e delle politiche di tagli di risorse in materia operati dalle recenti leggi finanziarie.

In proposito, solo riferendosi all'anno finanziario in corso, si segnala il taglio di 23 milioni di euro dalla cifra originariamente stanziata per il 2009 per l'edilizia scolastica nel bilancio di previsione dello Stato. "Questa riduzione, come ha avuto modo di osservare l'ANCI³⁸, nel documento presentato in audizione presso il Senato il del 4/12/2008, qui in allegato, avrà inevitabili ripercussioni negative sugli Enti locali, che di fronte ad un finanziamento statale ridotto si troveranno a

³⁶ Circa le competenze degli Enti locali in materia di edilizia scolastica si rimanda alla Parte V e, altresì, all'Allegato 15, contenente le disposizioni in oggetto della normativa su richiamata.

³⁷ Cfr. Mario Di Costanzo, *L'edilizia scolastica: uno sguardo introduttivo*, in *La rivista dell'istruzione*, cit., n. 3/2007, pagg. 20-28.

In proposito, inoltre, si veda quanto disposto dalla legge finanziaria 2008, la l. n. 244/2007, all'art. 2, commi 276 e 277.

³⁸ Per approfondimenti circa l'attività dell'ANCI in materia di istruzione e di edilizia scolastica cfr. www.anci.it

dover intervenire con un aumento di risorse proprie o delle Regioni, e dove ciò non sarà possibile non potranno garantire la completa realizzazione degli interventi programmati”.

Allegato 14
Documento ANCI “Audizione in Senato 4/12/2008”
(pag. 249)

In secondo luogo, le finanze degli Enti locali³⁹ sono rivolte agli interventi concernenti il diritto allo studio e le agevolazioni economiche per le famiglie; infatti, la consapevolezza dell’esistenza nel nostro Paese di fenomeni legati alla povertà e all’esclusione sociale spingono in misura sempre crescente gli amministratori locali a porre in essere strategie più efficaci per sostenere gli individui e le famiglie che si trovano a vivere situazioni di disagio economico e per rendere effettivo per tutti i propri cittadini il diritto all’istruzione, costituzionalmente garantito.

Si evidenzia, in proposito, che a fronte del processo di trasferimento delle funzioni amministrative verso le autonomie territoriali più vicine ai cittadini e del processo di valorizzazione degli Enti locali, proprio le amministrazioni provinciali e comunali soprattutto, dato il rapporto privilegiato con le istituzioni scolastiche, si trovano ad avere un ruolo essenziale e strategico nell’erogazione dei servizi, tra cui l’istruzione, e nella soddisfazione delle richieste dei membri della propria comunità di riferimento e sono, pertanto, chiamati a svolgere compiti prioritari per l’effettivo funzionamento del sistema scolastico in un quadro normativo-istituzionale, tuttavia, improntato alla gestione centralizzata delle risorse e che, pertanto, non sempre fornisce agli enti locali gli strumenti adeguati per il completo espletamento delle funzioni loro demandate.

PARTE V – IL RUOLO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

Dopo aver analizzato il quadro istituzionale in cui operano gli attori istituzionali e sociali impegnati a garantire l’effettivo diritto all’istruzione e dopo aver dato uno sguardo al complesso sistema di finanziamento, che rispecchia il pluralismo del sistema integrato *multilevel* dell’istruzione, è essenziale analizzare il ruolo degli Enti locali, dotati della potestà esclusiva della funzione amministrativa in virtù del costituzionalizzato principio di sussidiarietà, di cui all’art. 118, Cost.

³⁹ In merito alla quantità di risorse destinate dagli Enti locali al settore dell’istruzione cfr. *Finanza locale: entrate e spese dei bilanci consuntivi (comuni, province e regioni)*, Anno 2005. Annuario ISTAT n. 12, pubblicato nel 2008, pagg. 27-62, 65-69, 72-74.

Tale disposizione stabilisce che, nella nuova suddivisione e valorizzazione dei soggetti costituzionali, sono attribuite ai Comuni tutte le funzioni amministrative, salvo che siano conferite a Province, Città Metropolitane, Regioni, Stato, per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Proprio gli Enti locali, infatti, sono chiamati a realizzare nel concreto gli indirizzi e le norme generali dettate sia dal legislatore statale che regionale, attraverso interventi operativi e devono misurarsi con le criticità della società civile, oltre che delle istituzioni scolastiche, dato lo stretto rapporto tra società civile, scuola e territorio.

Infatti, nel nuovo modello di governo del sistema di istruzione e formazione costruito a partire dalla l. 59/1997, il territorio, inteso come dimensione territoriale, ha un ruolo oggettivamente centrale.

Per individuare il ruolo delle amministrazioni locali nel sistema dell'istruzione, è necessario analizzare innanzitutto quanto dispone la normativa statale in relazione sia alle funzioni delle Province che dei Comuni.

In proposito, l'art. 139 del decreto legislativo n. 112/1998, attuativo della legge n. 59/1997, attribuisce alle Province, per quanto riguarda l'istruzione secondaria superiore, ed ai Comuni, per quanto concerne gli altri gradi inferiori di scuola, i seguenti compiti e funzioni:

a) la programmazione territoriale dell'offerta di istruzione e l'organizzazione e la gestione della rete scolastica; tale funzione in concreto si esplica attraverso interventi volti all'istituzione, all'aggregazione, alla fusione e alla soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione, nonché attraverso la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;

b) l'edilizia scolastica ed il suo utilizzo sociale; si tratta di funzioni attribuite agli Enti locali già ad opera della legge sull'edilizia scolastica, n. 23/1996;

c) le azioni di supporto all'autonomia scolastica;

d) le competenze attribuite alle Amministrazioni locali dalla legislazione regionale in materia di diritto allo studio e di orientamento.

Allegato 15
Normativa statale di riferimento concernente le funzioni
dei Comuni e delle Province nel settore dell'istruzione.
D.lgs. 112/1998 (Estratto)
(pag. 267)

Tra le funzioni attribuite agli Enti locali, assume una particolare rilevanza la funzione di programmazione territoriale dell'offerta formativa. Attraverso tale funzione, infatti, le amministrazioni locali acquistano la pienezza di competenze sul governo del territorio e sulla distribuzione dell'offerta di istruzione. In concreto, le istituzioni locali sono chiamate a provvedere all'istituzione, all'aggregazione, alla fusione e alla soppressione di scuole, in considerazione ed in corrispondenza dei bisogni della comunità territoriale di riferimento, nonché alle redazioni dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche, come disposto dall'art. 139 del d.lgs. 112/1998.

La lettura congiunta delle disposizioni in allegato conduce, inoltre, ad interpretare il ruolo degli Enti locali anche nel senso della gestione permanente della rete scolastica, ovvero di una costante osservazione sia della domanda sia dell'offerta di istruzione, al fine di assicurare una gestione dinamica della programmazione territoriale⁴⁰.

Per quanto riguarda l'edilizia scolastica⁴¹, la l. 23/1996, seguita dal d.lgs. 112/1998 ed in seguito il d.lgs. 267/2000 (Testo unico degli Enti locali), hanno ricomposto le competenze di tutta la scuola secondaria superiore presso la Provincia e quelle degli altri gradi inferiori di istruzione al Comune. Tutto ciò ha richiesto nuovi comportamenti progettuali, sia sul piano della programmazione e del rapporto con il territorio, sia sul piano più tecnico per una nuova architettura educativa e formativa.

In particolare, l'art. 3 della legge n. 23/1996, attribuisce ai Comuni ed alle Province ogni onere in materia di fornitura, costruzione e manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili adibiti all'uso scolastico, compresi l'adeguamento e la messa a norma, nonché le forniture d'acqua, di luce, di gas, di telefono e di riscaldamento con relativi impianti, l'arredamento scolastico ed infine le spese varie d'ufficio, uniti alla fornitura di materiale didattico, registri e stampati, di materiali di cancelleria, come stabilito nell'articolo 159 del d.lgs. 297 del 1994 e ai consolidati servizi di assistenza scolastica e diritto allo studio, di cui agli articoli 42 e 45 del DPR 616/77 consistenti essenzialmente in trasporti, mense, libri di

⁴⁰ Cfr. Giorgio Franchi, *La provincia e le sue nuove funzioni*, in *La Rivista dell'istruzione*, cit., n. 3/2006, pagg. 70-76.

⁴¹ La questione dell'edilizia scolastica e della sua sicurezza è un tema molto complesso, a fronte della pluralità dei soggetti chiamati in causa, soprattutto sul lato del suo finanziamento. Per approfondimenti cfr.: Rita Pallante, *L'edilizia scolastica vista dalla parte dei Comuni*, in *La rivista dell'istruzione*, cit., n. 1/2005, pagg. 58-61; Paolo Pozzi, *Edilizia scolastica*, in *ivi*, n. 4/2005, pagg. 53-55; Andrea Manganaro, *Programmare il fabbisogno di edilizia scolastica*, in *ivi*, n. 3/2007, pagg. 44-48.

testo, borse di studio. Restano a carico del Ministero le spese per l'attività didattica e scientifica esercitata nelle scuole⁴².

È di tutta evidenza che, anche se i Comuni sono obbligati a fornire i servizi e per primi hanno interesse a un buon funzionamento della scuola, tuttavia solo un buon rapporto di collaborazione e di condivisione di alcune scelte nella programmazione dell'offerta formativa, come previsto dalla legge, può garantire tempi e qualità nell'erogazione.

Il Ministero dell'istruzione non potrebbe, dunque, procedere direttamente all'attivazione di opere di edilizia scolastica sul territorio né a livello ordinario né a livello straordinario, essendone riservata la programmazione alle rispettive Regioni e la concreta attuazione ai singoli Enti locali direttamente interessati.

Connessa alla competenza che gli Enti locali sono chiamati ad esercitare in relazione agli interventi strutturali e di manutenzione degli edifici assegnati in uso alle istituzioni scolastiche, è la funzione di controllo sulla sicurezza nelle scuole. Infatti, gli obblighi relativi agli accertamenti strutturali e di manutenzione necessari per assicurare la sicurezza dei locali e degli edifici assegnati in uso a pubbliche amministrazioni o a pubblici uffici restano a carico dell'Amministrazione locale interessata. Ciò comporta, per gli Enti locali, la necessità di attivare adeguati accertamenti e congrue verifiche *ad hoc*⁴³.

Per quanto concerne la funzione di supporto all'autonomia scolastica, gli Enti locali sono chiamati ad un compito di "qualificazione del sistema scolastico", che si esplica attraverso una serie di interventi di natura oggettivamente qualitativa finalizzati da un lato a supportare le istituzioni scolastiche autonome, e dall'altro a potenziare e ottimizzare l'offerta formativa sul territorio. Tali interventi riguardano principalmente: l'educazione degli adulti, l'integrazione tra orientamento scolastico e professionale, la realizzazione delle pari opportunità di istruzione, gli interventi perequativi, le azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola, la prevenzione della dispersione scolastica. Ciò non significa che nell'esercizio di tali competenze gli Enti locali debbano sostituirsi alle istituzioni scolastiche quanto piuttosto che essi devono affiancarsi alle scuole nel senso di aiutarle e supportarle cercando di far sì che le politiche delle singole istituzioni scolastiche siano tra loro integrate e fortemente connesse con le esigenze del territorio e della sua comunità. Si tratta, in definitiva, di una funzione di

⁴² In proposito si rimanda a quanto già esposto nella Parte IV circa il finanziamento dell'edilizia scolastica.

⁴³ Cfr. Claudio De Luca, *Sicurezza nelle scuole: i controlli degli enti locali*, in *La rivista dell'istruzione*, cit., n. 4/2005, pagg. 67-73.

coordinamento delle varie azioni e servizi, nonché di coordinamento dei vari soggetti che a vario titolo intervengono su quelle materie.

Le Amministrazioni locali, inoltre, sono titolari di tutte le funzioni attribuite loro dalla legislazione regionale in materia di diritto allo studio e di orientamento; in tal senso si potrebbe realizzare una diversificazione di competenze degli Enti locali in materia derivante proprio dalla diversa disciplina regionale.

Per quanto riguarda i Comuni, si segnala, infine, un ruolo essenziale nella gestione dei servizi per l'infanzia e quindi degli asili nido (0-3 anni) e della scuola materna (3-6 anni), la cui denominazione è stata modificata in scuola dell'infanzia ad opera della legge delega n. 53/2003⁴⁴. Infatti, l'educazione dei bambini da 0 a 6 anni è l'unico segmento del mondo educativo scolastico su cui i Comuni hanno responsabilità totale. Tale responsabilità concerne infatti la scelta e l'amministrazione del personale docente e non docente, ivi compresa la formazione in servizio, da cui dipende molta della qualità dei servizi stessi, la costruzione e la manutenzione degli edifici, che in relazione al numero ed alla loro tipologia costruttiva e di arredamento, dimostrano la quantità di risorse messe in campo dall'amministrazione comunale, la formazione di progetti educativi specifici, la gestione dei servizi collaterali come mense e trasporti, etc.

La centralità degli Enti locali ed in particolare dei Comuni in riferimento al servizio educativo rivolto all'infanzia, non si esaurisce, tuttavia, nelle importanti e fondamentali funzioni loro attribuite dal legislatore statale in riferimento alla gestione delle scuole dell'infanzia statali. Infatti, tale centralità deve essere, ravvisata soprattutto nell'istituzione da parte dei Comuni, ancor prima della nascita della stessa Repubblica italiana, di scuole dell'infanzia comunali, per ovviare dapprima all'inesistenza nel nostro ordinamento della scuola materna statale, istituita solo con la l. n. 444/1968, ed in secondo luogo alla scarsa capacità di accoglienza delle stesse scuole statali. Si può, pertanto, affermare che il servizio comunale di istruzione da tre a sei anni ha sempre costituito il fiore all'occhiello dei Comuni e la prova tangibile della capacità delle Amministrazioni comunali di rispondere in maniera efficiente alle richieste della società civile di riferimento, anche e soprattutto laddove non vi è una risposta ugualmente adeguata dello Stato.

Le scuole dei Comuni da tre a sei anni hanno acquisito il ruolo di componente del servizio pubblico nel sistema nazionale di istruzione solamente con la legge 62/2000, dal momento che prima di tale intervento normativo le scuole materne

⁴⁴ Cfr. Rita Pallante, Sabrina Gastaldi, *I servizi 0-6. Asili nido, scuole dell'infanzia, sezioni due-tre anni*. Edizioni Anci Servizi, 2002.

degli Enti locali sono state considerate dall'ordinamento al pari di quelle gestite dai privati, nonostante fossero gestite da enti pubblici.

L'introduzione delle scuole comunali nel Sistema Pubblico di Istruzione ha comportato anche il passaggio dall'erogazione di un mero contributo, alla partecipazione al finanziamento del sistema da parte dello Stato; infatti i Comuni hanno finalmente ottenuto un incremento nelle somme stanziare per il funzionamento delle scuole materne da loro gestite. In precedenza, sulla base del decreto ministeriale 210 del 1975, "per il mantenimento e la diffusione delle scuole non statali" e "per consentire lo sviluppo dell'educazione prescolastica", era prevista la concessione di un contributo alle scuole comunali e/o private, che accogliessero almeno una parte di bambini a titolo totalmente gratuito, che non richiedessero alle famiglie contributi a titolo sostitutivo delle rette, che non funzionassero a titolo semigratuito. Nei criteri cui fa riferimento la legge per l'assegnazione dei contributi, si prendevano in considerazione diversi requisiti, tra cui l'appartenenza della scuola in grandi o piccoli Comuni o nelle zone interne. Ciò aveva contribuito al consolidarsi della prassi di diversificazione del contributo tra le scuole dei Comuni grandi e no, senza alcun conto dell'incidenza nei costi di una scuola totalmente gratuita, come è il caso delle scuole di tutti i Comuni.

La legge 62/2000 ha superato queste diversità di trattamento, riconducendo la assegnazione dei contributi sulla base dell'ampiezza dell'utenza, assicurando, pertanto, servizi di pari qualità a tutti gli utenti, in qualsiasi parte del territorio nazionale ed indipendentemente dalla dimensione del Comune in cui si trovano. L'importanza di assicurare *standard* uniformi sull'intero territorio nazionale viene rafforzata dagli sviluppi che ha seguito la normativa, affidando alle Regioni un ruolo centrale nella programmazione e nella qualificazione dell'istruzione, ai Comuni il ruolo di garanti della uniformità delle prestazioni e del rispetto dei diritti dei cittadini.

Per comprendere la centralità del Comune nella gestione dei servizi per l'infanzia, il cui ruolo educativo e formativo della scuola dell'infanzia è stato particolarmente valorizzato dal decreto legislativo 59/2004, è sufficiente analizzare alcuni dati forniti dall'ISTAT nel 2005 che ci rivelano che il 40% della spesa comunale rivolta alle politiche per la famiglia, pari al 16% della spesa sociale dei Comuni, è assorbita dal funzionamento degli asili nido.

Allegato 16
L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2005 (Estratto)
Statistiche in breve - ISTAT
(pag. 271)

Oltre le funzioni attribuite e disciplinate *ex lege*, gli Enti locali ed in particolar modo il Comune, dovrebbero svolgere anche le funzioni di ascolto, integrazione e promozione, per rafforzare il rapporto tra scuole e territorio. Ascolto delle esigenze degli alunni e delle loro famiglie; integrazione delle diverse culture che compongono il variegato mondo della società contemporanea; promozione di iniziative di formazione in rapporto stretto con le altre agenzie educative del territorio.

Pertanto, una delle funzioni fondamentali degli Enti locali, in qualità di enti territoriali più vicini al cittadino, è proprio quella di promuovere un coordinamento ed una concertazione delle decisioni su base territoriale. La centralità di tale funzione si evince anche dal "Quaderno bianco sull'istruzione"⁴⁵, promosso dal Ministero dell'istruzione in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, pubblicato nel settembre 2007.

Si tratta di un rapporto volto a verificare la qualità del sistema nazionale dell'istruzione, attraverso l'analisi dei suoi risultati, dei suoi costi, dei sistemi valutativi; tale rapporto sottolinea l'importanza degli Enti locali nel sistema dell'istruzione nazionale e provvede ad individuare, a fronte del malessere della scuola italiana, "alcune terapie d'urto per farvi fronte improntate ad un miglior uso delle risorse già presenti nel sistema, alla mobilitazione di professionalità e alla concertazione delle decisioni su base territoriale"⁴⁶. Tali conclusioni rilevano, indubbiamente, il ruolo cardine delle Amministrazioni locali nella fornitura e nella programmazione degli interventi finalizzati alla promozione dei diritti sociali, tra cui il diritto all'istruzione, in qualità di "cuore amministrativo"⁴⁷ della Repubblica.

PARTE VI – GESTIONE ED ESERCIZIO DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE: PROSPETTIVE E SFIDE PER IL CAMBIAMENTO

Le Amministrazioni locali, nell'esercizio delle funzioni loro attribuite nel settore dell'istruzione, incontrano diverse difficoltà che rendono arduo il loro intervento effettivo.

La prima criticità consiste sicuramente nella scarsità delle risorse finanziarie disponibili, a fronte, da una parte, dei costi che gli Enti locali devono sostenere per il mantenimento della funzionalità degli istituti e delle scuole e per il sostegno

⁴⁵ Tale documento è disponibile in rete all'indirizzo www.pubblica.istruzione.it

⁴⁶ Giancarlo Cerini, *Quaderno bianco o libro nero sull'istruzione italiana?*, in *La rivista dell'istruzione*, cit., n. 1/2008, pagg. 76-92.

⁴⁷ A. Sandulli, *Il sistema nazionale di istruzione*, cit., pag. 101.

al diritto allo studio, e dall'altra della mancata attuazione dell'autonomia finanziaria. Proprio l'inattuazione dell'autonomia finanziaria degli Enti locali, infatti, impedisce la possibilità di una concreta ed efficace attività di programmazione delle risorse da destinare all'istruzione e determina una minore quantità di risorse a disposizione. Pertanto, una possibile soluzione a questa criticità di natura prevalentemente finanziaria potrebbe essere ravvisata nell'attuazione del federalismo fiscale, di cui all'art. 119, Cost., e quindi nel riconoscimento alle istituzioni locali di una maggiore autonomia sia di entrata che di spesa.

L'attribuzione dell'autonomia di entrata e di spesa, comporterebbe, infatti, una diretta responsabilizzazione delle istituzioni politiche locali nei confronti dei propri cittadini e quindi una maggiore attenzione all'uso delle risorse, alla razionalizzazione delle spese, evitando inutili sprechi, ampiamente denunciati dai rapporti dell'OCSE sulla qualità dell'istruzione in Italia e sul rapporto tra costi e qualità (vedi allegati n. 12 e 13 della Parte IV).

L'altra grande problematica che gli Enti locali si trovano ad affrontare consiste nel complesso rapporto tra istituzioni locali e istituzioni scolastiche, a fronte dell'autonomia con cui devono misurarsi.

Effettivamente la ricerca degli equilibri tra gli ambiti di influenza delle istituzioni scolastiche e degli enti politici sembra particolarmente delicata in relazione ai rapporti con gli Enti locali. Infatti, l'autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche rischia di sovrapporsi, se non di collidere, con le funzioni conferite soprattutto al livello di amministrazioni locali.

In proposito, il caso di maggior rilievo va a riguardare il piano dell'offerta formativa, che, ai sensi dell'art. 1 del D.P.R. 275/1999, è di competenza delle istituzioni scolastiche. Tuttavia, la normativa statale su richiamata, ossia il d.lgs. 112/1998, ritaglia un ruolo significativo per le Regioni e per gli Enti locali in relazione alla programmazione dell'offerta formativa, dal momento che la quota curricolare preparata da ciascuna scuola deve essere definita anche attraverso un'integrazione tra sistemi formativi sulla base di accordi con i vari livelli di governo. Il problema che, dunque, si pone, consiste nel prevedere forme di coordinamento tra i soggetti deputati alla programmazione, purchè ciò non si concreti in un'eccessiva ingerenza delle autonomie locali nei confronti di quelle scolastiche e viceversa.

La sfida che quindi gli Enti locali devono affrontare, in relazione alle politiche dell'istruzione, consiste proprio nel costruire e nel definire un rapporto positivo ed interdipendente con le istituzioni scolastiche e con i propri organi

rappresentativi. Si tratta di un progetto necessario sia per l'effettiva realizzazione, nonché per la valorizzazione della stessa autonomia scolastica, che per il miglioramento dell'offerta formativa, e quindi della qualità dell'istruzione italiana.

Occorre, inoltre, ricordare che il livello territoriale delle autonomie, locali e scolastiche, rappresentano la componente più diretta ma anche la più debole del sistema pluralistico dell'istruzione: a questo livello, si scaricano le difficoltà che di fatto si sommano, traducendosi in una risposta a volte non ottimale rispetto alle richieste di studenti, famiglie, cittadini. Infatti, alla debolezza delle autonomie scolastiche si affianca quella che, per altre ragioni, colpisce gli Enti locali, soprattutto i Comuni che si trovano in grande difficoltà finanziaria e che subiscono riduzioni drastiche nei trasferimenti delle risorse a fronte di una sempre crescente domanda di servizi prodotta dai cittadini⁴⁸.

“Esiste tuttavia uno straordinario elemento di forza che lega e sostiene autonomie scolastiche e locali: la possibilità di creare un'alleanza di natura politica che si definisce partendo dalle rispettive prerogative”⁴⁹.

Da una parte, le scuole sono titolari di autonomia funzionale al raggiungimento degli obiettivi del sistema di istruzione: promozione del successo formativo e produzione dell'offerta formativa in considerazione della realtà sociale, culturale ed economica del territorio. Dall'altra parte, gli Enti locali, titolari di un'autonomia politica e costituzionalmente garantita, hanno compiti di programmazione e coordinamento dell'offerta formativa coerentemente inseriti nella loro funzione fondamentale di rappresentanza dei propri cittadini e di promozione del proprio sviluppo culturale, sociale ed economico attraverso il governo delle politiche sociali.

Scuola ed Ente locale hanno dunque il comune interesse alla qualificazione dell'offerta formativa nel territorio. “Se le scuole matureranno una concezione dei Comuni non tanto come pagatori a piè di lista dei cosiddetti oneri obbligatori, quanto piuttosto come contitolari del comune interesse alla qualificazione dell'offerta formativa nel territorio, potrà aprirsi la stagione dell'alleanza fra le autonomie”⁵⁰.

Il sistema dell'istruzione italiano, pertanto, potrebbe trovare un rimedio al suo attuale “malessere”⁵¹, con riferimento alla sua qualità, proprio in un nuovo rapporto maggiormente improntato alla collaborazione tra i soggetti che agiscono

⁴⁸ Cfr. Adriana Querzè, *I patti educativi territoriali*, cit.

⁴⁹ *Ivi*, pag. 23.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Cfr. G. Cerini, *Libro bianco o libro nero sull'istruzione?*, cit.

a livello locale in modo tale che la politica scolastica propria delle istituzioni scolastiche vada ad intrecciarsi e non a collidere con le politiche dell'Ente locale per il governo della città. In tal senso, occorre ripensare e valorizzare le forme di concertazione territoriale, di rappresentanza delle scuole, nonché delle sedi di programmazione e di decisione, oltre che sostenere ed ampliare i progetti e le iniziative, già in atto, dirette in tal senso, tra le quali si segnala in particolare l'iniziativa "Settembre Pedagogico" promossa dall'ANCI⁵².

È necessario lo sviluppo di un patto territoriale fra questi due attori, in modo da stabilire gli spazi di intervento dell'una o dell'altra istituzione e definire i momenti di cooperazione e gli interventi congiunti. Questo rinnovato rapporto, che costituisce sicuramente la sfida che gli Enti locali devono saper affrontare e promuovere, potrebbe consentire, inoltre, al sistema scolastico locale di uscire dalla debolezza istituzionale in cui spesso si trova a fronte del fatto che le decisioni più importanti, quali quelle di natura finanziaria e di attribuzione delle risorse, sono prese a monte dal legislatore statale che vi provvede annualmente attraverso gli strumenti di programmazione finanziaria.

Ciò ostacola un'attiva partecipazione al processo decisionale dei soggetti direttamente interessati, su cui, tuttavia, vanno a ricadere tali decisioni; inoltre, in questo modo non sembra essere garantito un effettivo adeguamento della programmazione finanziaria alle reali esigenze degli Enti locali, su cui grava circa il 30% del costo del sistema scolastico italiano, e che, a fronte dei numerosi tagli operati dalle recenti leggi finanziarie, hanno incontrato non poche difficoltà nel far quadrare i conti, senza tuttavia, operare il ridimensionamento dei servizi, che sono stati ugualmente garantiti, nonostante l'esiguità delle risorse a disposizione.

Questa considerazione mette ulteriormente in evidenza la necessità che, a livello politico, si provveda a dare attuazione al federalismo fiscale, di cui all'art. 119, Cost., in quanto il reperimento diretto delle risorse da parte sia delle istituzioni scolastiche che locali garantisce, in fase di programmazione delle entrate e delle spese, una maggiore considerazione delle esigenze territoriali da soddisfare ed un uso più razionale ed oculato delle risorse disponibili data la

⁵² Si tratta di un progetto, ormai attivo dal 2004 che ha ricevuto anche l'adesione del Ministero dell'Istruzione, volto a favorire la collaborazione tra scuola e territorio per un miglior funzionamento del sistema. È stato, infatti, elaborato per rilanciare con forza, nelle numerose iniziative che si svolgono nei Comuni grandi e piccoli del nostro Paese, la necessità di un confronto costruttivo, rispettoso di ciascun ruolo per avviare le possibili forme di cooperazione tra le diverse autonomie che operano per la migliore riuscita dell'intero sistema scolastico. Per approfondimenti cfr. il sito www.anci.it

responsabilità diretta, in termini di *accountability*, nei confronti dei propri cittadini.

In definitiva, appare necessario che i soggetti coinvolti nel sistema pluralistico e *multilevel*, si presentino ai diversi confronti interistituzionali, forti delle proprie competenze e delle proprie disponibilità, alla ricerca di una coerenza tra i singoli disegni, per una graduale elaborazione di un sistema formativo locale. "Fare sistema" rappresenta uno sforzo di elaborazione politica, di cura dei meccanismi di interazione e di supporto all'evoluzione del proprio microsistema di riferimento, chiamato a ridurre l'approccio autoreferenziale allo scenario complessivo⁵³. Sono proprio le Amministrazioni locali, ed in particolar modo i Comuni, ad essere chiamati in causa per creare questo sistema integrato locale e a dover promuovere ed alimentare la cultura di "fare rete", in modo da accrescere la propria forza negoziale con i livelli di governo che si trovano più in alto e creare le premesse per una collaborazione che, partendo dal basso, coinvolga tutti i diversi soggetti titolari di autonomia che compongono la Repubblica.

⁵³ Cfr. Andrea Avon, *Per un sistema formativo locale*, in *La rivista dell'istruzione*, cit., n. 4/2007, pagg. 15-21.

BIBLIOGRAFIA

AAVV, *Rivista dell'istruzione. Scuola ed enti locali*, 2005-2008, Maggioli Editore.

Astone Francesco, Caldarera Mario, Manganaro Francesco, Romano Tassone Antonio, Saitta Fabio, *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Giappichelli Editore, Torino, 2006.

Cavaleri Paolo, *Diritto regionale*, CEDAM, 2006.

De Martin Gian Candido, Coccozza Antonio, Porrotto Giorgio, *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale*, CEDAM, 2008.

Morzenti Pellegrini Remo, *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della Repubblica*, Giuffrè Editore, 2004.

Pallante Rita, Gastaldi Sabrina, *I servizi 0-6. Asili nido, scuole dell'infanzia, sezioni due-tre anni*. Edizioni Anci Servizi, 2002.

Pallucchi Vanessa, *Per un nuovo patto tra scuola e territorio*, in *Rivista dell'istruzione. Scuola ed enti locali*, Maggioli Editore, n. 3/2008.

Poggi Annamaria, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, a. XXX, n. 4, agosto 2002, Il Mulino.

Poggi Annamaria, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, a. XXX, n. 4, agosto 2002, Il Mulino.

Poggi A., *La legislazione regionale sull'istruzione dopo la revisione del Titolo V*, in *Le Regioni*, a. XXXI, N. 5, ottobre 2005.

Sandulli Aldo, *Il sistema nazionale di istruzione*, Il Mulino, 2003.

WEBGRAFIA

<http://www.pubblicaistruzione.it>

<http://www.anci.it>

<http://www.camera.it>

<http://www.ue.org>

<http://www.cittalia.it>

<http://www.ocse.it>

<http://www.istat.it>

<http://www.invalsi.it>

<http://www.ilmulino.it>

ALLEGATI

ALLEGATO 1

Gli alunni stranieri nel sistema scolastico italiano. A.S. 2007/2008

Luglio 2008

Servizio Statistico - Ministero della Pubblica Istruzione



Servizio **STATISTICO**



Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

GLI ALUNNI STRANIERI NEL SISTEMA SCOLASTICO ITALIANO

A.S. 2007/08

(Luglio 2008)

Nell'anno scolastico 2007/08 gli alunni con cittadinanza non italiana presenti nel sistema scolastico nazionale rappresentano il 6,4% del totale degli alunni corrispondenti a 574.133 unità.

Il fenomeno delle immigrazioni, in crescita nel nostro Paese con particolare intensità nel periodo 2002-2004 anche per effetto dei provvedimenti di regolarizzazione (L. n. 189/2002 e L. n. 222/2002), si riflette nella scuola italiana che in dieci anni ha visto aumentare di oltre 500.000 unità gli iscritti di origine straniera.

Alla popolazione straniera residente va anche aggiunta quella irregolare, la cui componente in età scolare ha pieno diritto e dovere di partecipare al sistema scolastico italiano come previsto dal D.P.R. 349/99 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico sull'immigrazione e sulla condizione dello straniero – D. Lgs. 286/98), che all'art. 45 dà disposizioni per l'iscrizione scolastica di minori stranieri, e dalle norme migratorie successive. In campo scolastico, le leggi emanate, sin dal decreto sull'autonomia scolastica, hanno messo in luce le potenzialità offerte dalle norme stesse per la messa in atto di percorsi che conducano ad una reale integrazione degli alunni di cittadinanza non italiana. Quest'attenzione è stata ripresa nelle "Linee guida per l'accoglienza e l'integrazione degli alunni stranieri", (C.M. n. 24/2006), che, oltre a sottolineare come prioritaria l'accoglienza dei minori, fornisce orientamenti e suggerimenti di carattere organizzativo e didattico per favorirne l'integrazione e il successo scolastico e formativo.

Una conferma della realizzata vocazione all'accoglienza della scuola italiana è esplicitata dal grafico 4, relativo al tasso di scolarità degli alunni stranieri, costruito rapportando gli alunni con cittadinanza non italiana alla popolazione straniera residente di età corrispondente. La maggiore numerosità degli studenti stranieri rispetto ai residenti rilevati dall'Istat, messa in rilievo dal grafico, è dovuta alla probabile presenza di alunni appartenenti a nuclei familiari non regolarizzati. Tale rapporto è superiore a 100 nella fascia di età 7/14 anni e raggiunge il valore più alto nei 13enni (109,5%).

Le scuole primarie e secondarie di I grado accolgono il maggior numero di allievi di origine straniera, che rappresentano rispettivamente, in percentuale, il 7,7% e 7,3% dell'intera popolazione scolastica.

Nonostante la scuola dell'infanzia non rientri nell'obbligo scolastico, la presenza degli studenti non italiani rappresenta una quota significativa del 6,7%. Più contenuta l'incidenza nella scuola secondaria di II grado, pari al 4,3% (Tav.1 e Graf.1).

In questo ultimo anno scolastico, il quadro informativo sugli alunni stranieri si è arricchito, per la prima volta, delle rilevazioni del numero di studenti nati in Italia, noti anche come "seconda generazione", e del numero di iscritti entrati per la prima volta nel sistema scolastico italiano.

I bambini e ragazzi stranieri nati nel nostro Paese che risultano iscritti a scuola costituiscono il 35% degli alunni stranieri, corrispondenti al 2,2% di tutti gli studenti in totale. Naturalmente la loro maggiore concentrazione si rileva tra i bambini della scuola dell'infanzia e primaria dove rispettivamente il 71,2% e 41,1% degli stranieri iscritti è nato in Italia. La percentuale dei nati di seconda generazione che frequenta una scuola secondaria scende al 17,8% per quella di I grado e al 6,8% per le scuole del II grado (Tav 2).

La loro distribuzione all'interno dei diversi livelli scolastici mostra che l'85% di essi converge, per il momento, nei livelli iniziali dell'istruzione: scuola dell'infanzia e scuola primaria (Graf.2).

Gli alunni stranieri entrati per la prima volta nel 2007/2008 nel sistema scolastico italiano, invece, sono 46.154 corrispondenti all'8% di tutti gli alunni con cittadinanza non italiana; 23.650 di essi, più della metà, sono inseriti nella scuola primaria (Tav.3 e Graf.3). Tuttavia, se si osservano le percentuali su 100 alunni ugualmente con cittadinanza non italiana, queste mostrano una distribuzione pressoché omogenea nei diversi livelli scolastici. Per la scuola dell'infanzia il fenomeno dei nuovi ingressi nel sistema scolastico non è nettamente individuabile in quanto è il primo livello di scolarizzazione.

La cittadinanza più rappresentata in Italia è quella rumena con 92.734 alunni pari al 16,15 % del totale degli alunni stranieri. A seguito dell'ingresso della Romania nei paesi dell'Unione Europea il numero degli alunni rumeni ha subito un forte incremento superando la numerosità degli alunni provenienti dall'Albania (85.195 pari al 14,84 %), che negli anni precedenti era la nazione più rappresentata.

Insieme al Marocco (76.217 presenze, 13,28%), la Romania e l'Albania coprono il 44,27% delle presenze straniere nella scuola (Tav.4).

L'analisi degli iscritti stranieri alla scuola secondaria di II grado per tipo di scuola fa emergere il diverso peso della loro presenza nelle varie tipologie. Negli istituti professionali, essi infatti rappresentano l'8,7% del totale degli studenti, mentre negli istituti tecnici raggiungono il 4,8. Modesta la presenza nei licei classici e scientifici, con un'incidenza sul totale degli iscritti, rispettivamente, dell'1,4 e dell'1,9% (Tav.5).

Dall'analisi degli iscritti in base all'età, inoltre, si può osservare che gli studenti stranieri iscritti ai licei sono più numerosi nella fascia di età considerata "regolare", 14-18 anni, mentre per gli istituti tecnici e professionali la presenza di studenti in ritardo è consistente (Tav. 6).

La mancanza di regolarità scolastica tra gli studenti con cittadinanza non italiana rappresenta un dato particolarmente allarmante dovuto sia a difficoltà legate alla conoscenza della lingua italiana, sia a problemi di integrazione sociale. In media, il 42,5% di alunni stranieri non è in regola con gli studi e il crescere dell'età aumenta il loro disagio scolastico. Al contrario, il fenomeno dell'anticipo è poco rappresentato (solo il 2,5% in totale) ed è relativo soprattutto agli alunni della scuola primaria (Tav.8).

Il grafico 5 mostra le differenze nei ritardi scolastici tra gli studenti stranieri e quelli italiani per livello scolastico, confermando le maggiori difficoltà dei primi rispetto ai secondi con l'aumento della scolarità.

Lo studio sul fenomeno delle ripetenze (Graf.6 e 7) comprova il quadro già riscontrato in base all'età: per tutti gli ordini di scuola e per tutti gli anni di corso la percentuale di ripetenti stranieri è superiore a quella degli italiani.

L'osservazione a livello territoriale evidenzia che l'incidenza degli alunni con cittadinanza non italiana è particolarmente significativa in Emilia Romagna, Umbria, Lombardia e Veneto dove essi rappresentano più del 10% della popolazione scolastica regionale. La presenza di studenti stranieri nel Centro-Nord è quindi superiore alla media italiana fino a raggiungere i 12 studenti stranieri ogni 100 in Emilia Romagna, mentre nel Mezzogiorno l'incidenza percentuale varia tra l'1,3 e il 2,3% ad eccezione dell'Abruzzo con il 5% (Tav.9).

Gli alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia si distribuiscono, invece, in modo più uniforme sul territorio, ad eccezione del Molise dove la loro presenza è minima e pari al 13,3%. Come sottolineato in precedenza, essi si concentrano nella scuola dell'infanzia e primaria, con un totale del 34,7% (Tav.10).



E' interessante l'esame della tavola 11, che segnala come la maggiore concentrazione di alunni con cittadinanza non italiana entrati per la prima volta nel sistema scolastico nazionale si ha soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, dove le percentuali superano sempre il valore nazionale (10%). Nel Centro-Nord, invece, le incidenze percentuali sono tutte inferiori ad esso, con l'eccezione del Lazio (12,9%), la Valle d'Aosta (11,7%) e il Friuli (10,7%).

Di grande attualità risultano i dati sulla presenza di alunni nomadi nella scuola. Essi raggiungono le 12.342 unità, con un + 4,3% rispetto all'anno scolastico precedente. E' il risultato di una collaborazione tra le scuole e diversi attori sociali favorito anche dal Protocollo d'Intesa tra Ministero e Opera Nomadi siglato nel giugno del 2005. Più della metà degli alunni nomadi frequenta la scuola primaria, mentre solo l'1,5% frequenta una scuola secondaria di II grado (Tav.12).

A livello territoriale osserviamo che la regione con il maggior numero di studenti nomadi è il Lazio con 2.331 presenze, mentre in Valle d'Aosta non si riscontra alcuna presenza nomade (Graf.8).

Tavola 1 - Alunni con cittadinanza non italiana per livello scolastico (*valori assoluti e percentuali*) – A.S. 1996/1997 - 2007/2008

Anni scolastici	Totale	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado
valori assoluti					
1996/1997	59.389	12.809	26.752	11.991	7.837
...					
2001/2002	196.414	39.445	84.122	45.253	27.594
2002/2003	239.808	48.072	100.939	55.907	34.890
2003/2004	307.141	59.500	123.814	71.447	52.380
2004/2005	370.803	74.348	147.633	84.989	63.833
2005/2006	431.211	84.058	165.951	98.150	83.052
2006/2007	501.420	94.712	190.803	113.076	102.829
2007/2008	574.133	111.044	217.716	126.396	118.977
per 100 alunni					
1996/1997	0,7	0,8	1,0	0,6	0,3
...					
2001/2002	2,2	2,5	3,0	2,5	1,1
2002/2003	2,7	3,0	3,7	3,1	1,3
2003/2004	3,5	3,6	4,5	4,0	2,0
2004/2005	4,2	4,5	5,3	4,7	2,4
2005/2006	4,8	5,0	5,9	5,6	3,1
2006/2007	5,6	5,7	6,8	6,5	3,8
2007/2008	6,4	6,7	7,7	7,3	4,3

Grafico 1 – Alunni con cittadinanza non italiana per livello scolastico- A.S. 1996/1997-2007/2008

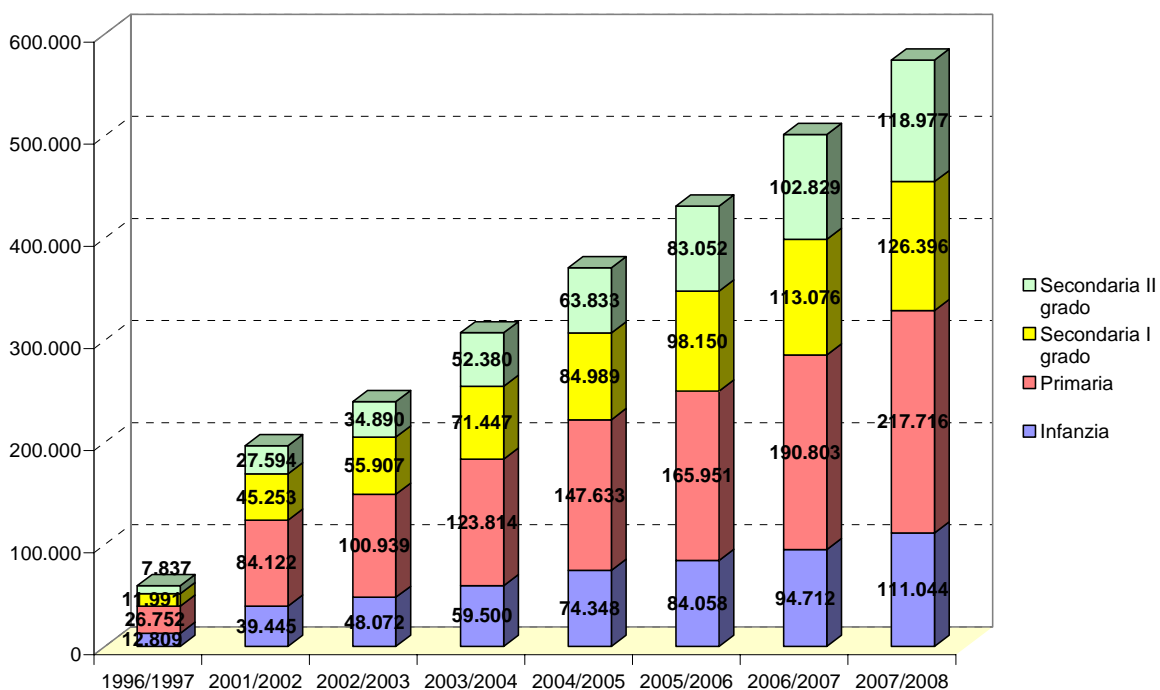


Tavola 2 - Alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia per livello scolastico _A.S. 2007/2008

Livello scolastico	valori assoluti	per 100 studenti	per 100 studenti con cittadinanza non italiana
Totale	199.120	2,2	34,7
Infanzia	79.113	4,8	71,2
Primaria	89.422	3,2	41,1
Secondaria I grado	22.474	1,3	17,8
Secondaria II grado	8.111	0,3	6,8

Grafico 2 - Alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia per livello scolastico (composizione percentuale)_A.S. 2007/2008

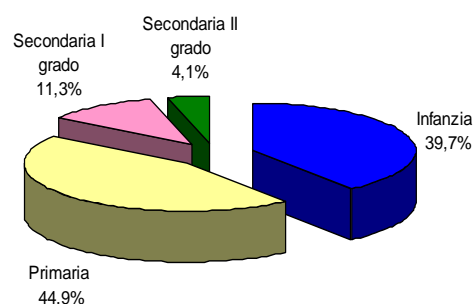


Tavola 3 - Alunni con cittadinanza non italiana entrati nel sistema scolastico italiano per la prima volta, per livello scolastico A.S. 2007/2008

Livello scolastico	valori assoluti	per 100 studenti	per 100 studenti con cittadinanza non italiana
Totale	46.154	0,5	8,0
Primaria	23.650	0,8	10,9
Secondaria I grado	12.064	0,7	9,5
Secondaria II grado	10.440	0,4	8,8

Grafico 3 - Alunni con cittadinanza non italiana entrati nel sistema scolastico italiano per la prima volta per livello scolastico (composizione percentuale)_A.S. 2007/2008

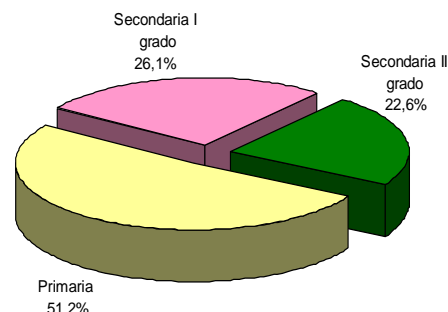
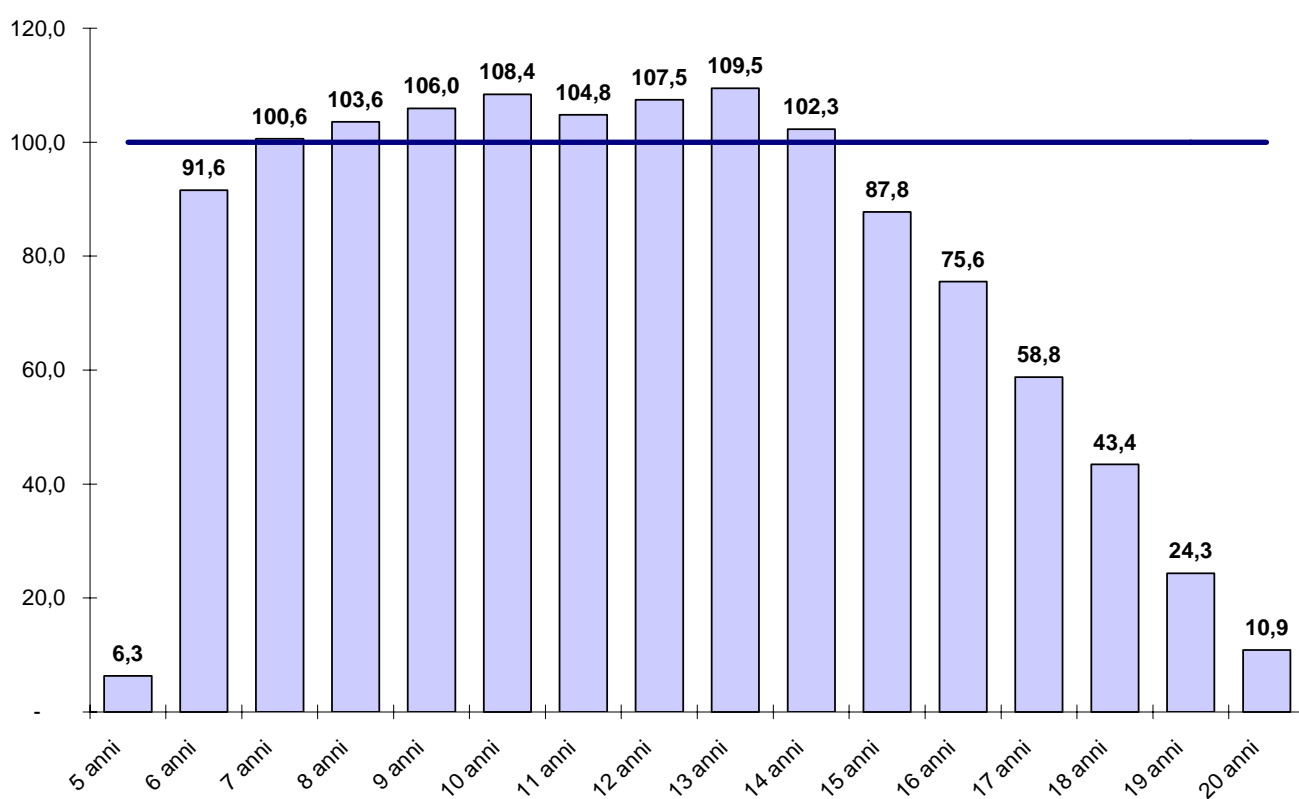




Grafico 4 –Tasso di scolarità degli alunni con cittadinanza non italiana_A.S. 2006/2007



N.B.: Elaborazione su popolazione residente ISTAT

Tavola 4 - Alunni con cittadinanza non italiana per alcuni Paesi di provenienza – A.S. 2007/2008

Stato estero di cittadinanza			Stato estero di cittadinanza			Stato estero di cittadinanza		
Alunni			Alunni			Alunni		
	v.a.	%		v.a.	%		v.a.	%
ROMANIA	92.734	16,15	PAESI BASSI	600	0,10	GEORGIA	114	0,02
ALBANIA	85.195	14,84	LITUANIA	572	0,10	COREA DEL NORD	109	0,02
MAROCCO	76.217	13,28	CAPO VERDE	567	0,10	COSTARICA	106	0,02
CINESE,REP. POPOLARE	27.558	4,80	BELGIO	565	0,10	GAMBIA	102	0,02
ECUADOR	17.813	3,10	UNGHERIA	551	0,10	ESTONIA	102	0,02
TUNISIA	15.563	2,71	SOMALIA	547	0,10	TAIWAN (Formosa)	98	0,02
FILIPPINE	15.248	2,66	LIBANO	543	0,09	ARMENIA	92	0,02
INDIA	14.708	2,56	GRECIA	539	0,09	SUDAFRICANA, REP.	89	0,02
SERBIA,REPUBBLICA DI	14.340	2,50	SIRIA	531	0,09	TANZANIA	89	0,02
MACEDONIA	14.266	2,48	SLOVACCHIA	511	0,09	SEICELLE	86	0,01
PERÙ	14.144	2,46	THAILANDIA	496	0,09	RUANDA	84	0,01
UCRAINA	14.131	2,46	REP. CECA	494	0,09	NORVEGIA	82	0,01
MOLDAVIA	12.564	2,19	GIORDANIA	487	0,08	BURUNDI	78	0,01
POLONIA	10.457	1,82	APOLIDI	457	0,08	PALESTINA	59	0,01
EGITTO	8.220	1,43	TOGO	444	0,08	NICARAGUA	58	0,01
BRASILE	8.111	1,41	ANGOLA	417	0,07	LIBERIA	56	0,01
PAKISTAN	8.007	1,39	PORTOGALLO	404	0,07	PANAMA	54	0,01
GHANA	7.729	1,35	AUSTRIA	404	0,07	CENTRAFRICANA, REP.	49	0,01
BANGLADESH	7.446	1,30	MESSICO	384	0,07	AZERBAIJAN	49	0,01
BOSNIA-ERZEGOVINA	6.432	1,12	URUGUAY	381	0,07	MOZAMBICO	48	0,01
NIGERIA	6.007	1,05	GUINEA	379	0,07	NUOVA ZELANDA	48	0,01
SRI LANKA (Ceylon)	5.408	0,94	GIAPPONE	362	0,06	ZAMBIA	47	0,01
SENEGAL	5.020	0,87	BENIN (Dahomey)	331	0,06	KIRGHIZISTAN	45	0,01
GERMANIA	4.931	0,86	LETONIA	293	0,05	UGANDA	44	0,01
RUSSA, FEDERAZIONE	4.767	0,83	IRAQ	289	0,05	LUSSEMBURGO	43	0,01
BULGARIA	4.540	0,79	COREA DEL SUD	277	0,05	MALTA	43	0,01
COLOMBIA	3.816	0,66	VIETNAM	271	0,05	EMIRATI ARABI UNITI	42	0,01
ARGENTINA	3.398	0,59	ISRAELE	262	0,05	MONACO	40	0,01
CROAZIA	3.283	0,57	EX-JUGOSLAVIA	256	0,04	HAITI	37	0,01
COSTA D'AVORIO	3.266	0,57	CANADA	253	0,04	ISLANDA	37	0,01
TURCHIA	3.233	0,56	AUSTRALIA	244	0,04	GABON	27	0,00
REP. DOMINICANA	3.021	0,53	KENIA	228	0,04	YEMEN	27	0,00
ALGERIA	2.635	0,46	SVEZIA	213	0,04	CIAD	26	0,00
U.S.A.	2.326	0,41	LIBIA	210	0,04	GUINEA EQUATORIALE	26	0,00
BOLIVIA	2.173	0,38	NIGER	208	0,04	MALAYSIA	24	0,00
CUBA	1.911	0,33	MAURITANIA	200	0,03	RUSSIA	23	0,00
FRANCIA	1.803	0,31	PARAGUAY	195	0,03	KUWAIT	22	0,00
REGNO UNITO	1.744	0,30	UZBEKISTAN	179	0,03	GIAMAICA	21	0,00
BURKINA FASO (Alto Volta)	1.740	0,30	CONGO. REP. DEM. (Zaire)	169	0,03	MALDIVE	21	0,00
SVIZZERA	1.632	0,28	SUDAN	166	0,03	MONGOLIA	20	0,00
EL SALVADOR	1.490	0,26	IRLANDA	165	0,03	ALTRI PAESI	167	0,03
MAURITIUS	1.408	0,25	CAMBOGIA	159	0,03	non indicato	2.582	0,45
VENEZUELA	1.298	0,23	NEPAL	156	0,03			
CONGO	1.111	0,19	HONDURAS	153	0,03	Totale	574.133	6,41
SLOVENIA	1.017	0,18	AFGHANISTAN	151	0,03			
ETIOPIA	1.000	0,17	DANIMARCA	145	0,03			
SPAGNA	916	0,16	KAZAKISTAN	144	0,03			
CAMERUN	881	0,15	ARABIA SAUDITA	136	0,02			
CILE	860	0,15	INDONESIA	131	0,02			
ERITREA	839	0,15	FINLANDIA	128	0,02			
BIELORUSSIA	810	0,14	SIERRA LEONE	127	0,02			
SAN MARINO	807	0,14	GUATEMALA	124	0,02			
IRAN	792	0,14	MALI	120	0,02			
MONTENEGRO	740	0,13	GUINEA-BISSAU	117	0,02			
DOMINICA	660	0,11	MADAGASCAR	116	0,02			

Tavola 5 - Alunni con cittadinanza non italiana per tipo scuola e anno di corso_Scuola secondaria di II grado - A.S. 2007/2008

Tipo scuola	1°anno	2°anno	3°anno	4°anno	5°anno	Total e
Totale	41.727	27.290	23.347	15.470	11.143	118.977
Liceo Classico	1.381	969	741	584	456	4.131
Liceo Scientifico	3.991	2.722	2.172	1.613	1.208	11.706
Liceo Linguistico	128	96	80	54	74	432
ex Ist. Magistrale	2.004	1.357	1.156	923	642	6.082
Istituto Tecnico	15.204	9.746	8.942	6.215	4.702	44.809
Istituto Professionale	17.839	11.598	9.560	5.581	3.801	48.379
Istruzione artistica	1.180	802	696	500	260	3.438
	per 100 iscritti					
Totale	6,4	4,8	4,2	3,1	2,4	4,3
Liceo Classico	2,1	1,6	1,2	1,0	0,9	1,4
Liceo Scientifico	2,8	2,0	1,7	1,4	1,1	1,9
Liceo Linguistico	3,8	3,0	2,3	1,6	1,8	2,5
ex Ist. Magistrale	3,9	2,9	2,6	2,3	1,7	2,8
Istituto Tecnico	7,0	5,3	4,8	3,7	2,7	4,8
Istituto Professionale	12,0	9,6	8,4	5,9	4,8	8,7
Istruzione artistica	4,8	3,8	3,3	2,6	1,7	3,4

Tavola 6 - Iscritti con cittadinanza non italiana per età e tipo di scuola_Scuola secondaria di II grado - A.S.2007/2008

Età	Licei	Istituti tecnici	Istituti professionali	Istruzione artistica	Totale
<i>in valore assoluto</i>					
13 anni	101	75	61	7	244
14 anni	3.386	4.799	3.923	380	12.488
15 anni	5.174	8.592	8.493	675	22.934
16 anni	4.649	8.361	9.550	708	23.268
17 anni	3.884	7.254	8.604	622	20.364
18 anni	2.915	5.949	6.979	480	16.323
19 anni	1.482	3.716	4.381	259	9.838
20 anni	391	1.951	2.277	119	4.738
oltre 20 anni	369	4.112	4.111	188	8.780
Totale	22.351	44.809	48.379	3.438	118.977
<i>in valore %</i>					
13 anni	41,4	30,7	25,0	2,9	100,0
14 anni	27,1	38,4	31,4	3,0	100,0
15 anni	22,6	37,5	37,0	2,9	100,0
16 anni	20,0	35,9	41,0	3,0	100,0
17 anni	19,1	35,6	42,3	3,1	100,0
18 anni	17,9	36,4	42,8	2,9	100,0
19 anni	15,1	37,8	44,5	2,6	100,0
20 anni	8,3	41,2	48,1	2,5	100,0
oltre 20 anni	4,2	46,8	46,8	2,1	100,0
Totale	18,8	37,7	40,7	2,9	100,0

Tavola 7 – Iscritti con cittadinanza non italiana per età e anno di corso - Scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di I e II grado - A.S.2007/08

Età	2 anni	3 anni	4 anni	5 anni	6 anni	7 anni	8 anni	9 anni	10 anni	11 anni	12 anni	13 anni	14 anni	15 anni	16 anni	17 anni	18 anni	19 anni	20 anni	oltre 20 anni	Totale
Scuola dell'infanzia^(*)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	111.044
Scuola primaria	2.458	40.648	42.055	40.157	39.273	38.500	12.372	1.836	417												217.716
1° classe	2.458	38.167	5.163	603	109	29	18	5	6												46.558
2° classe		2.481	34.872	6.339	794	103	37	6	13												44.645
3° classe			2.020	31.656	7.664	1.036	154	43	32												42.605
4° classe				1.559	29.400	9.500	1.167	167	72												41.865
5° classe					1.306	27.832	10.996	1.615	294												42.043
Scuola secondaria di I grado							316	23.516	34.892	36.886	21.875	7.028	1.883								126.396
1° classe							316	23.275	14.755	3.796	832	233	126								43.333
2° classe								241	19.934	16.052	5.064	1.173	354								42.818
3° classe								203	17.038	15.979	5.622	1.403									40.245
Scuola secondaria di II grado											244	12.488	22.934	23.268	20.364	16.323	9.838	4.738	8.780	118.977	
1° classe											233	12.334	15.062	7.726	3.037	1.243	517	274	1.301	41.727	
2° classe											11	153	7.734	9.792	5.316	2.189	770	342	983	27.290	
3° classe											1	134	5.592	7.788	4.581	1.910	921	2.420	23.347		
4° classe												4	154	4.125	5.356	2.935	1.162	1.734	15.470		
5° classe													4	98	2.954	3.706	2.039	2.342	11.143		
Totale	-	-	-	2.458	40.648	42.055	40.157	39.273	38.816	35.888	36.728	37.547	34.363	29.962	25.151	20.364	16.323	9.838	4.738	8.780	574.133

N.B. Per la scuola dell'infanzia gli alunni con cittadinanza non italiana non vengono rilevati per età.

Tavola 8 – Iscritti in anticipo e in ritardo con cittadinanza non italiana in ritardo per età (valori assoluti e percentuali) - Scuola primaria e secondaria di I e II grado - A.S. 2007/2008

Età	5 anni	6 anni	7 anni	8 anni	9 anni	10 anni	11 anni	12 anni	13 anni	14 anni	15 anni	16 anni	17 anni	18 anni	19 anni	20 anni	oltre 20 anni	Totale
Totale alunni con cittadinanza non italiana	2.458	40.648	42.055	40.157	39.273	38.816	35.888	36.728	37.547	34.363	29.962	25.151	20.364	16.323	9.838	4.738	8.780	463.089
Alunni in anticipo scolastico	2.458	2.481	2.020	1.559	1.306	316	241	203	244	154	138	158	98	-	-	-	-	11.376
% anticipi sul totale alunni con cittadinanza non italiana in età	100,0	6,1	4,8	3,9	3,3	0,8	0,7	0,6	0,6	0,4	0,5	0,6	0,5	-	-	-	-	2,5
Alunni in ritardo scolastico	-	-	5.163	6.942	8.567	10.668	12.372	16.591	20.265	21.875	22.090	19.401	16.141	13.369	9.838	4.738	8.780	196.800
% ritardi sul totale alunni con cittadinanza non italiana in età	-	-	12,3	17,3	21,8	27,5	34,5	45,2	54,0	63,7	73,7	77,1	79,3	81,9	100,0	100,0	100,0	42,5



Grafico 5 - Alunni in ritardo con cittadinanza italiana e non, per livello scolastico (per 100 alunni) _A.S. 2007/2008

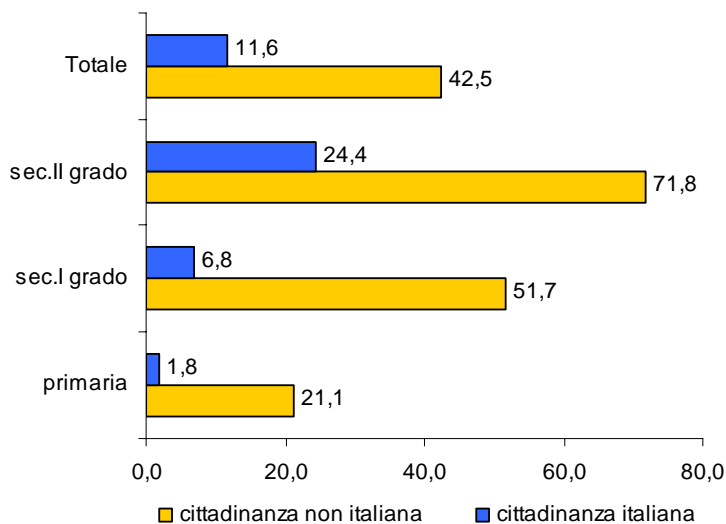


Grafico 6 – Alunni ripetenti con cittadinanza italiana per livello scolastico e anno di corso (valori percentuali) – A.S. 2007/2008

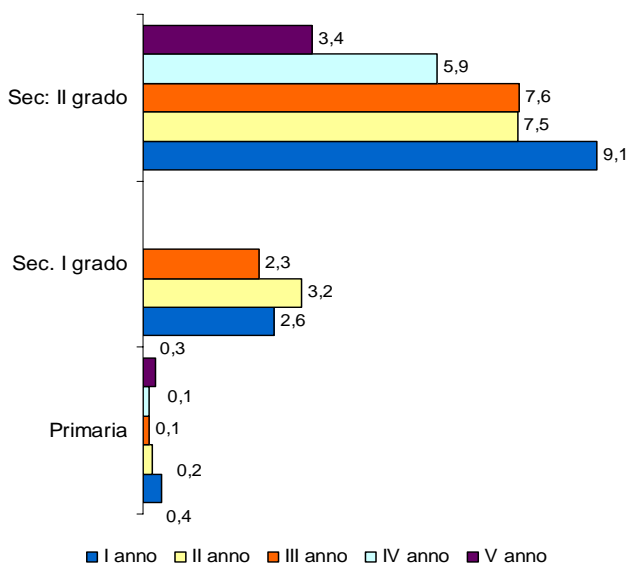


Grafico 7 - Alunni ripetenti con cittadinanza non italiana per livello scolastico e anno di corso (valori percentuali) - A.S. 2007/2008

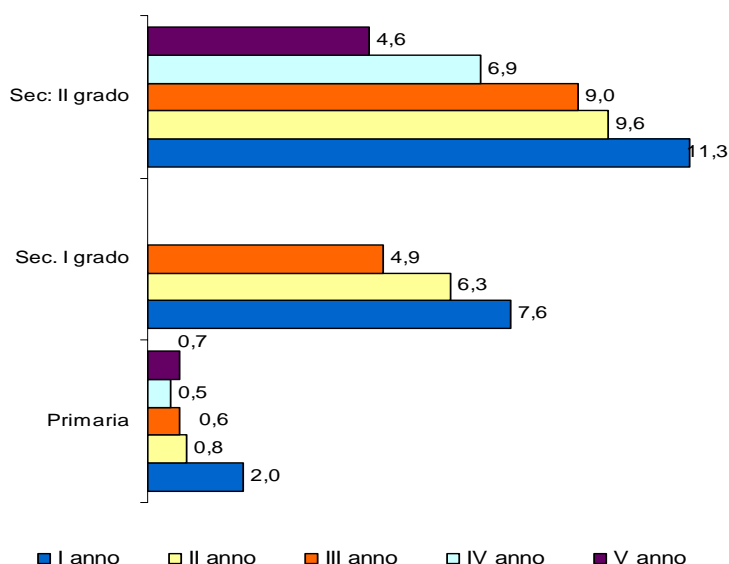


Tavola 9 - Alunni con cittadinanza non italiana per regione e livello scolastico (valori assoluti e percentuali) - A.S. 2007/2008

Regioni	Totale	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado	Totale	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado
			v.a.						per 100 alunni	
Italia	574.133	111.044	217.716	126.396	118.977	6,4	6,7	7,7	7,3	4,3
Piemonte	55.448	11.127	21.346	12.064	10.911	9,7	10,1	11,4	10,8	6,7
Valle d'Aosta	1.174	271	458	222	223	6,8	7,8	8,1	6,7	4,6
Lombardia	137.485	29.071	53.210	29.548	25.656	10,3	10,9	12,0	11,5	7,0
Trentino A.A.	11.975	2.736	4.583	2.690	1.966	7,5	8,7	8,4	8,2	4,9
Veneto	70.466	14.432	27.619	15.835	12.580	10,2	10,6	12,1	11,8	6,4
Friuli V.G.	13.956	2.732	5.043	3.027	3.154	8,9	9,0	10,1	10,3	6,8
Liguria	17.555	3.119	5.945	4.015	4.476	9,0	8,5	9,6	10,6	7,6
E. Romagna	65.813	11.985	24.878	13.763	15.187	11,8	11,1	13,6	13,2	9,3
Toscana	45.243	8.541	16.864	10.101	9.737	9,4	9,3	11,1	11,2	6,6
Umbria	13.688	2.739	5.066	2.844	3.039	11,4	12,2	13,6	12,7	7,9
Marche	22.112	4.522	7.942	4.698	4.950	9,9	11,1	11,5	11,3	6,9
Lazio	57.732	9.645	21.361	13.037	13.689	7,0	6,4	8,3	8,2	5,3
Abruzzo	9.690	1.804	3.624	2.234	2.028	5,0	5,3	6,2	6,0	3,1
Molise	987	156	385	237	209	2,1	2,0	2,7	2,6	1,2
Campania	13.050	1.805	4.746	3.218	3.281	1,2	0,9	1,4	1,5	0,9
Puglia	10.673	1.828	4.103	2.441	2.301	1,5	1,5	1,9	1,8	1,0
Basilicata	1.306	209	473	329	295	1,3	1,3	1,7	1,8	0,8
Calabria	7.858	1.260	3.045	1.861	1.692	2,3	2,1	3,1	2,9	1,4
Sicilia	14.726	2.581	5.883	3.356	2.906	1,7	1,7	2,2	1,9	1,0
Sardegna	3.196	481	1.142	876	697	1,3	1,2	1,6	1,9	0,8

Tavola 10 - Alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia per regione e livello scolastico (per 100 alunni con cittadinanza non italiana) A.S. 2007/2008

Regioni	Totale	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado	Totale	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado
			v.a.						per 100 alunni con cittadinanza non italiana	
Italia	199.120	79.113	89.422	22.474	8.111	34,7	71,2	41,1	17,8	6,8
Piemonte	19.317	8.216	8.712	1.830	559	34,8	73,8	40,8	15,2	5,1
Valle d'Aosta	424	173	201	35	15	36,1	63,8	43,9	15,8	6,7
Lombardia	55.757	22.186	25.039	6.373	2.159	40,6	76,3	47,1	21,6	8,4
Trentino A.A.	2.619	1.152	1.167	253	47	21,9	42,1	25,5	9,4	2,4
Veneto	26.074	10.765	11.891	2.693	725	37,0	74,6	43,1	17,0	5,8
Friuli V.G.	4.216	1.892	1.783	419	122	30,2	69,3	35,4	13,8	3,9
Liguria	5.019	2.305	2.197	326	191	28,6	73,9	37,0	8,1	4,3
E. Romagna	24.421	8.899	11.554	2.912	1.056	37,1	74,3	46,4	21,2	7,0
Toscana	14.766	5.850	6.696	1.571	649	32,6	68,5	39,7	15,6	6,7
Umbria	4.766	2.139	2.101	400	126	34,8	78,1	41,5	14,1	4,1
Marche	8.293	3.532	3.627	865	269	37,5	78,1	45,7	18,4	5,4
Lazio	18.246	6.632	7.820	2.700	1.094	31,6	68,8	36,6	20,7	8,0
Abruzzo	2.569	1.128	1.142	233	66	26,5	62,5	31,5	10,4	3,3
Molise	131	61	55	9	6	13,3	39,1	14,3	3,8	2,9
Campania	2.401	832	1.056	255	258	18,4	45,8	22,3	7,9	7,9
Puglia	3.012	1.112	1.381	364	155	28,2	60,7	33,7	14,9	6,7
Basilicata	198	81	79	19	19	15,2	38,8	16,7	5,8	6,4
Calabria	1.319	524	489	204	102	16,8	41,6	16,1	11,0	6,0
Sicilia	4.774	1.400	2.062	875	437	32,4	54,2	35,1	26,1	15,0
Sardegna	798	234	370	138	56	25,0	48,6	32,4	15,8	8,0

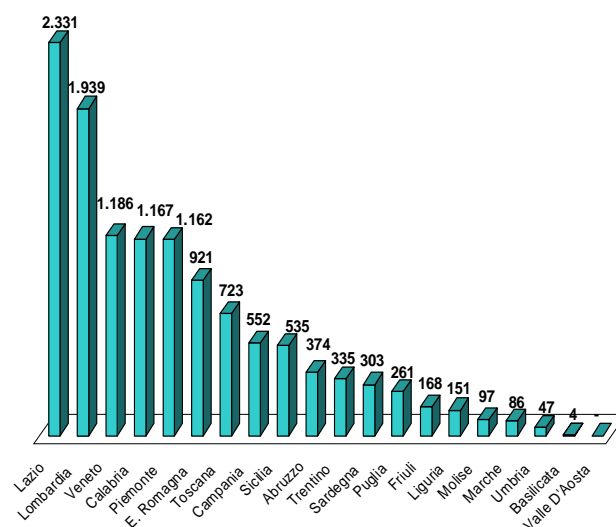
Tavola 11 - Alunni con cittadinanza non italiana entrati per la prima volta nel sistema scolastico italiano, per regione e livello scolastico (per 100 alunni con cittadinanza non italiana)_A.S. 2007/2008

Regioni	Totale	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado	Totale	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado
		v.a.			per 100 alunni con cittadinanza non italiana			
Italia	46.154	23.650	12.064	10.440	10,0	10,9	9,5	8,8
Piemonte	3.543	1.809	1.023	711	8,0	8,5	8,5	6,5
Valle d'Aosta	106	46	25	35	11,7	10,0	11,3	15,7
Lombardia	9.487	5.045	2.484	1.958	8,8	9,5	8,4	7,6
Trentino A.A.	454	254	113	87	4,9	5,5	4,2	4,4
Veneto	5.331	3.012	1.383	936	9,5	10,9	8,7	7,4
Friuli V.G.	1.200	630	267	303	10,7	12,5	8,8	9,6
Liguria	1.388	645	420	323	9,6	10,8	10,5	7,2
E. Romagna	4.704	2.414	1.106	1.184	8,7	9,7	8,0	7,8
Toscana	3.482	1.831	871	780	9,5	10,9	8,6	8,0
Umbria	1.001	411	333	257	9,1	8,1	11,7	8,5
Marche	1.382	593	341	448	7,9	7,5	7,3	9,1
Lazio	6.195	2.868	1.670	1.657	12,9	13,4	12,8	12,1
Abruzzo	868	419	194	255	11,0	11,6	8,7	12,6
Molise	162	75	48	39	19,5	19,5	20,3	18,7
Campania	1.822	873	451	498	16,2	18,4	14,0	15,2
Puglia	1.181	650	321	210	13,4	15,8	13,2	9,1
Basilicata	171	95	47	29	15,6	20,1	14,3	9,8
Calabria	1.206	589	384	233	18,3	19,3	20,6	13,8
Sicilia	1.967	1.137	442	388	16,2	19,3	13,2	13,4
Sardegna	504	254	141	109	18,6	22,2	16,1	15,6

Tavola 12 - Alunni nomadi presenti nel sistema scolastico per tipo scuola e ripartizione geografica (valori assoluti e percentuali)_A.S. 2007/2008

Ripartizioni geografiche	Totale	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado
		v. a.			
Italia	12.342	2.061	6.801	3.299	181
Nord-Ovest	3.252	532	1.868	832	20
Nord-Est	2.610	294	1.416	857	43
Centro	3.187	624	1.681	819	63
Mezzogiorno	3.293	611	1.836	791	55
		%			
Italia	100,0	16,7	55,1	26,7	1,5
Nord-Ovest	100,0	16,4	57,4	25,6	0,6
Nord-Est	100,0	11,3	54,3	32,8	1,6
Centro	100,0	19,6	52,7	25,7	2,0
Sud	100,0	18,6	55,8	24,0	1,7

Grafico 8 - Alunni nomadi presenti nel sistema scolastico per regione_A.S. 2007/ 2008





Appendice



Grafico 1 - Alunni con cittadinanza non italiana (per 100 iscritti)_Scuola dell'infanzia - A.S. 2007/2008

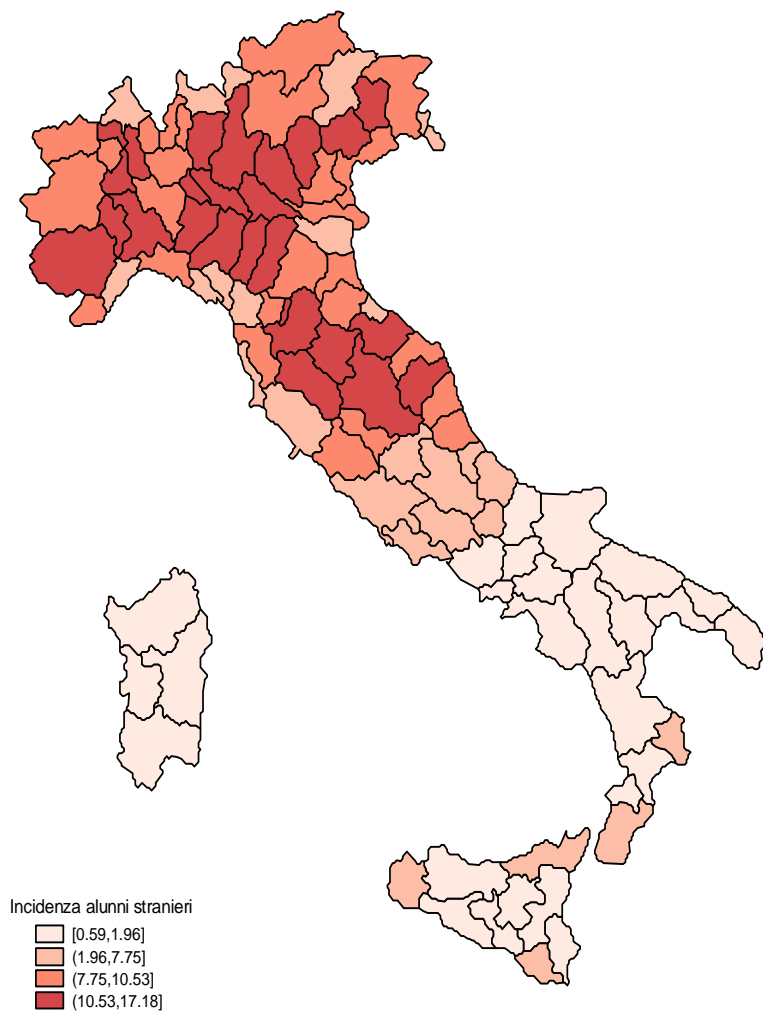




Grafico 2 - Alunni con cittadinanza non italiana (per 100 iscritti)_Scuola primaria - A.S. 2007/2008

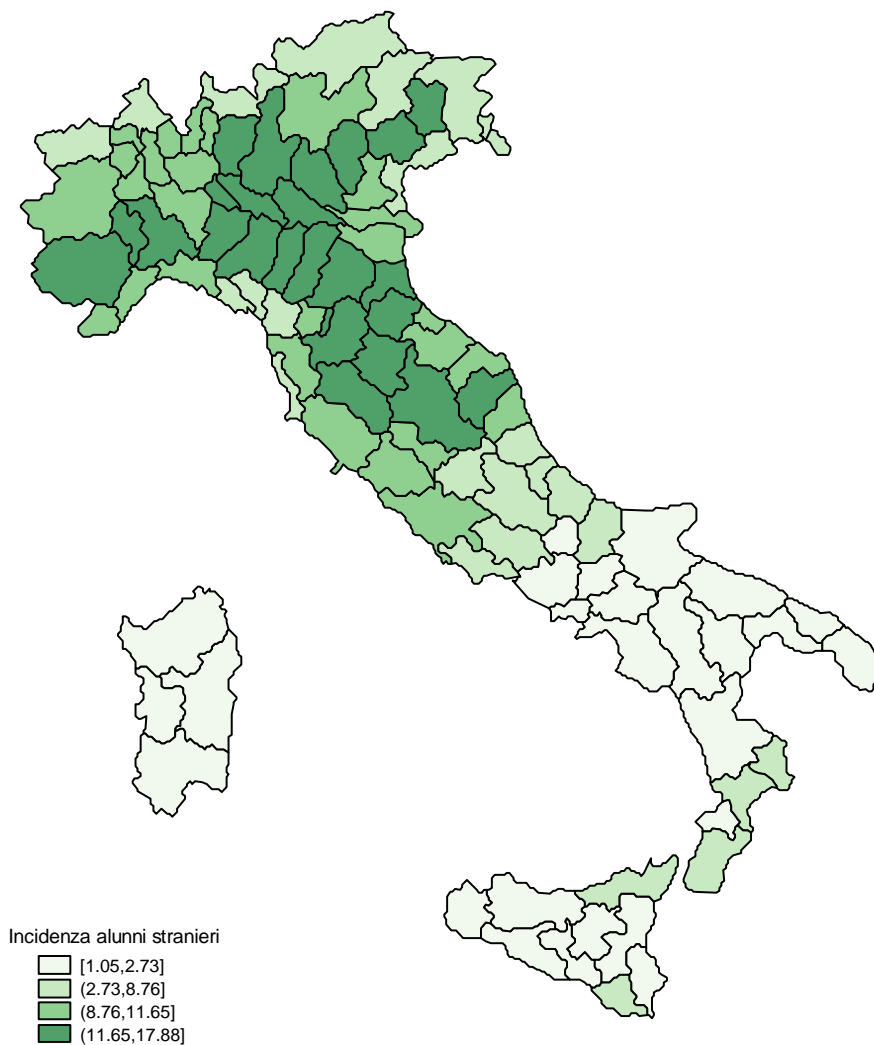




Grafico 3 - Alunni con cittadinanza non italiana (per 100 iscritti)_Scuola secondaria di I grado - A.S. 2007/2008

