

**IRPET**

Istituto  
Regionale  
Programmazione  
Economica  
Toscana

# L'istruzione in Toscana

## Rapporto 2010



Unione europea  
Fondo sociale europeo



Firenze, luglio 2010

## RICONOSCIMENTI

Il presente rapporto è stato realizzato dall'area di ricerca Lavoro, Istruzione e Welfare su incarico della Direzione Generale Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze della Regione Toscana.

Lo studio è stato curato e coordinato da Lara Antoni e Nicola Sciclone.

Introduzione: Lara Antoni, Nicola Sciclone.

Capitolo 1: Nicola Sciclone.

Capitolo 2: Samuele Becattini, Elena Cappellini, Nicola Sciclone.

Capitolo 3: Silvia Duranti.

Capitolo 4: Annamaria Poggi.

Capitolo 5: Lara Antoni, Maria Luisa Maitino.

Capitolo 6: Lara Antoni, Elena Cappellini, Maria Luisa Maitino.

Un particolare ringraziamento va ad Antonio Casile (Regione Toscana) e Rino Picchi (Osservatorio Scolastico Provinciale di Pisa), che hanno reso disponibili i dati del Sistema Informativo Scolastico Regionale.

L'allestimento editoriale è stato curato da Elena Zangheri del Servizio Editoriale dell'IRPET.

## Indice

INTRODUZIONE	5
1.	
I LIVELLI DI ISTRUZIONE IN TOSCANA	11
1.1 La dinamica di lungo periodo	11
1.2 Il confronto infragenerazionale	12
1.3 Il divario con il resto d'Europa	13
1.4 I livelli di partecipazione	14
1.5 Gli esiti nel sistema universitario	15
1.6 Gli obiettivi europei per il 2020	16
1.7 Le differenze territoriali e la posizione della Toscana	16
2.	
LA SCUOLA IN CIFRE	21
2.1 La scuola in Italia	21
2.2 La scuola in Toscana	23
2.3 Gli alunni	25
2.4 Le classi	34
2.5 Il personale	38
2.6 Le risorse	44
2.7 In sintesi	48
3.	
RECENTI RIFORME IN MATERIA DI ISTRUZIONE	51
3.1 Breve cenno alle riforme precedenti	51
3.2 La razionalizzazione della rete scolastica	52
3.3 La scuola primaria	53
3.4 La scuola secondaria di primo e secondo grado	54
3.5 Altri interventi	58
3.6 Considerazioni di sintesi	59
4.	
FEDERALISMO FISCALE E DECENTRAMENTO DELL'ISTRUZIONE	61
4.1 I divari regionali esistenti a governo totalmente centralizzato del sistema	61
4.2 Le ragioni del decentramento della funzione "istruzione" ai livelli inferiori di governo	63
4.3 Assetti istituzionali e riforma del sistema scolastico: le consapevolezza da cui partire	64
4.4 Definizione del quadro normativo successivo alla revisione costituzionale del 2001: Titolo V e trasferimenti delle funzioni amministrative del 1997-1998	66
4.5 Le differenziazioni regionali possibili in prospettiva futura: la programmazione dell'offerta formativa e la gestione del personale	75
4.6 Il rapporto tra sistema regionale-locale e le istituzioni scolastiche autonome	77
4.7 La ridefinizione del ruolo dello Stato	78
4.8 La definizione dei LEP	78

5.		
	ISTRUZIONE SUPERIORE, COMPOSIZIONE SOCIALE E MERCATO DEL LAVORO: LA TOSCANA NEL CONTESTO NAZIONALE	81
5.1	Istruzione superiore e percorsi di studio: le differenze territoriali	81
5.2	Quanto contano il contesto familiare e il percorso di studio nelle scelte (e nelle performance) scolastiche? Un focus sulla Toscana	84
6.		
	I PERCORSI DI STUDIO NELL'ISTRUZIONE SUPERIORE: LE SPECIFICITÀ TERRITORIALI DELLA TOSCANA	95
6.1	Le scelte formative	97
6.2	Le caratteristiche degli studenti	102
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	107

## INTRODUZIONE

Il Rapporto sull'istruzione in Toscana è giunto alla quinta edizione e questo conferma l'importanza che, tra i diversi ambiti di attività, riveste il tema della scuola. La presenza di capitale umano in possesso di conoscenze e competenze di alto livello ha ripercussioni, prima di tutto, nella sfera personale di chi le possiede: costituisce un veicolo per la realizzazione dell'individuo e può diventare un importante mezzo di emancipazione dalle povertà e mobilità sociale. Il livello d'istruzione della popolazione costituisce poi a livello macro una misura più generale dello stato di una società, della sua capacità di costruire processi di trasmissione del sapere, della sua efficacia nel ridurre le disuguaglianze e nel produrre coesione sociale, nonché della sua efficienza nel non disperdere le risorse, umane ed economiche, investite nella scuola. I bassi tassi di scolarizzazione e la scarsa qualità del percorso di studi possono, infatti, contribuire ad aumentare il rischio di esclusione dal mercato del lavoro -o l'inclusione nella sua parte meno protetta e meno remunerata- rischio che si accompagna a una maggior possibilità di esclusione sociale e a una minore capacità di partecipare e influire sulle decisioni collettive. La presenza di capitale umano qualificato rappresenta, inoltre, un elemento fondamentale per la promozione dello sviluppo locale: è, infatti, vero che un'elevata preparazione della manodopera implica una forza lavoro qualificata e quindi ricadute positive dirette in termini di produttività del lavoro.

Tutte queste considerazioni mettono, quindi, in rilievo l'importanza degli interventi per l'istruzione, e più in generale per il "pianeta scuola", per la realizzazione dei quali è necessaria la conoscenza dei principali fenomeni in atto (numerosità e caratteristiche degli studenti, specificità territoriali, confronto con le realtà nazionali e internazionali, ecc.) nonché delle più rilevanti innovazioni normative, già introdotte oppure ancora al centro del dibattito politico. Ed è proprio con questo obiettivo che è stato realizzato il presente lavoro di ricerca, di cui si propone di seguito una sintesi dei principali risultati.

- *L'aumento dei livelli di istruzione*

In questi ultimi anni i livelli di istruzione della popolazione hanno conosciuto in Toscana, come nel resto d'Italia, un significativo innalzamento. Dall'analisi dei dati per il periodo 1971-2008 emerge ad esempio che i diplomati sono quasi quintuplicati, passando dal 7% al 31%. Alla crescita dei titoli di studio è naturalmente legata quella degli anni medi di scolarizzazione, che forniscono una misura indiretta dello stock di capitale umano accumulato nel tempo: il grado medio di istruzione della popolazione passa infatti nella nostra regione dai 4,6 anni del '71 ai 9,5 anni del 2008.

Tuttavia i cambiamenti in atto procedono con lentezza. Ancora nel 2008, una quota non irrilevante di giovani in età fra i 20 e i 25 anni (poco più di 1/5) e di adulti in età fra i 30 e 34 anni (circa il 35%) è priva di un diploma di scuola secondaria di II grado.

- *Il gap con l'Europa da colmare*

Ciò spiega la minore accumulazione di istruzione rispetto ai principali paesi industrializzati: il divario è prevalentemente dovuto alle coorti più anziane (gap di 23 punti percentuali con la media UE), per i più giovani, in età fra i 25 e i 34 anni, il divario scende a circa 13 punti. Nonostante un evidente miglioramento rispetto al passato, però, permane una sottodotazione di capitale umano. La nostra regione è infatti ancora lontana dal conseguimento degli obiettivi strategici definiti dal Consiglio europeo nel maggio 2009, con l'ambizione di trasformare l'Europa nell'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo. In

particolare la percentuale di persone in possesso del diploma secondario è ancora troppo bassa (32,6%, obiettivo 40%) e la quota di giovani (18-24enni) che abbandonano precocemente la scuola è viceversa troppo elevata (16,8%, obiettivo 10%).

- *Numerose le differenze anche tra le regioni italiane*

Le differenze territoriali, però, sono elevate anche nel contesto nazionale e non sono solo frutto delle scelte formative avvenute nel passato (che quindi coinvolgono solo le coorti più adulte della popolazione), ma anche di comportamenti che continuano a manifestarsi nel presente. In Italia ogni 100 studenti della scuola secondaria di II grado ve ne sono 1,6 che lasciano gli studi (2,4 al primo anno), ma la proporzione sale nelle regioni meridionali. Il dato toscano (rispettivamente 1,5% e 2,0%) è di poco inferiore al valore nazionale e fra i più alti del Centro Nord. Le differenze territoriali nei risultati, siano esse misurate confrontando il livello del titolo di studio o gli esiti del processo formativo (abbandoni e competenze acquisite), corrispondono però solo in parte alle risorse utilizzate. E' probabile quindi che a pesare nei divari territoriali dei livelli di istruzione, e soprattutto nelle performance scolastiche, siano altri fattori, più direttamente collegati al *background* della famiglie di origine e soprattutto alla diversa percezione del valore della scuola e dell'apprendimento nel mercato del lavoro e nella società nel suo complesso.

- *La scuola dell'infanzia*

Con riferimento al numero di iscritti per ogni ordine e grado di scuola, in un'ottica di confronto interregionale, la composizione della popolazione scolastica per ciclo d'istruzione riporta un quadro piuttosto omogeneo a livello nazionale, con piccoli scostamenti legati essenzialmente alla diversa composizione delle coorti in età scolare in ciascuna ripartizione. Da segnalare, però, l'aumento indifferenziato -anche se le iscrizioni sono maggiori nelle regioni del centro-nord rispetto a quelle sud e delle isole- di bambini iscritti alla scuola dell'infanzia che consentono di cogliere chiaramente l'importanza assunta nel tempo da questo ciclo di istruzione, percepita sempre più come un ciclo educativo vero e proprio e come tale quasi la totalità dei bambini la frequenta. Su questa tendenza influisce anche la condizione occupazionale delle madri e la struttura della famiglie, che sono sempre meno in grado di accudire i bambini per l'intera giornata.

- *La scuola secondaria di II grado*

La dinamica temporale mostra anche un aumento generalizzato degli studenti che raggiungono il diploma, una crescita che tuttavia si attenua negli ultimi anni anche a causa del peso giocato dagli immigrati su questo indicatore. Differenze territoriali significative si osservano nello stock di giovani diplomati: nelle regioni meridionali si registra la quota più bassa di diplomati, che nel 2009 costituivano circa il 72,4% dei residenti con un'età compresa tra i 20 e i 24 anni, mentre al centro tale percentuale sale fino all'81,3%. La Toscana (77%) presenta valori di poco superiori alla media nazionale (75,8%). Sempre riguardo alla scuola secondaria di secondo grado, merita un'ulteriore riflessione la tipologia di scuola presso la quale gli studenti si iscrivono, poichè questa decisione comporta ricadute importanti in termini di probabilità di proseguire gli studi o di trovare un'occupazione adeguata dopo il diploma. Nelle regioni del nord si rileva un numero maggiore di iscrizioni agli istituti tecnici rispetto a quanto avviene nelle altre zone d'Italia, mentre gli istituti professionali mostrano una recettività piuttosto omogenea. In Toscana negli ultimi dieci anni sono cresciute le iscrizioni ai licei, a scapito di una debole ma costante riduzione del numero di studenti negli istituti tecnici.

- *Le classi*

Prendendo in esame i dati della Toscana, si osserva che in tutti i cicli scolastici il numero delle classi è aumentato di qualche centinaio di unità nell'ultimo decennio, ma tale crescita risulta nettamente inferiore a quella della popolazione scolastica: il tasso di crescita decennale delle classi è del 7,5%, mentre gli iscritti sono aumentati del 13,5%, dimostrando l'efficacia dell'azione restrittiva operata dalle istituzioni scolastiche anche in presenza di incrementi significativi di iscrizioni. Disaggregando la dinamica per ciclo scolastico si osservano tendenze diversificate: in dieci anni le sezioni della scuola dell'infanzia registrano un incremento complessivo del 20%, un trend coerente con il forte aumento della domanda (+26%). Per la scuola primaria si ha, invece, un aumento delle classi del 2,4% rispetto all'anno base, mentre gli studenti nello stesso periodo crescono del 12,7%. Nel caso della scuola secondaria, di I e di II grado, il numero delle classi segue lo stesso andamento degli iscritti.

- *Le recenti riforme: cosa è cambiato e cosa cambierà nella scuola?*

Rispetto alle riforme dei primi due cicli scolastici, quella che ha interessato la scuola secondaria superiore ha una portata innovativa maggiore, rappresentando la prima revisione organica dell'istruzione superiore nel nostro Paese. La riforma, che sarà attuata a partire dall'anno scolastico 2010/2011, è stata realizzata attraverso la stesura di tre regolamenti, ognuno dei quali disciplina l'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico di licei, istituti tecnici e professionali. La riforma si propone di riorganizzare la struttura e l'offerta formativa attraverso una ricomposizione dei percorsi di studio, i quali, a causa di un processo di crescente frammentazione iniziato negli anni Novanta, si sono moltiplicati giungendo nell'ultimo periodo a quota 200 negli istituti tecnici e 500 nei licei. Si riduce perciò l'offerta formativa a 5 licei, 11 indirizzi tecnici (all'interno di 2 macro-settori) e 6 indirizzi professionali (all'interno di 2 macro-settori).