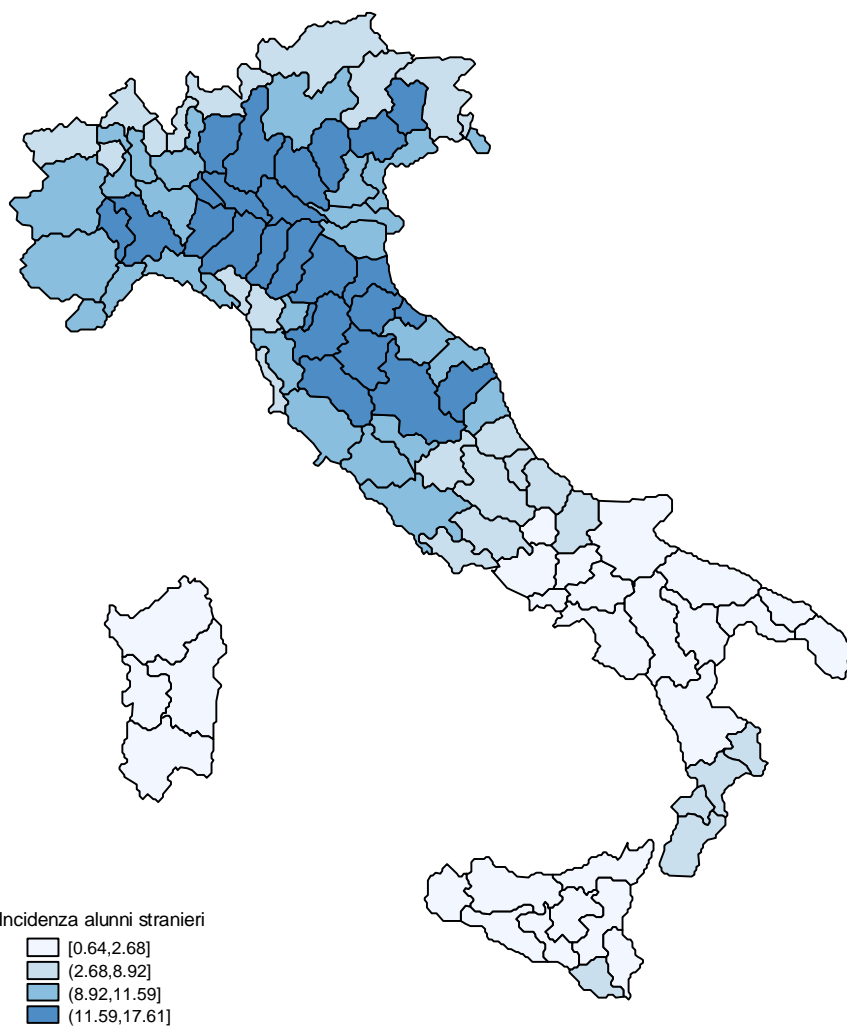
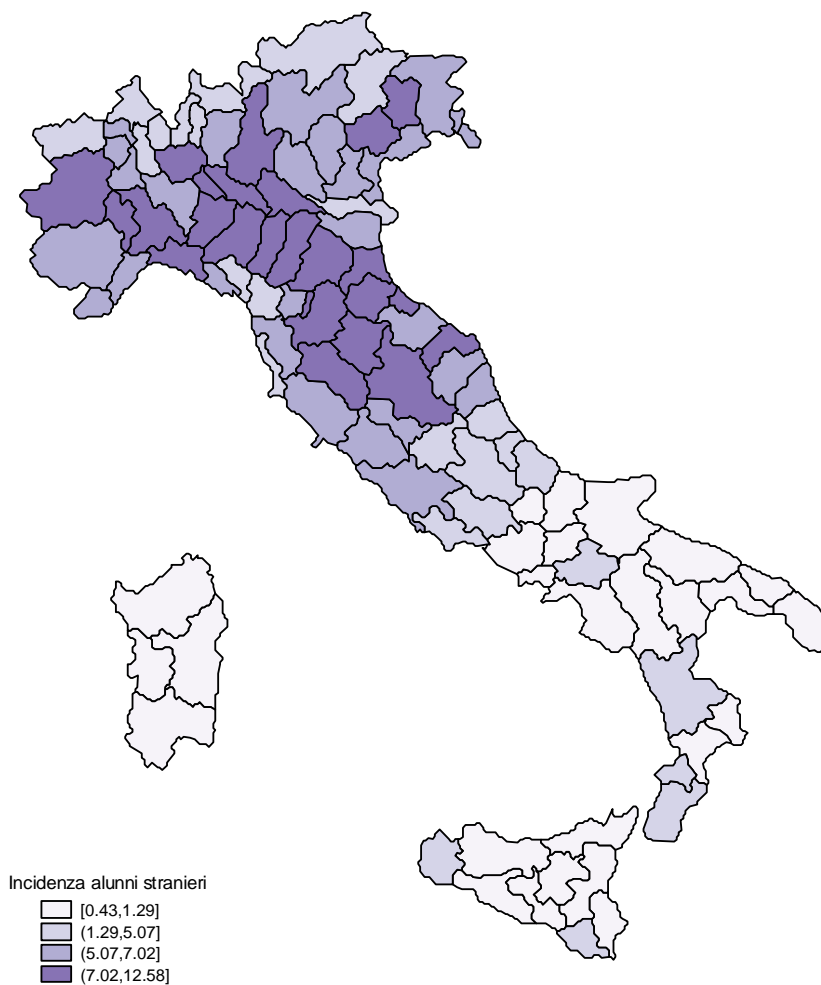




Grafico 4 - Alunni con cittadinanza non italiana (per 100 iscritti)_Scuola secondaria di II grado - A.S. 2007/2008



**App. 1 - Alunni con cittadinanza non italiana per ordine scuola e provincia (valori assoluti e percentuali) -
A.S. 2007/2008**

Province e regioni	Alunni con cittadinanza non italiana				per 100 iscritti			
	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado
Torino	5.242	10.527	5.959	6.293	9,1	10,8	10,4	7,3
Vercelli	478	789	478	440	11,2	11,1	10,5	6,3
Biella	405	737	350	373	9,3	9,7	7,5	5,2
Verbano-Cusio-Ossola	183	395	252	229	4,7	5,9	6,2	3,4
Novara	984	1.751	959	654	10,6	11,1	10,1	5,0
Cuneo	1.862	3.286	1.805	1.240	12,0	12,1	11,1	5,5
Asti	697	1.349	768	554	13,2	14,8	14,1	8,5
Alessandria	1.276	2.512	1.493	1.128	13,1	15,3	14,8	7,9
Piemonte	11.127	21.346	12.064	10.911	10,1	11,4	10,8	6,7
Aosta	271	458	222	223	7,8	8,1	6,7	4,6
Valle D'Aosta	271	458	222	223	7,8	8,1	6,7	4,6
Varese	1.922	3.820	2.106	1.920	8,3	9,7	8,9	5,1
Como	1.274	2.488	1.283	928	7,9	9,2	8,1	4,7
Lecco	785	1.441	839	560	8,3	9,2	9,3	4,4
Sondrio	234	452	219	182	4,6	5,2	4,2	2,3
Milano	11.119	19.732	11.274	11.273	10,5	11,4	11,3	8,0
Bergamo	3.450	6.428	3.667	2.576	10,7	11,9	11,8	5,9
Brescia	5.195	9.365	4.938	3.963	14,6	15,6	14,2	8,3
Pavia	1.180	2.521	1.417	1.271	9,8	11,7	11,2	6,7
Lodi	785	1.313	774	630	13,0	13,2	12,8	7,1
Cremona	1.299	2.433	1.234	1.243	14,4	15,8	13,6	8,1
Mantova	1.828	3.217	1.797	1.110	17,2	17,9	17,4	8,8
Lombardia	29.071	53.210	29.548	25.656	10,9	12,0	11,5	7,0
Bolzano-Bozen	1.199	1.889	1.117	876	7,9	6,7	6,6	4,6
Trento	1.537	2.694	1.573	1.090	9,5	10,1	9,9	5,2
Trentino	2.736	4.583	2.690	1.966	8,7	8,4	8,2	4,9
Verona	3.244	5.707	3.112	2.230	12,4	13,2	12,2	6,4
Vicenza	3.235	6.038	3.366	2.608	12,5	13,7	13,0	7,0
Belluno	338	706	444	401	6,2	7,8	8,0	4,6
Treviso	3.066	6.483	3.709	2.945	12,0	14,9	14,6	7,9
Venezia	1.748	3.240	1.983	1.791	7,8	8,8	9,6	5,9
Padova	2.353	4.489	2.650	2.189	9,2	10,6	10,7	6,0
Rovigo	448	956	571	416	8,4	10,3	9,9	4,2
Veneto	14.432	27.619	15.835	12.580	10,6	12,1	11,8	6,4
Pordenone	1.121	1.964	1.169	965	13,2	14,3	14,8	8,1
Udine	1.049	1.863	1.125	1.325	7,8	8,5	8,7	6,3
Gorizia	234	464	255	368	7,0	8,1	7,8	6,8
Trieste	328	752	478	496	6,3	8,7	9,1	5,9
Friuli	2.732	5.043	3.027	3.154	9,0	10,1	10,3	6,8
Imperia	475	902	613	551	9,3	10,4	11,3	6,7
Savona	476	1.077	630	616	7,3	10,0	9,9	6,0
Genova	1.865	3.263	2.290	2.814	9,3	9,7	11,0	8,7
La Spezia	303	703	482	495	6,1	8,3	9,1	6,1
Liguria	3.119	5.945	4.015	4.476	8,5	9,6	10,6	7,6
Piacenza	998	2.014	1.104	1.195	15,0	17,5	16,4	11,3
Parma	1.176	2.456	1.396	1.763	11,9	14,1	14,0	10,0
Reggio Em	1.683	4.000	2.096	2.067	11,9	16,4	15,3	10,8
Modena	2.481	4.732	2.617	2.729	13,5	15,3	14,5	9,4
Bologna	2.529	5.175	2.703	2.599	10,4	12,9	12,2	8,2
Ferrara	554	1.292	652	790	7,5	10,5	9,2	5,8
Ravenna	915	1.802	1.064	1.117	9,7	11,8	12,0	8,4
Forlì	1.017	1.951	1.156	1.296	10,1	12,0	12,2	8,0
Rimini	632	1.456	975	1.631	7,8	10,4	12,0	12,6
E. Romagna	11.985	24.878	13.763	15.187	11,1	13,6	13,2	9,3
Massa C	308	587	284	391	6,6	7,7	6,0	4,4
Lucca	692	1.358	787	733	7,1	8,4	8,0	4,7
Pistoia	671	1.361	829	800	9,3	11,1	11,6	6,7
Firenze	2.754	5.112	3.098	2.835	10,8	12,2	12,9	7,5
Prato	983	1.934	1.122	931	15,0	17,5	17,6	10,3
Livorno	362	844	579	628	4,7	6,4	7,2	4,6
Pisa	811	1.683	913	846	7,9	10,0	9,3	5,6
Arezzo	938	1.867	1.118	1.260	10,8	13,0	12,9	8,1
Siena	681	1.368	876	766	10,6	12,7	13,5	7,5
Grosseto	341	750	495	547	6,8	9,0	9,7	5,8
Toscana	8.541	16.864	10.101	9.737	9,3	11,1	11,2	6,6

segue: **App. 1** - Alunni con cittadinanza non italiana per ordine scuola e provincia (valori assoluti e percentuali) - A.S. 2007/2008

Province e regioni	Alunni con cittadinanza non italiana				per 100 iscritti			
	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado
Perugia	2.228	4.085	2.278	2.432	13,0	14,6	13,6	8,2
Terni	511	981	566	607	9,4	10,5	10,1	6,9
Umbria	2.739	5.066	2.844	3.039	12,2	13,6	12,7	7,9
Pesaro	1.103	1.899	1.105	1.100	10,7	11,3	11,1	7,0
Ancona	1.331	2.356	1.403	1.686	10,5	11,3	11,4	7,7
Macerata	1.092	1.978	1.210	940	13,3	14,3	14,3	6,6
Ascoli	996	1.709	980	1.224	10,3	9,9	9,1	6,2
Marche	4.522	7.942	4.698	4.950	11,1	11,5	11,3	6,9
Viterbo	610	1.228	738	665	7,9	9,4	9,0	5,1
Rieti	252	521	326	357	6,4	8,0	7,5	4,7
Roma	7.585	16.887	10.250	11.157	6,9	8,9	9,0	6,1
Latina	662	1.621	1.025	910	4,3	6,1	6,0	3,2
Frosinone	536	1.104	698	600	4,2	5,0	4,7	2,2
Lazio	9.645	21.361	13.037	13.689	6,4	8,3	8,2	5,3
L'Aquila	495	964	571	549	6,8	7,6	6,9	3,6
Teramo	642	1.119	786	469	7,8	8,1	8,8	3,7
Pescara	277	622	353	546	3,3	4,3	3,9	3,1
Chieti	390	919	524	464	3,8	5,3	4,8	2,4
Abruzzo	1.804	3.624	2.234	2.028	5,3	6,2	6,0	3,1
Isernia	38	114	72	56	2,0	3,2	3,0	1,3
Campobasso	118	271	165	153	2,0	2,6	2,4	1,2
Molise	156	385	237	209	2,0	2,7	2,6	1,2
Caserta	498	1.174	778	692	1,5	2,2	2,3	1,2
Benevento	94	174	104	153	1,2	1,2	1,1	0,9
Napoli	701	2.040	1.382	1.493	0,6	1,1	1,1	0,8
Avellino	141	366	285	348	1,2	1,7	2,1	1,5
Salerno	371	992	669	595	1,1	1,7	1,8	0,9
Campania	1.805	4.746	3.218	3.281	0,9	1,4	1,5	0,9
Foggia	366	932	562	371	1,6	2,4	2,3	0,9
Bari	881	1.823	1.090	1.114	1,8	2,1	2,0	1,3
Taranto	178	362	245	210	1,0	1,2	1,3	0,6
Brindisi	106	321	169	188	0,9	1,6	1,3	0,9
Lecce	297	665	375	418	1,3	1,7	1,5	0,9
Puglia	1.828	4.103	2.441	2.301	1,5	1,9	1,8	1,0
Potenza	108	251	162	143	1,1	1,4	1,4	0,6
Matera	101	222	167	152	1,8	2,2	2,7	1,2
Basilicata	209	473	329	295	1,3	1,7	1,8	0,8
Cosenza	337	913	547	633	1,7	2,7	2,5	1,5
Crotone	130	266	173	103	2,3	2,8	2,8	1,1
Catanzaro	188	570	349	288	1,9	3,1	3,0	1,3
Vibo Valentia	97	219	164	160	1,8	2,5	2,9	1,6
Reggio Cal	508	1.077	628	508	2,9	3,7	3,3	1,6
Calabria	1.260	3.045	1.861	1.692	2,1	3,1	2,9	1,4
Trapani	269	542	351	352	2,1	2,4	2,3	1,5
Palermo	472	1.367	786	745	1,3	2,0	1,7	1,1
Messina	417	938	510	407	2,4	3,1	2,5	1,2
Agrigento	157	420	211	190	1,1	1,7	1,3	0,7
Caltanissetta	136	224	132	132	1,5	1,4	1,3	0,8
Enna	29	103	39	53	0,6	1,1	0,6	0,5
Catania	540	1.121	615	590	1,5	1,8	1,5	0,9
Ragusa	408	753	454	266	4,3	4,5	4,2	1,6
Siracusa	153	415	258	171	1,2	2,0	2,0	0,8
Sicilia	2.581	5.883	3.356	2.906	1,7	2,2	1,9	1,0
Sassari	226	478	331	311	1,9	2,3	2,4	1,3
Nuoro	58	135	107	60	0,9	1,2	1,4	0,4
Oristano	22	77	66	48	0,6	1,2	1,6	0,6
Cagliari	175	452	372	278	1,0	1,4	1,8	0,7
Sardegna	481	1.142	876	697	1,2	1,6	1,9	0,8
Nord-Ovest	43.588	80.959	45.849	41.266	10,5	11,6	11,1	6,9
Nord-Est	31.885	62.123	35.315	32.887	10,4	12,0	11,8	7,4
Centro	25.447	51.233	30.680	31.415	8,3	9,9	9,8	6,1
Sud	7.062	16.376	10.320	9.806	1,6	2,2	2,2	1,2
Isole	3.062	7.025	4.232	3.603	1,6	2,1	1,9	1,0
Nazionale	111.044	217.716	126.396	118.977	6,7	7,7	7,3	4,3

**App. 2 - Alunni con cittadinanza non italiana per tipo scuola e provincia (valori percentuali) _
Scuola secondaria di II grado - A.S.2007/2008**

Province e regioni	Totale	Licei	Istituti/scuole magistrali	Istituti tecnici	Istituti professionali	Istruzione artistica
Torino	7,3	3,1	5,1	8,8	13,3	3,7
Vercelli	6,3	2,1	5,6	6,8	9,3	4,2
Biella	5,2	1,8	0,9	5,9	8,5	5,1
Verbano-Cusio-Ossola	3,4	1,2	0,0	4,1	4,6	2,3
Novara	5,0	2,1	2,7	6,9	8,5	3,5
Cuneo	5,5	2,8	4,3	5,3	9,8	3,8
Asti	8,5	2,8	6,1	9,3	18,3	4,1
Alessandria	7,9	3,5	7,3	8,6	16,6	9,5
Piemonte	6,7	2,9	4,9	7,6	12,0	4,1
Aosta	4,6	2,0	4,2	5,4	6,4	4,7
Valle D'Aosta	4,6	2,0	4,2	5,4	6,4	4,7
Varese	5,1	1,6	2,4	5,5	10,6	3,9
Como	4,7	1,9	2,9	5,2	9,2	5,2
Lecco	4,4	1,2	2,5	4,9	9,8	1,7
Sondrio	2,3	0,9	2,0	1,7	4,2	1,6
Milano	8,0	2,4	3,6	9,1	18,8	3,7
Bergamo	5,9	1,6	3,5	5,8	13,5	2,6
Brescia	8,3	2,6	4,9	8,8	15,7	7,3
Pavia	6,7	2,5	4,0	7,1	13,0	2,3
Lodi	7,1	2,1	5,6	7,9	13,3	4,0
Cremona	8,1	2,1	6,8	8,1	16,9	2,4
Mantova	8,8	3,8	5,7	9,2	17,7	4,4
Lombardia	7,0	2,2	3,8	7,7	14,9	3,7
Bolzano-Bozen	4,6	4,3	2,3	3,7	7,8	4,9
Trento	5,2	2,9	5,6	5,3	12,8	2,2
Trentino	4,9	3,5	4,0	4,6	9,6	2,6
Verona	6,4	2,5	2,3	9,0	11,0	4,5
Vicenza	7,0	2,7	2,8	6,6	13,8	2,8
Belluno	4,6	1,1	3,8	4,5	8,2	1,7
Treviso	7,9	2,1	3,1	8,5	15,5	4,4
Venezia	5,9	2,0	4,1	6,4	12,5	4,1
Padova	6,0	1,9	3,3	7,7	11,8	3,5
Rovigo	4,2	1,0	1,6	4,1	7,5	10,9
Veneto	6,4	2,2	3,0	7,3	12,6	4,0
Pordenone	8,1	3,7	3,7	7,9	17,7	5,0
Udine	6,3	2,6	5,8	5,9	12,2	3,9
Gorizia	6,8	3,0	6,9	5,4	15,3	4,6
Trieste	5,9	3,1	4,6	7,6	12,6	5,6
Friuli	6,8	3,1	5,2	6,6	14,1	4,7
Imperia	6,7	3,2	4,8	6,2	13,2	6,3
Savona	6,0	2,5	3,1	7,0	12,3	2,2
Genova	8,7	2,3	6,0	9,4	23,1	4,3
La Spezia	6,1	1,4	4,4	4,6	18,5	4,8
Liguria	7,6	2,3	4,9	7,7	19,0	4,4
Piacenza	11,3	4,1	5,4	12,2	26,8	5,5
Parma	10,0	3,8	3,8	11,8	19,7	5,9
Reggio Em	10,8	2,6	4,3	10,0	21,2	5,1
Modena	9,4	2,3	4,4	8,4	21,3	4,6
Bologna	8,2	2,5	4,4	9,4	18,5	4,8
Ferrara	5,8	2,3	3,3	6,2	11,0	3,2
Ravenna	8,4	3,5	3,2	7,2	15,4	4,8
Forlì	8,0	2,3	1,1	8,4	16,0	5,1
Rimini	12,6	6,5	21,4	14,1	21,3	9,2
E. Romagna	9,3	3,1	4,6	9,6	18,9	5,5
Massa C	4,4	1,9	2,8	4,5	8,1	2,7
Lucca	4,7	2,3	3,1	3,7	10,1	6,5
Pistoia	6,7	3,2	3,4	6,2	10,8	5,4
Firenze	7,5	2,7	6,0	8,6	15,3	6,1
Prato	10,3	5,8	4,0	12,1	16,8	18,5
Livorno	4,6	2,4	2,8	4,6	8,9	0,0
Pisa	5,6	2,0	5,5	5,2	14,4	7,4
Arezzo	8,1	2,8	4,9	8,4	18,7	11,3
Siena	7,5	1,7	5,1	8,8	15,4	7,6
Grosseto	5,8	3,0	4,1	4,6	10,6	3,4
Toscana	6,6	2,7	4,4	6,9	13,0	6,8

segue: **App. 2** - Alunni con cittadinanza non italiana per tipo scuola e provincia (valori percentuali) _
Scuola secondaria di II grado - A.S.2007/2008

Province e regioni	Totale	Licei	Istituti/scuole magistrali	Istituti tecnici	Istituti professionali	Istruzione artistica
Perugia	8,2	3,3	4,6	8,0	17,3	7,6
Terni	6,9	3,4	6,1	7,5	16,1	6,1
Umbria	7,9	3,3	5,0	7,9	17,1	7,1
Pesaro	7,0	3,7	3,5	6,4	13,2	6,0
Ancona	7,7	2,7	-	7,3	16,3	10,6
Macerata	6,6	2,6	6,1	5,9	14,4	4,6
Ascoli	6,2	1,9	3,0	5,6	14,6	5,6
Marche	6,9	2,7	4,1	6,4	14,7	6,4
Viterbo	5,1	3,6	2,6	5,4	9,3	8,6
Rieti	4,7	2,5	3,3	5,6	7,0	4,3
Roma	6,1	2,8	5,7	8,8	11,4	4,9
Latina	3,2	1,8	2,6	3,7	5,0	5,6
Frosinone	2,2	0,9	2,1	2,0	4,1	3,0
Lazio	5,3	2,6	4,5	7,0	9,4	4,9
L'Aquila	3,6	1,5	4,1	3,8	7,3	6,4
Teramo	3,7	2,4	1,0	4,2	6,2	3,1
Pescara	3,1	1,2	3,1	3,7	7,0	3,2
Chieti	2,4	1,1	2,7	2,5	5,2	2,1
Abruzzo	3,1	1,5	3,0	3,4	6,4	3,7
Isernia	1,3	0,5	3,1	1,1	0,0	3,4
Campobasso	1,2	0,3	1,3	1,3	2,7	0,2
Molise	1,2	0,4	1,8	1,2	2,6	1,6
Caserta	1,2	0,5	1,2	1,4	2,3	1,2
Benevento	0,9	0,5	1,0	0,6	1,8	0,7
Napoli	0,8	0,4	1,5	0,8	1,1	0,8
Avellino	1,5	0,7	1,8	1,7	2,3	1,1
Salerno	0,9	0,5	1,0	0,8	1,7	1,2
Campania	0,9	0,5	1,4	0,9	1,5	1,0
Foggia	0,9	0,6	0,9	0,9	1,8	0,8
Bari	1,3	0,8	1,3	1,4	1,8	1,1
Taranto	0,6	0,6	0,1	0,4	1,1	0,6
Brindisi	0,9	0,5	0,8	0,6	1,6	0,0
Lecce	0,9	0,5	0,4	0,9	2,0	0,4
Puglia	1,0	0,7	0,8	1,0	1,7	0,7
Potenza	0,6	0,3	0,4	0,6	1,3	0,1
Matera	1,2	0,6	2,3	0,9	1,9	1,4
Basilicata	0,8	0,4	1,2	0,7	1,5	0,5
Cosenza	1,5	0,8	2,1	1,3	2,5	2,7
Crotone	1,1	0,6	0,9	1,2	1,6	0,0
Catanzaro	1,3	0,6	1,9	1,1	2,2	2,8
Vibo Valentia	1,6	1,6	1,3	1,8	1,8	0,4
Reggio Cal	1,6	0,8	1,9	1,7	2,5	2,2
Calabria	1,4	0,8	1,8	1,4	2,3	2,1
Trapani	1,5	0,5	0,3	1,8	3,0	2,5
Palermo	1,1	0,7	1,1	1,4	1,3	0,9
Messina	1,2	0,6	1,4	1,7	1,4	0,9
Agrigento	0,7	0,2	0,7	0,7	1,2	3,9
Caltanissetta	0,8	0,3	0,0	0,9	1,8	0,2
Enna	0,5	0,1	0,7	0,7	1,1	0,0
Catania	0,9	0,6	1,1	1,1	1,2	0,6
Ragusa	1,6	0,6	1,4	1,6	3,6	1,1
Siracusa	0,8	0,6	1,2	1,0	0,6	0,4
Sicilia	1,0	0,6	1,0	1,3	1,5	1,0
Sassari	1,3	1,1	1,0	1,0	2,0	1,0
Nuoro	0,4	0,2	0,1	0,6	0,8	0,0
Oristano	0,6	0,4	0,6	0,7	0,6	1,3
Cagliari	0,7	0,6	0,7	0,5	1,2	0,8
Sardegna	0,8	0,7	0,7	0,7	1,4	0,8
Nord-Ovest	6,9	2,4	4,2	7,7	14,4	3,9
Nord-Est	7,4	2,7	3,8	7,8	15,0	4,5
Centro	6,1	2,7	4,5	6,9	12,0	6,0
Sud	1,2	0,7	1,5	1,2	1,9	1,3
Isole	1,0	0,6	0,9	1,1	1,5	1,0
Nazionale	4,3	1,7	2,8	4,8	8,7	3,4

App. 3 - Alunni con cittadinanza non italiana per continente di provenienza e provincia (valori assoluti e percentuali)
 – A.S.2007/2008

Province e regioni	Europa	di cui: UE	Africa	America	Asia	Oceania	Apolide	Non indicato	Totale complessivo
Torino	15.546	12.031	6.909	3.395	1.957	11	15	188	28.021
Vercelli	935	355	951	154	137	2		6	2.185
Biella	597	283	930	111	217			10	1.865
Verbano-Cusio-Ossola	497	167	298	136	126	2		-	1.059
Novara	1.894	558	1.624	469	337	9		15	4.348
Cuneo	4.344	1.464	2.908	365	535			41	8.193
Asti	2.394	891	770	134	67	3		-	3.368
Alessandria	3.649	1.438	1.682	788	288			2	6.409
Piemonte	29.856	17.187	16.072	5.552	3.664	27	15	262	55.448
Aosta	428	219	587	101	57			1	1.174
Valle D'Aosta	428	219	587	101	57	-	1	-	1.174
Varese	4.032	1.191	2.789	1.658	1.265	4	1	19	9.768
Como	2.611	849	1.883	744	721	9	4	1	5.973
Lecco	1.477	428	1.440	438	269		1	-	3.625
Sondrio	449	153	431	104	102	1		-	1.087
Milano	14.882	7.121	11.138	14.798	12.511	7	18	44	53.398
Bergamo	5.646	1.962	6.253	2.136	2.061	2		23	16.121
Brescia	9.307	2.772	7.688	984	5.452	7	20	3	23.461
Pavia	3.524	1.807	1.482	942	433	4		4	6.389
Lodi	1.563	777	1.085	493	361			-	3.502
Cremona	2.453	1.354	1.897	356	1.502	1		-	6.209
Mantova	2.355	938	2.449	569	2.571	2		6	7.952
Lombardia	48.299	19.352	38.535	23.222	27.248	37	44	100	137.485
Bolzano-Bozen	3.142	741	795	252	887	1	4	-	5.081
Trento	4.093	1.186	1.640	566	582	2		11	6.894
Trentino	7.235	1.927	2.435	818	1.469	3	4	11	11.975
Verona	6.585	3.312	4.831	1.073	1.800	4		-	14.293
Vicenza	7.512	1.566	4.267	629	2.799	3		37	15.247
Belluno	1.101	229	427	142	214			5	1.889
Treviso	9.021	2.802	4.028	866	2.281	1	1	5	16.203
Venezia	5.222	1.559	1.296	416	1.821	5		2	8.762
Padova	6.889	3.352	2.983	376	1.384	4	2	43	11.681
Rovigo	1.041	347	759	73	505		7	6	2.391
Veneto	37.371	13.167	18.591	3.575	10.804	17	10	98	70.466
Pordenone	3.024	1.070	1.333	379	448	3	4	28	5.219
Udine	3.637	1.028	922	424	335	7		37	5.362
Gorizia	866	211	130	67	223	1		34	1.321
Trieste	1.675	327	71	116	185	6	1	-	2.054
Friuli	9.202	2.636	2.456	986	1.191	17	5	99	13.956
Imperia	1.483	465	594	327	129			8	2.541
Savona	1.613	372	556	497	116	1		16	2.799
Genova	2.580	803	1.135	5.817	670	5	3	22	10.232
La Spezia	921	338	401	556	98	3		4	1.983
Liguria	6.597	1.978	2.686	7.197	1.013	9	3	50	17.555
Piacenza	2.871	602	1.375	658	392	2		13	5.311
Parma	2.887	734	2.238	635	1.021	1		9	6.791
Reggio Em	3.043	665	3.800	354	2.645	1	1	2	9.846
Modena	4.000	1.221	5.977	414	2.150	1		17	12.559
Bologna	4.790	2.065	4.616	683	2.910	4	2	1	13.006
Ferrara	1.460	488	1.057	113	654	1		3	3.288
Ravenna	2.994	1.018	1.437	172	242		2	51	4.898
Forlì	2.935	1.093	1.616	221	648			-	5.420
Rimini	3.368	592	506	418	398		4	-	4.694
E. Romagna	28.348	8.478	22.622	3.668	11.060	10	9	96	65.813
Massa C	933	444	402	136	75			24	1.570
Lucca	2.248	1.152	783	253	269	16	1	-	3.570
Pistoia	2.843	815	501	147	163	4	3	-	3.661
Firenze	6.752	2.330	1.871	1.649	3.385	18	81	43	13.799
Prato	1.754	404	585	162	2.468		1	-	4.970
Livorno	1.526	498	343	388	149	2	4	1	2.413
Pisa	2.665	729	864	287	427	4	6	-	4.253
Arezzo	3.663	1.931	600	246	670	1		3	5.183
Siena	2.711	926	525	233	221	1		-	3.691
Grosseto	1.633	699	270	145	74	1		10	2.133
Toscana	26.728	9.928	6.744	3.646	7.901	47	96	81	45.243

segue: App. 3 - Alunni con cittadinanza non italiana per continente di provenienza e provincia (valori assoluti e percentuali) – A.S.2007/2008

Province e regioni	Europa	di cui: UE	Africa	America	Asia	Oceania	Apolide	Non indicato	Totale complessivo
Perugia	6.349	2.207	2.721	1.424	513	14	1	1	11.023
Terni	1.962	915	212	170	320			1	2.665
Umbria	8.311	3.122	2.933	1.594	833	14	1	2	13.688
Pesaro	2.961	746	1.560	332	289	1		64	5.207
Ancona	3.465	1.095	1.621	688	987	4		11	6.776
Macerata	2.974	700	871	364	988	2		21	5.220
Ascoli	2.637	802	1.208	224	835	4		1	4.909
Marche	12.037	3.343	5.260	1.608	3.099	11	-	97	22.112
Viterbo	2.327	1.612	408	269	231	6		-	3.241
Rieti	1.140	631	119	123	70	3		1	1.456
Roma	27.693	20.871	4.083	6.082	7.588	46	74	313	45.879
Latina	2.921	2.245	492	252	527	2	16	8	4.218
Frosinone	2.192	1.138	450	145	109	2	7	33	2.938
Lazio	36.273	26.497	5.552	6.871	8.525	59	97	355	57.732
L'Aquila	1.906	793	324	190	114			45	2.579
Teramo	1.953	559	345	183	524			11	3.016
Pescara	1.338	573	126	190	141	1		2	1.798
Chieti	1.829	715	177	202	82	3		4	2.297
Abruzzo	7.026	2.640	972	765	861	4	-	62	9.690
Isernia	167	98	80	21	7	5		-	280
Campobasso	463	286	130	56	50			8	707
Molise	630	384	210	77	57	5	-	8	987
Caserta	2.154	979	608	187	129	2	7	55	3.142
Benevento	367	196	112	25	13			8	525
Napoli	3.268	1.725	469	698	794	9	105	273	5.616
Avellino	734	363	209	100	68			29	1.140
Salerno	1.717	973	530	145	164	1		70	2.627
Campania	8.240	4.236	1.928	1.155	1.168	12	112	435	13.050
Foggia	1.755	1.034	301	50	94	3		28	2.231
Bari	3.365	780	850	252	350			91	4.908
Taranto	654	223	102	73	128		2	36	995
Brindisi	631	165	71	33	47	1		1	784
Lecce	1.014	413	372	100	256	2		11	1.755
Puglia	7.419	2.615	1.696	508	875	6	2	167	10.673
Potenza	396	262	169	24	53			22	664
Matera	435	191	94	21	90			2	642
Basilicata	831	453	263	45	143	-	-	24	1.306
Cosenza	1.511	976	444	133	179	2	1	160	2.430
Crotone	498	309	107	13	44			10	672
Catanzaro	648	388	580	51	75	1		40	1.395
Vibo Valentia	417	283	148	31	30			14	640
Reggio Cal	1.630	1.207	603	97	344	3		44	2.721
Calabria	4.704	3.163	1.882	325	672	6	1	268	7.858
Trapani	526	360	844	37	62			45	1.514
Palermo	975	721	834	234	1.266	2		59	3.370
Messina	1.038	631	520	116	556	8		34	2.272
Agrigento	557	512	293	30	73		1	24	978
Caltanissetta	325	290	227	22	48			2	624
Enna	130	108	40	7	18			29	224
Catania	1.339	1.001	740	254	460	10		63	2.866
Ragusa	870	386	852	88	53	1		17	1.881
Siracusa	567	479	247	55	101			27	997
Sicilia	6.327	4.488	4.597	843	2.637	21	1	300	14.726
Sassari	724	538	340	117	124	2	13	26	1.346
Nuoro	130	106	157	16	43		5	9	360
Oristano	88	40	50	23	36	2	12	2	213
Cagliari	395	236	302	109	414	1	26	30	1.277
Sardegna	1.337	920	849	265	617	5	56	67	3.196
Nord-Ovest	85.180	38.736	57.880	36.072	31.982	73	63	412	211.662
Nord-Est	82.156	26.208	46.104	9.047	24.524	47	28	304	162.210
Centro	83.349	42.890	20.489	13.719	20.358	131	194	535	138.775
Sud	28.850	13.491	6.951	2.875	3.776	33	115	964	43.564
Isole	7.664	5.408	5.446	1.108	3.254	26	57	367	17.922
Nazionale	287.199	126.733	136.870	62.821	83.894	310	457	2.582	574.133

App. 4 - Alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia per ordine scuola e provincia (valori assoluti e percentuali)
- A.S. 2007/2008

Province e regioni	Alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia					Per 100 alunni con cittadinanza non italiana				
	Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado		Infanzia	Primaria	Secondaria I grado	Secondaria II grado	
Torino	3.678	3.936	840	291		70,2	37,4	14,1	4,6	
Vercelli	371	392	146	34		77,6	49,7	30,5	7,7	
Biella	322	428	83	32		79,5	58,1	23,7	8,6	
Verbano-Cusio-Ossola	125	161	27	13		68,3	40,8	10,7	5,7	
Novara	753	817	186	43		76,5	46,7	19,4	6,6	
Cuneo	1.532	1.552	303	99		82,3	47,2	16,8	8,0	
Asti	512	573	79	16		73,5	42,5	10,3	2,9	
Alessandria	923	853	166	31		72,3	34,0	11,1	2,7	
Piemonte	8.216	8.712	1.830	559		73,8	40,8	15,2	5,1	
Aosta	173	201	35	15		63,8	43,9	15,8	6,7	
Valle D'Aosta	173	201	35	15		63,8	43,9	15,8	6,7	
Varese	1.407	1.721	453	89		73,2	45,1	21,5	4,6	
Como	925	1.201	294	85		72,6	48,3	22,9	9,2	
Lecco	622	644	179	27		79,2	44,7	21,3	4,8	
Sondrio	118	157	24	4		50,4	34,7	11,0	2,2	
Milano	8.403	10.004	2.788	1.235		75,6	50,7	24,7	11,0	
Bergamo	2.674	2.872	753	175		77,5	44,7	20,5	6,8	
Brescia	4.140	4.564	978	311		79,7	48,7	19,8	7,8	
Pavia	841	870	133	36		71,3	34,5	9,4	2,8	
Lodi	652	507	95	31		83,1	38,6	12,3	4,9	
Cremona	997	1.057	284	61		76,8	43,4	23,0	4,9	
Mantova	1.407	1.442	392	105		77,0	44,8	21,8	9,5	
Lombardia	22.186	25.039	6.373	2.159		76,3	47,1	21,6	8,4	
Bolzano-Bozen	-	-	-	-		0,0	0,0	0,0	0,0	
Trento	1.152	1.167	253	47		75,0	43,3	16,1	4,3	
Trentino	1.152	1.167	253	47		42,1	25,5	9,4	2,4	
Verona	2.548	2.816	680	152		78,5	49,3	21,9	6,8	
Vicenza	2.503	2.934	792	212		77,4	48,6	23,5	8,1	
Belluno	218	255	53	21		64,5	36,1	11,9	5,2	
Treviso	2.298	2.804	490	123		75,0	43,3	13,2	4,2	
Venezia	1.080	962	231	87		61,8	29,7	11,6	4,9	
Padova	1.785	1.728	360	103		75,9	38,5	13,6	4,7	
Rovigo	333	392	87	27		74,3	41,0	15,2	6,5	
Veneto	10.765	11.891	2.693	725		74,6	43,1	17,0	5,8	
Pordenone	746	766	172	43		66,5	39,0	14,7	4,5	
Udine	785	701	144	45		74,8	37,6	12,8	3,4	
Gorizia	138	99	27	11		59,0	21,3	10,6	3,0	
Trieste	223	217	76	23		68,0	28,9	15,9	4,6	
Friuli	1.892	1.783	419	122		69,3	35,4	13,8	3,9	
Imperia	299	285	82	59		62,9	31,6	13,4	10,7	
Savona	323	321	34	11		67,9	29,8	5,4	1,8	
Genova	1.455	1.341	157	107		78,0	41,1	6,9	3,8	
La Spezia	228	250	53	14		75,2	35,6	11,0	2,8	
Liguria	2.305	2.197	326	191		73,9	37,0	8,1	4,3	
Piacenza	796	835	182	32		79,8	41,5	16,5	2,7	
Parma	914	1.196	286	68		77,7	48,7	20,5	3,9	
Reggio Em	1.309	2.190	598	223		77,8	54,8	28,5	10,8	
Modena	1.996	2.520	641	329		80,5	53,3	24,5	12,1	
Bologna	1.856	2.560	717	221		73,4	49,5	26,5	8,5	
Ferrara	389	475	69	54		70,2	36,8	10,6	6,8	
Ravenna	489	584	130	32		53,4	32,4	12,2	2,9	
Forlì	784	690	179	47		77,1	35,4	15,5	3,6	
Rimini	366	504	110	50		57,9	34,6	11,3	3,1	
E. Romagna	8.899	11.554	2.912	1.056		74,3	46,4	21,2	7,0	
Massa C	213	222	31	19		69,2	37,8	10,9	4,9	
Lucca	425	402	115	44		61,4	29,6	14,6	6,0	
Pistoia	416	461	88	31		62,0	33,9	10,6	3,9	
Firenze	1.970	2.340	591	309		71,5	45,8	19,1	10,9	
Prato	772	1.144	247	110		78,5	59,2	22,0	11,8	
Livorno	241	178	59	20		66,6	21,1	10,2	3,2	
Pisa	484	615	164	25		59,7	36,5	18,0	3,0	
Arezzo	675	682	113	62		72,0	36,5	10,1	4,9	
Siena	481	544	97	22		70,6	39,8	11,1	2,9	
Grosseto	173	108	66	7		50,7	14,4	13,3	1,3	
Toscana	5.850	6.696	1.571	649		68,5	39,7	15,6	6,7	

segue: **App. 4** - Alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia per ordine scuola e provincia (valori assoluti e percentuali) - A.S. 2007/2008

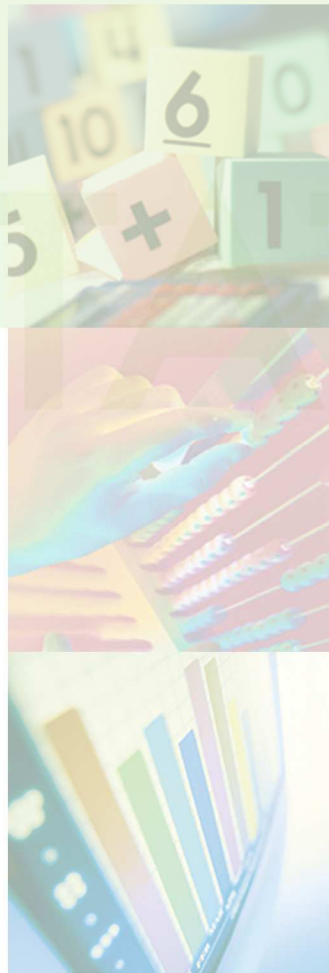
Province e regioni	Alunni con cittadinanza non italiana nati in Italia				Per 100 alunni con cittadinanza non italiana			
			Secondaria I	Secondaria II			Secondaria I	Secondaria II
	Infanzia	Primaria	grado	grado	Infanzia	Primaria	grado	grado
Perugia	1.798	1.808	380	81	80,7	44,3	16,7	3,3
Terni	341	293	20	45	66,7	29,9	3,5	7,4
Umbria	2.139	2.101	400	126	78,1	41,5	14,1	4,1
Pesaro	889	919	208	63	80,6	48,4	18,8	5,7
Ancona	1.037	1.110	303	112	77,9	47,1	21,6	6,6
Macerata	853	875	175	35	78,1	44,2	14,5	3,7
Ascoli	753	723	179	59	75,6	42,3	18,3	4,8
Marche	3.532	3.627	865	269	78,1	45,7	18,4	5,4
Viterbo	317	285	93	30	52,0	23,2	12,6	4,5
Rieti	152	146	50	9	60,3	28,0	15,3	2,5
Roma	5.458	6.732	2.362	998	72,0	39,9	23,0	8,9
Latina	382	354	124	48	57,7	21,8	12,1	5,3
Frosinone	323	303	71	9	60,3	27,4	10,2	1,5
Lazio	6.632	7.820	2.700	1.094	68,8	36,6	20,7	8,0
L'Aquila	297	270	66	19	60,0	28,0	11,6	3,5
Teramo	449	437	100	14	69,9	39,1	12,7	3,0
Pescara	158	165	22	9	57,0	26,5	6,2	1,6
Chieti	224	270	45	24	57,4	29,4	8,6	5,2
Abruzzo	1.128	1.142	233	66	62,5	31,5	10,4	3,3
Isernia	11	10	3	2	28,9	8,8	4,2	3,6
Campobasso	50	45	6	4	42,4	16,6	3,6	2,6
Molise	61	55	9	6	39,1	14,3	3,8	2,9
Caserta	279	304	85	36	56,0	25,9	10,9	5,2
Benevento	40	36	9	11	42,6	20,7	8,7	7,2
Napoli	313	492	120	159	44,7	24,1	8,7	10,6
Avellino	63	88	4	10	44,7	24,0	1,4	2,9
Salerno	137	136	37	42	36,9	13,7	5,5	7,1
Campania	832	1.056	255	258	46,1	22,3	7,9	7,9
Foggia	164	170	52	33	44,8	18,2	9,3	8,9
Bari	595	801	197	84	67,5	43,9	18,1	7,5
Taranto	118	121	32	7	66,3	33,4	13,1	3,3
Brindisi	65	90	15	2	61,3	28,0	8,9	1,1
Lecce	170	199	68	29	57,2	29,9	18,1	6,9
Puglia	1.112	1.381	364	155	60,8	33,7	14,9	6,7
Potenza	41	35	12	17	38,0	13,9	7,4	11,9
Matera	40	44	7	2	39,6	19,8	4,2	1,3
Basilicata	81	79	19	19	38,8	16,7	5,8	6,4
Cosenza	132	145	76	31	39,2	15,9	13,9	4,9
Crotone	54	38	16	17	41,5	14,3	9,2	16,5
Catanzaro	82	86	30	6	43,6	15,1	8,6	2,1
Vibo Valentia	26	27	4	13	26,8	12,3	2,4	8,1
Reggio Cal	230	193	78	35	45,3	17,9	12,4	6,9
Calabria	524	489	204	102	41,6	16,1	11,0	6,0
Trapani	156	200	133	133	58,0	36,9	37,9	37,8
Palermo	324	593	220	89	68,6	43,4	28,0	11,9
Messina	232	285	115	57	55,6	30,4	22,5	14,0
Agrigento	44	108	69	37	28,0	25,7	32,7	19,5
Caltanissetta	47	34	6	8	34,6	15,2	4,5	6,1
Enna	16	20	6	10	55,2	19,4	15,4	18,9
Catania	277	481	178	69	51,3	42,9	28,9	11,7
Ragusa	252	267	112	23	61,8	35,5	24,7	8,6
Siracusa	52	74	36	11	34,0	17,8	14,0	6,4
Sicilia	1.400	2.062	875	437	54,2	35,1	26,1	15,0
Sassari	102	140	40	12	45,1	29,3	12,1	3,9
Nuoro	16	30	6	2	27,6	22,2	5,6	3,3
Oristano	15	30	18	1	68,2	39,0	27,3	2,1
Cagliari	101	170	74	41	57,7	37,6	19,9	14,7
Sardegna	234	370	138	56	48,6	32,4	15,8	8,0
Nord-Ovest	32.880	36.149	8.564	2.924	75,4	44,7	18,7	7,1
Nord-Est	22.708	26.395	6.277	1.950	71,2	42,5	17,8	5,9
Centro	18.153	20.244	5.536	2.138	71,3	39,5	18,0	6,8
Sud	3.738	4.202	1.084	606	52,9	25,7	10,5	6,2
Isole	1.634	2.432	1.013	493	53,4	34,6	23,9	13,7
Nazionale	79.113	89.422	22.474	8.111	71,2	41,1	17,8	6,8

ALLEGATO 2

La dispersione scolastica. Indicatori di base. A.S. 2006/2007

Maggio 2008

Servizio Statistico - Ministero della Pubblica Istruzione



Servizio **STATISTICO**



Ministero della Pubblica Istruzione

La dispersione scolastica

Indicatori di base
Anno scolastico 2006/07

Maggio 2008



Questa nota intende approfondire il fenomeno della dispersione scolastica nella scuola secondaria, di primo e secondo grado, attraverso l'analisi di un insieme di indicatori che aggiornano il quadro fornito nel Notiziario di dicembre 2006.

Richiamando la definizione già data nel precedente notiziario, si può affermare che esistono due dimensioni di analisi del fenomeno della dispersione scolastica.

La prima è quella che fa coincidere il fenomeno della dispersione scolastica con il numero di *drop-outs* rilevati nel corso di un anno scolastico.

Tenuto conto della complessità di variabili, sia di natura scolastica, sia relative al contesto socio-economico che influiscono sull'abbandono degli studi, si è ritenuto opportuno, in base alle informazioni disponibili di fonte ministeriale, porre l'accento su indicatori di possibile causalità del fenomeno quali:

- numero di ripetenti;
- promossi con debito;
- ritardi accumulati nei vari anni di corso;
- passaggi ad altro indirizzo.

La seconda, invece, utilizza una chiave di lettura europea che analizza il fenomeno dell'abbandono in base all'indicatore degli *early school leavers*, costruito utilizzando l'indagine "Forze di Lavoro" dell'Istat. Tale indicatore fa riferimento alla quota dei giovani dai 18 ai 24 anni d'età che posseggono la sola licenza media e sono fuori dal sistema di istruzione-formazione.

Esso è uno degli indicatori utilizzati dall'Unione Europea per monitorare i progressi nell'elevamento delle competenze della popolazione che i Paesi membri stanno affrontando in linea con gli obiettivi educativi espressi dal Consiglio Europeo di Lisbona del 2000, definiti nel programma europeo "Istruzione e Formazione 2010"

Secondo quest'ultima chiave di lettura, l'Italia, nonostante i miglioramenti osservati a partire dal 2000, occupa ancora una posizione di ritardo: nel 2006 il 20,8% dei ragazzi era fermo alla licenza media senza frequentare alcun corso di formazione, contro una media europea del 15,3% (Graf.1).

I dati aggiornati al 2007 evidenziano, comunque, un ulteriore progresso che contribuisce a far diminuire la distanza dell'Italia rispetto agli altri Paesi. Le regioni con le più evidenti difficoltà sono la Valle d'Aosta (29,5%), che mostra tra 2006 e 2007 uno scivolamento verso il basso della classifica, la Campania (28,8%), la Sicilia (26%) e la Puglia (23,9%) (Graf. 2).

Nonostante i recenti recuperi osservati dai vari Paesi membri, la Commissione, nella Comunicazione dell'11-12-2007, ha ribadito l'esigenza di continui e importanti sforzi per elevare le competenze in ragione degli elevati livelli di abbandono scolastico prematuro che ancora caratterizzano i Paesi dell'Unione.

Per quanto riguarda il Mezzogiorno d'Italia la situazione è sicuramente critica. A fronte di un quadro assai preoccupante, in questa specifica area del Paese intervengono le politiche regionali attraverso l'impiego di risorse economiche aggiuntive, comunitarie (Fondi Strutturali) e nazionali, finalizzate a ridurre il divario tra le regioni in ritardo di sviluppo e quelle più avanzate. Nel periodo di programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006, specifiche risorse sono state destinate alla prevenzione e recupero della dispersione scolastica nel Mezzogiorno nell'ambito del Programma Operativo Nazionale dedicato alla scuola (PON Scuola per lo sviluppo). È a questo fattore di difficoltà che continuano a rivolgere attenzione le politiche regionali anche nella nuova programmazione dei Fondi strutturali europei per il periodo 2007-2013. Il nuovo



Programma Operativo Nazionale dell'Istruzione è basato sul Quadro Strategico Nazionale (QSN) per la politica regionale di sviluppo 2007-2013. Questo, partendo dalla constatazione che il livello inadeguato delle competenze dei giovani e della popolazione adulta è uno dei fattori della persistente stagnazione produttiva e della scarsa mobilità sociale del Paese, considera l'istruzione una priorità della politica regionale unitaria 2007-2013 e, per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), la pone tra i servizi essenziali resi ai cittadini individuando come obiettivo misurabile "l'innalzamento delle competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione".

La valutazione dell'efficacia complessiva del Programma Operativo Nazionale avviene attraverso la definizione di tre indicatori di risultato che riguardano:

- la riduzione della percentuale dei giovani che abbandonano prematuramente gli studi dal 26% al 10%;
- la riduzione della percentuale degli studenti di 15 anni con scarse competenze in lettura dal 35% al 20%;
- la riduzione della percentuale degli studenti di 15 anni con scarse competenze in matematica dal 48% al 21%.

L'indicatore di abbandono viene considerato anche nel QSN in considerazione del numero dei giovani dai 18 ai 24 anni privi del titolo di studio di scuola superiore. A tale proposito e in conformità del QSN, il Programma Operativo Nazionale "Competenze per lo sviluppo" 2007-2013, a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione, ha previsto entro il 2013 una riduzione al 10% dei giovani privi di titolo di studio di scuola superiore.

La quota di *early-school leavers* rappresenta, inoltre, uno degli indicatori monitorati tra i target vincolanti da raggiungere per l'applicazione del meccanismo di premialità nelle quattro regioni dell'Obiettivo Convergenza .

Per quanto riguarda, invece, la chiave di lettura nazionale, sopra esposta, essa dimostra che l'entità degli abbandoni scolastici è rappresentata dal numero degli studenti che durante un determinato anno scolastico interrompono gli studi senza comunicarlo alla scuola. Dalle rilevazioni sugli esiti degli scrutini effettuate dal Ministero, è possibile individuare alla fine di ogni anno scolastico uno scarto, più o meno rilevante, tra il dato iniziale degli alunni iscritti e quello relativo agli alunni che di fatto al termine dell'anno risultano scrutinati. E' il gruppo dei cosiddetti *ritirati*; gruppo che in realtà comprende sia quanti hanno chiesto formalmente il nulla osta per iscriversi in un'altra scuola, sia altri che, pur iscritti, non hanno mai - o solo sporadicamente - frequentato le lezioni, magari senza notificarlo ufficialmente oppure hanno deciso di non seguirle più dal 15 marzo in poi. La dimensione del fenomeno di abbandono è quindi valutata in base al numero di studenti che non hanno formalizzato in alcun modo alla scuola l'interruzione di frequenza.

È utile sottolineare che i dati fino all'anno scolastico 2006/2007 vanno letti alla luce delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e formazione, definite dal decreto legislativo 15 aprile 2005 n.76 con cui è stata data l'attuazione alla legge delega 28 marzo 2003 n. 53. Quest'ultima, abrogando la legge 9/1999, ha riportato l'obbligo dell'istruzione a 8 anni scolastici, prevedendo il diritto dovere dello studente a continuare il percorso educativo nell'ambito dell'istruzione o della formazione: "è assicurato a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; l'attuazione di tale diritto si realizza nel sistema di istruzione e in quello di istruzione e formazione professionale" (art. 2.1 c. Legge 53/2003).



È noto, inoltre, che a partire dall'anno scolastico 2007/08, i dati dovranno essere letti con riferimento ad un contesto normativo significativamente diverso: la legge finanziaria 2007, infatti, ha introdotto un "obbligo di istruzione" fino ai 16 anni assolvibile sia nel sistema scolastico sia – finché il nuovo ordinamento entri a regime – nei percorsi triennali integrati sperimentali attivati dalle Regioni in base ad accordi con lo Stato, che si concludono con qualifiche professionali di primo livello. Tale "nuovo" obbligo, peraltro, viene finalizzato dalla norma all'acquisizione del diploma o della qualifica professionale entro il 18esimo anno di età (anche se con la stessa legge finanziaria viene fissata a 16 anni la soglia di età per l'accesso legale al lavoro: il che implicitamente rinvia a contratti di apprendistato a causa mista).

Dunque il fenomeno delle interruzioni di frequenza della scuola non esaurisce l'analisi della dispersione formativa dei ragazzi con età inferiore ai 18 anni. È noto che sono più di 100mila (dati Isfol) gli allievi dei percorsi integrati tra istruzione e formazione professionale attivati dalle regioni.

Tenendo conto della pluralità dei percorsi, un'analisi esauriente della dispersione del sistema di istruzione e formazione è quindi possibile solo attraverso l'integrazione di tutte le fonti informative sui partecipanti al sistema (Ministero della Pubblica Istruzione e Regioni) peraltro prevista dalla normativa vigente relativa all'Anagrafe degli studenti di cui al D. Lgs. n.76/2005.

Gli ultimi dati resi disponibili dall'indagine effettuata dal Ministero presso tutte le scuole statali e non statali, riferiti all'A.S. 2006/2007, fanno rilevare un numero di dispersi pari a 2.791 nella scuola secondaria di primo grado e di 44.664 nella secondaria di secondo grado; in termini di iscritti si tratta dello 0,1% nel primo caso e dell'1,6% per le superiori (Tab. 1).

L'andamento degli ultimi anni mostra una certa stabilità del fenomeno sia per quanto riguarda la secondaria di I grado, sia nel caso del secondo grado seppure con andamenti alterni. In questo caso va considerata la possibilità per molti giovani di indirizzarsi alla formazione professionale regionale (Graf. 3). Confrontando infatti i dati con i tassi di scolarità si nota come questi scendano tra i 14 e i 15 anni, indice di una attrazione verso canali esterni alla scuola, mentre salgono per i 17 e i 18enni che, in vista della conclusione degli studi, proseguono nel sistema dell'istruzione (Graf. 4).

Nella secondaria di secondo grado l'abbandono interessa prevalentemente il primo anno di corso (16.046 iscritti), di cui il 20% concentrato negli istituti serali, frequentati prevalentemente da studenti in età ormai fuori dall'obbligo di istruzione. I ragazzi che, essendo invece in regola con il percorso scolastico, lasciano la scuola sono, per la maggior parte, iscritti a istituti tecnici e professionali. In questo caso, nell'interpretazione del fenomeno va tenuto presente che la recente riforma della scuola, avendo attribuito pari valore formativo ai tre canali - scuola, formazione professionale e apprendistato - ha consentito la confluenza degli studenti usciti dalla scuola negli altri due canali. Occorre a tale proposito osservare che i contratti di apprendistato per i minori di 18 anni solo raramente assicurano una formazione diversa da quella on the job.

Le preferenze che sono state comunicate alla scuola in fase di iscrizione all'anno scolastico 2006/07, mostrano che circa il 9% degli studenti, al terzo anno della scuola secondaria di primo grado, ha scelto un canale alternativo al percorso della scuola secondaria di secondo grado. Questa quota comprende anche studenti (3,8%) che non hanno espresso alcuna scelta sul proprio percorso di istruzione e che pertanto, ancora indecisi, presentano una maggiore esposizione al rischio di abbandono (Tab. 2)



Considerando la percentuale di abbandoni rispetto agli iscritti è interessante notare che, dal punto di vista geografico, la dispersione è diffusa non solo nelle aree del Mezzogiorno più caratterizzate da situazioni di disagio economico e sociale, ma anche nelle aree del paese connotate da sistemi economico-produttivi più forti dove un mercato del lavoro ad ingresso facile e in cerca di mano d'opera anche non qualificata esercita una concorrenza attrattiva; si ha così che, mentre il basso grado di sviluppo socio-economico rappresenta la causa che nel Sud produce la maggiore spinta ad uscire dal sistema formativo, la domanda di lavoro al Nord rappresenta invece un'attrattiva interessante per numerosi ragazzi con scarso rendimento a scuola (Tab.3). La distribuzione regionale indica nella Campania e nella Sicilia le regioni dove il fenomeno dell'abbandono scolastico è più evidente, seguite da Puglia e Lombardia (Graf. 5).

In una definizione del concetto di dispersione che comprenda anche i fenomeni di irregolarità e di insuccesso scolastico, gli indicatori che delineano l'area di esposizione al fenomeno sono il tasso di ripetenza e ritardo, tasso di non ammissione e di ammissione con debito formativo.

Il tasso di ripetenza è indice di serie difficoltà che lo studente può incontrare durante il suo percorso scolastico; nel primo ciclo risulta legato soprattutto al passaggio dalla scuola primaria alla secondaria di primo grado (2,7% di ripetenti al I anno), quando si deve affrontare un nuovo ambiente e nuove materie di studio, successivamente alla conclusione della seconda classe (3,2% di ripetenti al II anno) che coincide con la verifica biennale (Tab. 4).

Nel ciclo di studi superiore la selettività risulta maggiore, specialmente nei primi due anni (8,5% di ripetenti al I anno di corso e 7,2% nel II anno). Da un punto di vista territoriale le regioni isolate e quelle del nord-ovest sono quelle in cui il fenomeno ha l'incidenza maggiore mentre gli istituti professionali e tecnici rappresentano la tipologia di scuola dove si concentra il maggior numero di ripetenti (rispettivamente 8,9% e 8,2%) (Tab. 5).

Oltre agli studenti che si trovano a ripetere un anno scolastico non è inconsueto il caso di studenti che accumulano ritardi più gravi. Andando a considerare l'età degli iscritti per ciascun anno di corso risulta infatti che la quota degli studenti regolari diminuisce dal primo al quinto anno per effetto del numero di anni di ripetenza che si sommano nel corso degli studi. Alla fine del percorso della scuola secondaria il 72,7% degli studenti conclude gli studi senza aver incontrato ostacoli. Nei licei 90 su 100 ragazzi arrivano all'ultimo anno senza mai aver ripetuto un anno di corso, di cui 8 in anticipo, mentre nei tecnici e professionali gli studenti senza ritardi sono rispettivamente 63 e 57 (Tab. 6).

Strettamente connesso alla ripetenza e al ritardo è il tasso di non ammissione all'anno successivo che, nel caso della scuola secondaria di I grado ha interessato il 3,2% degli iscritti, con un maggior peso di chi risiede nelle regioni isolate (5%). Evidente anche in questo caso l'ostacolo che si determina con la verifica del 2° anno con quasi 4 studenti su 100 che non riescono a passare all'anno successivo (Tab. 7).

Alle scuole superiori il tasso di insuccesso sale al 14,2% ed in questo caso è soprattutto il primo anno (18,9% di non ammessi) quello in cui si addensano le maggiori difficoltà.

Rispetto alla tipologia del percorso formativo, gli studenti che frequentano gli istituti professionali presentano il tasso più alto di non ammissione (23,8%), seguiti da quelli frequentanti gli istituti tecnici (17,8%). I liceali sono sotto il tasso medio complessivo (Tab. 8). Ciò dipende dalla pertinenza della scelta scolastica rispetto alle reali attitudini



e aspettative degli studenti. Troppo spesso i ragazzi con difficoltà negli studi vengono orientati verso percorsi di tipo professionale o tecnico, senza un'accurata verifica dei loro reali interessi e inclinazioni. Percorsi di studio specifici e settoriali possono, così, diventare un ostacolo spesso insormontabile con un conseguente effetto di scoraggiamento.

Esaminando le difficoltà di apprendimento nelle varie discipline appare evidente dove si concentrano i rischi maggiori rispetto alla regolarità degli studi. Considerando le discipline comuni alla gran parte degli indirizzi il 43% degli ammessi con debito formativo ha una carenza in matematica e il 32% nella lingua straniera. Grave anche la situazione per quanto riguarda le materie proprie dei percorsi tecnico-professionali (31,7% degli ammessi con debito negli istituti tecnici e il 27,8% nei professionali) e del latino nei licei ed ex istituti magistrali (38,8% e 22,9% rispettivamente) (Tab. 9).

Da un punto di vista territoriale sembrano non esistere diversità significative in quanto le carenze sono distribuite in modo analogo.

Le difficoltà di apprendimento possono condurre lo studente a cambiare il proprio indirizzo di studi oppure a rivolgersi ad un altro istituto scolastico.

Il flusso più consistente si verifica tra coloro che, provenienti da una scuola statale, si rivolgono a strutture private (7,5%) mantenendo il proprio indirizzo di studi e tra questi sono soprattutto gli iscritti agli istituti professionali (9%); il cambio di indirizzo, invece, ha interessato il 3,8% degli iscritti.

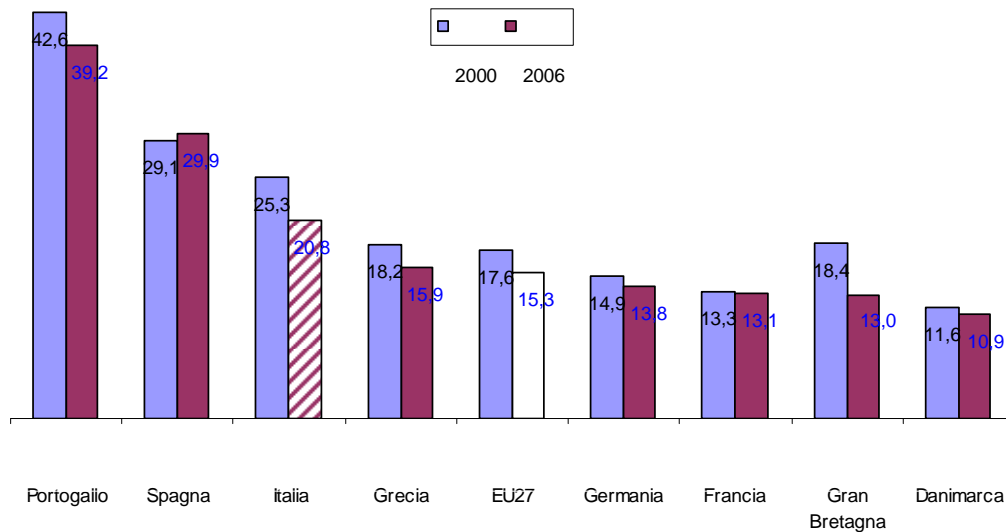
Per quanto riguarda la scuola statale la mobilità si realizza soprattutto con il cambio del percorso di studi indirizzando la propria scelta verso gli istituti professionali (3,7%) e dell'istruzione artistica (2,4%).

Presenta connotazioni diverse la variabilità territoriale delle competenze misurate attraverso l'indagine OCSE-PISA. Con riferimento ai risultati in lettura e matematica, si riscontra infatti un'accentuata diversità tra le cinque macro-aree del Paese che non è colta dai dati relativi agli esiti degli scrutini. Dai risultati PISA, il Nord rappresenta l'area in cui si riscontrano le migliori performances dei ragazzi: il punteggio medio nella prova di lettura è pari a 506 nel Nord-Est e 494 nel Nord-Ovest, a fronte di 425 delle Isole e 443 del Sud. Per la matematica si osserva il medesimo divario con valori medi di 505 nel Nord-Est e 487 nel Nord-Ovest, mentre le Isole fanno rilevare 417 e il Sud 440.

Ponendo a confronto i debiti riscontrati al secondo anno di corso delle scuole secondarie di secondo grado nelle discipline di italiano e matematica alla fine dell'A.S.2006/2007 e i punteggi medi delle prove di lettura e matematica dell'indagine PISA emerge chiaramente la differente variabilità dei risultati rispetto alle macro-aree (Graf. 6 e Graf. 7). Gli scarti che emergono da tale confronto evidenziano consistenti differenze territoriali nei comportamenti valutativi interni alla scuola, sollecitando quindi l'attivazione di dispositivi di valutazione che riducano i margini della discrezionalità professionale.



Graf.1- Percentuale di 18-24enni con la sola licenza media e non più in formazione (*early school leavers*)* - Confronti internazionali - Anni 2000 e 2006

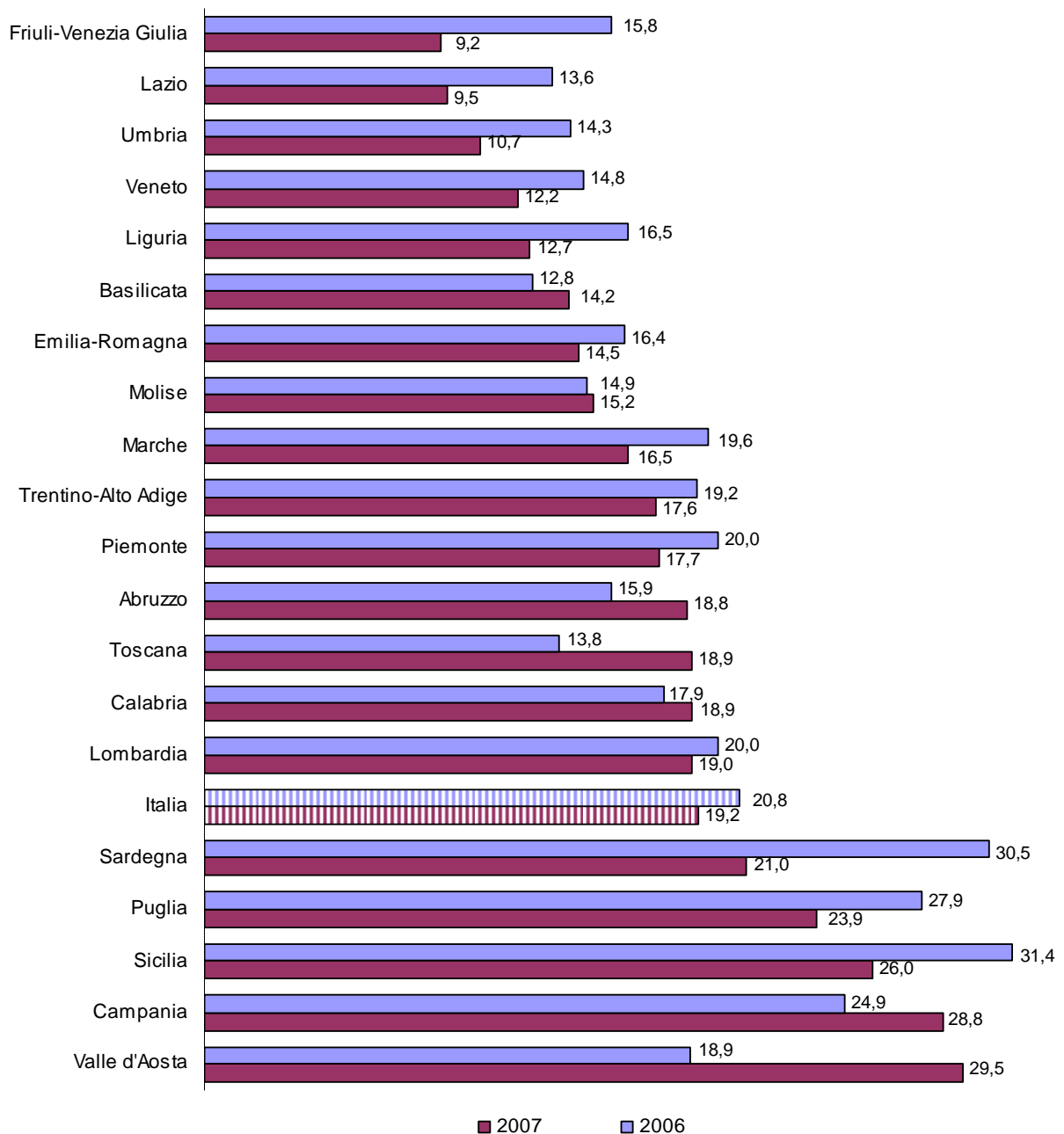


(*) L'indicatore fa riferimento alla quota di giovani (18-24enni) che hanno conseguito un titolo di studio al massimo ISCED 2 (scuola secondaria di primo grado) e che non partecipano ad attività di educazione/formazione.

Fonte: "Progress towards the Lisbon objectives in education and training" Indicators and benchmarks 2007



Graf. 2 - Percentuale di 18-24enni con la sola licenza media e non più in formazione (*early school leavers*)-ITALIA - Anni 2006 e 2007



Fonte: Istat – Indagine sulle forze di lavoro – Dati II trimestre - Aprile 2006 e 2007



Tab. 1 - Studenti iscritti che hanno abbandonato gli studi _Scuola secondaria di I e II grado - A.S. 2006/07

	Abbandoni	
	v.a.	per 100 iscritti
Sec.I grado	2.791	0,2
I anno	868	0,2
II anno	876	0,2
III anno	1.047	0,2
Sec.II grado	44.664	1,6
I anno	16.046	2,4
II anno	7.876	1,4
III anno	9.155	1,7
IV anno	8.330	1,7
V anno	3.257	0,7
<i>di cui serali</i>	<i>11.770</i>	<i>13,1</i>
<i>I anno</i>	<i>3.129</i>	<i>23,5</i>
<i>II anno</i>	<i>1.450</i>	<i>15,0</i>
<i>III anno</i>	<i>3.646</i>	<i>15,4</i>
<i>IV anno</i>	<i>2.282</i>	<i>12,0</i>
<i>V anno</i>	<i>1.263</i>	<i>5,3</i>

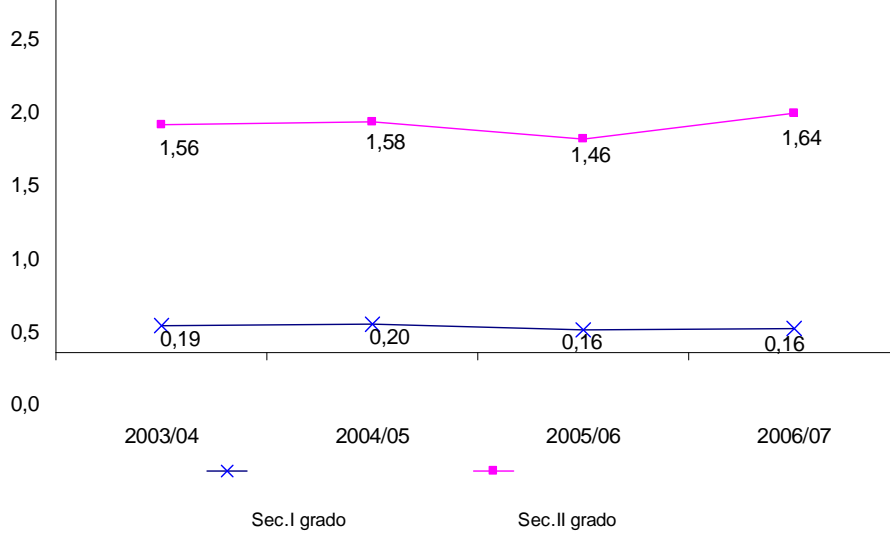
Tab. 2 - Studenti licenziati all'esame conclusivo del primo ciclo che hanno effettuato la scelta di indirizzo – A.S. 2005/06

	Tipo di scelta			
	sec.II grado	formazione professionale	apprendistato	non indicata
	<i>per 100 licenziati</i>			
Sec.I grado (*)	91,1	4,8	0,3	3,8
Nord-Ovest	89,2	9,0	0,4	1,4
Nord-Est (*)	91,3	7,2	0,3	1,2
Centro	91,7	2,7	0,3	5,4
Sud	91,6	2,6	0,3	5,5
Isole	96,2	1,5	0,2	2,1

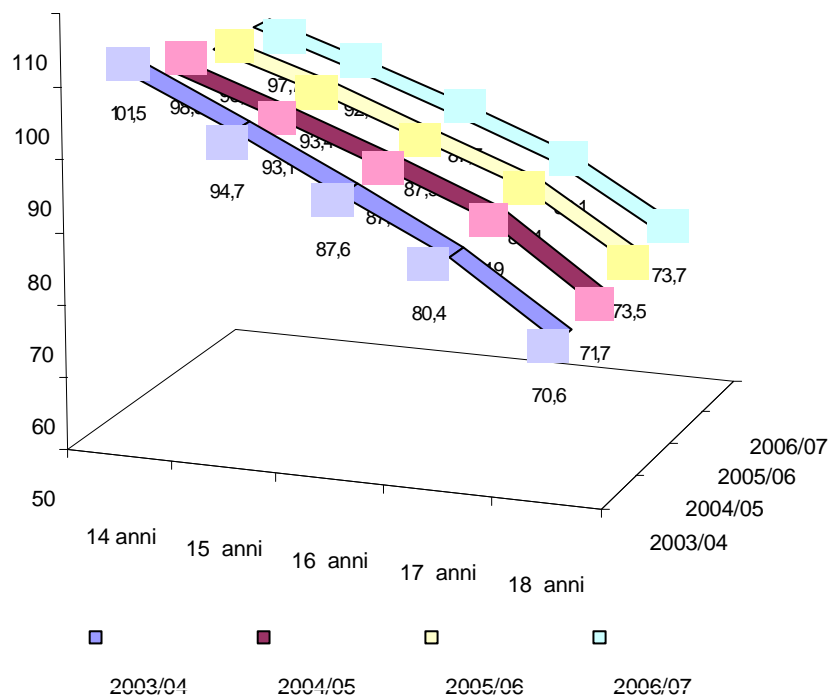
(*) Esclusa la provincia autonoma di Bolzano per la quale il dato non è disponibile.



Graf. 3 – Andamento degli abbandoni scolastici per ordine di scuola (per 100 iscritti) - AA.SS. 2003/04-2006/07



Graf.4 – Tassi di scolarità dei giovani di 14-18 anni - AA.SS. 2003/04-2006/07





Tab. 3 - Abbandoni per tipo scuola, ripartizione geografica e anno di corso _Scuola Secondaria di II grado - A.S. 2006/07

	Anno di corso					
	Totale	I	II	III	IV	V
<i>Tipo scuola</i>			<i>v.a.</i>			
Totale sec.II grado	44.664	16.046	7.876	9.155	8.330	3.257
Licei	1.974	508	316	412	432	306
ex Ist. magistrale	1.657	547	295	359	281	175
Ist. Tecnico	19.223	6.088	3.125	4.921	3.238	1.851
Ist. Professionale	20.168	8.185	3.815	3.180	4.116	872
Istruzione Artistica	1.642	718	325	283	263	53
			<i>per 100 iscritti</i>			
Totale sec.II grado	1,6	2,4	1,4	1,7	1,7	0,7
Licei	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
ex Ist. magistrale	0,8	1,1	0,6	0,8	0,7	0,5
Ist. Tecnico	2,1	2,8	1,7	2,6	1,9	1,1
Ist. Professionale	3,6	5,4	3,2	2,8	4,4	1,1
Istruzione Artistica	1,6	2,8	1,5	1,3	1,4	0,4
<i>Ripartizioni geografiche</i>			<i>v.a.</i>			
Nord-Ovest	7.777	2.299	1.474	1.824	1.558	622
Nord-Est	4.819	1.068	707	1.318	1.241	485
Centro	6.919	2.054	1.133	1.674	1.452	606
Sud	15.170	6.448	2.633	2.593	2.576	920
Isole	9.979	4.177	1.929	1.746	1.503	624
			<i>per 100 iscritti</i>			
Nord-Ovest	1,3	1,6	1,2	1,5	1,5	0,6
Nord-Est	1,1	1,0	0,8	1,4	1,6	0,7
Centro	1,4	1,7	1,1	1,6	1,6	0,7
Sud	1,9	3,3	1,6	1,6	1,7	0,6
Isole	2,7	4,4	2,5	2,4	2,3	1,0

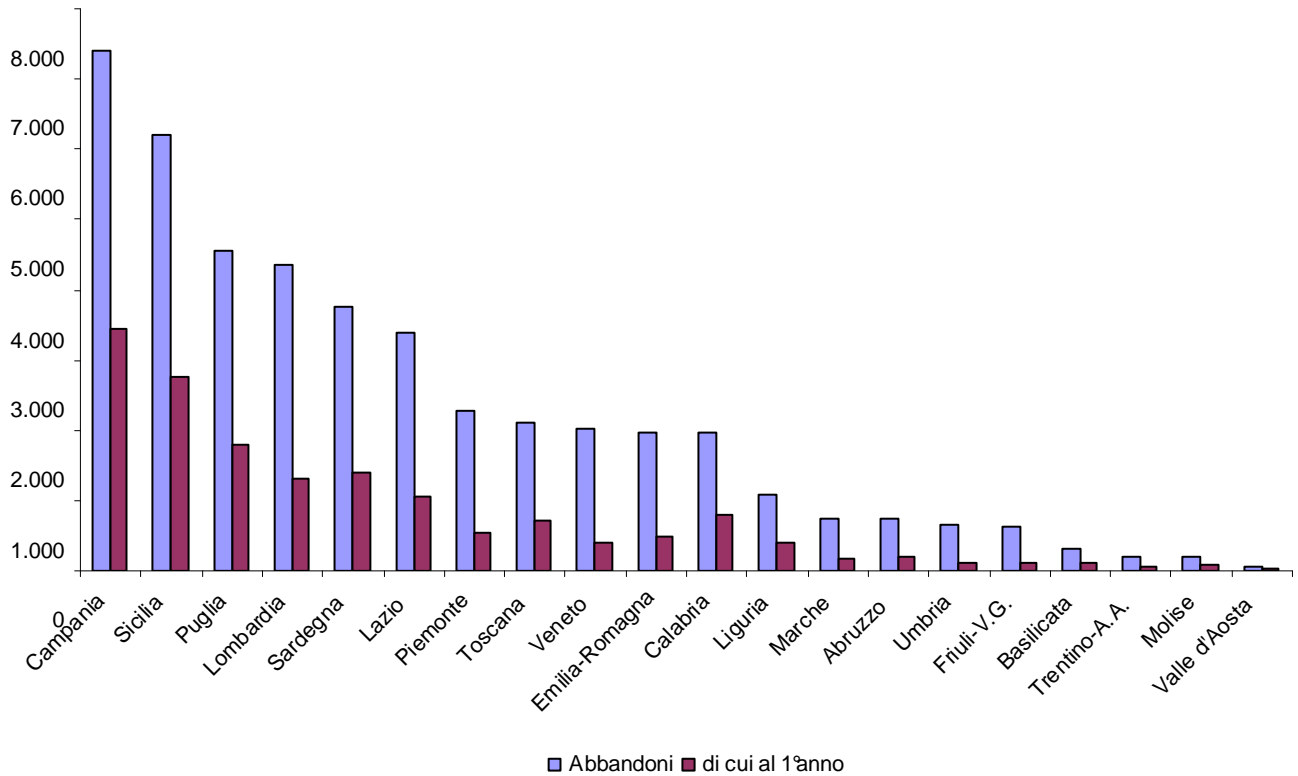


Tab. 3bis - Abbandoni per ripartizione geografica, tipo scuola e anno di corso (per 100 iscritti) _Scuola Secondaria di II grado - A.S. 2006/07

	Anno di corso					
	Totale	I	II	III	IV	V
Nord-Ovest						
Licei	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,1
ex Ist. magistrale	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,4
Ist. Tecnico	1,5	1,4	1,2	2,2	1,6	0,9
Ist. Professionale	3,1	4,1	2,9	2,7	4,1	1,2
Istruzione Artistica	1,3	1,8	1,6	1,4	0,8	0,2
Nord-Est						
Licei	0,2	0,1	0,1	0,3	0,2	0,2
ex Ist. magistrale	0,3	0,2	0,1	0,6	0,5	0,3
Ist. Tecnico	1,2	0,9	0,7	2,0	1,6	0,8
Ist. Professionale	2,4	2,5	1,9	2,6	4,0	1,3
Istruzione Artistica	1,3	2,0	1,0	0,9	1,7	0,4
Centro						
Licei	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
ex Ist. magistrale	0,7	0,9	0,7	0,9	0,7	0,3
Ist. Tecnico	1,6	1,5	1,1	2,6	1,8	1,0
Ist. Professionale	3,3	4,4	2,9	2,7	4,3	1,3
Istruzione Artistica	2,0	3,4	1,5	2,2	1,4	0,7
Sud						
Licei	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2
ex Ist. magistrale	0,9	1,5	0,8	0,9	0,7	0,6
Ist. Tecnico	2,4	4,1	2,1	2,6	2,0	1,0
Ist. Professionale	4,1	6,9	3,5	2,8	4,4	0,8
Istruzione Artistica	1,3	2,7	1,1	0,5	1,4	0,1
Isole						
Licei	0,4	0,5	0,3	0,5	0,5	0,3
ex Ist. magistrale	1,2	1,7	1,0	1,1	1,1	0,6
Ist. Tecnico	3,9	6,0	3,7	4,2	2,9	1,7
Ist. Professionale	5,4	8,6	4,9	3,6	5,5	1,1
Istruzione Artistica	2,5	4,6	2,2	2,1	1,8	0,6



Graf. 5 – Totale degli studenti che hanno abbandonato gli studi per regione e I anno di corso _Scuola Secondaria di II grado - AS. 2006/07



Tab. 4 - Ripetenti per ripartizione geografica e anno di corso _Scuola Secondaria di I grado - A.S. 2006/07

	Anno di corso			
	Totale	I	II	III
		<i>v.a.</i>		
Sec.I grado	46.055	15.509	18.417	12.129
Nord-Ovest	10.120	3.726	3.753	2.641
Nord-Est	6.662	2.370	2.529	1.763
Centro	7.451	2.425	2.968	2.058
Sud	10.923	3.726	4.610	2.587
Isole	10.899	3.262	4.557	3.080
		<i>per 100 iscritti</i>		
Sec.I grado	2,7	2,7	3,2	2,1
Nord-Ovest	2,5	2,8	2,8	2,0
Nord-Est	2,3	2,4	2,6	1,8
Centro	2,4	2,4	2,9	2,0
Sud	2,2	2,3	2,8	1,5
Isole	4,7	4,4	5,9	3,9



Tab. 5 - Ripetenti per tipo scuola, ripartizione geografica e anno di corso _Scuola Secondaria di II grado - A.S. 2006/07

	Anno di corso					
	Totale	I	II	III	IV	V
<i>Tipo scuola</i>						
		<i>v.a.</i>				
Totale sec.II grado	172.035	56.582	41.040	39.502	25.617	9.294
Licei	27.214	8.455	6.487	7.118	3.834	1.320
ex Ist. magistrale	10.561	4.101	2.486	2.386	1.197	391
Ist. Tecnico	76.555	23.249	17.182	18.180	12.951	4.993
Ist. Professionale	49.898	17.956	12.807	10.127	6.611	2.397
Istruzione Artistica	7.807	2.821	2.078	1.691	1.024	193
		<i>per 100 iscritti</i>				
Totale sec.II grado	6,3	8,5	7,2	7,2	5,3	2,0
Licei	3,0	3,9	3,3	3,9	2,3	0,9
ex Ist. magistrale	4,8	7,9	5,5	5,5	3,0	1,0
Ist. Tecnico	8,2	10,6	9,3	9,7	7,7	2,8
Ist. Professionale	8,9	11,9	10,6	8,9	7,1	3,0
Istruzione Artistica	7,6	11,1	9,4	8,0	5,3	1,3
<i>Ripartizioni geografiche</i>						
		<i>v.a.</i>				
Nord-Ovest	37.857	12.742	8.977	8.717	5.154	2.267
Nord-Est	25.040	8.443	6.022	5.701	3.478	1.396
Centro	30.012	9.630	7.272	6.774	4.427	1.909
Sud	47.925	15.555	11.136	11.417	7.835	1.982
Isole	31.201	10.212	7.633	6.893	4.723	1.740
		<i>per 100 iscritti</i>				
Nord-Ovest	6,4	8,8	7,2	7,3	5,0	2,4
Nord-Est	5,7	8,0	6,5	6,3	4,5	1,9
Centro	5,9	7,9	6,8	6,5	4,9	2,2
Sud	5,9	8,0	6,7	7,0	5,3	1,4
Isole	8,3	10,8	9,8	9,5	7,3	2,7



Tab. 6 – Iscritti per regolarità del percorso scolastico per tipo di scuola e anno di corso (per 100 iscritti) _Scuola Secondaria di II grado - A.S. 2006/07

	Anno di corso				
	I	II	III	IV	V
Sec.II grado					
In anticipo	3,3	4,1	3,7	4,0	4,2
Regolari	73,6	72,3	68,4	69,2	68,5
In ritardo di:					
1 anno	14,7	15,8	16,8	16,7	14,9
2 anni	4,4	4,7	5,4	5,2	4,6
più di 2 anni	4,0	3,1	5,7	5,0	7,7
Licei					
In anticipo	6,9	7,9	7,4	7,9	8,3
Regolari	86,5	84,0	82,6	82,5	82,4
In ritardo di:					
1 anno	5,5	7,0	8,5	8,3	7,8
2 anni	0,8	0,9	1,2	1,1	1,1
più di 2 anni	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4
ex Ist. magistrale					
In anticipo	3,6	4,3	3,7	4,1	4,4
Regolari	80,1	77,2	75,7	76,4	76,9
In ritardo di:					
1 anno	12,4	14,1	15,6	15,0	13,1
2 anni	2,5	3,1	3,6	3,2	2,8
più di 2 anni	1,4	1,3	1,3	1,3	2,8
Ist. Tecnico					
In anticipo	1,7	2,2	1,9	2,1	2,2
Regolari	72,9	71,2	64,4	64,4	60,3
In ritardo di:					
1 anno	16,2	17,8	19,1	19,7	17,2
2 anni	4,3	4,7	6,1	6,3	6,0
più di 2 anni	4,9	4,0	8,5	7,6	14,3
Ist. Professionale					
In anticipo	0,9	1,1	1,0	1,0	1,2
Regolari	55,1	54,5	50,5	52,4	55,4
In ritardo di:					
1 anno	25,9	26,6	25,7	26,0	24,3
2 anni	10,1	11,1	11,5	10,6	9,2
più di 2 anni	8,1	6,8	11,3	10,0	9,9
Istruzione Artistica					
In anticipo	1,6	1,8	1,9	2,0	2,2
Regolari	65,2	64,5	63,2	64,1	70,5
In ritardo di:					
1 anno	19,2	20,8	21,5	21,0	17,4
2 anni	6,5	7,0	7,4	7,0	5,3
più di 2 anni	7,4	5,9	6,0	5,9	4,6



Tab. 7 – Non ammessi all'anno successivo per ripartizione geografica e anno di corso
_Scuola Secondaria di I grado - A.S. 2006/07

	Anno di corso			
	Totale	I	II	III
		<i>v.a.</i>		
Sec.I grado (*)	54.364	19.335	22.105	12.924
Nord-Ovest	13.619	5.215	5.095	3.309
Nord-Est	8.738	3.136	3.332	2.270
Centro	9.017	3.143	3.584	2.290
Sud	11.754	4.371	5.239	2.144
Isole	11.236	3.470	4.855	2.911
		<i>per 100 iscritti</i>		
Sec.I grado (*)	3,2	3,4	3,9	2,2
Nord-Ovest	3,4	3,8	3,8	2,5
Nord-Est	3,0	3,2	3,4	2,3
Centro	2,9	3,1	3,5	2,2
Sud	2,4	2,8	3,3	1,3
Isole	5,0	4,7	6,4	3,8

(*) I dati del terzo anno sono relativi ai risultati dell'esame di stato conclusivo del primo ciclo.

Tab. 8 – Non ammessi all'anno successivo per tipo di scuola, ripartizione geografica e anno di corso
_Scuola Secondaria di II grado - A.S. 2006/07

	Anno di corso				
	Totale	I	II	III	IV
<i>Tipo scuola</i>		<i>v.a.</i>			
Totale sec.II grado	294.020	119.474	75.590	50.461	48.495
Licei	51.592	18.896	12.809	12.816	7.071
ex Ist. magistrale	18.617	7.809	4.579	3.986	2.243
Ist. Tecnico	129.608	46.560	29.650	31.424	21.974
Ist. Professionale	81.200	40.649	25.222	-	15.329
Istruzione Artistica	13.003	5.560	3.330	2.235	1.878
		<i>per 100 iscritti</i>			
Totale sec.II grado	14,2	18,9	13,7	12,1	10,4
Licei	6,9	8,9	6,6	7,1	4,4
ex Ist. magistrale	10,6	15,5	10,3	9,4	5,8
Ist. Tecnico	17,8	22,4	16,6	17,5	13,5
Ist. Professionale	23,8	29,4	21,9	-	17,5
Istruzione Artistica	16,8	23,2	15,4	14,5	11,5
<i>Ripartizioni geografiche</i>		<i>v.a.</i>			
Nord-Ovest	66.124	27.699	17.083	11.303	10.039
Nord-Est	42.194	17.350	10.853	7.287	6.704
Centro	53.309	21.125	13.918	9.493	8.773
Sud	83.691	33.545	20.911	14.171	15.064
Isole	48.702	19.755	12.825	8.207	7.915
		<i>per 100 iscritti</i>			
Nord-Ovest	14,6	19,7	16,2	12,4	10,0
Nord-Est	12,5	16,9	13,6	10,8	8,8
Centro	13,7	17,9	15,5	11,9	10,0
Sud	13,6	18,1	14,8	11,5	10,5
Isole	17,5	22,8	20,8	14,7	12,9



Tab. 9 – Ammessi con debito per tipo di scuola, ripartizione geografica e disciplina scolastica_ Scuola secondaria di II grado - A.S.2006/07

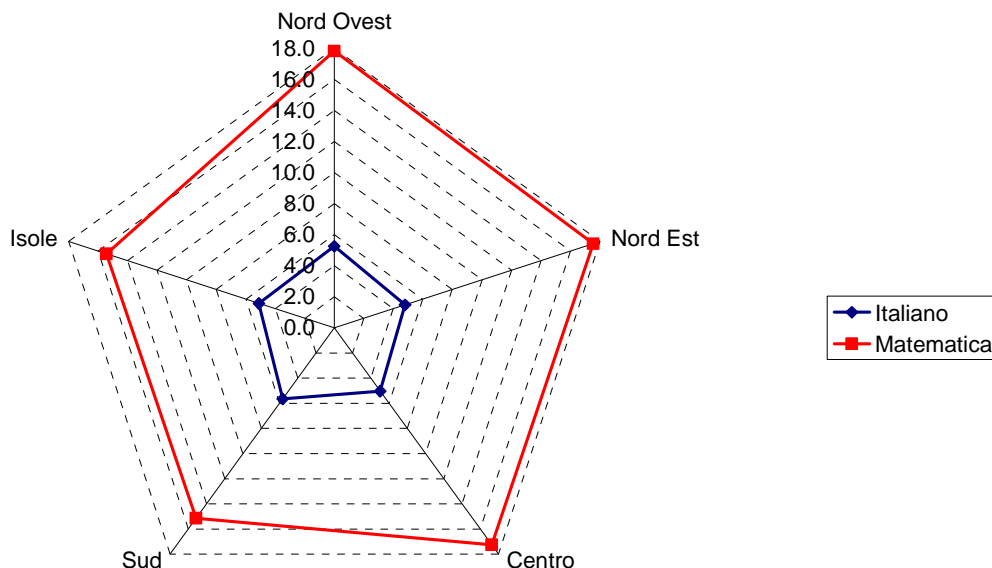
	Lingua e letter. italiana	Lingua e letter. latina	Matematica	Fisica	Altre materie scientifiche (chimica, biologia, ecc.)	Lingua e letter. straniera	Materie economico-giuridiche	Materie tecnico-profess.
<i>Tipo scuola</i>					v.a.			
Totale sec.II grado	107.982	105.131	321.646	63.054	120.578	239.168	98.345	133.961
Licei	23.299	90.047	108.835	21.583	27.248	59.493	2.447	680
ex Ist. magistrale	8.300	14.221	26.887	2.694	9.264	21.523	4.561	407
Ist. Tecnico	46.865	708	116.537	26.150	54.862	95.307	58.576	88.908
Ist. Professionale	22.865	16	53.367	8.971	22.729	54.521	29.906	37.483
Istruzione Artistica	6.653	139	16.020	3.656	6.475	8.324	2.855	6.483
<i>per 100 ammessi con debito</i>								
Totale sec.II grado	14,5	14,1	43,1	8,4	16,2	32,0	13,2	17,9
Licei	10,0	38,8	46,9	9,3	11,7	25,6	1,1	0,3
ex Ist. magistrale	13,4	22,9	43,4	4,3	14,9	34,7	7,4	0,7
Ist. Tecnico	16,7	0,3	41,6	9,3	19,6	34,0	20,9	31,7
Ist. Professionale	16,9	0,0	39,5	6,6	16,8	40,4	22,2	27,8
Istruzione Artistica	17,9	0,4	43,1	9,8	17,4	22,4	7,7	17,4
<i>Ripartizioni geografiche</i>					v.a.			
Nord-Ovest	23.697	23.953	76.177	15.892	25.311	56.865	19.885	27.510
Nord-Est	15.944	14.159	54.750	11.432	18.774	39.708	15.387	23.395
Centro	19.374	24.136	63.944	12.249	22.992	43.431	17.816	25.384
Sud	34.467	28.228	88.095	15.324	36.859	68.012	32.041	39.336
Isole	14.602	14.711	39.068	7.934	15.652	30.613	12.998	17.549
<i>per 100 ammessi con debito</i>								
Nord-Ovest	6,1	6,2	19,6	4,1	6,5	14,7	5,1	7,1
Nord-Est	5,4	4,8	18,6	3,9	6,4	13,5	5,2	7,9
Centro	5,8	7,2	19,1	3,7	6,9	12,9	5,3	7,6
Sud	6,5	5,3	16,6	2,9	6,9	12,8	6,0	7,4
Isole	6,6	6,6	17,6	3,6	7,1	13,8	5,9	7,9

Tab. 10 – Mobilità degli iscritti per gestione della scuola e tipo scuola (per 100 iscritti)_ Scuola Secondaria di II grado - A.S. 2006/07

	Provenienti da:			
	scuola statale		scuola paritaria	scuola non paritaria
	stesso tipo di scuola	altro tipo di scuola		
Iscritti in scuole statali				
Totale	0,9	1,8	0,2	0,2
Licei	0,7	0,4	0,1	0,1
ex Ist. magistrale	1,0	1,4	0,1	0,2
Ist. Tecnico	1,1	2,0	0,3	0,3
Ist. Professionale	0,9	3,7	0,1	0,4
Istruzione Artistica	0,4	2,4	0,1	0,4
Iscritti in scuole non statali				
Totale	7,5	3,8	3,6	1,4
Licei	7,4	2,3	3,3	1,2
ex Ist. magistrale	5,4	5,3	1,0	1,2
Ist. Tecnico	6,7	3,4	1,6	1,9
Ist. Professionale	9,0	5,2	5,7	1,6
Istruzione Artistica	1,7	3,3	0,9	0,8

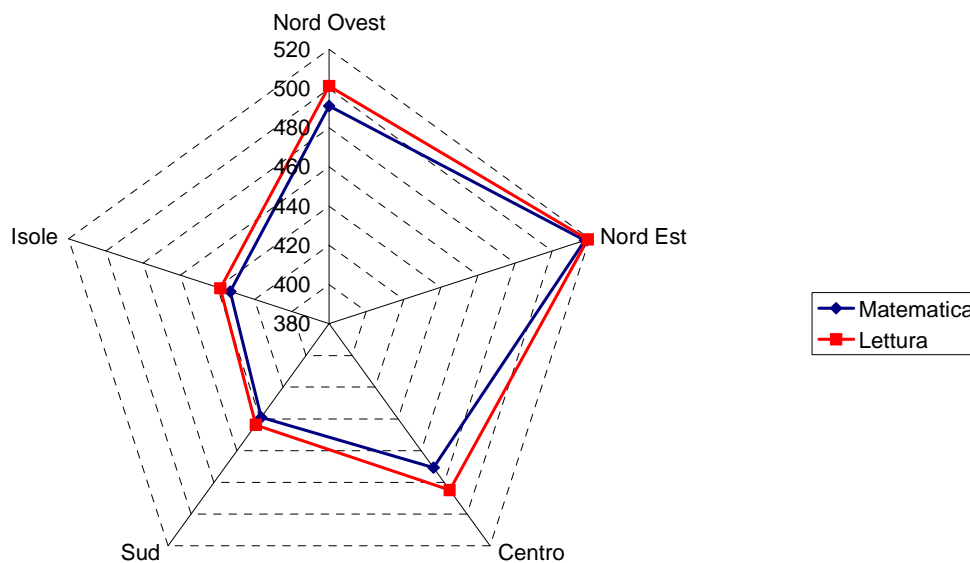


Graf. 6 - Debiti in matematica e italiano al secondo anno di corso della scuola secondaria di secondo grado per macro-aree – A.S. 2006/2007 (percentuale su 100 scrutinati)



Fonte: Rilevazione sugli esiti degli scrutini 2006/2007

Graf. 7 - Punteggio medio in lettura e matematica degli studenti quindicenni per macro-area (*) (2006)



(*) Al netto degli studenti iscritti a corsi di formazione professionale.

Fonte: Elaborazione su dati OCSE-PISA (2006)



App.1 - Studenti che hanno abbandonato gli studi per regione, provincia e anno di corso (per 100 iscritti)_Scuola Secondaria di II grado - A.S. 2006/07

Regioni / Province	Anno di corso					
	Totale	I	II	III	IV	V
ITALIA	1.6	2.4	1.4	1.7	1.7	0.7
Piemonte	1.4	1.4	1.1	1.9	1.7	0.8
Alessandria	1.2	1.5	0.6	1.6	1.3	0.7
Asti	1.1	1.0	1.4	1.4	1.2	0.2
Biella	2.4	2.8	2.4	2.7	2.7	0.7
Cuneo	1.0	1.0	0.9	1.5	1.2	0.4
Novara	0.8	0.5	0.5	1.6	1.1	0.3
Torino	1.6	1.6	1.2	2.1	2.1	1.0
Verbano-Cusio-Ossola	1.0	1.2	0.9	1.4	0.9	0.2
Vercelli	1.4	1.4	0.7	1.9	1.2	1.6
Valle d'Aosta	1.4	2.2	1.0	1.7	1.1	0.4
Aosta	1.4	2.2	1.0	1.7	1.1	0.4
Lombardia	1.2	1.5	1.2	1.3	1.4	0.5
Bergamo	1.3	1.5	1.3	1.4	1.6	0.6
Brescia	1.3	1.5	0.9	1.6	1.5	0.6
Como	1.0	0.9	1.2	1.0	1.3	0.6
Cremona	0.8	0.6	0.6	1.0	1.1	0.5
Lecco	0.6	0.8	0.8	0.5	0.7	0.2
Lodi	1.2	1.7	1.5	1.3	1.3	0.1
Mantova	1.2	0.7	1.1	1.6	2.3	0.4
Milano	1.2	1.6	1.2	1.2	1.3	0.6
Pavia	1.4	1.6	1.5	1.5	1.7	0.5
Sondrio	0.9	0.8	1.3	0.8	1.1	0.4
Varese	1.4	2.0	1.2	1.8	1.0	0.5
Trentino A.A.	0.5	0.5	0.3	0.8	0.6	0.4
Bolzano	0.3	0.3	0.3	0.6	0.1	0.2
Trento	0.7	0.6	0.4	0.9	1.0	0.5
Veneto	1.0	0.9	0.7	1.3	1.7	0.6
Belluno	1.6	0.9	1.3	2.1	2.7	0.9
Padova	0.8	0.9	0.6	0.9	1.4	0.3
Rovigo	1.3	2.1	0.7	0.7	2.4	0.5
Treviso	0.9	0.7	0.6	1.1	1.4	0.5
Venezia	1.1	1.1	1.0	1.4	1.3	0.9
Verona	1.1	0.8	0.5	1.8	1.7	0.7
Vicenza	1.1	0.7	0.8	1.5	2.1	0.6
Friuli	1.4	1.2	0.9	1.9	1.7	1.1
Gorizia	2.1	1.3	0.9	3.5	2.8	2.4
Pordenone	0.9	0.9	0.5	0.8	1.8	0.5
Trieste	1.7	1.8	1.0	2.8	1.3	1.5
Udine	1.3	1.0	1.0	1.8	1.6	1.0
Liguria	1.8	2.7	1.5	1.9	1.8	0.9
Genova	1.3	2.0	1.1	1.2	1.2	0.6
Imperia	1.3	1.4	0.8	2.2	1.1	0.9
La Spezia	3.7	5.3	3.4	3.6	4.0	1.3
Savona	2.5	3.9	1.7	2.4	2.6	1.2
E.Romagna	1.2	1.2	0.9	1.6	1.7	0.7
Bologna	1.5	1.8	0.8	2.1	1.6	0.7
Ferrara	0.9	1.2	0.7	0.9	1.5	0.4
Forlì	1.6	0.6	1.3	2.6	2.2	1.2
Modena	1.2	1.5	0.9	1.2	1.6	0.8
Parma	1.9	1.9	2.1	2.4	2.4	0.5
Piacenza	0.5	0.6	0.2	0.3	1.1	0.4
Ravenna	1.1	0.7	0.5	2.0	1.8	0.5
Reggio Em	1.0	0.8	0.7	1.4	1.4	0.8
Rimini	0.6	0.4	0.5	0.6	0.9	0.6
Toscana	1.5	2.0	1.2	1.5	1.7	0.6
Arezzo	1.3	1.4	1.4	1.7	1.7	0.5
Firenze	1.2	1.3	1.0	1.6	1.4	0.5
Grosseto	1.9	2.1	1.2	1.1	4.2	1.0
Livorno	2.2	2.6	1.8	2.4	2.6	1.7
Lucca	1.4	2.2	1.0	1.0	2.1	0.5
Massa C	1.6	2.6	1.1	2.1	1.1	0.9
Pisa	0.7	1.1	0.5	0.6	0.5	0.5
Pistoia	2.7	4.4	2.3	2.4	2.8	0.6
Prato	1.8	3.5	1.4	1.6	1.0	0.6
Siena	0.5	0.4	0.4	1.0	0.7	0.2



segue App.1 – Studenti che hanno abbandonato gli studi per regione, provincia e anno di corso (per 100 iscritti) _Scuola Secondaria di II grado - A.S. 2006/07

Regioni / Province	Anno di corso					
	Totale	I	II	III	IV	V
Umbria	1.7	1.5	1.9	2.5	1.8	0.9
Perugia	1.7	1.3	1.7	2.7	1.8	1.0
Terni	1.7	1.8	2.6	1.5	1.6	0.7
Marche	1.1	1.0	0.6	1.6	1.5	0.5
Ancona	1.9	2.6	1.1	2.9	2.2	0.7
Ascoli	0.7	0.3	0.3	1.3	1.3	0.4
Macerata	0.4	0.3	0.4	0.7	0.4	0.4
Pesaro	0.8	0.4	0.4	1.2	1.6	0.6
Lazio	1.3	1.7	1.0	1.5	1.5	0.7
Frosinone	2.3	2.8	1.5	3.1	2.8	1.2
Latina	1.7	2.3	1.5	1.8	2.1	0.6
Rieti	1.1	1.5	0.7	1.5	1.1	0.5
Roma	1.2	1.5	0.9	1.3	1.3	0.7
Viterbo	0.9	0.6	0.9	0.9	1.2	0.8
Abruzzo	1.1	1.3	0.9	1.0	1.4	1.1
Chieti	1.0	0.8	0.5	0.9	1.3	1.5
L'Aquila	0.5	0.5	0.5	0.6	0.9	0.2
Pescara	1.7	2.2	1.4	1.9	2.2	0.9
Teramo	1.3	1.8	1.3	0.7	1.2	1.6
Molise	1.1	1.9	1.0	1.2	0.8	0.3
Campobasso	1.4	2.4	1.3	1.5	0.9	0.4
Isernia	0.3	0.4	0.1	0.5	0.5	0.0
Campania	2.1	3.9	1.8	1.6	1.8	0.7
Avellino	0.7	1.2	0.5	1.0	0.5	0.2
Benevento	0.7	0.6	0.4	1.0	1.1	0.5
Caserta	2.4	4.7	1.7	1.8	1.9	0.9
Napoli	2.6	5.0	2.3	1.9	2.3	0.8
Salerno	1.2	1.9	1.2	1.0	1.2	0.6
Puglia	2.0	3.3	1.8	1.9	1.9	0.7
Bari	1.7	3.0	1.6	1.5	1.2	0.5
Brindisi	2.2	3.5	1.3	2.4	1.9	1.4
Foggia	1.7	2.6	1.4	1.8	1.9	0.5
Lecce	2.1	3.1	1.8	2.3	2.3	0.5
Taranto	2.9	4.7	2.8	2.3	2.8	1.1
Basilicata	0.9	1.5	0.9	0.7	0.8	0.4
Matera	1.4	2.6	1.5	1.4	1.1	0.3
Potenza	0.6	0.9	0.6	0.3	0.7	0.4
Calabria	1.7	3.0	1.3	1.5	1.9	0.3
Catanzaro	2.1	4.0	1.1	1.9	2.7	0.2
Cosenza	1.5	2.3	1.1	1.5	1.8	0.3
Crotone	3.3	7.8	3.3	1.8	1.7	0.4
Reggio Cal	1.1	1.6	1.1	1.0	1.1	0.4
Vibo Valentia	2.0	2.9	0.7	2.3	3.2	0.5
Sicilia	2.2	3.8	2.0	1.8	1.8	0.8
Agrigento	1.2	1.8	1.1	1.0	0.8	0.8
Caltanissetta	1.4	3.1	0.8	0.9	1.0	0.4
Catania	2.2	3.5	2.0	2.0	1.8	1.2
Enna	1.1	1.5	1.3	0.9	1.1	0.4
Messina	1.9	3.2	1.5	1.7	2.1	0.5
Palermo	2.5	4.6	2.3	1.7	2.1	0.8
Ragusa	2.3	4.8	2.4	1.5	1.5	0.2
Siracusa	3.9	6.5	3.6	4.0	3.2	1.1
Trapani	2.1	3.8	2.3	1.7	1.4	0.8
Sardegna	4.3	6.3	4.0	4.4	4.1	1.8
Cagliari	4.1	6.0	4.0	3.9	3.8	1.6
Nuoro	5.7	8.3	5.2	5.8	5.7	2.2
Oristano	3.4	7.0	2.9	1.7	2.6	1.0
Sassari	4.2	5.4	3.6	5.2	4.1	2.0



App.2 – Studenti non ammessi all'anno successivo per regione, provincia e anno di corso_ Scuola secondaria di II grado (per 100 scrutinati) - A.S.2006-07

Regioni / Province	Anno di corso				
	Totale	I	II	III	IV
ITALIA	14,2	18,9	13,7	12,1	10,4
Piemonte	13,8	18,9	12,9	11,8	9,9
Alessandria	11,9	16,4	10,3	9,6	9,6
Asti	12,6	19,0	12,1	9,6	7,1
Biella	17,2	22,8	15,5	17,7	10,3
Cuneo	10,6	13,9	10,9	9,5	7,0
Novara	16,0	23,6	15,1	12,4	9,1
Torino	14,4	19,3	13,2	12,3	10,8
Verbano-Cusio-Ossola	15,6	21,6	14,8	11,5	11,8
Vercelli	13,6	17,5	12,8	11,7	10,6
Valle d'Aosta	15,9	23,2	13,8	16,0	7,4
Aosta	15,9	23,2	13,8	16,0	7,4
Lombardia	14,8	20,0	14,3	12,6	10,0
Bergamo	13,6	19,3	13,2	10,2	9,1
Brescia	14,8	19,5	15,0	13,3	9,3
Como	14,8	20,9	14,6	11,6	8,9
Cremona	11,9	15,0	11,7	10,0	9,8
Lecco	15,5	22,4	15,2	13,3	8,0
Lodi	14,9	21,9	15,6	10,2	8,8
Mantova	14,1	18,3	13,9	12,5	9,8
Milano	15,7	20,8	14,9	13,9	11,1
Pavia	13,9	20,7	12,5	10,0	9,5
Sondrio	12,1	16,6	11,3	10,2	8,1
Varese	14,8	20,2	14,5	12,8	9,5
Trentino A.A.	12,7	18,5	12,2	10,5	7,8
Bolzano	11,8	18,7	12,3	8,0	5,3
Trento	13,5	18,3	12,2	12,4	10,0
Veneto	11,9	15,6	11,5	10,9	8,5
Belluno	10,3	12,9	10,1	9,8	7,5
Padova	11,5	15,0	11,5	10,3	8,1
Rovigo	10,5	13,5	9,5	10,9	7,5
Treviso	12,4	16,4	12,1	10,6	9,0
Venezia	13,0	16,4	11,9	12,2	10,5
Verona	11,9	15,6	11,0	11,7	8,4
Vicenza	11,7	15,7	11,7	10,2	7,3
Friuli	12,7	15,7	12,7	11,6	9,9
Gorizia	14,4	18,6	13,4	14,2	10,1
Pordenone	10,7	14,8	11,2	8,4	6,8
Trieste	14,5	17,1	14,6	12,5	12,6
Udine	12,7	14,7	12,7	12,5	10,5
Liguria	15,1	19,4	14,8	13,1	11,2
Genova	15,7	20,2	15,7	13,1	11,5
Imperia	16,9	22,4	15,3	15,5	11,8
La Spezia	13,7	16,8	13,2	12,5	11,2
Savona	12,9	15,9	12,8	11,9	9,8
E.Romagna	13,2	18,4	12,3	10,4	9,2
Bologna	14,0	19,2	13,6	12,0	8,8
Ferrara	11,5	16,6	10,8	8,2	8,1
Forli	11,8	16,1	11,3	10,0	8,4
Modena	15,4	21,9	13,7	11,6	10,8
Parma	12,1	16,1	10,8	10,8	9,5
Piacenza	11,8	15,5	10,5	10,4	9,4
Ravenna	11,9	17,5	11,1	9,0	7,7
Reggio Em	13,4	19,3	13,0	8,0	9,7
Rimini	13,1	18,4	12,1	10,5	9,6
Toscana	14,8	20,0	14,3	12,4	10,6
Arezzo	11,5	16,2	10,2	10,5	7,6
Firenze	14,1	19,6	13,6	11,1	9,7
Grosseto	13,0	15,7	13,0	12,4	10,4
Livorno	17,4	21,5	17,1	14,9	14,3
Lucca	16,0	20,4	15,9	14,0	11,8
Massa C	17,2	21,7	16,6	14,1	14,1
Pisa	13,7	18,2	13,1	12,3	10,2
Pistoia	16,9	22,7	17,8	12,7	10,5
Prato	19,4	30,1	15,6	14,4	10,9
Siena	12,3	15,5	97 12,2	11,0	9,4



segue App.2 – Studenti non ammessi all'anno successivo per regione, provincia e anno di corso_ Scuola secondaria di II grado (per 100 scrutinati) - A.S.2006-07

Regioni / Province	Anno di corso				
	Totale	I	II	III	IV
Umbria	10,6	13,6	10,9	9,1	7,9
Perugia	10,7	13,1	11,0	9,2	8,6
Terni	10,4	15,3	10,5	8,9	5,7
Marche	10,9	14,5	10,8	9,1	7,7
Ancona	10,3	14,8	9,4	8,2	6,9
Ascoli	12,4	16,3	12,7	10,7	8,5
Macerata	8,9	11,2	9,4	8,3	5,9
Pesaro	11,5	14,8	11,5	9,0	9,3
Lazio	14,3	18,2	14,0	12,8	10,7
Frosinone	11,9	13,8	12,3	11,6	9,6
Latina	14,6	17,5	14,2	14,9	11,0
Rieti	14,8	17,6	16,2	12,7	10,7
Roma	14,7	19,0	14,3	13,0	11,0
Viterbo	12,7	18,1	12,5	9,3	8,9
Abruzzo	12,9	15,9	12,1	12,0	10,8
Chieti	12,8	15,9	11,8	12,8	10,3
L'Aquila	13,1	16,2	11,9	12,0	11,6
Pescara	12,5	13,6	12,4	11,8	11,8
Teramo	13,2	18,6	12,2	10,8	9,2
Molise	10,6	12,2	11,4	10,3	8,2
Campobasso	12,2	13,2	13,2	11,7	10,1
Isernia	6,3	9,0	6,3	6,8	2,9
Campania	15,3	21,0	14,2	12,7	11,1
Avellino	10,8	14,5	9,9	8,8	8,9
Benevento	11,5	14,0	10,5	11,4	9,6
Caserta	13,2	18,9	12,8	10,1	9,0
Napoli	17,7	24,5	16,2	14,6	12,3
Salerno	13,2	16,6	12,3	12,1	11,0
Puglia	13,0	16,9	12,4	10,8	10,5
Bari	11,7	15,6	10,7	10,1	9,5
Brindisi	13,0	18,0	13,0	9,6	9,1
Foggia	16,0	20,8	15,8	13,4	12,1
Lecce	11,6	14,5	11,0	9,5	10,5
Taranto	14,5	17,9	14,1	12,1	12,4
Basilicata	12,5	15,1	13,0	10,7	10,0
Matera	12,2	14,4	12,9	10,3	10,4
Potenza	12,6	15,5	13,0	11,0	9,9
Calabria	11,1	14,5	10,5	9,1	9,4
Catanzaro	11,5	14,9	11,2	9,7	9,5
Cosenza	10,0	12,1	10,1	8,2	9,1
Crotone	12,1	17,4	11,0	9,3	9,1
Reggio Cal	11,9	16,6	10,7	9,5	9,6
Vibo Valentia	11,4	14,4	10,2	10,7	9,6
Sicilia	16,1	21,5	15,8	13,1	11,6
Agrigento	15,7	20,8	16,8	9,8	12,0
Caltanissetta	16,6	22,9	14,8	13,5	12,1
Catania	17,5	23,9	17,4	14,4	11,5
Enna	14,6	18,5	15,6	12,7	10,0
Messina	12,8	16,9	12,2	11,0	10,1
Palermo	17,5	22,6	17,5	14,2	13,1
Ragusa	15,5	20,4	14,6	13,3	11,5
Siracusa	14,6	19,8	12,9	12,4	11,6
Trapani	15,4	20,4	15,0	13,4	10,5
Sardegna	22,1	27,3	21,9	19,7	17,1
Cagliari	23,1	30,0	22,7	19,1	17,1
Nuoro	19,9	24,3	20,1	18,7	15,0
Oristano	21,4	26,3	20,2	20,9	16,4
Sassari	21,9	24,8	22,2	20,9	18,6



App.3 – Ammessi con debito per tipo di scuola, regione e disciplina scolastica_ Scuola secondaria di II grado (per 100 ammessi con debito) - A.S.2006-07

	Lingua e letter. italiana	Lingua e letter. latina	Matematica	Fisica	Altre materie scientifiche (chimica, biologia, ecc.)	Lingua e letter. straniera	Materie economico-giuridiche	Materie tecnico-profess.
ITALIA	14,5	14,1	43,1	8,4	16,2	32,0	13,2	17,9
Licei	10,0	38,8	46,9	9,3	11,7	25,6	1,1	0,3
ex Ist. magistrale	13,4	22,9	43,4	4,3	14,9	34,7	7,4	0,7
Ist. Tecnico	16,7	0,3	41,6	9,3	19,6	34,0	20,9	31,7
Ist. Professionale	16,9	-	39,5	6,6	16,8	40,4	22,2	27,8
Istruzione Artistica	17,9	0,4	43,1	9,8	17,4	22,4	7,7	17,4
Piemonte	13,3	13,4	43,8	8,6	15,4	32,0	11,3	15,6
Licei	9,2	38,5	46,0	7,8	9,1	27,6	1,0	0,4
ex Ist. magistrale	16,5	21,0	47,2	3,5	17,0	37,1	6,9	0,4
Ist. Tecnico	15,4	0,4	43,3	11,5	19,3	31,5	15,4	26,3
Ist. Professionale	13,6	-	39,7	6,1	15,7	39,4	22,4	24,2
Istruzione Artistica	15,4	-	44,9	8,7	17,9	22,7	4,8	13,8
Valle d'Aosta	12,7	16,1	31,4	4,4	9,9	36,6	8,0	7,0
Licei	14,5	39,6	29,3	5,8	8,6	39,8	-	-
ex Ist. magistrale	15,5	14,5	40,5	3,8	18,6	45,5	14,0	0,5
Ist. Tecnico	11,3	-	37,9	9,4	8,6	39,1	9,4	23,4
Ist. Professionale	8,3	-	19,3	0,3	4,0	20,3	13,1	13,4
Istruzione Artistica	12,1	-	36,4	1,5	7,6	42,4	-	-
Lombardia	13,7	13,3	43,8	9,4	14,4	33,5	11,7	15,9
Licei	11,1	39,6	49,1	10,2	10,0	28,0	0,9	0,4
ex Ist. magistrale	11,6	21,9	41,8	3,3	12,5	34,3	5,5	0,1
Ist. Tecnico	15,2	0,1	42,3	10,5	18,7	34,9	16,8	25,9
Ist. Professionale	14,8	-	41,5	7,3	13,4	41,4	22,1	26,9
Istruzione Artistica	16,5	-	36,0	12,8	11,6	23,2	3,7	8,2
Trentino-A.A.	7,3	8,8	25,0	6,0	7,6	21,3	5,9	9,6
Licei	6,5	23,2	31,4	7,9	5,5	21,5	1,0	0,6
ex Ist. magistrale	6,0	14,8	24,9	1,1	2,8	26,1	0,9	-
Ist. Tecnico	8,8	-	23,3	7,4	9,9	19,4	8,8	21,0
Ist. Professionale	4,5	-	14,9	0,7	7,4	21,3	11,7	4,8
Istruzione Artistica	12,2	2,9	28,8	7,7	13,1	28,8	7,4	-
Veneto	13,1	12,0	46,5	9,8	15,6	33,6	12,5	19,0
Licei	9,5	38,5	52,5	10,7	10,8	24,7	0,6	0,3
ex Ist. magistrale	14,0	17,6	45,8	6,0	16,4	32,8	5,4	1,9
Ist. Tecnico	14,4	-	44,4	11,0	17,1	35,6	17,7	30,6
Ist. Professionale	15,2	-	42,9	8,0	18,3	43,7	22,6	29,8
Istruzione Artistica	13,2	-	46,6	8,7	18,7	21,6	3,0	9,8
Friuli-V.G.	14,5	13,9	45,5	9,5	14,8	30,8	13,7	19,7
Licei	11,4	39,4	49,7	11,1	10,4	23,0	0,6	-
ex Ist. magistrale	11,9	19,5	38,9	2,7	13,1	25,7	9,4	-
Ist. Tecnico	16,1	0,6	45,8	11,1	18,6	38,3	20,9	33,5
Ist. Professionale	17,9	-	40,9	7,2	12,6	31,9	24,3	36,2
Istruzione Artistica	14,8	-	46,6	9,4	24,1	29,5	8,4	11,7
Liguria	14,0	18,3	45,2	9,9	14,8	30,8	10,9	17,8
Licei	14,1	44,7	54,8	11,2	12,0	24,2	0,3	0,0
ex Ist. magistrale	12,6	14,5	35,5	3,6	19,0	30,3	7,0	0,2
Ist. Tecnico	15,5	0,1	39,6	11,0	18,6	36,1	20,4	37,6
Ist. Professionale	11,5	-	38,7	6,0	12,2	39,9	21,8	32,6
Istruzione Artistica	13,6	-	47,1	16,7	11,7	18,4	2,7	10,1
Emilia-Romagna	13,2	10,6	44,9	9,1	16,3	32,9	13,4	20,5
Licei	9,2	33,9	49,1	10,2	11,6	26,3	1,3	0,8
ex Ist. magistrale	10,0	17,3	42,3	3,8	16,7	33,8	8,2	3,2
Ist. Tecnico	15,6	-	44,5	9,9	20,0	33,2	19,0	33,2
Ist. Professionale	14,1	-	39,8	6,8	15,4	43,3	21,9	28,2
Istruzione Artistica	15,4	-	48,0	10,7	16,7	22,4	4,4	15,7
Toscana	13,0	14,5	44,4	8,7	17,1	30,4	12,4	18,9
Licei	10,0	36,6	46,6	8,6	12,2	21,9	1,5	0,5
ex Ist. magistrale	13,2	29,9	47,1	4,6	14,8	39,8	6,4	-
Ist. Tecnico	14,8	0,3	43,6	11,2	23,0	32,5	18,8	34,8
Ist. Professionale	14,2	-	41,2	6,5	15,1	38,3	24,0	31,5
Istruzione Artistica	15,4	-	42,5	7,4	18,5	23,6	4,4	13,2



segue App.3 – Ammessi con debito per tipo di scuola, regione e disciplina scolastica
 Scuola secondaria di II grado (per 100 ammessi con debito) - A.S.2006-07

	Lingua e letter. italiana	Lingua e letter. latina	Matematica	Fisica	Altre materie scientifiche (chimica, biologia, ecc.)	Lingua e letter. straniera	Materie economico- giuridiche	Materie tecnico- profess.
Umbria	12,1	13,5	48,0	8,4	14,3	28,1	15,2	19,5
Licei	7,0	39,5	51,2	11,4	9,5	21,5	2,1	-
ex Ist. magistrale	10,6	16,1	48,8	4,7	13,1	34,1	17,0	-
Ist. Tecnico	14,4	0,7	46,7	7,9	18,6	28,6	22,5	33,1
Ist. Professionale	14,8	-	45,2	4,9	13,5	36,8	23,2	32,9
Istruzione Artistica	17,1	-	49,0	12,1	17,1	22,9	5,6	11,2
Marche	14,9	13,6	48,6	8,9	16,2	34,0	13,6	22,3
Licei	9,5	42,0	50,3	9,1	11,0	25,1	2,6	0,5
ex Ist. magistrale	14,8	29,1	47,5	1,7	24,7	27,1	7,0	1,2
Ist. Tecnico	16,0	0,1	50,2	6,7	16,6	47,7	20,0	32,5
Ist. Professionale	18,3	-	58,2	8,2	30,0	12,8	5,4	19,9
Istruzione Artistica	17,7	1,2	45,4	10,5	17,8	35,6	19,2	33,8
Lazio	13,3	19,1	41,7	8,2	15,3	29,0	11,6	15,3
Licei	9,6	40,0	43,7	8,2	11,7	23,8	0,9	0,3
ex Ist. magistrale	10,4	24,4	43,8	5,0	15,6	32,5	6,5	0,9
Ist. Tecnico	16,5	1,6	41,5	9,9	19,6	32,4	22,6	34,3
Ist. Professionale	17,7	-	36,4	6,1	17,7	37,8	22,3	26,2
Istruzione Artistica	15,6	-	39,5	8,5	10,3	17,7	5,8	7,7
Abruzzo	13,8	14,8	47,4	6,9	16,1	30,6	16,9	18,9
Licei	8,4	43,1	48,6	8,1	10,8	23,9	0,4	0,0
ex Ist. magistrale	15,3	22,2	52,8	3,8	9,4	32,6	8,3	-
Ist. Tecnico	15,0	-	46,2	6,7	19,9	31,8	28,3	33,1
Ist. Professionale	19,1	-	44,9	7,6	19,4	43,8	27,7	26,9
Istruzione Artistica	17,1	-	44,4	7,2	22,9	16,6	6,0	32,7
Molise	17,6	17,1	49,0	6,9	16,2	29,0	12,1	18,4
Licei	9,1	46,5	53,2	8,6	9,8	21,5	-	-
ex Ist. magistrale	23,2	27,4	58,8	11,3	13,8	31,2	7,9	1,1
Ist. Tecnico	20,1	0,9	47,1	5,6	21,3	32,0	20,7	34,9
Ist. Professionale	22,2	-	37,8	5,3	19,9	40,9	19,7	20,3
Istruzione Artistica	16,4	-	39,7	0,5	6,5	10,3	-	25,2
Campania	17,2	15,5	41,2	7,4	19,1	34,5	14,6	17,4
Licei	11,2	40,2	45,4	8,9	14,4	27,4	0,8	0,1
ex Ist. magistrale	14,9	27,3	40,9	4,2	16,3	37,3	7,7	0,4
Ist. Tecnico	19,7	0,1	38,0	8,1	24,3	36,2	25,4	34,2
Ist. Professionale	22,3	-	40,0	5,8	18,5	45,0	22,6	24,6
Istruzione Artistica	25,3	-	42,5	5,8	19,1	16,4	4,7	11,4
Puglia	14,9	10,1	41,9	7,1	17,0	30,4	15,5	21,6
Licei	7,6	33,4	45,4	8,8	13,3	22,2	1,8	0,2
ex Ist. magistrale	12,5	21,6	44,4	4,9	13,9	39,3	8,5	1,1
Ist. Tecnico	18,1	-	41,6	7,3	19,0	33,0	23,1	35,1
Ist. Professionale	17,0	-	36,3	5,0	17,4	35,3	20,5	28,1
Istruzione Artistica	20,7	-	47,6	10,9	23,3	9,4	5,2	13,0
Basilicata	18,1	13,3	42,7	7,4	18,0	34,6	20,8	17,5
Licei	7,3	39,1	46,1	8,2	13,5	29,2	1,1	0,9
ex Ist. magistrale	15,0	34,8	39,1	12,9	15,6	40,2	11,6	-
Ist. Tecnico	24,5	1,4	41,0	6,0	19,0	36,0	34,0	24,8
Ist. Professionale	17,9	-	42,6	6,4	20,8	41,9	24,4	27,9
Istruzione Artistica	31,7	-	47,1	13,4	26,9	4,2	11,5	26,1
Calabria	17,8	12,2	40,6	7,7	15,7	31,9	15,6	19,3
Licei	9,9	36,8	43,6	9,7	13,1	26,3	0,5	0,2
ex Ist. magistrale	14,4	25,2	49,7	5,7	14,4	37,7	6,1	0,4
Ist. Tecnico	20,5	-	37,5	6,8	18,0	31,1	24,7	32,4
Ist. Professionale	23,3	-	38,9	7,2	16,0	41,7	24,2	26,1
Istruzione Artistica	26,3	-	40,7	9,8	10,2	14,1	1,8	22,2
Sicilia	15,6	14,7	41,0	8,1	16,3	31,7	12,7	19,2
Licei	10,2	38,8	44,7	9,6	11,9	26,3	1,1	0,1
ex Ist. magistrale	14,5	22,2	42,5	3,9	15,2	32,0	9,0	1,0
Ist. Tecnico	18,7	-	39,0	8,2	17,4	34,0	20,8	34,8
Ist. Professionale	18,8	-	37,0	7,2	21,0	41,0	21,2	32,2
Istruzione Artistica	19,0	1,2	42,2	8,6	23,7	15,0	5,6	21,0
Sardegna	14,8	16,7	43,5	9,8	19,6	33,5	16,3	18,3
Licei	11,2	43,5	49,3	9,5	15,0	29,5	1,9	0,7
ex Ist. magistrale	14,1	24,0	38,4	3,8	17,3	33,2	10,2	0,2
Ist. Tecnico	16,5	-	41,3	10,8	22,7	36,4	28,6	31,9
Ist. Professionale	16,8	-	38,3	10,3	20,9	40,1	21,6	32,5
Istruzione Artistica	22,8	-	47,4	16,0	30,1	8,4	5,1	15,6

ALLEGATO 3

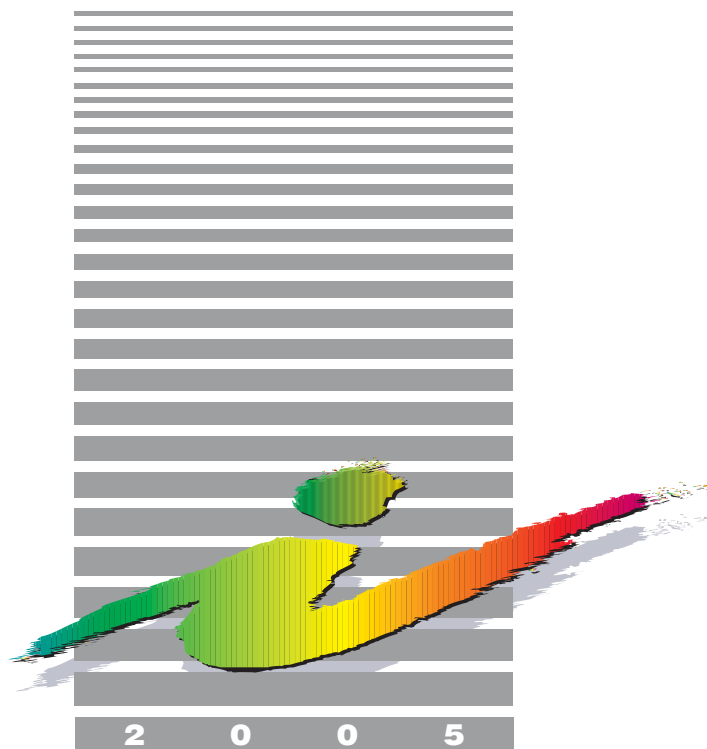
Le spese delle famiglie per l'istruzione e la formazione professionale. Anno 2002

ISTAT

Estratto



SISTEMA STATISTICO NAZIONALE
ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA



Settori
Cultura - Famiglia e società

Le spese delle famiglie per l'istruzione e la formazione professionale

Anno 2002



1. Quadro generale dell'indagine

1.1 La presentazione dei risultati

L'obiettivo dell'indagine, svolta nel corso del 2002, era quello di cogliere la spesa sostenuta dalle famiglie italiane per ciascun membro iscritto ad un corso di istruzione o all'asilo nido, oppure frequentante un corso di formazione professionale. Poiché le interviste, coerentemente al disegno dell'indagine sui consumi delle famiglie, si sono svolte con cadenza mensile nel corso dell'intero anno solare 2002, sono state raccolte informazioni relative a due anni scolastici/accademici consecutivi: il 2001/02 per le interviste che si sono svolte tra gennaio ed agosto, e il 2002/03 per quelle svolte tra settembre e dicembre. Per semplicità, nella presentazione dei risultati si fa comunque riferimento all'anno di svolgimento dell'indagine, cioè all'anno solare 2002. Inoltre, le spese dichiarate dalle famiglie sono quelle effettivamente sostenute, al netto delle diverse forme di riduzione delle tasse di iscrizione e delle rette, concesse prevalentemente alle famiglie con basso reddito, così come di altre forme di esenzione. Si ricorda, inoltre, che nel 2002 erano attive alcune forme di rimborso, sia su tutto il territorio nazionale che in alcune regioni in particolare, che possono avere influito sulla spesa dichiarata dalle famiglie, così come possono avere influito borse di studio o altre forme di contributi al diritto allo studio erogati da enti pubblici o privati.

Il quadro complessivo delle spese sostenute per frequentare un corso di istruzione risulta composto da due categorie principali: le spese indirizzate direttamente alle istituzioni educative, tra le quali prevalgono le rette e le tasse di iscrizione, e le spese indirizzate all'acquisto di beni e servizi disponibili sul mercato, considerati comunque necessari per frequentare il corso. In quest'ultima categoria, definita in questo volume per brevità "spese esterne", sono state incluse ad esempio le spese per libri di testo, cancelleria e abbigliamento speciale, per i trasporti pubblici utilizzati per gli spostamenti da e per la scuola o l'università. La spesa è generalmente espressa come valore medio annuale, calcolato rispetto a tutti gli iscritti di un determinato ordine; in alcuni casi, tuttavia, è utile far ricorso alla media effettiva, considerando quindi solamente quanti hanno effettivamente sostenuto un determinato tipo di spesa; questo indicatore risulta particolarmente significativo per valutare tipologie di spesa affrontate solamente da una quota minoritaria di studenti. Infine, le spese per i corsi di formazione professionale, data la diversa durata dei differenti corsi, sono invece riportate come media mensile.

1.2 Quadro di sintesi delle spese per l'istruzione

Nel 2002 le famiglie italiane hanno dichiarato di avere speso mediamente 1.009 euro per ogni iscritto ad un corso di istruzione che andasse dall'asilo nido fino ai corsi universitari (Prospetto 1.1). Sia l'ammontare che la composizione di questa spesa variano molto a seconda dell'ordine di studi seguito e della gestione dell'istituzione formativa.

Gli ordini che richiedono un maggior impegno economico da parte delle famiglie sono i corsi universitari (comprendendo anche i corsi post-laurea) e le scuole di alta formazione artistica e musicale (conservatorio, accademia delle belle arti eccetera) dove la spesa media dichiarata è, rispettivamente, di 2.310 e di 2.425 euro per ogni iscritto. Le spese sostenute per gli iscritti alla scuola dell'infanzia e alla scuola elementare sono sensibilmente inferiori, anche se non irrilevanti: si tratta, infatti, di circa 500 euro di spesa media annuale. Anche la composizione della spesa all'interno dei singoli ordini varia: le spese dirette alle istituzioni educative sono più elevate in corrispondenza dei segmenti estremi del percorso di istruzione (scuola dell'infanzia e università) oltre che per gli asili nido, per i quali, data la carenza di offerta pubblica, è molto esteso il ricorso al privato.

Prospetto 1.1 - Spesa media annuale per tipo di spesa e ordine frequentato (in euro)

ORDINE	Tipo di spesa		Totale
	Diretta all'istituzione	Esterna	
Università	793	1.517	2.311
Afam (a)	1.210	1.215	2.425
Scuola superiore	186	987	1.173
Scuola media	111	550	661
Scuola elementare	213	267	480
Scuola dell'infanzia	409	93	501
Asilo nido	869	23	892
Totale	336	674	1.009

(a) Scuole di alta formazione artistica e musicale.

Come atteso, i successivi ordini di istruzione comportano l'aumento delle spese cosiddette esterne, non destinate direttamente all'istituzione educativa, ma comunque necessarie alla frequenza del corso, quali ad esempio le spese per cancelleria o libri di testo. Queste passano da 23 euro per un bambino che frequenta l'asilo nido a 1.517 euro all'anno per un iscritto all'università. Esistono significative differenze tra le spese affrontate a seconda che il corso sia a gestione privata o pubblica, come anche tra le spese affrontate dai residenti nelle diverse ripartizioni territoriali: entrambi gli aspetti verranno analizzati nei successivi paragrafi.

Relativamente alle spese per corsi di formazione professionale, affrontate nei paragrafi 2.11 e 3.3, la spesa media totale per iscritto risulta essere pari a 142 euro mensili.

2. I principali risultati

2.1 Le spese per la frequenza dei corsi universitari

La spesa media dichiarata per un iscritto all'università nel 2002 ammontava a 2.310 euro (Prospetto 2.1). Di questi, 793 vengono pagati direttamente all'istituzione e 1.517 costituiscono invece spese aggiuntive per beni e servizi necessari alla frequenza del corso universitario. Le voci più importanti risultano essere le spese per iscrizione (742 euro annuali), le spese per libri, incluse eventuali fotocopie e dispense, per quasi 480 euro, e le spese per trasporti (250 euro). Anche le spese per l'alloggio risultano essere molto consistenti, pari a 495 euro annuali; si tratta di un dato medio relativo al complesso degli studenti, che aumenta notevolmente considerando i soli fuori sede, come verrà fatto nel paragrafo 2.1.3.

Per quanto riguarda la spesa per iscrizioni, si rilevano delle differenze sostanziali tra le diverse aree disciplinari: si va dagli 832 euro per gli iscritti all'area medica ai 602 euro degli iscritti dell'area educazione fisica, passando attraverso i quasi 804 euro dell'area umanistica, ai circa 738 dell'area ingegneria e architettura, ai 716 dell'area giuridico-politico-economica e ai 656 dell'area scientifica e scientifico-tecnologica. Queste differenze sono influenzate da due fattori: da una parte, le spese per l'iscrizione universitaria aumentano all'aumentare della necessità di strumenti tecnici e laboratori per la frequenza degli studenti, e ciò è in linea con la politica dei diversi atenei in cui le tasse di iscrizione sono differenziate a seconda delle facoltà; dall'altra, la spesa media è più elevata laddove la percentuale di iscritti alle università private è maggiore, come avviene per le aree umanistica e giuridico-politico-economica.

Prospetto 2.1 - Spesa media annuale per l'istruzione universitaria per tipo di spesa e area disciplinare (in euro)

AREE DISCIPLINARI	Tipo di spesa							Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	di cui:			
		Iscrizione			Libri	Trasporti	Alloggio	
Ingegneria e architettura	823	738	1.889	484	242	724	103	2.712
Giuridica, politica ed economica	751	716	1.367	464	239	403	8	2.118
Sanitaria	923	832	1.758	555	225	620	16	2.681
Scientifica e scientifico-tecnologica	727	656	1.581	471	282	571	5	2.308
Umanistica	832	804	1.380	476	268	397	2	2.212
Educazione fisica	635	602	1.415	396	286	439	..	2.050
Totale	793	742	1.517	479	251	494	22	2.311

Relativamente alle spese esterne, le aree disciplinari che si differenziano maggiormente dalla media sono l'area ingegneria e architettura e l'area medica, rispettivamente con 1.889 e 1.758 euro annuali a fronte dell'ammontare medio di 1.517 già menzionato. Analizzando nel dettaglio, si vede come la spesa per libri per gli iscritti nell'area sanitaria si discosti sensibilmente dalla media (oltre 555 euro annuali contro i quasi 480 per tutta l'università). Per l'area ingegneria-architettura si osserva invece come la spesa per strumenti tecnici sia pari a 103 euro annuali contro i circa 22 euro di media nazionale, a causa non solo del maggior costo degli strumenti, ma anche della più diffusa necessità di possederli: infatti, la percentuale di quanti dichiarano di avere sostenuto questo tipo di spesa è pari al 7,2 per cento degli iscritti a quest'area contro l'1,5 per cento registrato nelle altre aree.

2.1.1 Le spese secondo il tipo di gestione dell'università frequentata

La spesa media dichiarata per iscritto ad un'università privata ammonta a 4.266 euro all'anno (Prospetto 2.2). Di questi, 2.384 vengono versati direttamente all'istituzione universitaria (2.343 di sola iscrizione) e circa 1.880 vengono spesi esternamente per l'acquisto di altri beni e servizi. L'ammontare dichiarato di spesa per ogni iscritto alle università pubbliche è invece di circa 2.180 euro annuali. Le spese dirette all'università ammontano a 689 euro (637 per iscrizione), mentre le spese esterne sono pari a circa 1.493 euro all'anno.

Prospetto 2.2 - Spesa media annuale per l'istruzione universitaria per tipo di spesa e gestione (in euro)

GESTIONE	Tipo di spesa							Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	di cui:			
		Iscrizione			Libri	Trasporti	Alloggio	
Privata	2.384	2.343	1.882	472	302	785	231	4.266
Pubblica	689	637	1.493	479	248	475	162	2.182
Totale	793	742	1.517	479	251	494	166	2.311

Oltre alle ovvie differenze per l'iscrizione, esiste una sensibile differenza tra le spese esterne degli iscritti alle università private e degli iscritti alle università pubbliche. Analizzando le singole voci, si nota come questa differenza sia dovuta principalmente a tre voci, generalmente più elevate per chi frequenta una università privata: la spesa per trasporti (302 euro contro 248), quella per pasti fuori casa (231 euro contro 162), dovuta fondamentalmente al fatto che le università private spesso non dispongono di mense, e soprattutto le spese per alloggio (785 contro 475), dato che le private sono generalmente frequentate da una percentuale più elevata di studenti fuori sede. Si rileva, infatti, che la percentuale di quanti registrano spese per l'alloggio è pari al 21,5 per cento di quanti sono iscritti alle private contro il 14,4 per cento di quanti sono iscritti alle pubbliche, e che la spesa effettiva dei primi è pari a 3.665 euro annuali contro i 3.094 dei secondi. Ne emerge che le famiglie che optano per l'università privata, generalmente con buone disponibilità economiche, sono anche pronte a mantenere il figlio fuori casa con maggiore frequenza, sostenendo maggiori spese anche per questa voce.

2.1.2 Le spese all'università secondo la ripartizione territoriale dello studente

La spesa media per iscritto universitario presenta delle forti variazioni territoriali:¹ infatti passa dai 1.990 euro annuali per un iscritto del Sud ai 2.712 euro di un iscritto delle Isole (Prospetto 2.3). Analizzando più nel dettaglio, si osserva come le spese indirizzate direttamente all'università siano di 1.160 euro per gli studenti del Nord-ovest, di 1.028 per quelli del Nord-est, di 735 al Centro e di circa 550 nel Mezzogiorno. Questo dato rispecchia le differenti politiche di auto finanziamento adottate dagli atenei e le differenze di reddito che caratterizzano le diverse parti del Paese: è noto, infatti, che nel fissare le rette universitarie la maggior parte degli atenei adotta il principio della progressività in relazione al reddito familiare. Per quanto riguarda il Nord-ovest, inoltre, ha importanza anche il fatto che ben il 15,8 per cento degli iscritti universitari residenti in questa area geografica risulta iscritto ad un'università privata, contro il 4,6 per cento del Nord-est, il 3,6 per cento del Centro, il 2,6 per cento del Sud e il 4,1 per cento delle Isole.

¹ L'unità di rilevazione è la famiglia anagrafica, della quale si considera la residenza; un giovane che si trasferisce per motivi di studio risulta solitamente residente presso la famiglia di origine.

Prospetto 2.3 - Spesa media annuale per l'istruzione universitaria per tipo di spesa e ripartizione geografica (in euro)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Tipo di spesa						Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	di cui:		
		Iscrizione	Libri		Trasporti	Alloggio	
Nord-ovest	1.161	1.117	1.307	429	308	264	2.468
Nord-est	1.028	947	1.480	408	271	542	2.508
Centro	735	685	1.471	480	222	417	2.206
Sud	542	505	1.447	503	215	471	1.989
Isole	570	506	2.142	582	259	993	2.712
Italia	793	742	1.517	479	251	494	2.311

Per quanto riguarda le spese esterne, quelle affrontate dagli studenti residenti nel Nord-ovest sono le più basse, pari a 1.307 euro annuali, contro i poco più di 1.450 registrati al Nord-est, al Centro e al Sud. Nelle Isole si registrano, invece, 2.142 euro annuali; questo più alto livello di spesa è dovuto fondamentalmente alle spese medie per l'alloggio, che incidono per circa 993 euro contro i 264 del Nord-ovest, i 417 del Centro, i 471 del Sud e i 542 del Nord-est, in relazione alla più elevata migratorietà per motivi di studio che si registra tra gli studenti isolani.

2.1.3 Le spese per l'alloggio degli studenti universitari

Come detto, le spese per l'alloggio incidono mediamente per 495 euro su tutti gli iscritti, con forti differenziazioni territoriali (Prospetto 2.4). Queste differenze sono dovute in buona parte alle diverse percentuali di quanti si sono trasferiti per studiare:² si passa infatti dal 7,9 per cento degli iscritti del Nord-ovest che riportano spese per alloggio al circa 14 per cento di Centro e Nord-est, al 16 per cento del Sud e al 33,3 per cento delle Isole. L'alta percentuale di studenti residenti in Sicilia e in Sardegna che si trasferiscono per motivi di studio riflette la minore offerta universitaria, ridotta in termini di sedi universitarie e di corsi attivati, oltre ad indicare un'inclinazione dei giovani isolani ad inserirsi precocemente in un contesto territoriale più accogliente rispetto ai futuri sbocchi professionali.

Prospetto 2.4 - Spesa media annuale e spesa media annuale effettiva per l'alloggio degli studenti universitari per ripartizione geografica (in euro)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Spesa media	Studenti che indicano la spesa (%)	Spesa media effettiva
Nord-ovest	264	7,9	3.350
Nord-est	542	13,7	3.952
Centro	417	14,1	2.964
Sud	471	16,0	2.950
Isole	993	33,3	2.982
Italia	494	15,7	3.141

² Le percentuali fornite sui trasferimenti riguardano solo gli studenti che registrano spese per l'alloggio, comprese le bollette. Restano quindi esclusi quanti si sono trasferiti, ad esempio da parenti, senza pagare alcunché né per l'affitto né per le bollette della casa.

Tenendo conto solamente di quanti si sono effettivamente trasferiti per studiare in una sede diversa dalla propria residenza, la spesa media effettiva risulta pari a poco più di 2.950 euro annuali per quanti provengono dal Mezzogiorno e dal Centro, e sale a circa 3.350 per il Nord-ovest e 3.952 per il Nord-est, cifre che presumibilmente rispecchiano le diverse possibilità economiche delle famiglie residenti nelle diverse zone di Italia.

2.2 Le spese per le scuole di alta formazione artistica e musicale

L'esigua numerosità del collettivo di riferimento (circa 60.000 iscritti in Italia) non permette di rilasciare stime a livello di ripartizione e/o di gestione. Alcune informazioni complessive sono comunque disponibili: la spesa media per un iscritto ad una scuola di alta formazione³ è di circa 2.425 euro; di questi, 1.210 vengono pagati direttamente all'istituzione (1.114 per la sola iscrizione) e 1.215 sono spese esterne. Tra queste ultime, molto consistenti risultano essere le spese per l'alloggio, probabilmente a causa della scarsa diffusione sul territorio di queste particolari scuole, di fatto concentrate in alcune città, che risultano pari a 411 euro annuali di media su tutti gli iscritti. Inoltre, sono importanti le spese per trasporti, pari a 265 euro all'anno, e le spese per libri (circa 150 euro). Raggruppando insieme le voci "Abbigliamento speciale", "Cancelleria", "Strumenti tecnici" e "Altre spese per la scuola", cioè le voci di spesa relative alla dotazione tecnica necessaria per questo tipo di istituti, si raggiungono in media 270 euro annuali.

2.3 Le spese per la scuola secondaria superiore

Le famiglie italiane hanno dichiarato di avere speso mediamente circa 1.170 euro annuali per ogni iscritto alla scuola superiore (Prospetto 2.5). Di questi, circa 186 euro sono diretti alla scuola (versati quasi interamente sotto forma di iscrizione o contributo "volontario") e 987 euro vengono invece spesi esternamente all'istituzione scolastica. Relativamente a questi ultimi, le voci più importanti risultano essere le spese per libri (quasi 360 euro), per trasporti pubblici (180 euro), per gite ed eventi culturali (141 euro di media) e per cancelleria (circa 90 euro).

Prospetto 2.5 - Spesa media annuale per la frequenza della scuola superiore per tipo di spesa e tipo di scuola (in euro)

TIPI DI SCUOLA	Tipo di spesa							Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	di cui:			
		Iscrizione			Libri	Trasporti	Cancelleria	
Istituti professionali	134	123	810	235	210	78	72	944
Istituti tecnici	232	219	964	329	191	93	126	1.196
Licei e magistrali	167	161	1.093	449	153	93	202	1.259
Istituti d'arte e licei artistici	200	182	1.207	453	161	174	92	1.407
Totale	186	176	987	357	180	93	141	1.173

(a) Sono incluse visite guidate ed eventi culturali.

Le spese rivolte direttamente alla scuola sono più alte per gli istituti tecnici, arrivando a oltre 230 euro annuali contro la media di circa 155 su tutti gli altri tipi di scuola: questo è dovuto al fatto che tale tipo di

³ Le scuole di alta formazione artistica e musicale comprendono il Conservatorio di musica, l'Accademia delle belle arti, gli istituti musicali pareggiati, le accademie legalmente riconosciute, l'Istituto superiore per le industrie artistiche, l'Accademia nazionale di danza e l'Accademia nazionale di arte drammatica.

istruzione necessita maggiormente di laboratori ed attrezzatura tecnica, cosa che fa aumentare il livello dei contributi richiesti. Per quanto riguarda invece le spese esterne, queste crescono passando dagli istituti professionali (810 euro annuali per iscritto) ai licei (1.093 euro all'anno) e raggiungono il massimo con gli oltre 1.200 euro rilevati per l'istruzione artistica, dove assumono un alto valore le voci "Cancelleria" e "Altre spese" con oltre 280 euro all'anno. La voce per libri, la più importante per questo ordine di istruzione, registra forti differenze a seconda del tipo di scuola frequentato: dai 450 euro spesi per gli iscritti a licei e istituti magistrali e dell'istruzione artistica si scende ai circa 330 dei tecnici e ai 235 degli istituti professionali. Una quota consistente delle spese è relativa alle gite scolastiche e alla partecipazione ad eventi culturali: la spesa dichiarata varia dai 200 euro di media per gli iscritti ai licei fino ai circa 70 euro degli iscritti agli istituti professionali, di pari passo con i livelli di partecipazione a questo tipo di attività, che scendono dal 13 per cento degli iscritti ai licei fino al 6,4 per cento degli iscritti ai professionali.

2.3.1 La scuola superiore pubblica e quella privata

La spesa che le famiglie affrontano per mandare i propri figli alle scuole superiori private è considerevolmente più alta rispetto alle scuole pubbliche: si passa, infatti, da quasi 3.240 euro annuali a circa 1.040 (Prospetto 2.6). Ovviamente, questa differenza è quasi interamente dovuta alle spese direttamente indirizzate alla scuola, che passano dai 1.984 euro per gli iscritti ad una scuola privata ai circa 70 euro degli iscritti ad una scuola pubblica: come è noto, la scuola pubblica è gratuita fino al compimento dell'obbligo scolastico (primo anno della scuola secondaria superiore), e anche successivamente sono richiesti alle famiglie contributi generalmente di importo limitato, inclusi qui nella voce "Iscrizione".

Prospetto 2.6 - Spesa media annuale per la scuola superiore per tipo di spesa e gestione della scuola (in euro)

GESTIONE	Tipo di spesa						Totale	
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	di cui:			
		Iscrizione			Libri	Trasporti		Pasti
Privata	1.984	1.959		1.254	316	232	155	3.238
Pubblica	72	62		970	360	177	84	1.042
Totale	186	176		987	357	180	88	1.173

Anche le spese esterne risultano maggiori per gli iscritti agli istituti privati, soprattutto a causa delle voci "Pasti e spuntini fuori casa per frequentare le lezioni", "Altre spese per la scuola" e "Spese per l'alloggio". Quest'ultima voce non deve sorprendere: hanno riportato questa spesa circa il 6 per cento degli iscritti ad una scuola privata (solo 0,7 per cento per la scuola pubblica), presumibilmente quanti si trasferiscono presso parenti, fornendo comunque un contributo, provenendo da zone disagiate o per frequentare particolari istituti.

2.3.2 Le differenze territoriali

La spesa per gli iscritti alle scuole superiori è notevolmente diversificata a seconda della ripartizione geografica di residenza: si passa dai 1.417 euro annuali per iscritto del Nord-ovest ai 913 euro del Sud, passando attraverso i 1.100 delle Isole e i circa 1.300 di Centro e Nord-est (Prospetto 2.7). Queste differenze derivano sia dai contributi indirizzati direttamente alla scuola sia dalle spese affrontate esternamente: per quanto riguarda il primo aspetto la variazione è tra i 95 euro annuali del Sud e i circa 282 del Nord-ovest, conseguenza anche del

diverso ricorso alla scuola pubblica e alla scuola privata sul territorio. La percentuale degli iscritti alla seconda scende, infatti, dal 9 per cento del totale degli iscritti al Nord-ovest fino al 4 per cento degli iscritti al Sud.

Prospetto 2.7 - Spesa media annuale per la scuola superiore per tipo di spesa e ripartizione geografica (in euro)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Tipo di spesa						Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	di cui:		
		Iscrizione	Libri		Trasporti	Gite (a)	
Nord-ovest	282	261	1.135	358	221	182	1.417
Nord-est	221	201	1.087	344	278	201	1.308
Centro	190	183	1.068	355	167	169	1.258
Sud	95	92	818	357	144	86	913
Isole	189	188	912	374	109	93	1.101
Italia	186	176	987	357	180	141	1.173

(a) Sono incluse visite guidate ed eventi culturali.

Analizzando le spese esterne alla scuola, si nota comunque come queste scendano da circa 1.100 euro annuali del Centro-Nord a 912 euro delle Isole e 818 del Sud. Queste differenze sono dovute fondamentalmente alle voci “Trasporti pubblici” e “Gite scolastiche, visite guidate ed eventi culturali”, in buona misura a causa del fatto che la percentuale di ragazzi che riporta queste voci è considerevolmente più bassa nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (rispettivamente 33,6 per cento contro 49,8 per cento per i trasporti e 9,7 per cento contro 13 per cento per gite ed eventi culturali).

2.4 Le spese per la scuola media inferiore

La spesa media dichiarata per un iscritto alle scuole medie inferiori ammontava nel 2002 a circa 661 euro annuali, di cui 111 euro direttamente alla scuola e 550 come spese esterne (Prospetto 2.8). Come già osservato per gli ordini superiori, la spesa esterna con maggiore peso è quella relativa ai libri richiesti per la frequenza del corso, con 245 euro annuali. Anche le spese per cancelleria sono una voce importante, pari a circa 120 euro di media annua, seguite dalle spese per gite, visite guidate ed eventi culturali, che assommano a 63 euro all'anno.

Prospetto 2.8 - Spesa media annuale per la scuola media inferiore per tipo di spesa e gestione della scuola (in euro)

GESTIONE	Tipo di spesa						Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	di cui:		
		Iscrizione	Libri		Cancelleria	Gite (a)	
Privata	1.388	1.211	659	301	163	72	2.047
Pubblica	65	12	546	243	120	63	610
Totale	111	54	550	245	121	63	661

(a) Sono incluse visite guidate ed eventi culturali.

Il livello e la composizione delle spese sono molto diversi a seconda che si frequenti una scuola pubblica o una privata: si passa da 65 euro versati in media alla prima ai circa 1.390 euro annui per la seconda, alla quale comunque sono iscritti appena il 3,5 per cento degli alunni delle scuole medie. Per quanto riguarda la scuola pubblica, facendo le medie inferiori parte della scuola dell'obbligo, perde peso la voce "Iscrizioni, rette e tasse scolastiche", nella quale sono registrati i contributi volontari, mentre acquistano peso le altre voci, relative alla mensa, allo scuolabus, a eventuali corsi organizzati dalla scuola o al prolungamento dell'orario, servizi erogati a pagamento anche presso le scuole pubbliche. Sono, infatti, circa un terzo gli iscritti a una scuola a gestione pubblica per i quali risulta un pagamento di un contributo volontario alla scuola, mentre il 17 per cento presenta spese per la mensa, il 9 per cento per usufruire del servizio di scuolabus e il 5 per cento per un corso organizzato dalla scuola o per il prolungamento dell'orario, per un totale del 27 per cento di bambini che presentano spese per servizi scolastici aggiuntivi a pagamento.

Le percentuali di quanti usufruiscono dei servizi aggiuntivi (mensa, scuolabus e corsi a pagamento) non sono significativamente diverse tra scuola pubblica e scuola privata (Prospetto 2.9).

Prospetto 2.9 - Spesa media annuale e spesa media annuale effettiva per l'utilizzo di servizi scolastici aggiuntivi a pagamento nella scuola media inferiore per gestione della scuola (in euro)

GESTIONE	Spesa media	Studenti che indicano la spesa (%)	Spesa media effettiva
Privata	177	28,7	615
Pubblica	53	27,0	195
Totale	57	27,1	211

Per i bambini iscritti a una privata risultano spese per un servizio aggiuntivo nel 28,7 per cento dei casi, una quota non significativamente diversa dal 27 per cento che si registra per i bambini iscritti a una pubblica, anche se la spesa media mensile effettiva per i primi è molto più consistente che per i secondi, con 615 euro contro 195.

2.4.1 Le differenze sul territorio

La spesa media per un bambino iscritto alle medie varia a seconda della ripartizione di appartenenza (Prospetto 2.10). Si passa, infatti, dagli oltre 750 euro per i bambini residenti al Nord e al Centro ai circa 540 del Mezzogiorno. Questi dati riflettono le diverse caratteristiche esistenti nelle tre ripartizioni. Anzitutto, si registra un diverso ricorso alla scuola privata, molto più frequente al Nord: i bambini iscritti ad una privata nel Nord sono circa il 6,1 per cento, nel Centro il 3,8 per cento, nel Mezzogiorno solo l'1,3 per cento. Inoltre, il Nord è caratterizzato da un maggior ricorso ai servizi aggiuntivi a pagamento, che sono riportati per il 42,1 per cento degli iscritti, contro il 32,9 per cento del Centro e il 12,3 per cento del Mezzogiorno.

Prospetto 2.10 - Spesa media annuale per la scuola media inferiore per tipo di spesa e ripartizione geografica (in euro)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Tipo di spesa				Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	
		Iscrizione	Altri servizi		
Nord	214	105	108	544	758
Centro	101	46	55	654	755
Mezzogiorno	30	14	15	514	543
Italia	111	54	57	550	661

Questo risultato può essere in parte dovuto alle differenze nel mercato del lavoro: dove è maggiore la partecipazione al mercato del lavoro delle donne, è maggiore l'utilizzo di servizi quali lo scuolabus, la mensa e il prolungamento dell'orario; dove questa è inferiore, l'organizzazione familiare richiede un minore ricorso a questo tipo di servizi aggiuntivi.

2.5 La spesa per i libri

Relativamente alle spese per libri di testo, scolastici o universitari che fossero, sono stati considerati anche i testi acquistati al mercato dell'usato, le eventuali spese sostenute per libri non strettamente di testo (ad esempio i libri di lettura consigliati dagli insegnanti), insieme a quelle per vocabolari, dizionari o atlanti e le spese per dispense (queste ultime molto rilevanti soprattutto all'università) e per fotocopie. Questo per dare un quadro completo delle spese da sostenere per avere il supporto di studio necessario alla frequenza dei corsi.

Prospetto 2.11 - Spesa media annuale per libri nei diversi ordini (in euro)

ORDINE	Spesa media annuale
Università	479
Afam (a)	149
Scuola superiore	357
Scuola media	245
Scuola elementare	25
Totale	254

(a) Scuole di alta formazione artistica e musicale.

La spesa aumenta considerevolmente al crescere dell'ordine di studi (Prospetto 2.11): si passa infatti dai 480 euro annuali in media dichiarati dagli iscritti universitari ai 357 delle scuole superiori, ai circa 245 delle scuole medie, fino ad arrivare a 25 euro per i bambini iscritti alle elementari. Per quanto riguarda questi ultimi, è utile ricordare che i libri di testo sono forniti direttamente dalle scuole e che questa spesa è relativa ai libri di inglese (non forniti gratuitamente dalle scuole) e ad eventuali vocabolari, dizionari o atlanti, nonché ai libri di lettura consigliati dalle maestre. È comunque dalle scuole medie che questa voce di spesa comincia a diventare importante, risultando addirittura quella più consistente in assoluto per le scuole medie e superiori. Come era

lecito aspettarsi, analizzando i singoli ordini, non si registrano differenze significative né con un'analisi ripartizionale né secondo la gestione pubblica/privata dell'istituto.

2.6 La scuola elementare

La frequenza della scuola elementare risulta sensibilmente meno costosa per le famiglie rispetto alle scuole medie, ed è anzi in assoluto la meno costosa, con una spesa media dichiarata per il 2002 di 480 euro (Prospetto 2.12). Le voci più importanti risultano essere le spese per gli articoli di cancelleria (126 euro), che comprendono anche gli zaini, per la mensa (109 euro), per l'iscrizione (83 euro) e per l'abbigliamento speciale (49 euro), fondamentalmente i grembiuli. Ancora una volta, le spese affrontate dalle famiglie cambiano molto considerando separatamente quelle per un bambino iscritto ad una scuola pubblica o a una scuola privata: mentre non si notano differenze significative per le spese esterne, le spese dirette alla scuola ammontano a 1.253 euro annuali per gli istituti privati contro i 138 euro versati alla scuola pubblica. Inoltre, per le private queste sono spiegate prevalentemente dalla retta d'iscrizione, laddove per un bambino nel sistema pubblico i pagamenti alla scuola sono dovuti fondamentalmente al servizio di mensa.

Prospetto 2.12 - Spesa media annuale per la scuola elementare per tipo di spesa e gestione della scuola (in euro)

GESTIONE	Tipo di spesa						Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	di cui:		
		Iscrizione	Mensa e riscaldamento		Cancelleria	Abbigliamento speciale	
Privata	1.253	1.075	158	303	112	77	1.555
Pubblica	138	12	105	265	127	47	403
Totale	213	83	109	267	126	49	480

È interessante notare come la percentuale di bambini che pagano servizi aggiuntivi sia maggiore per le scuole pubbliche (45 per cento) rispetto alle private (36 per cento), per le quali probabilmente il costo di questi servizi è in alcuni casi già compreso nelle rette di iscrizione. La spesa media effettiva affrontata dalle famiglie per i bambini che fruiscono di questi servizi è comunque maggiore nelle scuole private rispetto alle pubbliche (482 euro contro 279).

2.6.1 La spesa per ripartizione geografica

Come già osservato per la scuola media, anche per la scuola elementare la spesa media annuale segue un gradiente territoriale che va dal Mezzogiorno al Nord, passando da un minimo di 331 euro per le regioni meridionali ad un massimo di 625 euro per il Nord (Prospetto 2.13). Per quanto riguarda le spese versate direttamente alla scuola, che spiegano le grandi differenze territoriali, si passa dai 354 euro annuali delle regioni settentrionali ai 79 delle regioni del Mezzogiorno.

Prospetto 2.13 - Spesa media annuale per la scuola elementare per tipo di spesa e ripartizione geografica (in euro)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Tipo di spesa				Esterna	Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:				
		Iscrizione	Altri servizi			
Nord	354	119	235	270	625	
Centro	222	97	125	298	520	
Mezzogiorno	79	45	34	252	331	
Italia	213	83	130	267	480	

Diversamente che per la scuola media, le differenze sono spiegate quasi per intero dalla percentuale di quanti utilizzano servizi aggiuntivi e solamente in minima parte dalla diversa diffusione delle scuole private, che sono più presenti al Centro (9 per cento degli iscritti) che non al Nord (6,8 per cento). Infatti, il ricorso a servizi aggiuntivi a pagamento offerti dalla scuola è pari al 60 per cento tra i bambini residenti nel Nord, al 55 per cento tra quelli del Centro, scende al 32,5 per cento nel Sud ed è appena il 10,9 per cento nelle Isole.

La spesa per servizi aggiuntivi risulta fortemente decrescente passando dal Nord al Mezzogiorno: ciò è causato, come detto, sia dal diverso tasso di utilizzazione di questi servizi (analogamente a quanto già osservato per le scuole medie) sia anche dal diverso costo che essi presentano, indicato dalla spesa media effettiva (Prospetto 2.14).