- *Il ruolo delle Regioni nella riorganizzazione dell'istruzione superiore*

Nell'operazione di razionalizzazione sono coinvolte anche le Regioni, alle quali è demandato il compito di progettare una più equilibrata distribuzione delle tipologie degli istituti e degli indirizzi a livello locale per rispondere alle esigenze dell'utenza e del mondo produttivo, eliminando inutili duplicazioni di percorsi formativi. Anche il sistema di istruzione e formazione professionale di competenza regionale avrà un ordinamento di rilievo nazionale, con la individuazione a livello centrale delle 21 figure professionali per le quali saranno organizzati i corsi.

- *Le ragioni del decentramento della funzione "istruzione"*

Il federalismo scolastico ha senso nella misura in cui favorisce il conseguimento degli obiettivi di sistema: rendere tutti gli studenti, indipendentemente da dove studiano, cittadini del mondo affinché per ognuno di essi l'istruzione sia ascensore di mobilità sociale. Impostata così, la questione del federalismo scolastico non è la questione Nord-Sud, ma tiene conto di unità e differenziazioni e individua quando è utile e necessario che ci sia lo Stato (e uno Stato forte) e quando è utile e necessario differenziare (cioè decentrare per rendere maggiormente responsabili i territori del conseguimento degli obiettivi di sistema). Anche per questo oggi l'organizzazione di un sistema scolastico va valutata, non tanto alla stregua della capacità di distribuire diplomi e certificati giuridicamente riconosciuti, ma invece dal punto di vista della capacità di garantire un insegnamento equo e giusto a tutti, che abbia un riconoscimento nella società civile ed economica e nel mercato.

- *Federalismo e autonomia*

L'allocazione delle responsabilità e delle competenze nella gestione della scuola è stata significativamente modificata a fine anni '90 in direzione del decentramento, in linea con un trend internazionale già in atto da tempo. Fino al 2001, quanto a elaborazione delle politiche e quanto a organizzazione strutturale conseguente, la funzione "istruzione" è infatti sempre stata di competenza esclusivamente statale. La revisione dell'art. 117 Cost. ha, dunque, profondamente e incisivamente modificato il precedente assetto, che vedeva unicamente in capo alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia di istruzione artigiana e professionale e di assistenza scolastica. Mentre queste due ultime materie sono divenute di competenza esclusiva regionale, sull'istruzione le Regioni hanno acquisito la competenza legislativa concorrente, salva l'autonomia delle Istituzioni scolastiche. Ma l'obiettivo di coniugare il mantenimento del carattere unitario nazionale della scuola con un ruolo degli altri livelli di governo nella gestione e con la nuova autonomia delle singole istituzioni scolastiche, si è rivelato assai complesso.

- *Il rapporto tra Stato e sistema regionale/locale*

La gestione centralizzata non ha prodotto eguaglianza reale perché le differenze ad oggi sono notevoli, sia nella distribuzione delle conoscenze scolastiche sia nella distribuzione delle risorse. Differenziare (ovvero decentrare) potrebbe risultare molto utile, perché consentirebbe di mettere alla prova la capacità dei diversi territori di esercitare la responsabilità nella gestione delle risorse date e allo Stato la possibilità di valutare effettivamente l'efficienza nella gestione, anche perché la tradizionale struttura burocratica dell'amministrazione scolastica è oggi inadeguata a reggere le sfide poste dai complessi processi di riforma autonomistica che si sono delineati. Le due partite rilevanti del decentramento regionale attengono, dunque, alla programmazione dell'offerta formativa, che implica la gestione del personale, e alla definizione dei LEP.

- *Scelte scolastiche e ambiente familiare*

Nella nostra regione il rendimento scolastico si conferma pesare molto sulle scelte scolastiche: all'aumentare del giudizio ottenuto all'esame finale di licenza media, infatti, diminuisce la quota di ragazzi iscritti al professionale -dove oltre la metà (52%) è stata promossa con sufficiente e solo l'1% con ottimo- e cresce quella degli iscritti ai licei (dal 5% con sufficiente al 18% con buono al 35% con distinto e 42% con ottimo). Sulla scelta influisce però anche il ruolo giocato dalla famiglia e in particolare dal titolo di studio dei genitori: analisi empiriche dimostrano che il capitale umano si trasferisce da una generazione all'altra ed è più difficile realizzare processi di mobilità sociale ascendente per coloro che hanno genitori con bassi titoli di studio. Ciò tratteggia la difficoltà del sistema scolastico italiano, di compensare le differenze preesistenti nei *background* socio-culturali e di modificare la stratificazione sociale di origine.

- *Rendimenti scolastici e scelte post-diploma*

Il tipo di diploma conseguito influenza in modo rilevante la probabilità di iscriversi all'università: gran parte dei diplomati toscani provenienti dai licei prosegue gli studi (94%), tra chi ha frequentato un istituto tecnico l'iscrizione all'università rimane la scelta predominante (56%), negli indirizzi professionali invece prevale la quota dei ragazzi che interrompono gli studi dopo il diploma (68%). Iscriversi al liceo può, pertanto, costituire una scelta di lungo periodo che comprende la prosecuzione degli studi fino al conseguimento della laurea. Con riferimento al collocamento nel mercato del lavoro di coloro che escono dal percorso formativo dopo il diploma, il sistema economico toscano premia, quantomeno in termini di occupazione, i diplomati nei tecnici (91%) e nei professionali (89%), mentre maggiori difficoltà incontrano i



ragazzi usciti dai licei (72%). Se, però il 74% dei diplomati tecnici esercita una professione coerente con il proprio percorso di studio, una situazione differente caratterizza i ragazzi usciti da una scuola professionale: il loro ingresso nel mercato del lavoro, infatti, avviene spesso (nel 48% dei casi) in professioni non qualificate per svolgere le quali sarebbe sufficiente un titolo di studio dell'obbligo.

- *Percorsi di studio e ingresso nel mercato del lavoro: differenze regionali*

Le differenze territoriali nelle scelte di istruzione superiore sono sicuramente condizionate dalle caratteristiche del sistema produttivo e del mercato del lavoro: nelle regioni del nord est, ad esempio, i ragazzi prediligono gli istituti professionali (20%, a fronte di una media nazionale del 17%) e tecnici, che preparano a un ingresso immediato nel mercato del lavoro. Ciò si deve alla presenza di una struttura produttiva costituita da molte piccole e medie imprese, che esprimono una domanda di lavoro polarizzata sui profili a bassa e media qualificazione. Nelle aree distrettuali anche chi ha un diploma professionale ha ottime opportunità di inserimento nel mercato del lavoro nelle professioni meno qualificate del ciclo di produzione. I tassi di disoccupazione sono, infatti, piuttosto bassi: rispettivamente pari al 9% nel nord-est e al 13% nell'Italia centrale. Piuttosto difficile si presenta, invece, la situazione occupazionale nelle regioni del Sud e nelle isole: in presenza di una domanda di lavoro razionata le imprese optano per l'assunzione di personale in possesso di titoli di studio elevati, con un'evidente penalizzazione dei diplomati.

- *Istruzione superiore e specificità territoriali all'interno della Toscana*

Il quadro delle scelte scolastiche delineato conferma una predilezione della formazione liceale, più accentuata nelle aree urbane (48,3% a fronte di una media del 44,9%). Meno scontata è l'elevata incidenza degli iscritti ai licei nelle zone agricole (47,2%), che tuttavia può essere spiegata dalla vicinanza geografica di queste aree con i centri urbani sedi universitarie e quindi dalla ricerca di maggiori *chances* di occupazione attraverso la formazione classica ed il proseguimento degli studi a livello universitario. Dopo aver trainato l'aumento medio dell'istruzione negli ultimi decenni, è invece l'istruzione tecnica ad aver perso la sua attrattiva nei confronti dei più giovani. La caduta risulta particolarmente evidente nelle aree urbane industriali, dove la curva degli iscritti si appiattisce fino a sfiorare quella degli istituti professionali (24,8% per la formazione tecnica e 23,3% per quella professionale) e dove aumentano gli iscritti ai licei. Questi risultati sembrano quindi confermare un avvicinamento delle scelte educative di chi vive nei distretti più grandi verso lo schema tipico delle aree urbane. Più marginali rimangono infine le aree montane dove il 27,5% dei ragazzi si iscrive a un professionale (il 21,4% in Toscana), che ancora oggi in quelle aree fornisce un livello di competenze e conoscenze sufficienti a inserirsi in un'economia tradizionale nella quale il terziario avanzato fatica ad affermarsi.

- *Le caratteristiche degli studenti: il genere*

Le differenze territoriali nell'ambito delle scelte scolastiche possono mostrare segnali di criticità particolari in relazione ad alcune categorie più 'svantaggiate' dal punto di vista educativo, come le ragazze e gli stranieri. Infatti, in questi casi all'influenza dell'ambiente socio-economico si possono sommare delle rigidità culturali che ostacolano il pieno raggiungimento delle pari opportunità formative. All'interno dei percorsi di studio liceali si delinea una preferenza tutta femminile per gli indirizzi umanistici, che tuttavia non stravolge l'equilibrio di genere negli indirizzi più scientifici. Nelle scuole professionali, invece, la quota delle donne scende sotto la metà (46,6%) e negli istituti tecnici costituisce soltanto il 41,1% degli alunni totali. La

partecipazione delle ragazze alla formazione professionale rileva inoltre differenze territoriali più accentuate, con una quota molto elevata di iscritte nelle zone urbane industriali e montane (in entrambi i casi si tratta di un'incidenza superiore al 60%) e una percentuale appena superiore al 30% nei territori agricoli.

- *Le caratteristiche degli studenti: la cittadinanza*

La quota di stranieri iscritti presso le scuole secondarie di II grado toscane rappresenta mediamente il 7,8% del totale, una percentuale inferiore all'incidenza demografica dei residenti tra i 14 e i 19 anni che equivale a circa il 10% del totale. Gli studenti di cittadinanza straniera si iscrivono prevalentemente agli istituti professionali, dove costituiscono mediamente il 14,9% del totale e arrivano a rappresentare il 17,4% degli iscritti nelle aree urbane. La formazione tecnica rappresenta una buona alternativa ai percorsi professionali, soprattutto nelle aree urbano distrettuali. I percorsi classici, invece, risultano poco frequentati in tutte le aree, segno evidente che questo tipo di formazione non risponde alle aspettative dei giovani di origini straniere che evidentemente interpretano l'istruzione come un viatico verso il lavoro piuttosto che come un'occasione formativa a sé stante che prelude alla continuazione degli studi. Emerge pertanto un quadro molto problematico per gli studenti stranieri e solo nelle aree urbane distrettuali, dove l'immigrazione è più presente e saldamente inserita nel tessuto economico, si registrano segnali incoraggianti che fanno sperare nell'inizio di un lento cammino verso l'integrazione delle generazioni più giovani.

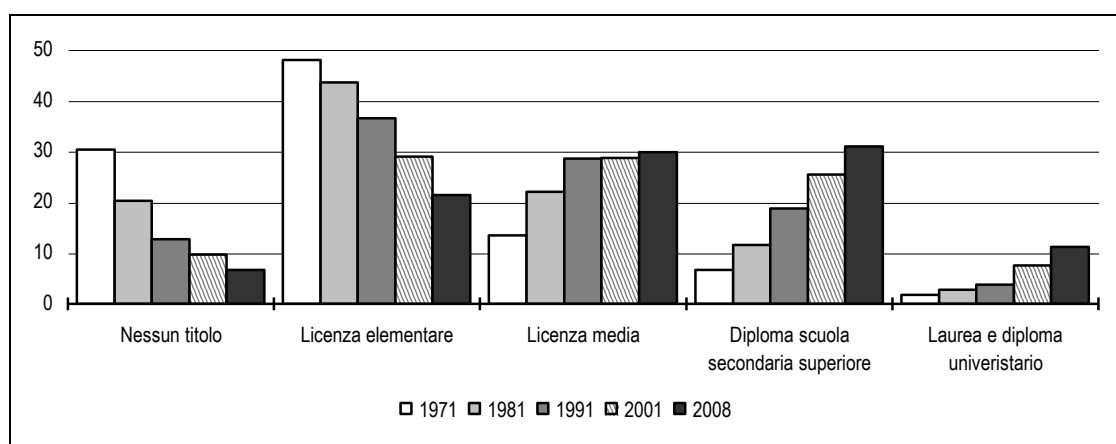
# 1. I LIVELLI DI ISTRUZIONE IN TOSCANA

## 1.1 La dinamica di lungo periodo

In questi ultimi anni i livelli di istruzione della popolazione hanno conosciuto in Toscana, come nel resto d'Italia, un significativo innalzamento. Il miglioramento dei tenori di vita familiare, la diffusa consapevolezza delle conseguenze economiche del titolo di studio (maggiore capacità di guadagno, di impiego, di crescita nella scala sociale) e l'ampliamento delle conoscenze richieste da una società sempre più complessa ed in continua evoluzione, hanno infatti favorito l'attività di investimento nel processo formativo e quindi determinato un aumento del grado medio di scolarizzazione.