Prospetto 2.14 - Spesa media annuale per servizi scolastici aggiuntivi nella scuola elementare per tipo di spesa e ripartizione geografica (in euro)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Spesa media	Studenti che indicano la spesa (%)	Spesa media effettiva
MENSA/RISCALDAMENTO			
Nord	202	52,8	383
Centro	103	42,5	241
Mezzogiorno	25	19,2	130
Italia	109	36,5	297
SCUOLABUS			
Nord	24	17,2	140
Centro	16	15,8	104
Mezzogiorno	7	8,0	84
Italia	15	13,0	118
ALTRI CORSI O PROLUNGAMENTO DELL'ORARIO			
Nord	9	7,5	119
Centro	5	4,7	114
Mezzogiorno	2	2,0	102
Italia	5	4,6	115

Sia la voce di spesa per mensa e riscaldamento che quella per lo scuolabus presentano un andamento fortemente decrescente passando dal Nord al Mezzogiorno, mentre questa tendenza è meno accentuata per la spesa per altri corsi o prolungamento dell'orario.

2.7 La scuola privata: dove è più diffusa e quanto si spende?

La frequenza della scuola privata non è uniformemente distribuita tra gli ordini di scuola né sul territorio, e, generalmente, risulta maggiormente concentrata nelle regioni settentrionali. Per la scuola secondaria superiore, la quota di iscritti alle private al Nord è del 7,9 per cento, mentre al Centro è del 5,2 per cento e nel Mezzogiorno del 4,7 per cento. Le differenze territoriali crescono per le scuole medie, dove le percentuali sono rispettivamente del 6,1 per cento, del 3,8 per cento e dell'1,3 per cento, mentre si attenuano alle elementari: in quest'ordine di studi, infatti, è il Centro a registrare la maggiore percentuale di iscritti alle private, con il 9 per cento del totale contro il 6,8 per cento del Nord e il 5,7 per cento del Mezzogiorno. Considerando le superiori, è interessante notare come queste siano frequentate maggiormente da maschi (62,4 per cento contro il 37,6 per cento delle ragazze), fatto che non si riscontra negli altri ordini, a conferma che la scuola superiore privata ha spesso il compito di recuperare anni scolastici perduti o di reindirizzare *curricula* scolastici inadeguati: è noto infatti come i ragazzi hanno spesso un andamento scolastico peggiore delle coetanee.

Analizzando la scuola dell'obbligo, oltre alle ovvie differenze nell'ammontare delle spese sostenute dalle famiglie per l'iscrizione e i contributi alle scuole, si riscontrano rilevanti differenze nelle spese esterne, che risultano sistematicamente maggiori per i bambini iscritti a una scuola privata rispetto a una pubblica (660 euro annuali contro 546 per le medie e 303 contro 265 alle elementari). Emerge, quindi, che le famiglie con un figlio iscritto alla scuola privata, godendo generalmente di maggiori disponibilità economiche, spendono di più per voci che non dovrebbero differire sensibilmente tra le due gestioni (Prospetto 2.15).

Prospetto 2.15 - Spesa media annuale per tipo di spesa, ordine e gestione della scuola (in euro)

GESTIONE	Tipo di spesa				Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	
		Iscrizione	Altri servizi		
SCUOLA SUPERIORE					
Privata	1.984	1.959	25	1.254	3.238
Pubblica	72	62	9	970	1.042
Totale	186	176	10	987	1.173
SCUOLA MEDIA					
Privata	1.388	1.211	177	659	2.047
Pubblica	65	12	53	546	610
Totale	111	54	57	550	661
SCUOLA ELEMENTARE					
Privata	1.253	1.075	177	303	1.555
Pubblica	138	12	126	265	403
Totale	213	83	130	267	480

Il costo medio della retta di iscrizione ad una scuola media privata è pari a 1.211 euro, che costituisce l'87 per cento del totale dei versamenti alla scuola. Per la scuola pubblica appena 12 euro annuali di media su tutti i bambini vengono spesi sotto forma di contributi (versati dal 33 per cento dei bambini), mentre altri 53 euro sono pagati per i servizi aggiuntivi. La situazione non cambia alle elementari, dove le famiglie spendono 1.075 euro annuali per ogni iscritto per la retta della scuola privata (circa l'86 per cento del totale versato alla scuola); alla scuola pubblica vengono versati circa 12 euro come contributi per la frequenza (riportano questo tipo di spesa solamente il 17 per cento dei bambini) e i restanti 126 per altri servizi offerti dalla scuola a pagamento.

2.8 La scuola dell'infanzia

Le famiglie intervistate hanno dichiarato di avere speso in media circa 500 euro per i bambini iscritti alla scuola dell'infanzia: di questi, 409 vengono versati direttamente alla scuola, mentre 93 sono spese esterne all'istituzione (Prospetto 2.16). Tra queste ultime, le uniche voci che non riportano importi marginali sono le spese per abbigliamento e per cancelleria con 35 e 29 euro rispettivamente. Dei 409 euro pagati direttamente alla scuola, 262 sono per l'iscrizione e 136 per la voce "Mensa e riscaldamento". Come sempre, le caratteristiche della spesa emergono più chiaramente con un'analisi differenziale secondo la gestione: si passa dagli 892 euro annuali affrontati per un bimbo iscritto ad una materna privata a 353 euro spesi per la scuola pubblica. Tra gli iscritti alle private, pari al 27,5 per cento del totale, la voce preponderante risulta essere la spesa per iscrizione, pari a 733 euro annuali, seguiti dai circa 70 spesi in media per la mensa/riscaldamento.

Prospetto 2.16 - Spesa media annuale per la scuola dell'infanzia per tipo di spesa e gestione (in euro)

GESTIONE	Tipo di spesa						Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	di cui:		
		Iscrizione	Mensa e riscaldamento		Cancelleria	Abbigliamento speciale	
Privata	815	733	68	76	35	15	892
Pubblica	254	83	161	99	35	35	353
Totale	409	262	136	93	35	29	501

Per quanto riguarda la scuola pubblica, frequentata dal restante 72,5 per cento dei bambini, nonostante l'iscrizione sia gratuita, la spesa media per la corrispondente voce risulta essere pari a 83 euro, relativi ai contributi richiesti alle famiglie, pagati per il 24 per cento dei bambini.⁴ La spesa maggiore che viene affrontata è per la mensa e riscaldamento, pari a oltre 160 euro annuali di media per ogni iscritto. La percentuale di quanti riportano questa spesa è del 54 per cento, per una spesa media effettiva di circa 300 euro. Inoltre, per il 57 per cento dei bambini iscritti ad una scuola pubblica si paga una quota per servizi aggiuntivi (soprattutto il servizio di mensa), contro il 27 per cento dei bambini iscritti ad una scuola privata. Anche in questo caso, è probabile che per questi ultimi il servizio sia spesso compreso nella retta di iscrizione.

2.8.1 Le differenze sul territorio

Da un'analisi territoriale emerge ancora una volta che l'istruzione è generalmente più costosa nel Nord rispetto alle altre ripartizioni d'Italia (Prospetto 2.17). Essendo le spese affrontate esternamente alla scuola relativamente marginali, queste differenze sono dovute fondamentalmente a quanto versato alla scuola, che scende dai circa 640 euro annuali spesi dalle famiglie per un bambino residente nel Nord fino ai 198 per un bambino del Mezzogiorno, passando attraverso i 343 del Centro.

⁴ Si noti che le famiglie che non erano in grado di identificare le spese relative a mensa e riscaldamento le hanno riportate nella voce "Iscrizione".

Prospetto 2.17 - Spesa media annuale per la scuola dell'infanzia per tipo di spesa e ripartizione geografica (in euro)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Tipo di spesa						Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	di cui:		
		Iscrizione	Mensa e riscaldamento		Cancelleria	Abbigliamento speciale	
Nord	640	447	182	65	15	29	704
Centro	343	145	182	103	27	40	446
Mezzogiorno	198	123	67	117	46	40	316
Italia	409	262	136	93	29	35	501

Alla base di questo fenomeno sono le notevoli differenze nel ricorso al privato (38 per cento al Nord, 19 per cento al Centro e 20 per cento nel Mezzogiorno), ma specialmente il diverso costo e il diverso tasso di utilizzo dei servizi offerti dalla scuola. Relativamente a quest'ultimo aspetto, per l'87 per cento dei bambini del Nord e l'82 per cento di quelli del Centro è riportata una spesa per servizi aggiuntivi offerti dalla scuola, contro il 52 per cento per i bambini del Mezzogiorno.

2.9 Le spese per l'asilo nido

Sebbene a rigore l'asilo nido non faccia parte del sistema dell'istruzione, è sembrato tuttavia opportuno analizzare anche le spese sopportate dalle famiglie per questo tipo di servizio, che riveste un ruolo cruciale nella fase di pre-scolarizzazione e di socializzazione del bambino.

La spesa annuale per un bambino iscritto ad un asilo nido è pari a 892 euro⁵ (Prospetto 2.18). Ovviamente, le spese sono quasi interamente indirizzate alla struttura: 869 euro vengono infatti erogati direttamente agli istituti. Non essendo generalmente previsto lo scuolabus per bambini così piccoli, né gli altri servizi aggiuntivi considerati per gli ordini scolastici, la spesa affrontata dalle famiglie è principalmente per l'iscrizione (832 euro annuali), mentre i restanti 37 euro provengono dalla voce "Mensa, riscaldamento".

Prospetto 2.18 - Spesa media annuale per l'asilo nido per tipo di spesa, ripartizione geografica e gestione (in euro)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Tipo di spesa			Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		
		Iscrizione	Esterna	
Nord	1.147	1.092	8	1.155
Centro	824	775	23	847
Mezzogiorno	532	530	44	575
Italia	869	832	23	892
GESTIONE				
Privata	1.248	1.194	25	1.273
Pubblica	632	606	22	654

⁵ Nel caso i bambini avessero frequentato il nido solamente per alcuni mesi, l'importo è stato comunque considerato come riferito all'intero anno.

Nonostante l'asilo nido sia un servizio a pagamento, anche quando di gestione pubblica, risulta che il 28,5 per cento dei bambini iscritti ad un asilo pubblico non riporta una spesa per iscrizione. La spesa media per tutti gli iscritti a un asilo pubblico risulta comunque essere di 654 euro annuali, di cui 606 euro per l'iscrizione (che salgono a 848 considerando solamente quanti riportano la spesa). Per un iscritto ad un nido privato il costo totale è di circa il doppio, con una spesa media di 1.273 euro, di cui il 94 per cento di sola iscrizione.

La determinazione del costo di iscrizione è definita a livello comunale e sulla base del principio della progressività; ciò spiega alcune differenze tra le ripartizioni: si passa infatti dai 1.155 euro annuali per il Nord (1.092 di iscrizione) agli 847 del Centro (775 di iscrizione) fino ai 575 euro del Mezzogiorno (530 per la sola iscrizione), e questo nonostante ben il 50 per cento dei bimbi del Mezzogiorno risulti frequentare un nido privato, contro il 35 per cento del Nord e il 31 per cento del Centro.

2.9.1 Gli asili nido: qualche numero

Nonostante questa indagine fosse rivolta all'esplorazione delle spese sostenute dalle famiglie, essa permette anche una visione del mondo degli asili nido nei suoi aspetti "quantitativi". Non esistono, infatti, fonti statistiche esaustive a livello nazionale né sul numero dei bambini iscritti né sul numero dei nidi, né tantomeno sulla gestione di questi.

Dall'indagine risulta che i bambini iscritti ad un asilo nido sono circa 235 mila. Di questi, il 20,5 per cento sono bambini residenti nel Nord-ovest, il 21,7 per cento sono del Nord-est, il 26,7 per cento sono residenti nel Centro, il 20,5 per cento sono residenti nel Sud ed il 10,6 per cento sono delle Isole.

Confrontando gli iscritti nati tra il 1999 e il 2001 con la popolazione di età corrispondente, si vede come il ricorso all'asilo nido cresca al crescere dell'età del bambino, pur mantenendosi relativamente basso: il 6,8 per cento dei nati nel 2001, il 15,5 per cento dei nati nel 2000 e il 21,3 per cento dei nati nel 1999.⁶ Nelle famiglie italiane, quindi, prevale la tendenza a rimandare l'iscrizione dei bambini all'asilo nido preferendo accudire i bambini molto piccoli in casa, come si continua a fare anche per i bambini di due anni in quasi l'80 per cento dei casi.

Per quanto riguarda infine la gestione dell'asilo nido, si è visto che la percentuale di iscritti ad un asilo privato è maggiore nel Mezzogiorno che al Centro-Nord: è probabile che questo rifletta la situazione di disagio del Mezzogiorno dove, in corrispondenza di un servizio pubblico poco sviluppato, aumenta la domanda rivolta al settore privato.

2.10 Le borse di studio e i contributi in denaro

Gli studenti che hanno dichiarato di aver ricevuto una borsa di studio o un contributo in denaro sono il 7,8 per cento del totale degli iscritti all'università, il 6,3 per cento nelle scuole di alta formazione artistica e musicale, il 3,9 per cento alle scuole secondarie superiori, il 3,1 per cento alle scuole medie e l'1,4 per cento alle elementari (Prospetto 2.19).

All'università e nelle scuole di alta formazione artistica e musicale si riceve il contributo più alto, pari in media a 1.664 euro e 1.358 euro l'anno. Più basse sono le somme che si ricevono alle superiori (365 euro), alle medie (202 euro) e alle elementari (256 euro).

⁶ L'incidenza è calcolata rapportando i nati in un determinato anno al totale della popolazione nata nel medesimo anno. Essendo la rilevazione continua nell'intero anno solare, non è possibile presentare l'incidenza per i bambini che dalla scheda anagrafica risultano nati nel 2002. Questi avrebbero infatti una diversa "esposizione al rischio" rispetto agli altri.

Prospetto 2.19 - Studenti che ricevono borse di studio o contributi in denaro e contributo medio annuo effettivo ricevuto per ordine (incidenze percentuali; contributo in euro)

ORDINE	Studenti che usufruiscono di borse o contributi in denaro	Contributo medio ricevuto
Università	7,8	1.664
Afam (a)	6,3	1.358
Scuola superiore	3,9	365
Scuola media	3,1	202
Scuola elementare	1,4	256

(a) Scuole di alta formazione artistica e musicale.

Analizzando le voci numericamente più rilevanti, il 92,4 per cento di quanti ricevono una borsa o contributo all'università usufruisce di fondi pubblici, concessi quindi da Stato, comuni, regioni o altri enti pubblici, mentre questa percentuale scende al 70 per cento alle scuole secondarie superiori e al 79,9 per cento alle scuole medie, dove aumenta la percentuale di quanti godono di fondi privati (da banche, datore di lavoro eccetera) (Prospetto 2.20).

Si registra una forte differenza tra l'ammontare del contributo medio ricevuto dagli studenti universitari da fondi pubblici (1.728 euro) rispetto al contributo ricevuto da fondi privati (891 euro), mentre queste differenze non si verificano per gli altri ordini.

Prospetto 2.20 - Studenti che ricevono una borsa di studio o un contributo in denaro e contributo medio annuo effettivo ricevuto per tipo di finanziamento e ordine (composizioni percentuali; contributo in euro)

ORDINE	Fondi privati	Fondi pubblici	Contributo medio da fondi privati	Contributo medio da fondi pubblici
Università	7,6	92,4	891	1.728
Scuola superiore	30,0	70,0	424	340
Scuola media	20,1	79,9	147	215

Tra gli universitari, sono maggiormente gli studenti del Centro-Nord a ricevere borse e contributi, con più dell'8 per cento degli iscritti, rispetto agli studenti meridionali, con il 7,3 per cento del totale, e la percentuale è più alta tra quanti sono iscritti ad un'università pubblica (con il 7,9 per cento) rispetto a quanti frequentano un'università privata (con il 6,2 per cento). Questi ultimi, comunque, ricevono una somma mediamente maggiore, pari a 1.780 euro in media rispetto ai 1.658 dei primi (Prospetto 2.21).

Prospetto 2.21 - Studenti che ricevono borse di studio o contributi in denaro e contributo medio annuo effettivo ricevuto per ordine, ripartizione geografica e gestione (incidenze percentuali; contributo in euro)

	Studenti che usufruiscono di borse o contributi in denaro	Contributo medio ricevuto
UNIVERSITÀ		
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE		
Nord	8,1	1.702
Centro	8,3	1.522
Mezzogiorno	7,3	1.702
GESTIONE		
Privata	6,2	1.780
Pubblica	7,9	1.658
SCUOLA SUPERIORE		
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE		
Nord	5,3	471
Centro	3,1	376
Mezzogiorno	3,0	205
GESTIONE		
Privata	8,8	577
Pubblica	3,6	332
SCUOLA MEDIA		
RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE		
Nord	3,8	278
Centro	2,4	243
Mezzogiorno	2,9	104
GESTIONE		
Privata	12,3	570
Pubblica	2,8	142

Sia alle superiori che alle medie è più alta la percentuale di quanti ricevono borse o contributi tra gli studenti settentrionali rispetto al resto d'Italia e tra quanti frequentano un istituto privato piuttosto che pubblico. Relativamente a quest'ultimo aspetto, è anche maggiore la somma ricevuta, pari a 577 euro l'anno per gli iscritti ad una scuola superiore privata e 332 per gli iscritti ad una scuola superiore pubblica e, rispettivamente, 570 euro e 142 euro alle medie.

2.11 La formazione professionale

Un capitolo a parte merita la formazione professionale. Per questa particolare categoria di istruzione le fonti statistiche non sono esaurienti, specialmente per quel che riguarda la formazione professionale privata. In questa indagine sono stati considerati i corsi di formazione professionale che potrebbero avere rilevanza per un'eventuale attività professionale, includendo sia quelli organizzati dalla regione/provincia che tutti quelli privati a pagamento e che si svolgono al di fuori della scuola o dell'università. Sono stati esclusi i corsi organizzati o finanziati dal datore di lavoro.

Tra quanti hanno dichiarato di essere iscritti ad un corso di formazione professionale, quasi il 7 per cento risultava frequentare più di un corso. Relativamente all'argomento, il 26,7 per cento delle iscrizioni era per un corso di lingue, il 36,1 per cento per un corso di informatica e il 37,2 per cento per un altro tipo di corso di formazione professionale.

Il costo sostenuto mediamente per ciascun corso, considerando le spese per iscrizione, trasporti, abbigliamento, libri, attrezzature varie e altre spese per la frequenza del corso, risulta essere pari a circa 142 euro mensili.⁷ La spesa media mensile per la frequenza di un corso pubblico è pari a circa 47 euro, mentre per un corso privato è di circa 172 euro mensili: questa differenza è fondamentalmente dovuta al costo di iscrizione, che nei corsi organizzati da regione o provincia è generalmente nullo. Per quanto riguarda l'oggetto del corso seguito, i corsi di informatica sono i più costosi, anche a causa della necessità di maggiori supporti tecnologici: le spese dichiarate sono pari a 179 euro al mese, mentre per la frequenza di un corso di lingue il costo complessivo mensile è di 133 euro (Prospetto 2.22).

Prospetto 2.22 – Spesa media mensile per la formazione professionale per gestione e tipo di corso (in euro)

TIPI DI CORSO	Organizzato da regione o provincia	Privato	Totale
Lingue	62	145	133
Informatica	60	220	179
Altri tipi	32	148	113
Totale	47	172	142

Il 55,9 per cento degli iscritti è residente nel Nord, il 17,4 per cento risiede nel Centro e il restante 26,7 per cento risiede nel Mezzogiorno. Il costo medio affrontato è sensibilmente più basso al Nord rispetto al resto d'Italia: si varia dai 112 euro mensili per un corso frequentato al Nord ai 161 per un corso al Centro, fino ai 191 euro mensili per un corso frequentato nel Mezzogiorno. Questo risultato rispecchia la maggiore offerta di corsi di formazione organizzati dalle regioni e dalle province settentrionali, dove è infatti maggiore la quota dei corsi di questo genere rispetto alle altre ripartizioni, nonché la diversa frequenza dei vari tipi di corso: nel Mezzogiorno il 52,6 per cento dei corsi risulta essere di informatica rispetto al 27 per cento del Nord e al 39,1 per cento del Centro.

⁷ La differente durata dei diversi corsi di formazione professionale è il motivo per cui si è scelto di riportare le spese mensili invece di quelle annuali, come nel resto del volume.

3. La composizione familiare e l'estrazione sociale

La composizione e la tipologia familiare sono caratteristiche che influenzano notevolmente i comportamenti di spesa per istruzione per i membri della famiglia. Generalmente si nota che al crescere del livello socio-economico della famiglia aumentano le spese affrontate per l'istruzione dei singoli componenti, sia relativamente alle spese direttamente rivolte all'istituzione che alle spese esterne complementari. Particolarmente rilevante, inoltre, risulta il numero di componenti di una stessa famiglia iscritti ad un corso di istruzione.

3.1 Spese per l'istruzione e numero di iscritti nella famiglia

La spesa media annuale individuale non rimane costante al crescere del numero dei componenti di una stessa famiglia iscritti ad un corso di istruzione, ma registra invece una forte diminuzione in conseguenza delle economie di scala che si registrano in generale per diversi beni di consumo. Analizzando gli iscritti ad un qualunque corso, dall'asilo nido fino ai corsi universitari, passando da uno a due iscritti nella stessa famiglia la spesa media annuale individuale passa da 1.160 euro a 957 euro, con un decremento pari al 17,5 per cento; passando da due a tre iscritti la spesa media registra un ulteriore decremento del 16,8 per cento, da 957 euro a 796 euro (Prospetto 3.1).

Prospetto 3.1 - Spesa media annuale individuale per l'istruzione per numero di iscritti in famiglia e tipo di spesa (in euro)

TIPO DI SPESA	Numero di iscritti				Totale
	Uno	Due	Tre	Quattro e più	
Diretta all'istituzione	435	290	229	211	336
Esterna	725	667	567	524	674
Totale	1.160	957	796	735	1.009

Il decremento delle spese dirette verso le istituzioni formative è più robusto rispetto a quello delle spese esterne: passando da uno a quattro o più iscritti in famiglia, infatti, le prime registrano complessivamente una diminuzione del 51,5 per cento contro il 27,7 per cento delle seconde. Relativamente alle spese dirette verso l'istituzione formativa, questo è dovuto anche al fatto che le famiglie con un solo iscritto si rivolgono con più frequenza all'istruzione privata: risulta che, tra quanti provengono da famiglie con una sola persona che frequenta qualche corso di istruzione, l'11,4 per cento frequenta una scuola o università privata, mentre questa percentuale scende all'8,8 per cento tra quanti provengono da famiglie con più di un iscritto.

Per quanto riguarda la contrazione della spesa media individuale relativa ai beni e servizi acquistati sul mercato, è probabile che le famiglie con più iscritti, dovendo affrontare un ammontare complessivo di spesa maggiore, si rivolgano a prodotti meno costosi oppure, dove questo è possibile, come ad esempio per i libri, decidano di affidarsi con più frequenza al mercato dell'usato. È inoltre credibile che i fratelli minori possano utilizzare beni, quali libri, zaini, grembiuli eccetera, già utilizzati dai fratelli maggiori, e questo è tanto più vero quando esistono più componenti della famiglia iscritti al medesimo ordine di istruzione. Osservando, infatti, gli ordini di istruzione per i quali i beni e servizi acquistati sul mercato assumono una certa consistenza in termini di spesa (università, scuole medie superiori e scuole medie inferiori), si osserva come all'aumentare del numero di iscritti della stessa famiglia allo stesso ordine, i beni che possono essere riutilizzati dai fratelli minori o

utilizzati contemporaneamente da più persone, quali libri, grembiuli, zaini, strumenti tecnici, registrano un decremento di spesa maggiore rispetto ai beni e servizi che non possono essere fruiti da più di una persona né riutilizzati, quali spese per trasporti pubblici, lezioni private, pasti fuori casa per frequentare le lezioni (Prospetto 3.2).

Prospetto 3.2 - Spesa media annuale individuale per l'istruzione per numero di iscritti in famiglia allo stesso ordine e tipo di spesa esterna (in euro)

	Numero di componenti iscritti allo stesso ordine		Totale
	Uno	Due o più	
UNIVERSITÀ			
Non riutilizzabili (a)	928	1.018	951
Riutilizzabili (b)	596	479	566
<i>di cui: libri</i>	503	408	479
Totale	1.524	1.497	1.517
SCUOLA SUPERIORE			
Non riutilizzabili (a)	499	493	497
Riutilizzabili (b)	510	419	490
<i>di cui: libri</i>	375	297	357
Totale	1.009	912	987
SCUOLA MEDIA			
Non riutilizzabili (a)	148	115	144
Riutilizzabili (b)	424	259	406
<i>di cui: libri</i>	260	123	245
Totale	571	374	550

(a) Sono incluse le spese per trasporti pubblici, lezioni private, pasti e spuntini, alloggio, gite scolastiche e altre spese.

(b) Sono incluse le spese per libri, abbigliamento speciale, cancelleria, strumenti tecnici.

Utilizzando una classificazione di comodo, e dividendo le spese esterne in “Riutilizzabili” e “Non riutilizzabili”, a seconda che siano per beni utilizzabili contemporaneamente da più persone o in qualche modo riutilizzabili oppure no, si registra come queste ultime diminuiscono alla scuola media, rimangono sostanzialmente invariate alle superiori ed addirittura aumentano all'aumentare del numero di iscritti della stessa famiglia ad un corso universitario. Relativamente alle spese per beni riutilizzabili, invece, le differenze di spesa media individuale tra famiglie con un solo iscritto e quelle con più iscritti allo stesso ordine di istruzione sono piuttosto marcate, a conferma che, dove possibile, le famiglie tendono a limitare le spese con i metodi precedentemente indicati: alle medie si registra una minore spesa del 38,9 per cento (424 euro contro 259), alle superiori del 17,8 per cento (510 euro contro 419) e all'università del 19,6 per cento (596 euro contro 479). Analizzando la spesa per libri, dove è facile il ricorso al mercato dell'usato e alle fotocopie e dove è possibile il riutilizzo o l'utilizzo contemporaneo da parte di più persone di libri di testo, vocabolari e dizionari, la minore spesa è pari al 18,9 per cento per gli iscritti universitari, al 20,8 per cento degli iscritti alle scuole superiori e addirittura del 52,7 per cento per gli iscritti alle scuole medie, dove la spesa media individuale passa da 260 a 123 euro. Questa forte differenza è spiegata dal fatto che alle scuole superiori e all'università, pur essendo persone della stessa famiglia iscritte al medesimo ordine scolastico, non è detto che gli studenti siano iscritti allo stesso tipo di scuola o corso di laurea dei fratelli, mentre per le scuole medie, dove non esistono differenti indirizzi di studio, non è raro che due ragazzi della stessa famiglia siano iscritti non solo alla stessa scuola, ma addirittura nella stessa sezione e con i medesimi professori.

3.2 Spese per l'istruzione e livello socio-economico

3.2.1 La condizione professionale della persona di riferimento

Non solo il numero di componenti iscritti influenza le spese della famiglia per l'istruzione, ma anche la tipologia familiare, determinata in base alla condizione professionale della persona di riferimento indicata nella scheda anagrafica del questionario sui consumi, incide sul livello e la struttura della spesa per istruzione. Il collettivo degli intervistati è stato diviso in persone provenienti da cinque tipologie familiari, due con persona di riferimento lavoratore autonomo, due con persona di riferimento lavoratore dipendente e una con persona di riferimento in condizione non professionale (pensionati o in altra condizione) (Prospetto. 3.3).

Prospetto 3.3 - Iscritti per condizione professionale della persona di riferimento, ordine e gestione dell'istituzione formativa (composizioni percentuali)

GESTIONE	Imprenditori e liberi professionisti	Lavoratori in proprio	Dirigenti e impiegati	Operai e assimilati	Posizione non professionale	Totale
UNIVERSITÀ						
Privata	12,2	6,1	5,8	6,2	4,8	6,2
Pubblica	87,8	93,9	94,2	93,8	95,2	93,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
SCUOLA SUPERIORE						
Privata	9,8	6,5	6,2	3,7	6,9	6,0
Pubblica	90,2	93,5	93,8	96,3	93,1	94,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
SCUOLA MEDIA						
Privata	8,8	3,3	4,5	2,4	0,5	3,5
Pubblica	91,2	96,7	95,5	97,6	99,5	96,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
SCUOLA ELEMENTARE						
Privata	7,8	7,2	9,9	2,3	7,7	6,7
Pubblica	92,2	92,8	90,1	97,7	92,3	93,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
SCUOLA DELL'INFANZIA						
Privata	39,9	32,6	26,3	25,8	19,2	27,5
Pubblica	60,1	67,4	73,7	74,2	80,8	72,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ASILO NIDO						
Privata	57,9	44,8	38,4	25,2	43,0	38,5
Pubblica	42,1	55,2	61,6	74,8	57,0	61,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sono le famiglie di imprenditori e liberi professionisti ad utilizzare con più frequenza l'istruzione privata: tra questi, il 12,2 per cento di quanti sono iscritti a corsi universitari frequenta un'università privata, circa il doppio rispetto a quanti provengono da famiglie di lavoratori in proprio, di dirigenti e impiegati e di operai e assimilati. Questo fatto è dovuto alle maggiori disponibilità economiche di questo gruppo e, forse, alla percezione che nelle università private ci sia una bassa incidenza del fenomeno dell'abbandono degli studi grazie al minore affollamento e alla maggiore assistenza di cui gli studenti usufruiscono rispetto alle università pubbliche.

Alla scuola dell'infanzia e all'asilo nido è maggiore la percentuale di bambini iscritti ad una privata provenienti da famiglie di lavoratori autonomi rispetto a quanti provengono da famiglie di lavoratori dipendenti; relativamente agli asili nido, è probabile che non si tratti di una scelta quanto invece una conseguenza della

mancata accettazione dei bambini delle famiglie più agiate ai nidi pubblici, dovuta alla già citata carenza di offerta di strutture pubbliche. Le graduatorie comunali per l'accettazione dei bambini in base al reddito obbligano spesso i lavoratori autonomi, soprattutto gli imprenditori e i liberi professionisti, a mandare i propri figli in una struttura privata. Per le scuole dell'infanzia può essere rilevante la maggiore offerta in termini di servizi delle strutture private.

Quanti provengono da famiglie di operai e assimilati e da famiglie con persona di riferimento in condizione non professionale sono invece quelli che generalmente utilizzano con minore frequenza l'istruzione privata.

Chi si assume l'onere di sostenere un figlio negli studi universitari affronta una spesa media totale che non varia molto al variare della condizione professionale della persona di riferimento. Nel caso di famiglie di imprenditori e liberi professionisti, la spesa direttamente rivolta all'istituzione formativa, invece, risente della progressività della tassa di iscrizione, generalmente legata al reddito, e del diverso utilizzo dell'istruzione privata: nel caso di famiglie di imprenditori e liberi professionisti, con 988 euro annuali incide con quasi il 25 per cento in più rispetto alla media (Prospetto 3.4).

Prospetto 3.4 - Spesa media annuale per l'istruzione per condizione professionale della persona di riferimento, ordine e tipo di spesa (in euro)

TIPO DI SPESA	Imprenditori e liberi professionisti	Lavoratori in proprio	Dirigenti e impiegati	Operai e assimilati	Posizione non professionale	Totale
UNIVERSITÀ						
Diretta all'istituzione	988	718	852	649	745	793
Esterna	1.440	1.459	1.476	1.585	1.585	1.517
Totale	2.428	2.177	2.328	2.234	2.329	2.311
SCUOLA SUPERIORE						
Diretta all'istituzione	335	173	177	160	185	186
Esterna	1.256	881	1.016	994	880	987
Totale	1.591	1.055	1.193	1.154	1.065	1.173
SCUOLA MEDIA						
Diretta all'istituzione	266	123	115	87	51	111
Esterna	530	557	632	493	488	550
Totale	795	681	747	580	539	661
SCUOLA ELEMENTARE						
Diretta all'istituzione	214	215	281	158	157	213
Esterna	273	236	289	269	243	267
Totale	487	451	570	427	400	480
SCUOLA DELL'INFANZIA						
Diretta all'istituzione	463	484	416	393	284	409
Esterna	101	75	85	94	131	93
Totale	564	559	501	488	415	501
ASILO NIDO						
Diretta all'istituzione	1.142	742	982	606	937	869
Esterna	38	30	25	12	18	23
Totale	1.180	773	1.007	617	955	892

Tuttavia, proprio le classi più elevate bilanciano la maggiore erogazione rivolta all'istituzione con un minore ammontare delle spese esterne. È possibile, invece, che gli operai, così come le persone in condizione non professionale, debbano incrementare queste spese, superiori in media ai 1.500 euro per iscritto, non potendo disporre di un patrimonio professionale e culturale di tipo familiare da mettere a disposizione dei membri della famiglia che studiano all'università.

Per gli altri livelli scolastici, le famiglie con persona di riferimento imprenditore o libero professionista sostengono maggiori spese per l'istruzione rispetto alle altre quando gli studenti frequentano le scuole superiori,

le scuole medie e gli asili nido. Relativamente alle spese per la frequenza della scuola secondaria superiore, tali maggiori oneri sono da attribuire sia alle maggiori spese dirette verso le istituzioni formative (335 euro all'anno rispetto i 186 di media nazionale), legate alla maggiore propensione al ricorso alle scuole private da parte di tali famiglie (9,8 per cento di studenti alle private contro il 5,6 per cento degli studenti provenienti dalle altre tipologie familiari), sia alle spese esterne: queste ultime, pari a 1.256 euro di media, risultano sensibilmente più elevate rispetto ai circa 1.000 euro spesi dalle famiglie le cui persone di riferimento sono operai e assimilati o dirigenti e impiegati. Alle scuole medie inferiori le spese risultano essere ancora maggiori per le famiglie di imprenditori o liberi professionisti, con 795 euro rispetto ai 661 di media, ancora una volta a causa del maggiore ricorso all'istruzione privata (8,8 per cento rispetto al 3,0 per cento di quanti provengono dalle altre famiglie).

3.2.2 Il titolo di studio della persona di riferimento

Considerando il titolo di studio della persona di riferimento, si vuole approssimare il livello socio-culturale delle famiglie, che solo parzialmente risulta sovrapponibile a quello socio-economico cui si fa riferimento nel paragrafo precedente. Le spese per l'istruzione presentano una relazione crescente con il livello di istruzione della persona di riferimento: infatti esse risultano più elevate quando la persona di riferimento gode di un titolo di studio universitario e scende, anche se con delle eccezioni, quando possiede un titolo meno elevato (Prospetto 3.5).

Prospetto 3.5 - Spesa media annuale per l'istruzione per titolo di studio della persona di riferimento, ordine e tipo di spesa (in euro)

TIPO DI SPESA	Titolo universitario	Diploma di scuola superiore	Licenza media	Licenza elementare (a)	Totale
UNIVERSITÀ					
Diretta all'istituzione	1.049	833	647	651	793
Esterna	1.692	1.552	1.442	1.352	1.517
Totale	2.741	2.386	2.089	2.004	2.311
SCUOLA SUPERIORE					
Diretta all'istituzione	309	197	143	204	186
Esterna	1.164	1.067	920	892	987
Totale	1.472	1.264	1.063	1.096	1.173
SCUOLA MEDIA					
Diretta all'istituzione	131	157	95	51	111
Esterna	589	664	493	454	550
Totale	720	821	588	505	661
SCUOLA ELEMENTARE					
Diretta all'istituzione	338	257	162	150	213
Esterna	301	276	264	215	267
Totale	639	533	426	365	480
SCUOLA DELL'INFANZIA					
Diretta all'istituzione	485	414	401	317	409
Esterna	65	99	92	104	93
Totale	550	514	493	422	501
ASILO NIDO					
Diretta all'istituzione	810	957	842	587	869
Esterna	29	24	16	45	23
Totale	839	980	858	633	892

(a) Sono inclusi quanti non hanno alcun titolo di studio.

Questo calo si nota in particolare per le spese direttamente rivolte all'istituzione formativa: data la forte relazione esistente tra titolo di studio posseduto e reddito, accade infatti che al diminuire del titolo posseduto si abbiano minori possibilità di rivolgersi alla più onerosa istruzione privata e, al contempo, si goda di maggiori esoneri, totali o parziali, dal pagamento di tasse e rette.

Gli ordini nei quali si registrano le maggiori differenze risultano essere le scuole elementari, con spese maggiori del 75 per cento per quanti provengono da famiglie con persona di riferimento con titolo universitario rispetto a un titolo di scuola elementare o meno, e le medie, con una differenza del 43 per cento. L'ordine nel quale queste differenze sono minori è invece la scuola dell'infanzia, che fa comunque registrare una spesa maggiore del 30 per cento.

3.2.3 Le spese per l'istruzione e il livello di consumi della famiglia

Da quanto detto finora sulle relazioni tra spese per istruzione e condizione sociale delle famiglie, emerge abbastanza chiaramente come le prime siano influenzate dalla seconda, a sua volta strettamente legata alla condizione economica della famiglia stessa. Per analizzare ulteriormente questi legami, il collettivo delle famiglie è stato diviso in quattro sottogruppi a seconda del livello complessivo dei consumi, valore indicativo della condizione economica di una famiglia, utilizzando come riferimento la linea di povertà relativa definita in base ai risultati dell'indagine sui consumi delle famiglie condotta nel 2002 dall'Istat.¹ In questo volume è stata utilizzata una classificazione di comodo, classificando come appartenenti alla classe bassa le famiglie situate al di sotto della linea di povertà Istat; alla classe medio-bassa le famiglie con consumi fino a due volte la linea di povertà; alla classe medio-alta le famiglie con consumi compresi tra due e tre volte la linea di povertà; alla classe alta le famiglie con consumi superiori a tre volte la linea di povertà.

La relazione tra livello di consumi e spesa per istruzione è diretta: al crescere dei consumi complessivi crescono le spese affrontate per i componenti che frequentano un corso di istruzione, principalmente a causa del diverso ricorso all'istruzione privata, più frequente tra le classi agiate: considerando i corsi che vanno dall'asilo nido fino all'università, infatti, gli iscritti ad un'istituzione privata sono il 5,3 per cento nella classe più bassa, l'8,9 per cento nella classe medio-bassa, il 10,7 per cento nella classe medio-alta fino a raggiungere il 13,6 per cento per la classe più agiata della popolazione (Prospetto 3.6).

Prospetto 3.6 - Iscritti per gestione dell'istituzione formativa e livello di consumi della famiglia (composizioni percentuali)

LIVELLO DI CONSUMI DELLA FAMIGLIA	Privata	Pubblica
Basso	5,3	94,7
Medio-basso	8,9	91,1
Medio-alto	10,7	89,3
Alto	13,6	86,4
Totale	9,8	90,2

Il rapporto tra la spesa media complessiva per un iscritto proveniente dalla classe più elevata e la spesa di un iscritto di una famiglia al di sotto della linea di povertà raggiunge il massimo alle elementari (3,5 volte), alle medie e alle superiori (2,9 volte in entrambi gli ordini), mentre registra il divario minore agli asili nido (1,8

¹ Tale soglia viene fissata annualmente in base alla spesa media mensile pro capite per consumi delle famiglie. Nel 2002, la spesa media mensile pro capite nel Paese è risultata pari a 823,45 euro; tale valore costituisce la linea di povertà relativa (o standard) per una famiglia di due componenti. Una famiglia di due componenti è considerata povera in senso relativo se spende mensilmente per consumi un importo inferiore o uguale a questa cifra. Per famiglie di diversa ampiezza, il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala che è possibile realizzare all'aumentare del numero di componenti. Per saperne di più: Istat. *La stima ufficiale della povertà in Italia*. Roma: Istat, 2002 (Argomenti, n. 24).

volte) e all'università (1,7 volte), cioè gli ordini dove anche le spese affrontate per l'iscrizione e la frequenza di istituti appartenenti al sistema pubblico sono abbastanza consistenti (Prospetto 3.7).

Prospetto 3.7 - Spesa media annuale per l'istruzione per tipo di spesa, ordine e livello di consumi della famiglia (in euro)

LIVELLO DI CONSUMI DELLA FAMIGLIA	Tipo di spesa		Totale
	Diretta all'istituzione	Esterna	
UNIVERSITÀ			
Basso	478	1.170	1.648
Medio-basso	654	1.310	1.964
Medio-alto	790	1.567	2.357
Alto	1.021	1.775	2.796
Totale	793	1.517	2.311
SCUOLA SUPERIORE			
Basso	71	576	647
Medio-basso	142	842	984
Medio-alto	151	1.097	1.249
Alto	419	1.472	1.891
Totale	186	987	1.173
SCUOLA MEDIA			
Basso	48	279	326
Medio-basso	85	468	553
Medio-alto	127	770	897
Alto	228	719	947
Totale	111	550	661
SCUOLA ELEMENTARE			
Basso	95	133	229
Medio-basso	172	264	436
Medio-alto	246	298	544
Alto	423	373	796
Totale	213	267	480
SCUOLA DELL'INFANZIA			
Basso	175	88	263
Medio-basso	398	84	482
Medio-alto	510	106	616
Alto	525	109	634
Totale	409	93	501
ASILO NIDO			
Basso	615	38	653
Medio-basso	747	21	769
Medio-alto	998	19	1.017
Alto	1.168	27	1.195
Totale	869	23	892

In tutti gli ordini formativi, quindi, le spese risultano fortemente differenziate al variare del livello dei consumi della famiglia. Questo è particolarmente vero per le spese dirette all'istituzione formativa: alle superiori, alle medie e alle elementari si registrano le differenze di spesa maggiori nei diversi gruppi di famiglie. Alle scuole superiori la spesa diretta all'istituzione da parte dei ragazzi appartenenti alla classe familiare con i consumi più elevati è pari a quasi sei volte la spesa media affrontata dai giovani che provengono dalle famiglie più disagiate (419 euro contro 71), ed è comunque quasi tre volte la spesa di quanti provengono dalla classe medio-alta della popolazione, che spendono mediamente 151 euro. Alle medie e alle elementari la maggiore spesa è pari, rispettivamente, a 4,8 e 4,5 volte.

Sono comunque molto rilevanti anche le differenze tra le spese esterne, con una crescita costante, per gli ordini che vanno dalle elementari all'università, al crescere del benessere familiare indicato dal livello dei consumi: le famiglie con i consumi più elevati affrontano una spesa pari a 2,8 volte quella delle famiglie con il livello più basso di consumi alle elementari e quasi tre volte alle medie e alle superiori.

Entrando nello specifico delle voci di spesa più rilevanti per i diversi livelli di istruzione, all'università, anche al variare della classe di appartenenza, la spesa per iscrizione assorbe comunque quasi per intero la spesa diretta all'istituzione (Prospetto 3.8). Rispetto alle voci di spesa esterne, si riscontra un andamento crescente, sia assoluto che relativo, delle spese per libri, trasporti pubblici e alloggio al migliorare delle condizioni economiche familiari. Rispetto ai libri, esiste una frattura nel comportamento di spesa tra le famiglie posizionate nelle due classi con i consumi meno elevati della popolazione, con circa 415 euro annuali di media, e quelle appartenenti alle due classi con il livello di consumi più elevato, che spendono intorno ai 520 euro.

Prospetto 3.8 - Spesa media annuale per l'istruzione universitaria per tipo di spesa e livello di consumi della famiglia (in euro)

LIVELLO DI CONSUMI DELLA FAMIGLIA	Tipo di spesa						Totale	
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	di cui:			
		Iscrizione			Libri	Trasporti		Alloggio
Basso	478	421		1.170	411	176	408	1.648
Medio-basso	654	603		1.310	420	218	420	1.964
Medio-alto	790	741		1.567	521	259	482	2.357
Alto	1.021	967		1.775	518	296	610	2.796
Totale	793	742		1.517	479	251	494	2.311

Tra quanti dichiarano di affrontare spese per l'alloggio, la quota di questi non è particolarmente differente all'interno delle diverse classi: sono infatti il 13,4 per cento tra quanti provengono dalla classe più bassa della popolazione, il 14,2 per cento nella classe medio-bassa, il 16,2 per cento nella classe medio-alta e il 17,0 per cento nella classe più elevata della popolazione. Queste percentuali, non dissimili tra loro nonostante le diverse possibilità economiche familiari, sono dovute al fatto che chi cambia città per studiare è con maggiore frequenza uno studente del Mezzogiorno, dove l'incidenza della povertà è maggiore rispetto al resto d'Italia. Sono comunque le famiglie più agiate che possono permettersi più spesso di pagare ai figli che studiano fuori di alloggiare in maniera migliore, spendendo quindi di più (610 euro). Limitando l'analisi a quanti dichiarano effettivamente delle spese per l'alloggio, quanti provengono dalle famiglie più agiate affrontano una spesa media effettiva di 3.600 euro annuali contro i 2.926 euro per le altre tre classi (2.854 per la classe medio-bassa).

Analogamente a quanto osservato per gli studi universitari, nelle scuole superiori si riscontra che la spesa rivolta alle istituzioni è per la gran parte assorbita dalle spese per l'iscrizione in proporzione non particolarmente differenziata rispetto alla classe di appartenenza (Prospetto 3.9). Esiste comunque una grossa differenza tra le spese per iscrizione degli appartenenti alla classe alta rispetto agli altri, con 401 euro annuali rispetto ai 137 euro della classe immediatamente precedente: ancora una volta questo è dovuto al maggiore utilizzo dell'istruzione

privata tra i più ricchi, con il 13,7 per cento dei ragazzi provenienti dalla classe più elevata iscritti ad una privata contro il 2,9 per cento della classe più povera e circa il 4,5 per cento delle due classi centrali.

Le voci di spesa esterne risultano sistematicamente crescenti e si impennano per la classe più elevata per tutte le voci di spesa. In particolare, le spese per gite scolastiche, visite guidate ed eventi culturali registrano un forte salto nel passaggio dalle due classi economiche più basse a quelle più alte: la spesa media è pari mediamente a 42 euro annuali per la classe meno abbiente, a 85 per la classe medio-bassa, a 204 per quella medio-alta e a 258 per quella alta. Le famiglie meno abbienti tendono quindi a limitare le proprie spese per servizi importanti ma non obbligatori per l'istruzione scolastica dei propri figli: la percentuale di quanti riportano spese per gite, visite guidate ed eventi culturali sale infatti dal 4,8 per cento tra i più poveri fino al 15,7 per cento dei più ricchi; anche la spesa media effettiva risulta molto più alta per le due classi economiche più elevate, con più di 1.600 euro di media annuali contro i 1.013 della classe medio-bassa e gli 859 della classe più povera. È probabile quindi che, anche dove questa voce è riportata, spesso si fruisca dei servizi meno costosi, quali mostre o eventi culturali, rinunciando alla spesa ben più consistente delle gite scolastiche di istruzione che possono durare anche diversi giorni.

Prospetto 3.9 - Spesa media annuale per l'istruzione alla scuola superiore per tipo di spesa e livello di consumi della famiglia (in euro)

LIVELLO DI CONSUMI DELLA FAMIGLIA	Tipo di spesa							Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	di cui:			
		Iscrizione			Libri	Trasporti	Cancelleria	
Basso	71	67	576	254	113	64	42	647
Medio-basso	142	136	842	323	176	86	85	984
Medio-alto	151	137	1.097	377	190	100	204	1.249
Alto	419	401	1.472	485	222	119	258	1.891
Totale	186	176	987	357	180	93	141	1.173

(a) Sono incluse visite guidate ed eventi culturali.

A livello di scuola media si riscontra una vistosa relazione crescente tra le spese sostenute e la condizione economica della famiglia. Anche al variare della classe economica familiare di appartenenza, invece, le spese di iscrizione incidono per circa la metà in maniera generalizzata (Prospetto 3.10).

Prospetto 3.10 - Spesa media annuale per l'istruzione alla scuola media inferiore per tipo di spesa e livello di consumi della famiglia (in euro)

LIVELLO DI CONSUMI DELLA FAMIGLIA	Tipo di spesa						Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	di cui:		
		Iscrizione			Libri	Cancelleria	
Basso	48	21	279	92	93	18	326
Medio-basso	85	40	468	220	101	56	553
Medio-alto	127	55	770	360	165	88	897
Alto	228	128	719	292	139	91	947
Totale	111	54	550	245	121	63	661

(a) Sono incluse visite guidate ed eventi culturali.

I servizi aggiuntivi offerti a pagamento dalle scuole, che coprono l'altra metà della spesa rivolta alle scuole, sono utilizzati dal 18,8 per cento dei bambini provenienti da famiglie appartenenti alla classe più bassa, dal 25,1 per cento di quanti appartengono alla classe medio-bassa, dal 30,3 per cento di quanti provengono dalla classe medio-alta e dal 36,4 per cento degli appartenenti alla classe più agiata.

Per le spese esterne, la classe più povera si distacca verso il basso soprattutto relativamente alle spese per libri, con 92 euro di media contro i 245 dell'intera popolazione scolastica delle medie, anche a causa della possibilità di usufruire di rimborsi o di buoni libro condizionatamente al reddito familiare. Come già osservato per le scuole superiori, anche se in maniera meno marcata, le spese per gite, eventi culturali e visite guidate registrano un forte incremento all'aumentare delle possibilità economiche della famiglia.

Prospetto 3.11 - Spesa media annuale per l'istruzione alla scuola elementare per tipo di spesa e livello di consumi della famiglia (in euro)

LIVELLO DI CONSUMI DELLA FAMIGLIA	Tipo di spesa						Totale
	Diretta all'istituzione	di cui:		Esterna	di cui:		
		Iscrizione	Mensa e riscaldamento		Cancelleria	Abbigliamento speciale	
Basso	95	48	36	133	70	21	229
Medio-basso	172	60	92	264	125	47	436
Medio-alto	246	68	154	298	138	57	544
Alto	423	226	167	373	166	72	796
Totale	213	83	109	267	126	49	480

Nella scuola elementare, le spese dirette all'istituzione si differenziano notevolmente al progredire della classe economica di appartenenza (Prospetto 3.11). In particolare, la classe più povera fa registrare una bassa spesa per i servizi di mensa e riscaldamento, per i quali fruisce probabilmente di esoneri. Si impenna invece la spesa per l'iscrizione nella classe più elevata, con 226 euro annuali di media contro gli 83 di media nazionale, ancora una volta per il maggiore ricorso all'istruzione privata (12,4 per cento degli iscritti di questa classe rispetto al 5,8 per cento di media per le altre tre classi).

3.3 Le spese per la formazione professionale

3.3.1 La condizione professionale della persona di riferimento

Il 19 per cento di quanti sono iscritti ad almeno un corso di formazione professionale proviene da famiglie con persona di riferimento con lavoro autonomo (9,1 per cento da famiglie di imprenditori e liberi professionisti e 9,9 per cento da famiglie di lavoratori in proprio), il 59 per cento da famiglie con persona di riferimento lavoratore dipendente (35,2 per cento da famiglie di dirigenti o impiegati e 23,8 per cento da famiglie di operai e assimilati) e il restante 22 per cento da famiglie con persona di riferimento in condizione non professionale.

Quanti provengono da famiglie con persona di riferimento lavoratore autonomo frequentano più spesso corsi di lingue straniere rispetto a corsi di informatica mentre l'opposto avviene per quanti appartengono a famiglie con persona di riferimento lavoratore dipendente: il 39 per cento dei primi frequenta infatti un corso di lingue e il 32,4 per cento un corso di informatica, mentre nei secondi le percentuali sono pari rispettivamente a 24,1 per cento e 42,7 per cento.

Relativamente alla gestione del corso frequentato, quanti provengono da famiglie di imprenditori, liberi professionisti, dirigenti ed impiegati si rivolgono con più frequenza alla formazione privata rispetto agli altri.

Prospetto 3.12 - Spesa media mensile per la formazione professionale per tipo di corso, gestione e condizione professionale della persona di riferimento (in euro)

CONDIZIONE PROFESSIONALE	Tipo di corso			Gestione		Spesa media mensile
	Lingue	Informatica	Altri corsi	Organizzato da regione o provincia	Privato	
Imprenditori e liberi professionisti	156	202	64	77	150	137
Lavoratori in proprio	101	218	80	78	156	136
Dirigenti ed impiegati	103	162	137	26	163	138
Operai e assimilati	97	137	89	46	142	110
In condizione non professionale	197	245	138	53	232	188
Totale	133	179	114	47	172	142

I corsi di informatica sono più dispendiosi degli altri corsi per tutte le classi sociali; lo stesso avviene per i corsi a gestione privata rispetto ai corsi a gestione pubblica. La spesa mediamente affrontata per la frequenza di un corso di formazione professionale raggiunge il massimo, pari a 188 euro, per quanti provengono da famiglie con persona di riferimento in condizione non professionale ed il minimo, pari a 110 euro, per gli iscritti di famiglie di operai e assimilati, mentre il resto del collettivo si attesta intorno ad una spesa media di circa 137 euro mensili (Prospetto 3.12).

3.3.2 Il livello di consumi della famiglia

Il 4,3 per cento di quanti frequentano uno o più corsi di formazione provengono dalla classe con il più basso livello di consumi, il 32,2 per cento provengono dalla classe medio-bassa, il 25,6 per cento dalla classe medio-alta e il restante 37,9 per cento dalla classe con i consumi più elevati.

Si registrano sostanziali differenze, al variare della classe di appartenenza, nel tipo di formazione frequentata: nella classe bassa, infatti, si osserva la quota minore di quanti si rivolgono alla formazione professionale privata.

Rispetto al tipo di corso frequentato, è più alta la percentuale di quanti frequentano un corso di lingua straniera nelle due classi alte (circa il 34 per cento degli iscritti rispetto a circa il 20 per cento delle due classi più basse), mentre nelle due classi con un basso livello di consumi aumentano quanti frequentano corsi che non sono né di lingue né informatica (circa il 47 per cento rispetto a circa il 36 per cento delle due classi più elevate).

Esiste una forte relazione crescente tra spese sostenute e livello dei consumi della famiglia (Prospetto 3.13).

Prospetto 3.13 - Spesa media mensile per la formazione professionale per gestione e livello di consumi della famiglia (in euro)

LIVELLO DI CONSUMI DELLA FAMIGLIA	Organizzato da regione o provincia	Privato	Totale
Basso	48	69	60
Medio-basso	43	130	109
Medio-alto	55	133	120
Alto	48	247	194
Totale	47	172	142

Quanti appartengono alla classe bassa pagano mediamente 60 euro mensili per ogni singolo corso frequentato, mentre questa spesa sale a 109 euro nella classe medio-bassa, a 120 nella classe medio-alta e a 194 euro nella classe alta, rispetto a una media nazionale di 142 euro. Queste differenze sono notevolmente attenuate nei corsi di formazione professionale pubblica, per i quali le spese sono quasi esclusivamente relative alle attrezzature, mentre sono molto forti per i corsi privati, dove le persone con maggiori disponibilità economiche possono ovviamente rivolgersi ai corsi più dispendiosi: si passa infatti dai 69 euro spesi dagli appartenenti alla classe più bassa ai 247 degli appartenenti alla classe più elevata.

ALLEGATO 4

La povertà relativa in Italia nel 2006.
Statistiche in breve - ISTAT



Istituto
nazionale
di statistica

STATISTICHE IN BREVE

Ufficio della comunicazione
Tel. + 39 06 4673.2243-2244

Centro di informazione statistica
Tel. + 39 06 4673.3106

Informazioni e chiarimenti

Condizioni economiche delle
famiglie

Via A. Ravà, 150 – 00142 Roma

Nicoletta Pannuzi

Tel. + 39 06 4673.4723

Alessandra Masi

Tel. + 39 06 4673.4704

La povertà relativa in Italia nel 2006

Nel 2006 le famiglie che vivono in situazioni di povertà relativa sono 2 milioni 623 mila e rappresentano l'11,1% delle famiglie residenti; si tratta di 7 milioni 537 mila individui poveri, pari al 12,9% dell'intera popolazione.

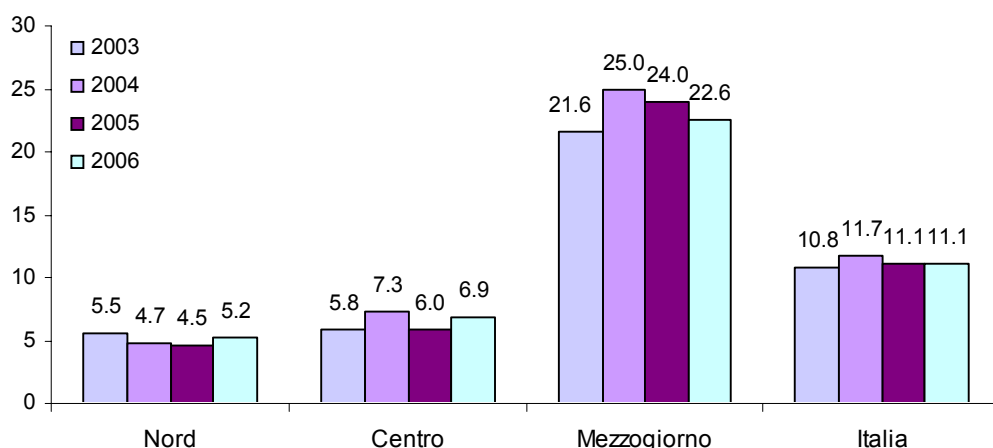
La stima dell'incidenza della povertà relativa (la percentuale di famiglie e di persone povere sul totale delle famiglie e delle persone residenti) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi.

La spesa media mensile per persona rappresenta la soglia di povertà per una famiglia di due componenti che, nel 2006, è risultata pari a 970,34 euro (+3,6% rispetto alla linea del 2005). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa media mensile pari o inferiore a tale valore vengono quindi classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando una opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti (si veda il Glossario a pagina 9).

La soglia di povertà relativa è calcolata sulla base della spesa familiare rilevata dall'indagine annuale sui consumi (cfr. Statistica in breve "I consumi delle famiglie Anno 2006" del 5 luglio 2007), condotta su un campione di circa 28 mila famiglie, estratte casualmente dalle liste anagrafiche in modo da rappresentare il totale delle famiglie residenti in Italia. Per la valutazione delle stime è quindi opportuno tener conto dell'errore che si commette osservando solo una parte della popolazione (errore campionario) e costruire un intervallo di confidenza intorno alla stima puntuale ottenuta. Tali considerazioni sono fondamentali nella valutazione dei confronti spazio-temporali: limitate differenze tra le percentuali osservate possono non essere statisticamente significative in quanto attribuibili alla natura campionaria dell'indagine.

Tenendo conto di quanto detto, nel 2006 la stima dell'incidenza di povertà relativa è risultata pari all'11,1%, valore che, con una probabilità del 95%, oscilla tra il 10,5% e l'11,7% sull'intera popolazione.

Grafico 1. Povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2003-2006 (valori percentuali)



Negli ultimi quattro anni la povertà relativa è rimasta sostanzialmente stabile (Grafico 1), così come sostanzialmente immutate sono le principali caratteristiche delle famiglie in condizione di povertà. Il fenomeno è più diffuso nel Mezzogiorno, dove la quota delle famiglie povere è quasi cinque volte superiore a quella osservata nel resto del Paese, tra le famiglie con un elevato numero di componenti (cinque o più), tra quelle con tre o più figli, soprattutto se minorenni. Anche le famiglie con componenti anziani, pur avendo nel tempo migliorato la propria condizione, mostrano valori di incidenza superiori alla media e situazioni di disagio soprattutto se gli anziani in famiglia sono due o più o convivono con altre generazioni (famiglie con membri aggregati).

La povertà è, infine, fortemente associata a bassi livelli di istruzione, a bassi profili professionali (*working poor*) e all'esclusione dal mercato del lavoro: l'incidenza tra le famiglie dove due o più componenti sono in cerca di occupazione è di quasi quattro volte superiore a quella delle famiglie senza disoccupati.

Tavola 1. Indicatori di povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2005-2006 (migliaia di unità e valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Migliaia di unità								
famiglie povere	510	595	270	315	1.805	1.713	2.585	2.623
famiglie residenti	11.227	11.378	4.533	4.598	7.507	7.591	23.268	23.567
persone povere	1.343	1.447	750	889	5.484	5.201	7.577	7.537
persone residenti	26.253	26.458	11.165	11.244	20.660	20.669	58.077	58.371
Composizione percentuale								
famiglie povere	19,7	22,7	10,4	12,0	69,8	65,3	100,0	100,0
famiglie residenti	48,3	48,3	19,5	19,5	32,3	32,2	100,0	100,0
persone povere	17,7	19,2	9,9	11,8	72,4	69,0	100,0	100,0
persone residenti	45,2	45,3	19,2	19,3	35,6	35,4	100,0	100,0
Incidenza della povertà (%)								
famiglie	4,5	5,2	6,0	6,9	24,0	22,6	11,1	11,1
persone	5,1	5,5	6,7	7,9	26,5	25,2	13,1	12,9
Intensità della povertà (%)								
famiglie	17,5	17,8	18,9	16,9	22,7	22,5	21,3	20,8

Il fenomeno della povertà si caratterizza non solo per la sua diffusione ma anche per la sua gravità. L'intensità della povertà, nel 2006, è risultata pari al 20,8% e indica, in termini percentuali, di quanto la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere, pari a 769 euro al mese (era di 737 euro nel 2005), è al di sotto della linea di povertà.

CONGIUNTURA ECONOMICA E LINEA DI POVERTÀ RELATIVA

La linea di povertà relativa, per come è definita, si sposta di anno in anno a causa della variazione sia dei prezzi al consumo sia della spesa per consumi delle famiglie o, in altri termini, dei loro comportamenti di consumo. Nell'analisi delle variazioni della stima della povertà relativa si deve dunque tener conto dell'effetto dovuto a ciascuno di questi due aspetti.

Nel 2006, la linea di povertà relativa è risultata pari a 970,34 euro, circa 34 euro in più rispetto a quella calcolata per il 2005.

Tale aumento incorpora anche la dinamica inflazionistica; di conseguenza, se si fosse tenuto conto esclusivamente dell'aumento della spesa media delle famiglie per il solo effetto dell'aumento dei prezzi, rivalutando cioè la linea di povertà del 2005 in base all'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (2,1%), si sarebbe ottenuto un valore della soglia pari a 956,25 euro. Tale valore, inferiore alla linea standard del 2006 di circa 14 euro, avrebbe prodotto una stima del numero di famiglie povere più bassa. Quindi, se nella

determinazione della linea di povertà avesse agito esclusivamente l'aumento dei prezzi, nel Mezzogiorno si sarebbe osservato un numero più esiguo di famiglie povere; la differenza tra le due stime si riferisce alle famiglie che, pur avendo raggiunto lo standard del 2005 opportunamente rivalutato, risultano povere a seguito del miglioramento delle condizioni di vita medie della popolazione.

Tavola 2. Indicatori di povertà relativa rispetto alla linea di povertà 2005, alla linea 2005 rivalutata al 2006 e alla linea di povertà 2006 (migliaia di unità e valori percentuali)

	Linea di povertà 2005		Linea di povertà 2005 rivalutata al 2006		Linea di povertà 2006	
	936,58 euro		956,25 euro		970,34 euro	
	Famiglie	Incidenza (%)	Famiglie	Incidenza (%)	Famiglie	Incidenza (%)
Nord	510	4,5	563	5,0	595	5,2
Centro	270	6,0	301	6,6	315	6,9
Mezzogiorno	1.805	24,0	1.643	21,7	1.713	22,6
Italia	2.585	11,1	2.508	10,6	2.623	11,1

Differenze territoriali

Nel Mezzogiorno, il 22,6% delle famiglie residenti risulta sotto la linea di povertà relativa, ovvero il 65% del totale delle famiglie povere. Nel Centro-nord, dove meno del 7% delle famiglie si trova in condizione di povertà (5,2% nel Nord e 6,9% nel Centro), vive circa il 35% delle famiglie povere, nonostante vi risieda ben il 68% del totale delle famiglie.

Nel Mezzogiorno, inoltre, ad una più ampia diffusione del fenomeno si associa una maggiore gravità: le famiglie povere presentano una spesa media mensile equivalente di 752,01 euro (l'intensità è del 22,5%), contro i 797,62 e 806,35 euro osservati per il Nord e per il Centro (17,8% e 16,9% rispettivamente).

Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia sono le uniche regioni a mostrare livelli di povertà (superiori all'8%) significativamente più elevati rispetto a tutte le altre regioni del Centro-nord.

In tutte le regioni del Mezzogiorno la povertà è molto più diffusa che nel resto del Paese; solo in Abruzzo la percentuale delle famiglie povere (12,2%) è prossima a quella media nazionale. Anche la Sardegna, con un'incidenza di povertà pari al 16,9%, mostra una situazione migliore rispetto al resto del Mezzogiorno; al contrario in Calabria e, soprattutto, in Sicilia i valori risultano significativamente più elevati della media ripartizionale (rispettivamente 27,8% e 28,9%).

Tavola 3. Incidenza di povertà relativa, errore di campionamento e intervallo di confidenza (al livello del 95%) per regione e ripartizione geografica. Anni 2005-2006 (valori percentuali)

	2005				2006			
	Incidenza (%)	Errore (%)	Intervallo di confidenza		Incidenza (%)	Errore (%)	Intervallo di confidenza	
			lim.inf.	lim.sup.			lim.inf.	lim.sup.
ITALIA	11,1	2,40	10,6	11,6	11,1	2,56	10,5	11,7
Piemonte	7,1	9,62	5,7	8,4	6,4	13,00	4,8	8,0
Valle d'Aosta	6,8	16,24	4,6	9,0	8,5	17,44	5,6	11,4
Lombardia	3,7	11,51	2,9	4,5	4,7	12,80	3,5	5,9
Trentino-Alto Adige	5,1	15,13	3,6	6,6	6,2	13,53	4,6	7,8
Trento	6,1	20,79	3,6	8,5	5,3	21,70	3,0	7,6
Bolzano	4,0	20,51	2,4	5,6	7,1	16,99	4,7	9,5
Veneto	4,5	13,98	3,2	5,7	5,0	14,03	3,6	6,4
Friuli-Venezia Giulia	7,2	11,90	5,5	8,9	8,2	10,96	6,4	10,0
Liguria	5,2	15,08	3,7	6,7	6,1	14,04	4,4	7,8
Emilia-Romagna	2,5	17,30	1,7	3,3	3,9	23,48	2,1	5,7
NORD	4,5	5,23	4,1	5,0	5,2	6,20	4,6	5,8
Toscana	4,6	13,41	3,4	5,9	6,8	12,20	5,2	8,4
Umbria	7,3	17,96	4,7	9,8	7,3	14,75	5,2	9,4
Marche	5,4	12,37	4,1	6,7	5,9	14,95	4,2	7,6
Lazio	6,8	10,22	5,5	8,2	7,0	11,82	5,4	8,6
CENTRO	6,0	6,84	5,2	6,7	6,9	7,24	5,9	7,9
Abruzzo	11,8	13,92	8,6	15,0	12,2	14,59	8,7	15,7
Molise	21,5	12,70	16,1	26,8	18,6	8,93	15,3	21,9
Campania	27,0	6,06	23,8	30,2	21,2	7,55	18,1	24,3
Puglia	19,4	8,26	16,3	22,6	19,8	7,61	16,8	22,8
Basilicata	24,5	10,45	19,5	29,5	23,0	9,17	18,9	27,1
Calabria	23,3	5,22	20,9	25,7	27,8	7,49	23,7	31,9
Sicilia	30,8	5,13	27,7	33,9	28,9	4,78	26,2	31,6
Sardegna	15,9	11,31	12,4	19,4	16,9	8,54	14,1	19,7
MEZZOGIORNO	24,0	2,93	22,7	25,4	22,6	3,00	21,3	23,9

Le caratteristiche delle famiglie povere

Le famiglie con cinque o più componenti presentano livelli di povertà molto alti: quasi un quarto (24,3%) risulta relativamente povero e lo è oltre un terzo (37,5%) di quelle residenti nel Mezzogiorno (Tavola 4). Si tratta per lo più di coppie con tre o più figli e di famiglie con membri aggregati, le tipologie cioè che mostrano le incidenze più elevate, rispettivamente pari a 25,6% e 17,8%.

La presenza di più figli all'interno della famiglia si associa ad un disagio economico ancor più marcato se questi sono minori; l'incidenza di povertà, pari al 14,5% tra le coppie con due figli e al 25,6% tra quelle con almeno tre, sale rispettivamente al 17,2% e al 30,2% quando i figli sono di età inferiore ai 18 anni. Il fenomeno, ancora una volta, risulta maggiormente diffuso nel Mezzogiorno, dove risiede anche la maggior parte delle famiglie con tre o più figli minori; qui una famiglia su due risulta in condizione di povertà relativa.

Meno diffusa, anche se su livelli comunque superiori alla media nazionale, è la povertà tra le famiglie di genitori soli: il 13,8% è povero e, nel Mezzogiorno, lo è una famiglia su quattro. Ciononostante, è soprattutto nel Nord che la famiglia monogenitore rappresenta una delle tipologie più esposte al rischio di povertà: l'incidenza osservata è dell'8,1%, rispetto alla media ripartizionale del 5,2%.

Anche tra le famiglie con persone anziane il disagio è evidente: l'incidenza di povertà è superiore di oltre due punti percentuali alla media nazionale se in famiglia è presente un ultrasessantatreenne (13,0%) e sale al 15,3% se gli anziani sono almeno due.

Inoltre, tra le famiglie con anziani del Centro e del Nord la povertà relativa, pari al 7,9% e al 9,3% rispettivamente, è circa una volta e mezzo quella mediamente osservata nella ripartizione (5,2% nel Nord e del 6,9% nel Centro); tale rapporto, nel Mezzogiorno, scende all'1,1.

La povertà risulta infine meno diffusa tra i single e tra le coppie senza figli di giovani e adulti (di età inferiore ai 65 anni): l'incidenza è pari al 3,3% tra i primi e al 4,9% tra le seconde.

Tavola 4. Incidenza di povertà relativa per ampiezza, tipologia familiare, numero di figli minori e di anziani presenti in famiglia, per ripartizione geografica. Anni 2005-2006 (valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Ampiezza della famiglia								
1 componente	3,7	4,8	4,8	4,3	17,7	17,1	7,9	8,1
2 componenti	4,2	5,4	6,0	7,5	25,2	20,3	10,1	9,9
3 componenti	4,1	4,4	5,1	7,1	21,9	20,9	9,8	10,0
4 componenti	5,9	6,2	5,8	7,2	25,1	26,1	14,0	14,8
5 o più componenti	10,7	8,1	15,5	15,4	39,2	37,5	26,2	24,3
Tipologia familiare								
persona sola con meno di 65 anni	*	*	*	*	9,4	8,8	3,5	3,3
persona sola con 65 anni e più	5,8	8,2	7,9	6,9	23,5	22,9	11,7	12,6
coppia con p.r. (a) con meno di 65 anni	2,0	2,6	*	*	14,8	12,3	4,8	4,9
coppia con p.r. (a) con 65 anni e più	5,9	7,0	7,3	8,7	29,7	24,5	12,9	12,5
coppia con 1 figlio	3,9	3,2	4,9	6,0	19,9	19,4	8,8	8,6
coppia con 2 figli	5,4	6,2	6,1	7,0	24,4	25,5	13,6	14,5
coppia con 3 o più figli	8,9	8,3	*	*	35,4	38,0	24,5	25,6
monogenitore	5,8	8,1	*	7,7	26,4	25,0	13,4	13,8
altre tipologie	8,2	9,1	10,2	16,5	42,9	29,9	19,9	17,8
Famiglie con figli minori								
con 1 figlio minore	4,8	3,9	5,4	5,4	19,6	22,0	10,1	10,3
con 2 figli minori	7,2	8,4	8,7	10,6	29,9	28,7	17,2	17,2
con 3 o più figli minori	*	8,2	*	*	42,7	48,9	27,8	30,2
almeno 1 figlio minore	6,3	5,7	7,3	8,3	26,1	27,3	14,1	14,4
Famiglie con anziani								
con 1 anziano	6,0	7,9	7,3	8,0	26,0	23,8	12,9	13,0
con 2 o più anziani	7,0	7,8	9,2	11,9	33,2	29,3	15,2	15,3
almeno 1 anziano	6,3	7,9	8,0	9,3	28,2	25,5	13,6	13,8

(a) persona di riferimento - *dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Le caratteristiche della persona di riferimento risultano estremamente importanti nel delineare i profili delle famiglie povere: oltre all'età, al sesso e al livello di istruzione, i fattori strettamente associati alla povertà sono la partecipazione al mercato del lavoro, la condizione e la posizione professionale.

A livello nazionale, il sesso della persona di riferimento non mostra effetti evidenti sulla diffusione della povertà (grafico 2); osservando le singole ripartizioni emerge, invece, una differenza significativa nel Nord, dove le famiglie con a capo una donna presentano un'incidenza di povertà (6,1%) di 1,3 punti percentuali superiore a quella riscontrata tra le famiglie con a capo un uomo.

Si tratta quasi esclusivamente di anziane sole, che rappresentano il 44% delle famiglie povere in Italia con a capo una donna (il 53% nel Nord) e, nel 24% dei casi (23% nel Nord), di monogenitori.

Grafico 2. Incidenza di povertà relativa per sesso della persona di riferimento e ripartizione geografica. Anni 2005-2006 (valori percentuali)

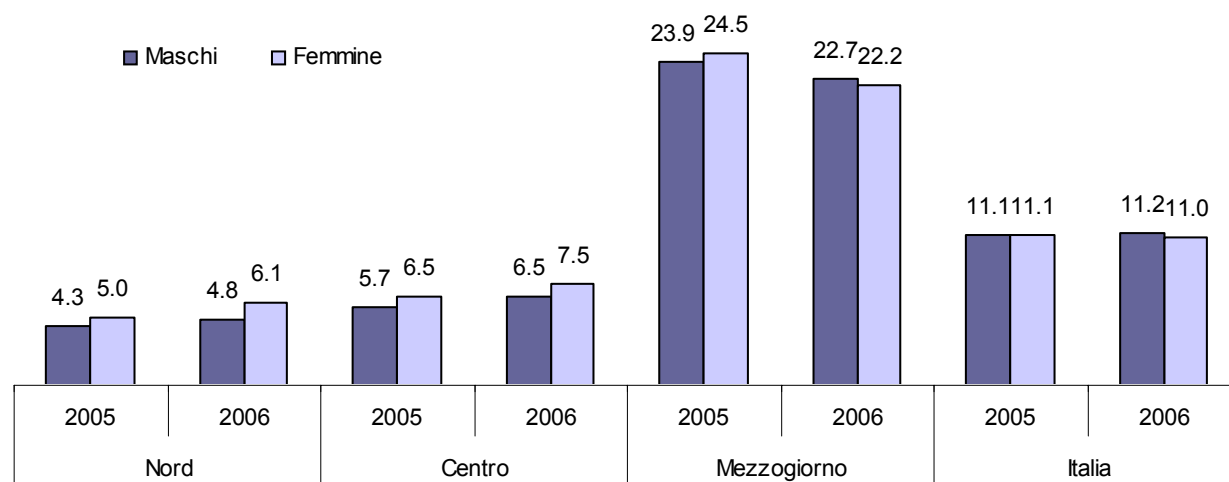


Tavola 5. Incidenza di povertà relativa per alcune caratteristiche della persona di riferimento e ripartizione geografica Anni 2005-2006 (valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Età								
fino a 34 anni	4,8	4,1	*	6,7	24,9	20,0	11,1	9,5
da 35 a 44 anni	4,4	4,8	5,8	6,2	23,8	24,8	10,9	11,5
da 45 a 54 anni	3,1	3,5	5,1	5,2	19,8	22,1	9,1	10,1
da 55 a 64 anni	3,0	3,0	2,8	4,4	19,9	16,4	8,2	7,5
65 anni e oltre	6,2	7,9	8,2	9,4	28,4	25,4	13,8	13,8
Titolo di studio								
Nessuno-elementare	7,7	9,5	10,3	12,4	33,8	31,1	17,6	17,9
Media inferiore	4,5	5,3	5,9	6,5	26,3	25,1	12,3	12,2
Media superiore e oltre	2,1	2,2	2,8	3,5	10,5	11,5	4,5	5,0

*dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Il basso titolo di studio (nessun titolo o licenza elementare) della persona di riferimento si associa ad una incidenza di povertà, pari a 17,9%, di quasi quattro volte superiore a quella osservata tra le famiglie con a capo una persona che ha conseguito almeno la licenza media superiore (5%); le differenze risultano relativamente più marcate nel Nord (9,5% rispetto a 2,2%) (Tavola 5).

Il basso livello di istruzione è, infatti, spesso associato alla difficoltà a trovare un'occupazione o un'occupazione qualificata: se a capo della famiglia c'è una persona in cerca di lavoro l'incidenza di povertà raggiunge il 28,2% (38,2% nel Mezzogiorno), valore pari al doppio rispetto a quello osservato nel caso in cui la persona di riferimento è ritirata dal lavoro e di oltre tre volte superiore a quello osservato tra le famiglie di occupati (8,8%) (Tavola 6). L'inserimento nel mercato del lavoro della

persona di riferimento è quindi associato a livelli di povertà più contenuti, soprattutto nel Nord (3,7%) e nel Centro (4,5%). Inoltre, la diffusione della povertà risulta minima se a capo della famiglia c'è un lavoratore autonomo (l'incidenza è del 7,5%), in particolare un libero professionista (3,8%). Inferiore alla media nazionale anche l'incidenza di povertà osservata tra le famiglie di lavoratori dipendenti (9,3%) che, tuttavia, sale considerevolmente se la persona di riferimento è un operaio o assimilato (13,8%).

Nel Mezzogiorno l'incidenza di povertà scende sotto la media nazionale solo tra le famiglie di imprenditori e liberi professionisti (9,0%); anche per le famiglie di dirigenti e impiegati, infatti, il valore si attesta al 13,3% e sale al 27,5% per gli operai e assimilati.

Oltre alle caratteristiche occupazionali della persona di riferimento, concorre a determinare la condizione di disagio la combinazione di lavoro/non lavoro all'interno della famiglia. Se, infatti, la famiglia viene analizzata rispetto alla condizione professionale dei suoi componenti, si osserva come le situazioni più difficili siano, ovviamente, quelle delle famiglie senza occupati né ritirati dal lavoro: sono povere circa la metà di queste famiglie.

Meno grave, ma con livelli di povertà decisamente superiori alla media (28,3%), è la condizione delle famiglie senza occupati che, al loro interno, hanno componenti ritirati dal lavoro e almeno uno è alla ricerca di occupazione: si tratta, nella maggior parte dei casi, di coppie con figli adulti e di famiglie con membri aggregati; famiglie dove la pensione proveniente da una precedente attività lavorativa rappresenta l'unica fonte di reddito familiare.

Nonostante, in generale, la povertà sia più contenuta tra le famiglie con componenti occupati, un valore superiore alla media si osserva tra le famiglie con occupati nelle quali, tra gli altri componenti, vi sono persone in cerca di occupazione; tra queste famiglie, quasi totalmente costituite da coppie con due o tre figli, l'incidenza di povertà si attesta al 24,1% .

Tavola 6. Incidenza di povertà relativa per condizione e posizione professionale della persona di riferimento della famiglia, per ripartizione geografica. Anni 2005-2006 (valori percentuali)

Condizione e posizione professionale	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Occupati	3,7	3,7	4,6	4,5	19,7	19,5	9,0	8,8
-Dipendente	4,2	3,9	4,2	4,5	20,3	20,5	9,4	9,3
dirigente / impiegato	1,5	1,3	*	*	13,4	13,3	5,2	5,0
operaio o assimilato	6,9	6,7	7,2	7,9	27,1	27,5	13,7	13,8
-Autonomo	2,5	3,2	5,9	4,4	18,0	16,4	7,9	7,5
Imprenditore / libero professionista	*	*	*	*	9,7	9,0	4,2	3,8
lavoratore in proprio	3,3	4,0	7,2	*	22,4	19,7	10,3	9,6
Non occupati	5,4	6,9	7,4	9,5	28,5	25,7	13,4	13,7
Ritirato dal lavoro	5,2	6,9	7,2	8,8	26,7	23,6	11,6	12,2
In cerca di occupazione	*	*	*	*	43,3	38,2	31,4	28,2
In altra condizione	5,9	7,0	6,1	10,0	27,4	26,7	15,7	15,8

*dato non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

Tavola 7. Incidenza di povertà relativa per condizione professionale dei componenti la famiglia. Anni 2005-2006 (valori percentuali)

	2005	2006
Famiglie senza occupati né ritirati dal lavoro	43,0	49,4
Famiglie con occupati senza ritirati dal lavoro	9,1	9,1
- tutti i componenti occupati	3,8	3,8
- nessun componente alla ricerca di lavoro e almeno un componente in altra condizione (a)	12,9	13,3
- almeno un componente alla ricerca di lavoro	27,7	24,1
Famiglie con ritirati dal lavoro senza occupati	12,0	12,7
- tutti i componenti ritirati dal lavoro	10,5	11,5
- nessun componente alla ricerca di lavoro e almeno un componente in altra condizione (a)	14,6	14,3
- almeno un componente alla ricerca di lavoro	32,6	28,3
Famiglie con occupati e ritirati dal lavoro	8,9	9,5
- senza altri componenti	5,5	7,4
- almeno un componente in altra condizione (a) o alla ricerca di lavoro	13,3	12,3

(a) Altra condizione: casalinga, studente, inabile al lavoro, in altra condizione.

In tutte le situazioni considerate, dunque, si tratta di una povertà legata alla difficoltà ad accedere al mercato del lavoro, in cui cioè la presenza di occupati (e quindi di redditi da lavoro) o di ritirati dal lavoro (e quindi di redditi da pensione provenienti da una passata occupazione) non è sufficiente ad eliminare il forte disagio dovuto alla presenza di numerosi componenti a carico.

I livelli più bassi di incidenza si osservano, infine, per le famiglie dove tutti i componenti sono occupati (3,8%) e tra quelle dove la presenza di occupati si combina con quella di componenti ritirati dal lavoro (7,4%). Nel primo caso si tratta di single giovani e di giovani in coppia, entrambi occupati; nel secondo di famiglie di monogenitori e di famiglie con membri aggregati dove la pensione di vecchiaia dei genitori si combina con l'occupazione dei figli.

Il confronto tra il 2005 e il 2006

Tra il 2005 e il 2006, l'incidenza di povertà non ha mostrato variazioni statisticamente significative rispetto al territorio; sono tuttavia emerse interessanti dinamiche che hanno riguardato specifici sottogruppi di famiglie.

Nel Nord, dove l'incidenza di povertà è rimasta stabile, il miglioramento della condizione degli anziani osservato negli anni precedenti subisce una battuta di arresto: tra le famiglie con componenti anziani si passa dal 6,3% al 7,9%. In particolare, l'incidenza di povertà è aumentata tra gli anziani soli, da 5,8% a 8,2%, tra le coppie di anziani (se entrambi anziani dal 6,3% all'8,1%) e tra i monogenitori anziani (dal 7,2% all'11,2%), soprattutto donne anziane con figli. Di conseguenza la povertà relativa risulta in crescita anche per le famiglie con a capo una persona ritirata dal lavoro (da 5,2% a 6,9%), con basso titolo di studio (da 7,7% a 9,5%) o composte da due componenti (da 4,2% a 5,4%).

La stessa tendenza si osserva per il Centro, dove l'incidenza della povertà è crescente fra le famiglie con due o più anziani (da 9,2% a 11,9%), le famiglie di altra tipologia (da 10,2% a 16,5%), in cui la persona di riferimento è ritirata dal lavoro (da 7,2% a 8,8%), nonché le famiglie di tre componenti (da 5,1% a 7,1%), che, nel 40% dei casi, sono anziani in coppia con figlio o genitori soli anziani.

Gli unici segnali di miglioramento riguardano alcune tipologie familiari del Mezzogiorno, in particolare quelle con a capo una persona con meno di 35 anni (dal 24,9% al 20%).

Quest'ultima ripartizione geografica continua a mostrare tra le famiglie con anziani il trend in miglioramento già osservato negli anni precedenti; sebbene la diffusione del disagio continui a essere superiore alla media, l'incidenza di povertà passa dal 28,2% al 25,5%; in particolare scende da 28,4% a 25,4% tra le famiglie con a capo una persona con 65 anni e più, da 26,7% a 23,6% tra quelle con a capo una persona ritirata dal lavoro e da 33,8% a 31,1% se la persona di riferimento ha conseguito al massimo la licenza elementare.

Le famiglie a rischio di povertà e quelle più povere

La classificazione delle famiglie in povere e non povere, ottenuta attraverso la linea convenzionale di povertà, può essere maggiormente articolata utilizzando soglie aggiuntive, che permettono di individuare diversi gruppi di famiglie, distinti in base alla distanza della loro spesa mensile equivalente dalla linea di povertà.

Nel 2006, circa 1 milione 142 mila famiglie - il 4,8% delle famiglie residenti - risultano *sicuramente povere*, hanno cioè livelli di spesa mensile equivalente inferiori alla linea standard di oltre il 20%. Circa i tre quarti di queste famiglie risiedono nel Mezzogiorno.

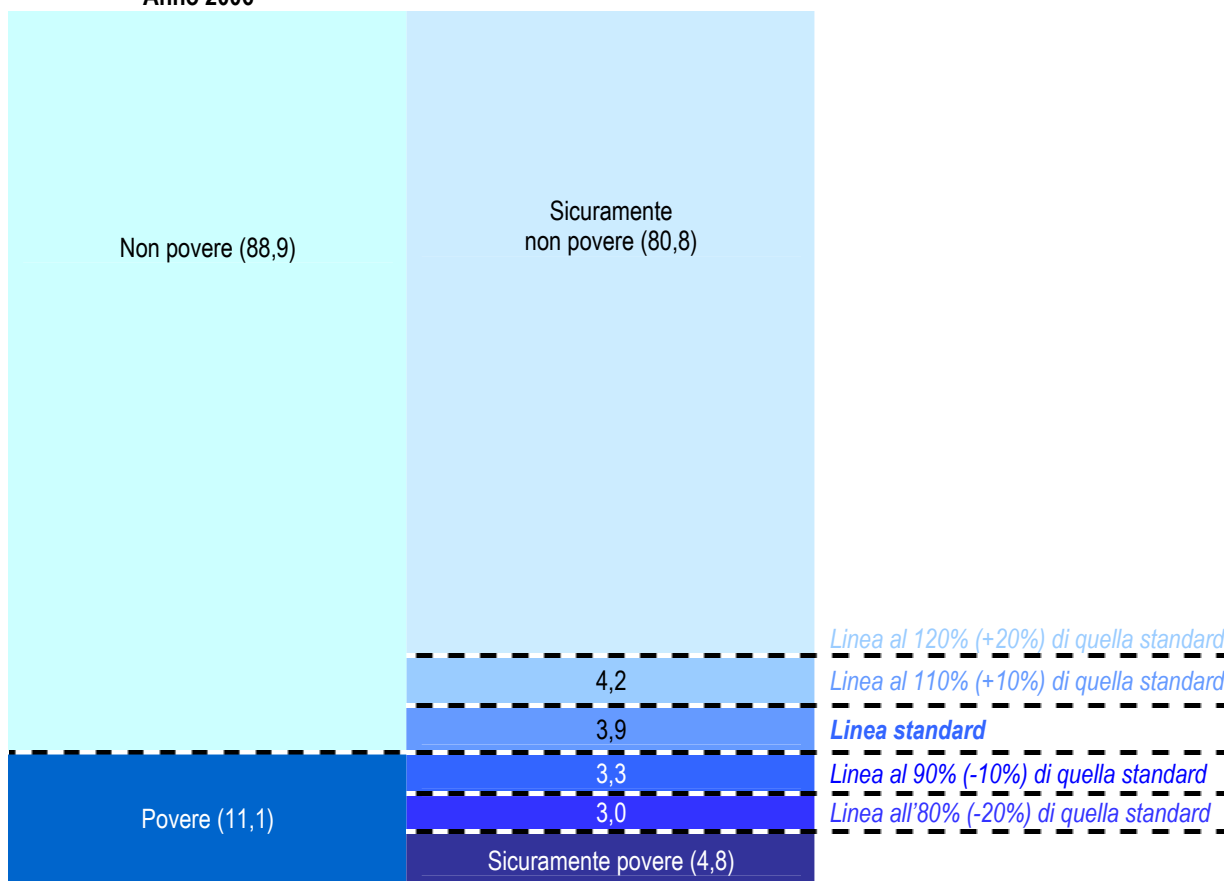
Presenta, invece, valori della spesa di non molto inferiori (tra il 10% e il 20%) alla linea di povertà standard il 3% delle famiglie residenti, quasi 1/3 delle famiglie povere; un ulteriore 3,3% presenta, infine, livelli di spesa per consumi molto prossimi alla linea di povertà (inferiori di non oltre il 10%).

Nel Centro-nord una quota più elevata di famiglie povere tende a collocarsi in prossimità della linea di povertà: circa il 37% delle famiglie povere del Nord e il 39% del Centro hanno livelli di spesa inferiori alla linea di povertà di non oltre il 10%; nel Mezzogiorno la percentuale scende al 26%.

Anche tra le famiglie non povere esistono sottogruppi a rischio di povertà. Le famiglie con spesa per consumi equivalente molto prossima alla linea di povertà, sebbene superiore ad essa (di non oltre il 10%), sono il 3,9% (il 4,4% delle non povere) e un ulteriore 4,2% (il 4,7% delle non povere) presenta valori di spesa per consumi solo di poco superiori (tra il 10% e il 20% della linea standard). Nel Mezzogiorno, la quota di tali famiglie sale al 6,8% e al 6,5% rispettivamente e questi due gruppi rappresentano, insieme, oltre il 17% della famiglie non povere.

Le famiglie *sicuramente non povere*, infine, sono l'80,8% del totale e si passa da valori prossimi al 90% nel Nord e nel Centro (rispettivamente 89,6% e l'86,1%) al 64,2% del Mezzogiorno. Ne deriva che circa i tre quarti delle famiglie *sicuramente non povere* (il 74,4%) risiedono al Centro-nord.

Grafico 5. Famiglie povere e non povere in base a tre diverse linee di povertà (composizione percentuale).
Anno 2006



GLOSSARIO

Spesa media familiare: è calcolata al netto delle spese per manutenzione straordinaria delle abitazioni, dei premi pagati per assicurazioni vita e rendite vitalizie, rate di mutui e restituzione di prestiti.

Spesa media per persona (procapite): si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti.

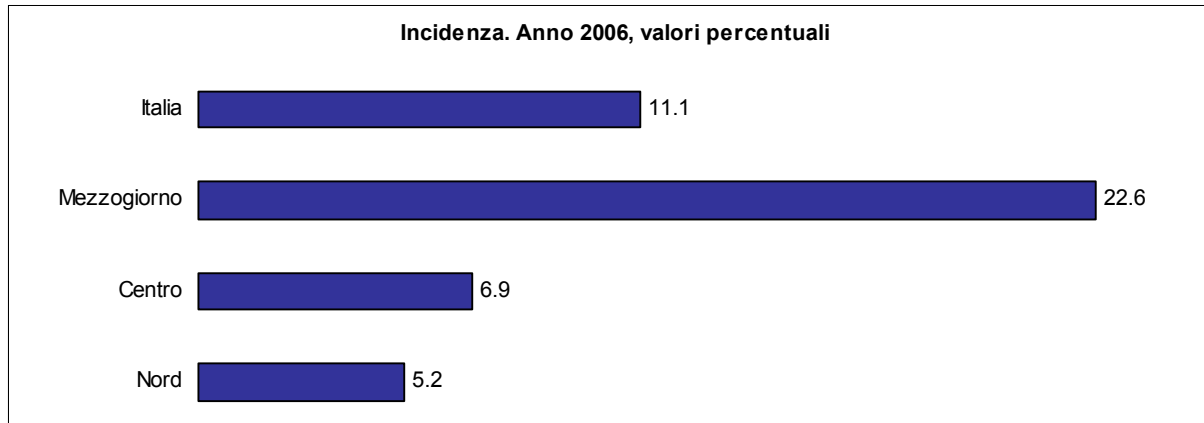
Soglia di povertà relativa: per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media procapite nel Paese. Nel 2006 questa spesa è risultata pari a 970,34 euro mensili.

Scala di equivalenza: insieme dei coefficienti di correzione utilizzati per determinare la soglia di povertà quando le famiglie hanno un numero di componenti diverso da due. Ad esempio, la soglia di povertà per una famiglia di quattro persone è pari a 1,63 volte quella per due componenti (1.581,65 euro), la soglia per una famiglia di sei persone è di 2,16 volte (2.095,93 euro).

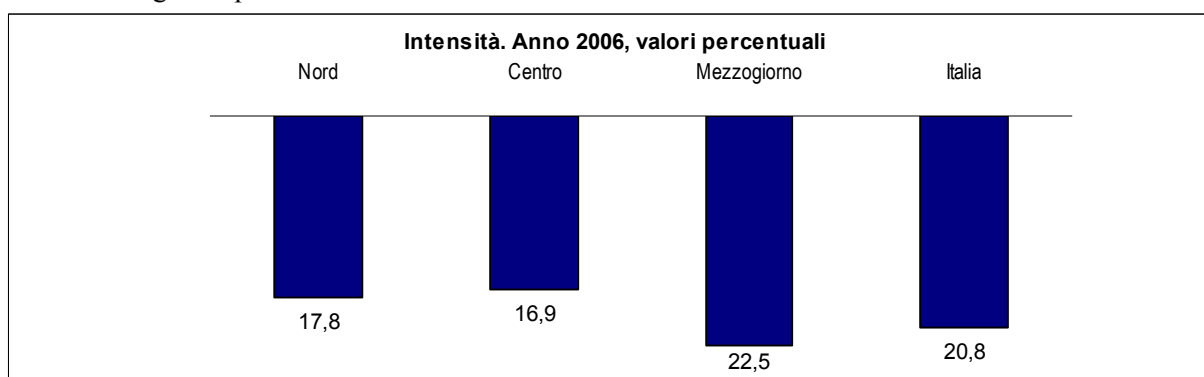
Scala di equivalenza e linee di povertà relativa per ampiezza della famiglia. Anno 2006, euro per mese

Ampiezza della famiglia	Coefficienti	Linea di povertà
1	0,60	582,20
2	1,00	970,34
3	1,33	1290,55
4	1,63	1581,65
5	1,90	1843,65
6	2,16	2095,93
7 o più	2,40	2328,82

Incidenza della povertà: si ottiene dal rapporto tra il numero di famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà e il totale delle famiglie residenti.



Intensità della povertà: misura di quanto in percentuale la spesa media delle famiglie definite povere è al di sotto della soglia di povertà.



ALLEGATO 5

La scuola vista dai cittadini. Ricerca n. 1, maggio 2004.

Associazione TREELE

Estratto

5. Il giudizio sulle prestazioni della scuola

In questo capitolo si esaminano le valutazioni che i cittadini esprimono su alcune prestazioni del sistema scolastico italiano. Innanzitutto, si analizza quanto la scuola italiana riesce - a detta degli intervistati - a realizzare gli obiettivi generali già presentati nel paragrafo 3.2. In secondo luogo, si esplora quanto sia radicata la sensazione che alcune situazioni di difficoltà sono diffuse nella scuola (paragrafo 5.2). Inoltre, si illustrano anche la percezione del grado di preparazione del corpo docente (paragrafo 5.3), il diverso peso che la scuola e la famiglia hanno nella determinazione del successo scolastico degli alunni (paragrafo 5.4). Infine, si indaga sul voto che gli intervistati danno al sistema scolastico nel suo complesso e sulle scuole che hanno conosciuto (paragrafo 5.5).

5.1. La realizzazione degli obiettivi generali

Nel paragrafo 3.2 si sono esaminati - in una prospettiva *prescrittiva* - gli obiettivi che gli intervistati attribuiscono al sistema scolastico italiano: "a cosa deve servire la scuola?". In questo paragrafo si esplora la dimensione *descrittiva* dello stesso argomento: "in che misura la scuola realizza quegli obiettivi?". Agli intervistati sono stati sottoposti gli stessi sette obiettivi generali dell'istruzione già elencati nel paragrafo 3.2, con una formulazione che ricalcava questa forma: "In che misura la scuola italiana X?"¹.

La tabella 5.1 mostra, innanzitutto, come le prestazioni del sistema scolastico italiano siano, in generale, poco entusiasmanti: le categorie "molto" e, a maggior ragione, "moltissimo" non sono quasi mai usate per descrivere il rendimento della scuola². La maggiore debolezza del sistema scolastico italiano sta - secondo i cittadini - nella sua incapacità di preparare i giovani per il mondo del lavoro: tre intervistati su quattro ritengono che la scuola riesca tutt'al più a realizzare "poco" questa finalità professionalizzante.

Pure lo sviluppo dell'autonomia cognitiva costituisce un traguardo fallito per la maggioranza degli intervistati: solo il 43% di essi afferma che la scuola riesce almeno "abbastanza" ad attrezzare i giovani ad essere curiosi e a continuare ad imparare da soli; una quota analoga (44%) ritiene che sappia insegnare ad essere creativi e a pensare criticamente. Anche la capacità della scuola di rendere i giovani capaci a coltivare il proprio benessere psico-fisico è giudicata tendenzialmente negativa (45%).

Tabella 5.1.

Capacità del sistema scolastico italiano di realizzare alcuni obiettivi generali dell'istruzione (valori percentuali)

	<i>Per niente</i>	<i>Poca</i>	<i>Abbastanza</i>	<i>Molta</i>	<i>Moltissima</i>	<i>Totale</i>	<i>Al massimo "poca"</i>
Preparare per il mondo del lavoro	16	58	22	4	1	100	74
Attrezzare ad essere curiosi e a continuare ad imparare da soli	11	46	33	9	1	100	57
Insegnare ad essere creativi e a pensare criticamente	10	46	34	9	1	100	56
Preparare a condurre una vita in buona salute fisica e mentale	12	43	36	8	1	100	55
Preparare a formulare giudizi e a fare scelte secondo principi etici e morali	9	42	39	9	1	100	51
Insegnare come rapportarsi agli altri e a comprendere culture diverse	7	36	43	11	2	100	43
Preparare per la continuazione degli studi all'università	5	33	52	9	1	100	38

Le prestazioni della scuola italiana in relazione all'obiettivo di indirizzo valoriale (preparare i giovani a formulare giudizi e a fare scelte secondo principi etici e morali) spacca il campione in due parti quasi eguali (tabella 5.1). I rimanenti due obiettivi, infine, suscitano profili valutativi tendenzialmente favorevoli. La finalità socializzante (insegnare ai giovani come rapportarsi agli altri e a comprendere culture diverse) è raggiunta dalla scuola, almeno in misura "abbastanza", secondo la maggioranza (56%) degli intervistati. Ancora migliori le prestazioni strettamente accademiche: solo il 38% del campione dichiara che l'istruzione secondaria superiore in Italia non dia una sufficiente preparazione per la prosecuzione degli studi a livello universitario. Curiosamente, le valutazioni circa le prestazioni del sistema scolastico sono piuttosto omogenee nei vari sottogruppi di intervistati. Si registra, semmai, un giudizio appena più negativo fra i diplomati e i laureati rispetto a coloro che non hanno conseguito alcun titolo oltre alla scuola dell'obbligo. Naturalmente, quel che più interessa in questa sede è il raffronto fra le prestazioni effettive del sistema scolastico (nelle percezioni della cittadinanza) e le aspettative. In altre parole, qual è il rendimento della scuola rispetto a determinato obiettivi, tenuto conto dell'importanza attribuita a questi ultimi?

A questo proposito, le figure 5.1 e 5.2 mettono in evidenza alcune informazioni utili. La figura 5.1 descrive sinteticamente sia l'importanza sia il conseguimento dei sette obiettivi. Ciascuna delle due caratteristiche è espressa in termini di una scala da 1 a 5, dove il punteggio 1 corrisponde a "nessuna importanza" (o "nessuna realizzazione"), 2 a "poca" e così via, fino a 5 che corrisponde a "moltissima importanza" (oppure al massimo grado di realizzazione). Gli obiettivi sono disposti in ordine decrescente del divario fra importanza e realizzazione. Poiché si tratta della finalità più importante ma anche meno concretizzata, l'obiettivo rivolto al mercato del lavoro è di gran lunga la fonte di maggiore delusione (-2,04 punti di differenza fra prestazioni effettive e aspettative ideali). All'altro estremo si ha la preparazione degli studenti per l'università, dove lo scarto è relativamente contenuto (-1,28 punti).

Nella figura 5.2 si riporta un piano cartesiano lungo il cui asse orizzontale si esprime l'importanza dei sette obiettivi generali dell'istruzione (nello specifico, l'importanza viene rappresentata dalla percentuale di intervistati che hanno dichiarato che un dato obiettivo è quanto meno "molto" importante) e lungo il cui asse verticale si esprime l'incapacità della scuola italiana a raggiungere gli obiettivi stessi (ossia la percentuale di intervistati che afferma che l'obiettivo viene realizzato "poco" o "per niente"). Anche in questa raffigurazione spicca, evidentemente, la posizione del traguardo professionalizzante: la sua collocazione in alto a destra ne sottolinea la criticità. Infatti, preparare i giovani per il mercato del lavoro è una finalità sia cruciale (la più importante in assoluto, come si è visto nel paragrafo 3.2), sia ampiamente disattesa. Le funzioni accademica e socializzante dell'istruzione, di converso, destano meno allarme, come indica la loro collocazione in basso a destra nello piano cartesiano. Si tratta sì di traguardi importanti, ma il rendimento del sistema scolastico nei loro confronti è, in termini relativi, soddisfacente. Le altre quattro finalità si situano in un'area di criticità intermedia: meno importanti delle altre, sempre in termini relativi, ma anche piuttosto deficitarie dal punto di vista del loro effettivo conseguimento.

Figura 5.1.

Importanza assegnata ad alcuni obiettivi generali del sistema scolastico italiano e capacità percepita del sistema scolastico italiano di realizzarli (valori medi su una scala 1-5: 1=nessuna importanza / capacità; 5=moltissima)

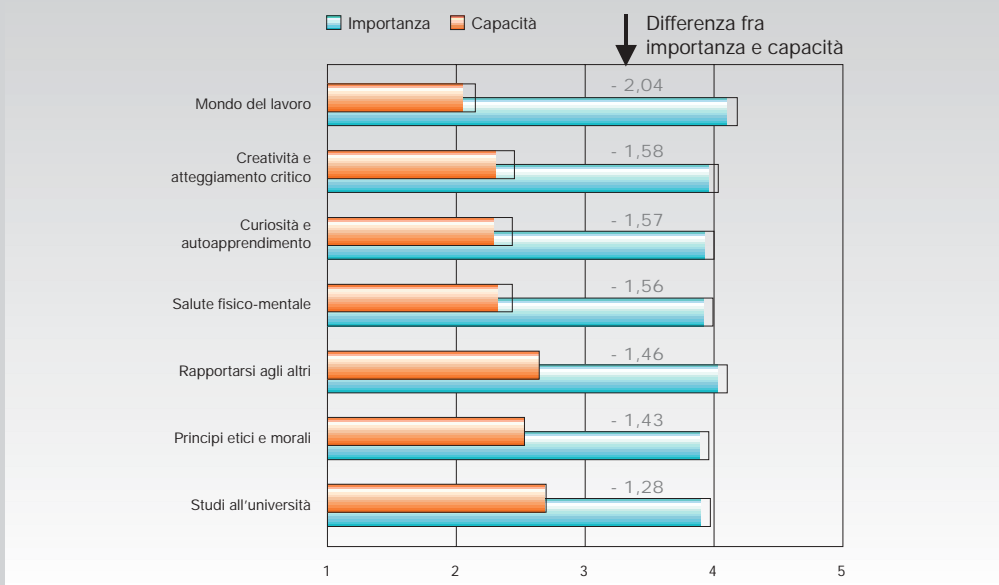
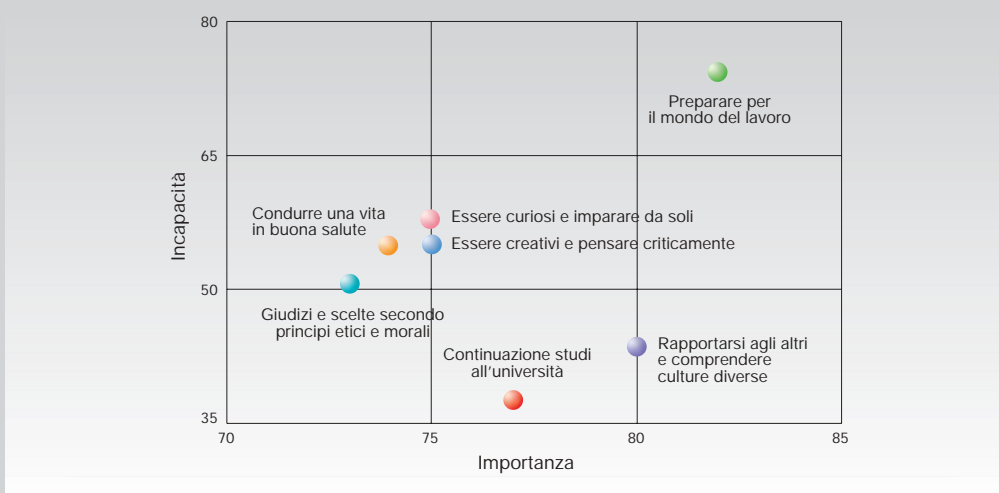


Figura 5.2.

Importanza di alcuni obiettivi generali dell'istruzione e incapacità percepita della scuola italiana di realizzarli (valori percentuali: obiettivi "molto" o "moltissimo" importanti; grado di realizzazione "poco" o "per niente")




Il campione si ripartisce in due gruppi di dimensioni simili su questa questione. Quasi la metà degli intervistati (tabella 5.5) ritiene che una scuola di qualità sia in grado di superare i problemi dovuti alla scarsa abitudine alla lettura in famiglia, più di quanto una radicata tendenza alla lettura in famiglia sappia controbilanciare una scuola di scarsa qualità; quattro intervistati su dieci abbracciano la posizione opposta. Si tratta, tutto sommato, di un attestato di fiducia, per quanto sia condizionato, nei confronti del sistema scolastico, che peraltro presenta contorni simili in tutti i sottogruppi.

Questa interpretazione è confortata da un confronto con il contesto statunitense. Una domanda simile è stata posta a un campione nazionale di adulti americani nel 1999, presso il quale si è osservata una distribuzione di risposte molto sbilanciata, a favore della famiglia. Infatti, il 72% degli intervistati ha dichiarato che uno studente che appartiene a una famiglia in cui si legge molto e che frequenta una scuola scadente ha maggiori probabilità di riuscire rispetto a uno studente che frequenta un'ottima scuola e nella cui famiglia si legge poco; solo il 17% ritiene che sia vero il contrario e l'11% non si schiera⁶.

Gli intervistati che hanno conseguito titoli di studio più elevati, verosimilmente in ragione del loro lungo percorso di qualificazione, tendono a riconoscere in misura maggiore la potenziale incidenza benefica della scuola di qualità; coloro che ritengono di essere più al corrente delle vicende scolastiche tendono, al contrario, ad attribuire un ruolo di maggiore rilievo alla lettura in famiglia.

5.5. Un voto alla scuola

In ambito scolastico le valutazioni delle prestazioni degli studenti vengono convenzionalmente espresse lungo una scala 1-10, dove il voto 6 corrisponde alla sufficienza. Talmente diffusa è la convenzione che la scala viene abitualmente usata anche in ambiti extra-scolastici (ad esempio, in inchieste campionarie che rilevano atteggiamenti) al fine di esprimere giudizi in maniera sintetica. Ecco dunque un'ottima occasione per applicare la scala dei voti: un giudizio sulla scuola. Ad ogni intervistato sono stati posti due quesiti. In primo luogo, a tutti è stato chiesto: "Lei che voto darebbe al sistema scolastico italiano nel suo complesso?". Si tratta di una valutazione generale, riferita al sistema scolastico nel suo complesso, per l'appunto. Ma ciascun intervistato è stato invitato a rispondere anche a un secondo quesito, più centrato su una specifica scuola. Qualora l'intervistato non avesse figli, gli è stato chiesto: "Che voto darebbe alle scuole che ha frequentato lei?". Se invece l'intervistato aveva figli, il giudizio è stato sollecitato sulla scuola eventualmente frequentata da questi: "Che voto darebbe alla scuola frequentata dal/la suo/a figlio/a (più anziano/a)?". Il sistema scolastico nel suo complesso merita, secondo gli intervistati, una sufficienza risicata. Infatti, il voto medio è pari a 6,1. Tre intervistati su dieci non danno neppure la sufficienza alla scuola italiana, e quasi altrettanti le assegnano esattamente un 6. Qualcosa in più della sufficienza viene ricono-



sciuto da quattro intervistati su dieci. La valutazione complessiva è leggermente più alta (6,2) presso la generazione dei giovani adulti (31-40enni) e, curiosamente, da chi che non ha conseguito un diploma (6,3); in altre parole, il sistema scolastico viene giudicato meglio proprio da coloro che non hanno proseguito gli studi oltre all'obbligo (tabella 5.6).

Il giudizio globale nei confronti del sistema educativo varia anche in funzione di alcune caratteristiche territoriali. In primo luogo, il voto medio diminuisce sistematicamente, anche se in misura contenuta, mano a mano che ci si sposta dai comuni più piccoli (6,2 nei comuni con meno di 5.000 abitanti) a quelli più grandi (5,9 nei comuni di almeno 100.000 abitanti). In secondo luogo, il voto medio è più alto fra gli intervistati residenti nelle regioni del Nord-ovest (6,2; vedi figura 5.3). Le differenze fra i vari sottogruppi di intervistati sono comunque molto contenute, e in nessuno di essi si riscontra una valutazione media di insufficienza.

Se si passa ad esaminare i giudizi espressi dagli intervistati nei confronti delle scuole da essi stessi frequentate (il secondo quesito cui si è accennato prima), le valutazioni migliorano sensibilmente (e si disperdono in misura maggiore, come si evince dall'aumentare del valore della deviazione standard nella tabella 5.6). Le "insufficienze" diminuiscono fino al 23%; la maggioranza (56%) dà un voto superiore alla sufficienza minima, e un intervistato su quattro assegna persino un voto superiore a 7. Il voto medio si attesta su 6,6, ben mezzo voto superiore al giudizio espresso nei confronti del sistema scolastico nel suo complesso. Insomma, tendenzialmente si crede che la scuola frequentata personalmente sia migliore del complesso delle scuole: si tratta di un risultato ricorrente in indagini analoghe.

Non solo: quando il giudizio si riferisce alla scuola frequentata personalmente, emergono anche differenze più marcate fra sottogruppi. Ad esempio, il voto aumenta significativamente mano a mano che si passa dai più giovani (media di 6,4 fra i 18-30enni) ai più anziani (7,1 fra i 51-64enni). Si tratta di un risultato in parte sorprendente, in quanto gli intervistati più anziani presentano livelli di istruzione meno elevati di quelli più giovani; poiché gli intervistati più istruiti sono, com'era prevedibile, più soddisfatti della scuola (6,7 fra i laureati), ci si poteva attendere addirittura un peggioramento dei giudizi nelle generazioni più anziane. È ipotizzabile che gli individui più anziani valutino la propria esperienza scolastica in base più alla sua qualità percepita che non alla sua durata. Anche nelle valutazioni delle scuole conosciute di persona si registrano differenze territoriali di rilievo. Il voto peggiora mano a mano che si passa dal Nord-ovest (6,9) al Nord-est (6,7), e poi dall'Italia centrale (6,6) al Mezzogiorno (6,2; vedi figura 5.3).

Infine, i voti riferiti alle scuole frequentate dai figli degli intervistati (terzo quesito di cui sopra) danno luogo a un ulteriore miglioramento dei giudizi (voto medio di 6,9). Solo il 12% degli intervistati interpellati su questo argomento ritengono che tali scuole siano insufficienti, e il 27% dà un voto superiore a

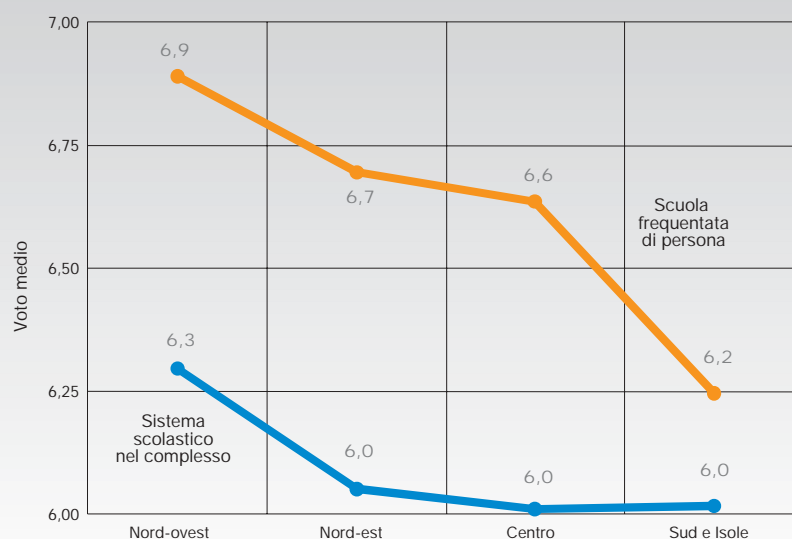
Tabella 5.6.

Giudizio sul sistema scolastico nel suo complesso e sulla scuola conosciuta di persona (o per esperienza personale e per esperienza dei figli; valori percentuali)

	Sistema scolastico nel complesso	Scuola frequentata dall'intervistato/a (A)	Scuola frequentata da figlio/a (B)	Scuola conosciuta (A e B)
Fino a 5 1/2	31	23	12	16
6	28	20	15	17
6 1/2 o 7	27	31	23	26
Più di 7	12	25	27	27
Non sa	2	1	23	14
Totale	100	100	100	100
Media	6,1	6,6	6,9	6,8
Deviazione standard	1,2	1,4	1,5	1,4

Figura 5.3.

Giudizio sul sistema scolastico nel suo complesso e sulla scuola conosciuta per esperienza personale, per area geografica (voto medio)



7. Va sottolineato, tuttavia, che quasi un quarto degli intervistati con figli rinuncia ad esprimere qualunque giudizio: un risultato alquanto curioso se si considera che non si sono rilevate incertezze nei giudizi riferiti al sistema scolastico nel suo complesso. Ad ogni modo, la grande maggioranza di queste astensioni si riferisce ad intervistati i cui figli stanno attualmente frequentando la scuola elementare; evidentemente la sola istruzione di primo grado non costituisce una base empirica sufficiente per formare un apprezzamento. Rimane il fatto che, se si esclude dall'analisi i "non so", il voto medio è comunque elevato (6,9, come si è detto). E tale media rimane più o meno omogenea in tutti i sottogruppi, con l'eccezione del Sud e delle Isole, dove si assiste a una leggera flessione (6,7)

- 1 Gli intervistati sono stati invitati a differenziare i loro giudizi. Le domande sono state precedute dalla lettura di questo testo: "Prima le abbiamo chiesto quanto sia importante che la scuola media superiore cerchi di raggiungere certi obiettivi. Adesso le leggo di nuovo gli stessi obiettivi. Per ogni obiettivo le chiedo di dirmi in che misura la scuola italiana effettivamente riesce a realizzarlo".
- 2 Quote non del tutto trascurabili di intervistati hanno detto di non essere in grado di esprimere un giudizio sulle prestazioni effettive del sistema scolastico italiano in merito agli obiettivi generali dell'istruzione. Nelle analisi queste "non risposte" sono state escluse per agevolare il confronto fra questi risultati e quelli presentati nel paragrafo 3.2. La loro incidenza per le singole voci è stata: essere curiosi e continuare ad imparare da soli, 4,8%; essere creativi e pensare criticamente, 5,6%; rapportarsi agli altri e comprendere culture diverse, 4,3%; condurre una vita in buona salute fisica e mentale, 4,6%; formulare giudizi a fare scelte secondo principi etici e morali, 5,7%; preparare per il mondo del lavoro, 2,5%; preparare per la continuazione degli studi a livello universitario, 4,9%.
- 3 Analogamente a quanto affermato nei parr. 3.2, 4.2 e 5.1 a proposito degli obiettivi generali dell'istruzione e delle materie scolastiche, anche ciascuno dei nodi problematici qui elencati può essere considerato *molto* grave; e, analogamente a quanto fatto per i precedenti gruppi di domande, gli intervistati sono stati invitati a differenziare i loro giudizi; ed è stata prevista la categoria di risposta "gravissimo".
- 4 I risultati qui presentati sono al netto delle "non risposte", ossia non tengono conto degli intervistati che hanno dichiarato di non essere in grado di esprimere un giudizio. Si tratta di meno del 2% delle risposte per ogni problema, con le seguenti eccezioni: inadeguatezza dei programmi scolastici, 4,6%; inadeguatezza dell'accoglienza riservata agli studenti di origine straniera, 4,7%; inadeguatezza dei testi scolastici, 6,7%.
- 5 Nell'anno scolastico 2002-2003, gli alunni con cittadinanza non italiana erano oltre 230 mila, pari al 3,0% della popolazione scolastica italiana. La concentrazione di alunni stranieri è ancora più elevata in alcune aree del paese (5,3% nel Nord-est, 4,6% nel Nord-ovest) e in determinati gradi della scuola (3,8% nell'istruzione elementare, 3,5% nell'istruzione secondaria inferiore). Questi dati sono tratti dalla pubblicazione del MIUR, *Alunni con cittadinanza non italiana. Scuole statali e non statali. Anno scolastico 2002-2003*, dicembre 2003 (vedi: www.istruzione.it/mpi/pubblicazioni/2003/alunni_non_italiani_03_1.pdf).
- 6 vedi *School Education Survey* effettuato da National Public Radio / Kaiser Family Foundation/ Kennedy School of Government, consultabile al sito web: npr.org/programs/specials/poll/education/education.front.html).

ALLEGATO 6

Rapporto OECD

Risultati di Pisa 2006. Un primo sguardo d'insieme.

Estratto

Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema
Educativo di Istruzione e di Formazione



Risultati di PISA 2006

Un primo sguardo d'insieme



Dicembre 2007

3. I risultati di PISA 2006. Un primo sguardo d'insieme

3.1 L'Italia nel contesto internazionale

3.1.1 I risultati in scienze

Il punteggio medio degli studenti italiani nella scala complessiva di scienze è pari a 475 (DS 96), contro una media OCSE pari a 500 (DS 95). La differenza tra il punteggio degli studenti maschi (477; ES 2,8) e il punteggio delle studentesse (474; ES 2,5) non è statisticamente significativa (Tabella 2).

I paesi che raggiungono punteggi medi significativamente più alti della media OCSE sono l'Australia (527; DS 100), il Canada (534; DS 94), la Corea (522; DS 90), la Finlandia (563; DS 86), il Giappone (531; DS 100), la Nuova Zelanda (530; DS 107), i Paesi Bassi (525; DS 96).

Tra i paesi partner i punteggi medi più elevati sono raggiunti da Estonia (531; DS 84), Hong Kong (542; DS 92), Slovenia (519; DS 98), Taiwan (532; DS 94).

In nessuno di questi paesi la differenza di punteggio tra studenti maschi e studentesse è statisticamente significativa.

La media dei 25 paesi dell'Unione Europea partecipanti a PISA 2006 è pari a 497.

Per quanto riguarda la distribuzione degli studenti ai diversi livelli della scala complessiva di scienze (Tabella 1), in Italia

- il 7,3% degli studenti si colloca sotto il livello 1 (media OCSE 5,2);
- il 18% degli studenti si colloca al livello 1 (media OCSE 14,1);
- il 27,6% degli studenti si colloca al livello 2 (media OCSE 24,0);
- il 27,4% degli studenti si colloca al livello 3 (media OCSE 27,4);
- il 15,1% degli studenti si colloca al livello 4 (media OCSE 20,3);
- il 4,2% degli studenti si colloca al livello 5 (media OCSE 7,7);
- lo 0,4% degli studenti si colloca al livello 6 (media OCSE 1,3).

Complessivamente, in Italia il 25,3% degli studenti si colloca al di sotto del livello 2, che è stato individuato in PISA 2006 come il livello al quale gli studenti dimostrano il livello base di competenza scientifica in grado di consentire loro di confrontarsi in modo efficace con situazioni in cui siano chiamate in causa scienza e tecnologia (media OCSE 23,2).

Meno del 5% degli studenti si colloca nei due livelli più elevati della scala complessiva di scienze (media OCSE 8,8).

Tra i paesi OCSE che hanno ottenuto punteggi medi più elevati, quelli che presentano una minore percentuale di studenti sotto il livello 2 della scala complessiva di scienze sono: Australia (11,8), Corea (11,2), Finlandia (4,1), Nuova Zelanda (13,7), Paesi Bassi (13,0).

Tra i paesi partner le minori percentuali di studenti sotto il livello 2 si registrano in Estonia (7,7), Hong Kong (8,7), Slovenia (13,9), Taiwan (11,8).

I paesi OCSE che hanno una percentuale maggiore di studenti che si colloca nei due livelli più alti della scala complessiva di scienze sono: Australia (14,6), Canada (14,4), Finlandia (20,9), Giappone (15), Nuova Zelanda (17,6), Paesi Bassi (13,2).

Per l'Italia la distribuzione è simile anche nelle scale specifiche di scienze (Tabelle 3, 4, 5, 6, 7, 8).

Individuare questioni di carattere scientifico: 25,2% degli studenti sotto il livello 2 (media OCSE 18,7); 4,9% ai livelli 5 e 6 (media OCSE 8,4).

Dare una spiegazione scientifica dei fenomeni: 24,4% degli studenti sotto il livello 2 (media OCSE 19,6); 6,0% ai livelli 5 e 6 (media OCSE 9,8).

Usare prove basate su dati scientifici: 29,6% degli studenti sotto il livello 2 (media OCSE 22,0); 6,0% ai livelli 5 e 6 (media OCSE 11,6).

Va rilevato che nella scala *Individuare questioni di carattere scientifico*, la differenza di punteggio medio tra studenti maschi (466; ES 2,9) e studentesse (483; ES 2,5) è statisticamente significativa a vantaggio delle studentesse (Tabella 4).

Nella scala *Dare una spiegazione di carattere scientifico*, la differenza di punteggio medio tra studenti maschi (487; ES 2,8) e studentesse (472; ES 2,5) è statisticamente significativa a vantaggio degli studenti maschi (Tabella 6).

Nella scala *Usare prove basate su dati scientifici*, la differenza di punteggio medio tra studenti maschi e studentesse non è statisticamente significativa (Tabella 8).

3.1.2 I risultati in matematica

Il punteggio medio degli studenti italiani nella scala complessiva di matematica è pari a 462 (DS 96), contro una media OCSE pari a 498 (DS 92). La differenza tra il punteggio degli studenti maschi (470; ES 2,9) e il punteggio delle studentesse (453; ES 2,7) è statisticamente significativa a vantaggio degli studenti maschi (Tabella 20).

I paesi che raggiungono punteggi medi significativamente più alti della media OCSE sono l'Australia (520; DS 88), il Belgio (520; DS 106), il Canada (527; DS 86), la Corea (547; DS 93), la Finlandia (548; DS 81), il Giappone (523; DS 91), la Nuova Zelanda (522; DS 93), i Paesi Bassi (531; DS 89), la Svizzera (530; DS 97).

Tra i paesi partner i punteggi medi più elevati sono raggiunti da Hong Kong (547; DS 93), Liechtenstein (525; DS 93), Macao (525; DS 84), Taiwan (549; DS 103).

In tutti questi paesi, ad eccezione di Belgio, Corea e Liechtenstein, la differenza tra il punteggio medio degli studenti maschi e delle studentesse è statisticamente significativa a vantaggio degli studenti maschi.

I livelli di competenza sulla scala di matematica sono 6. Il primo livello rappresenta quello più basso, mentre il sesto livello quello più alto. Nella tabella 19 vengono riportate le percentuali di studenti a ciascun livello della scala di competenza matematica per ciascun paese partecipante alla rilevazione PISA 2006⁵.

Per quanto riguarda l'Italia

- il 13,5% degli studenti si colloca sotto il livello 1 (media OCSE 7,7);
- il 19,3% degli studenti si colloca al livello 1 (media OCSE 13,6);
- il 25,5% degli studenti si colloca al livello 2 (media OCSE 21,9);
- il 22,1% degli studenti si colloca al livello 3 (media OCSE 24,3);
- il 13,3% degli studenti si colloca al livello 4 (media OCSE 19,1);
- il 5,0% degli studenti si colloca al livello 5 (media OCSE 10,0);
- il 1,3% degli studenti si colloca al livello 6 (media OCSE 3,3).

⁵ I dati riportati sono approssimati al primo decimale.

Complessivamente, in Italia il 32,8% degli studenti si colloca al di sotto del livello 2, che è stato individuato in PISA come il livello al quale gli studenti dimostrano il livello base di competenza matematica in grado di consentire loro di confrontarsi in modo efficace con situazioni in cui sia chiamata in causa la matematica (media OCSE 21,3).

Il 6,3% degli studenti si colloca nei due livelli più elevati della scala complessiva di matematica (media OCSE 13,3).

Come si può vedere dalla tabella 19, i paesi che hanno la più alta percentuale di studenti ai livelli 5 e 6, i livelli di eccellenza, sono tutti paesi extra europei: Corea, Hong Kong e Taiwan che raggiungono percentuali superiori al 27%.

Ai livelli intermedi - 3 e 4 - in media nei paesi dell'OCSE vi è una percentuale del 43% di studenti mentre in Italia, per questi stessi livelli, la percentuale è pari al 35%. I paesi che hanno più del 50% di studenti quindicenni a questi livelli sono l'Australia, il Canada, la Danimarca e la Finlandia tra i paesi OCSE e l'Estonia, il Liechtenstein e Macao tra i paesi partner.

3.1.3 I risultati in lettura

Il punteggio medio degli studenti italiani nella scala di competenza in lettura è pari a 469 (DS 109), contro una media OCSE pari a 492 (DS 99). La differenza tra il punteggio degli studenti maschi (448; ES 3,4) e il punteggio delle studentesse (489; ES 2,8) è statisticamente significativa a vantaggio delle studentesse (Tabella 18).

I paesi che raggiungono punteggi medi significativamente più alti della media OCSE sono l'Australia (513; DS 94), il Canada (527; DS 96), la Corea (556; DS 88), la Finlandia (547; DS 81), l'Irlanda (517; DS 92), la Nuova Zelanda (521; DS 105).

Tra i paesi partner i punteggi medi più elevati sono raggiunti da Hong Kong (536; DS 82), Liechtenstein (510; DS 95).

In tutti questi paesi, ad eccezione di Belgio, Corea e Liechtenstein, la differenza tra il punteggio medio degli studenti maschi e delle studentesse è statisticamente significativa a vantaggio delle studentesse.

I livelli di competenza sulla scala di competenza in lettura sono 5. Il primo livello rappresenta quello più basso, mentre il quinto livello quello più alto. Nella tabella 17 vengono riportate le percentuali di studenti a ciascun livello della scala di competenza in lettura per ciascun paese partecipante alla rilevazione PISA 2006.

Per quanto riguarda l'Italia

- l'11,4% degli studenti si colloca sotto il livello 1 (media OCSE 7,4);
- il 15,0% degli studenti si colloca al livello 1 (media OCSE 12,7);
- il 24,5% degli studenti si colloca al livello 2 (media OCSE 22,7);
- il 26,4% degli studenti si colloca al livello 3 (media OCSE 27,8);
- il 17,5% degli studenti si colloca al livello 4 (media OCSE 20,7);
- il 5,2% degli studenti si colloca al livello 5 (media OCSE 8,6).

Complessivamente, in Italia il 50,9% degli studenti si colloca al di sotto del livello 3, che è stato individuato in PISA come il livello al quale gli studenti dimostrano il livello base di competenza in

lettura tale consentire loro di confrontarsi in modo efficace con contesti e situazioni di vita quotidiana che richiedono l'esercizio di tale competenza (media OCSE 42,8).

Il 5,2% degli studenti si colloca nel livello più elevato della scala complessiva di lettura (media OCSE 8,6).

Come si può vedere dalla tabella 17, i paesi che hanno la più alta percentuale di studenti al livello 5 sono: Australia (10,6), Belgio (11,3), Canada (14,5), Corea (21,7), Finlandia (16,7), Irlanda (11,7), Nuova Zelanda (15,9), Polonia (11,6), Svizzera (10,6). Tra i paesi partner Hong Kong presenta la più alta percentuale di studenti al livello 5 della scala (12,8).

Ai livelli intermedi - 3 e 4 - in media nei paesi dell'OCSE vi è una percentuale del 48,5% di studenti mentre in Italia, per questi stessi livelli, la percentuale è pari al 43,9%.

3.1.4 Le differenze tra scuole e all'interno delle scuole

Nella tabella 10, sono riportati i dati relativi alle differenze tra le scuole e all'interno delle scuole nel livello di prestazione degli studenti espressi in termini di varianza.

In Italia il 52,1% della varianza totale è spiegata dalla varianza tra scuole. Questo significa che oltre il 50% della varianza nel livello di prestazione degli studenti è spiegato dalle differenze esistenti tra le diverse scuole frequentate dagli studenti. La media OCSE è pari al 33,1%.

I paesi all'interno dei quali si riscontra la percentuale più bassa (meno del 20%) della varianza totale spiegata in termini di varianza tra scuole sono: l'Australia (17,9), il Canada (18,4), la Danimarca (15,4), la Finlandia (5,8), l'Islanda (9,0), l'Irlanda (17,0), la Nuova Zelanda (15,9), la Norvegia (9,9), la Polonia (13,6), la Spagna (13,9), la Svezia (12,0), il Regno Unito (18,9).

In alcuni di questi paesi la prestazione media degli studenti è superiore alla media OCSE. Ne consegue, come viene sottolineato nel rapporto internazionale di PISA 2006, che in tali paesi è possibile fare affidamento su un livello di qualità diffusa delle scuole (in termini di prestazioni degli studenti) e che l'assicurare agli studenti contesti di apprendimento il più possibile equivalenti fra di loro non è incompatibile con il raggiungimento di livelli di risultato elevati.

Viceversa nei paesi, come l'Italia, in cui la varianza tra scuole è elevata e il livello di prestazione degli studenti si colloca al di sotto della media OCSE, nessuno dei due obiettivi sembra essere raggiunto e il loro sistema scolastico risulta caratterizzato da rilevanti differenze tra scuole e con un livello di prestazione complessivo degli studenti – in termini comparativi – inferiore alla media.

La tabella 11, presenta i dati relativi all'impatto dell'indice di status socio, economico e culturale (ESCS) utilizzato in PISA sul livello di prestazione degli studenti in scienze.

In Italia la percentuale di varianza tra le prestazioni degli studenti spiegata da questo indice è pari al 10,0%, rispetto ad una media OCSE del 14,4%. Questo significa che l'impatto delle variabili che concorrono a determinare l'indice ESCS sul livello di prestazione degli studenti italiani è minore (e la differenza è statisticamente significativa) rispetto alla media dei paesi OCSE.

Altrettanto si riscontra in Australia, in Canada, in Finlandia, in Giappone, in Islanda, in Lussemburgo, in Norvegia e in Svezia per quanto riguarda i paesi OCSE; in Azerbaijan, in Estonia, in Giordania, a Hong Kong, in Israele, in Kirgizstan, in Lettonia, a Macao, in Montenegro, in Russia e in Tunisia per quanto riguarda i paesi partner.

La posizione italiana risulta a questo proposito caratterizzata da un livello medio di prestazione degli studenti (in scienze) più basso della media OCSE, ma con un minore impatto del background socio-culturale su questo livello di prestazione rispetto alla media OCSE.

In paesi quali l'Australia, il Canada, la Finlandia, il Giappone e Svezia, il minore impatto del background socio-culturale si accompagna ad un livello medio di prestazione degli studenti superiore alla media OCSE.

Le tabelle 12 e 13 riportano i dati relativi all'incidenza dell'occupazione dei genitori sul livello di prestazione degli studenti.

In particolare la tabella 13 presenta i risultati degli studenti organizzati in quartili e in relazione all'indice di status occupazionale dei genitori. In Italia il valore medio di questo indice è pari a 46,40 (SE 0,30) rispetto ad una media OCSE pari a 48,70 (SE 0,07).

Ad un valore più elevato di questo indice corrisponde un livello di prestazione più elevato degli studenti in tutti i paesi partecipanti a PISA. Tra i paesi OCSE, l'influenza più significativa di tale indice è riscontrabile in Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Regno Unito, Svizzera, Stati Uniti, Ungheria.

Ulteriori fattori che influenzano le prestazioni degli studenti risultano essere i beni e le risorse educative posseduti a casa (Tabelle 14, 15, 16).

3.2 Le differenze interne al sistema scolastico italiano

Il campione italiano di PISA 2006 è stratificato per macroaree geografiche e per indirizzi di studio⁶. È quindi possibile operare dei confronti interni al sistema scolastico italiano rispetto a queste stratificazioni. Quando saranno disponibili i dati delle regioni/province autonome per le quali è stato operato il sovracampionamento sarà possibile disaggregare ulteriormente i dati relativi al nostro paese. In conseguenza delle caratteristiche del campione (vedi riquadro *Come leggere i dati*), vengono di seguito presi in considerazione prevalentemente i risultati degli studenti dei licei, degli istituti tecnici, degli istituti professionali.

3.2.1 I risultati in scienze

Il punteggio medio degli studenti italiani nella scala complessiva di scienze è pari a 475 (ES 2,0). La deviazione standard è pari a 96 (ES 1,3).

Se si osservano le differenze tra macroaree geografiche e tra tipi di scuole (Tabella 23), è possibile rilevare le seguenti differenze:

- gli studenti di liceo conseguono risultati migliori a quelli di tutti gli altri indirizzi di studio, seguiti dagli studenti degli istituti tecnici e da quelli degli istituti professionali. Il punteggio medio degli studenti dei licei (518) è più alto di quello degli studenti degli istituti professionali (414) di oltre una deviazione standard;
- gli studenti dei licei conseguono mediamente risultati superiori alla media OCSE, quelli degli altri indirizzi di studio risultati inferiori;
- il punteggio medio conseguito dagli studenti varia dal Nord al Sud del paese: Nord Ovest 501, Nord Est 520, Centro 486, Sud 448, Sud Isole 432;
- gli studenti del Nord Est si collocano al di sopra della media OCSE, quelli del Nord Ovest al livello della media OCSE, quelli del Centro leggermente al di sotto di questa media, quelli del Sud e del Sud Isole si collocano nettamente al di sotto della media OCSE;
- al di sopra della media OCSE si collocano gli studenti dei licei del Nord Ovest, del Nord Est e del Centro; gli studenti degli istituti tecnici del Nord Ovest e del Nord Est.

Le stesse differenze tra aree geografiche e tra indirizzi di studio si riscontrano nella distribuzione degli studenti nei diversi livelli della scala complessiva di scienze (Tabelle 21 e 22).

A livello nazionale, il 25,3% degli studenti si colloca al di sotto del livello 2, il 4,6% nei due livelli più alti della scala.

Nei licei il 10,9% degli studenti si colloca sotto il livello 2 e l'8,8% nei due livelli più alti, 5 e 6.

Negli istituti tecnici il 22,5% degli studenti è al disotto del livello 2 e il 2,6% nei livelli 5 e 6.

⁶ Cfr. la nota 3 e il riquadro *Come leggere i dati*.

Negli istituti professionali il 49% degli studenti è al di sotto del livello 2 e soltanto lo 0,4% si colloca ai due livelli più alti della scala.

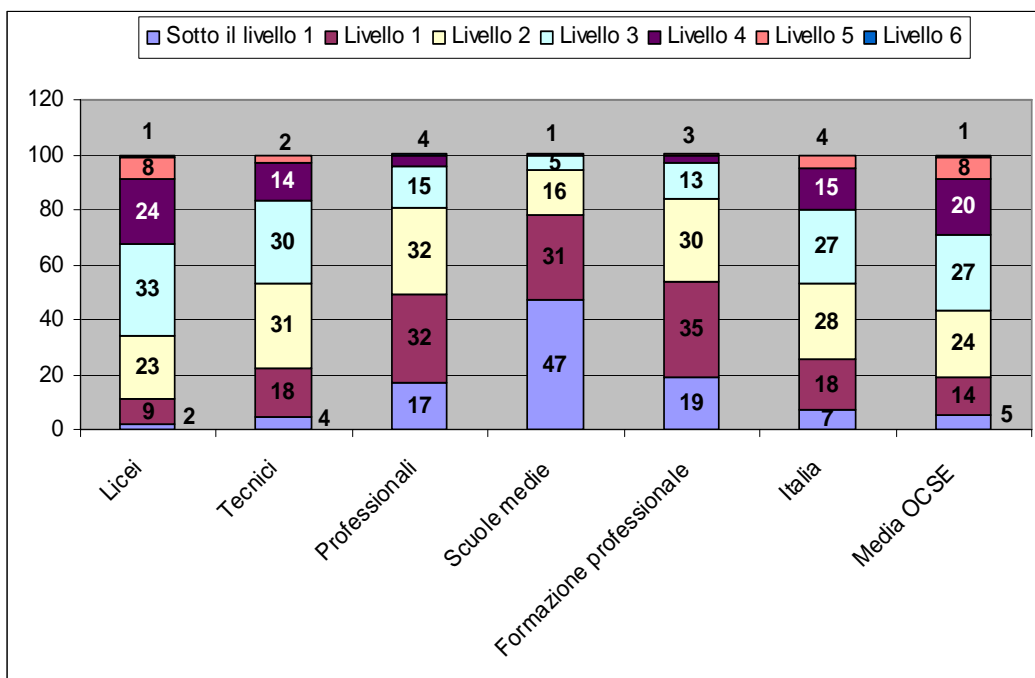


Figura 1 - Percentuale di studenti a ciascun livello della scala complessiva di literacy scientifica per tipo di scuola

Legenda: percentuali approssimate all'unità.

Nota: per gli istituti professionali e le scuole medie non sono rappresentativi i livelli 5 e 6 poiché la percentuale degli studenti a questi livelli si approssima allo 0. Per gli istituti tecnici e il totale Italia non è rappresentativo il livello 6, poiché la percentuale degli studenti a questo livello si approssima allo 0.

Se si fa riferimento alle aree geografiche: nel Nord Ovest il 17,2% degli studenti è al di sotto del livello 2 e l'8,8% ai livelli 5 e 6; nel Nord Est la percentuale di studenti al di sotto del livello 2 è pari al 12,1%, quella ai due livelli superiori della scala è pari al 10,0%; al Centro il 19,6% degli studenti si colloca sotto il livello 2, il 4,8% ai livelli 5 e 6; nel Sud la percentuale degli studenti al di sotto del livello 2 sale al 33,5%, mentre solo l'1,2% degli studenti si colloca ai due livelli più elevati della scala; nel Sud Isole, il 40,9% degli studenti è sotto il livello 2, l'1,3% nei due livelli più alti della scala.

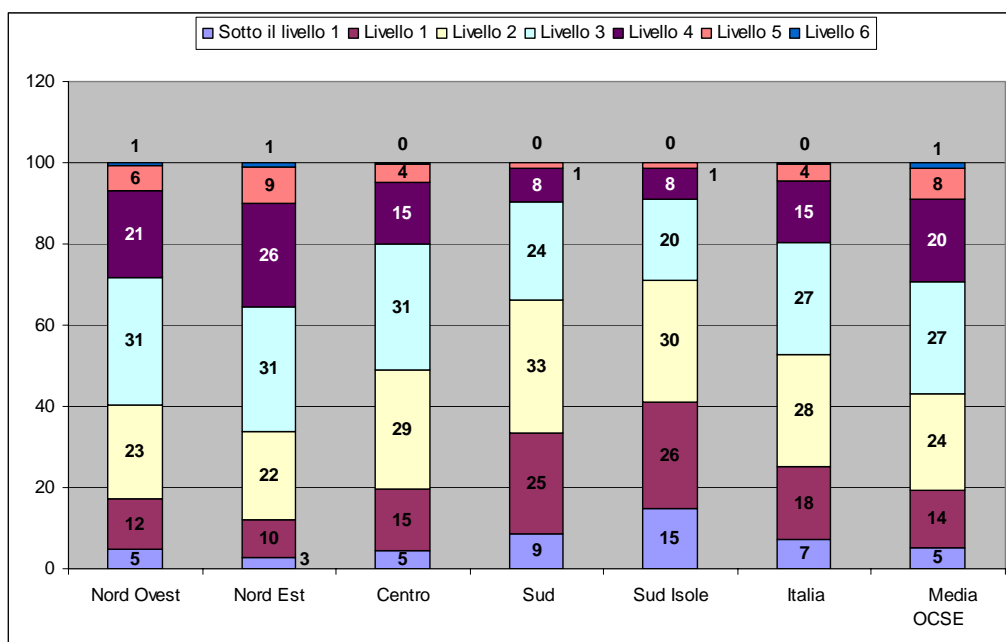


Figura 2 - Percentuale di studenti a ciascun livello della scala complessiva di literacy scientifica per area geografica

Legenda: percentuali approssimate all'unità.

Un andamento analogo si riscontra per le altre scale di scienze, come si può vedere nelle tabelle 24-32.

Una considerazione specifica meritano i dati relativi ai risultati delle scuole professionali e dei corsi di formazione professionale attivati in anticipazione della Legge 53/2003. In tali scuole e corsi il livello di prestazione degli studenti risulta ampiamente al di sotto di quello degli altri indirizzi di studio, in tutto il territorio nazionale. Quando saranno disponibili i dati relativi alle singole regioni sarà possibile un'analisi più accurata delle differenze a livello territoriale. Sarà interessante analizzare la portata delle differenze tra gli studenti che frequentano questi indirizzi di studio e gli studenti che frequentano gli indirizzi che tradizionalmente fanno a pieno titolo parte del sistema di istruzione, per riflettere sui risultati delle scelte di politica scolastica adottate a livello regionale e provinciale, in confronto con quelle tuttora in vigore a livello nazionale.

3.2.2 I risultati in matematica

Nella tabella 37 sono riportate le percentuali di studenti italiani appartenenti alle diverse macroaree, per ciascun livello della scala di competenza matematica. La macroarea con la più alta percentuale di studenti a livello 5 e 6 è il Nord Est, con il 13,4%, sostanzialmente uguale a quella della media OCSE. Il Centro, il Sud e il Sud Isole hanno una percentuale di studenti, a questi due livelli, inferiore alla media nazionale che è pari al 6,3%.

Per quanto riguarda i livelli intermedi, il livello 3 e il livello 4, il Nord Est e il Nord Ovest hanno percentuali superiori alla media nazionale (45-47% rispetto al 35% circa), mentre il Centro ha circa la stessa percentuale e il Sud e il Sud Isole percentuali inferiori.

Per quanto riguarda i livelli più bassi, sotto il livello 2, le percentuali sono le seguenti: Nord Ovest 22,2%; Nord Est 18,3%, Centro 28,2%, Sud 41,8%, Sud Isole 50,7%. Se si considera che il livello 2, come è stato già sottolineato, rappresenta il livello di riferimento per individuare il possesso di un livello accettabile di competenza matematica, questi dati risultano particolarmente significativi.

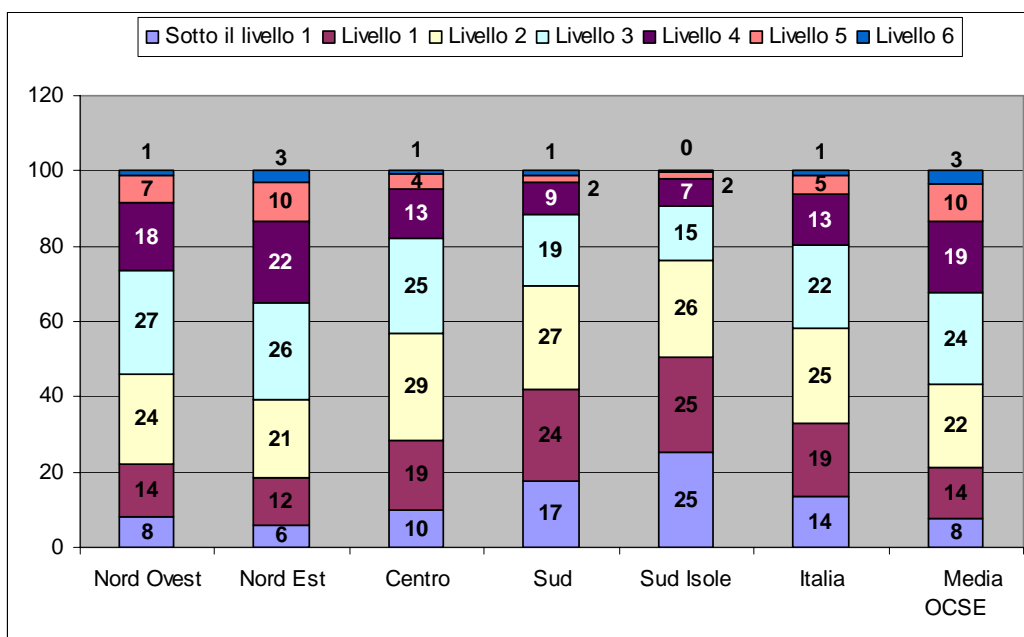


Figura 3 - Percentuale di studenti a ciascun livello della scala complessiva di literacy matematica per area geografica

Legenda: percentuali approssimate all'unità.

Se si prende in considerazione la distribuzione degli studenti nei livelli di competenza rispetto al tipo di scuola frequentata (Tabella 38), si nota che ai livelli di eccellenza, cioè ai livelli 5 e 6, i licei hanno il 10% circa dei loro studenti, gli istituti tecnici il 5% circa, mentre gli istituti professionali non arrivano all'1%.

Negli istituti professionali il 60% degli studenti quindicenni si colloca ai livelli più bassi (sotto il livello 2) Nei licei tale percentuale è pari al 18,0%, negli istituti tecnici al 28,7%.

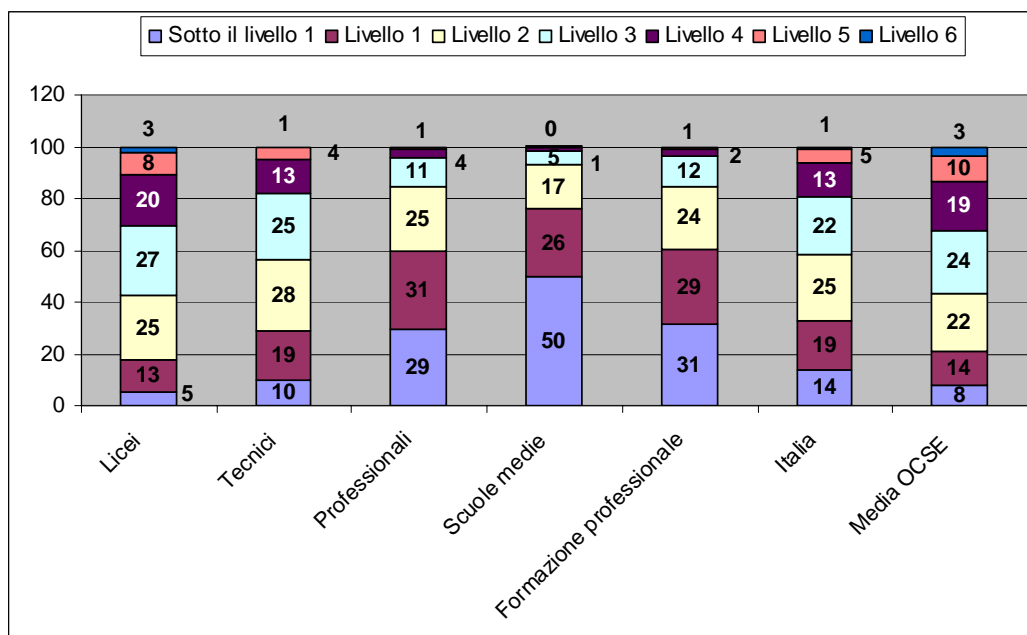


Figura 4 - Percentuale di studenti a ciascun livello della scala complessiva di literacy matematica per tipo di scuola

Legenda: percentuali approssimate all'unità.

Nota: per gli istituti professionali, le scuole medie e la formazione professionale non è rappresentato il livello 6 poiché la percentuale degli studenti a questo livello si approssima allo 0.

L'andamento dei punteggi medi è coerente con la distribuzione degli studenti nei diversi livelli di competenza (Tabella 39).

Va sottolineato che, come nel caso delle scienze, i licei del Nord Ovest, del Nord Est e del Centro, unitamente agli istituti tecnici del Nord Est si collocano al di sopra della media OCSE e che gli studenti degli istituti tecnici del Nord Ovest raggiungono un punteggio medio che non si discosta dalla media OCSE.

Gli studenti degli altri indirizzi di studio e delle altre aree geografiche raggiungono un punteggio medio inferiore alla media OCSE, con differenze crescenti dal Centro verso il Sud e il Sud Isole e negli istituti tecnici e professionali rispetto ai licei.

3.2.3 I risultati in lettura

I risultati nella scala complessiva di lettura non si discostano da quelli in scienze e in matematica. Anche per questa area di competenza sono gli studenti dei licei a conseguire risultati migliori (con una media pari a 525). A differenza di quanto riscontrato per le scienze e per la matematica, per quanto riguarda la lettura i licei di tutte le macroaree si collocano o al di sopra (Nord Ovest, Nord Est, Centro) o allo stesso livello (Sud, Sud Isole) della media OCSE. Tra gli studenti degli istituti tecnici, quelli del Nord Est si collocano al di sopra della media OCSE, quelli del Nord Ovest al livello di tale media. Gli studenti di tutti gli altri indirizzi e di tutte le altre macroaree raggiungono risultati medi inferiori alla media OCSE. La differenza con la media OCSE è particolarmente significativa per gli istituti professionali, soprattutto nel Centro, nel Sud e nel Sud Isole (Tabelle 34, 35, 36).

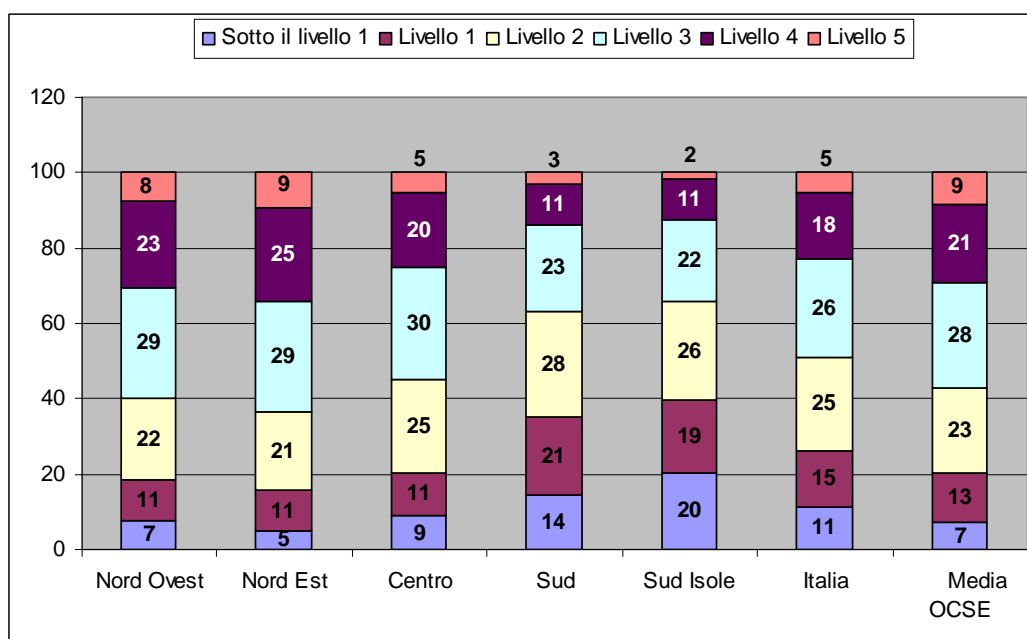


Figura 5 - Percentuale di studenti a ciascun livello della scala complessiva di literacy in lettura per area geografica

Legenda: percentuali approssimate all'unità.

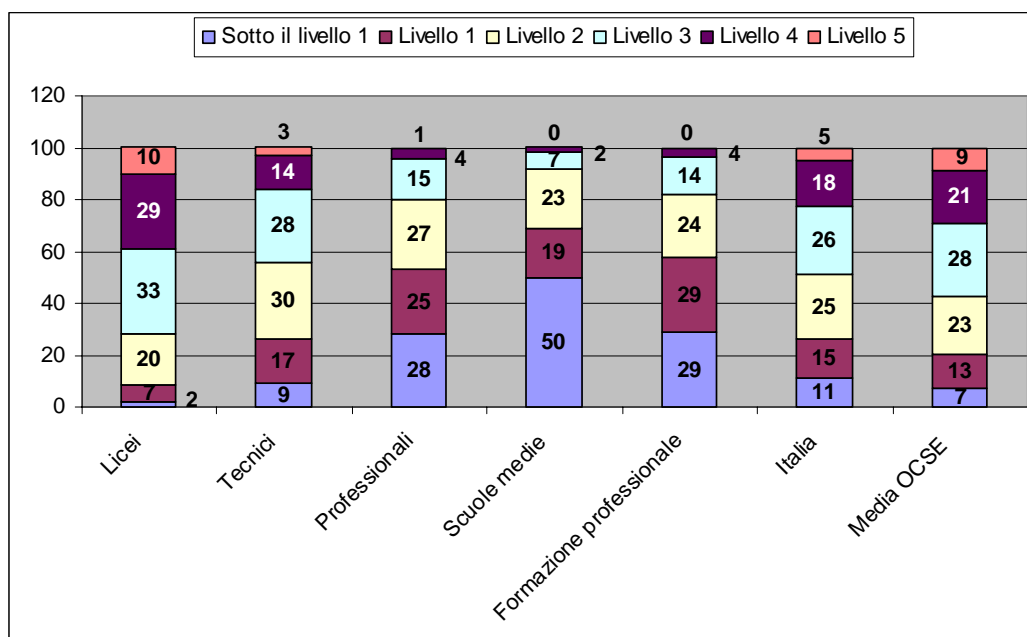


Figura 6 - Percentuale di studenti a ciascun livello della scala complessiva di literacy in lettura per tipo di scuola

Legenda: percentuali approssimate all'unità.

3.3 Alcune linee di tendenza

È possibile operare un primo confronto tra i risultati di PISA 2006 e quelli dei precedenti cicli di PISA. In particolare è possibile un confronto tra i tre cicli per quanto riguarda la lettura e tra il 2003 e il 2006 per quanto riguarda la matematica. Se si fa riferimento ai punteggi medi conseguiti dagli studenti nelle scale complessive di queste due aree è possibile constatare che

- tra il 2000 e il 2006 il punteggio medio degli studenti italiani in lettura (scala complessiva) è diminuito in misura statisticamente significativa, passando da 487 (DS 91) a 469 (DS 109), contro una media OCSE pari a 500 (DS 100) nel 2000 e a 492 (DS 99) nel 2006 ;
- tra il 2003 e il 2006 il punteggio medio degli studenti italiani in matematica (scala complessiva) non è cambiato in misura statisticamente significativa, passando da 466 (DS 96) a 462 (DS 96), contro una media OCSE pari a 500 (DS 100) nel 2003 e a 498 (DS 92) nel 2006.

Se si fa riferimento alla distribuzione degli studenti nei diversi livelli delle scale complessive di lettura e di matematica, si riscontrano le seguenti differenze.

Per la scala complessiva di lettura (Tabella 41):

- resta sostanzialmente invariata la percentuale di studenti che si colloca al livello più alto della scala di competenza, passando dal 5,3 del 2000 al 5,2 del 2006 (contro una media OCSE rispettivamente del 9,5 e dell'8,6);
- aumenta la percentuale degli studenti che si collocano al di sotto del livello 3: 44,5% nel 2000, 50,9 nel 2006 (contro una media OCSE rispettivamente del 39,6 e del 42,8).

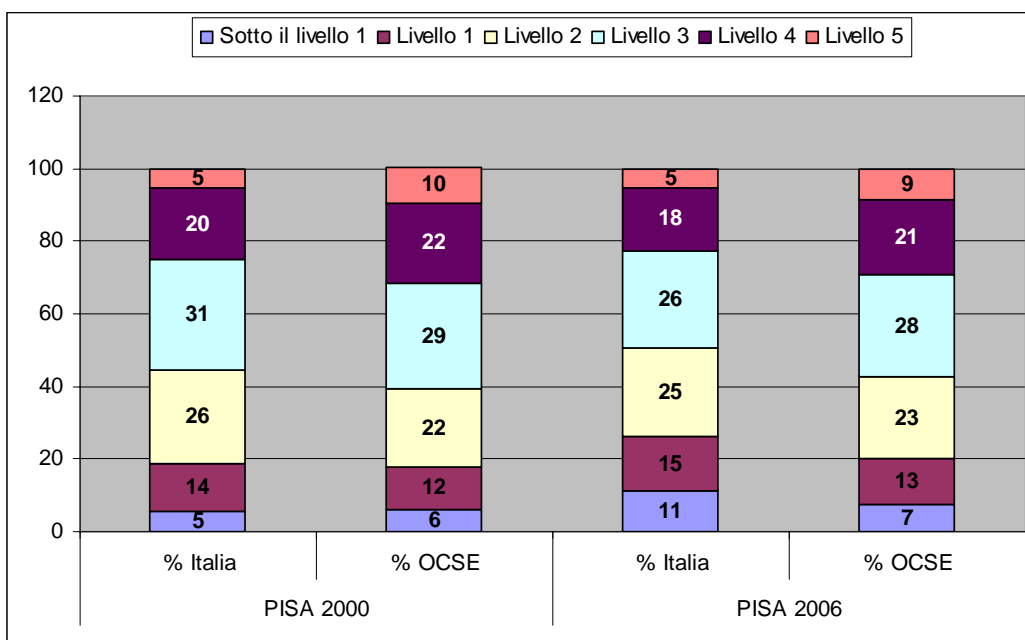


Figura 7 - Percentuale di studenti a ciascun livello della scala complessiva di literacy in lettura in PISA 2000 e in PISA 2006

Legenda: percentuali approssimate all'unità.

Per la scala complessiva di matematica (Tabella 40):

- non varia in modo significativo la percentuale degli studenti che si colloca ai due livelli più alti della scala (5 e 6), passando dal 7,0% del 2003 al 6,3% del 2006 (media OCSE rispettivamente del 13,1 e del 13,3);
- non varia in misura significativa la percentuale degli studenti che si colloca sotto il livello 2, passando dal 31,9% del 2003 al 32,8 del 2006 (contro una media OCSE rispettivamente del 21,4 e del 21,3).

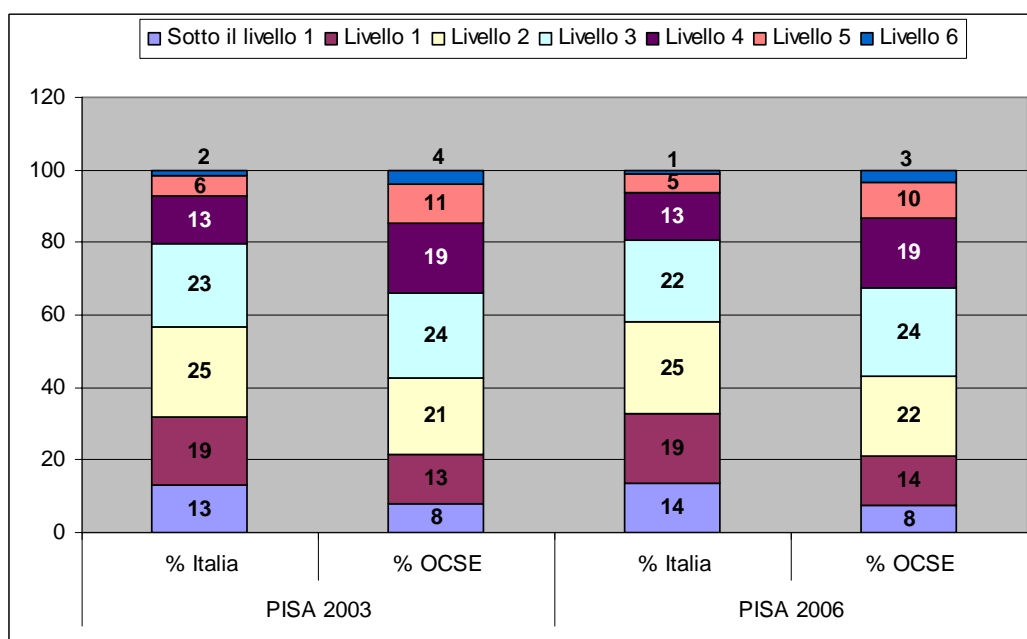


Figura 8 - Percentuale di studenti a ciascun livello della scala complessiva di literacy matematica in PISA 2003 e in PISA 2006

Legenda: percentuali approssimate all'unità.

Si tratta di dati che richiedono ulteriori approfondimenti, ma che suggeriscono l'immagine di una scuola che da un lato continua a non riuscire a coltivare le eccellenze, dall'altro assiste ad uno slittamento verso il basso del livello medio di prestazione degli studenti (almeno per quanto riguarda la lettura).

Come leggere i dati

Il campione italiano di PISA 2006 è rappresentativo degli studenti quindicenni. Il campione è stratificato per macroaree geografiche e per tipo di scuola. I dati indicati nelle tabelle che si riferiscono agli specifici tipi di scuola sono rappresentativi degli studenti quindicenni iscritti in ciascun tipo di scuola e **NON** del tipo di scuola nel suo complesso. "Scuola media", ad esempio, va letto come "studenti quindicenni che frequentano la scuola media".

Nel campione sono state incluse anche le scuole professionali delle Province autonome di Trento e di Bolzano. In alcune delle regioni che hanno partecipato con un sovracampionamento a livello regionale sono stati inclusi nella rilevazione gli studenti quindicenni che nel 2006 frequentavano i corsi di formazione professionale attivati in anticipazione della Legge 53/2003.

L'incidenza dei diversi indirizzi di studio a livello nazionale è la seguente (percentuale della popolazione stimata):
Licei 42,23%, Istituti tecnici 31,12%, Istituti professionali 22,72%, Scuola media 1,72%, Formazione professionale 2,21%.

L'incidenza dei diversi indirizzi di studio nelle cinque macroaree geografiche è la seguente.

Nord Ovest: Licei 39,08%, Istituti tecnici 33,19%, Istituti professionali 20,87%, Scuola media 1,37%, Formazione professionale 5,49%.

Nord Est: Licei 37,57%, Istituti tecnici 33,90%, Istituti professionali 21,72%, Scuola media 0,98%, Formazione professionale 5,83%.