Dall'analisi dei dati degli ultimi quattro censimenti (1971, 1981, 1991, 2001), qui arricchita dai risultati dell'indagine ISTAT sulle forze di lavoro del 2008, emerge quanto segue (Graf. 1.1): i) la quota di laureati rispetto al totale della popolazione con più di sei anni è oggi quasi sette volte quella osservata poco meno di 40 anni fa: nel 1971 non superava il 2%, nel 2008 è pari all'11%; ii) i diplomati sono a loro volta quasi quintuplicati, passando dal 7% al 31%; iii) i detentori di licenza media inferiore sono quindi raddoppiati, salendo nel medesimo arco temporale dal 14% al 29%; iv) infine, i senza titolo di studio si sono ridotti di tre quarti e sono -nel 2008- circa il 7% della popolazione toscana.

Grafico 1.1  
LIVELLI DI ISTRUZIONE DELLA POPOLAZIONE TOSCANA



Fonte: elaborazioni IRPET dati Censimento della popolazione e delle abitazioni e Forze di Lavoro

Alla crescita dei titoli di studio è naturalmente legata quella degli anni medi di scolarizzazione, che forniscono una misura indiretta dello stock di capitale umano accumulato nel tempo (Tab. 1.2). Negli ultimi due decenni gli anni medi di scolarizzazione mostrano infatti un *trend* nettamente positivo: il grado medio di istruzione della popolazione passa infatti nella nostra regione dai 4,6 anni del '71 ai 9,5 anni del 2008.

Tabella 1.2  
ANNI MEDI DI SCOLARIZZAZIONE

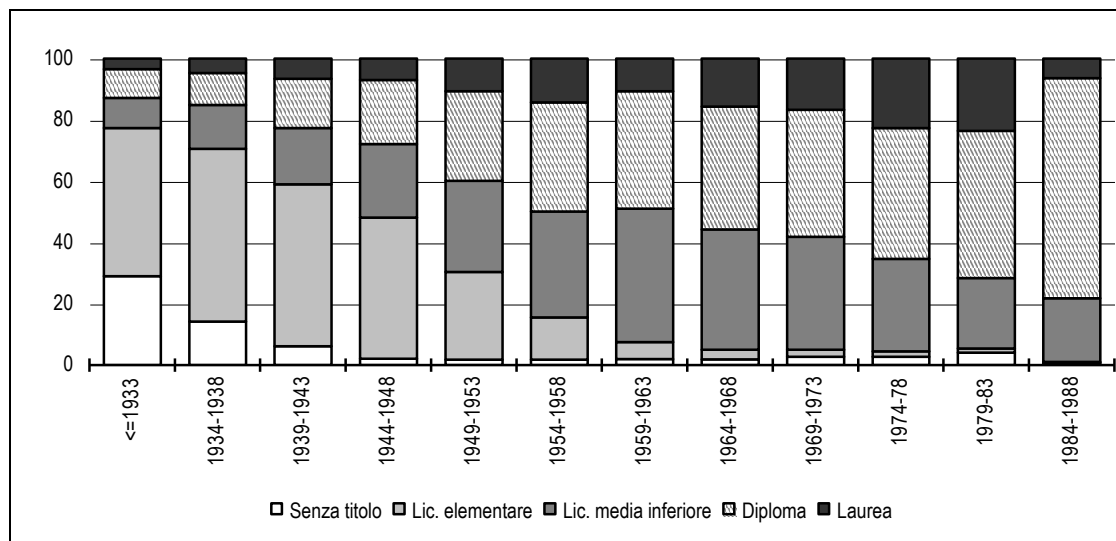
Anno	Anni medi di scolarizzazione
1971	4,6
1981	5,9
1991	7,2
2001	8,4
2008	9,5

Fonte: elaborazioni IRPET dati Censimento della popolazione e delle abitazioni e Forze di Lavoro

## 1.2 Il confronto infragenerazionale

L'evoluzione della scolarità acquisita può essere letta anche attraverso il confronto infragenerazionale: i differenziali di istruzione delle diverse coorti di popolazione testimoniano infatti il progressivo innalzamento dei livelli formativi (Graf. 1.3). Così, mentre nella generazione a cavallo della seconda guerra mondiale (i nati tra il 1933 ed il 1948) trova collocazione in maggioranza -quale grado di istruzione prevalente- la licenza elementare, nella generazione successiva (i nati fra il 1948 ed il 1963) prevale la licenza media inferiore; avvicinandosi ai giorni nostri (le generazioni degli anni '70 ed ancora di più degli anni '80), l'assolvimento dell'obbligo è poi sostituito dalla licenza media superiore, con una costante crescita anche della percentuale dei laureati.

Grafico 1.3  
TITOLI DI STUDIO AL 2008 PER ANNO DI NASCITA AL 2008  
Valori %



Fonte: elaborazioni IRPET dati Forze di Lavoro

La stessa dinamica degli anni medi di scolarizzazione rafforza l'impressione di una profonda frattura infragenerazionale: ai 6 anni di istruzione dei nati prima della guerra fanno da contrappeso gli 11 anni di istruzione media dei nati negli anni '60.

Tuttavia i cambiamenti in atto procedono con lentezza (Tab. 1.4). Ancora nel 2008, una quota non irrilevante di giovani in età fra i 20 e i 25 anni (poco più di 1/5) e di adulti in età fra i 30 e 34 anni (circa il 35%) è priva di un diploma di scuola secondaria di II grado, mentre solo il 10% della popolazione in età fra i 45 e i 49 anni (l'età centrale della forza lavoro) possiede la laurea.

Tabella 1.4  
COMPOSIZIONE PER LIVELLI DI ISTRUZIONE DELLA POPOLAZIONE TOSCANA AI 2008  
Valori %

Classi di età	Licenza scuola obbligo	Diploma superiore	Laurea
20-24	21.8	71.8	6.3
25-29	28.4	48.0	23.6
30-34	34.6	42.7	22.7
35-39	41.9	41.4	16.7
40-44	44.3	40.1	15.7
45-49	51.0	38.4	10.7
50-54	50.1	35.6	14.3
55-59	60.2	29.2	10.6
60-64	72.2	20.9	7.0
65-69	77.4	16.0	6.6
70-74	84.8	10.5	4.7
>75	87.2	9.4	3.4

Fonte: elaborazioni IRPET dati Forze di Lavoro

### 1.3

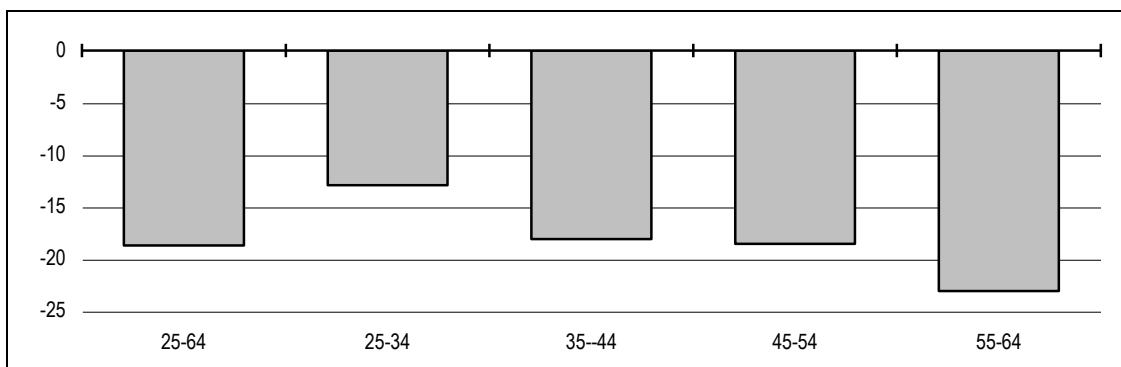
#### Il divario con il resto d'Europa

La velocità con cui si sta realizzando in Toscana, ma anche in Italia, il processo di alfabetizzazione della popolazione evoca quindi l'immagine di un'onda lunga: costante nel suo avanzare, ma lenta. Ciò spiega la minore accumulazione di istruzione rispetto ai principali paesi industrializzati; da essi ci differenziano la non trascurabile quota di giovani che hanno conseguito soltanto la licenza media inferiore, ma soprattutto i più bassi tassi di scolarizzazione della popolazione con 40 anni e più.

Il livello medio di istruzione della popolazione toscana è quindi ancora basso in confronto con gli altri paesi dell'area dell'Ocse ed in particolare con quelli dell'Unione Europea (considerando qui i 19 paesi Ue membri dell'Ocse), ma è in atto un graduale processo di convergenza.

Sebbene la quota della popolazione fra i 25 e i 64 anni con almeno un diploma di scuola secondaria superiore sia pari a solo il 52%, circa 19 punti in meno della media Ue, il divario è prevalentemente dovuto alle coorti più anziane, per le quali è pari a 23 punti percentuali (Graf. 1.5). Per i più giovani, in età fra i 25 e i 34 anni, la quota sale al 68% ed il divario scende a circa 13 punti.

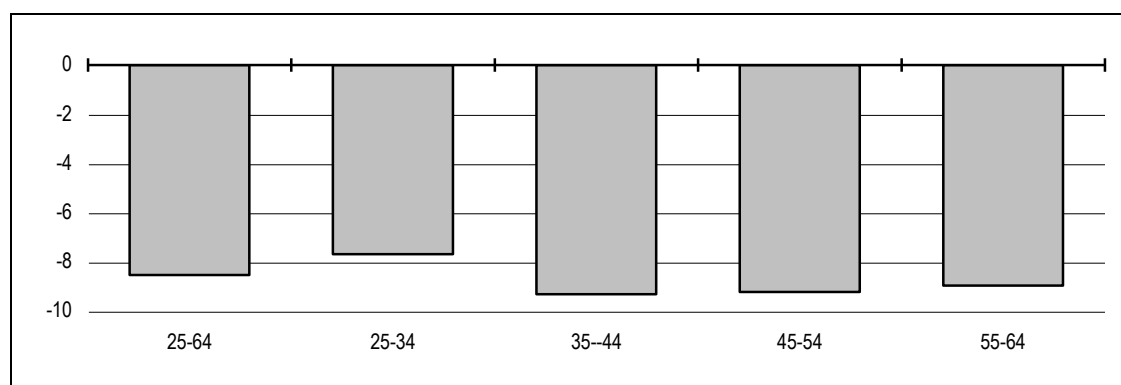
Grafico 1.5  
 DIVARIO RISPETTO ALLA MEDIA UE NELLA QUOTA DI POPOLAZIONE TOSCANA CON ALMENO UN DIPLOMA SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE PER GRUPPI DI ETÀ. 2008



Fonte: elaborazioni IRPET da Education at Glance

La convergenza si estende, ma in maniera più contenuta, anche alla popolazione in possesso di un diploma universitario (Fig. 1.6). La quota di laureati in età 14-64 è infatti pari a circa il 15%, contro il 24% della media dei paesi della Ue, ma nella coorte più giovane (25-34 anni) la percentuale cresce al 23% e la distanza con il resto dell'Ue si riduce di un punto.

Grafico 1.6  
 DIVARIO RISPETTO ALLA MEDIA UE NELLA QUOTA DI POPOLAZIONE TOSCANA CON ALMENO UN ISTRUZIONE UNIVERSITARIA PER GRUPPI DI ETÀ. 2008



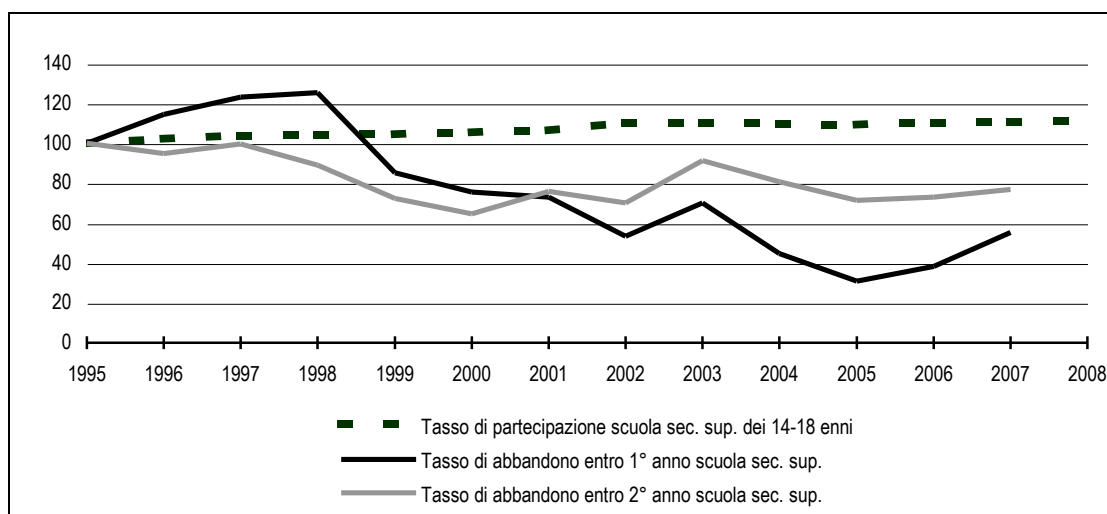
Fonte: elaborazioni IRPET da Education at Glance

## 1.4 I livelli di partecipazione

Siamo quindi in una traiettoria che tende ad avvicinarci agli altri paesi avanzati. Soprattutto se concentriamo l'attenzione sui comportamenti delle nuove generazioni (in termini di partecipazione ed esito) nella scuola secondaria superiore.