Centro: Licei 44,86%, Istituti tecnici 28,29%, Istituti professionali 25,25%, Scuola media 1,61%, Formazione professionale 0,00%.

Sud: Licei 44,40%, Istituti tecnici 31,74%, Istituti professionali 23,00%, Scuola media 0,86%, Formazione professionale 0,00%.

Sud Isole: Licei 44,83%, Istituti tecnici 28,02%, Istituti professionali 23,11%, Scuola media 4,0%, Formazione professionale 0,04%.

[percentuali approssimate al secondo decimale]

Nella Provincia di Bolzano la rilevazione ha assunto le caratteristiche del *census*. Nella Provincia di Trento sono state inserite nella rilevazione tutte le scuole professionali della Provincia. Nelle regioni Basilicata e Liguria sono stati inseriti nella rilevazione tutti i corsi di formazione professionale attivati in riferimento alla Legge 53/2003.

Le macroaree geografiche utilizzate per la stratificazione del campione sono le seguenti.

Nord Ovest: Valle d'Aosta, Piemonte, Lombardia, Liguria.

Nord Est: Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna.

Centro: Toscana, Umbria, Marche, Lazio.

Sud: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia.

Sud Isole: Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.

Medie internazionali. La "media OCSE" è calcolata considerando tutti i paesi OCSE, indipendentemente dalla dimensione assoluta della popolazione degli studenti quindicenni di ciascun paese.

Il "totale OCSE" indica la media calcolata considerando tutti i paesi OCSE, in proporzione al numero di studenti quindicenni scolarizzati di ciascun paese.

La sigla "D.S." indica la *deviazione standard*.

La sigla "E.S." indica l'*errore standard*. In alcuni casi (ad esempio per i dati relativi alle scuole medie), il valore dell'errore standard risulta particolarmente elevato in considerazione del numero limitato di casi presi in considerazione.

ALLEGATO 7

Scenario europeo

Strategia di Lisbona: raccomandazione della Commissione sugli "Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2008-2010".

Estratto

Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione.

Estratto

Comunicazione della Commissione "Gli Stati membri e le regioni realizzano la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione mediante la politica di coesione dell'UE 2007-2013".

Estratto



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles,
COM (2007) XXX – PARTE V

**ORIENTAMENTI INTEGRATI
PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE
(2008-2010)**

comprendenti:

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

**relativa agli indirizzi di massima per le politiche economiche
degli Stati membri e della Comunità**
(a norma dell'articolo 99 del trattato CE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione
(a norma dell'articolo 128 del trattato CE)

(presentata dalla Commissione)

Vedere anche l'indirizzo di massima "Assicurare un'evoluzione salariale favorevole alla stabilità macroeconomica e alla crescita" (n. 4).

3. Incrementare gli investimenti nel capitale umano, migliorando l'istruzione e le competenze

L'Europa ha bisogno d'investire di più e con maggiore efficacia nel capitale umano. In troppi casi l'incapacità di collocarsi sul mercato del lavoro, di rimanervi e di progredire è dovuta a una carenza di competenze o allo squilibrio tra domanda e offerta di competenze. Per favorire l'occupazione di uomini e donne in tutte le fasce d'età e per potenziare i livelli di produttività, l'innovazione e la qualità sul posto di lavoro, l'UE deve investire di più e con maggiore efficacia nel capitale umano e nell'apprendimento permanente, secondo il concetto della flessisicurezza, a beneficio delle singole persone, delle imprese, dell'economia e della società.

Le economie fondate sulla conoscenza e sui servizi richiedono competenze diverse che nelle tradizionali economie industriali, competenze che inoltre devono essere aggiornate costantemente in funzione dei mutamenti tecnologici e dell'innovazione. Per conservare il lavoro e progredire professionalmente e per essere preparati a cambiare lavoro ed a far fronte ai mutamenti dei mercati del lavoro, è necessario che i lavoratori accumulino e rinnovino regolarmente le proprie competenze. La produttività delle imprese dipende dalla capacità di creare e sviluppare una forza lavoro che sappia adattarsi ai cambiamenti. Spetta ai governi migliorare il livello d'istruzione e assicurare che i giovani acquisiscano le competenze necessarie, secondo quanto indicato nel patto europeo per la gioventù. Per migliorare le prospettive del mercato del lavoro per i giovani, l'UE deve mirare a un tasso medio di abbandono precoce della scuola non superiore al 10%, mentre entro il 2010 almeno l'85% dei giovani di 22 anni dovrà arrivare sino al diploma di scuola media superiore. In sede politica si deve mirare anche a rialzare il tasso medio UE di partecipazione all'apprendimento permanente, sino a portarlo ad almeno il 12,5% degli adulti in età lavorativa (da 25 a 64 anni). Si devono mobilitare tutte le parti interessate perché sviluppino e favoriscano una vera cultura di apprendimento permanente sin dalla più tenera età. Per giungere a un sostanziale incremento degli investimenti pubblici e privati pro capite nelle risorse umane e per garantire la qualità e l'efficacia di tali investimenti è importante assicurare un'equa e trasparente ripartizione dei costi e delle responsabilità tra tutti gli operatori e migliorare le basi concrete delle politiche in materia d'istruzione e di formazione. Gli Stati membri devono avvalersi in modo migliore dei fondi strutturali e dalla Banca europea per gli investimenti per investire nell'istruzione e nella formazione. Per conseguire tali obiettivi, gli Stati membri devono attuare, secondo gli impegni da essi assunti, le strategie complete e coerenti di apprendimento per tutto l'arco della vita.

Orientamento n. 23: *Incrementare e migliorare gli investimenti nel capitale umano, mediante:*

- politiche inclusive d'istruzione e di formazione e azioni intese ad agevolare in misura considerevole l'accesso a corsi di avviamento professionale e agli studi secondari e superiori, inclusi l'apprendistato e la formazione imprenditoriale;
- riduzione in ampia misura dell'abbandono precoce degli studi;
- strategie efficienti di apprendimento permanente aperte a tutti nell'ambito delle scuole, delle imprese, degli enti pubblici e delle famiglie, secondo gli accordi europei, inclusi adeguati incentivi e dispositivi di ripartizione dei costi, allo scopo di potenziare la partecipazione alla

formazione permanente e alla formazione sul posto di lavoro durante tutto il ciclo lavorativo, in particolare a beneficio dei lavoratori poco qualificati e più anziani.

Vedere anche l'indirizzo di massima "Incrementare e migliorare gli investimenti nel campo della R&S, in particolare da parte delle imprese private" (n. 7).

Tuttavia, non basta porsi obiettivi ambiziosi e rialzare il livello degli investimenti di tutti gli operatori. Per garantire in concreto la corrispondenza tra domanda e offerta, i sistemi di apprendimento permanente devono essere poco costosi, accessibili e rispondenti alle mutevoli esigenze. È necessario adattare e i sistemi d'istruzione e di formazione e orientarli verso l'acquisizione di capacità, così da migliorarne l'adeguatezza al mercato del lavoro, la rispondenza alle esigenze dell'economia basata sulla conoscenza, l'efficacia e l'equità. Avvalersi delle TIC può essere utile per migliorare l'accesso all'apprendimento e per meglio configurarlo alle esigenze dei datori di lavoro e dei lavoratori. Inoltre, è necessaria una maggiore mobilità, a fini sia lavorativi sia di apprendimento, per avere accesso alle possibilità di lavoro su scala più ampia in tutto il territorio dell'Unione. Si devono quindi eliminare i rimanenti ostacoli alla mobilità all'interno del mercato del lavoro europeo, in particolare quelli relativi al riconoscimento, alla trasparenza e all'utilizzo delle qualifiche e dei risultati ottenuti con l'apprendimento, in particolare applicando il quadro europeo delle qualifiche. A sostegno delle riforme dei sistemi nazionali d'istruzione e di formazione, è importante servirsi dei riferimenti e degli strumenti concordati a livello europeo, come previsto nel programma di lavoro Istruzione e formazione 2010.

Orientamento n. 24: Adeguare i sistemi d'istruzione e di formazione alle nuove esigenze in termini di competenze:

- potenziando i sistemi d'istruzione e di formazione e rendendoli attraenti, aperti e di elevata qualità, ampliando le possibilità d'istruzione e di formazione e offrendo percorsi flessibili di apprendimento, ampliando le possibilità di mobilità per studenti e tirocinanti;
- facilitando e diversificando per tutti l'accesso all'istruzione, alla formazione e alla conoscenza mediante l'organizzazione dell'orario di lavoro, i servizi di sostegno alle famiglie, l'orientamento professionale e, ove opportuno, nuove forme di ripartizione dei costi;
- rispondendo alle nuove necessità occupazionali, alle competenze principali richieste e alle esigenze future in termini di qualifiche, migliorando la definizione e la trasparenza delle qualifiche, il loro effettivo riconoscimento e la convalida della formazione informale o al di fuori degli schemi ufficiali.

È particolarmente importante prevedere e gestire correttamente le ristrutturazioni economiche, specie per quanto riguarda i cambiamenti provocati dall'apertura dei mercati. Si dovrebbe considerare di introdurre sistemi di monitoraggio che coinvolgano le parti sociali, le imprese e le comunità locali, analizzare i cambiamenti socio-economici a livello nazionale, regionale e locale e prevedere i futuri sviluppi dell'economia e del mercato del lavoro. Si devono prendere misure concrete per il sostegno ai programmi volti a modernizzare il mercato del lavoro e a prevedere i mutamenti graduali in tutta l'Unione, in particolare nei settori agricolo, tessile, automobilistico e minerario, insieme a misure per consolidare la prosperità economica delle regioni. Vi è anche un contributo da parte di servizi specifici nel collocamento, nella formazione e nel sostegno ai lavoratori in caso di ristrutturazioni aziendali o settoriali, come la predisposizione di meccanismi di reazione rapida a seguito di licenziamenti collettivi.

Occorrerebbe ampliare e diffondere la conoscenza di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili onde sfruttare al meglio le nuove tecnologie, compreso il telelavoro, migliorare le condizioni di salute e sicurezza sul posto di lavoro (ad esempio la sicurezza industriale), aumentare la produttività e permettere di conciliare meglio vita professionale e vita familiare. Tra gli interventi attuati in tale contesto possono figurare campagne di sensibilizzazione alla responsabilità sociale delle imprese e ai diritti dei lavoratori, nonché iniziative per il rispetto del codice del lavoro, la riduzione dell'economia sommersa e modi di trasformare il lavoro nero in occupazione regolare.

Alle parti sociali spetta un ruolo importante nell'istituzione di meccanismi atti a garantire la flessibilità del mercato del lavoro. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero incoraggiare il coinvolgimento delle parti sociali in attività caratterizzate da questa priorità. Inoltre, nel quadro dell'obiettivo Convergenza, va assegnato un livello appropriato di risorse del Fondo sociale europeo (FSE) allo sviluppo delle capacità, compresi la formazione, le attività di rete, il rafforzamento del dialogo sociale e attività intraprese congiuntamente dalle parti sociali.

1.3.3. *Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze*

L'Europa deve investire maggiormente nel capitale umano. Troppe persone non possono entrare o rimanere nel mercato del lavoro perché non hanno sufficienti qualifiche, anche quanto ad alfabetizzazione primaria e capacità di far di conto, oppure perché le loro qualifiche non corrispondono a quelle richieste. Per agevolare l'accesso all'occupazione per tutte le fasce di età e migliorare la produttività e la qualità del lavoro occorre aumentare gli investimenti nel capitale umano nonché definire e attuare strategie nazionali efficaci di apprendimento permanente a favore delle persone, delle imprese, dell'economia e della società. Nel quadro degli orientamenti per l'occupazione, le linee d'azione per questa voce sono le seguenti:

- aumentare e migliorare gli investimenti nel capitale umano,
- adeguare i sistemi di istruzione e formazione in funzione delle nuove competenze richieste.

Le riforme del mercato del lavoro relative alla formazione, il cui obiettivo è procurare un impiego a un maggior numero di persone e migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, vanno associate a riforme dei sistemi di istruzione e formazione. Durante i periodi di programmazione precedenti, i Fondi strutturali hanno investito risorse ingenti nei sistemi di istruzione e di formazione. Nel prossimo periodo di programmazione, si dovrebbero aumentare gli investimenti nel capitale umano in funzione degli obiettivi di Lisbona, basandosi sugli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione. Le seguenti priorità generali dovrebbero essere tenute in considerazione:

- aumentare e migliorare gli investimenti nel capitale umano, mediante, tra l'altro, lo sviluppo di incentivi adeguati e meccanismi di condivisione dei costi per le imprese, gli enti pubblici e i privati,
- sostenere strategie coerenti ed esaustive di apprendimento permanente che permettano, in particolare, di acquisire le competenze richieste dall'economia della conoscenza, sostenendo tra l'altro la cooperazione e l'istituzione di partenariati tra Stati membri, regioni e città in materia di istruzione e formazione onde agevolare gli scambi di esperienze e buone prassi, compresi i progetti innovativi. Andrebbe rivolta particolare attenzione alle esigenze delle categorie svantaggiate,
- sostenere la concezione e l'introduzione di riforme dei sistemi d'istruzione e formazione usando, se del caso, riferimenti e principi comuni europei, in particolare al fine di aumentare l'utilità dell'istruzione e della formazione impartite per il mercato del lavoro,

- intensificare i contatti tra università, istituti di ricerca, centri tecnologici e imprese, in particolare attraverso la creazione di reti e le iniziative comuni.

Un gran numero di Stati membri e di regioni deve far fronte a notevoli sfide in materia di istruzione e formazione nell'ambito dell'obiettivo Convergenza. I mezzi finanziari disponibili dovrebbero anche servire ad attuare le riforme necessarie in base alle seguenti priorità specifiche:

- garantire un'adeguata offerta di istruzione e formazione, attraente, accessibile e di alta qualità a tutti i livelli, compreso il miglioramento delle competenze e della qualificazione del personale, la promozione di percorsi di apprendimento flessibili e nuove opzioni che abbiano inizio già a livello scolastico e prescolare, azioni volte ad ottenere un calo significativo dell'abbandono scolastico e un tasso maggiore di completamento degli studi secondari superiori, nonché un migliore accesso all'istruzione prescolare e scolastica,
- sostenere la modernizzazione dell'istruzione superiore terziaria e lo sviluppo del potenziale umano nel campo della ricerca e dell'innovazione attraverso i corsi postlaurea e la formazione complementare dei ricercatori, e attirare un maggior numero di giovani verso le discipline scientifiche e tecniche,
- promuovere la qualità e l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale, compresi l'apprendistato e l'educazione all'imprenditorialità,
- garantire all'occorrenza una maggiore mobilità a livello regionale, nazionale o transnazionale e sviluppare contesti e sistemi tali da favorire la trasparenza e il riconoscimento delle qualifiche e la convalida dell'apprendimento non formale e informale,
- investire nelle infrastrutture di istruzione e di formazione, comprese le TIC, quando ciò è necessario per attuare le riforme e/o quando tali investimenti possono contribuire in misura considerevole a migliorare la qualità e l'efficacia del sistema di istruzione e formazione.

1.3.4. *Capacità amministrativa*

Nei periodi di programmazione precedenti, i Fondi, attraverso l'assistenza tecnica, hanno rafforzato la capacità di gestione degli Stati membri e delle autorità di gestione nell'attuazione dei regolamenti. Questo avverrà anche nel periodo dal 2007 al 2013.

Oltre la gestione dei Fondi, una efficace capacità amministrativa delle amministrazioni e dei servizi pubblici, cioè la «smart administration», è fondamentale per la crescita economica e l'occupazione. In linea con la strategia di Lisbona rinnovata, che invita a migliorare la legislazione, l'elaborazione delle politiche e la loro attuazione onde favorire la crescita economica e la creazione di posti di lavoro, i Fondi sosterranno gli investimenti nel capitale umano e nelle strutture TIC collegate dei servizi amministrativi e pubblici a tutti i livelli territoriali.

Per i paesi e le regioni interessati alla coesione nel quadro dell'obiettivo Convergenza, migliorare la produttività e la qualità del lavoro nel settore pubblico — specialmente per quanto riguarda l'economia, l'occupazione, i servizi sociali, l'istruzione, la sanità, l'ambiente e la giustizia — è fondamentale per portare avanti e accelerare le riforme, incrementare la produttività e la crescita nell'economia globale e promuovere la coesione sociale e territoriale e lo sviluppo sostenibile. I Fondi strutturali possono svolgere un ruolo importante nel sostegno all'efficace definizione ed attuazione delle politiche, con il coinvolgimento di tutte le parti interessate, in un gran numero di settori.

Per questo, i paesi e le regioni interessati alla coesione nell'ambito dell'obiettivo Convergenza sono invitati a potenziare le amministrazioni e i servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale. Le iniziative prese in questo settore dovrebbero tener conto della situazione specifica di ciascuno Stato membro. In linea con il principio di concentrazione, si invitano quindi gli Stati membri ad eseguire un'analisi complessiva per individuare i settori in cui la capacità amministrativa va rafforzata in via prioritaria. Gli investimenti dovrebbero concentrarsi sui settori dove esistono i principali ostacoli allo sviluppo socioeconomico e sugli elementi principali delle riforme amministrative.



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 11.12.2007
COM(2007) 798 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

**“Gli Stati membri e le regioni realizzano la strategia di Lisbona
per la crescita e l’occupazione mediante la politica di coesione dell’UE
2007-2013”**

3.3. Sostenere le quattro azioni prioritarie del Consiglio di primavera del 2006 e del 2007

Il Consiglio europeo di primavera del 2006 ha individuato quattro settori prioritari nell'ambito della strategia di Lisbona rinnovata sui quali l'UE e gli Stati membri dovrebbero concentrare i propri sforzi, anche nel quadro dei programmi della politica di coesione: potenziare gli investimenti destinati alla conoscenza e all'innovazione, liberare il potenziale delle imprese, in particolare delle PMI, migliorare l'occupabilità attraverso la flessicurezza, gestire meglio le risorse energetiche. La Commissione ha incoraggiato gli Stati membri ad adoperarsi in modo particolare per portare avanti queste priorità e integrarle nelle rispettive strategie nazionali e regionali.

I nuovi programmi di coesione mettono particolare rilievo sul bisogno di **investire di più nella conoscenza e nell'innovazione**. Oltre 85 miliardi di euro sono assegnati agli investimenti in questi settori⁹. Più di metà di quest'importo - 49,5 miliardi di euro – sarà investita nel miglioramento della capacità innovativa delle imprese, sostenendo il trasferimento di tecnologie e le reti di cooperazione, nonché la R&S e l'ecoinnovazione (tecnologie e prodotti). Il resto è diviso tra il sostegno alla diffusione e all'utilizzo delle TIC da parte delle imprese e dei cittadini e lo sviluppo di tecnologie TIC, il sostegno alle nuove imprese e al lavoro autonomo, lo sviluppo delle qualifiche, la promozione di una manodopera più flessibile e adattabile. La politica di coesione inoltre investirà in azioni che facciano del perseguimento di eccellenza e innovazione un elemento determinante a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione. Rispetto al periodo 2000-2006, il risultato globale di tutti i programmi è un aumento previsto per R&S e innovazione che equivale rispettivamente a un raddoppio (e oltre) dello sforzo relativo e a una triplicazione delle risorse finanziarie messe a disposizione¹⁰. Nei nuovi Stati membri, la quota di spesa per R&S e innovazione rispetto al bilancio totale disponibile sarà quattro volte maggiore che nel periodo precedente. Per altri Stati membri, l'assegnazione complessiva a favore di R&S e innovazione è aumentata sostanzialmente. Ad esempio, nonostante il sostegno dei fondi strutturali in Spagna sia diminuito di circa il 40% rispetto al 2000-2006, la spesa per R&S sarà raddoppiata e supererà i 7,5 miliardi di euro.

Sarà importante che gli investimenti in R&S e innovazione sfruttino il potenziale dei poli d'eccellenza esistenti e facciano leva, ove possibile, su investimenti privati supplementari. Occorre peraltro trovare nuovi modi di potenziare le capacità nazionali e regionali in materia di R&S e innovazione, e fare un uso migliore del potenziale presentato dalla RST. A tal fine, la Commissione propone il lancio di una nuova generazione di laboratori, strumenti e infrastrutture di punta a livello mondiale per la ricerca fondamentale, per i quali è necessaria un'azione congiunta di tutta l'UE, che consentiranno agli Stati membri e alle regioni di restare all'avanguardia nella ricerca per i decenni a venire. Gli investimenti richiesti potrebbero in parte essere sostenuti dai programmi di coesione, in conformità dei loro obiettivi specifici.

⁹ Un'analisi più dettagliata del contenuto RSTI dei programmi adottati e progettati alla fine di ottobre 2007 si trova nel documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2007) 1547 del 14.11.2007.

¹⁰ La parte relativa della spesa per RSTI passa dall'11% circa al 25%, mentre il volume finanziario aumenta da 25,5 a 85,2 miliardi di euro.

ALLEGATO 8

Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013.

Ministero dello Sviluppo Economico

Giugno 2007

Estratto



Ministero dello Sviluppo Economico
Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione



QUADRO STRATEGICO NAZIONALE **per la politica regionale di sviluppo 2007-2013**

Giugno 2007

III OBIETTIVI E PRIORITÀ

Questo capitolo descrive la strategia unitaria per la politica regionale decisa da Stato centrale e Regioni.

Essa si fonda sulle analisi delle tendenze economico-sociali, dello stato complessivo del contesto dei territori e i principali elementi di scenario a medio-lungo termine presentate nel capitolo I, sugli estesi approfondimenti effettuati nella fase di impostazione strategica preliminare¹¹⁴, sullo schema concettuale e sulle principali lezioni e apprendimenti che vengono dalla valutazione e dall'esperienza 2000-2006 presentati al capitolo II.

Messaggio di sintesi di tali analisi, riflessioni e valutazioni è che l'Italia si è nell'ultimo decennio sviluppata molto al di sotto del proprio potenziale, ma che questo stesso potenziale rimane compresso per l'insufficiente rilievo che, anche nelle politiche, è stato riconosciuto ad alcuni fattori fondamentali, quali il ruolo delle competenze nella competitività di sistema e la necessità di favorire la crescita dei mercati e delle imprese, garantendo al contempo adeguate condizioni di concorrenza e lo sviluppo di servizi pubblici di qualità. Accanto a tali questioni più trasversali, permangono poco intaccate le storiche forti differenze nei livelli di sviluppo tra le regioni italiane. Il ritardo relativo del Mezzogiorno risulta confermato, in particolare, ma non solo, per le aree dell'Obiettivo "Convergenza" che, peraltro, ne costituiscono ancora la maggior parte in termini di territorio e di popolazione. Tuttavia, le potenzialità storiche del Paese e anche delle sue aree più arretrate non si sono disperse, nuove opportunità si presentano con la crescita mondiale dei mercati e la maggiore rapidità con cui si riaggiustano i flussi commerciali di merci e servizi. Si tratta di opportunità che potrebbero essere anche rapidamente colte con l'ausilio di una più decisa innovazione nelle politiche.

La stessa politica regionale, pur per sua natura più attenta alle difficoltà e potenzialità dei territori e delle comunità, ha incontrato difficoltà a innovarsi in modo più radicale, soprattutto nelle aree più deboli del Paese. Ciò in parte a causa di una non sempre chiara distinzione di ruolo, ovvero di non adeguato coordinamento, con gli interventi ordinari (in particolare nell'ambito dell'intervento sulle infrastrutture o della valorizzazione delle risorse culturali). In parte per una non ottimale individuazione degli strumenti più adatti al raggiungimento di obiettivi pur validamente individuati (com'è stato il caso degli interventi per la promozione del turismo, soprattutto nel Sud). In parte, ancora, per una ritardata comprensione dei fenomeni più rilevanti (qual è stata la tardiva presa di consapevolezza sul rilievo dell'offerta di conoscenza rara, e non solo di risorse finanziarie, nella promozione dello sviluppo locale, ovvero della necessità di dare maggiore spessore strategico al contrasto dell'esclusione sociale) e dei tempi necessari per l'azione (in particolare per dotarsi di pianificazione adeguata) avvenuta solo molto gradualmente nel corso dell'attuazione. In linea di massima, i risultati ancora modesti appaiono dipendere dal fatto che, pur a fronte di buone intuizioni, la capacità degli attori di *policy* è risultata da costruire e l'attuazione – anche sotto la pressione degli obiettivi di spesa - ha sovente ripiegato su azioni più semplici e consuete (come accaduto per il sostegno alle imprese e nella formazione). Tuttavia gli apprendimenti sul funzionamento degli strumenti, i progressi nella pianificazione e nella capacità di leggere il territorio e, anche se con ritardo rispetto agli intendimenti iniziali, l'avvio di azioni nuove costituiscono un bagaglio di non poco conto che potrà consentire, se adeguatamente valorizzato, di innestare le novità su politiche in corso.

¹¹⁴ Cfr. Esiti dei seminari tematici preparatori per il QSN; Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo (7 luglio 2005); Ricerca e Innovazione per la competitività dei territori: come orientare la politica di sviluppo (11 luglio 2005); Risorse naturali e culturali come attrattori (28 settembre 2005); Il lavoro e le competenze delle persone: le sfide per lo sviluppo dei territori e la riduzione della disparità (17-18 ottobre 2005); Ambiente e Energia per lo Sviluppo sostenibile (11 novembre 2005); Esiti delle Audizioni conoscitive condotte dal DPS tra 2005 e 2006. I documenti preliminari redatti dalle Amministrazioni, in particolare Documento Strategico Preliminare Nazionale (novembre 2005), Documento Strategico Mezzogiorno (dicembre 2005), Documenti Strategici Regionali. La documentazione relativa a tali approfondimenti è disponibile sul sito del QSN all'indirizzo <http://www.dps.tesoro.it/qsn/qsn.asp>

L'innovazione nella *policy* appare però necessaria: il perdurare dei divari tra le regioni italiane e la tendenza dell'Italia intera a crescere sempre assai meno della UE anche nelle fasi di ripresa segnalano, infatti, che le politiche devono agire con maggiore intensità e focalizzazione sui fattori di innesco dei cambiamenti. L'articolazione della situazione regionale non consente di fornire indicazioni semplici, ma segnala in tutti i casi l'esigenza di individuare con attenzione gli obiettivi più pertinenti e raggiungibili nella cornice condivisa di seguito descritta.

In questo capitolo dunque, dopo aver più sinteticamente esplicitato le connessioni tra fattori di freno, macro-obiettivi e priorità strategiche del Quadro (par. III.1), queste ultime vengono illustrate unitamente alle condizioni che gli interventi devono avere per essere efficaci (par. III.2).

Si indicano quindi i servizi per i quali fissare, segnatamente nel Mezzogiorno, “*target* vincolanti di servizio” ai quali legare meccanismi di incentivazione che l'esperienza 2000-2006 ha mostrato essere fattibili ed efficaci (par. III.4). I paragrafi III.5 e III.6 presentano, rispettivamente, l'articolazione della strategia complessiva per il Mezzogiorno e l'orientamento delle risorse comunitarie tra le priorità per gli Obiettivi CONV e CRO. Il paragrafo III.7 presenta la strategia del FSE e il suo specifico contributo alle priorità del Quadro. L'analisi della coerenza della strategia con le altre politiche nazionali e comunitarie (par. III.8) chiude il capitolo.

III.1 L'ARTICOLAZIONE COMPLESSIVA DELLA STRATEGIA PER IL 2007-2013

L'analisi individua dunque le principali cause della prolungata stagnazione sociale e di produttività del Paese in quattro fattori: la permanente difficoltà dello Stato nell'offrire e promuovere servizi collettivi e nel garantire condizioni generali di concorrenza; un livello inadeguato di competenze, sia della popolazione adulta, sia dei giovani; una scarsa innovazione imprenditoriale legata, oltre che ai primi due richiamati fattori, a un sistema della ricerca debole; una difficoltà specifica del mercato dei capitali a sostenere sia l'innovazione imprenditoriale, sia a raggiungere livelli di efficienza atti a accompagnare le decisioni di investimento e crescita dimensionale delle imprese. È a questi fattori di difficoltà, comuni a tutto il Paese, ma particolarmente gravi nel Mezzogiorno, che rivolge attenzione la politica regionale unitaria per il 2007-2013, come delineata in questo Quadro.

Essa è orientata dal I e II Memorandum italiano sulla riforma della politica di coesione, dalle conclusioni della Riunione ministeriale informale sulla politica di coesione del 20 ottobre 2003 e, infine, dalle “Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013”¹¹⁵. Questi documenti strategici convergono, in armonia con la concomitante riflessione avvenuta a livello comunitario ed esplicitata negli Orientamenti condivisi per la politica di coesione¹¹⁶, nel finalizzare la politica regionale 2007-2013 a obiettivi di produttività, competitività e innovazione da perseguire in tutto il Paese, in un'ottica di sviluppo sostenibile. È in questa chiave che, nella proposta strategica, viene anche declinata la forte attenzione al fattore umano, alla qualità della vita, all'inclusione sociale, all'ambiente e alle pari opportunità¹¹⁷ componenti e attivatori essenziali del potenziale di sviluppo e fattori decisivi di innovazione. Il modo più efficace per perseguire questi obiettivi è, ovunque, quello di promuovere competenze e produrre servizi collettivi in grado di attirare persone e capitali e di integrare tali interventi con forme mirate di incentivazione.

La rinnovata riflessione sul ruolo e il significato della politica di sviluppo territoriale e sugli elementi appresi dalla valutazione e dall'esperienza delle politiche intraprese in questi anni

¹¹⁵ Memorandum italiano sulla coesione economica e sociale, giugno 2001; Riforma della politica regionale di coesione comunitaria, dicembre 2002; “Linee guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013, approvate con intesa della Conferenza Unificata del 3 febbraio 2005; Delibera CIPE 77/2005 “Attuazione delle Linee guida per l'impostazione del Quadro Strategico Nazionale (QSN)”.

¹¹⁶ “Orientamenti Strategici per le politiche di coesione”, approvati dal Consiglio Europeo il 6 ottobre 2006

¹¹⁷ A tal proposito si segnalano i seguenti documenti della Commissione europea: Communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions-une feuille de route pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2006-2010. COM (2006) 92 final (1 marzo 2006) e Rapport de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité économique et Social Européen et au Comité des régions sur l'égalité entre les femmes et les hommes-2006.COM (2006) 71 final (22 febbraio 2006)

(sintetizzate nel capitolo II) hanno ispirato le modalità con cui addivenire a una migliore declinazione della strategia nazionale, mettendo in luce gli aspetti su cui appare più rilevante proseguire negli sforzi, qualificando e integrando, ove opportuno, le linee di intervento avviate.

Macro-obiettivi e priorità tematiche

La strategia assume quattro macro obiettivi – a) sviluppare i circuiti della conoscenza; b) accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l’inclusione sociale nei territori; c) potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza; d) internazionalizzare e modernizzare l’economia, la società e le Amministrazioni – che dovranno costituire il riferimento costante per l’attuazione della politica regionale, per la scelta delle linee di intervento più adeguate ed efficaci, per orientare e qualificare l’azione della Pubblica Amministrazione, per valutare, durante il percorso, la qualità e la coerenza dell’azione pubblica. In questo capitolo vengono identificate le dieci priorità tematiche che articolano in obiettivi e strumenti di intervento le finalità della programmazione 2007-2013.

I macro-obiettivi e le priorità tematiche, identificate nel percorso partenariale di formulazione del Quadro, sono così articolati:

a) Sviluppare i circuiti della conoscenza

Priorità di riferimento:

- miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1);
- promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell’innovazione per la competitività (Priorità 2).

b) Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l’inclusione sociale nei territori

Priorità di riferimento:

- energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo (Priorità 3);
- inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale (Priorità 4).

c) Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza

Priorità di riferimento:

- valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l’attrattività per lo sviluppo (Priorità 5);
- reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6);
- competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7);
- competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8).

d) Internazionalizzare e modernizzare

Priorità di riferimento:

- apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9);
- *governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci (Priorità 10).

La proposta strategica, declinata nelle dieci priorità, delibera una azione per la politica regionale finalizzata, al contempo, a integrare attori e territori diversi nei percorsi di innovazione e competitività che consentono una migliore collocazione negli scenari di competizione globale e a migliorare la coesione economica, sociale e territoriale del Paese, promuovendo condizioni di vita e di partecipazione alle attività economiche sempre meno squilibrate.

Molte delle ambizioni più generali della politica regionale nazionale e comunitaria degli ultimi

anni vengono quindi confermate; tuttavia le innovazioni sono di rilievo, in particolare dal punto di vista dei percorsi proposti, della maggiore attenzione ai risultati finali¹¹⁸ e dei meccanismi volti ad assicurare qualità, coerenza e appropriatezza delle azioni per raggiungere gli obiettivi.

La promozione dei circuiti della conoscenza è un obiettivo che accomuna oggi sia le aree più avanzate, sia quelle in ritardo; vi è ormai consenso sull'impossibilità di avanzamento, innovazione e sviluppo economico sostenibile senza un potente motore di conoscenza e competenze diffuse. Il capitale umano è quindi al centro della Priorità 1 "*Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*", finalizzata a promuovere la diffusione di elevati livelli di competenze, equità di accesso e capacità di apprendimento continuo nella popolazione; essa contribuisce in tal modo al perseguimento degli obiettivi comunitari per il 2010 e a promuovere interventi che possano innescare il necessario recupero, soprattutto al Sud, delle conoscenze, abilità e competenze dei giovani ed integrare o aggiornare l'insieme delle competenze degli adulti. Nella Priorità 2 "*Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività*" - che conferma la centralità del capitale umano nei processi innovativi¹¹⁹ - si concentra l'impegno della politica regionale unitaria per contribuire a colmare il ritardo più evidente del Paese. In questo ambito le risorse dovranno essere indirizzate, con criteri fortemente meritocratici, sulla base di standard internazionali, ai punti di eccellenza presenti sul territorio; all'innescamento e irrobustimento di meccanismi di "mediazione" tra ricerca e mondo imprenditoriale in grado di valorizzare in termini di innovazione e di produttività i progressi della ricerca nazionale; alla trasformazione della conoscenza in applicazioni produttive, anche potenziando il ruolo delle tecnologie dell'informazione come fattore essenziale di innovazione.

La qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori condizionano la capacità di attrazione e il potenziale competitivo. Le condizioni di vita dei cittadini e l'accessibilità dei servizi costituiscono oggi ovunque il metro dello sviluppo. Gli interventi sull'ambiente previsti nella Priorità 3 "*Energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo*" mirano ad accrescere la disponibilità di risorse energetiche mediante il risparmio e l'aumento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili. Saranno effettuati, in continuità con l'impostazione data nel 2000-2006 (e, nel caso del Mezzogiorno dove appaiono particolarmente carenti, con una identificazione di precisi "obiettivi di servizio" espressi come risultati finali da conseguire entro il 2013, per i servizi idrici e della gestione dei rifiuti) investimenti rivolti all'efficiente gestione delle risorse e alla tutela del territorio. La Priorità 4 "*Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale*" prevede interventi di miglioramento della organizzazione e disponibilità e qualità dei servizi sociali, nonché azioni di prevenzione e contrasto di fenomeni criminali, soprattutto in alcune regioni del Mezzogiorno. Esse andranno condotte con un forte impegno sulla qualità delle risorse umane coinvolte e con un legame alle iniziative territoriali più forte di quanto precedentemente sperimentato.

Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza costituisce ambizione fondamentale della politica regionale unitaria nel suo orientamento a promuovere lo sviluppo economico dei territori. La strategia propone diversi percorsi, da considerarsi a seconda degli ambiti di intervento e dei territori, accomunati da un richiamo comune al rilievo che hanno le condizioni di contesto e di credibilità dell'agire pubblico per gli operatori privati, all'importanza di non frammentare eccessivamente gli interventi per ottenere più rilevanti impatti. La Priorità 5 "*Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo*", considera rilevante continuare a

¹¹⁸ Tale maggiore accento sui risultati finali trova anche riscontro nell'impegno al raggiungimento di specifici obiettivi di servizio per il territorio e i cittadini nelle Regioni del Mezzogiorno, vedi oltre il paragrafo III.4.

¹¹⁹ Come sarà evidente dai paragrafi successivi, pur se in modo più trasversale, anche altre priorità tematiche segnalano il rilievo specifico dato alle risorse umane nell'ambito delle scelte orientate allo sviluppo locale, al rafforzamento della *capacity building*, dell'inclusione sociale, ma anche, per i profili di specifico interesse, alla valorizzazione anche a fini produttivi delle risorse ambientali. In queste priorità, il tema delle risorse umane trova un esplicito rilievo laddove il conseguimento degli obiettivi individuati richiede un'azione coordinata e integrata per il rafforzamento delle competenze e capacità oggi mancanti nei diversi ambiti di intervento o come fattore di inclusione nei confronti di soggetti e aree oggi emarginati e/o a rischio di emarginazione.

scommettere sulla valorizzazione degli *asset* naturali e culturali che possono divenire occasione di sviluppo anche per territori assai diversi individuando, come condizioni di successo di tale politica, la realizzazione di progetti effettivamente capaci di attivare la filiera del turismo culturale e ambientale e la concentrazione, anche nel Mezzogiorno, su progetti di eccellenza, in grado di sfruttare la potenzialità di grandi attrattori culturali e naturali che già beneficiano di flussi di domanda turistica internazionale. La Priorità 6 “*Reti e collegamenti per la mobilità*” individua tipologie di azioni e condizioni sulla base delle quali la politica regionale può contribuire agli interventi per la mobilità e per le connessioni tra sistemi territoriali e tra le città. La Priorità 7 “*Competitività dei sistemi produttivi e occupazione*” declina obiettivi e metodo generale con cui la politica regionale unitaria interviene nei sistemi locali per cogliere specifiche opportunità, per integrare meglio politiche per le risorse umane e politiche di sviluppo economico, per aprire i territori a saperi e soggetti esterni e aggregare soggetti del territorio anche intorno a progetti di innovazione di rilievo nazionale (in sinergia con le proposte della Priorità 2). Simile connotazione, ma con una precipua focalizzazione sui sistemi urbani – dove più potrebbero svilupparsi le filiere dei servizi avanzati nel campo della scienza, delle nuove tecnologie – assume la Priorità 8 “*Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*”.

Internazionalizzare e modernizzare l’economia, la società e l’amministrazione, assumendo a riferimento i migliori standard, è condizione necessaria per l’innesco di recuperi di produttività. Una connotazione trasversale caratterizza la Priorità 9 “*Apertura internazionale e attrazione di investimenti e risorse*” finalizzata a promuovere condizioni di offerta territoriale – cui concorrono assieme molte delle politiche attivate nell’ambito delle altre priorità – e di *governance*, in grado di rafforzare le capacità del Paese nell’attrarre risorse di qualità e nel migliorare il posizionamento competitivo italiano all’estero. Al recupero di produttività, come pure al miglioramento della qualità della vita, sono finalizzate politiche espressamente volte ad aggredire le carenze e innalzare la qualità dell’offerta dei servizi pubblici e della competenze delle Amministrazioni definite nella Priorità 10 “*Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci*”.

La dimensione territoriale della politica regionale 2007-2013 deve trovare la sua declinazione nell’ambito delle singole priorità. L’attenzione ai contesti territoriali in cui gli interventi vengono direttamente realizzati, o che interventi di portata più ampia sono diretti a servire, è infatti connotazione propria della politica regionale. Tuttavia, le Priorità 7 e 8 affrontano specificamente, anche dal punto di vista del metodo, la necessità di una forte attenzione rivolta alla costruzione di una programmazione e progettazione territoriale, basata quindi sulla valorizzazione delle specifiche identità e potenzialità, rintracciabili nelle aree urbane e rurali e nei sistemi produttivi locali. Tanto maggiore è il grado di complementarità e integrazione dei servizi che la politica promuove in un dato territorio, tanto maggiore è l’effetto sulla competitività e sull’occupazione.

L’approccio di sviluppo locale a cui fare riferimento – così come la strumentazione da utilizzare – dovrà in futuro essere in grado di assicurare l’interazione e la complementarità delle politiche economiche e delle politiche per l’occupazione verso la comune finalità dello sviluppo: la loro programmazione dovrà indicare le modalità per integrare effettivamente gli interventi rivolti alle persone e quelli indirizzati alle imprese. L’esperienza di progettazione integrata degli anni novanta e del periodo 2000-2006 mostra che solo dove essa è stata attuata con buoni standard di valutazione e partecipazione si è effettivamente rafforzata la capacità dei soggetti locali e si osservano risultati effettivi in termini di benessere e attrazione del territorio. L’esperienza indica anche, specie nel Mezzogiorno, la difficoltà di questi progetti di aprirsi a saperi esterni e coinvolgere “soggetti istituzionali forti” detentori o produttori di risorse essenziali al loro successo. Se ne ricava che nel 2007-2013, la progettazione integrata dovrà trovare realizzazione con una più attenta selezione e competizione sulla qualità dei progetti, aprirsi a soggetti e saperi esterni e centri di competenza nazionale, privati e pubblici e integrarsi con scale più elevate di programmazione, di area vasta, nazionale e internazionale.

In linea con queste indicazioni, e in coerenza con la scelta condivisa con l’intesa sulle “*Linee*

guida”, un ruolo di rilievo potrà essere svolto dalla Cooperazione territoriale. Essa si attiverà su singole priorità tematiche di questo Quadro, secondo una impostazione volta a promuovere quelle competenze, conoscenze e quelle modalità di valorizzazione e gestione congiunta, a livello frontaliero e transnazionale, in grado di rafforzare il ranking competitivo complessivo degli *asset* territoriali coinvolti singolarmente.

A salvaguardia della necessaria addizionalità strategica della politica regionale unitaria, ovvero della sua specifica missione, per ciascuna priorità è stato identificato ruolo e qualificazione delle scelte di *policy* e le rispettive modalità di integrazione con la politica ordinaria. Esse sono da ricondurre alle diverse opportunità con cui si può declinare questa integrazione, potendo la politica regionale unitaria intervenire: a sostegno dei medesimi obiettivi della politica ordinaria; per orientare e innovare la politica ordinaria; per valorizzare specifiche opportunità territoriali.

Fra le priorità e, all'interno di esse, fra gli interventi diversi che esse prefigurano, verranno effettuate in autonomia dalle Regioni e, ove appropriato dallo Stato centrale in collaborazione con le Regioni, le scelte che caratterizzeranno la programmazione operativa cui rimane la responsabilità di dare attuazione al disegno strategico condiviso individuando, con il contributo del partenariato istituzionale ed economico-sociale, le opzioni più utili alla sua effettiva realizzazione.

L'articolazione della strategia per macroaree e Obiettivi comunitari

Le *dieci priorità* dovranno infatti essere perseguite con intensità e modalità differenziate fra le *due macroaree* (Centro-Nord e Mezzogiorno) e fra gli *Obiettivi comunitari di riferimento* (“Convergenza” e “Competitività regionale e occupazione”, “Cooperazione territoriale europea”).

Sebbene infatti la strategia contenuta nel Quadro si ponga quale riferimento nazionale ed essa ambisca a essere negli ambiti di interesse punto di riferimento e orientamento anche per l'innovazione nelle politiche ordinarie, essa sarà applicata in modo opportunamente differenziato tra le aree per quanto riguarda gli interventi della politica regionale.

Nell'ambito del primo macro obiettivo, relativo alla *Promozione dei circuiti della conoscenza*, la politica regionale sarà impegnata, accanto a una generale promozione delle eccellenze nel campo della ricerca per la competitività, a sostenere pratiche innovative nella promozione delle competenze delle risorse umane nelle aree relativamente più avanzate e nel forte necessario recupero dei rendimenti dell'istruzione nelle aree in ritardo di sviluppo dove si evidenziano le maggiori condizioni di sofferenza.

Nell'ambito del macro obiettivo relativo ad *Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori*, l'intervento riguarderà ovunque l'introduzione di pratiche innovative di integrazione tra strumenti per l'inclusione sociale e i diritti di cittadinanza, ma mirerà ad ottenere risultati più incisivi nelle aree più deboli in relazione alla maggiore necessità di contrasto dell'esclusione sociale correlata alla pervasività di condizioni di disagio economico. In particolare nelle regioni dell'Obiettivo “Convergenza”, l'obiettivo include un forte sostegno alle politiche di promozione di migliori condizioni di sicurezza per i cittadini e le attività economiche.

Nell'ambito del macro obiettivo relativo a *Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza*, la politica regionale interverrà in tutti i territori con l'obiettivo di cogliere specifiche opportunità dei sistemi produttivi e urbani da individuare in modo selettivo e attraverso il prevalente ricorso a modalità di intervento integrate. Fornirà un contributo significativo all'adeguamento della logistica e della mobilità di area vasta nelle regioni in ritardo di sviluppo, dove sarà anche impegnata a favorire la crescita del sistema turistico promuovendone l'affrancamento dall'attuale fortissima connotazione stagionale e/o di modesto livello di qualità e riconoscibilità.

Per il macro obiettivo diretto a *Internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e l'amministrazione*, la politica regionale si propone innanzitutto di creare e consolidare prassi che possano contribuire al miglioramento dell'azione strategica prevista nelle diverse priorità. Se vi è

indubbia necessità di maggiori interventi nelle aree meno avanzate, un'azione più pervasiva, anche non sostenuta da importanti finanziamenti diretti, dovrà però essere condotta in modo trasversale attraverso l'adozione di migliori pratiche e comportamenti.

Concorrono a specificare queste differenziazioni alcune indicazioni condivise che si ritrovano nella esposizione della strategia per le singole priorità, nonché le diverse potenzialità e opportunità presenti nelle singole aree e le differenti possibilità di intervento offerte dalla politica comunitaria.

In particolare, per la programmazione comunitaria, l'articolazione della strategia e la sua declinazione nella programmazione operativa, assumono a riferimento i Regolamenti comunitari e gli Orientamenti Strategici per la Coesione.

In tal modo l'azione dei Fondi strutturali sarà concentrata su obiettivi e ambiti di intervento da questi individuati, nel pieno rispetto delle indicazioni a tal fine esplicitate, allo scopo di:

- valorizzare le diverse opportunità di intervento definite per le regioni dell'Obiettivo "Convergenza", tenendo conto delle singole specificità, in modo da realizzare un'azione coordinata e coerente finalizzata a rimuovere i fattori di ritardo di sviluppo, sostenere il processo di convergenza stimolando il potenziale di crescita e contribuire, in tal modo, agli obiettivi di crescita, competitività e occupazione fissati dall'Agenda di Lisbona;
- concentrare risorse e interventi destinati alle regioni dell'Obiettivo "Competitività Regionale e Occupazione" sui fattori di competitività che discendono dalla selezione degli ambiti di intervento operata dai suddetti Regolamenti e Orientamenti, ponendo al centro delle azioni dei Fondi strutturali l'obiettivo dell'innalzamento del posizionamento di tali regioni nello scenario europeo e mondiale. In quest'area il contributo della programmazione comunitaria alle priorità dell'Agenda di Lisbona rinnovata è più incisivo e pregnante, così come richiesto dagli stessi Regolamenti comunitari e dalla funzione di traino demandata a queste regioni ai fini del rafforzamento della crescita e della competitività dell'Unione nel suo complesso.

A questi obiettivi e priorità si saldano gli interventi che saranno promossi con gli strumenti della politica regionale nazionale: l'unitarietà della strategia del Quadro, nel valorizzare appieno l'effetto leva dei Fondi strutturali, consente infatti di:

- rafforzare la capacità di perseguire gli obiettivi individuati dalla strategia complessiva e puntualmente specificati nelle singole priorità;
- al contempo integrare l'azione dei Fondi strutturali, valorizzando quelle complementarità che consentono di rispondere a specifici fabbisogni puntualmente individuati.

Per il Mezzogiorno resta comunque confermata, in ragione dell'ampiezza del potenziale di sviluppo sottoutilizzato presente in questa area, l'opportunità di mantenere la quota (85 per cento) dell'intervento aggiuntivo nazionale - che ha quale specifica missione quella di contribuire a rimuovere gli squilibri economici e sociali interni al Paese e di promuovere coesione, solidarietà e diritti ¹²⁰ - pari a quella del precedente ciclo di programmazione e di promuovere, soprattutto per alcuni ambiti di intervento, una forma appropriata di unitarietà strategica.

Le priorità dovranno trovare la attuazione più appropriata nell'ambito delle scelte demandate alla programmazione operativa che, nei programmi comunitari, avverrà con l'identificazione di assi prioritari guidata dalla esplicitazione del contributo di ciascuno di essi al perseguimento degli obiettivi di questo Quadro e, per questa via, degli obiettivi di competitività, innovazione e produttività. È con questa esplicitazione che verrà motivata la concentrazione.

¹²⁰ Si veda l'articolo 119 comma 5 della Costituzione italiana richiamato in sede di assegnazione delle risorse aggiuntive nazionali per il 2007-2013 dalla Legge Finanziaria per il 2007.

Infine, come si è chiarito nell'impianto concettuale (cap. II.1), un ruolo decisivo per l'effettiva ed efficace attuazione delle priorità è affidata ai requisiti, alle condizioni, che devono essere soddisfatti per utilizzare le risorse. Le priorità sono così sorrette dalla esplicitazione delle modalità attuative con le quali assicurare l'effettivo perseguimento degli obiettivi individuati e la necessaria coerenza della impostazione strategica complessiva. È a queste indicazioni che dovranno riferirsi i criteri che governeranno le scelte in sede di programmazione operativa. In assenza di specificazioni, le indicazioni nelle priorità e le condizionalità vanno intese come riferite all'intera politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale; altrimenti viene fatto esplicito riferimento nel testo agli Obiettivi "Convergenza", "Competitività regionale e occupazione" e "Cooperazione territoriale europea", con riguardo alla politica regionale nazionale, alle aree Mezzogiorno e Centro-Nord.

Obiettivi di crescita e sviluppo per l'area della Convergenza

L'entità delle risorse direttamente collegate alla programmazione unitaria è importante soprattutto nel Mezzogiorno e, in particolare, nelle aree della Convergenza (cfr. capitolo V). Al loro impiego secondo le linee strategiche più in dettaglio oltre rappresentate è collegata l'aspettativa di incidere sui tassi di crescita e sul miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro. L'osservazione degli andamenti degli ultimi anni e le valutazioni condotte suggeriscono che un incremento nella capacità di realizzare gli interventi in tempi congrui e la conseguente duratura modifica delle condizioni di contesto costituiscono condizioni congiunte indispensabili per la crescita.

I valori modesti osservati nei tassi di crescita nella prima metà degli anni 2000 richiedono, infatti, un cambio di passo nelle politiche, innanzitutto con maggiore spesa sia relativa ai nuovi interventi, sia per portare a compimento gli interventi già definiti negli anni pregressi. È necessario, inoltre, che vengano realizzati miglioramenti tangibili nelle condizioni di vita e attrattività dei territori che non dipendono solamente e meccanicamente dalle politiche aggiuntive. Un progresso solo lento nelle condizioni generali di contesto (in particolare stato dei servizi a cittadini e imprese) che mantenesse inalterate le distanze rispetto alle aree più avanzate non risulterebbe sufficiente a migliorare in modo significativo la crescita. L'obiettivo di accelerare la crescita negli anni di attuazione della strategia fino a raggiungere e superare i valori previsti per la media UE appare possibile, ma implica un impegno da parte delle molte responsabilità coinvolte non limitato alle indispensabili maggiori realizzazioni di spesa. Il contributo coerente della politica ordinaria, in termini di realizzazioni complementari e di condizioni adeguate a valorizzare le politiche aggiuntive, appare anch'esso indispensabile.

I risultati in termini di occupazione potrebbero anche superare le stime al momento possibili, ma ciò dipenderà dal miglioramento del grado di integrazione degli interventi e, soprattutto, dall'attenzione che sarà riservata a promuovere una maggiore regolarità nelle condizioni di impiego.

Obiettivo CONVERGENZA	valori osservati nella media del periodo (*)		stima intervallo obiettivo (**)		
	2000-2006		2007-2010	2011-2013	2007-2013
Tasso di crescita del PIL (var. % media annua; valori in termini reali)	0,5		(2,1 - 2,6)	(2,8 - 3,6)	(2,4 - 3,1)
Unità di lavoro totali (var. % media annua)	0,6		(0,6 - 0,7)	(1,4 - 1,7)	(0,9 - 1,2)
	Valore osservato 2006		Stima obiettivo 2010	Stima obiettivo 2013	Stima obiettivo 2015
Tasso di occupazione (% popolazione tra 15 e 64 anni)	45,1		(46,2-46,6)	(47,4-48,3)	(48,6-50)

(*) Fonte: Istat, Conti economici territoriali per gli anni di riferimento 2000-2005 e Rilevazione Continua delle Forze

Lavoro 2006. Per l'anno 2006, il tasso di crescita del PIL e delle ULA totali dell'area Convergenza sono stimati.

(**) Le stime obiettivo sono state effettuate con l'ausilio di un modello di simulazione dell'impatto della politica regionale unitaria sull'economia. L'intervallo considera il valore reale del PIL (o delle ULA totali) dal 2006 al 2013; i sotto-periodi 2007-2010 e 2011-2013 considerano rispettivamente la crescita a partire dall'anno 2006 e dall'anno 2010. Gli obiettivi sul tasso di occupazione sono invece rappresentati in intervalli di valori puntuali per gli anni 2010, 2013 e 2015.

Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane

Descrizione della priorità

Il successo competitivo e il raggiungimento di adeguati standard di benessere e di coesione sociale dipendono in larga misura dalla diffusione di livelli elevati di competenze e capacità di apprendimento permanente nella popolazione, per le quali l'Italia necessita di uno sforzo di adeguamento importante, registrando *performance* certo non soddisfacenti rispetto ai Paesi avanzati e a molte economie emergenti (e inferiori alla media UE25) e trovandosi, malgrado alcuni miglioramenti, ancora lontana dagli obiettivi condivisi in sede europea per il 2010.

Dalla capacità di risposta dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro dipende inoltre, non poco, la possibilità di far fronte all'urgenza di incrementare i tassi di attività, in particolare quelli riguardanti la partecipazione femminile, specie nel Mezzogiorno e l'integrazione nella società degli immigrati. La promozione e il miglioramento delle competenze delle persone nelle diverse fasi della vita e nei diversi contesti (scolastico, lavorativo, ecc.) - cui intende contribuire la Priorità 1 - "*Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane*" - costituiscono infatti condizione necessaria per aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, l'inclusione sociale e la competitività dei sistemi produttivi. Ne conseguono rilevanti traguardi da porsi in termini di rafforzamento della capacità del sistema di migliorare diffusione e livelli di apprendimento nei giovani; di maggiore capacità di offrire occasioni di *life long learning* alla popolazione nel suo complesso; di rafforzare negli attori economici le competenze necessarie alla capacità di competere e di innovare.

Nel coniugare, quindi, le necessarie esigenze di competitività e di inclusione, i diversi ambiti di intervento considerati assumono la centralità degli individui e delle loro capacità rispetto agli obiettivi di crescita e coesione sociale ed economica. La priorità è infatti dedicata alla valorizzazione del capitale umano e si concentra sul miglioramento e adeguamento delle competenze delle persone e dei sistemi e strumenti relativi, attraverso un approccio *lifelong learning*. L'investimento sulle competenze diviene dunque il vero focus della priorità, anche quando si affrontano i temi dell'adattabilità delle persone ed imprese poiché tale investimento costituisce la precondizione indispensabile per gli obiettivi di competitività e di sviluppo economico e sociale. I riferimenti alle priorità del FSE sono evidenti e richiamano gli investimenti in Capitale Umano (i primi tre obiettivi globali) e quelli per l'Adattabilità (il quarto Obiettivo globale).

Permane rilevante la promozione delle pari opportunità e della non discriminazione, per cui è utile proseguire sia con un approccio trasversale che con un approccio mirato attraverso interventi specifici. La buona integrazione tra sistemi e livelli istituzionali¹²¹, la qualificazione degli strumenti e delle pratiche di intervento e la cooperazione tra attori chiave costituiscono la cornice indispensabile per dare efficacia agli obiettivi strategici identificati.

In relazione all'obiettivo di elevare le competenze degli studenti e la capacità di apprendimento della popolazione e di innalzare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, per le regioni Mezzogiorno sono identificati indicatori misurabili, per i quali saranno fissati valori *target* vincolanti (par.III.4). Contribuiranno al raggiungimento degli obiettivi i POR e un PON a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione, che ha il compito di assicurare la realizzazione di livelli di

¹²¹ Si richiama al riguardo anche il ruolo svolto dalle Province, soprattutto, al Centro-Nord per l'attuazione e gestione degli interventi.

prestazione del servizio di istruzione omogenei sul territorio nazionale e il coordinamento con le altre politiche nazionali e comunitarie per l'istruzione. Al fine di garantirne l'efficacia, l'intervento deve essere accompagnato da una chiara destinazione finanziaria delle politiche ordinarie e dalla partecipazione interistituzionale tra centro e regioni, nonché da una chiara identificazione delle azioni da intraprendere da parte dei diversi attori e delle diverse risorse, allo scopo di evitare duplicazioni di sforzi e di favorire il raggiungimento di risultati permanenti nel tempo (par. IV.3).

Alla promozione del quadro di riferimento nazionale per i sistemi della formazione e del lavoro e della loro integrazione con il sistema istruzione, nonché del migliore apporto allo sviluppo dei territori, contribuisce l'azione di rafforzamento della capacità degli attori e di realizzazione di strumenti condivisi dei due PON a titolarità del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, previsti rispettivamente per le aree CONV e CRO, da esplicarsi in linea con gli accordi che saranno definiti nelle appropriate sedi di confronto interistituzionale e partenariale a seconda dei temi rilevanti (par. IV.3).

La strategia della politica aggiuntiva, seppure con intensità e tipologie d'azione diverse nei differenti contesti territoriali, si articola in quattro **obiettivi generali**:

1.1. Rafforzare, integrare e migliorare la qualità dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro e il loro collegamento con il territorio

Le valutazioni effettuate indicano la necessità di completare i processi di riforma dei sistemi, in funzione di una loro effettiva integrazione e crescita qualitativa, valorizzandone il collegamento con le esigenze territoriali e consolidando le reti istituzionali e partenariali. La mancanza di un sistema nazionale di certificazione delle competenze e di riconoscimento delle qualifiche rappresenta un nodo da affrontare per conseguire gli obiettivi di qualità, integrazione tra sistemi, di trasparenza e spendibilità delle competenze acquisite.

In particolare nel Centro-Nord, è necessario impegnarsi per rafforzare i sistemi in direzione della loro capacità di promuovere l'apprendimento lungo l'arco della vita, rispetto al sostegno ad azioni più tradizionali. Nel Mezzogiorno occorre tradurre la programmazione in indirizzi stringenti in grado di orientare la progettazione, aumentando la selettività degli interventi e la qualità degli operatori. Ovunque andranno capitalizzate le lezioni apprese in tema di inclusione sociale e lavorativa, rafforzando l'approccio multidimensionale e partenariale nella risposta ai bisogni diversificati dell'utenza. In continuità con il periodo di programmazione 2000-2006, è fondamentale proseguire e rafforzare, in chiave strategica, gli interventi di monitoraggio e di valutazione. La ripartizione delle competenze istituzionali tra Stato centrale, Regioni, e Province richiede, al riguardo, la definizione e attuazione di meccanismi regolatori e di standard condivisi, tali da garantire i livelli essenziali delle prestazioni e da assicurare parità di trattamento a tutti i cittadini. Alcuni luoghi di confronto, metodologie e strumenti sono già stati previsti o avviati, ma richiedono ancora un forte impegno anche in termini di cooperazione interistituzionale e con le parti sociali¹²².

L'obiettivo generale è comune a tutte le aree, seppure con intensità e declinazioni operative diverse. Nel Centro-Nord lo sforzo maggiore va indirizzato verso la razionalizzazione ed innovatività degli interventi e il loro maggiore raccordo, nel rendere reali e permanenti le reti tra gli attori dei sistemi, nell'indirizzare l'offerta verso i bisogni espressi dal mondo produttivo. Nel Mezzogiorno i persistenti problemi strutturali e organizzativi richiedono un forte sostegno anche in termini di decollo dei sistemi, di una maggiore regolamentazione e selettività dell'offerta formativa, oltre che un investimento importante in termini di rafforzamento della capacità delle istituzioni di guidare ed orientare l'offerta stessa verso i maggiori bisogni e opportunità espressi dal territorio. È importante far progredire inoltre il processo di decentramento.

¹²² Si fa riferimento, in particolare, alla definizione di un sistema nazionale delle qualifiche e di certificazione delle competenze formali, non formali ed informali, alla realizzazione di un repertorio delle professioni per armonizzare le qualifiche professionali, alla realizzazione di anagrafi integrate degli studenti, alla Borsa continua nazionale del lavoro.

In funzione del risultato da conseguire, in alcuni casi occorrono azioni collettive di sostegno ai sistemi con chiari obiettivi e una precisa tempistica per la costruzione di strumenti comuni (standard condivisi e con applicazione cogente; sistema di certificazione; indagini); in altri casi è opportuno alimentare con continuità il confronto, condividere linee guida e principi leggeri (da realizzare con modalità anche diverse nelle esperienze operative), attraverso sedi di discussione/confronto e comunità di pratiche.

Gli *obiettivi specifici* sono due:

1.1.1 Migliorare la qualità dell'offerta di istruzione-formazione, i risultati dell'apprendimento e agevolare la riconoscibilità delle competenze acquisite

Questo obiettivo richiede la realizzazione e la condivisione di una strumentazione per la qualità, per la definizione delle qualifiche e per la certificazione delle competenze. Per la qualità dei sistemi: occorre intervenire con azioni di monitoraggio qualitativo, di indagine e di valutazione, definite sulla base di standard condivisi, che permettano di: a) misurare e verificare gli esiti delle azioni proposte/realizzate e la loro rispondenza e coerenza con la domanda espressa e le esigenze del territorio per aumentare la consapevolezza nei decisori; b) rendere coscienti gli utenti della qualità delle prestazioni rese e incrementare pertanto le loro aspettative e la pressione a ottenere miglioramenti. L'accreditamento delle strutture formative deve evolvere in direzione di una maggiore attenzione a indicatori sulla qualità del servizio fornito con un modello rispondente a standard minimi comuni a livello nazionale e che eviti la frammentazione dell'offerta in sistemi solo regionali e assicuri un'effettiva apertura del mercato. Si deve costruire un sistema nazionale condiviso di definizione e riconoscimento delle qualifiche e di certificazione delle competenze e di crediti formativi, di trasparenza delle qualifiche, di individuazione di standard formativi condivisi, in funzione del riconoscimento reciproco e trasparente da parte dei sistemi, delle competenze acquisite nei diversi contesti di apprendimento "formale, non formale ed informale" e nell'ambito delle diverse filiere. Un sistema di certificazione condiviso consente di rafforzare l'integrazione tra i diversi sistemi coinvolti e di supportare le politiche di mobilità. A tale ultimo riguardo, dovrà tenersi conto degli orientamenti europei in materia di costruzione di un sistema di riferimento comune (*European Qualification Framework*¹²³). Si tratta di ricondurre ad un sistema organico il lavoro in corso, le sperimentazioni effettuate e le intese raggiunte, sviluppando le proposte nell'ambito di sedi tecniche allargate (eventualmente sfruttando e ridefinendo la missione di sedi già esistenti), con la partecipazione delle istituzioni ai vari livelli di governo, le parti sociali e altri *stakeholders* (ad es. operatori del sistema formativo/educativo) e alimentando il confronto in Conferenza Stato-Regioni e la consultazione in Conferenza Unificata. Una specifica dimensione qualitativa dei sistemi è legata alla loro capacità di collocarsi nella dimensione europea e internazionale, anche valorizzando e integrando le competenze costituite dalle migliori personalità italiane all'estero. In questo ambito lo sviluppo della *cooperazione territoriale europea e internazionale*, oltre che a fornire risposte a questioni specifiche, può costituire un bagaglio di esperienze, approcci di metodo e contenuto importabili anche in altri ambiti progettuali che devono confrontarsi con la dimensione internazionale.

1.1.2 Migliorare il governo dell'attuazione, l'integrazione tra i sistemi dell'istruzione, formazione e lavoro e il rapporto con il territorio

Anche se con accentuazioni differenziate, assume rilevanza, la capacità delle Pubbliche Amministrazioni in ambiti legati alla programmazione-progettazione degli interventi, alla gestione, monitoraggio e valutazione dell'istruzione e della formazione professionale: il sistema infatti trae beneficio dall'ispirarsi a criteri comuni e condivisi che potrebbero porsi a cornice per azioni di

¹²³ Si veda il documento di lavoro della Commissione europea "Towards a european qualifications framework for lifelong learning" - Brussels, 8.7.2005 – SEC (2005) 957 e gli sviluppi successivi della discussione in ambito europeo.

trasferimento di pratiche utili e anche, nel caso, di progetti metodologici comuni¹²⁴. In particolare nel Mezzogiorno, va sostenuta la capacità dei sistemi di governo di esprimere e di “guidare” in termini programmatici chiari la qualificazione e la differenziazione della progettualità.

L’integrazione, in una chiara definizione dei rispettivi ruoli, tra sistemi e attori rilevanti (istituzioni, operatori economici e parti sociali) è, in tutti i contesti, condizione importante per il conseguimento dei risultati ed è essa stessa un fattore di qualità. Ciò richiede l’osservazione e l’analisi nel continuo delle tendenze dei sistemi locali, dell’organizzazione delle imprese e delle prospettive dei mercati in modo da definire con efficacia e tempestività i relativi fabbisogni formativi e professionali. È necessario supportare la capacità degli attori dei diversi sistemi di rafforzarsi reciprocamente, cogliendo appieno le possibilità offerte da ciascuno¹²⁵, avvantaggiandosi delle buone prassi organizzative esistenti, alimentando il dialogo per la condivisione di metodologie e standard comuni, confrontando esperienze di pratiche utili, individuando soluzioni organizzative da tradurre in principi operativi condivisi. Il collegamento con il territorio, da rafforzare, accresce la capacità del sistema di istruzione-formazione e lavoro di partecipare, con il proprio contributo ad altre iniziative di *policy*, in particolare ai progetti di sviluppo locale. Per quanto riguarda i servizi pubblici per l’impiego, è necessario insistere sul sostegno alla capacità di erogare servizi differenziati rispondenti a standard qualitativi omogenei tra le Regioni; rendere permanenti le attività di monitoraggio e di valutazione delle prestazioni rese, a partire dalla definizione di obiettivi misurabili e di standard nazionali di qualità; implementare la Borsa del lavoro (nazionale e locale).

1.2. Innalzare i livelli di apprendimento e di competenze chiave, l’effettiva equità di accesso ai percorsi migliori, aumentare la copertura dei percorsi di istruzione e formazione iniziale

L’istruzione e la formazione sono centrali per lo sviluppo e la coesione sociale, ma anche per accrescere i rendimenti individuali. Il sistema in cui si realizza l’apprendimento nella fase iniziale della vita è anche quello che rappresenta il primo inserimento degli individui nella vita sociale. In base ai risultati, alle lezioni apprese nel 2000-2006¹²⁶ e agli obiettivi da conseguire a livello nazionale, l’istruzione e formazione iniziale rappresentano una priorità della politica aggiuntiva, complementare a quella ordinaria, anche in funzione dell’accelerazione dei processi di innovazione e riforma. Il ritardo in termini di istruzione e formazione non è solo un problema specifico del Mezzogiorno. Permangono tuttora diffusi segnali di inadeguatezza e di forte disomogeneità sulla quantità di istruzione e di formazione (partecipazione e conseguimento di titoli), sulla qualità degli apprendimenti (le competenze acquisite) e sull’equità di accesso al sistema e delle sue prestazioni. La forte criticità rilevata nei livelli di competenza, specie nel Mezzogiorno, e del suo presumibile peso sul ritardo innovativo del paese, invita a continuare a dare priorità, in termini quantitativi, alle politiche intraprese nel 2000-2006 e a modularle per affrontare le criticità evidenziate nei percorsi di istruzione e formazione iniziale in relazione alle competenze acquisite e per considerare opportunamente l’evoluzione del contesto istituzionale e demografico. Principi di valutazione e accertamento dei meriti sono necessari per creare un sistema adeguato di incentivi che, soprattutto nel Mezzogiorno, torni a motivare studenti e insegnanti. Mobilitazione locale è quella necessaria perché, sui progetti relativi alla scuola, cresca l’aspettativa e dunque la pressione sociale, anch’esse parte della motivazione. In considerazione di ciò, le Regioni hanno già affermato, nel Documento Strategico per il Mezzogiorno, la volontà di intervenire in modo coordinato in materia di istruzione per fronteggiare i rilevanti problemi presenti nell’area. Per quanto concerne il sostegno finanziario dei fondi comunitari, gli interventi descritti nell’obiettivo 1.2.1 saranno realizzati solo nelle Regioni della “Convergenza”; nelle stesse Regioni, inoltre, sarà maggiormente concentrato l’intervento

¹²⁴ Ad esempio: l’impiego di sistemi di monitoraggio a fini gestionali, portando tutti gli attori a livelli omogenei; l’accelerazione dei processi di costruzione e di interoperabilità delle anagrafi degli utenti.

¹²⁵ È il caso ad esempio della creazione di reti e la condivisione di progetti tra le scuole, le agenzie formative e altri attori quali università, centri di ricerca e tecnologici, reti tematiche sull’educazione ambientale, poli culturali; le iniziative di alternanza scuola/formazione e lavoro, l’utilizzo di infrastrutture disponibili per le azioni dei diversi sistemi.

¹²⁶ Cfr. Il Documento Strategico Preliminare Nazionale, il Documento Strategico Mezzogiorno e i Documenti Strategici Regionali.

previsto nell'obiettivo specifico 1.2.2.

Gli *obiettivi specifici* sono tre:

1.2.1 Accrescere il tasso di partecipazione all'istruzione e formazione iniziale

L'evoluzione normativa più recente riconosce a tutti il diritto a conseguire un diploma o una qualifica entro il diciottesimo anno di età, mobilitando una pluralità di canali, attori e responsabilità. L'esperienza di questi anni evidenzia la necessità di intervenire sui sistemi di istruzione e di formazione per rafforzare la capacità di copertura degli utenti della formazione iniziale, rafforzare la relazione tra scuola e territorio e integrare esperienze innovative nella didattica tradizionale.

Per contrastare la dispersione, tuttora rilevante e per aumentare l'inclusività del sistema istruzione/formazione è necessario implementare percorsi integrati, flessibili, basati su metodologie fortemente innovative, condivisi con tutti i soggetti del territorio, capitalizzando le esperienze della precedente programmazione. Infine, maggiore equità e coesione potranno derivare dal sostegno ai soggetti deboli¹²⁷, sostenendo il recupero e reinserimento nel sistema di individui che hanno abbandonato (o rischiano di abbandonare) il sistema scolastico e della formazione professionale. A tali azioni si accompagneranno interventi di sensibilizzazione delle famiglie, anche per favorire l'integrazione degli stranieri nella scuola.

Si tratta in particolare di rendere gli istituti scolastici maggiormente attraenti, migliorando le strutture, dotandole di spazi polifunzionali, di laboratori e di ambienti adatti anche all'autoformazione e la formazione degli insegnanti. Inoltre si intende sviluppare gli istituti scolastici come spazi ricreativi e per lo sport, al fine di fare della scuola un luogo di sviluppo della socialità funzionante nelle ore extra - curricolari. Si porrà maggior enfasi sugli interventi finalizzati al risparmio energetico e a migliorare l'accessibilità delle scuole agli allievi diversamente abili ed agli altri gruppi svantaggiati. Gli interventi di natura infrastrutturale dovranno rispondere ad una domanda del territorio, operando una selettività degli interventi in base ai fabbisogni e rispettando i pertinenti vincoli, in particolare la non eleggibilità del finanziamento di nuove strutture scolastiche a valere sulle risorse comunitarie.

1.2.2 Innalzare i livelli medi dell'apprendimento, promuovere le eccellenze e garantire un livello minimo di competenze per tutti

La promozione della qualità del sistema di istruzione e formazione, necessaria per fare acquisire a tutti le competenze chiave per apprendere poi lungo tutto l'arco della vita, diversificare le proposte formative in risposta ai bisogni dei singoli e raggiungere competenze riconosciute a livello nazionale è centrale per la politica dell'istruzione e formazione. Per conseguire questo obiettivo specifico occorre:

- migliorare l'orientamento degli individui nella scelta dei percorsi;
- favorire l'integrazione tra orientamento allo studio e al lavoro, affinché la scelta dei percorsi formativi avvenga sulla base della conoscenza dei dati relativi alle prospettive occupazionali;
- promuovere azioni di incentivazione dell'accesso a percorsi di istruzione e formazione scientifica e tecnologica, con attenzione alla partecipazione femminile.

Nel Mezzogiorno in particolare, il persistere di livelli insufficienti delle competenze acquisite richiede un intervento, deciso e coordinato¹²⁸. Tutto ciò richiede anche interventi volti a qualificare e motivare le risorse umane che operano nel sistema e adeguata strumentazione. L'anagrafe integrata degli studenti rappresenta in proposito uno strumento importante di ausilio nella lotta contro la

¹²⁷ Ad esempio tramite incentivi per i più capaci che versano in condizioni meno favorevoli; azioni di sostegno diretto e di sensibilizzazione per l'integrazione degli stranieri e di altri soggetti più esposti al rischio dell'insuccesso scolastico/formativo e dell'emarginazione sociale.

¹²⁸ Cfr. Documento Strategico Mezzogiorno.

dispersione e per la conoscenza dei contesti e degli utenti per la maggiore efficacia agli interventi posti in essere.

1.2.3 Accrescere la diffusione, l'accesso e l'uso della società dell'informazione nella scuola e nel sistema formativo

Il sistema scolastico e formativo può migliorare le proprie funzioni e contribuire alla diffusione delle abilità nell'uso delle nuove tecnologie se lo si rafforza agendo sulle dotazioni tecnologiche e telematiche, sulla didattica (incluso l'*e-learning*), e sui servizi aggiuntivi e avanzati¹²⁹. Benché molte scuole dispongano di computer e collegamento ad Internet, le nuove tecnologie non sono ancora entrate pienamente nella didattica. Il rapporto studenti/computer è diminuito negli anni, attestandosi complessivamente, nel 2006, a 10,4 per tutti gli ordini e gradi di scuola a livello nazionale e a 10,2 nelle sei regioni dell'Obiettivo 1 (2000-2006)¹³⁰, grazie anche all'intervento del PON "La scuola per lo sviluppo" 2000-2006. Tuttavia, le attrezzature sono soggette a rapida obsolescenza (a livello nazionale solo il 34,5 per cento dei computer è di ultima generazione). Inoltre, seppure il 86 per cento delle scuole possiede un collegamento Internet, solo il 58 per cento utilizza l'e-mail didattica e solo il 32 per cento è dotato di computer nelle aule (rivelando una penetrazione limitata delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella didattica rispetto ad altri paesi europei, che presentano un dato medio del 61 per cento UE-25)¹³¹.

Il miglioramento e la consuetudine nell'uso delle tecnologie per l'apprendimento è fattore riconosciuto come essenziale per tutti. In particolare, le aree rurali e marginali, nonché le persone a rischio di esclusione sociale, possono enormemente beneficiare dalla maggiore diffusione, promozione dell'utilizzo e accesso della società dell'informazione per la scuola e la formazione. Oltre che i nodi legati all'obsolescenza tecnologica, rimangono da superare quelli relativi a costi e alla sostenibilità dei servizi e di funzionamento, e alla velocità di connessione spesso indispensabile per supportare i servizi stessi. L'utilizzo delle opzioni tecnologiche disponibili dovrà essere coerente con il principio della neutralità tecnologica.

1.3. Aumentare la partecipazione a opportunità formative di base e avanzate lungo tutto l'arco della vita

La situazione italiana riguardo alla scolarizzazione delle persone in età lavorativa, occupate e non, e alla modesta partecipazione alle attività di istruzione e formazione è critica ovunque, registrando nuovi analfabetismi, forti difficoltà nell'accesso e nel mantenimento del lavoro, inadeguatezza e rapida obsolescenza delle competenze acquisite. Si mira ad aumentare l'orientamento al *life long learning* dei sistemi, focalizzandosi sui contenuti dell'apprendimento in termini di efficacia e di equità nell'acquisizione di competenze, di spendibilità delle stesse, di conseguimento di livelli alti di qualificazione correlati a innovazione e competitività. È urgente incrementare le opportunità di apprendimento per la popolazione adulta considerando le necessità di diversi *target* di utenza (identificabili per genere, livello d'istruzione, età, cittadinanza, condizione nel mercato del lavoro) e dei territori. Si tratta dell'ambito in cui il ritardo del Paese è più evidente e generalizzato e su cui è indispensabile indirizzare le risorse aggiuntive in tutte le aree, nel quadro di uno sforzo di rinnovamento di contenuto e di adeguata e coerente destinazione finanziaria delle politiche ordinarie. E' inoltre importante l'attenzione ai giovani che hanno abbandonato il sistema di istruzione formale, promuovendo l'acquisizione di un titolo secondario o di una qualifica, attraverso percorsi tradizionali, ma anche forme innovative e informali, differenziate e personalizzate e, ove opportuno, con l'utilizzo delle tecnologie informatiche. La costruzione di un sistema di formazione

¹²⁹ Su questi aspetti si possono inoltre capitalizzare le esperienze del ciclo 2000-2006 e, in particolare, quelle dei Centri Polifunzionali di Servizio, utili anche per rafforzare il legame scuola-formazione e territorio.

¹³⁰ Fonte: MPI, *Osservatorio permanente sulle tecnologie per la didattica nella scuola italiana*, lettura effettuata a Dicembre 2006 su un campione complessivo pari all'83,4 delle istituzioni scolastiche presenti su territorio nazionale di ogni ordine e grado.

¹³¹ Fonte: Empirica-Learning, Head Teacher Surveys 2006.

permanente necessita di una cornice, anche giuridica, che consenta lo sviluppo di una regia sul tema.

Gli **obiettivi specifici** sono tre:

1.3.1 *Garantire l'accessibilità a opportunità formative, certificate, per le competenze chiave e la cittadinanza attiva*

Le politiche aggiuntive contribuiscono ad assicurare offerte formative rivolte soprattutto a persone per le quali la formazione permanente costituisce una risorsa per l'integrazione sociale e lavorativa; ad attivare reti coordinate dei soggetti che erogano le diverse offerte di servizi formativi e orientativi; ad introdurre sistemi di monitoraggio, valutazione e certificazione delle competenze. Riguardo alle reti necessarie, l'obiettivo primario è l'ottimizzazione e il miglioramento delle strutture esistenti aprendole a tutti i soggetti del territorio, intervenendo con nuove strutture laddove ce ne sia effettiva necessità. In questo modo si favorisce anche la cooperazione tra attori diversi. A sostegno delle scelte degli individui deve essere potenziato un sistema capillare di informazione e orientamento che possa raggiungere coloro che meno sono in grado di individuare le occasioni formative e di operare scelte consapevoli.

1.3.2 *Sostenere la costruzione di un sistema nazionale di formazione superiore per aumentare la competitività*

Lo sviluppo sistematico di competenze tecniche di alto livello – ancorate ai fabbisogni e alle prospettive dei territori e mirate alla competitività – richiede il potenziamento di specifici percorsi di alta formazione e formazione superiore, razionalizzando quelli esistenti, individuando con attenzione le nuove esigenze, legandoli a forme di alternanza e praticantato, sostenendo la realizzazione di reti di centri di eccellenza, creando network con sistemi d'impresa, poli culturali, turistici e formativi, centri di ricerca, università, reti delle nostre eccellenze all'estero e promuovendo l'internazionalizzazione e la mobilità. Ciò in congiunzione con la necessità di potenziare l'orientamento e l'incentivazione alla frequenza di percorsi tecnico-scientifici, specie per l'utenza femminile. Nel Mezzogiorno occorrerà in particolare sviluppare il potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione ed in aree di carattere strategico, come quella dei servizi connessi alle attività culturali e turistiche.

1.3.3 *Accrescere l'utilizzo di percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo*

Azioni per l'occupabilità e l'inclusione lavorativa di particolari *target group* sono previste in modo più specifico nelle Priorità 4 "Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale" e 7 "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione". L'investimento nelle competenze, se opportunamente integrato in azioni più articolate, costituisce comunque una indispensabile modalità di promuovere efficaci politiche per l'occupabilità, l'inclusione lavorativa e l'adattabilità ai nuovi contesti competitivi, cui va data opportuna evidenza.

L'accesso al lavoro, in particolare per i soggetti svantaggiati, richiede infatti interventi nei quali la formazione si accompagna ad azioni di politica sociale e del lavoro, realizzate da operatori e strutture qualificati e selezionati, costituendo mix differenziati a seconda delle peculiarità dei gruppi *target* e con particolare attenzione all'utenza femminile e giovanile. La strategia deve puntare anche ad evitare forme di precarizzazione e richiede un potenziamento della capacità di intervento dei servizi per l'impiego nell'indirizzare gli utenti, privilegiando strumenti efficaci¹³² che leghino l'apprendimento all'esperienza del lavoro. È rilevante, in questo ambito, rafforzare ulteriormente: la valenza formativa dell'apprendistato, anche attraverso la valorizzazione della figura del *tutor* aziendale; il riconoscimento delle competenze acquisite, da raccordare con la formazione esterna; la certificazione delle competenze. È strategico valorizzare e stimolare la capacità dell'impresa di

¹³² Ad esempio i tirocini, le *work experiences*, le forme di alternanza all'interno di percorsi scolastici e formativi, l'apprendistato.

offrire contesti efficaci e di qualità per l'apprendimento. Particolare attenzione occorrerà dedicare alla promozione delle capacità imprenditoriali e all'imprenditorialità.