Infatti, da un lato, il numero degli iscritti in età 14-18 all'istruzione secondaria superiore è in costante aumento: era l'87,4% nel 1995, oggi è pari al 97,7%; dall'altro, nel medesimo arco temporale, il tasso di abbandono mostra un profilo declinante, passando dal 12,9% al 9,9% se misurato alla fine del primo anno e dal 6,2% al 2,2% se invece misurato alla fine del secondo anno scolastico.

Grafico 1.7  
INDICATORI DI PARTECIPAZIONE E RISULTATO DELLA SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE TOSCANA (1995=100)



Fonte: elaborazioni IRPET dati MIUR

## 1.5 Gli esiti nel sistema universitario

Più problematico, invece, il processo di convergenza sui livelli di istruzione terziaria, a causa della bassa produttività del nostro sistema universitario: nella nostra regione, ogni 10 studenti iscritti ne esistono 4 che sono fuori corso; per 100 immatricolati, ve ne sono 18 che abbandonano al primo anno ed altri 7 che sono inattivi, cioè rimangono nel sistema universitario ma non acquisiscono nemmeno un credito; 25 studenti su 100 lasciano invece entro il secondo anno; ottengono la laurea, nei tempi previsti, soltanto 14 studenti su 100 nel primo livello e appena 6 su 100 nel secondo livello.

Tabella 1.8  
INDICATORI DI PRODUTTIVITÀ DEL SISTEMA UNIVERSITARIO TOSCANO. 2009  
Valori %

	TOSCANA
Studenti fuori corso	40
Tassi di abbandono al 1° anno	18
Quota di studenti con zero crediti al 1° anno	7
Tassi di abbandono entro il 2° anno	25
Tassi di laurea di I livello entro la durata legale	14
Tassi di laurea di II livello entro la durata legale	6

Fonte: elaborazioni IRPET dati individuali degli archivi universitari

In generale, quindi le riforme che si sono succedute non sono riuscite nell'intento di ridurre i tempi di laurea ed il fenomeno degli abbandoni. In generale, comunque, tanto il sistema scolastico come quello universitario devono migliorare il loro funzionamento. Occorre un nuovo sistema di regole e di azioni che modifichino gli incentivi ad apprendere ed insegnare, rivedano i meccanismi di assegnazione dei docenti e degli insegnanti, compensino adeguatamente il merito, introducano una migliore e costante valutazione, rafforzino

l'autonomia e la responsabilità degli istituti scolastici ed universitari, orientino le scelte degli studenti in funzione delle capacità e anche delle competenze necessarie al mondo della impresa e del lavoro. Sono linee di intervento ambiziose, senza le quali però è impensabile un innalzamento dei nostri livelli di istruzione ed il raggiungimento degli obiettivi definiti a livello europeo.

## 1.6

### Gli obiettivi europei per il 2020

La nostra regione è infatti ancora lontana dal conseguimento degli obiettivi strategici definiti dal Consiglio europeo nel maggio 2009, con l'ambizione di trasformare l'Europa nell'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo.

A tale scopo sono stati individuati cinque indicatori per monitorare i progressi compiuti nel periodo 2010-2020: i) partecipazione adulti all'apprendimento permanente (almeno il 15%); ii) quota di 15enni con risultati insufficienti nelle competenze di base (meno del 15%); iii) persone tra i 30 e i 34 anni in possesso del diploma d'istruzione superiore (almeno il 40%); iv) giovani che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione (meno del 10%); v) partecipazione alla istruzione della prima infanzia dei minori in età compresa fra i 4 anni e l'età dell'istruzione primaria obbligatoria (almeno il 95%).

Nonostante un evidente miglioramento rispetto al passato, permane una sottodotazione di capitale umano (Tab. 1.9): la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente coinvolge una quota minoritaria di popolazione; la percentuale di persone in possesso del diploma secondario è ancora troppo bassa; la quota di giovani (18-24enni) che abbandonano precocemente la scuola è viceversa troppo elevata; la partecipazione all'istruzione della prima infanzia (nidi, e materne) non ancora soddisfacente.

Tabella 1.9  
I NUOVI OBIETTIVI EUROPEI PER IL 2020  
Valori %

	TOSCANA (2009)	Obiettivi europei 2020	Distanza dal target
Partecipazione adulti apprendimento permanente	6,8	15	-8
Diplomati istruzione superiore	32,6	40	-7
Abbandono prematuro	16,8	10	+7
15enni con scarse competenze in lettura*	18,8	15	+4
15enni con scarse competenze in matematica*	21,5	15	+7
Istruzione prima infanzia	87,8	95	-7

\* dato relativo al 2003

Fonte: elaborazioni IRPET dati *European Labour Force Survey*, Forze di Lavoro, indagine Pisa

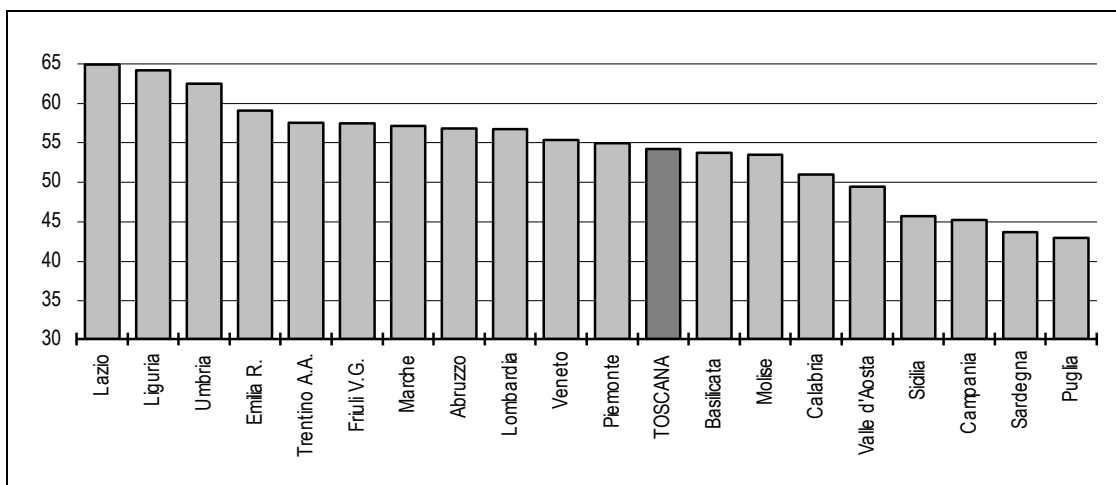
## 1.7

### Le differenze territoriali e la posizione della Toscana

Nel nostro paese le differenze territoriali nei livelli di istruzione sono elevate: nel 2009 la popolazione in età 25-64 in possesso di almeno un diploma di scuola secondaria superiore era nel Sud il 46%, 11 punti percentuali in meno che al Nord e addirittura 14 punti in meno rispetto al Centro Italia (Graf. 1.10). Il dato toscano (54,0%) è assolutamente in linea con la media italiana (53,9%).



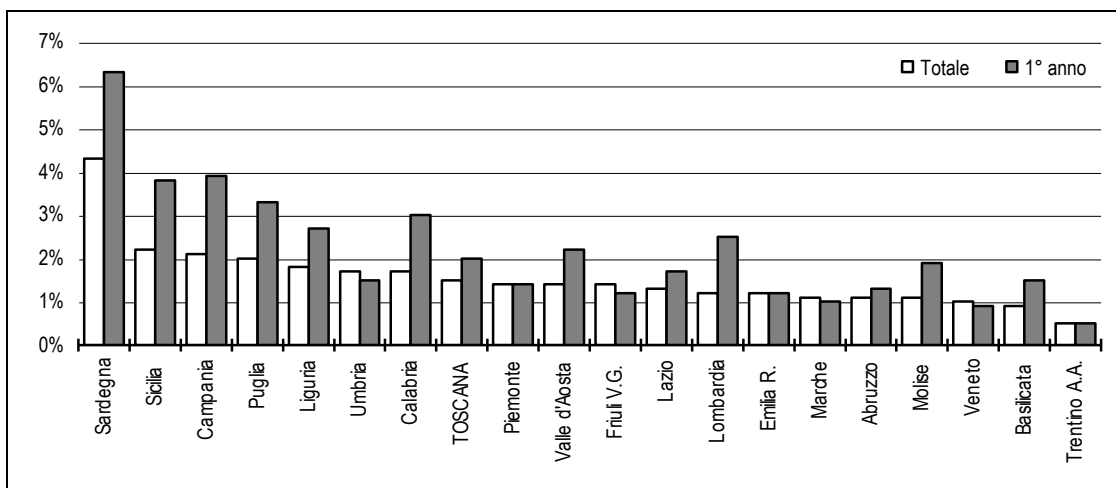
Grafico 1.10  
 POPOLAZIONE 25-64 CON ALMENO UN DIPLOMA SECONDARIO SUPERIORE 2009  
 Valori %



Fonte: elaborazioni IRPET su dati Forze di Lavoro

Le differenze non sono solo frutto delle scelte formative avvenute nel passato, ma anche di comportamenti che continuano a manifestarsi nel presente: i tassi di abbandono nella scuola secondaria di II grado sono nel Mezzogiorno significativamente superiori che al Centro Nord, specie al primo anno. In Italia ogni 100 studenti della scuola secondaria di II grado ve ne sono 1,6 che lasciano gli studi (2,4 al primo anno), ma la proporzione sale nelle regioni meridionali. Il dato Toscano (rispettivamente 1,5% e 2,0%) è di poco inferiore al valore nazionale e fra i più alti del Centro Nord.

Grafico 1.11  
 TASSI DI ABBANDONO NELLA SCUOLA SECONDARIA DI II GRADO. A.A. 2006/07



Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

Il divario territoriale non si limita ai livelli di istruzione conseguiti, ma si estende anche alle competenze effettivamente acquisite: i punteggi ottenuti dagli studenti meridionali ai vari test condotti per verificare le capacità di lettura e comprensione dei testi, ma anche di risolvere

quesiti di matematica, sono significativamente inferiori rispetto a quelli degli studenti delle altre regioni (Tab. 1.12). Nella nostra regione la quota di 15 enni con scarsi livelli di apprendimento delle nozioni di italiano e matematica è inferiore al dato nazionale, ma superiore sia al valore del Nord sia del Centro Italia.

Tabella 1.12  
QUOTA DI 15 ENNI PER SCARSI LIVELLI DI COMPETENZA ACQUISITA. 2006  
Numeri indice Italia=100

	Lettura	Matematica
Nord ovest	70	68
Nord est	59	56
Centro	77	86
Sud	140	139
TOSCANA*	79	67

Il dato si riferisce al 2003

Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat

E il ritardo del Sud inizia già nella scuola primaria. Infatti, nella rilevazione condotta nel 2008/09 presso un campione di scuole primarie dall'Invalsi (Istituto nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e Formazione), la quota di domande a cui gli studenti del quinto anno hanno risposto correttamente è stata nel Mezzogiorno inferiore rispetto a quella delle altre circoscrizioni (Tab. 1.13). Le percentuali medie di risposte corrette nelle classi di quinta primaria sono state in Italia 62 su 100 in italiano e 57 su 100 in matematica, mentre al Sud rispettivamente del 61% e 55%. La Toscana sopravanza in entrambi i casi le percentuali di ciascuna circoscrizione.