1.4. Migliorare la capacità di adattamento, innovazione e competitività delle persone e degli attori economici del sistema

I temi legati all'adattabilità, all'imprenditorialità e alla promozione di sinergie tra alta formazione, innovazione, ricerca ed impresa, hanno dato risultati discontinui e necessitano di ulteriore sviluppo. La strategia complessiva delle politiche di formazione continua, collegata alla formazione permanente, deve determinare un'offerta accessibile, che abbia a riferimento un mercato più vasto e situazioni di eccellenza extraregionali, tenendo conto delle vocazioni e delle specificità territoriali. In questo ambito va perseguito il raccordo con le politiche di sviluppo rurale. Rilevante è la promozione di raccordi tra programmazione regionale e fondi interprofessionali, anche attraverso sedi di confronto istituzionali come l'Osservatorio per la formazione continua. L'attrattività della formazione continua richiede una certificazione spendibile sul mercato del lavoro nazionale e transnazionale.

Gli **obiettivi specifici** sono due:

1.4.1 Sostenere politiche di formazione e politiche di anticipazione indirizzate alla competitività delle imprese

Si tratta di mettere a punto, in primo luogo, sistemi di osservazione dei cambiamenti e delle tendenze nell'organizzazione del lavoro a livello aziendale, territoriale, settoriale, nazionale e internazionale, in grado di sostenere l'innovazione e di permettere alle imprese di monitorare i mercati e introdurre mutamenti nell'organizzazione del lavoro tali da consentire maggiore competitività. Si devono anche rendere disponibili per le imprese "pacchetti" di politiche integrate, a sostegno delle trasformazioni necessarie alla competitività. Particolare rilevanza assume la formazione di figure professionali dirigenziali e manageriali, ivi comprese quelle figure di "cerniera" e di supporto all'innovazione particolarmente importanti per le PMI, per l'artigianato e nel settore agroalimentare. Il *target* "piccolo imprenditore" dovrebbe costituire una priorità per le iniziative di formazione, da costruire con attenzione sui contenuti, modalità di *delivery* e *format* didattici. Particolarmente importante il sostegno all'imprenditorialità nel campo del terzo settore. Occorre anche favorire un contesto nel quale le imprese siano "soggetti attivi" nella progettazione e nella realizzazione di attività formative coerenti con le proprie esigenze. Questione di rilievo, su cui sollecitare anche l'attenzione delle strategie dei fondi interprofessionali, è la formazione dei responsabili delle risorse umane e la formazione dei rappresentanti dei lavoratori. L'obiettivo implica un elevato grado di condivisione di scelte e di definizione di modalità organizzative tra i partner sociali e la capacità di raccordarsi con il mondo delle imprese, con gli enti locali e con le autonomie funzionali del territorio.

1.4.2 Indirizzare il sistema di formazione continua a sostegno della capacità di adattamento dei lavoratori

Lo sviluppo e il potenziamento della formazione continua richiede il confronto e l'accordo con le parti sociali e la definizione di modalità organizzative in grado di allargare la platea di destinatari, assicurare innovazione nei contenuti, qualità e continuità degli interventi e messa a regime degli elementi innovativi. Una particolare attenzione deve essere posta già in fase di programmazione degli interventi, in modo da definire percorsi diversificati in funzione delle diverse esigenze dei beneficiari. A titolo esemplificativo, va evidenziata la necessità, per i lavoratori con contratti flessibili, che la formazione sia collegata ad altri interventi volti a favorirne la stabilizzazione, anche in considerazione delle esigenze del mondo produttivo. La programmazione degli interventi formativi rivolti agli adulti dovrà considerare la necessità di promuovere l'"invecchiamento attivo" della popolazione per favorirne la permanenza sul mercato del lavoro. Occorreranno anche politiche per la promozione e l'accesso, in particolare dei lavoratori con bassa qualificazione, politiche di

contrasto alle discriminazioni e di valorizzazione della risorsa degli immigrati, in particolare sui luoghi di lavoro; politiche di conciliazione (politiche degli orari, dei tempi, accesso ai servizi per l'infanzia, gli anziani, ecc.) per favorire l'accesso alla formazione continua, in particolare da parte delle donne; interventi per contrastare l'esclusione delle donne dal lavoro e la segregazione occupazionale e promuoverne l'accesso ad occasioni di formazione qualificate. Gli interventi rivolti al management della ricerca dovrebbero riuscire a coniugare i saperi teorici e quelli pratici. Infine, vanno proseguite e migliorate nei contenuti le azioni di *capacity building* per le Amministrazioni Pubbliche, finalizzate a mettere in grado le istituzioni di rinnovarsi al proprio interno e meglio sostenere le innovazioni necessarie.

ALLEGATO 9

“Osservazioni ANCI e UPI sulla proposta di intesa della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome relativa all’attuazione del Titolo V in materia d’istruzione”



Osservazioni ANCI e UPI
sulla proposta d'Intesa della Conferenza della Regioni e delle
Province autonome relativa all'attuazione del Titolo V –
parte II - della Costituzione in materia di Istruzione
– MASTER PLAN DELLE AZIONI –

20 Marzo 2009

Il documento adottato il 9/10/2008 dalla Conferenza delle Regioni su una bozza di Intesa tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano su finalità, tempi e modalità di attuazione del Titolo V, parte II, della Costituzione, sull'istruzione e su una sperimentazione per la migliore allocazione delle risorse umane, strumentali ed economiche previsto nella finanziaria 2008, rappresenta secondo Province e Comuni, un passo in avanti verso l'attuazione del nuovo Titolo V, pur necessitando di alcune ulteriori quanto fondamentali integrazioni e approfondimenti.

In sintesi:

- preliminarmente, poiché l'Intesa viene proposta anche a Comuni e Province dovrà esserne modificato il titolo, includendo tutti i soggetti previsti nel Titolo V;
nel merito, trattandosi di Intesa finalizzata alla ricomposizione delle funzioni dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale, in modo che il governo del sistema formativo sia coerente con l'unitarietà del sistema nazionale, la mancanza di coinvolgimento degli Enti Locali nella fase iniziale dei lavori configura una contraddizione con le dichiarazioni e gli intenti della stessa, essendosi escluso sino ad ora l'apporto di approfondimento e di riflessione che sarebbe potuto venire da Comuni e Province, indipendentemente dalle loro specifiche funzioni nelle materie trattate;

- Province e Comuni ritengono che l'occasione fornita dalla contemporaneità dell'attuazione del Titolo V con la discussione sul futuro assetto derivante dal federalismo fiscale, debba essere colta per rivedere in termini di efficacia la distribuzione di competenze tra i vari soggetti che insieme governano l'istruzione: Scuole Autonome, Comuni, Province, Regioni e Stato;

- la riorganizzazione delle funzioni sull'istruzione deve portare ad una migliore realizzazione delle funzioni stesse. Da una parte deve sollevare gli Enti locali da interventi che non corrispondono più alle funzioni generali di programmazione dell'offerta formativa e di sostegno alla qualità dell'istruzione, attribuite dalla legislazione più recente. Al contempo, deve essere rafforzata l'autonomia delle istituzioni scolastiche che pur potendo esercitare l'autonomia amministrativa, non possono in realtà decidere su molte delle loro modalità di funzionamento;

- nel documento appare troppo debole e subordinata la posizione di Comuni e Province rispetto anche alle attuali competenze di programmazione dell'offerta formativa, che dovranno avere una continuità con la definizione del piano di organizzazione delle istituzioni scolastiche sul territorio e quindi di codefinizione dei conseguenti organici:

- un altro argomento che va approfondito è quello concernente le risorse. Parallelamente al trasferimento di competenze dovranno essere assicurate le risorse economiche per farvi fronte. Comuni e Province dovranno essere coinvolti nella definizione dei LE sia nella fase della definizione delle prestazioni e della loro esigibilità, individuando le parti di finanziamento e i compiti dei diversi soggetti coinvolti a garantirli. Il criterio di ripartizione delle risorse dovrà essere concertato con le autonomie locali nel pieno rispetto della loro titolarità istituzionale;

- i contenuti dell'intesa dovranno essere rivisti anche alla luce delle modifiche nel frattempo intervenute a seguito dell'approvazione da parte del Senato dell'art. 20 dell'AS 1117;

- si ritiene che fino a quando non sarà definita, in modo più adeguato ai principi, la suddivisione di competenze e saranno mantenute attribuzioni non più coerenti con il relativo livello istituzionale, non sarà possibile ottenere il miglior funzionamento dei servizi, né raggiungere un adeguato livello di efficienza e di razionalizzazione dei costi generali del sistema;

- non è immaginabile, ad esempio, che una scuola che necessita continuamente di usare carta non sia titolare né responsabile dell'acquisto né dell'uso della carta per le fotocopie, dei registri, degli stampati, etc, che insieme alle “*spese varie d'ufficio*” sono attribuiti a soggetti diversi, Comuni e Province, che però non sono abilitati a verificarne la corretta utilizzazione dentro le scuole.

In tal senso, non è irrilevante riflettere sulla estensione della funzione organizzativa e su una ricomposizione in capo alle scuole di una funzione amministrativa che ne renda maggiormente coerente l'esercizio dell'autonomia di cui all'articolo 21 della legge 59/97, oggi eccessivamente legata da vincoli esterni alla scuola. E' necessario, infatti, il coordinamento e la collaborazione di tutti i soggetti presenti sul territorio per innalzare l'offerta dei servizi. Oggi è difficile definire in modo chiaro le responsabilità di ciascun soggetto e quindi le relazioni che le responsabilità mettono in campo.

- Nella parte relativa alla allocazione delle risorse umane, strumentali ed economiche nel punto b) si afferma la competenza per la programmazione e distribuzione territoriale “della Regione o dell'Ente locale”. Poichè non è indifferente l'attribuzione, va chiarito innanzitutto a chi e in quale sede viene decisa l'attribuzione e, inoltre, se la dizione vuole sottintendere che ogni Regione decide autonomamente se assegnare o meno le competenze di distribuzione del personale, va evidenziato che tale competenza non può essere svolta in modo diverso nel Paese.

Province e Comuni ritengono che la distribuzione del personale debba rimanere tra le competenze della Regione, che la svolgerà attraverso gli uffici scolastici regionali e provinciali secondo la configurazione che assumeranno dopo la riforma.

Sui tempi di attuazione e visto quanto ancora indeterminato rimanga ad oggi il quadro di avvio delle novazioni organizzative e gestionali introdotte dal Ministero competente, si sottolinea come la data del 1° settembre 2009 per l'avvio dell'esercizio delle funzioni possa far ricadere la gestione di un contesto organizzativo non coerente sulle Regioni e sugli Enti locali.

Emendamenti:

- Si propone di modificare il titolo includendo tra i soggetti dell'Intesa anche Comuni e Province;

- si propone di inserire nelle **premesse** le seguenti considerazioni

“Oggi, nel nuovo quadro costituzionale, la scuola è chiamata ad avere come riferimento non il solo Ministero e le sue articolazioni territoriali periferiche, ma sempre più gli enti territoriali che operano nel territorio nel quale la scuola è ubicata. Il nuovo quadro istituzionale rappresenta dunque un sistema complesso che presuppone una forte interazione tra i vari soggetti e che richiede un salto di qualità nel cammino delle riforme in un’ottica di governance territoriale.

Un sistema che ha richiesto nuovi percorsi metodologici, una rete capillare di intese, per raccordare l’attività delle istituzioni scolastiche autonome con quella dei Comuni e delle Province.

Le autonomie scolastiche senza il fondamentale riferimento all’ambito territoriale in cui operano rischiano di porsi come soggetti deboli, titolari di una serie di responsabilità che non gli appartengono direttamente e che non sono singolarmente in grado di sostenere”.

“L’occasione fornita dalla contemporaneità dell’attuazione del Titolo V con la discussione sul futuro assetto derivante dal federalismo fiscale, deve essere colta per rivedere in termini di efficacia la distribuzione di competenze tra i vari soggetti che insieme governano l’istruzione: Scuole Autonome, Comuni, Province, Regioni e Stato.

La riorganizzazione delle funzioni sull’istruzione deve portare ad una migliore realizzazione delle funzioni sollevando gli Enti Locali da interventi che non corrispondono più alle funzioni generali di programmazione dell’offerta formativa e di sostegno alla qualità dell’istruzione e rafforzando l’autonomia delle istituzioni scolastiche.”

- si propone di inserire tra gli **obiettivi** il seguente impegno:

“I contenuti dell’intesa dovranno essere rivisti anche alla luce delle modifiche nel frattempo intervenute a seguito dell’approvazione da parte del Senato dell’art. 20 dell’AS 1117 (art.20 AC 2105)”

“Comuni e Province dovranno concorrere insieme a Regioni e Stato nella individuazione dei LE nella fase della definizione delle prestazioni e della loro esigibilità, individuando le parti di finanziamento e i compiti dei diversi soggetti coinvolti a garantirli.”

“Parallelamente al trasferimento di competenze dovranno essere assicurate le risorse economiche per farvi fronte Il criterio di ripartizione delle risorse dovrà essere concertato con le autonomie locali nel pieno rispetto della loro titolarità istituzionale.”

A) ripartizione della funzione normativa:

lettera a) punto 5 “criteri per l’organizzazione generale dell’istruzione scolastica”: è opportuno precisare meglio il significato introducendo una declinazione del termine;

B) allocazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici dell’istruzione e dell’istruzione e formazione professionale

lettera b): si propone la riformulazione del primo periodo come segue:

“Le Regioni, fatto salvo il trasferimento di funzioni amministrative a Comuni e Province di cui al decreto legislativo 112/98, e ai sensi di quanto sancito dall’art. 118 Cost., si impegnano per la produzione di una propria normazione organica nell’ambito ed a completamento delle disposizioni dello Stato attraverso un percorso di individuazione e condivisione, con gli Enti Locali, degli obiettivi, delle modalità, degli strumenti e delle risorse per raggiungerli, specificamente in materia di:”

lettera b): al punto 1) aggiungere:
esclusivamente per lo svolgimento di funzioni regionali

lettera b): si propone l’inserimento di un ulteriore punto 14 così formulato:

“Istituzione di una Conferenza Regioni Autonomie Locali che annualmente raccordi gli esiti del dimensionamento e le necessità di personale conseguente, aperta alla garanzia del rispetto dell’autonomia delle scuole”.

lettera b): al termine della elencazione dopo il punto 14 inserire il seguente periodo:

Tali questioni dovranno essere oggetto di una successiva intesa, attuativa del documento in esame, che sia propedeutica alla produzione di un'organica normativa regionale nelle materie di cui alla lettera B) punto b) del documento.

C) allocazione delle risorse umane, strumentali ed economiche:

riformulare la lettera a) come segue:

“l'esercizio delle funzioni trasferite avverrà successivamente all'assegnazione delle risorse umane strumentali ed economiche”;

modificare la parte finale del punto b) come segue:

“... e per quanto riguarda la programmazione e la distribuzione territoriale, fermo restando quanto stabilito nella Conferenza Regioni-Autonomie locali dalle Regioni, sentiti gli Enti Locali;

E) attuazione della sperimentazione.

Lettera a) punto 2:

dopo le parole *valutazione regionale*, inserire le seguenti: *“d'intesa con Comuni e Province”*

Lettera a) punto 5:

Inserire dopo le parole Stato e Regioni, *“ Province e Comuni”*,

Lettera a) punto 6:

Inserire alla fine del periodo, dopo la parola *riassegnarli*:

“e suddivise tra le varie Istituzioni pubbliche che hanno concorso al raggiungimento degli obiettivi”

Lettera c punto 2) aggiungere alla fine del periodo:

“tra le Istituzioni pubbliche che hanno concorso al raggiungimento degli obiettivi”

E) attuazione della sperimentazione

Lettera c) punto 4:

al secondo periodo, dopo le parole “*in alternativa l’Accordo può individuare un organismo già operante nella Regione*”, aggiungere “*che comprenda la rappresentanza di Province e Comuni*”....

PATTUIZIONE FINALE

All’inizio della prima frase, dopo Stato e Regioni aggiungere, “*Province e Comuni*”

Sembra infine opportuno ricalibrare i tempi previsti.

ALLEGATO 10

Proposte di emendamenti ANCI sul disegno di legge di conversione del d.l. 1 settembre 2008, n. 137, recante "Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università".



Proposte di emendamenti

Disegno di legge di conversione del d.l. 1 settembre 2008, n. 137, recante “Disposizioni urgenti in materia di istruzione e università”

AC 1634

Art. 4
(Insegnante unico nella scuola primaria)

*Al comma 1 sostituire le parole “le istituzioni scolastiche costituiscono classi affidate ad un unico insegnante e funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali.” con le seguenti parole “**le istituzioni scolastiche possono costituire, affiancando le attuali modalità organizzative, classi affidate ad un unico insegnante funzionanti con un orario di settecentonovantadue ore annue, cui deve essere garantito un numero adeguato di docenti per il sostegno**”.*

Motivazione

Il comma in questione, nel definire l'orario delle classi della scuola primaria e le modalità di assegnazione delle classi stesse all'insegnante, tratta materie che rilevano sia in relazione ai livelli di erogazione del servizio scolastico sia all'organizzazione didattica.

Pare, dalla relazione d'accompagnamento, che si tenda a definire la quantità di ore che garantiranno il diritto costituzionale all'istruzione obbligatoria e gratuita. È evidente che un tema del genere non può essere trattato con un provvedimento d'urgenza, peraltro volto al contenimento della spesa pubblica, senza gli approfondimenti ed i confronti dovuti, anche in relazione al disegno di legge sul federalismo fiscale approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri dello scorso 11 settembre 2008.

In ogni caso, la definizione dei piani di studio, degli orari, dei limiti di flessibilità interni nell'organizzazione delle discipline, è demandata dall'art. 7, comma 1, lettera a), della legge 28 marzo 2003, n. 53, a regolamenti di delegificazione che, a norma del comma 2 dello stesso articolo, devono essere definiti “previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome”

Inoltre, il dettaglio con il quale si definisce l'orario settimanale delle classi e le modalità di assegnazione dell'insegnante, viola il principio costituzionale dell'autonomia delle Istituzioni Scolastiche. Non a caso, ad esempio, l'art. 7 del D.Lgs. 19 febbraio 2004, n.59, individua il monte orario su base annua (commi 1, 2 e 3) e assegna alle Istituzioni Scolastiche il compito di stabilire le modalità dello svolgimento delle attività didattiche sulla base del piano dell'offerta formativa.

Oltre a quanto sopra si rileva l'ambiguità della formulazione adottata: “... le istituzioni scolastiche costituiscono...” che non permette di comprendere se ci si trovi di fronte ad un obbligo o ad una facoltà.

Con le proposte si prevede la possibilità, laddove ve ne sia la richiesta da parte delle famiglie, di formare classi con orario di 792 ore annue (mediamente 24 ore settimanali), che affiancheranno le classi funzionanti secondo gli attuali modelli organizzativi con il tempo prolungato e tempo pieno, ed è garantita la fruizione del tempo pieno per le famiglie che diversamente sarebbe costrette a rivedere l'intera organizzazione familiare di conciliazione dei tempi, che avrebbe notevoli ripercussioni, penalizzando in particolar modo le donne e il loro lavoro.

Il Ministero deve garantire l'assegnazione di docenti necessari, laddove nella classe siano presenti alunni con disabilità.

Art. 4
(Insegnante unico nella scuola primaria)

*Al comma 1, secondo periodo, dopo le parole “articolazione del tempo-scuola” aggiungere le seguenti parole **“garantendo l’organico anche per il tempo pieno, secondo l’attuale organizzazione.”***

Motivazione

Il comma in questione, nel definire l’orario delle classi della scuola primaria e le modalità di assegnazione delle classi stesse all’insegnante, tratta materie che rilevano sia in relazione ai livelli di erogazione del servizio scolastico sia all’organizzazione didattica.

Pare, dalla relazione d’accompagnamento, che si tenda a definire la quantità di ore che garantiranno il diritto costituzionale all’istruzione obbligatoria e gratuita. È evidente che un tema del genere non può essere trattato con un provvedimento d’urgenza, peraltro volto al contenimento della spesa pubblica, senza gli approfondimenti ed i confronti dovuti, anche in relazione al disegno di legge sul federalismo fiscale approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri dello scorso 11 settembre 2008.

In ogni caso, la definizione dei piani di studio, degli orari, dei limiti di flessibilità interni nell’organizzazione delle discipline, è demandata dall’art. 7, comma 1, lettera a), della legge 28 marzo 2003, n. 53, a regolamenti di delegificazione che, a norma del comma 2 dello stesso articolo, devono essere definiti “previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome”

Inoltre, il dettaglio con il quale si definisce l’orario settimanale delle classi e le modalità di assegnazione dell’insegnante, viola il principio costituzionale dell’autonomia delle Istituzioni Scolastiche. Non a caso, ad esempio, l’art. 7 del D.Lgs. 19 febbraio 2004, n.59, individua il monte orario su base annua (commi 1, 2 e 3) e assegna alle Istituzioni Scolastiche il compito di stabilire le modalità dello svolgimento delle attività didattiche sulla base del piano dell’offerta formativa.

Oltre a quanto sopra si rileva l’ambiguità della formulazione adottata: “... le istituzioni scolastiche costituiscono...” che non permette di comprendere se ci si trovi di fronte ad un obbligo o ad una facoltà.

Si garantisce, laddove ve ne sia la richiesta da parte delle famiglie, la fruizione del tempo pieno per le famiglie che diversamente sarebbe costrette a rivedere l’intera organizzazione familiare di conciliazione dei tempi, che avrebbe notevoli ripercussioni, penalizzando in particolar modo le donne e il loro lavoro.

ALLEGATO 11

Quaderno bianco sulla scuola. Una scuola di qualità per tutti.

Ministero della Pubblica Istruzione

Settembre 2007

Estratto



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

*Ministero
della Pubblica Istruzione*

QUADERNO BIANCO SULLA SCUOLA

Settembre 2007

Spesa per l'istruzione sul Pil e per studente

L'impegno finanziario per l'istruzione dell'Italia, una volta misurato in modo appropriato, appare rilevante nella comparazione internazionale (Tavola 1.5).

Tavola 1.5 - Spesa per l'istruzione scolastica: confronto internazionale. Anno 2003.

Paesi	In rapporto al PIL (%)			In rapporto alla spesa pubblica totale	Spesa pubblica per studente ² (euro ai poteri di acquisto) ³	
	Pubblica	Privata	Totale		Pubblica	In base al numero degli studenti normalizzato per le ore di lezione ⁴ (stima)
Italia	3,5	0,1	3,6	7,4	5.710	5.172
Francia	4,0	0,3	4,2	7,5	5.288	4.749
Germania	2,9	0,6	3,5	6,3	4.856	5.076
Gran Bretagna	4,0	0,6	4,6	8,8	4.964	4.998
Grecia	2,6	0,2	2,8	5,3	3.378	2.923
Spagna	2,8	0,2	3,0	nd	4.184	3.999
Svezia	4,5	nd	4,5	8,3	4.015	4.638
Finlandia	3,9	nd	4,0	8,0	4.787	5.558
Canada ⁵	3,2	0,3	3,6	8,2	4.773	nd
Stati Uniti	3,9	0,3	4,2	10,4	6.580	nd
Giappone	2,7	0,3	3,0	7,9	5.038	nd
Media OCSE¹	3,5	0,4	3,9	9,0	4.623	4.623

Note: 1. Media dei rapporti dei diversi paesi. 2. Scuole pubbliche e private (salvo che per Italia, dove il dato si riferisce alle sole scuole pubbliche). 3. La spesa nazionale in valuta nazionale è convertita utilizzando l'indice della parità dei poteri di acquisto (PPA) del 2003 relativa al Pil. I valori in dollari USA ai poteri di acquisto calcolati dall'OCSE sono quindi convertiti in euro. 4. Per ogni paese viene calcolato un indicatore del numero di ore di lezione (obbligatorio) di uno studente nella media dei 12 anni di studio sulla base delle ore curricolari rilevate dall'OCSE per le varie età (OCSE Education at a Glance - Tavola D.1.1) e viene trasformato in un indice ponendo il valore della media OCSE pari a 1. La spesa per studente viene quindi divisa per tale indice. Per la Gran Bretagna, il valore indicato è stimato sulla base delle ore di lezione applicate in Inghilterra (la Scozia ha un regime leggermente diverso). Per l'Italia, dove gli anni per completare il ciclo secondario superiore sono 5, vengono considerati 13 anni in tutto anziché 12. 5. Dati 2002.

Fonte: OCSE Education at a Glance (2006) – Elaborazioni dalle Tavole B.2.1.b, B.4.1, B.1.1.c, D.1.1.

In termini di Pil, la spesa totale (pubblica e privata) per l'istruzione fino alla secondaria superiore⁹⁶, pari al 3,6 per cento, è inferiore alla media OCSE (3,9 per cento), e a quella di diversi grandi paesi, la componente pubblica (che, con un peso del 3,5 per cento sul Pil, è simile a quella media OCSE, pari al 3,6 per cento) non compensando la più piccola componente privata. Tenendo conto che l'Italia presenta una spesa pubblica superiore, in termini di Pil, a quella di molti paesi, la

⁹⁶ Significativamente inferiore ai livelli medi dell'OCSE è invece la spesa per l'istruzione terziaria (0,9 per cento contro 1,5 per cento, sempre in termini di Pil, con paesi come la Corea e gli Stati Uniti che investono anche 2,6 e 2,9 per cento) (Fonte: OCSE (2006), Tavola B.2.2).

componente di spesa pubblica totale dedicata alla scuola è, inoltre, decisamente inferiore a quella media dell'OCSE e della maggioranza dei paesi considerati. Ma queste misure sono ingannevoli. L'Italia ha una composizione demografica con un peso così ridotto di coorti giovani che, in termini di studenti, la spesa pubblica italiana eccede largamente (di ben il 24 per cento) quella media OCSE ed è superata unicamente da quella degli Stati Uniti⁹⁷.

Circa metà della maggiore spesa per studente nella scuola è legata al fatto che ogni studente italiano trascorre in aula un numero di ore ben maggiore di quelle di un suo collega di altri paesi⁹⁸ (circa 944 ore l'anno sull'intero ciclo di istruzione, contro una media OCSE di 855 ore e, nei casi estremamente più bassi di Svezia e Finlandia, appena 740 ore), e costa dunque di più.

La lezione di questi dati è semplice:

- i peggiori risultati italiani in termini di competenze non si associano a una minore spesa; anzi questa è maggiore che altrove, sia per studente, sia (meno) per ore di lezione;
- esiste dunque un evidente problema di allocazione delle risorse finanziarie, e comunque di bassa produttività.

Il confronto incrociato fra spesa e qualità del servizio di istruzione richiede cautela.

La connessione e parziale sovrapposizione dell'istruzione con servizi di assistenza agli alunni (quali la loro custodia in orari che eccedono quelli di istruzione, anche come alternativa o integrazione della cura familiare) o in genere ai giovani (come nel caso, che caratterizza l'Italia assieme ad altri paesi, in cui l'istruzione per gli studenti diversamente abili viene offerta dalle scuole) accentuano il fatto che l'efficacia comparata di una data istituzione pubblica non può essere compiutamente valutata in modo indipendente da una valutazione dell'operato di istituzioni complementari. E', in particolare, possibile che sul personale e sulle risorse finanziarie della scuola italiana ricadano compiti che in altri paesi sono svolti da altre istituzioni. Si pensi al numero assai limitato di ore di scuola degli studenti della scuola primaria della Finlandia – che è fonte evidentemente di grandi risparmi: questo aspetto può conciliarsi con i risultati eccellenti della Finlandia in termini di competenze e con uno dei più elevati tassi europei di partecipazione delle donne al lavoro solo se si considera l'operato di altre istituzioni⁹⁹.

Di questi profili e delle cautele a cui essi invitano si terrà conto, per quanto possibile, nelle pagine che seguono. Essi appaiono rilevanti, ma non tali da modificare i giudizi generali qui espressi.

Composizione della spesa

Come è noto, in tutti i paesi, la spesa per la scuola è per nove decimi spesa corrente e di quest'ultima oltre quattro quinti è destinata alla remunerazione del personale (**Tavola 1.6**). In Italia,

- la quota destinata alla spesa in conto capitale è ancora più bassa che altrove (circa 6,5 per cento contro una media OCSE di 8,5 per cento e in presenza di paesi come Stati Uniti, Giappone e Finlandia dove è tra il 10 e l'11 per cento),
- la parte di uscite correnti destinata a spese diverse dalla remunerazione del personale è più bassa che altrove (14,2 contro 18,2 per cento nella media OCSE); ma ancora più significativo è il peso ancor minore che negli altri paesi della spesa destinata ad attività diverse dai servizi strettamente

⁹⁷ Sulla spesa totale pesa anche il fatto che l'Italia ha un percorso scolastico più lungo di un anno rispetto ad altri paesi, accrescendo questo il monte ore totale di insegnamento.

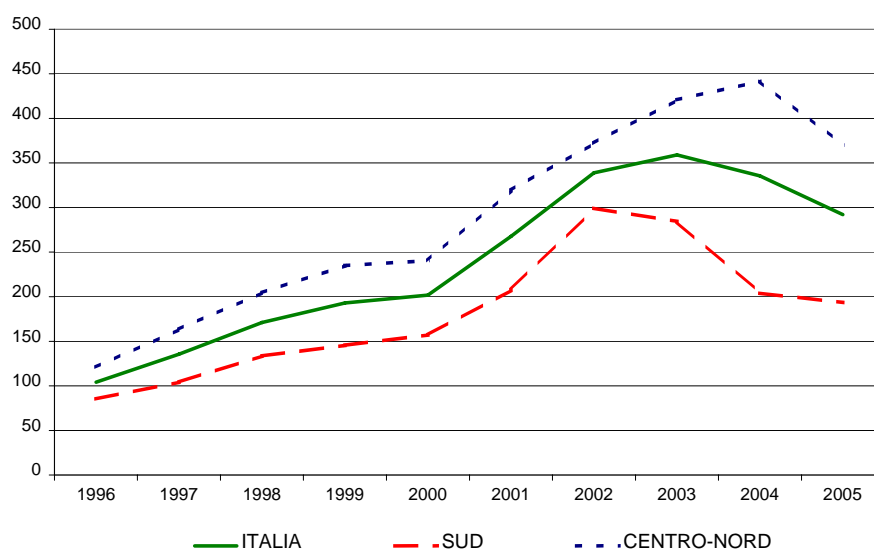
⁹⁸ Vengono qui utilizzate le ore obbligatorie di lezione.

⁹⁹ Come commenta De Mauro (2004): “A una politica scolastica «finlandese» manca in Italia la Finlandia”.

di istruzione: è basso, insomma, l'impegno finanziario per servizi di pasto, trasporto e sanitari (0,12 in termini di Pil, contro 0,21 nella media OCSE).

Lo squilibrio della spesa a sfavore della spesa in conto capitale è coerente con la percezione diffusa di problemi nella qualità e nell'agibilità del patrimonio materiale delle scuole. Per quanto riguarda le modeste spese per servizi complementari, esse indicano una limitata propensione ad accompagnare o facilitare il servizio di istruzione con attività che comportino il prolungamento dell'orario o il trasporto. In Italia, gli enti locali concentrano oltre l'85 per cento della spesa in conto capitale per l'istruzione e, malgrado una tendenza generale in crescita dal 1996 ad oggi, la spesa per studente mostra segnali di una contrazione, specialmente nel Sud del paese, con un'accentuazione del divario (cfr. [Figura 1.16](#)).

Figura 1.16 - Spesa conto capitale per l'istruzione per studente. Anni 1996-2005. (Euro per studente)



Nota: La spesa è al netto delle Università e degli istituti per il diritto allo studio universitario, benché sia possibile che una piccola quota non scorporabile della spesa dello Stato sia destinata all'università.

Fonte: Elaborazione su dati Dipartimento Politiche di Sviluppo, Conti Pubblici Territoriali, e Ministero della Pubblica Istruzione, Rilevazioni integrative.

Tavola 1.6 - Tipologia di spesa per l'istruzione scolastica, confronto internazionale. Anno 2003
(valori %).

Paesi	Composizione % della spesa			Tipologie di spesa (rapporti spesa/PIL)		
	Capitale	Corrente	quota della spesa non per remunerazione del personale ¹	Servizi core	Servizi complementari ²	Totale
Italia³	6,5	93,5	14,2	3,5	0,1	3,7
Francia	8,5	91,5	18,2	3,7	0,5	4,2
Germania	7,0	93,0	15,0	3,5	0,1	3,5
Gran Bretagna	8,1	91,9	23,2	4,3	0,3	4,6
Grecia	12,9	87,1	5,5	2,8	0,0	2,8
Spagna	8,9	91,1	13,5	2,9	0,1	3,0
Svezia	7,2	92,8	28,0	4,1	0,4	4,5
Finlandia	10,4	89,6	31,1	3,6	0,4	4,0
Canada ³	2,7	97,3	23,1	3,4	0,2	3,6
Stati Uniti	11,2	88,8	16,8	3,9	0,3	4,2
Giappone	10,6	89,4	11,3	nd	nd	3,0
Media OCSE	8,2	91,8	18,2	3,6	0,2	3,9

Note: 1. Include le spese per servizi acquistati dall'esterno: spese di manutenzione degli edifici, spese per servizi complementari (cfr. nota 2), spese per affitto dei locali, etc.; 2. Spese per pasti, servizi sanitari e trasporto alle/dalle scuole. 3. Solo scuole pubbliche.

Fonte: OCSE Education at a Glance (2006) - Tavole B.6.1, B.6.2.

Rapporto insegnanti/studenti

L'elemento dominante della maggiore spesa pubblica per studente della scuola italiana si conferma dunque il rapporto insegnanti/studenti. Gli insegnanti costituiscono, come è evidente e come l'evidenza empirica richiamata conferma, la base e la forza propulsiva di un sistema scolastico. Alle loro caratteristiche e ai principali tratti della loro carriera, decisivi per l'efficacia dell'azione educativa, è dedicato il [paragrafo 4.4](#) di questa [Parte I](#). Qui e nel prossimo paragrafo, si esaminano invece i meccanismi che portano a determinarne il numero e la distribuzione nel territorio e fra scuole. E' questione rilevante, poiché l'assenza di evidenze empiriche che suggeriscano una rilevanza di tale rapporto ai fini della efficacia dell'azione educativa e la necessità di mobilitare risorse per interventi a sostegno di tale azione indicano nel rapporto insegnanti/studente una questione da affrontare ai fini di una riallocazione delle risorse finanziarie destinate alla scuola.

Sul rapporto insegnanti/studenti si riflettono sia previsioni normative (relative all'impegno orario in aula degli studenti, alla dimensione massima delle classi e alle modalità di sostegno agli studenti diversamente abili), sia l'efficienza dell'organizzazione scolastica e della sua rete. Per esaminarne l'evoluzione è, innanzitutto, necessario un chiarimento relativo all'universo di insegnanti a cui ci si riferisce. Se consideriamo tutti gli ordini e tutti i soggetti che sono retribuiti in qualità di insegnanti; si arriva a un numero totale di circa 890 mila soggetti (nel 2006/08), che corrisponde a un rapporto insegnanti per 100 studenti di circa 11,48 (cfr. [Tavola 1.7](#)). Ma non è questo il dato impiegato nei confronti internazionali né in molte statistiche interne.

ALLEGATO 12

Scuola italiana, scuola europea? Dati e confronti. Quaderno n. 1 del maggio 2002.

Associazione TREELLE

Estratto

Il ruolo di un Servizio Nazionale di Valutazione

- Per verificare l'efficacia di un sistema o di un'organizzazione occorre disporre di una chiara definizione delle sue finalità (ad esempio: quali equilibri tra educazione, istruzione, formazione) e di criteri e metodologie per misurarne la realizzazione.
- **Il nostro Paese a tutt'oggi è privo di un Servizio Nazionale di Valutazione per la misurazione oggettiva degli apprendimenti degli studenti e per il controllo dell'efficacia/efficienza delle singole scuole.** Senza un Servizio Nazionale di Valutazione potenziato e strutturato (come già da anni si è realizzato in Paesi quali Inghilterra, Scozia, Svezia, Olanda, Francia e Spagna) i decisori pubblici, le famiglie e gli stessi protagonisti della scuola non avranno la bussola per capire dove si trova e dove sta andando il sistema scolastico italiano rispetto agli obiettivi che si è posto e nel confronto internazionale. Solo da pochi anni il Ministero dell'Istruzione ha riavviato una sistematica partecipazione, attraverso il CEDE (oggi INVALSI), a rilevazioni internazionali sugli effettivi apprendimenti degli studenti per un benchmarking tra differenti sistemi educativi.

Risultati del sistema di istruzione nazionale:

livelli di apprendimento

Le indagini internazionali rivelano che il rendimento della scuola italiana in termini di efficacia diminuisce con il progredire dei livelli di istruzione

- Il confronto internazionale delle prestazioni degli studenti è un mezzo essenziale per informare i decisori politici e l'opinione pubblica circa l'efficacia dei sistemi scolastici nazionali e il livello di preparazione dei giovani.
- **Le indagini internazionali della International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) sul profitto degli studenti** (in particolare le indagini che riguardano la comprensione della lettura, e la padronanza del curriculum matematico e scientifico) **rivelano che mentre la scuola elementare raggiunge risultati piuttosto buoni, i risultati della scuola media sono meno buoni e a livello di scuola secondaria superiore l'Italia è mediamente al di sotto dei Paesi più avanzati** (Elley, 1992; Beaton et al. 1996; 2000).
- Analogamente, a livello interno, le indagini internazionali come quelle nazionali mostrano che **le sperequazioni tra Nord e Sud sono ridotte a livello di scuola elementare, ma aumentano progressivamente nei cicli successivi.**

L'indagine OCSE/PISA (Programme for International Student Assessment) verifica in che misura la scuola prepara i giovani per la vita

- La più recente indagine internazionale sui risultati degli studenti è l'indagine dell'OCSE Programme for International Student Assessment (PISA) sui livelli di competenza funzionale di lettura, di matematica e di scienze dei quindicenni scolarizzati, che nel 2000 ha coinvolto 265.000 studenti in 32 Paesi.
- Gli indicatori messi a punto da PISA non riguardano tanto la padronanza del curriculum da parte degli studenti, ma la capacità di questi ultimi di utilizzare conoscenze e abilità apprese a scuola per affrontare il tipo di compiti e di problemi che si incontrano nella vita reale, al di fuori della scuola, e per continuare ad apprendere per tutta la vita.
- PISA valuta dunque l'efficacia dei sistemi scolastici sulla base di un criterio esterno alla scuola e pure cruciale per essa, la sua capacità di preparare i giovani "per la vita", in sintonia con quanto auspicato nel rapporto UNESCO '96 (Commissione Delors), per cui "l'educazione deve fornire le mappe di un mondo complesso e la bussola che consente di orientarvisi".

Gli studenti quindicenni italiani hanno risultati inferiori alla media OCSE

- I dati di PISA, raccolti nel 2000 e resi pubblici nel dicembre 2001, mostrano che l'Italia si colloca nel gruppo di Paesi con risultati significativamente inferiori alla media dell'OCSE in tutti e tre gli ambiti di competenza, e ha prestazioni particolarmente basse in matematica occupando una posizione compresa tra la ventiseiesima e la ventottesima⁸ nella graduatoria dei 32 Paesi partecipanti (OECD, 2001b).

Alcuni Paesi dimostrano che è possibile avere prestazioni medie elevate e allo stesso tempo omogenee...

- La Finlandia è il Paese con i risultati migliori per quanto riguarda la competenza funzionale di lettura (reading literacy), mentre il Giappone e la Corea si situano ai primi posti della graduatoria per la matematica e le scienze. Questi tre Paesi sono anche tra quelli con le minori disparità tra gli studenti con i risultati rispettivamente migliori e peggiori, dimostrando che prestazioni complessive elevate possono andare di pari passo con una distribuzione omogenea dei risultati.

...mentre altri hanno risultati complessivamente bassi e una elevata dispersione dei punteggi

- Nel complesso, le variazioni dei risultati degli studenti e l'entità delle differenze tra scuole tendono ad essere maggiori nei Paesi che incanalano presto gli studenti in diverse tipologie di scuole e programmi, come nel caso della Germania che è uno dei Paesi con il divario maggiore tra gli studen-

⁸ L'intervallo fornito è dovuto all'impossibilità di determinare con esattezza la posizione di ciascun Paese in relazione a quella dei Paesi con risultati medi molto vicini, a causa del margine di errore delle statistiche ricavate da un campione.

ti con le prestazioni migliori e peggiori.

Vi sono combinazioni di fattori a livello di politiche scolastiche e impostazioni didattiche che sono associate con risultati positivi degli studenti

- Non vi è un singolo fattore che spieghi perché alcune scuole o alcuni Paesi ottengono risultati migliori, **ma vi sono combinazioni di fattori che caratterizzano politiche scolastiche e impostazioni didattiche che sono tendenzialmente associate a risultati positivi.**
- Tendono ad avere un impatto positivo, ad esempio, l'utilizzazione delle risorse della scuola da parte degli studenti, **la disponibilità di insegnanti con un titolo universitario che corrisponde alla materia che insegnano** e un certo grado di **autonomia scolastica**. Le prestazioni degli studenti tendono inoltre ad essere migliori laddove gli insegnanti hanno aspettative elevate nei confronti degli studenti e dove **le relazioni e il clima disciplinare all'interno della classe** sono buoni (OECD, 2001b).
- “Tra le caratteristiche dei sistemi scolastici che risultano maggiormente associate con migliori prestazioni degli studenti vi sono, invece, **la presenza di esami nazionali centralizzati**, decisioni centralizzate relative al curriculum, **l'autonomia delle scuole per quanto riguarda questioni di gestione della scuola e di personale**, la possibilità da parte dei singoli insegnanti di decidere circa i metodi e gli strumenti di insegnamento più appropriati, un ruolo ridotto dei sindacati riguardo ai programmi e alla gestione della scuola e la competizione da parte di scuole private”⁹

In Italia vi sono comparativamente pochi studenti con prestazioni eccellenti

- **Il livello complessivamente basso dell'Italia è dovuto, in parte, al numero esiguo di studenti con prestazioni eccellenti.** Per quanto riguarda la lettura, solo il 5 per cento degli studenti italiani dimostra di avere le competenze corrispondenti al livello più elevato su una scala a cinque livelli, contro una media OCSE del 10 per cento e punte del 15-19 per cento in alcuni Paesi quali, in Europa, Finlandia e Regno Unito (Figura 28).
- All'estremo opposto della scala, il 5 per cento degli studenti italiani si colloca al di sotto del livello 1 della scala di competenza di lettura, cioè non riesce a portare a termine neanche le operazioni più elementari delle prove di PISA (quali localizzare una singola informazione o identificare l'argomento principale di un testo), mentre un altro 14 per cento si colloca al livello 1, dimostrando di soffrire di gravi lacune che mettono in questione la possibilità di usufruire con vantaggio di ulteriori opportunità formative, sia dentro che fuori la scuola (Figura 28).
- **Se, con il 19 per cento degli studenti che non vanno oltre il primo livello della scala di competenza funzionale di lettura, l'Italia si attesta sulla media dell'OCSE (pari al 18 per cento), tuttavia essa è ben lontana da**

⁹ Gundlach e Wößmann, Better Schools for Europe, EIB Prize 2001 (Banca Europea Investimento).

Paesi quali Finlandia, Corea, Canada e Giappone (dove la percentuale degli studenti sotto il livello 2 della scala non supera il 10 per cento) e dimostra di avere problemi che richiedono un'analisi attenta e interventi mirati per essere risolti (OECD, 2001b).

Nel caso di alcuni Paesi, tra cui l'Italia, i risultati degli studenti non sono correlati al livello di spesa...

- I bassi risultati degli studenti italiani contrastano con il più elevato costo del sistema scolastico italiano. Uno studente italiano, dall'inizio della scuola elementare a 15 anni, costa globalmente circa 60.800 dollari USA, contro una media OCSE di 43.500 dollari. All'opposto, Paesi come l'Irlanda e la Corea dimostrano che è possibile raggiungere risultati elevati con poco più della metà della spesa per studente dell'Italia.

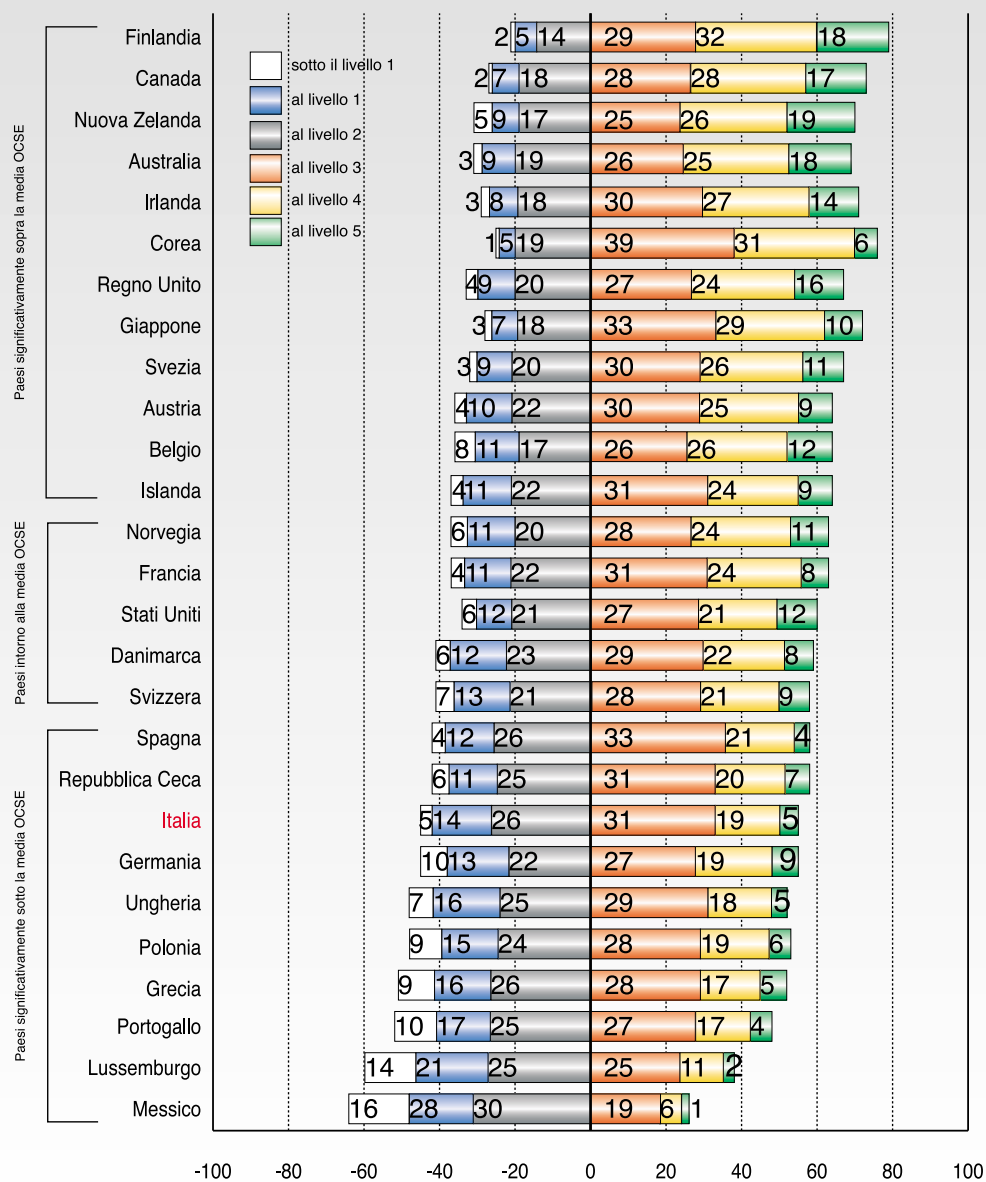
... confermando che per migliorare le prestazioni degli studenti occorre introdurre incentivi efficaci a tutti i livelli del sistema scolastico

- Tali risultati sembrano dimostrare che per molti Paesi europei un aumento della spesa per l'istruzione, oltre una certa soglia, non si traduce necessariamente in un miglioramento dei risultati degli studenti: "per fare una buona scuola ci vuole un capo di istituto capace e con forte leadership, personale di staff motivato, famiglie coinvolte e interessate, studenti con alte aspirazioni e soprattutto una buona qualità dell'insegnamento. Il tutto in un ambiente costantemente sfidato a confrontarsi e ad adottare i metodi più collaudati per migliorare i risultati"¹⁰. Investire risorse finanziarie più consistenti in un sistema privo di incentivi efficaci rischia di non avere nessun effetto sui risultati degli studenti.

¹⁰ Rapporto Excellence in school presentato al parlamento del Regno Unito dal Ministro per l'Educazione e il Lavoro D. Blunkett (Londra, 1997, p. 12).

Figura 28

Percentuale di studenti a ciascun livello della scala di competenza funzionale di lettura, 2000



Fonte: OCSE, 2001b

Nota: La linea al centro del diagramma separa gli studenti che si collocano al terzo, quarto e quinto livello della scala di competenza funzionale di lettura, in grado di fare un uso adeguato della lettura, dagli studenti che non superano il secondo livello della scala, accomunati da un'insufficiente capacità di servirsi dei testi scritti.

Risultati del sistema di istruzione nazionale: diplomi e qualifiche

Un quarto dei giovani lascia la scuola senza un titolo secondario superiore...

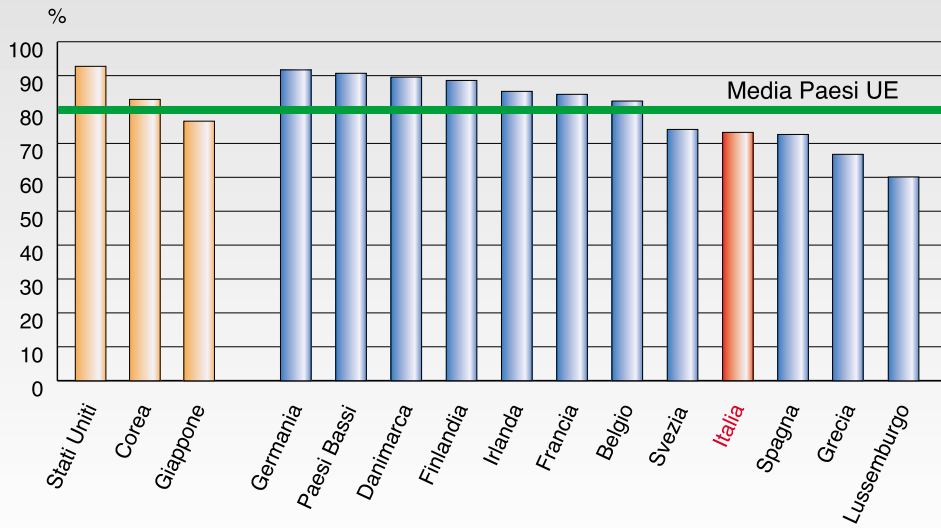
- In Italia, il tasso di conseguimento del diploma secondario superiore è del 73 per cento (nel 1999), con 10 punti percentuali di differenza tra maschi e femmine a favore delle seconde: il 69 per cento dei ragazzi e il 79 delle ragazze completano l'istruzione secondaria superiore nella popolazione dell'età normale per farlo (OECD, 2001).
- Questo significa che oltre un quarto di chi lascia la scuola, e quasi un terzo dei maschi, lo fa senza aver terminato l'istruzione secondaria superiore, una percentuale ben superiore alla media europea (20 per cento), migliore solo di quella di Spagna e Grecia (Figura 29).

... anche se i dati di tendenza dimostrano lo sforzo costante fatto dall'Italia negli ultimi 40 anni

- Tuttavia, occorre tenere conto del fatto che l'Italia è partita, negli anni '60, da tassi di conseguimento del diploma secondario superiore notevolmente più bassi di quelli della maggior parte degli altri Paesi europei.
- Se si confronta la percentuale dei diplomati di scuola secondaria superiore del 1999 con quella di 40 anni fa (rappresentata per approssimazione dalla percentuale di diplomati nella popolazione di 55-64 anni) risulta che in Italia, lo sforzo e il progresso fatti sono stati maggiori che in tutti gli altri Paesi europei, ad eccezione della Spagna: mentre in Europa la percentuale di chi consegue un diploma secondario superiore è in media duplicata negli ultimi 40 anni, in Italia tale percentuale è più che triplicata (e in Spagna è cresciuta di oltre cinque volte) (Figura 30).
- La percentuale dei diplomati superiori è cresciuta ad un ritmo ben superiore alla media europea anche negli ultimi dieci anni, come si vede confrontando la percentuale dei diplomati nel 1999 con quella nella popolazione di 25-34 anni: nel corso degli anni '90 il tasso di completamento dell'istruzione secondaria superiore è aumentato di oltre il 30 per cento (contro una media europea del 16 per cento (OECD, 2001).
- I dati nazionali consentono di seguire da vicino questa progressione: il numero di maturi per cento persone di diciannove anni è passata dal 54 per cento nel 1991/92 al 68 per cento nel 1996/97 (Figura 31). Per capire l'efficacia della scuola attuale, da questo punto di vista, bisogna privilegiare le analisi sui giovani di oggi piuttosto che sulla popolazione nel suo complesso. Queste ultime sono utili se si vuole affrontare il problema di come alfabetizzare gli adulti e, nel caso italiano, particolarmente gli anziani.

Figura 29

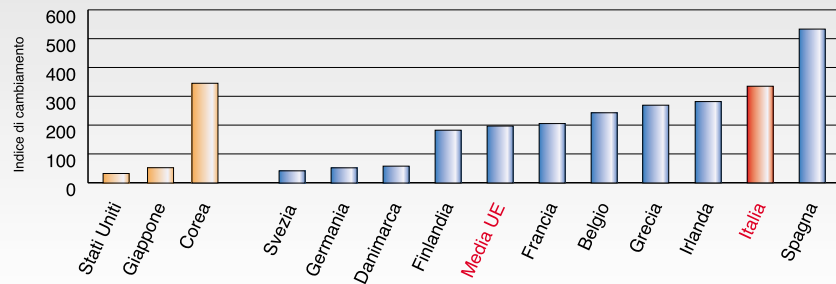
Tasso di conseguimento del diploma secondario superiore, 1999



Fonte: OECD, 2001

Figura 30

Cambiamento della percentuale di diplomati, 1959-1999
(percentuale di diplomati nella fascia 55-64 anni = 100)



Fonte: OECD, 2001

Dall'istruzione al mondo del lavoro

Partecipazione al mondo del lavoro e reddito sono legati al livello di istruzione raggiunto

- Il 15 per cento dei giovani di 15-19 anni e oltre il 30 di quelli di 20-24 anni non sono coinvolti in attività di istruzione o formazione professionale né sono inseriti nel mondo del lavoro (OECD 2001). Tali percentuali sono due volte più alte rispetto a quelle medie dell'Unione Europea (7 per cento e 16 per cento rispettivamente), indicando che la più breve permanenza nel sistema di istruzione/formazione non coincide in Italia con un immediato ed efficace inserimento nel mondo del lavoro (Figura 32).

Chi non ha conseguito un diploma secondario superiore ha maggiori difficoltà sul mercato del lavoro...

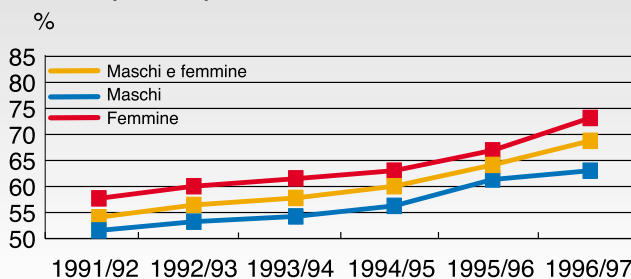
- I tassi di partecipazione alla forza lavoro degli adulti (25-64 anni) che non hanno completato l'istruzione secondaria superiore sono nel caso dei maschi del 75%, 11 punti percentuali più bassi di quelli di chi ha conseguito un titolo secondario superiore (86 per cento) e sono addirittura dimezzati nel caso delle donne (il 33 per cento contro il 66 per cento delle diplomate) (OECD, 2001).
- I tassi di disoccupazione degli adulti dai 30 ai 44 anni che non sono in possesso di un diploma secondario superiore sono doppi rispetto a quelli dei diplomati, passando dal 4 per cento all'8 per cento nel caso dei maschi e dall'11 all'20 per cento nel caso delle femmine (OECD, 2001).

... e ha prospettive individuali di guadagno ridotte rispetto ai diplomati

- Infine, il mancato conseguimento di un titolo di scuola secondaria superiore riduce in modo sensibile, in Italia più che altrove, il reddito da lavoro nella vita adulta: un non diplomato percepisce retribuzioni che sono in media il 40 per cento più basse di chi ha completato l'istruzione secondaria superiore, e la differenza tende a crescere nella fascia più giovane della popolazione adulta (Figura 33).

Figura 31

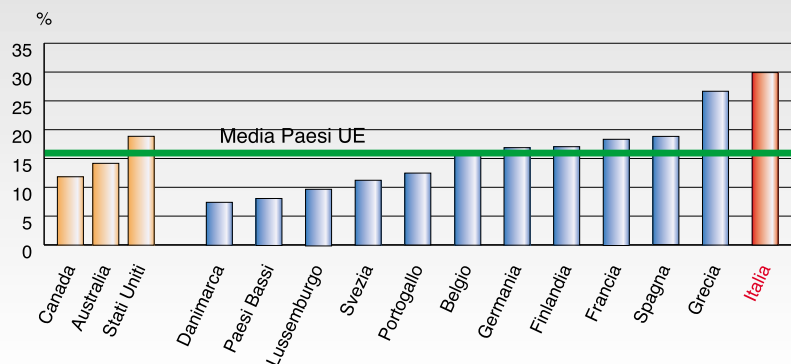
Maturi per 100 persone di 19 anni, 1991/92-1996/97



Fonte: ISTAT, 1998; 2000

Figura 32

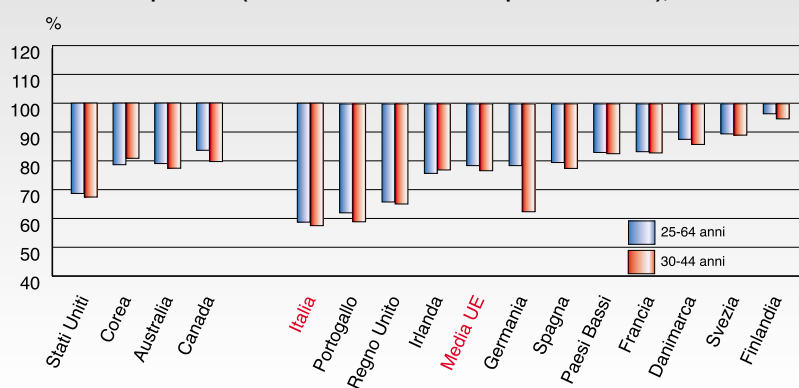
Percentuale della popolazione di 20-24 anni assente sia dall'istruzione che dal mercato del lavoro, 1999



Fonte: OECD, 2001

Figura 33

Retribuzioni medie dei non diplomati in rapporto alle retribuzioni medie dei diplomati (reddito da lavoro dei diplomati = 100), 1999



Fonte: OECD, 2001

ALLEGATO 13

La scuola in cifre 2007.
Ministero della Pubblica Istruzione
Estratto



MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE



LA SCUOLA IN CIFRE 2007



1 LE RISORSE

Cresce leggermente la spesa per la scuola in rapporto al P.I.L.

Nel 2006 l'intervento pubblico per l'istruzione scolastica è stato di oltre 57 miliardi d'euro con un incremento dell'11% in termini reali rispetto al 2005 (Tav. 1.1.1). L'incidenza complessiva sul PIL si è attestata intorno al 3,8% contro il 3,5% dell'anno precedente (+ 0,3 punti percentuali).

Il trend relativo al decennio 1997-2006 indica anch'esso una variazione complessiva di +0,2 punti percentuali della spesa in rapporto al P.I.L., benché, all'interno del periodo, alcuni anni siano stati caratterizzati da significative variazioni di segno negativo (1997, 1998, 2002, 2004). Occorre, richiamare che l'aumento registrato nell'ultimo anno contiene anche gli aumenti retributivi per il personale della scuola relativi al biennio economico 2004-05.

Lo Stato è il principale finanziatore della scuola. Nel 2006 ha investito poco meno di 47 miliardi d'euro (Tav. 1.1.2), pari all'82,5% della spesa pubblica in istruzione. Seguono gli Enti Locali con poco meno di 8 miliardi (13,5%) e le Regioni con circa 2,2 miliardi d'euro (3,9%). La posizione preminente dello Stato deriva dal suo ruolo nel pagamento delle retribuzioni del personale (v. anche Tav. 1.1.3)

Nell'ultimo biennio si constata una flessione delle risorse dedicate all'istruzione da parte degli enti locali. La tendenza è evidenziata in particolare dal rapporto tra la spesa degli enti locali e la spesa pubblica totale che subisce per il secondo anno consecutivo variazioni di segno negativo (dall'1,2% nel 2004 allo 1,08% nel 2006). Occorre comunque considerare che l'entità rilevata della spesa degli Enti locali probabilmente approssima per difetto le dimensioni effettive delle risorse coinvolte. Gli Enti locali, infatti, oltre alle spese legate ai compiti d'istituto, direttamente contabilizzate alla voce istruzione, investono risorse in campo educativo attraverso le politiche sociali e culturali.

Per quanto concerne la spesa delle regioni e province autonome, la maggior parte riguarda le province autonome di Trento e Bolzano e la regione Valle D'Aosta, le quali hanno competenza diretta in materia di istruzione nelle corrispondenti aree territoriali. Rispetto agli anni '90 è visibile un progressivo aumento dell'apporto delle Regioni (0,08% nel 1995; 0,30% nel 2006).

Nel confronto internazionale l'Italia si colloca tra i paesi che dedicano più risorse all'istruzione scolastica: in particolare, nella scuola primaria dove la spesa per studente in rapporto al PIL pro-capite supera di 5 punti percentuali la media europea (rispettivamente 27% e 22% - (Graf.1.1.1). Per la secondaria, invece, il distacco è più contenuto pari a 1,5 punti percentuali (Italia = 28%; UE(25) = 26,5%), ma rispetto ad alcuni paesi come Germania (19%) e Regno Unito (25,5%) il divario positivo è anche maggiore.

1.1 LA SPESA PER L'ISTRUZIONE SCOLASTICA

Tavola 1.1.1 - Spesa pubblica per l'istruzione scolastica (impegni in milioni di euro) - Anni 1997 - 2006

Anni	Valori monetari	Valori in termini reali	Variazioni % sull'anno precedente	In rapporto	
				al PIL	alla spesa pubblica
1997	37.189	49.422	-6,8	3,55	7,04
1998	38.041	46.108	-0,2	3,49	7,11
1999	38.757	45.994	0,5	3,44	7,14
2000	39.687	46.166	0,4	3,33	7,21
2001	46.529	46.394	13,8	3,73	7,74
2002	46.043	52.793	-4,1	3,55	7,50
2003	50.374	50.622	6,0	3,77	7,77
2004	50.709	53.708	-1,9	3,64	7,60
2005	50.092	52.679	-3,3	3,51	7,25
2006(a)	57.136	57.136	11,2	3,83	7,60

(a) Dati provvisori.

Fonte: Elaborazioni MPI - DG SP su dati di fonti contabili: Rendiconto Generale dello Stato, Conto del bilancio delle Regioni, Certificato di Conto consuntivo delle province e comuni.

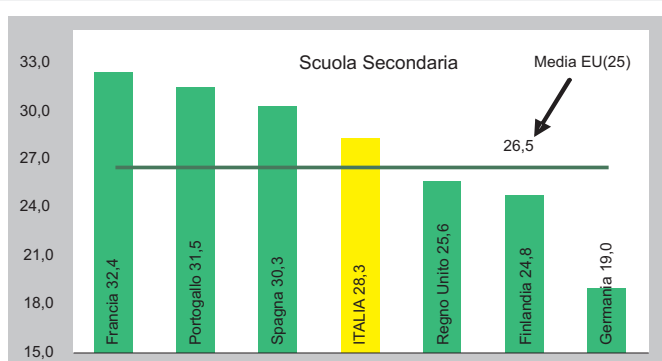
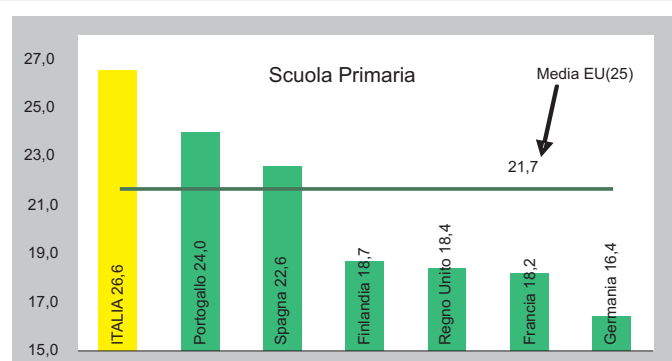
Tavola 1.1.2 - Spesa pubblica per l'istruzione scolastica per fonte di finanziamento (impegni in milioni di euro e composizioni percentuali) - Anni 1995, 2000-2006

Anni	Totale	Stato		Regioni	Enti Locali
		Totale	di cui: MPI		
Milioni di euro					
1995	36.828	29.611	23.709	387	6.830
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2000	39.687	31.908	31.834	928	6.851
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2004	50.709	41.082	41.032	1.559	8.068
2005	50.092	40.477	40.189	1.959	7.656
2006 (a)	57.136	46.831	46.680	2.263	8.041
In rapporto alla spesa pubblica totale (in %)					
1995	7,37	5,93	4,81	0,08	1,37
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2000	7,21	5,80	5,30	0,17	1,24
(...)	(...)	(...)	(...)	(...)	(...)
2004	7,60	6,16	5,94	0,23	1,21
2005	7,25	5,86	5,39	0,28	1,11
2006 (a)	7,66	6,28	6,26	0,30	1,08

(a) Dati provvisori.

Fonte: v. Tav. 1.1.1

Grafico 1.1.1- Spesa pubblica per studente in rapporto al PIL procapite in alcuni Paesi europei_Scuole pubbliche primarie e secondarie (valori percentuali) - Anno 2004



Fonte: Eurostat-New Cronos

1 LE RISORSE

Nel bilancio MPI il 90% delle risorse è destinato a spese correnti

Nel bilancio del MPI il 90% delle spese correnti è rappresentato da redditi da lavoro che costituiscono in sostanza gli oneri retributivi a carico del ministero per tutto il personale del comparto scuola (Tav.1.1.3).

La spesa per le retribuzioni concerne per l'86,3% dipendenti a tempo indeterminato e per il rimanente 13,7% personale con impiego a tempo determinato (Tav.1.1.4). Quest'ultima tipologia contrattuale incide in misura relativamente superiore nell'area dei non docenti dove costituisce il 25,4% della spesa totale, contro l'11,5% nel caso dei docenti.

La spesa docente assorbe, comunque, oltre l'80% della spesa complessiva di personale ed è destinata per il 10% ai docenti dell'infanzia, per il 30,8% a quelli della primaria, e per il 24,6% e 34,6% ai docenti della secondaria rispettivamente di I e II grado. La distribuzione della spesa per le supplenze presenta differenze di rilievo tra incarichi annuali e quelli fino al termine delle attività didattiche. Gli incarichi annuali prevalgono soprattutto nella scuola per l'infanzia. Quest'ultima assorbe il 21,4% di tale categoria di spesa, vale a dire 10 punti percentuali in più rispetto alla quota di spesa per l'infanzia che si osserva nella distribuzione generale. I compensi per gli incarichi non annuali, invece, sono appannaggio della secondaria di II grado, che assorbe il 42% della spesa per questo tipo di supplenze, corrispondente a 7,5 punti percentuali in più rispetto alla quota della secondaria superiore nella spesa complessiva (Tav.1.1.4).

Differenze significative si rilevano anche nell'ambito della secondaria (Tav.1.1.5). Nell'indirizzo classico, scientifico ed ex magistrale la spesa di personale è costituita per il 92% da retribuzioni per docenti a tempo indeterminato e per l'8% da retribuzioni per gli incarichi a tempo determinato. L'istruzione tecnica presenta una distribuzione simile. Nell'istruzione artistica e professionale, invece, incide in misura via via superiore la spesa per gli incarichi a tempo determinato. Nella prima l'incidenza è dell'11,3% mentre nell'istruzione professionale è del 17,4%. (Graf.1.1.2).

Nota Metodologica

La spesa del personale riportata nella tabelle 1.1.4 e 1.1.5 si riferisce al reddito lordo percepito dal personale scolastico nell'anno 2005 in base ai pagamenti effettuati dalle Direzioni Provinciali del MEF. Sono pertanto esclusi i compensi al personale pagati direttamente dalle scuole.

Le informazioni del MEF sono organizzate in base alla qualifica del personale pertanto, per ottenere la spesa dei docenti per tipo di scuola, le informazioni su questa categoria sono state incrociate con quelle sulla sede di servizio e di titolarità risultanti al Sistema Informativo del MIUR alla data del 31.12.2005.

1.1 LA SPESA PER L'ISTRUZIONE SCOLASTICA

Tavola 1.1.3 - Spesa del Ministero della Pubblica Istruzione per l'istruzione scolastica per categoria economica (milioni di euro e composizioni percentuali) - Anni 2000 - 2006

Anni	Milioni di euro	Spese correnti	Spese di capitale	Spese correnti			
				Totale	Redditi da lavoro	Consumi intermedi	Altre spese correnti
2000	31.885	99,9	0,1	100,0	90,3	3,5	6,2
2001	38.223	99,4	0,6	100,0	89,5	2,9	7,6
2002	37.616	98,9	1,1	100,0	91,0	1,6	7,4
2003	41.334	99,2	0,8	100,0	89,6	2,8	7,6
2004	41.033	99,9	0,1	100,0	88,4	3,2	8,4
2005	40.480	99,9	0,1	100,0	89,8	3,0	7,2
2006	46.680	99,9	0,1	100,0	90,4	2,3	7,3

Fonte: v. Tav. 1.1.1

Tavola 1.1.5 - Retribuzioni complessive del personale docente per tipo di contratto e livello scolastico (milioni di euro e composizioni percentuali) - Anno 2005 ^(a)

Ordine scuola/ indirizzo scolastico	Tipologia contrattuale				
	Totale	A tempo indeterminato	A tempo determinato		
			Totale	incarico annuale	incarico non annuale
Milioni di euro ^(b)	27.001	24.189	2.812	829	1.983
Composizione % per ordine di scuola					
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Infanzia	10,0	10,0	10,5	21,4	6,0
Primaria	30,8	31,1	27,9	36,7	24,2
Sec. I grado	24,6	24,4	26,5	23,5	27,7
Sec. II grado	34,6	34,5	35,1	18,4	42,1
Composizione % per indirizzo scolastico di secondaria II grado					
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Classica, scientifica ed exmagistrale	30,8	31,6	23,3	29,9	22,0
Tecnica	39,2	40,3	30,3	26,7	31,0
Professionale	24,9	23,0	41,0	38,9	41,4
Artistica	5,1	5,1	5,4	4,5	5,6

(a) V. Nota metodologica;

(b) Escluse le retribuzioni dei docenti di religione.

Fonte: V.tav.1.1.4

Tavola 1.1.4 - Retribuzioni al personale della scuola per area professionale e tipo di contratto (milioni di euro e composizioni percentuali) - Anno 2005 ^(a)

Area Professionale	Tipologia contrattuale				
	Totale	A tempo indeterminato	A tempo determinato		
			Totale	di cui	
			incarico annuale	incarico non annuale	
Milioni di euro					
TOTALE ^(b)	34.290	29.590	4.701	2.554	2.146
Dirigenti scolastici	568	568	-	-	-
Docenti ^(c)	27.795	24.595	3.200	1.210	1.990
A.T.A. ^(d)	5.863	4.372	1.491	1.337	154
Pers. educativo	65	55	10	7	3
Composizione percentuale					
TOTALE	100	86,3	13,7	7,4	6,3
Dirigenti scolastici	100	100,0	-	-	-
Docenti	100	88,5	11,5	4,4	7,2
A.T.A. ^(d)	100	74,6	25,4	22,8	2,6
Pers. educativo	100	84,9	15,1	11,1	4,0

(a) V. Nota metodologica;

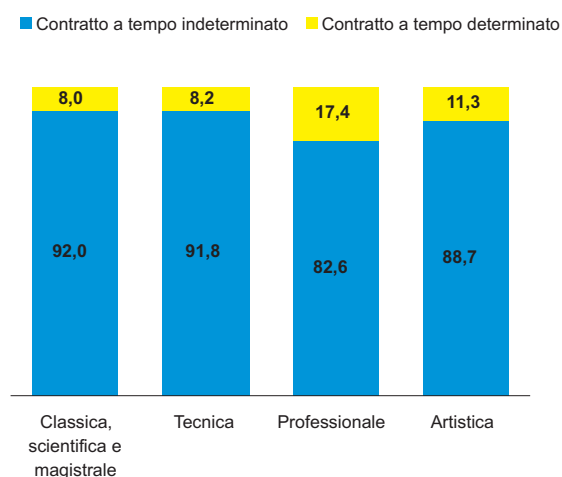
(b) Sono esclusi i compensi relativi agli anni precedenti.

(c) Comprese le retribuzioni dei docenti di religione;

(d) Amministrativo, tecnico e ausiliario.

Fonte: Elaborazioni MPI - DG SP su dati M.E.F.

Grafico 1.1.2 - Retribuzioni complessive dei docenti di secondaria II grado per indirizzo scolastico e tipo di contratto (in %) - Anno 2005



1 LE RISORSE

Per gli studenti gli Enti locali del Nord spendono di più

La spesa per studente a livello territoriale evidenzia significative disparità regionali (Tav.1.1.6). Il quadro si delinea, però, differente a seconda che si consideri la spesa del MPI o quella degli Enti locali. La distribuzione territoriale della prima appare, infatti, relativamente omogenea, mentre quella della seconda presenta un'elevata variabilità, sintomo quest'ultimo che i differenziali regionali derivano principalmente dal diverso apporto finanziario dato alle scuole dagli Enti Locali.

Nel 2005 il MPI ha speso per studente circa 5.200 euro (Tav.1.1.7). Dal valore nazionale si distaccano in misura apprezzabile, tra il 10% ed il 15%, la Calabria (6.018 euro procapite), la Basilicata (5.867) e la Sardegna (5.760). Un dato comune a queste aree è l'elevata incidenza di scuole localizzate in comuni montani nei quali le più difficili condizioni di contesto rendono problematico dimensionare le classi entro certi parametri e di conseguenza il rapporto docenti per studente diventa particolarmente alto. D'altro canto, le differenze regionali della spesa statale dipendono anche dalla struttura, variabile, del personale le cui remunerazioni, come s'è visto, incidono nel bilancio del MPI per più del 90%. In Veneto, Abruzzo, Lombardia ed Emilia Romagna la quota dei docenti a tempo determinato è superiore rispetto ad altre regioni. Al contrario, in Calabria un fattore ulteriore che spinge verso l'alto la spesa pro-capite si individua nella consistente quota di docenti titolari con elevata anzianità di servizio, come indica in modo approssimato l'avanzata età media dei docenti di questa regione (v.Graf. 1.3.5).

Nota Metodologica

La spesa per ordine di scuola a livello regionale è ricavata distribuendo la spesa di bilancio degli Uffici Scolastici Regionali secondo parametri differenti in base alla categoria economica di spesa.

La spesa di personale e l'IRAP sono state distribuite in base alle percentuali di spesa per ordine di scuola derivanti dai pagamenti effettuati dalle Direzioni Provinciali del MEF (vedi nota metodologica tav. 1.1.4).

La spesa delle altre categorie è stata distribuita, invece, secondo le quote di spesa delle entrate di fonte ministeriale presso gli istituti scolastici. I capitoli di spesa del bilancio per i quali non è stato possibile applicare i suddetti criteri, sono stati ripartiti tra gli ordini di scuola in base agli studenti o alle classi.

Gli Enti Locali hanno speso nel 2005 poco meno di 1.000 euro per studente. Tale soglia è generalmente superata nelle regioni del Nord e nel Lazio. In particolare, spicca il dato del Trentino Alto Adige dove la spesa unitaria raggiunge i 2.500 euro. In Emilia Romagna, Lombardia e Friuli Venezia Giulia gli Enti Locali hanno destinato agli studenti finanziamenti procapite superiori alla media nazionale di circa il 35-42% (Graf. 1.1.3). Viceversa, nelle regioni del Sud la spesa unitaria è sistematicamente al di sotto della media nazionale. In Puglia (569 euro per studente) e in Campania (614 euro) lo scarto negativo dal valore nazionale raggiunge, rispettivamente, il 41 ed il 36%.

Le disuguaglianze regionali sono più marcate nella scuola pre-primaria e più contenute nella secondaria di II grado. Nelle scuole del primo ciclo, Calabria, Basilicata e Sardegna occupano stabilmente i primi posti della graduatoria della spesa MPI, mentre nella scuola secondaria superiore, guadagna posizioni il Friuli Venezia Giulia. In proposito va ricordato che le scuole slovene fruiscono di disposizioni specifiche nell'assegnazione degli organici. A livello di Enti Locali per le scuole dell'infanzia e del primo ciclo i finanziamenti più cospicui si registrano in Lombardia (per la scuola dell'infanzia circa 3.000 euro pro-capite), in Emilia Romagna e in Trentino Alto Adige. Per la secondaria di II grado si distaccano dalla media oltre ai comuni dell'Emilia Romagna e del Friuli anche gli enti locali del Veneto e del Lazio.

1.1 LA SPESA PER L'ISTRUZIONE SCOLASTICA

Tavola 1.1.6 - Spesa pubblica per studente per regione e livello scolastico (*impegni in euro*) - Anno 2005^(a)

Regioni	Totale	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado
Totale					
ITALIA	5.956	5.251	5.836	6.426	6.445
Piemonte	6.292	5.580	6.190	6.654	6.554
Valle d'Aosta ^(a)	7.317	-	-	-	-
Lombardia	6.301	6.411	6.100	6.693	6.212
Trentino A.A. ^(a)	8.854	-	-	-	-
Veneto	6.055	5.936	5.606	6.163	6.542
Friuli V.G.	6.967	6.657	6.642	7.042	7.393
Liguria	7.227	6.292	7.380	7.734	7.199
Emilia R.	6.114	5.554	5.883	6.214	6.562
Toscana	6.155	5.255	6.148	6.351	6.497
Umbria	6.144	5.686	5.907	6.370	6.457
Marche	5.889	5.153	5.485	6.008	6.601
Lazio	6.082	5.175	5.972	6.200	6.565
Abruzzo	5.997	5.230	5.848	6.329	6.285
Molise	5.903	5.015	5.946	6.228	6.021
Campania	5.717	4.693	5.516	6.166	6.069
Puglia	5.378	4.361	4.789	5.765	6.183
Basilicata	7.285	6.461	7.149	8.159	7.248
Calabria	6.675	5.591	6.449	7.350	6.897
Sicilia	5.751	4.070	5.421	6.342	6.475
Sardegna	6.539	5.915	6.355	7.227	6.491
Enti Locali					
ITALIA	962	1.641	945	843	747
Piemonte	1.136	2.253	993	1.004	761
Valle d'Aosta ^(a)	-	-	-	-	-
Lombardia	1.319	2.976	1.236	1.197	844
Trentino A.A. ^(a)	2.493	2.529	2.674	2.156	-
Veneto	1.069	2.581	956	867	893
Friuli V.G.	1.309	2.683	1.115	1.185	975
Liguria	1.002	1.991	1.060	1.022	436
Emilia R.	1.367	2.877	1.219	1.103	991
Toscana	1.107	1.687	1.193	1.047	764
Umbria	789	1.578	827	760	385
Marche	839	1.313	867	733	627
Lazio	1.189	2.358	1.076	923	886
Abruzzo	745	969	872	734	532
Molise	847	938	1.236	759	534
Campania	614	726	601	506	649
Puglia	569	777	479	558	561
Basilicata	654	1.022	746	652	424
Calabria	648	576	633	608	715
Sicilia	657	539	638	504	844
Sardegna	784	1.027	956	913	476

(a) vedi nota metodologica

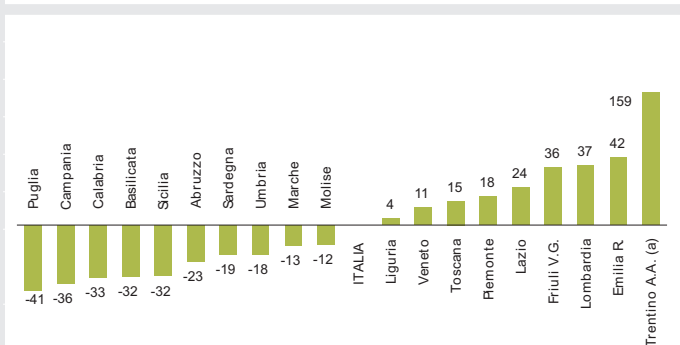
Fonte: v. tavola 1.1.1

Tavola 1.1.7 - Spesa dello Stato per studente delle scuole statali per livello scolastico (*impegni in euro*) - Anno 2005^(a)

Regioni	Totale	Infanzia	Primaria	Sec. I grado	Sec. II grado
Totale	5.171	4.178	4.850	5.524	5.645
Piemonte	5.311	4.208	5.157	5.610	5.757
Lombardia	5.021	4.047	4.798	5.430	5.317
Veneto	5.056	4.187	4.618	5.264	5.632
Friuli V.G.	5.613	4.484	5.360	5.691	6.252
Liguria	5.378	4.272	5.175	5.567	5.880
Emilia R.	4.984	4.024	4.623	5.069	5.626
Toscana	5.133	4.064	4.902	5.250	5.773
Umbria	5.358	4.369	5.020	5.550	6.012
Marche	5.085	4.113	4.590	5.246	5.945
Lazio	5.145	4.056	4.894	5.275	5.678
Abruzzo	5.189	4.340	4.881	5.499	5.657
Molise	4.969	4.168	4.587	5.347	5.365
Campania	5.113	4.258	4.863	5.608	5.367
Puglia	4.853	3.882	4.289	5.186	5.608
Basilicata	5.867	5.026	5.563	6.668	5.985
Calabria	6.018	5.115	5.786	6.711	6.151
Sicilia (a)	5.126	3.845	4.734	5.744	5.641
Sardegna	5.760	5.037	5.380	6.295	5.996

(a) Per calcolare l'indicatore, la spesa MPI della Sicilia è stata integrata di una quota di spesa della Regione Sicilia per il funzionamento didattico e amministrativo

Grafico 1.1.3 - Spesa per studente degli Enti Locali per regione (*scostamenti dal valore nazionale in %*) - Anno 2005



Fonte: v. Tav. 1.1.4

ALLEGATO 14

Documento ANCI "Audizione in Senato del 4/12/2008"



**AUDIZIONE PRESIDENZA 7 COMMISSIONE
SENATO DELLA REPUBBLICA**

PROBLEMI DELL'EDILIZIA SCOLASTICA

ROMA, 4 DICEMBRE 2008

EDILIZIA SCOLASTICA

Premessa

L'ANCI ha invitato i Comuni a non approvare i bilanci per l'anno 2009 per evidenziare le gravi difficoltà della situazione finanziaria, rispetto alla quale anche le funzioni fondamentali sono compromesse.