Tabella 1.13  
QUOTA DI STUDENTI AL QUINTO ANNO DELLA SCUOLA PRIMARIA CHE HANNO RISPOSTO CORRETTAMENTE ALLE PROVE DI ESAME. 2008/09

	Italiano	Matematica
NORD	63,1	58,9
CENTRO	62,9	57,4
SUD	61,1	55,1
ITALIA	62,3	57,1
TOSCANA	64,4	59,8

Fonte: elaborazioni IRPET dati Invalsi

Le differenze territoriali nei risultati, siano esse misurate confrontando il livello del titolo di studio o gli esiti del processo formativo (abbandoni e competenze acquisite), corrispondono solo in parte alle risorse utilizzate. La tabella 1.14 misura la correlazione fra tre indicatori di *input* (spesa complessiva per studente, spesa degli enti locali per studente, docenti per studente) e due indicatori di *outcome* (livelli di apprendimento misurati dall'Invalsi, tassi di abbandono nella scuola secondaria di II grado). Contrassegnati dall'asterisco sono i valori statisticamente significativi al livello del 5%. Si osserva quanto segue:

- i) la spesa pubblica consolidata per studente è correlata positivamente solo al numero di docenti per alunno, in quanto copre principalmente il costo del personale;
- ii) la spesa pubblica locale per studente, che dovrebbe indicare l'attenzione del territorio per i temi dell'istruzione, è correlata negativamente ai tassi di abbandono, a testimonianza che gli abbandoni sono minori dove maggiore è la spesa locale, che in una quota non trascurabile è destinata al diritto allo studio e al finanziamento di progetti contro la dispersione scolastica;

- iii) tuttavia la spesa locale per studente non mostra alcuna associazione positiva con le competenze acquisite dagli studenti;
- iv) queste ultime, poi, sono naturalmente correlate negativamente ai tassi di abbandono, ma non mostrano alcuna associazione con l'altro indicatore di risorsa, qual è il rapporto docenti per alunni.

In generale quindi, pur nella parzialità dell'analisi svolta, i risultati scolastici sembrano dipendere solo in parte dalle risorse impegnate: queste ultime mostrano un legame con il fenomeno della dispersione ma non con quello, altrettanto se non addirittura più rilevante, delle competenze acquisite.

Tabella 1.14  
CORRELAZIONE FRA RISORSE E RISULTATI SCOLASTICI

	Spesa pubblica consolidata per studente	Spesa pubblica locale per studente	Docenti per alunno	Livello di apprendimento italiano	Livello di apprendimento matematica	Abbandoni scuola secondaria II grado
Spesa pubblica consolidata per studente	1					
Spesa pubblica locale per studente	0.2253	1				
Docenti per alunno	0.7896*	-0.3095	1			
Livello di apprendimento - italiano	0.1409	0.3639	-0.2697	1		
Livello di apprendimento - matematica	0.0245	0.4587	-0.3979	0.9111*	1	
Abbandoni scuola secondaria II grado	-0.0352	-0.5551*	0.3878	-0.6945*	-0.6994*	1

Fonte: elaborazioni IRPET

E' probabile quindi che a pesare nei divari territoriali dei livelli di istruzione e soprattutto nelle performance scolastiche siano altri fattori, più direttamente collegati al background della famiglie di origine e soprattutto alla diversa percezione del valore della scuola e dell'apprendimento. Infatti: il Mezzogiorno ha una più bassa scolarità nella coorte dei genitori di chi oggi è studente; inoltre, la domanda di lavoro nel comparto privato è al Sud minore che al nord e ciò probabilmente si traduce in una tensione per il conseguimento del titolo di studio (il pezzo di carta!) che serve per accedere all'impiego pubblico, ma non anche per la qualità dell'istruzione ricevuta. Finché nella percezione collettiva la scuola continuerà a rappresentare prevalentemente un mezzo per ottenere un titolo piuttosto che per imparare e sviluppare una coscienza di sé, qualunque piano di investimenti (dall'edilizia al diritto allo studio) rischia di non modificare le differenze qualitative nei livelli di istruzione.



## 2. LA SCUOLA IN CIFRE

La scuola rappresenta il terreno su cui si gioca una partita importante nella definizione della società che verrà, perché è qui che si stabiliscono le basi della vita sociale, economica e culturale delle nuove generazioni. Alla luce di questa consapevolezza, la conoscenza approfondita dell'ambiente scolastico, dei suoi protagonisti e dei suoi cambiamenti, costituisce uno strumento indispensabile per guidare il cambiamento culturale verso una società sempre più globale.

Nei paragrafi che seguono sarà innanzitutto tracciata la struttura del sistema scolastico italiano, collocando puntualmente la Toscana all'interno del panorama nazionale; successivamente saranno approfondite, una per una, le varie componenti del sistema a partire dagli alunni e dalle classi in cui essi sono inseriti, fino alla dotazione di personale e alla disponibilità di risorse finanziarie per garantire il funzionamento del sistema istruzione. L'analisi si basa prevalentemente sui dati del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), utilizzando sia le informazioni pubblicamente disponibili in rete che quelle riportate nelle varie edizioni dei rapporti sulla scuola statale.

### 2.1 La scuola in Italia

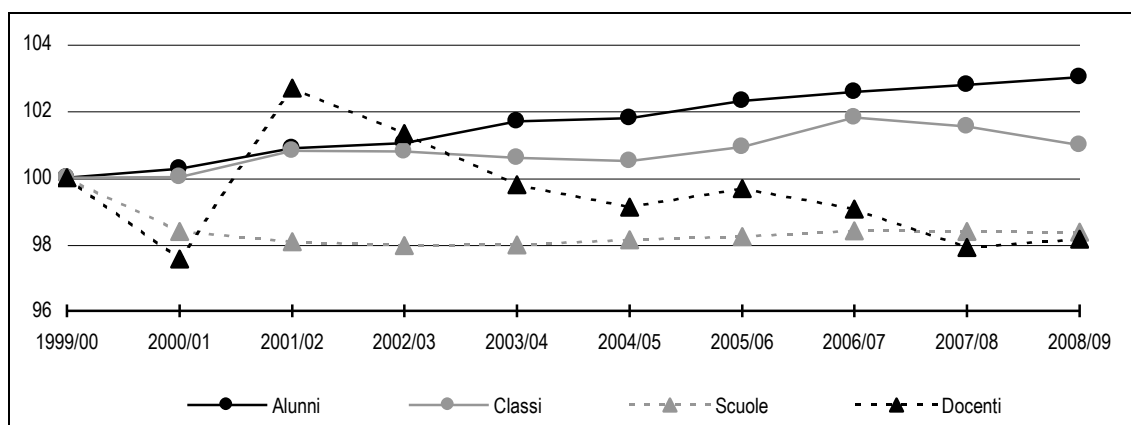
In Italia, nell'ultimo decennio la struttura della scuola è stata attraversata da ripetute e profonde riforme, che hanno interessato vari aspetti della sua organizzazione, tra cui l'allungamento dell'obbligo scolastico e la rimodulazione del personale, delle classi e delle istituzioni scolastiche. L'obiettivo dichiarato delle ultime riforme, promosse dal ministro Gelmini, consiste nel conseguire obiettivi di efficacia formativa mediante efficienza organizzativa, operando una radicale razionalizzazione delle risorse a disposizione del sistema istruzione. Nella filosofia delle riforme, dunque, l'ampliamento del numero di alunni per classe e per docente, la soppressione delle scuole meno recettive, l'istituzione del maestro unico nella scuola primaria e la completa riorganizzazione degli indirizzi e dei programmi della scuola secondaria di secondo grado dovrebbero garantire un miglioramento dell'offerta formativa.

I dati sulle principali componenti della sistema scolastico statale risentono degli effetti di razionalizzazione prodotti dalle varie fasi delle riforme, manifestando talvolta degli scollamenti della struttura organizzativa rispetto alla dinamica della popolazione scolastica.

Come si osserva nel grafico 2.1, il numero degli studenti che frequentano la scuola statale è costantemente cresciuto nel tempo, mentre il numero delle classi, dei docenti e delle scuole, pur mostrando andamenti differenziati, si è complessivamente ridotto rispetto ai valori registrati nell'anno scolastico 1999/2000. Più in particolare, il numero degli alunni segue un andamento di costante crescita, che alla fine del decennio considerato ha determinato un aumento del 3% della popolazione scolastica. Il numero delle classi, invece, mostra una dinamica altalenante, che cresce tra il 2001 ed il 2002, diminuisce sensibilmente nel quadriennio successivo per poi tornare a crescere tra il 2006 ed il 2007, infine si abbassa negli ultimi due anni scolastici. Il numero delle scuole evidenzia un andamento più lineare, segnando prima una drastica riduzione e poi stabilizzandosi sui livelli raggiunti. La misura che manifesta maggiore instabilità è rappresentata dal personale docente, comprensivo degli insegnanti a tempo determinato, una

variabile strettamente legata alle disposizioni normative e all'indizione dei concorsi pubblici. La numerosità del corpo docente, infatti, segna importanti salti di livello nel tempo, il più evidente dei quali nel 2001/2002 in concomitanza con il reclutamento dei docenti per concorso. Successivamente, il loro numero nella scuola statale ha ripreso a diminuire fino a sfiorare, nel 2009, i livelli dell'anno precedente alle assunzioni.

Grafico 2.1  
SERIE STORICA DELLA CONSISTENZA DI ALUNNI, SCUOLE, CLASSI E DOCENTI NELLA SCUOLA STATALE. ITALIA  
Numeri indice a base fissa (anno base a.s. 1999/00=100)



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

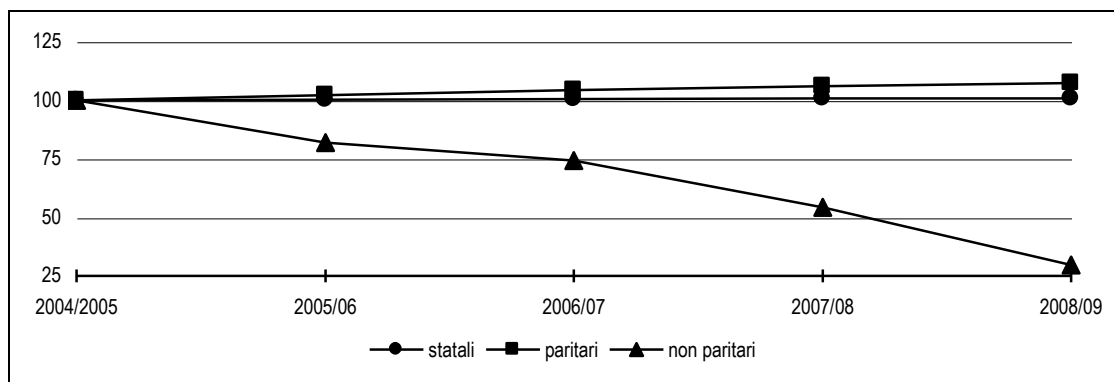
Nota: i docenti comprendono quelli con contratto di lavoro a tempo indeterminato e determinato annuale; tra i docenti non è stato conteggiato il personale educativo e il personale docente di educazione cattolica; il numero delle scuole non comprende le scuole carcerarie primarie e secondarie di I grado gestite dai Centri territoriali permanenti

I dati appena presentati includono tutti gli ordini ed i gradi di istruzione del sistema scolastico statale, dalla scuola dell'infanzia alla scuola secondaria di secondo grado, tralasciando il ruolo delle scuole paritarie<sup>1</sup>, che stanno acquisendo un ruolo importante soprattutto nell'ambito della scuola dell'infanzia. L'istruzione privata, invece, ha sperimentato una drastica riduzione delle iscrizioni, che si è estesa anche al ciclo dell'infanzia, fino a raggiungere nel 2009 una quota di mercato sostanzialmente irrilevante (si tratta complessivamente dello 0,3% degli alunni). Il grafico 2.2 evidenzia l'andamento delle iscrizioni per tipologia di gestione ed anche in questo caso si registrano gli effetti dei più recenti provvedimenti legislativi, tra cui la Legge n. 27/2006 con cui il Governo ha vietato il rilascio di nuove autorizzazioni, riconoscimenti legali o pareggiamenti alle scuole private<sup>2</sup>. La caduta delle iscrizioni alla scuola non paritaria che si manifesta nell'anno scolastico 2006/2007 è una prova dell'influenza delle manovre organizzative sul funzionamento del sistema istruzione.

<sup>1</sup> Le scuole paritarie sono scuole non statali, ma che hanno conseguito la parità ai sensi della Legge 62/2000. Gli uffici scolastici regionali, infatti, possono riconoscere la parità delle scuole non statali qualora siano rispettati i requisiti di qualità ed efficacia previsti dalla legge. Le scuole non statali pubbliche di Aosta, Bolzano e Trento sono state assimilate a quelle statali poiché posseggono caratteristiche più simili alle scuole con questa gestione.

<sup>2</sup> A seguito del D.M. 263/2007e a partire dall'anno scolastico 2008/2009, inoltre, per veder riconosciuto lo status di scuola non paritaria le scuole dovranno richiedere l'iscrizione allo specifico albo regionale.