L'edilizia scolastica è tra queste ed è uno di quei temi che ricorrentemente si propongono all'attenzione pubblica, con valenze a volte allarmanti, utilizzato per destabilizzare equilibri già di per sé difficili, mentre gli Enti Locali spendono per la funzionalità delle 45.000 scuole, cinque volte quanto spende lo Stato.

Lo si è visto subito dopo il terremoto di San Giuliano, quando genitori e operatori hanno preteso dalle amministrazioni locali, anche in zone assolutamente non soggette a rischio sismico o con rischio minimo, garanzie sulla stabilità degli edifici scolastici, che per evitare la diffusione di allarmismi e l'insorgere di conflitti sociali, molti amministratori hanno dovuto attivare, garantendo costosi sopralluoghi e interventi edilizi.

Lo si è visto dopo la diffusione di dati relativamente pessimistici da parte di varie organizzazioni, sulla elevata percentuale di edifici scolastici non a norma, che ha sconvolto i non addetti ai lavori e fatto gridare allo scandalo sulla insipienza e immobilità delle amministrazioni locali, mentre invece spesso si trattava solo di una carenza documentale, che attestasse l'avvenuta messa a norma non rilasciata in tempo dalle competenti autorità.

E' pertanto necessario, anche se sinteticamente, fare chiarezza sulle principali questioni che attengono alla edilizia scolastica: i dati reali, le risorse impiegate e necessarie, i soggetti coinvolti, in termini di legge. Abbiamo infatti a lungo agito come se gli edifici scolastici avessero una durata di vita indeterminata, mentre oggi le nuove leggi, che allineano il nostro sistema normativo tecnico alle norme europee ed internazionali, ci costringono a constatare che le costruzioni hanno una scadenza di "vita utile", della cui onerosità dobbiamo tener conto.

Inoltre, dove il patrimonio di edilizia scolastica è stato oggetto di una attività di ricognizione finalizzata a rilevarne lo stato di conservazione e d'uso, nonché a stabilire l'effettivo fabbisogno di nuovi plessi scolastici, è emersa l'urgente ed indifferibile necessità di provvedere a dare tempestiva attuazione ad interventi mirati a rimuovere le situazioni di disagio e di pericolo derivanti da carenze tipologiche-strutturali, dalla mancata rispondenza ai requisiti minimi previsti dal D.M. 18/12/1975, nonché dal mancato adeguamento e messa a norma degli edifici alla normativa di settore in materia di sicurezza ed antincendio, in materia antisismica e di abbattimento delle barriere architettoniche.

Dalla ricognizione è emerso anche che gli edifici scolastici, ubicati all'interno dei centri storici o comunque, all'interno dei centri caratterizzati da un'alta densità abitativa, registrano le carenze più consistenti per l'inadeguatezza e pericolosità dei materiali utilizzati, per la carenza di spazi deputati allo sport, alle attività di laboratorio ed in generale agli spazi destinati alla socializzazione ed alle attività ricreative.

Inoltre non possiamo non ricordare che le continue e contraddittorie modifiche ordinamentali costringono alla revisione di programmi e disponibilità di locali scolastici nella straordinaria complessità del quadro normativo attuale, risultato di un intreccio di norme, prescrizioni, disposizioni che si sono sovrapposte l'una sull'altra nel corso degli anni in materia di edilizia scolastica e di sicurezza degli edifici scolastici.

A questo si aggiunge la complessità procedurale prevista sulla realizzazione delle opere pubbliche, che contribuisce ulteriormente all'allungamento dei tempi realisticamente necessari al completamento degli interventi, oltre che la difficoltà e la delicatezza dei lavori su edifici che ospitano milioni di bambini, ragazzi e addetti alla scuola.

Basti ricordare che la introduzione di laboratori anche per le scuole dell'obbligo ha comportato a suo tempo, il mantenimento di edifici che altrimenti sarebbero stati dismessi, con evidente risparmio per le amministrazioni proprietarie, nel momento in cui la popolazione scolastica era in forte decremento, oppure più recentemente che le modifiche edilizie rese necessarie dalla diversa connotazione dei territori catalogati ex novo "*a rischio sismico*", hanno annullato i lavori di ristrutturazione programmati- anche i progetti tecnici costano - o addirittura eseguiti.

Per questa e per numerose altre ragioni il contingente di edifici scolastici dei nostri territori corrisponde più che ad una programmazione nazionale – siamo ancora in attesa della anagrafe della edilizia scolastica prevista fin dal 1996- ad una utilizzazione dell'esistente, a volte costruito per altri scopi, cui si è aggiunta l'edilizia resa possibile da scarsi e intermittenti finanziamenti.

La situazione risulta problematica specie nelle città dove, fino dagli anni sessanta, si è avuto un notevole incremento demografico prima a causa dell'abbandono dei piccoli paesi di montagna e più recentemente a causa di un incremento dei figli degli immigrati.

Per avere una legge quadro sulla materia dell'edilizia scolastica si è dovuto attendere la legge 23 del '96, che ha introdotto una nuova suddivisione di competenze tra Comuni, Province, Regioni e Stato, mettendo ordine su una materia precedentemente commista.

Successivamente è stato adottato il Decreto Legislativo 112 del '98, che con l'articolo 139, ha attribuito agli Enti Locali la redazione dei piani di organizzazione delle istituzioni scolastiche e la competenza sulla istituzione, aggregazione, fusione, soppressione di scuole, in attuazione degli strumenti di programmazione regionale, poi integrato con il Regolamento per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche, D.P.R. 233/98, che prevede i livelli minimi e massimi della popolazione scolastica, per l'ottenimento della autonomia da parte delle scuole, recentemente rievocato dalle modifiche apportate alla normativa dai decreti Gelmini.

Le innovazioni della legge 23/96

La legge 23/96, all' art. 1, 1° c., prevede una competenza concorrente di tutte le istituzioni nella materia della edilizia scolastica, posto che "*le strutture edilizie costituiscono elemento fondamentale e integrante del sistema scolastico.*", così distribuite:

-art. 3, 1°c. degli Enti Locali, per la costruzione, la manutenzione ordinaria e straordinaria;

-art. 4, 2°c. delle Regioni. per la programmazione triennale ed annuale;

-art. 4, 1°c. dello Stato, per il finanziamento attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, autorizzata a concedere mutui ventennali, con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato, comprensivi della capitalizzazione degli interessi di preammortamento, per la realizzazione degli "*interventi previsti dalla presente legge*".

La legge assegna al Ministero dell'Istruzione un ruolo fondamentale nella realizzazione dei piani di edilizia scolastica, tra cui il compito della creazione della *Anagrafe dell'edilizia Scolastica*, per la determinazione dello stato della edilizia nel nostro Paese, per la programmazione delle necessità e delle risorse da impiegare.

Tanto che anche nei casi in cui l'ente locale proprietario non abbia più la necessità di utilizzare l'edificio come sede scolastica lo può riconvertire direttamente ad altro uso, solo dopo che l'amministrazione scolastica avrà dismesso l'edificio dal vicolo d'uso scolastico, restituendolo al proprietario.

Al Ministero è mantenuto anche il compito di stabilire, con proprio decreto, i criteri per la ripartizione dei fondi fra le Regioni, di indicare le somme disponibili suddividendole per annualità e di fissare *“gli indirizzi volti ad assicurare il coordinamento degli interventi ai fini della programmazione scolastica nazionale”*.

La legge 11 gennaio 1996, n. 23, stabilisce che la programmazione degli interventi relativi a tutte le strutture edilizie scolastiche deve essere finalizzata, fra l'altro, all'*adeguamento alle norme vigenti in materia di agibilità, sicurezza ed igiene* ed istituisce presso il Ministero, l'Osservatorio per l'edilizia scolastica, con compiti di promozione, indirizzo e coordinamento delle attività di studio, ricerca e normazione tecnica, espletate dalle Regioni e dagli enti locali territoriali, nel campo delle strutture edilizie per la scuola e del loro assetto urbanistico.

Entro 90 giorni dalla entrata in vigore della legge 23/96 il MIUR, di concerto con quello dei lavori pubblici, tenuto conto delle proposte dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica, avrebbe dovuto adottare con decreto, gli indici minimi e massimi di funzionalità urbanistica, edilizia e didattica indispensabili a garantire indirizzi progettuali di riferimento adeguati ed omogenei su tutto il territorio nazionale.

Le Regioni e le Province autonome, entro 180 giorni dall'entrata in vigore del decreto ministeriale, dovevano approvare specifiche norme tecniche per la progettazione esecutiva degli interventi, definendo particolari indici diversificati riferiti alla specificità dei centri storici e delle aree metropolitane. In sede di prima applicazione e fino all'approvazione delle norme regionali la legge stabilisce che possono essere assunti, quali indici di riferimento, quelli contenuti nel D.M. 18 dicembre 1975.

Il Ministero in esecuzione della legge 23, ha provveduto a stanziare e ripartire con decreti ministeriali (D.M. 18 marzo 1999, D.M. 6 settembre 1999) i finanziamenti a favore delle Regioni per l'attivazione del primo e del secondo piano triennale di programmazione di opere di edilizia scolastica.

Evidentemente in questo quadro ordinamentale e fino alla applicazione degli articoli 117 e 119 del nuovo Titolo V della Costituzione, che relaziona compiti e risorse proprie degli enti locali, quando il flusso finanziario dallo Stato agli Enti Locali per la realizzazione dei disposti della legge 23/96, si interrompe, come è accaduto negli anni 2002, 2005 e 2006 o diminuisce, come è accaduto per l'annualità 2003 e nella previsione per il 2009, anche la possibilità degli enti locali è conseguentemente ridotta alla sola realizzazione degli interventi eseguiti con fondi propri o compresi nei piani approvati con i fondi delle Regioni.

La legge sulla edilizia scolastica è congegnata in modo tale che, ove una struttura scolastica, segnalata da un Comune, come necessaria di intervento edilizio, rimanga fuori dai piani regionali e quindi dai finanziamenti, non si può imputare al Comune la responsabilità del mancato intervento, visti anche i precisi e insuperabili vincoli posti dai decreti applicativi della legge 23/96, con cui il Miur provvede al riparto delle risorse tra le Regioni.

Le ripartizioni dei finanziamenti per le varie annualità sono infatti predisposte con i criteri, le basi di calcolo, i pesi, il procedimento e le modalità rappresentate nei decreti, di cui costituiscono parte integrante e immodificabile dagli enti locali.

E tanto è in questa materia la pervasività ed il controllo delle norme statali che con O.P.C.M. dell'8 luglio 2006 sono stati ripartiti tra le Regioni i fondi per la partecipazione dello Stato al finanziamento delle verifiche tecniche di competenza dell'ente proprietario, determinando anche l'ammontare dei costi convenzionali minimi di verifica per edificio.

Eppure come già detto le risorse statali sono assolutamente insufficienti e i Comuni intervengono con frequenza con fondi propri per mantenere un livello di adeguatezza alle strutture scolastiche ed il rapporto tra le risorse messe a disposizione dei Comuni e quelle ricevute dallo Stato è vicino mediamente ad un rapporto da 5 a 1.

Ma ci sono frequenti casi in cui il rapporto è molto più alto ad esempio **Firenze**, in cui dall'anno 2004 all'anno 2008 sono stati spesi per l'edilizia scolastica più di 53 milioni di euro, a fronte di 1.800.000 euro di finanziamento statale .

Il Comune di **Napoli** ha speso ultimamente circa 43 milioni di euro, a fronte di un finanziamento statale di 1 milione 807 mila euro; nel Comune di **Ancona** le risorse statali rappresentano il 5% delle risorse investite; nel Comune di **Padova** ammontano a circa 600.000 euro i finanziamenti statali, rispetto ai 9 milioni di euro e passa, spesi negli ultimi anni per manutenzioni straordinarie, adeguamenti e ristrutturazioni di scuole, il Comune di **Genova** nell'ultimo biennio ha ricevuto complessivamente da Governo e Regione 880.000 euro ma ha speso 14 milioni e 700.

Il Comune di **Torino** ha speso nel periodo 2001-2008, 492 milioni di euro, senza alcun intervento finanziario esterno, mentre al Comune di **Lecce** sono arrivati finanziamenti statali per 160.000 euro a fronte di una spesa per il periodo 2004-2008 di ben 5 milioni e duecentomila euro, il Comune di **Cremona** per gli anni 2007/008 ha speso 3 milioni di euro a fronte di cinquecentomila euro statali, il Comune di **Castelmezzano** ha ricevuto per il periodo 2004-08, 69.000 euro come contributi statali e regionali ed ha speso 120.000 dal proprio bilancio.

Fondi e investimenti tutti che oltre alla ristrutturazione delle scuole, hanno anche contribuito a mantenere il livello di occupazione nel Paese.

Lo stesso Ministero delle Infrastrutture quando ha evidenziato il fabbisogno finanziario per la elaborazione del Piano Straordinario dell'anno 2004, su cui poi torneremo, valuta necessario un totale di **13 miliardi di euro**, distinti in 1, 6 miliardi di euro per adeguamento edifici scolastici ricadenti in zone classificate come sismiche di I categoria, 7,5 Miliardi di euro, per adeguamento in zone sismiche di II categoria e 3,9 miliardi di euro per adeguamento in zone di III categoria.

Nel paragrafo successivo il Ministero afferma che *“Tenuto conto che negli anni, da parte di diversi enti si sono succedute diverse azioni di messa a norma ed adeguamento anche sulla base dei dati in possesso del MIUR si è stimato un **fabbisogno complessivo residuo pari a circa 8 miliardi di euro**”*.

La messa in sicurezza delle scuole nelle aree a rischio sismico.

Altra voce sempre in passivo per i Comuni è la messa in sicurezza delle scuole nelle aree a rischio sismico, la cui determinazione ha trovato nuove definizioni più ampie che nel passato coinvolgendo quindi un numero molto più ampio di Comuni.

Le rilevazioni, che da tempo sono pubblicate non danno sufficientemente conto delle necessità di adeguamento alle più recenti disposizioni in materia sismica. Le previsioni del D.M. 16/1/1996, non sono minimamente comparabili con quanto viene oggi richiesto dalla OPCM 3274/03 e dalle stesse NTC approvate con DM 14/9/2005: non è solo un problema di onerosità economica degli interventi, bensì di vera e propria fattibilità tecnica, rispetto alla

quale non sussiste ancora una precisa e sufficientemente estesa consapevolezza della reale dimensione del problema.

In merito l'articolo 80, c. 21, della legge finanziaria 289/2002, anche in conseguenza dei fatti di San Giuliano, ha previsto l'inserimento di un Piano straordinario di messa in sicurezza degli edifici scolastici, con particolare riguardo a quelli siti sul territorio delle zone soggette a rischio sismico, nell'ambito del programma di infrastrutture strategiche previsto dalla legge 443/2001, con limiti di impegno quindicennali.

Al Piano, con la successiva legge finanziaria 2004 – art. 3 comma 91 e art 4 comma 176 - venne destinato un importo non inferiore al 10 per cento delle risorse di cui all'articolo 13, c.1, della legge 166/ 2002 - decurtato poi dello 0,3% da destinare ai beni culturali - con una previsione di assegnazione di circa 500 milioni di euro, fino al successivo biennio 2005/2006.

Un primo piano stralcio relativo a 738 interventi per circa 194 milioni di euro concordato in Conferenza Unificata, che ottenne il parere favorevole anche dai Comuni, pur esclusi inizialmente dalla Commissione Tecnico Scientifica, fu approvato dal CIPE nel 2004.

Il secondo piano stralcio di circa 295 milioni per circa 900 interventi, è stato adottato con le stesse modalità nel 2006.

Il piano straordinario per la ripartizione delle risorse di cui all'art. 13, c.1, della legge 166/2002 è stato gestito dal Ministro delle infrastrutture di concerto con il MIUR, con procedure del tutto diverse e molto più farraginose di quelle contemplate dalla legge 23/96, nonostante le proteste e proposte di Enti Locali e Regioni.

La presentazione del piano straordinario al CIPE, sentita la Conferenza Unificata, e la necessità della conseguente delibera, ha molto ritardato l'effettiva esecuzione del piano, tanto che alcuni Comuni sono stati costretti a fare a meno del finanziamento deliberato, per la lunghezza e la rigidità delle procedure.

Ad esempio un edificio scolastico nel Comune di Ancona è stato abbattuto perché la sua pericolosità non ha consentito di aspettare i quattro anni trascorsi dalla richiesta di finanziamento ed il Comune ha dovuto costruire la nuova scuola con fondi propri, come pure la delocalizzazione delle scuole di alcuni Comuni da un quartiere ad un altro, per intervenuta variazione urbanistica non ha consentito la utilizzazione delle risorse impegnate da parte dello stesso Comune.

Va inoltre ricordato che i finanziamenti non sono stati esclusi dal limite posto dal Patto di Stabilità e pertanto alcune volte i Sindaci si sono trovati a dover scegliere se uscire dal Patto di Stabilità per mettere a norma la scuola o non uscire e quindi non accettare i fondi stanziati e non adeguare l'edificio. Scelta di cui poi nessun altro soggetto accetta di condividere la responsabilità.

Complessivamente comunque si è dovuto registrare un notevole ritardo nella assegnazione delle risorse e quindi negli interventi, specialmente quelli più complessi per i quali i termini ristretti per la presentazione delle documentazioni sono risultati insufficienti

Non a caso la Regione più attiva è risultata la Calabria con 40 interventi di importo pari o inferiore ai 100.000 euro, rispetto ad altre Regioni in cui gli interventi di Comuni e Province raggiungono somme anche di un milione di euro.

Per il rifinanziamento del piano antisismico è stato previsto, nella legge di conversione n° 169 del 30 ottobre 2008, uno stanziamento pari al 5% del piano delle infrastrutture, circa la metà di quanto previsto nel 2004.

Nel Decreto-Legge 29 novembre 2008, n°185, relativo a misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, etc., è stato previsto che. il CIPE assegni una quota delle risorse nazionali disponibili – il cui importo non è per ora noto - del Fondo aree sottoutilizzate al Fondo

infrastrutture di cui all'art. 6-quinquies del decreto-legge 25/6/ 2008, n. 112, anche per la messa in sicurezza delle scuole.

Il Patto per la sicurezza

Il Governo, le Regioni e gli Enti Locali hanno sottoscritto nella seduta della C. U. del 26/9/2007 una Intesa per la realizzazione del “*Patto per la Sicurezza*” ai sensi dell’art. 1, c. 625, della finanziaria 2007, diretta alla definizione del Patto per l’adozione di iniziative dirette a favorire il più idoneo esercizio del diritto allo studio in ambienti idonei e sicuri.

L’Intesa prevede una spesa di 50 milioni di euro nel 2007 e di 100 milioni negli anni 2008 e 2009, da parte del M.P.I. per la realizzazione dei piani d’edilizia scolastica di cui all’art. 4, L.23/96, accompagnato da un piano triennale regionale sulla base delle richieste formulate dagli Enti Locali ed articolato in singoli piani annuali, per complessivi 250 milioni di euro, con sviluppo di un volume d’investimenti - a seguito di adeguate compartecipazioni finanziarie da parte delle Regioni e Province ed Enti locali - non inferiore a 750 milioni.

I 250 milioni di euro sono stati ripartiti dal M.P.I., ma sulla seconda assegnazione per il 2009 è intervenuto con il bilancio di previsione dello Stato, il taglio di circa 23 milioni di euro che, per il meccanismo del cofinanziamento, farà complessivamente diminuire i fondi per circa 75 milioni di euro.

Fondi Inail

Si tratta di una delle novità introdotte nella Finanziaria 2007, nella logica degli interventi per il miglioramento delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo n. 38/2000, e si sostanzia nel finanziamento da parte dell’INAIL, in via sperimentale per il triennio 2007-2009, di progetti degli istituti di istruzione secondaria di 1° e 2° grado per l’abbattimento delle barriere architettoniche e/o l’adeguamento a norma.

A tale fine il Consiglio di Indirizzo e di Vigilanza dell’INAIL (CIV), ha definito, d’intesa con il Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale, con il Ministro della Pubblica Istruzione e con gli Enti locali, indirizzi programmatici per la promozione e il finanziamento delle strutture alle vigenti disposizioni in tema di sicurezza e igiene del lavoro.

Le risorse destinate dall’INAIL ammontano nel triennio a 100 milioni di euro, di cui i primi 30 milioni di euro indirizzati dal CIV dell’INAIL sono stati già destinati sia ai progetti di abbattimento delle barriere architettoniche che all’adeguamento delle strutture alle vigenti disposizioni in tema di sicurezza e igiene del lavoro.

I finanziamenti sono destinati a tutte le Regioni, con una particolare attenzione a quelle dell’obiettivo 1 (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia). La ripartizione delle risorse sarà effettuata sulla base di una media ponderata tra edifici scolastici, alunni, personale, numero di infortuni e situazioni di handicap di ciascun territorio. E’ in partenza il bando per il II piano relativo al biennio 2008-2009.

Come si è tentato di riassumere il quadro è complesso e le soluzioni individuate sono le più diverse, tuttavia rimangono molto lontane dall'offrire risposte rapide e una quantità di risorse individuata dal Commissario Bertolaso in 8 miliardi di euro. In attesa di conoscere come il governo intenda farvi fronte si può dire che i fondi dei vari programmi potrebbero essere meglio utilizzati ove facessero parte di un unico piano coordinato nelle modalità e nei criteri.

Inoltre vista l'emergenza anziché adottare provvedimenti che prevedano procedure sempre più complesse e necessariamente con tempi lunghi, sembrerebbe utile sperimentare anche procedure innovative come la nomina di Sindaci e Presidenti di Provincia a Commissari ad acta, per la realizzazione di opere previste nei piani regionali, utilizzando le procedure già esistenti per la realizzazione delle grandi opere.

SCHEDE RIASSUNTIVE SUI FINANZIAMENTI IN MATERIA DI EDILIZIA SCOLASTICA

Legge 23/96

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 23/96 furono finanziati il primo e il secondo triennio:

1996-1998 finanziati 1.796 miliardi di lire

1999- 2001 finanziati 1.395 miliardi di lire

Con questi fondi gli enti locali hanno attivato circa 10.000 interventi, con particolare riguardo all'adeguamento e messa a norma degli edifici scolastici, nonché alla ristrutturazione e costruzione di scuole e palestre.

Con la legge finanziaria per il 2002, n. 448/01 furono azzerati i finanziamenti inizialmente previsti per i piani di edilizia scolastica.

La legge finanziaria 289/2002 ha previsto per il triennio 2003-2005:

10 milioni di euro come impegno quindicennale a partire dal 2003

30 milioni di euro come impegno quindicennale a partire dal 2004; lo stesso impegno era previsto anche per il 2005.

La somma complessiva concretamente ripartibile ammontava a :112.600.641,48 per l'anno 2003, 348.915.607,75 per il 2004

La ripartizione dei finanziamenti è però avvenuta solo per le prime due annualità, mentre per il 2005 le risorse previste sono state azzerate nell'ambito della previsione della legge finanziaria per l'anno 2005 e nessun finanziamento è stato poi previsto per l'anno 2006.

Finanziaria n. 296 del 27 dicembre 2006

La legge finanziaria n. 296/06 al comma 625 aveva previsto per l'attivazione di piani di edilizia scolastica, di cui all'art. 4 della legge 23/96, la autorizzazione di una spesa complessiva di 250 milioni di euro per il triennio 2007-2009, così ripartita: 50 per il 2007, 100 per il 2008 e 100 per il 2009.

Il 50 % di tali risorse veniva destinato al completamento delle attività di messa in sicurezza e adeguamento a norma degli edifici scolastici da parte dei competenti enti locali. Per tale finalità era prevista una compartecipazione in parti uguali di Stato, Regioni ed enti locali.

In questo modo, alla fine del triennio, si prevedeva un impiego complessivo di 750 milioni di euro. Attraverso un "Patto per la sicurezza" sottoscritto tra Ministero Istruzione, Regioni ed enti locali si individuava la data del 31 dicembre 2009, quale termine entro il quale provvedere al completamento delle opere di messa in sicurezza.

Con decreto del Ministro dell'Istruzione del Luglio 2006, è Stato approvato il riparto tra le Regioni per l'intera somma di 250 milioni di euro, a seguito del quale le Regioni hanno provveduto ad attivare i procedimenti volti alla ripartizione delle somme per gli interventi proposti da Province e Comuni.

Fondi INAIL

Il comma 626 della Finanziaria prevedeva un finanziamento da parte dell'INAIL, in via sperimentale per il triennio 2007-2009, per gli istituti di istruzione secondaria di I° e II° grado per l'abbattimento delle barriere architettoniche e/o l'adeguamento a norma.

Gli indirizzi programmatici sono stati redatti d'intesa con il Ministero del Lavoro, dell'Istruzione e con gli enti locali.

Nel triennio le risorse ammontavano a circa 100 milioni di euro, sono stati già assegnati i primi 30 milioni di euro del 2007, mentre si è in attesa della riapertura da parte dell'INAIL del nuovo bando, ormai prossimo, per l'assegnazione degli altri 70 milioni di euro del biennio 2008/2009.

Finanziaria n. 244 del 24 dicembre 2007

A decorrere dall'anno 2008 il fondo per interventi straordinari della presidenza del Consiglio dei Ministri è Stato incrementato di 20 milioni di euro, da destinare ad adeguamenti strutturali e antisismici degli edifici scolastici, nonché alla costruzione di nuovi immobili sostitutivi degli edifici esistenti, laddove indispensabili per la rischiosità sismica.

Gli interventi, gli enti beneficiari e le risorse da assegnare sono individuati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentito il Ministero dell'economia e finanze.

Bilancio di previsione dello Stato per il 2009

Nel cap. 7160 spese per l'attivazione dei piani di edilizia scolastica e per il completamento delle attività di messa in sicurezza e di adeguamento a norma degli edifici, è prevista la riduzione di circa 23 milioni di euro. Si passa da 100 milioni nel bilancio per il 2008 a 77.248.029,00 nella previsione per il 2009.

A questo taglio il Governo ha cercato di rimediare prevedendo all'art.7 bis, della legge n. 169 del 30 ottobre 2008, conversione del decreto legge Gelmini, "recante disposizioni urgenti in materia di istruzione e università", la destinazione di un importo non inferiore al 5% delle risorse stanziare per il programma delle infrastrutture strategiche al piano straordinario per la

messa in sicurezza.(negli anni precedenti, come sopra ricordato la percentuale era non inferiore al 10%!!)

Sono inoltre destinate a sostegno delle iniziative in materia di edilizia scolastica le economie maturate alla data di entrata in vigore del decreto rinvenienti da finanziamenti attivati in materia di edilizia per i quali alla data del 1 gennaio 2006 non vi è stata movimentazione.

Si tratta quindi non di nuove risorse, ma di economie derivanti da fondi che per i motivi più diversi, non sono state utilizzate e per le quali, tra l'altro era già previsto dalla Legge. 431 del 1996, la possibilità di revoca e riassegnazione delle risorse non impegnate. Va da sé che le economie non dipendono sempre dall'inerzia delle stazioni appaltanti, ma da fisiologico contenzioso nei pubblici appalti.

Nella stessa legge di conversione del decreto Gelmini, all'art. 2, vengono destinate per il finanziamento di interventi di edilizia scolastica e per la messa in sicurezza di impianti e strutture sportive, le somme, non utilizzate alla entrata in vigore del decreto, originariamente destinate ad interventi diretti a tutelare l'ambiente e i beni culturali, che dovranno naturalmente prima essere versate sul Bilancio dello Stato e poi riassegnate.

Al momento non si conosce l'ammontare preciso di questi importi, si tratterà di vedere alla data di entrata in vigore della legge n. 169/08 a quanto ammonteranno le somme residue iscritte nel bilancio dello Stato.

Le somme inizialmente previste erano di: 201 milioni di euro per il 2005, 176 milioni di euro per il 2006,170 milioni di euro per il 2007.

Edilizia scolastica nelle zone a rischio sismico

A seguito dei gravi fatti verificatisi a seguito del terremoto a S.Giuliano, nella legge finanziaria n. 289 del 2002 venne inserito l'art. 80, che prevedeva il finanziamento di un Piano straordinario per la messa in sicurezza nelle zone a rischio sismico, nell'ambito del programma di infrastrutture strategiche di cui alla legge 443/01.

Nel novembre del 2004, in fase di elaborazione del Piano straordinario, il Ministero delle Infrastrutture ha valutato che nel caso fosse necessario intervenire sull'intero patrimonio di edilizia scolastica, il fabbisogno finanziario ammonterebbe ad un totale di 13 miliardi di euro, che considerando gli interventi effettuati nel corso degli anni da parte dei diversi enti, ammonterebbe ad un residuo di 8 miliardi di euro:

1, 6 miliardi di euro per adeguamento edifici scolastici ricadenti in zone classificate come sismiche di I categoria;

7,5 miliardi di euro per adeguamento in zone sismiche di II categoria

3,9 miliardi di euro per adeguamento in zone di III categoria

Il piano destinava un importo non inferiore al 10%, delle somme destinate alle infrastrutture, per un ammontare di 500 milioni di euro, che vennero così ripartiti:

I° piano stralcio 195.000 milioni di euro per il 2004

II° piano stralcio 245.000 milioni euro per il 2005

III° piano stralcio non è mai Stato avviato perché i fondi previsti per l'anno 2006 furono revocati.

Nel I° Piano sono stati individuati 738 interventi per un impegno economico di 193.873.695,00, gli edifici scolastici sono stati individuati dalle Regioni che hanno fornito l'elenco degli edifici scolastici con il più alto rischio sismico.

Alla data del 30 giugno 2006 risultavano in fase di attivazione 60 interventi sui 738 previsti nel Piano. Le motivazioni addotte dalle Regioni per giustificare il ritardo nell'avvio degli interventi sono stati principalmente: l'insufficienza dei 150 gg concessi per la redazione dei progetti, per i quali è necessario effettuare indagini strutturali sugli edifici e la necessità di prevedere tempi più lunghi, in relazione alla complessità progettuale e dell'intervento, per giungere all'attestazione di coerenza dei lavori che può richiedere dai 255 ai 465 giorni.

Nel II° piano stralcio sono stati inseriti 876 interventi. Non si dispone al momento dei dati sull'avvio dei lavori.

**SCHEDA RIEPILOGATIVA PER LE SPESE SOSTENUTE DAI COMUNI PER
L'EDILIZIA SCOLASTICA**

TORINO *

ANNO	Fondi comunali
2004	€ 50.000,00
2005	€ 25.763,00
2006	€ 10.010,00
2007	€ 13.857,00
2008	€ 9.782,00

LECCE

ANNO	Fondi comunali	Fondi statali
2004	€1.250.000,00	
2005	€1.900.000,00	€160.000,00
2006	€ 750.000,00	
2007	€ 900.000,00	
2008	€ 400.000,00	
totale	€ 5.200.000,00	€ 160.000,00

PORTO TORRES *

ANNO	Fondi comunali
2006	€ 130.969,30
2007	€ 64.262,17
2008	€ 30.000,00

IMPEGNI PER OPERE IN CORSO € 1.973.696,52

PALERMO

ANNO	Fondi comunali	Fondi statali
2006	€ 6.001.000,00	
2007	€ 7.700.000,00	€ 545.086,81 (2006/2008)
2008	€ 13.488.037,00	

IMPEGNI PER OPERE IN CORSO € 8.234.970,00

FIRENZE

ANNO	Fondi comunali	Finanziamenti I.23/96 e PAC	Finanziamenti TAV
2004	€ 7.427.442,00	€ 300.000,00	€ 1300.000,00
2005	€ 16.633.869,00		
2006	€ 12.179.611,00		
2007	€ 6.539.348,00	€ 780.000,00	
2008	€ 10.837.099,00	€ 735.434,00	
totale	€ 53.617.639,00	€ 1.815.434,00	€ 13.500.000,00

CREMONA

ANNO	Fondi comunali	Fondi statali	Fondi regionali
2007	€ 3.039.100,00	€ 0,00	€ 0,00
2008	€ 2.538.000,00	€ 267.000,00	€ 267.000,00

NARNI *

ANNO	Fondi comunali
2006	€ 478.759,37
2007	€ 231.369,00
2008	€ 1.883.188,00

GENOVA

ANNO	Fondi comunali	Fondi statali	Fondi regionali
2007	€ 7.800.000,00	€ 21000,00	€ 580.000,00
2008	€ 5.900.000,00	€ 40000,00	€ 40.000,00

BOLOGNA*

ANNO	Fondi comunali
2007/08	€ 25.400.000,00

CASTELMEZZANO

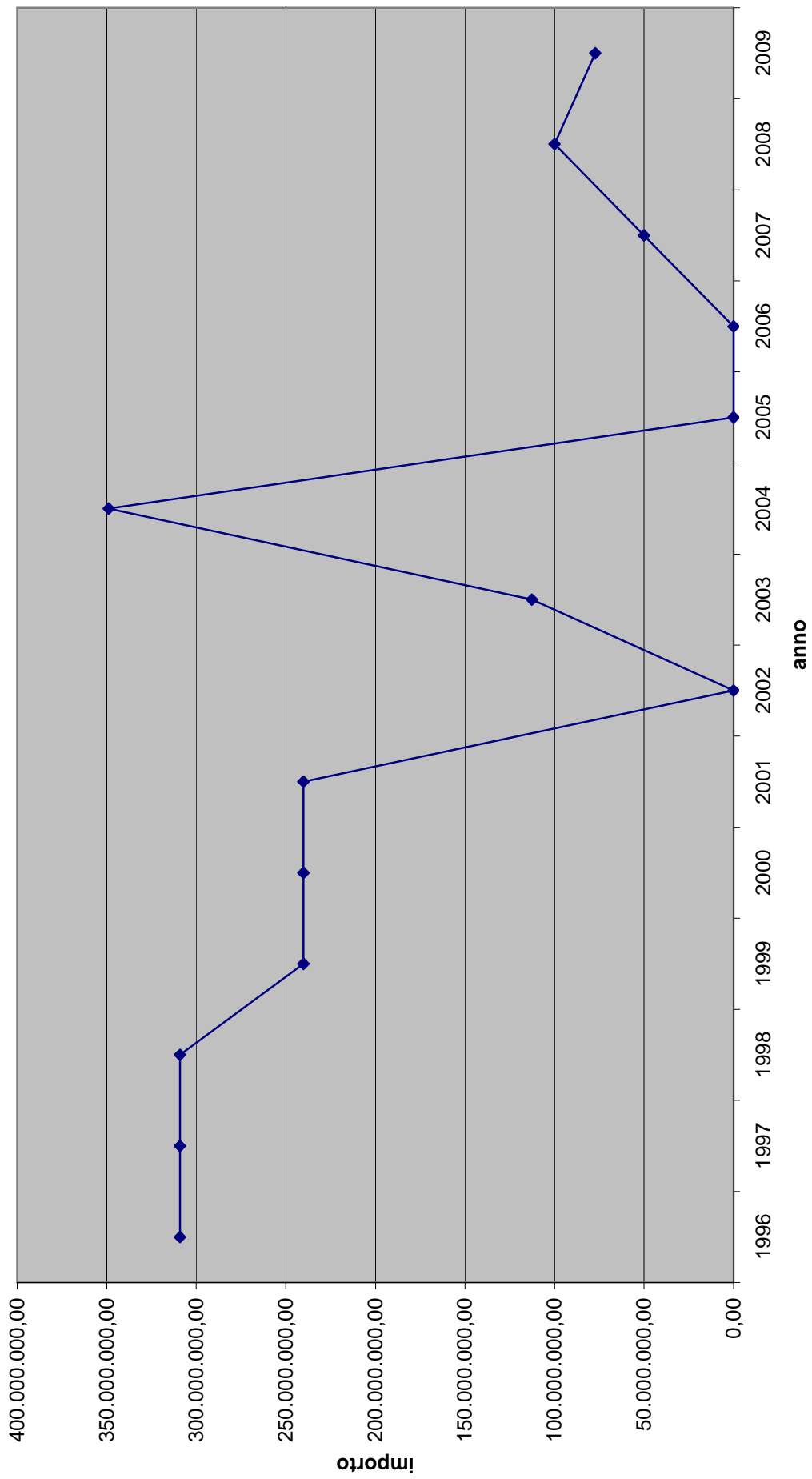
ANNO	Fondi comunali	Fondi statali	Fondi regionali
2003-2008	€ 120.147,00	€ 55.000,00	€ 13.944,00

FORLÌ *

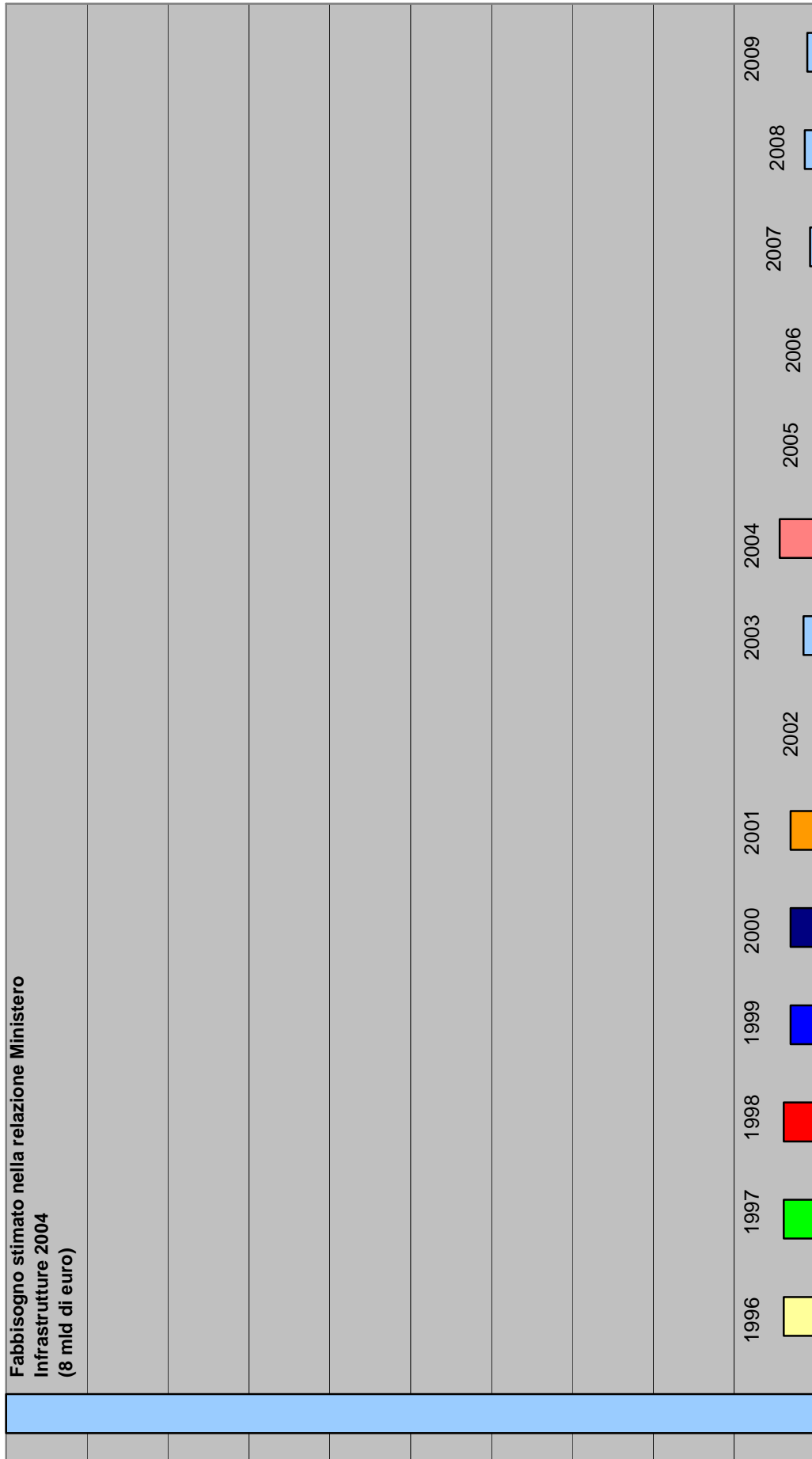
ANNO	Fondi comunali
2004	€ 2.367.759,50
2005	€ 3.495.496,20
2006	€ 3.631.291,00
2007	€ 3.944.023,38
2008	€ 914.447,22

* Per questi Comuni la fonte di finanziamento pervenuta risulta, al momento, indistinta e generale.

Finanziamenti statali per anno riferiti all'edilizia scolastica (L. n. 23/96)



Finanziamenti edilizia scolastica rispetto al fabbisogno stimato



ALLEGATO 15

Normativa statale di riferimento concernente le funzioni dei Comuni e delle Province nel settore dell'istruzione. D.lgs. 112/1998

Estratto

continua erogazione del servizio di istruzione.

2. Tra le funzioni e i compiti di cui al comma 1 sono compresi, tra l'altro:

- a) la programmazione della rete scolastica;
- b) l'attività di provvista delle risorse finanziarie e di personale;
- c) l'autorizzazione, il controllo e la vigilanza relativi ai vari soggetti ed organismi, pubblici e privati, operanti nel settore;
- d) la rilevazione delle disfunzioni e dei bisogni, strumentali e finali, sulla base dell'esperienza quotidiana del concreto funzionamento del servizio, le correlate iniziative di segnalazione e di proposta;
- e) l'adozione, nel quadro dell'organizzazione generale ed in attuazione degli obiettivi determinati dalle autorità preposte al governo del servizio, di tutte le misure di organizzazione amministrativa necessarie per il suo migliore andamento.

Art. 137. Competenze dello Stato.

1. Restano allo Stato, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59, i compiti e le funzioni concernenti i criteri e i parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della Conferenza unificata, le funzioni di valutazione del sistema scolastico, le funzioni relative alla determinazione e all'assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio dello Stato e del personale alle istituzioni scolastiche, le funzioni di cui all'articolo 138, comma 3, del presente decreto legislativo.

2. Restano altresì allo Stato i compiti e le funzioni amministrative relativi alle scuole militari ed ai corsi scolastici organizzati, con il patrocinio dello Stato, nell'ambito delle attività attinenti alla difesa e alla sicurezza pubblica, nonché i provvedimenti relativi agli organismi scolastici istituiti da soggetti extracomunitari, ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994, n. 389.

Art. 138. Deleghe alle regioni.

1. Ai sensi dell'articolo 118, comma secondo, della Costituzione, sono delegate alle regioni le seguenti funzioni amministrative:

- a) la programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;
- b) la programmazione, sul piano regionale, nei limiti delle disponibilità di risorse umane e finanziarie, della rete scolastica, sulla base dei piani provinciali, assicurando il coordinamento con la programmazione di cui alla lettera a);
- c) la suddivisione, sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa;
- d) la determinazione del calendario scolastico;
- e) i contributi alle scuole non statali;
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

2. La delega delle funzioni di cui al comma 1 opera dal secondo anno scolastico immediatamente successivo alla data di entrata in vigore del regolamento di riordino delle strutture dell'amministrazione centrale e periferica, di cui all'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

3. Le deleghe di cui al presente articolo non riguardano le funzioni relative ai conservatori di musica, alle accademie di belle arti, agli istituti superiori per le industrie artistiche, all'accademia nazionale d'arte drammatica, all'accademia nazionale di danza, nonché alle scuole ed alle istituzioni culturali straniere in Italia.

Art. 139. Trasferimenti alle province ed ai comuni.

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 137 del presente decreto legislativo, ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione sono attribuiti alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:

a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;

b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;

c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;

d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche;

e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;

f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;

g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.

2. I comuni, anche in collaborazione con le comunità montane e le province, ciascuno in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza, esercitano, anche d'intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a:

a) educazione degli adulti;

b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale;

c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione;

d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola;

e) interventi perequativi;

f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute.

3. La risoluzione dei conflitti di competenze è conferita alle province, ad eccezione dei conflitti tra istituzioni della scuola materna e primaria, la cui risoluzione è conferita ai comuni.

Capo IV

Formazione professionale

Art. 140. Oggetto.

1. Il presente capo ha come oggetto le funzioni e i compiti amministrativi in materia di "formazione professionale", ad esclusione di quelli concernenti la formazione professionale di carattere settoriale oggetto di apposita regolamentazione in attuazione dell'articolo 12, comma 1, lettere s) e t), della legge 15 marzo 1997, n. 59, anche in raccordo con quanto previsto dalla legge 24 giugno 1997, n. 196, e dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469.

Art. 141. Definizioni.

1. Agli effetti del presente decreto legislativo, per "formazione professionale" si intende il complesso degli interventi volti al primo inserimento, compresa la formazione tecnico professionale superiore, al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionali, ossia con una valenza prevalentemente operativa, per qualsiasi attività di lavoro e per qualsiasi finalità, compresa la formazione impartita dagli istituti professionali, nel cui ambito non funzionano corsi di studio di durata quinquennale per il conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore, la formazione continua, permanente e ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività produttive. Detti interventi riguardano tutte le attività formative volte al conseguimento di una qualifica, di un diploma di qualifica superiore o di un credito formativo, anche in situazioni di

ALLEGATO 16

L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni. Anno 2005
Statistiche in breve - ISTAT

Estratto



Istituto
nazionale
di statistica

STATISTICHE IN BREVE

L'indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni

Anno 2005

L'indagine raccoglie informazioni con cadenza annuale sulle politiche di welfare gestite a livello locale. In particolare si rilevano le risorse destinate alle attività socio-assistenziali e gli utenti che ne beneficiano, sotto forma sia di servizi sociali sia di contributi economici di varia natura. L'unità di rilevazione dell'indagine è costituita dai Comuni singoli e dalle loro associazioni, quali consorzi, comprensori, unioni di comuni, oltre che da comunità montane, ambiti e distretti socio-sanitari/ASL che affiancano i Comuni singoli e talvolta li sostituiscono nell'esercizio delle funzioni sociali, come previsto dalla Legge quadro n. 328 del 2000.

Alla rilevazione partecipano direttamente la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e, quindi, il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e il Centro Interregionale per il Sistema Informatico e Statistico (CISIS) con alcune regioni e province autonome (Liguria, Piemonte, Veneto, Provincia di Trento, Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche).

Le informazioni raccolte sono articolate in sette aree di utenza dei servizi: famiglia e minori, disabili, dipendenze, anziani, immigrati e nomadi, povertà e disagio adulti, multiutenza.

I dati vengono presentati a livello regionale e di ripartizione geografica.

Nel testo si fa riferimento a un set di Tavole disponibili gratuitamente in download sul web Istat all'indirizzo <http://www.istat.it/sanita/assistenza>.

Principali risultati

Nel 2005 la spesa dei Comuni e degli enti associativi per l'assistenza sociale ammonta a 5 miliardi 741 mila euro e rappresenta lo 0,4% del prodotto interno lordo. Rispetto all'anno precedente le risorse impegnate mostrano un aumento del 6,7%.

Le politiche di *welfare* delle amministrazioni comunali presentano notevoli elementi di variabilità sul territorio. Le differenze più rilevanti riguardano le dimensioni dell'offerta socio-assistenziale: a livello nazionale la spesa pro-capite è di 98 euro l'anno, ma si passa da una media di 146 euro per abitante al Nord-est a un valore di 40 euro pro-capite al Sud.

Per quanto riguarda i destinatari dell'assistenza, al primo posto vi sono le famiglie con figli, cui è dedicato il 38,5% della spesa sociale complessiva; al secondo posto gli anziani (23,4%), seguiti dalle persone disabili (20,4%).

Sulle altre aree di utenza si distribuisce il rimanente 17,8% delle risorse impegnate: il 7,4% per le politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, il 2,4% per gli immigrati, l'1% per i tossicodipendenti e il 7% per le attività generali e per la "multiutenza".

Ufficio della comunicazione
Tel. 06 4673.2243-2244

Centro di informazione statistica
Tel. 06 4673.3106

Per informazioni:
Servizio Sanità e assistenza

Roberta Crialesi
Tel. 06 4673.7395
email crialesi@istat.it

Giulia Milan
Tel. 06 4673.7372
email milan@istat.it

Rispetto all'anno precedente, si rileva un aumento degli utenti per tutti i servizi e gli interventi rilevati nell'area "povertà e disagio adulti". In particolare il "servizio sociale professionale", attraverso il quale si realizza la "presa in carico" delle persone e vengono attivati specifici percorsi di aiuto, ha fatto registrare un aumento del 25% del numero di utenti, da circa 237.900 a circa 297.500.

Uno dei principali servizi rilevati dall'indagine sono gli asili nido, dove confluisce circa il 16% dell'intera spesa sociale dei Comuni. A fronte di una spesa pubblica di circa 900 milioni di euro e di un'integrazione da parte delle famiglie di circa 206 milioni, i bambini che hanno usufruito degli asili nido pubblici o convenzionati sono circa 150.000. In rapporto alla popolazione residente di età compresa fra zero e due anni, gli utenti degli asili nido raggiungono appena il 9,1%, con valori mediamente più alti al Nord-est (14%) e minimi al Sud (2,5%).

I comuni del Nord, per adempiere alle loro funzioni socio-assistenziali, si avvalgono in misura significativa di varie forme associative intercomunali, grazie alle quali i Comuni più piccoli riescono a potenziare l'offerta di servizi e di strutture sul territorio. Circa il 30% della spesa sociale nel Nord Italia è gestita da enti associativi e distretti socio-sanitari. I Comuni del Centro e del Mezzogiorno, invece, gestiscono singolarmente la maggior parte delle attività socio-assistenziali. Fanno eccezione alcune regioni, quali la Toscana e l'Umbria al Centro, l'Abruzzo, la Campania e la Basilicata al Sud, dove i distretti socio-sanitari, gli ambiti e le comunità montane contribuiscono in modo significativo all'offerta socio-assistenziale. La quota di spesa gestita in forma associata al Centro è pari al 14,5%, al Sud è il 13,9%, nelle Isole è l'1%.

Area di utenza

Area famiglia e minori: in quest'area rientrano gli interventi e i servizi di supporto alla crescita dei figli e alla tutela dei minori. I beneficiari degli interventi e dei servizi possono essere donne sole con figli, gestanti, giovani coppie, famiglie con figli, famiglie monoparentali, e donne che subiscono maltrattamenti in ambito familiare.

Area disabili: in quest'area rientrano gli interventi e i servizi a cui possono accedere utenti con problemi di disabilità fisica, psichica o sensoriale (comprese le persone affette da HIV o colpite da TBC). Le prestazioni rivolte agli anziani non autosufficienti rientrano invece nell'area "anziani".

Area dipendenze: fanno parte di quest'area gli interventi e i servizi rivolti a persone dipendenti da alcool e droghe.

Area anziani: in quest'area rientrano gli interventi e i servizi mirati a migliorare la qualità della vita delle persone anziane, nonché a favorire la loro mobilità, l'integrazione sociale e lo svolgimento delle funzioni primarie. Fanno parte di quest'area anche i servizi e gli interventi a favore di anziani malati del morbo di Alzheimer.

Area immigrati e nomadi: in quest'area rientrano gli interventi e i servizi finalizzati all'integrazione sociale, culturale ed economica degli stranieri immigrati in Italia.

Per stranieri si intendono le persone che non hanno la cittadinanza italiana, comprese quelle in situazioni di particolare fragilità, quali profughi, rifugiati, richiedenti asilo, vittime di tratta.

Area povertà e disagio adulti: in quest'area rientrano gli interventi e i servizi per ex detenuti, donne maltrattate, persone senza fissa dimora, indigenti, persone con problemi mentali (psichiatrici) e altre persone in difficoltà non comprese nelle altre aree.

Area multiutenza: in quest'area rientrano i servizi sociali che si rivolgono a più tipologie di utenti, le attività generali svolte dai Comuni e i costi sostenuti per esenzioni e agevolazioni offerte agli utenti delle diverse aree.

La spesa dei comuni per interventi e servizi sociali

L'incremento della spesa per i servizi sociali offerti dai Comuni e dagli enti associativi (+6,7% tra il 2004 e il 2005) non ha modificato il rapporto sul prodotto interno lordo, che è rimasto stabile allo 0,4%. Anche il rapporto fra ripartizioni geografiche si è mantenuto sostanzialmente invariato: ai Comuni del Nord compete oltre la metà della spesa complessiva (58,6%), ai Comuni del Centro il 21,8% e a quelli del Mezzogiorno il 19,6%.

La spesa pro-capite nazionale è di 98,0 euro per abitante e mostra un lieve aumento rispetto all'anno precedente (92,4 euro per abitante nel 2004). Il rapporto fra le risorse impegnate e la popolazione residente diminuisce drasticamente passando dal Nord al Sud del Paese: al Nord-est la spesa pro-

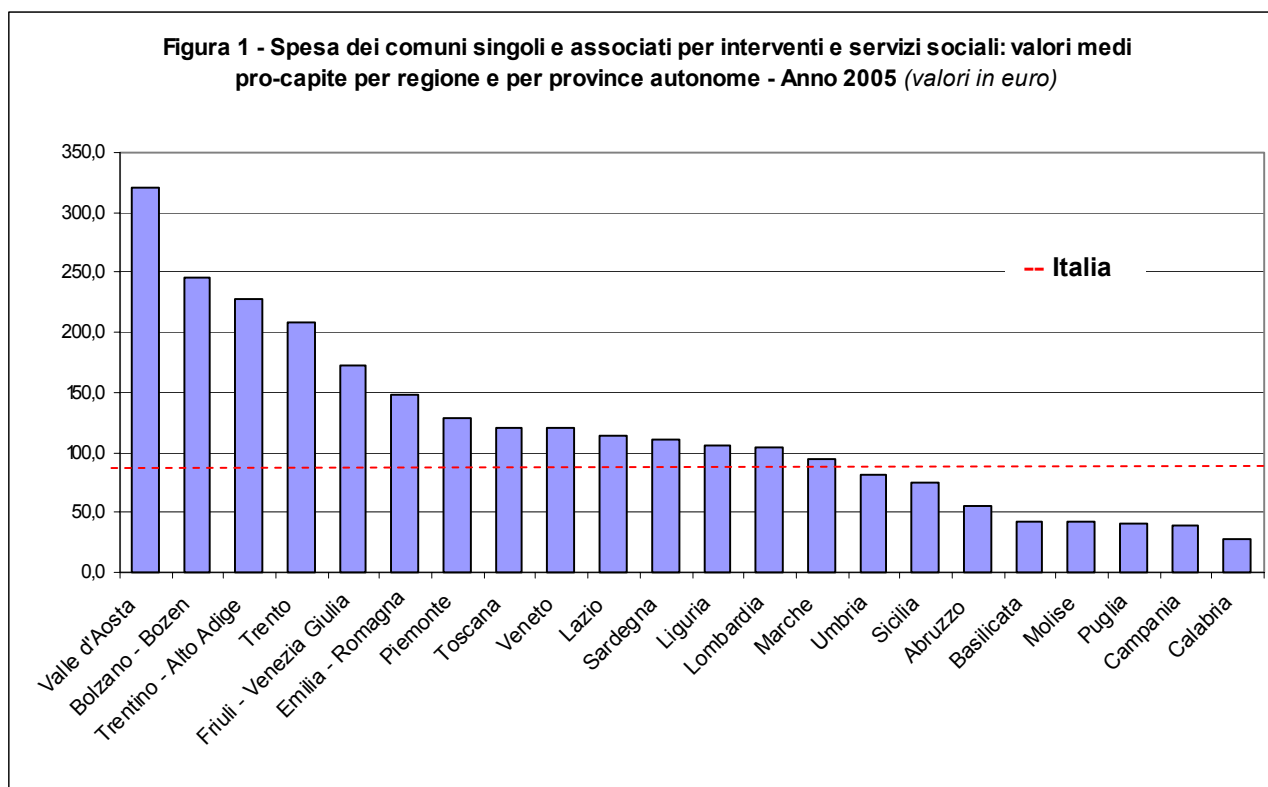
capite è di 146 euro, al Nord-ovest e al Centro il valore analogo è poco più alto di 110 euro, nelle Isole si passa a 84 euro e al Sud a circa 40 euro pro-capite (Tavola 1).

Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per ripartizione geografica - Anno 2005 (valori assoluti, percentuali e spesa media pro-capite)

REGIONE E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA	SPESA ⁽¹⁾		SPESA MEDIA PRO-CAPITE
	Valori assoluti	Valori percentuali	
Nord-ovest	1.745.453.379	30,4	112,6
Nord-est	1.618.153.998	28,2	146,1
Centro	1.252.164.495	21,8	111,0
Sud	565.246.159	9,8	40,1
Isole	560.336.930	9,8	84,0
ITALIA	5.741.354.961	100,0	98,0

(1) Per spesa si intendono gli impegni di spesa in conto corrente di competenza relativi al 2005, di comuni e associazioni di comuni per l'erogazione dei servizi e degli interventi socio-assistenziali. Sono incluse le spese per il personale, per l'affitto di immobili o attrezzature e per l'acquisto di beni e servizi (spesa gestita direttamente). Nel caso in cui il servizio venga gestito da altre organizzazioni (ad esempio: cooperative sociali) la spesa è data dai costi dell'affidamento a terzi del servizio (spesa gestita indirettamente). La spesa è al netto della compartecipazione degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale.

Le regioni dove si spende di più in proporzione alla popolazione residente sono la Valle D'Aosta, con 320 euro pro-capite, seguita dal Trentino-Alto Adige, dal Friuli-Venezia Giulia e dall'Emilia Romagna; i livelli più bassi di spesa per abitante si hanno in Calabria (27 euro) e in Campania (39,4 euro). Tra le regioni del Mezzogiorno si distingue la Sardegna, che con una spesa pro-capite di 110,4 euro si colloca ben al di sopra della media nazionale ed è in linea con molte regioni del Centro e del Nord Italia (Figura 1).



Differenze territoriali così rilevanti nelle risorse dedicate al welfare locale sintetizzano l'eterogeneità che caratterizza la disponibilità di servizi per i cittadini e la presenza di strutture.

L'assetto territoriale degli enti gestori

Diversi provvedimenti legislativi, sia a livello nazionale che regionale, regolano l'assetto organizzativo con cui le amministrazioni comunali gestiscono gli interventi e i servizi sociali. Le tipologie di ente in grado di concorrere all'offerta assistenziale e le forme di accordo che i Comuni possono stabilire con tali enti sono variabili da regione a regione.

A livello nazionale la spesa sociale del 2005 è stata gestita per la maggior parte dai Comuni per proprio conto (77,2%) e in misura inferiore da enti associativi (15,7%) o dalle Aziende Sanitarie Locali (7,1%) per delega da parte dei Comuni (Tavola 2).

I Comuni del Nord si avvalgono in misura maggiore delle varie forme associative intercomunali, quali i consorzi, i comprensori, le comunità montane, le unioni di comuni. Tali enti hanno gestito nel 2005 oltre il 30% della spesa sociale del Nord Italia, contribuendo ad ampliare l'offerta di servizi e le strutture accessibili anche ai residenti nei Comuni più piccoli, i quali in assenza di gestioni associate difficilmente riescono a mettere in atto economie di scala e ad adottare modelli organizzativi paragonabili ai grandi Comuni.

Fra le regioni del Centro, la Toscana e l'Umbria sono quelle che hanno attivato in misura più ampia le gestioni condivise fra Comuni, soprattutto attraverso meccanismi di delega ai distretti socio-sanitari di alcune competenze e grazie ad un ruolo attivo degli ambiti sociali. Nelle Marche e nel Lazio sono per lo più le singole amministrazioni comunali ad offrire i servizi sul territorio.

Nel Mezzogiorno vi sono alcune regioni, quali l'Abruzzo, la Campania e la Basilicata, dove i servizi sociali sono gestiti con l'apporto significativo e spesso crescente degli ambiti sociali e, nel caso dell'Abruzzo, delle comunità montane. Per il resto dell'area meridionale sono quasi esclusivamente i Comuni per proprio conto ad avere un ruolo attivo nella gestione delle attività rilevate (Tavola 2.1).

I contributi economici, i servizi sociali e le strutture: tre strategie di intervento a tutela dei cittadini

Tra gli strumenti impiegati dai Comuni a sostegno dei vari bisogni dei cittadini si possono distinguere tre principali strategie: 1) i servizi resi direttamente alla persona (ad esempio l'assistenza domiciliare, il supporto fornito dagli assistenti sociali, ovvero il "servizio sociale professionale", attività per l'integrazione sociale di anziani, disabili, immigrati, ecc.); 2) i contributi economici per i cittadini bisognosi (sostegno al reddito, contributi per l'alloggio, per i servizi scolastici, ecc.); 3) i servizi che presuppongono il funzionamento e la gestione di strutture stabili sul territorio (gli asili nido, i centri diurni, le case di accoglienza per le persone senza adeguato sostegno familiare).

A livello nazionale la quota di spesa assorbita dai servizi di supporto alle esigenze delle varie categorie di utenti e quella destinata al funzionamento delle strutture sono quasi equivalenti, circa il 39% e il 38% rispettivamente. La quota restante (il 23%) è destinata ai trasferimenti in denaro, che possono essere erogati direttamente alle famiglie bisognose per finalità assistenziali specifiche o essere versati ai diversi enti che operano nel settore.

Al Sud sono maggiori le quote di spesa inerenti ai servizi alla persona (48,5% contro il 39,4% per il totale Italia) e ai trasferimenti in denaro (30,6% contro il 22,8% a livello nazionale); i Comuni del Centro e del Nord-est destinano quote più rilevanti di spesa alle strutture (44,7% al Centro e 42,5 al Nord-est contro il 37,8% a livello nazionale) e al Nord-ovest si rileva sostanzialmente la stessa ripartizione osservata a livello nazionale (Tavola 6.1).

I destinatari dell'assistenza sociale dei comuni

L'82% delle risorse impegnate per l'assistenza sociale erogata a livello locale riguarda le aree di utenza "famiglia e minori", "anziani" e "disabili". La quota rimanente si distribuisce fra le altre tipologie di beneficiari: all'area "povertà e disagio adulti", che comprende gli interventi specifici per il disagio mentale, è destinato il 7,4% della spesa, agli "immigrati e nomadi" è rivolto il 2,4% della spesa sociale e alle "dipendenze" l'1,0%; le competenze in materia di tossicodipendenze, del resto, coinvolgono soprattutto gli enti attivi in ambito sanitario.

Alle attività generali, quali il segretariato sociale, i servizi di informazione e consulenza per accedere alla rete dei servizi, le azioni di prevenzione e sensibilizzazione e tutto ciò che rientra nell'area della "multiutenza" compete il 7,0% della spesa (Tavola 3.1).

Passando da Nord a Sud diminuisce leggermente il peso delle risorse destinate agli anziani e aumenta la quota relativa all'area "famiglia e minori". Nonostante queste differenze, la gerarchia fra le aree di utenza presente a livello nazionale si mantiene invariata in ogni ripartizione geografica: le spese più elevate appartengono all'area "famiglia e minori", cui si rivolgono tradizionalmente i Comuni nelle loro politiche assistenziali verso i cittadini, al secondo posto ci sono quelle per gli anziani e al terzo posto quelle per i disabili. Fanno eccezione la Valle D'Aosta, dove le politiche rivolte agli anziani sono al primo posto e assorbono il 66,5% delle spese totali; il Veneto, dove le quote più ampie di spesa sono dovute agli anziani (34,3%) e ai disabili (25,4%); la Provincia di Bolzano, con il 50,4% della spesa per l'area disabili. Sul versante opposto, le regioni dove l'attenzione è più spostata verso la famiglia e i minori sono la Puglia e l'Emilia Romagna, ma anche la Calabria, il Lazio e l'Umbria hanno quote di spesa in quest'area di utenza superiori al 45%.

Per quanto riguarda l'area "povertà e disagio adulti", le quote di spesa più alte in rapporto all'insieme delle politiche assistenziali si hanno nell'Italia Meridionale e Insulare, dove raggiungono l'8,9% e l'11,4% rispettivamente, mentre è al Nord-est che si rileva la quota più bassa (5,8%). In Calabria la spesa sociale che rientra in quest'area di utenza è pari il 21,8% del totale, mentre in Valle D'Aosta l'analoga quota raggiunge appena l'1,5% (Tavola 3.1).

All'interno di ogni area di utenza si rileva un ampio ventaglio di servizi, di contributi economici e di strutture, le cui combinazioni di offerta sul territorio sono variabili principalmente in relazione agli orientamenti regionali di programmazione delle politiche sociali.

Spesa per interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati per area di utenza – Anno 2005

SPESA	AREA DI UTENZA							Totale
	Famiglie e minori	Anziani	Disabili	Povertà e disagio adulti	Immigrati	Dipendenze	Multiutenza	
Valori assoluti	2.211.938.925	1.340.954.906	1.168.892.933	423.335.164	136.725.090	56.854.496	402.653.447	5.741.354.961
Valori percentuali	38,5	23,4	20,4	7,4	2,4	1,0	7,0	100,0

La spesa sociale dei Comuni per l'area "famiglia e minori"

Nell'area "famiglia e minori" la spesa pro-capite¹ varia tra 36,4 euro del Sud e 140,5 euro del Nord-est, con un minimo di 25,7 euro in Calabria e con valori superiori a 200 euro pro-capite in Valle D'Aosta, in Emilia Romagna e nella Provincia di Trento. A livello nazionale la spesa pro-capite è di 94,8 euro (Tavola 3.2).

¹ La popolazione di riferimento per l'area "famiglia e minori" è costituita dal numero di componenti delle famiglie con almeno un minore calcolati dai dati del Censimento della popolazione 2001.

Più della metà della spesa rivolta ai minori e alle famiglie con figli è impegnata per il funzionamento delle strutture e in particolare sono gli *asili nido* ad assorbire circa il 40% della spesa totale in quest'area di utenza (Tavola 7).

Le strutture residenziali, dove trovano accoglienza i minori privi di tutela e talvolta interi nuclei familiari in difficoltà, assorbono l'8% della spesa per l'area "famiglia e minori". Nel 2005 si rilevano per le strutture di questo tipo circa 25.000 utenti nell'anno e una spesa media per i Comuni di circa 7.000 euro per utente. Inoltre vengono messe a disposizione delle famiglie con figli diverse strutture a ciclo diurno, quali le *ludoteche*, i *centri di aggregazione per bambini e ragazzi*, i *centri diurni estivi*. La spesa media annua dei Comuni per queste strutture è inferiore ai 150 euro per utente e il numero di minori che ne usufruiscono varia da circa 315 mila per i centri diurni estivi a circa 390 mila per le ludoteche/laboratori (Tavola 7.1).

Ai *contributi economici a sostegno del reddito e ad altri tipi di trasferimenti in denaro* è destinato il 24% della spesa per l'area famiglia e minori e il rimanente 19% è impiegato per i servizi (Tavola 7).

Per quanto riguarda i servizi una componente importante dell'offerta assistenziale realizzata sul territorio è il "*servizio sociale professionale*", che consiste nella presa in carico da parte degli assistenti sociali delle famiglie e degli individui che vi si rivolgono. Gli utenti del servizio sociale professionale (circa 676.000 nell'area famiglia e minori) vengono poi indirizzati verso la rete dei servizi disponibili, attraverso percorsi di aiuto atti a risolvere le loro difficoltà.

Fra gli altri servizi realizzati dai Comuni e dagli enti gestori che concorrono all'offerta per le famiglie con figli, vi sono il *sostegno socio-educativo* organizzato presso le scuole (*scolastico*), con quasi 100.000 utenti nell'anno e il *sostegno socio-educativo* erogato in apposite strutture o a domicilio (*territoriale e/o domiciliare*), con oltre 62.000 utenti, gli interventi per l'inserimento lavorativo, l'assistenza domiciliare, la mensa e il trasporto sociale. Complessivamente queste voci di spesa ammontano a circa 185 milioni 869 mila euro (Tavola 7.1).

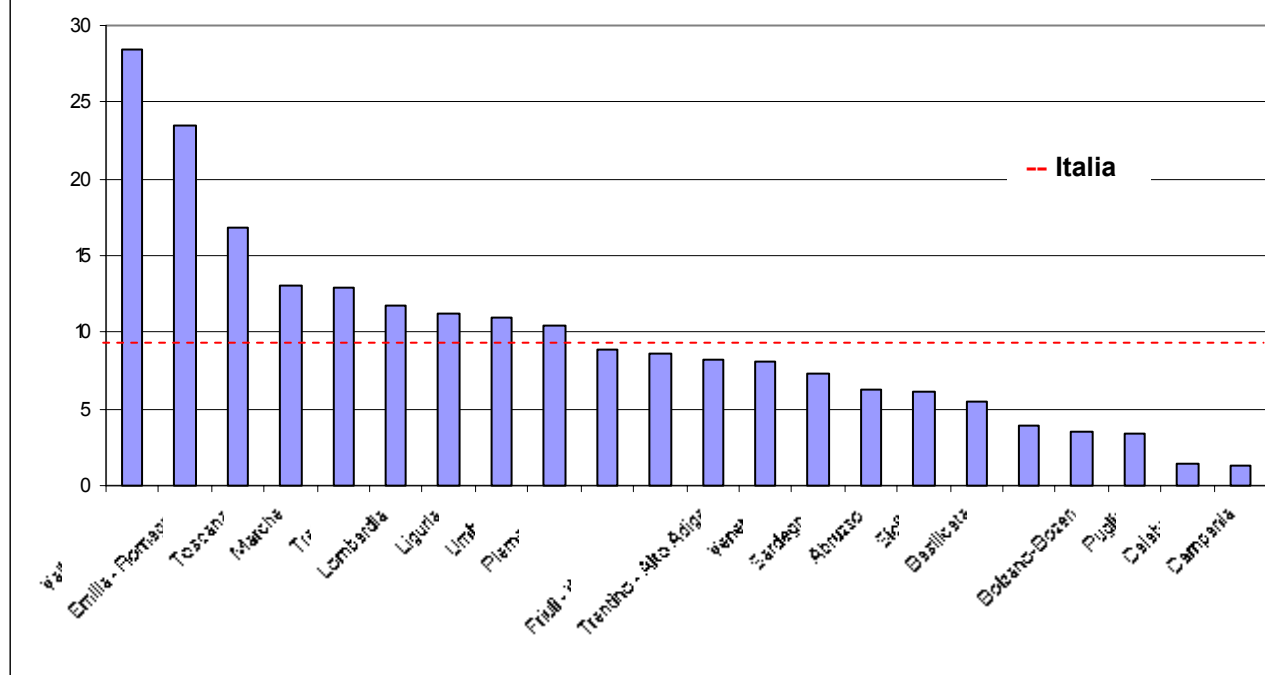
Gli asili nido e i servizi integrativi o innovativi

Circa il 16% della spesa sociale dei Comuni, pari a circa 900 milioni di euro al netto delle compartecipazioni degli utenti, è stata impiegata per la gestione degli asili nido. Tale spesa comprende una quota del 4%, che è stata destinata al pagamento di rette per i bambini iscritti in strutture private convenzionate (Tavola 7.1). Rispetto al 2004 la spesa per asili nido è aumentata del 2,7%.

I bambini che hanno usufruito dell'offerta pubblica di asili nido sono circa 150.000, pari al 9,1% dei residenti in Italia in età compresa fra zero e due anni (Tavole 24 e 24.1). Gli indicatori di presa in carico degli utenti a livello regionale evidenziano ancora una volta le differenze tra l'offerta del Sud, che raggiunge appena il 2,5% dei bambini da zero a due anni (con un minimo dell'1,3% in Campania), rispetto alla situazione del Nord e del Centro, dove i bambini che hanno potuto accedere al servizio raggiungono quote decisamente superiori: il 14% nel Nord-est, l'11,5% nel Nord-ovest (con un massimo assoluto del 28,5% in Valle D'Aosta), l'11,9% al Centro. Nelle Isole si registrano valori intermedi: il 6,1% in Sicilia e il 7,3% in Sardegna (Figura 2).

I comuni del Nord-est hanno attivato il servizio di asilo nido nel 54% dei casi, sia per proprio conto che avvalendosi dell'associazionismo intercomunale; al Nord-ovest e al Centro la quota di Comuni in cui è presente il servizio è il 41%, nelle Isole il 23% e al Sud il 16% (Tavola 24.1). Il Molise e la Calabria si confermano le regioni meno attrezzate per questo tipo di offerta, pur avendo aumentato di un punto percentuale la copertura territoriale rispetto al 2004: i Comuni che hanno attivato il servizio sono passati dal 2% al 3% in Molise e dal 6% al 7% in Calabria. Questo indicatore è influenzato dalla presenza di strutture gestite in forma associata, senza le quali i Comuni più piccoli riescono difficilmente a garantire ai propri residenti l'accesso al servizio.

Figura 2 - Utenti degli asili nido pubblici su 100 bambini di età compresa fra 0 e 2 anni, per regione e per province autonome - Anno 2005



La spesa media per utente da parte degli enti pubblici è di circa 6.000 euro l'anno per ogni bambino iscritto, con una variabilità territoriale che vede i livelli più alti al Centro Italia (quasi 8.000 euro) e in particolare nel Lazio (oltre 12.000 euro) e i più bassi al Sud (circa 3.700 euro) (Tavola 24). Poiché le cifre riportate comprendono anche le rette pagate dai Comuni per gli utenti degli asili privati convenzionati, i cui importi a carico degli enti pubblici sono mediamente più bassi rispetto a quelli di gestione delle strutture, una parte della variabilità osservata è dovuta ai diversi modelli di gestione del servizio.

Distribuzione percentuale della spesa per asili nido tra rette e strutture per ripartizione geografica – Anno 2005

RIPARTIZIONE	RETTE	STRUTTURE	TOTALE	RETTE	STRUTTURE	TOTALE
	Valori percentuali di riga			Valori percentuali di colonna		
Nord-ovest	6,3	93,7	100,0	40,8	27,3	27,9
Nord-est	2,1	97,9	100,0	13,4	27,7	27,1
Centro	4,3	95,7	100,0	32,4	32,5	32,5
Sud	6,2	93,8	100,0	6,2	4,3	4,3
Isole	3,7	96,3	100,0	7,0	8,2	8,2
Italia	4,3	95,7	100,0	100,0	100,0	100,0

Ai costi di gestione degli asili nido contribuiscono le rette pagate dalle famiglie: in media un bambino iscritto all'asilo nido comunale costa alla famiglia 1.375 euro l'anno. Anche in questo caso i valori sono molto variabili sul territorio, si va da una media di 507 euro al Sud a 1.724 al Nord-ovest (Tavola 24). Poiché l'importo delle rette è stabilito dai Comuni in funzione del reddito delle famiglie, le medie calcolate per regione hanno un valore puramente indicativo, sintetizzando situazioni molto diverse fra loro.

Nell'ambito dei servizi di sostegno alle famiglie con figli, vi sono i "servizi innovativi e integrativi per la prima infanzia", che offrono un'assistenza paragonabile ai tradizionali asili nido, anche se con modalità di funzionamento e orari più flessibili (in questa categoria rientrano i micronidi, i nidi famiglia e i contributi per il servizio di "Tagesmutter"). I servizi di questo tipo hanno costi più ridotti

rispetto agli asili nido e possono rappresentare una valida alternativa in alcune realtà locali, come i piccoli Comuni montani, dove il numero di bambini non è sufficiente a giustificare un investimento consistente per le strutture. La spesa pubblica rilevata nel 2005 per la gestione di queste strutture è in media 1.061 euro per utente e il contributo delle famiglie è di circa 148 euro pro-capite. I bambini che hanno usufruito del servizio sono circa 35.000, per una spesa pubblica complessiva di circa 37 milioni di euro (Tavola 24.2).

Gli utenti dei servizi innovativi e integrativi per la prima infanzia sono per la maggior parte residenti nelle regioni del Nord e in particolare i servizi di questo tipo sono più diffusi in Valle D'Aosta, in Liguria e in Emilia Romagna.

La spesa sociale dei Comuni per l'area "anziani"

La spesa pro-capite per anziano² varia fra circa 48 euro l'anno del Sud e 192 del Nord-est, con una media nazionale di 116,7 euro l'anno (Tavola 3.2). I valori più bassi si hanno in Calabria (17,2 euro) e i più alti in Valle D'Aosta (1.061,6 euro).

In quest'area di utenza prevale la spesa per interventi e servizi, che assorbe il 47,2% del totale (Tavola 10).

Fra le strategie di intervento a sostegno delle **persone anziane** assume particolare rilievo *l'assistenza domiciliare*, cui è destinato il 37% della spesa rivolta a quest'area di utenza (Tavola 10).

Esistono diverse modalità di erogazione delle prestazioni fornite a domicilio: *l'assistenza domiciliare socio-assistenziale* è la forma più tipica con cui i Comuni si prendono cura delle persone parzialmente autosufficienti e delle relative abitazioni ed è quella dove si rileva il maggior numero di utenti (quasi 190.000 in Italia); per *l'assistenza domiciliare integrata con i servizi sanitari* (ADI), di cui l'indagine rileva la componente assistenziale, essendo a carico del Servizio Sanitario Nazionale la componente medico-infermieristica e riabilitativa, si rilevano circa 70.000 utenti; i "voucher, assegni di cura o buoni socio-sanitari", la cui attribuzione dà diritto a ricevere determinate prestazioni da parte di soggetti pubblici o privati, hanno interessato circa 55.000 anziani; altre forme di assistenza a domicilio prevedono *il telesoccorso e teleassistenza*, con quasi 73.000 utenti, la *fornitura di pasti e/o lavanderia a domicilio* (oltre 54.000 utenti) (Tavola 10.1).

L'assistenza domiciliare socio-assistenziale per gli anziani ha un alto livello di copertura sulla penisola: la percentuale di Comuni dotata del servizio varia tra il 68% del Sud e il 93% del Nord-est, con un valore nazionale dell'84%. Gli utenti che hanno beneficiato delle prestazioni sono circa l'1,6% degli anziani residenti. In questo caso i livelli più alti di utilizzo del servizio si rilevano nelle Isole, con il 2,7% degli anziani assistiti, i livelli più bassi si hanno invece al Centro con l'1,1% (Tavola 23.10).

Se si considera la sola *Assistenza Domiciliare Integrata*, la copertura territoriale diminuisce drasticamente: solo il 34% dei Comuni risulta aver attivato il servizio; al Nord e al Centro tale quota è superiore al 40%, al Sud è il 17% e nelle Isole il 10%. Gli anziani trattati raggiungono appena lo 0,6% del totale a livello nazionale, con i valori minimi in questo caso nelle Isole (0,1%) e al Sud (0,2%) e valori massimi al Nord-ovest (1,1%) (Tavola 23.16).

I *voucher* sono diffusi quasi esclusivamente al Nord, dove sono più del 70% i Comuni che utilizzano questa modalità di gestione dei servizi di assistenza domiciliare (Tavola 23.20).

I costi dell'assistenza domiciliare per i Comuni sono mediamente più bassi per quanto riguarda la componente assistenziale dell'ADI, con una media di 806 euro per utente, per i voucher la media è 1.360 euro l'anno e per l'assistenza domiciliare socio-assistenziale è 1.727. Le spese associate alle rimanenti voci dell'assistenza domiciliare sono tutte più contenute (Tavola 10.1).

² La popolazione di riferimento per l'area "anziani" è costituita dalla popolazione con età maggiore di 65 anni – Anno 2005.



00186 Roma
Via dei Prefetti 46
www.cittalia.it