Grafico 2.2  
 SERIE STORICA DEGLI ALUNNI ISCRITTI ALLA SCUOLA STATALE, PARITARIA E NON PARITARIA. ITALIA  
 Numeri indice a base fissa (anno base a.s. 2004/05=100)



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

## 2.2 La scuola in Toscana

Durante l'anno scolastico 2008/2009 il sistema scolastico statale toscano ha accolto complessivamente 446.503 alunni, che corrispondono al 91,8% del totale dei ragazzi e dei bambini che frequentano le scuole del territorio (Tab. 2.3).

Tabella 2.3  
 ISCRITTI ALLA SCUOLA STATALE. A.S. 2008/09

	Iscritti scuola totale Valori assoluti	Iscritti scuola statale Valori assoluti	% iscritti alla scuola statale su totale iscritti
Piemonte	577.189	512.180	88,7
Valle D'Aosta	17.436	16.547	94,9
Lombardia	1.347.536	1.098.289	81,5
Liguria	195.591	168.239	86,0
Trentino-Alto Adige	160.604	143.740,58	89,5
Veneto	699.429	576.181	82,4
Friuli-Venezia Giulia	157.407	139.835	88,8
Emilia-Romagna	569.549	490.432	86,1
<b>TOSCANA</b>	<b>486.540</b>	<b>446.503</b>	<b>91,8</b>
Umbria	120.463	114.198	94,8
Marche	224.287	213.239	95,1
Lazio	823.711	717.996	87,2
Abruzzo	192.947	181.713	94,2
Molise	46.901	45.331	96,7
Campania	1.091.868	969.511	88,8
Puglia	695.190	657.406	94,6
Basilicata	95.636	91.753	95,9
Calabria	333.901	314.548	94,2
Sicilia	872.321	810.406	92,9
Sardegna	237.727	220.311	92,7
<b>Nord ovest</b>	<b>2.137.752</b>	<b>1.795.255</b>	<b>84,0</b>
<b>Nord est</b>	<b>1.586.989</b>	<b>1.350.189</b>	<b>85,1</b>
<b>Centro</b>	<b>1.655.001</b>	<b>1.491.936</b>	<b>90,1</b>
<b>Sud</b>	<b>2.456.443</b>	<b>2.260.262</b>	<b>92,0</b>
<b>Isole</b>	<b>1.110.048</b>	<b>1.030.717</b>	<b>92,9</b>
<b>ITALIA</b>	<b>8.946.233</b>	<b>7.928.358</b>	<b>88,6</b>

Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Nota: i dati sulla scuola statale includono le scuole equiparate della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige

In Toscana, infatti, la percentuale di alunni iscritti alla scuola statale è significativamente superiore alla media italiana (88,6%) e alla media delle regioni centrali (90,1%), a cui la Toscana appartiene. Più in particolare, tutte le regioni dell'Italia centrale si caratterizzano per una massiccia partecipazione degli studenti alle scuole statali (sia in Umbria che nella Marche il tasso di partecipazione è del 95%) ad eccezione del Lazio, dove più di uno studente su dieci frequenta istituti paritari o privati. Le regioni meridionali e le isole costituiscono le aree in cui si registra la massima partecipazione ai circuiti di istruzione statale, una circostanza spiegata principalmente dalla maggiore diffusione di queste istituzioni sul territorio. Nelle regioni del nord, invece, circa il 16% della popolazione scolastica si rivolge alle scuole paritarie e private ed in Lombardia questa percentuale sale al 18,5%.

Il ruolo della scuola non statale risulta più accentuato nell'educazione dell'infanzia, dove la quota degli iscritti presso le scuole paritarie e private è del 40% con punte del 57% nelle regioni del nord est. In Toscana, tuttavia, la percentuale di bambini che frequenta la scuola dell'infanzia presso gli istituti non statali è inferiore di oltre dieci punti percentuali alla media nazionale (29,7%), segnalando una presenza capillare delle scuole statali sul territorio (Tab. 2.4).

In generale, comunque, la scuola dell'infanzia non rientra nell'obbligo scolastico e ciò spiega la diversa diffusione delle istituzioni statali nonostante la costante crescita della domanda delle famiglie, che riscontrano crescenti difficoltà nell'accudire i propri figli durante l'intera giornata lavorativa, e l'affermazione dell'educazione pre-scolare quale vero e proprio ciclo formativo. E' in questo contesto che si è affermata la presenza delle scuole paritarie e di quelle private, che talvolta riescono ad offrire un servizio più flessibile sebbene corrisposto da rette più elevate.

In tutti i cicli scolastici successivi, la scuola statale accoglie oltre il 90% degli alunni ed il vantaggio del meridione in termini di iscrizioni tende ad attenuarsi, mentre si conferma la rilevanza dell'istruzione statale nel centro Italia ed in particolare in Toscana.

Tabella 2.4  
QUOTA DI ISCRITTI ALLA SCUOLA NON STATALE SUL TOTALE PER CICLO SCOLASTICO. A.S. 2008/09  
Valori %

	Infanzia	Primaria	I° Grado	II° Grado	Totale
Nord Ovest	51,0	8,0	8,1	7,8	16,4
Nord Est	56,9	5,3	4,9	4,6	15,1
Centro	34,1	7,8	4,0	4,6	10,9
<b>Toscana</b>	<b>29,7</b>	<b>6,2</b>	<b>2,6</b>	<b>2,3</b>	<b>8,8</b>
Sud	27,5	7,2	1,2	5,2	8,9
Isole	25,8	5,0	1,6	6,8	8,5
ITALIA	40,0	6,9	4,1	5,8	12,1

Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Nota: sono esclusi dal conteggio gli iscritti alle scuole equiparate della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige

Guardando alla sola istruzione statale, in Toscana si contano 66.121 bambini che frequentano la scuola dell'infanzia, che corrispondono al 14,8% degli alunni totali, 144.100 alunni della scuola primaria (32,3% del totale), 90.209 studenti della scuola secondaria di primo grado (20,2% del totale) ed infine 146mila iscritti alla scuola secondaria di secondo grado, che equivalgono al 32,7% degli alunni totali.

Quanto al numero e alla densità delle classi, si registra mediamente una sezione ogni 25 bambini iscritti nella scuola dell'infanzia, una classe ogni 19 alunni nell'educazione primaria e, infine, una classe ogni 22 ragazzi nella scuola secondaria di primo e secondo grado.

Ad accogliere questi alunni ci sono le 2.554 scuole statali della Regione, di cui il 72,2% dedicate ai più piccoli della scuola dell'infanzia (35%) e della primaria (37,7%), mentre un



numero decisamente inferiore di istituti si rivolge all'istruzione secondaria di primo e secondo livello (rispettivamente il 14,9% ed il 12,5% del totale). Ovviamente questi dati sono influenzati dalla dimensione delle singole scuole, che raramente raggiungono il dimensionamento ottimale per l'autonomia scolastica (di norma da 500 a 900 alunni) e vengono raggruppate secondo criteri omogenei all'interno delle istituzioni scolastiche (circoli didattici, istituti comprensivi, istituti principali di primo e secondo grado ed istituti d'istruzione secondaria superiore).

Complessivamente, in Toscana la macchina dell'istruzione statale impiega oltre 60mila dipendenti, di cui il 78% è assunto con rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Il corpo docente costituisce la quota principale del personale (76%), a cui si aggiungono gli insegnanti di religione (1%) e una quota contenuta di educatori (0,3%). Il personale amministrativo, tecnico e ausiliario (ATA) si sostanzia in circa 14mila dipendenti, che corrispondono ad oltre un quinto dei dipendenti totali. Infine, del personale assegnato al settore dell'istruzione fanno parte anche 558 dirigenti scolastici, che rappresentano l'unità amministrativa di gestione e coordinamento di ciascuna istituzione scolastica.

La tabella 2.5 offre un quadro sintetico della situazione appena descritta.

## 2.3

### Gli alunni

Le dimensioni della popolazione scolastica, la sua distribuzione e le sue caratteristiche costituiscono i principali indicatori della domanda di istruzione ed è proprio con queste misure che le recenti riforme scolastiche devono misurarsi. Per comprendere il senso della riorganizzazione del sistema istruzione e valutarne gli effetti, quindi, è necessario conoscere l'evoluzione delle preferenze scolastiche della popolazione e riconoscere le criticità da tutelare e quelle da superare.

La serie storica degli alunni che frequentano la scuola statale in Toscana evidenzia una crescita di oltre 50mila unità negli ultimi dieci anni, di cui circa un quarto attribuibile alla scuola dell'infanzia (25,4%), il 30,5% alla scuola primaria, il 13,9% alla secondaria di primo grado ed il rimanente 30,1% a quella di secondo grado (Tab. 2.6). La distribuzione della crescita della popolazione scolastica non è stata, dunque, omogenea in tutti i cicli scolastici per effetto di almeno tre ordini di ragioni:

- l'evoluzione demografica delle coorti più giovani;
- le disposizioni legislative che si sono succedute nel corso di questo decennio;
- i cambiamenti nella domanda di istruzione espressa dalle famiglie.

Incidendo direttamente sullo stock dei potenziali studenti, il fattore demografico risulta la variabile più incisiva nella determinazione della popolazione scolastica. Le riforme legislative e i comportamenti delle famiglie, invece, incidono sulle scelte di investimento nell'istruzione, modificandone le caratteristiche e, talvolta, la durata.

Dalla composizione della popolazione scolastica per ciclo di istruzione emerge un rafforzamento degli iscritti alla scuola dell'infanzia (+1,4 punti percentuali sul totale) e un leggero indebolimento della quota di studenti che frequentano i cicli della scuola secondaria di primo e secondo grado, mentre la quota di alunni iscritti alla scuola primaria rimane costante durante tutto il decennio.

Tabella 2.5  
 REGIONE TOSCANA A.S. 2008/2009  
 Prospetto di sintesi dell'istruzione statale. Toscana. A.s. 2008/09

SCUOLE	Punti di erogazione del Servizio					Istituzioni scolastiche						Altre tipologie		
	Infanzia	Primaria	Secondaria di I grado	Secondaria di II grado	Totale	Circoli didattici	Istituti comprensivi	Istituti principali di I grado	Istituti principali di II grado	Istituti d'istruzione secondaria superiore	di cui Istituti omni comprensivi	Istituzioni educative	Centri territoriali permanenti	Corsi serali
<b>Totale</b>	894	962	380	318	2554	99	211	52	114	73	1	11	34	60
ALUNNI E CLASSI	Infanzia		Primaria		Secondaria di I grado		Secondaria di II grado			Totale e alunni	Totale e classi	Totale alunni disabili		
	Bambini	Sezioni	Alunni	Classi	Alunni	Classi	Alunni	di cui in Classi corsi serali						
<b>TOTALE</b>	66.211	2.681	144.100	7.419	90.209	4.096	146.073	3.384 6.713		446.503	20.909	8.864		
I anno	-	-	29.245	1.465	31.051	1.395	35.489	318 1.472		95.785	4.332	-		
II anno	-	-	28.783	1.436	29.874	1.353	30.777	309 1.387		89.434	4.176	-		
III anno	-	-	29.512	1.488	29.284	1.348	29.825	1.026 1.367		88.621	4.203	-		
IV anno	-	-	28.106	1.433	-	-	26.533	919 1.274		54.639	2.707	-		
V anno	-	-	28.454	1.441	-	-	23.449	812 1.213		51903	2.654	-		
pluriclassi	-	-	-	156	-	-	-	-		-	156	-		
DOTAZIONE ORGANICA	Posti personale docente								Posti					
	Infanzia		Primaria		Secondaria di I grado		Secondaria di II grado		Totale posti		Personale educativo		Personale ATA	
	totale	di cui sostegno	totale	di cui sostegno	totale	di cui sostegno	totale	di cui sostegno	totale	di cui sostegno				
<b>TOTALE</b>	5.685	377	14.535	1.471	8.852	1.242	14.175	1.355	43.247	4445	189		14.534	
PERSONALE	Personale docente								Personale					
	Infanzia		Primaria		Secondaria di I grado		Secondaria di II grado		Totale		Educativo	ATA	Religione	
	totale	di cui sostegno	totale	di cui sostegno	totale	di cui sostegno	totale	di cui sostegno	totale	di cui sostegno				
A tempo indeterminato	5.071	203	13.202	849	7.637	695	12.775	560	38.685	2307	181	9.460	721	
A tempo determinato	982	279	2.125	755	2.489	599	3.489	840	9.085	2473	26	4.825	-	
-annuale	266	4	320	32	501	30	396	14	1.483	80	5	-	-	
- fino al termine attività didattiche	716	275	1.805	723	1.988	569	3.093	826	7.602	2393	21	-	-	
Cessazioni dal servizio	105	-	319	-	321	-	451	-	1.196	-	3	365	4	
- di cui per limiti di età	11	-	67	-	39	-	58	-	175	-	1	89	1	
	Dirigenti scolastici													
	Primaria e secondaria di I grado			Secondaria di II grado			Istituzioni educative		Totale	Cessazioni dal servizio				
a tempo indeterminato	359			195			4		558	34				

Fonte: MIUR

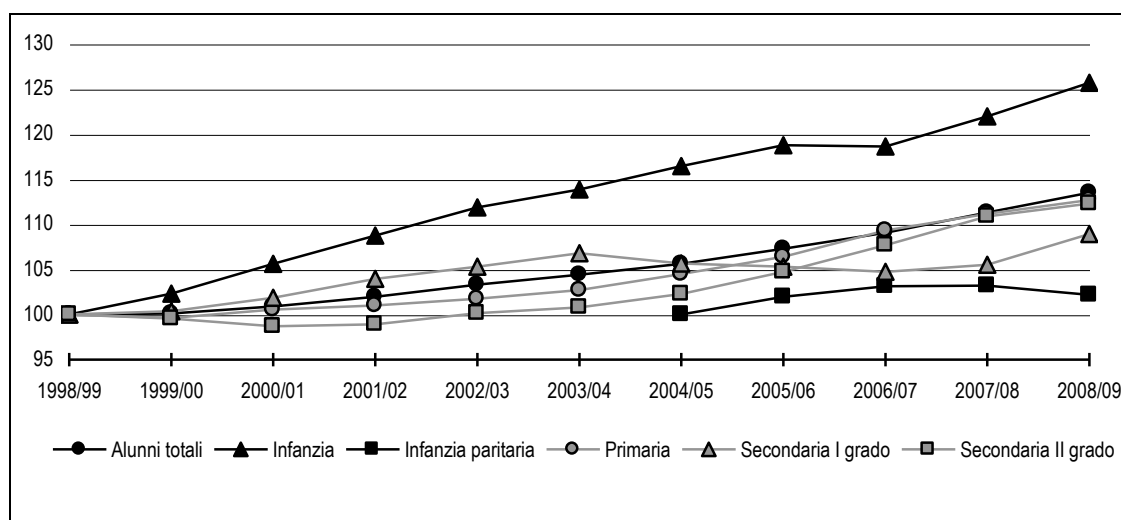
Tabella 2.6  
ALUNNI FREQUENTANTI LA SCUOLA STATALE PER ORDINE E GRADO DI ISTRUZIONE. TOSCANA. A.S. 1998/99-2008/09

Iscritti	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Valori assoluti											
Infanzia	52.617	53.831	55.571	57.220	58.850	59.907	61.276	62.484	62.407	64.167	66.121
Primaria	127.892	127.416	128.578	129.190	130.143	131.357	133.623	136.075	139.772	142.166	144.100
Secondaria I grado	82.835	83.135	84.366	86.109	87.206	88.465	87.503	87.235	86.753	87.388	90.209
Secondaria II grado	130.074	129.497	128.351	128.632	130.249	131.084	133.033	136.240	140.054	144.191	146.073
TOTALE	393.418	393.879	396.866	401.151	406.448	410.813	415.435	422.034	428.986	437.912	446.503
Composizione percentuale											
Infanzia	13,4	13,7	14,0	14,3	14,5	14,6	14,7	14,8	14,5	14,7	14,8
Primaria	32,5	32,3	32,4	32,2	32,0	32,0	32,2	32,2	32,6	32,5	32,3
Secondaria I grado	21,1	21,1	21,3	21,5	21,5	21,5	21,1	20,7	20,2	20,0	20,2
Secondaria II grado	33,1	32,9	32,3	32,1	32,0	31,9	32,0	32,3	32,6	32,9	32,7
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Il grafico 2.7 fornisce un quadro sintetico della dinamica assunta dalle iscrizioni alla scuola statale negli ultimi dieci anni.

Grafico 2.7  
ALUNNI FREQUENTANTI LA SCUOLA STATALE PER ORDINE E GRADO DI ISTRUZIONE. TOSCANA  
Numeri indice a base fissa (anno base a.s. 1998/99=100)



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Nota: nel caso della scuola dell'infanzia statale e paritaria l'anno base corrisponde all'a.s. 2004/2005

Come si osserva, le iscrizioni alla scuola dell'infanzia sono costantemente aumentate nel corso degli ultimi dieci anni, tanto da segnare una crescita decennale del 25,7%. Anche la traiettoria degli iscritti alla scuola dell'infanzia paritaria segue un andamento positivo ed il tasso di crescita del quinquennio considerato corrisponde al 2,2%. Trattandosi di istruzione non obbligatoria, l'aumento delle iscrizioni alla scuola dell'infanzia dipende principalmente dall'ingresso a scuola delle coorti di bambini con cittadinanza straniera (effetto demografico) e soprattutto dal cambiamento delle preferenze delle famiglie, che scelgono di iscrivere a scuola i propri figli prima dell'età dell'obbligo.

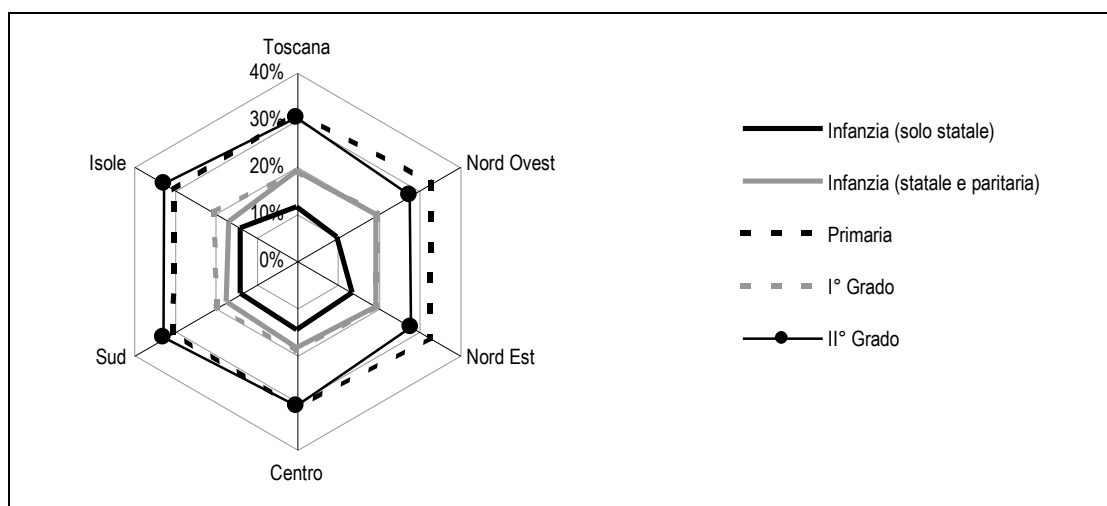
Il numero degli alunni della scuola primaria ricalca l'andamento della popolazione scolastica complessiva e cresce ad un ritmo costante. Rispetto alle osservazioni precedenti, in questo caso si tratta di un ciclo obbligatorio che non ha conosciuto riforme negli ultimi anni, quindi, non è esposto alle modifiche della legge né all'influenza dei comportamenti delle famiglie.

Sulla numerosità degli studenti della scuola secondaria di primo grado, invece, hanno inciso soprattutto le oscillazioni demografiche, che fino all'anno scolastico 2003/2004 hanno determinato una crescita delle iscrizioni superiore a quella della popolazione totale, poi una lieve decrescita ed infine una ripresa delle iscrizioni negli ultimi anni considerati. Complessivamente, nel decennio considerato gli studenti della scuola secondaria di primo grado sono cresciuti dell'8,9.

La curva degli studenti della scuola secondaria di secondo grado, infine, segue un andamento inizialmente decrescente e poi crescente a partire dall'anno scolastico 2001/2002, grazie all'effetto congiunto dell'allungamento dell'obbligo scolastico (effetto delle riforme), della maggiore propensione degli studenti a proseguire gli studi oltre l'obbligo (effetto dei comportamenti) e dell'afflusso degli studenti di cittadinanza straniera (effetto demografico).

In un'ottica di confronto interregionale, la composizione della popolazione scolastica per ciclo d'istruzione riporta un quadro piuttosto omogeneo, con piccoli scostamenti legati essenzialmente alla diversa composizione delle coorti in età scolare in ciascuna ripartizione (Graf. 2.8). Infatti, l'incidenza degli iscritti alle scuole superiori è più elevata nel sud del paese, dove il peso delle classi di età corrispondenti è superiore alla media (34,6% contro 32,3% di media), mentre al nord sono più numerosi gli iscritti alle scuole primarie perché i bambini tra i 6 ed i 10 anni hanno un peso maggiore nella demografia locale (31,8% contro 30,8% di media). Ciò che invece è distribuito in maniera difforme sul territorio è la quota di iscritti alla scuola dell'infanzia statale, un effetto che tuttavia si attenua se si guarda contemporaneamente anche alla scuola paritaria. In effetti, sommando le due tipologie di scuola emerge che la quota di popolazione scolastica che frequenta la scuola prima dell'obbligo è più alta nelle regioni del centro nord (19,5% al nord e 18,5% al centro) e più bassa al sud (17,2%) e nelle isole (16,6%), stravolgendo così il perimetro tracciato dalla sola scuola statale.

Grafico 2.8  
DISTRIBUZIONE DEGLI ALUNNI FREQUENTANTI PER ORDINE E GRADO DI ISTRUZIONE. A.S. 2008/2009



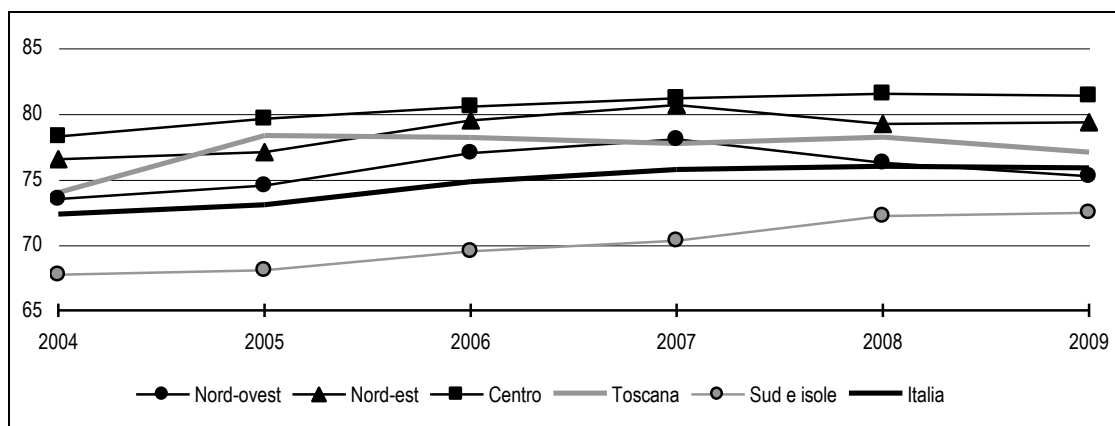
Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Nota: i dati sulla scuola statale includono le scuole equiparate della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige

Nell'analisi della popolazione scolastica, un aspetto che merita un approfondimento specifico è rappresentato dalla partecipazione dei giovani all'istruzione secondaria superiore. La decisione di proseguire gli studi oltre l'obbligo e la scelta del percorso formativo, infatti, comportano ricadute importanti sul futuro formativo e occupazionale dei ragazzi, giustificando l'attenzione dedicata a questo ciclo scolastico.

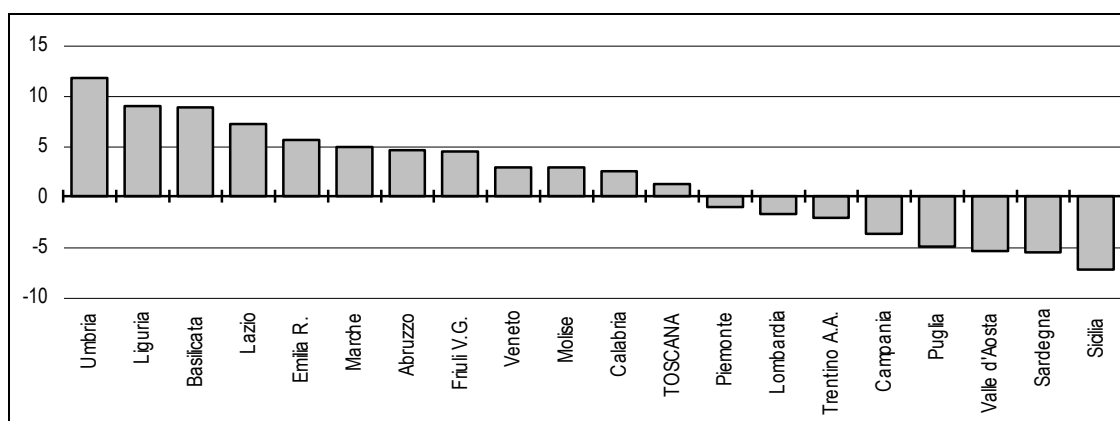
Come si osserva nel grafico 2.9, esistono significative differenze territoriali nello stock di giovani diplomati: nel 2009 nelle regioni meridionali la quota dei diplomati rispetto al totale dei residenti corrisponde al 72,4%, mentre al centro tale percentuale sale fino all'81,3%. In Toscana il tasso di scolarizzazione superiore risulta più alto della media italiana, ma inferiore di oltre quattro punti percentuali a quella dell'area di appartenenza. Nei sei anni considerati la dinamica temporale degli studenti che raggiungono il diploma è positiva in tutte le aree del paese, pur mostrando un rallentamento della crescita negli ultimi anni dovuta in parte al peso dei giovani immigrati su questo indicatore. Il grafico 2.6 riporta, per l'anno scolastico 2008/09, lo scarto di ciascuna regione sulla percentuale media di giovani che hanno ottenuto almeno il diploma, evidenziando la vicinanza della Toscana alla media nazionale e lo scarto che la separa dai tassi di scolarizzazione superiore delle altre regioni del centro Italia.

Grafico 2.9  
TASSO DI SCOLARIZZAZIONE SUPERIORE (% DI DIPLOMATI NELLA POPOLAZIONE DI 20-24 ANNI). 2004-2009



Fonte: elaborazione IRPET su dati ISTAT

Grafico 2.10  
SCOSTAMENTO DEL TASSO DI SCOLARIZZAZIONE SUPERIORE DALLA MEDIA NAZIONALE. 2009



Fonte: elaborazione IRPET su dati ISTAT

Scendendo nel dettaglio dei singoli anni di corso della scuola secondaria di II grado, la tabella 2.11 evidenzia che mediamente gli iscritti all'ultimo anno corrispondono al 73% degli studenti del primo e che la selezione più forte avviene all'inizio del ciclo: 14 ragazzi ogni 100 iscritti l'anno precedente non passano al secondo anno (perché abbandonano o ripetono l'anno), una quota che in Toscana sale a 16 studenti. È probabile inoltre che una quota rilevante dei ragazzi abbandoni la scuola (almeno quella statale) quando ha raggiunto l'età anagrafica che consente di soddisfare l'obbligo previsto dalla legge<sup>3</sup>. Tra il terzo ed il quarto anno si osserva un'ulteriore riduzione del numero di studenti, in questo caso legata all'uscita degli studenti degli istituti professionali che hanno terminato il ciclo formativo. Infine, il passaggio al quinto anno di istruzione genera perdite consistenti tra gli studenti delle regioni settentrionali e della Toscana, mentre nelle altre regioni centrali ed in quelle meridionali la selezione degli studenti è meno accentuata e le perdite più contenute.

Tabella 2.11  
ALUNNI FREQUENTANTI LA SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE PER ANNO DI CORSO. A.S. 2008/2009  
Numeri indice (anno base I° anno=100)

	I anno	II anno	III anno	IV anno	V anno
Nord Ovest	100	85	82	73	67
Nord Est	100	86	86	77	71
Centro	100	88	88	78	76
Sud	100	88	88	80	80
Isole	100	83	81	72	70
<b>Toscana</b>	<b>100</b>	<b>84</b>	<b>83</b>	<b>74</b>	<b>68</b>
ITALIA	100	86	85	76	73

Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Nota: i dati sulla scuola statale includono le scuole equiparate della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige

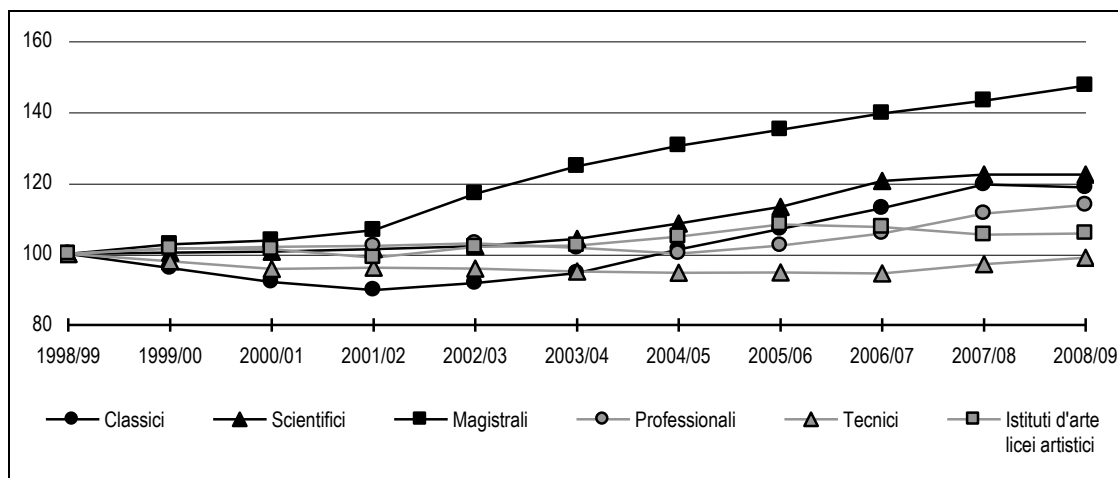
Sempre riguardo alla scuola secondaria di secondo grado, vale la pena di analizzare anche la tipologia di scuola presso la quale gli studenti scelgono di iscriversi, in quanto si tratta di una decisione con ricadute importanti sulla probabilità di proseguire gli studi o di trovare un'occupazione adeguata dopo il diploma.

Come si osserva nel grafico 2.12, in Toscana si assiste ad una crescita esponenziale delle iscrizioni presso gli istituti magistrali, che a partire dall'anno scolastico 1998/99 sono stati abrogati e sostituiti con i licei delle scienze sociali ed i licei socio-psico-pedagogici<sup>4</sup>. Anche la quota di liceali cresce in maniera sostenuta e alla fine del decennio i licei scientifici hanno incrementato le proprie iscrizioni del 22% e quelli classici del 19%. Dopo un lungo periodo di iscrizioni costanti, negli ultimi tre anni gli istituti professionali hanno incrementato significativamente la propria quota di studenti, segnando una crescita del 14% rispetto all'anno scolastico iniziale. Gli istituti tecnici, invece, sperimentano una debole ma costante riduzione del numero di iscritti, una dinamica che si inverte negli ultimi due anni e riporta la percentuale vicino ai livelli del 1998.

<sup>3</sup> Si ricordi a tal riguardo che con la legge finanziaria 2007 (Legge n. 296/2006) l'obbligo di istruzione corrisponde a dieci anni e prosegue con il diritto-dovere all'istruzione e formazione complessivamente per almeno 12 anni o comunque fino al raggiungimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età. In precedenza, con la Legge n.9/1999 l'obbligo scolastico era già stato allungato di un anno rispetto all'obbligo tradizionale, che terminava con il ciclo della scuola secondaria di primo grado.

<sup>4</sup> Con la recente riforma del sistema scolastico (Legge n. 169/2008), a partire dall'anno scolastico 2010/11 il liceo socio-psico-pedagogico e tutti gli altri licei derivanti dagli ex istituti magistrali verranno sostituiti dal liceo delle scienze umane. Purtroppo, tuttavia, non disponendo dei dati sulle pre-iscrizioni non è possibile valutare l'impatto di tale riforma sulle preferenze degli studenti.

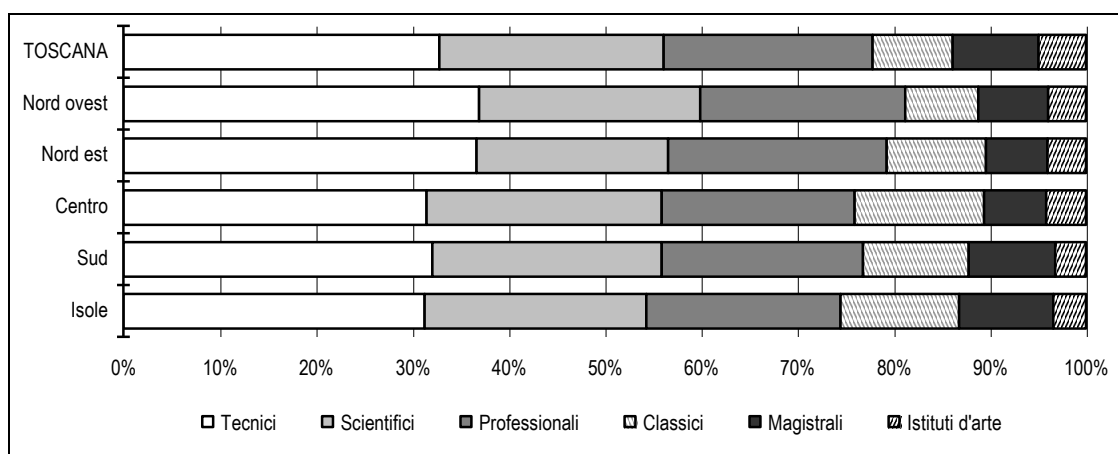
Grafico 2.12  
ALUNNI FREQUENTANTI LA SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE PER TIPOLOGIA DI SCUOLA. TOSCANA  
Numeri indice a base fissa (anno base a.s. 1998/99=100)



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Dal confronto della distribuzione delle iscrizioni per tipologia di scuola emergono profili territorialmente differenziati, sebbene coerenti con le dinamiche generali appena descritte. Nelle regioni del nord si rileva un numero maggiore di iscrizioni agli istituti tecnici rispetto a quanto avviene nelle altre zone d'Italia, accompagnandosi ad una minore partecipazione ai licei scientifici nelle regioni nel nord ovest e ad una minore un'affluenza ai licei classici nel nord est (Graf. 2.13). Nonostante la tendenza in crescita, anche in Toscana soltanto otto studenti su cento scelgono di proseguire gli studi al liceo classico, mentre l'indirizzo scientifico riscuote un maggior successo (23,3%). Gli istituti professionali mostrano una recettività piuttosto omogenea, che varia tra il 20% del centro Italia al 22,7% delle regioni nord orientali (in Toscana frequenta questo tipo di scuola il 21,7% degli studenti). Gli istituti magistrali, oggi licei delle scienze umane, registrano una percentuale di iscrizioni più accentuata nelle regioni meridionali ed in Toscana accolgono l'8,9% degli iscritti. Infine, gli istituti d'arte sono scelti da una parte minoritaria di studenti che varia tra il 3,2% delle regioni meridionali al 4,9% della Toscana.

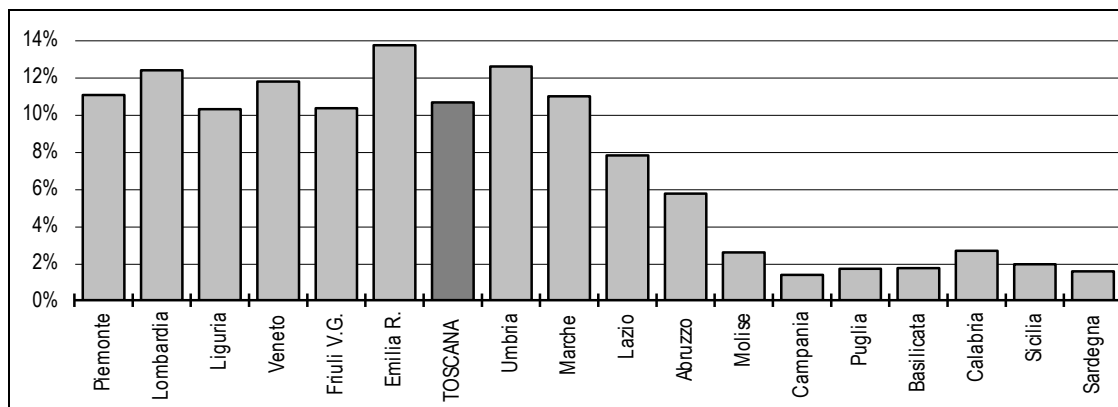
Grafico 2.13  
COMPOSIZIONE DEGLI ISCRITTI ALLA SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE PER TIPOLOGIA DI SCUOLA. A.S. 2008/2009



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Tra gli alunni della scuola statale, una quota sempre più rilevante di iscritti è rappresentata dai cittadini non italiani, che nel 2009 rappresentavano il 7,3% degli studenti totali in Italia (Graf. 2.14). La maggior parte degli alunni stranieri vive nelle regioni centro-settentrionali del paese, ricalcando fedelmente la geografia dell'immigrazione in Italia. Anche la Toscana nell'ultimo decennio ha accolto flussi consistenti di immigrati e i dati sull'incidenza degli alunni di cittadinanza non italiana confermano la forte presenza dei giovani stranieri, spesso figli di immigrati ma nati in Italia. In Toscana, infatti, sono 47.393 gli alunni della scuola statale con cittadinanza straniera e rappresentano il 10,6% della popolazione studentesca regionale.

Grafico 2.14  
INCIDENZA DEGLI ALUNNI DI CITTADINANZA STRANIERA SUL TOTALE PER ORDINE E GRADO DI ISTRUZIONE. A.S. 2008/09



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Il grafico 2.15 evidenzia la forte crescita degli alunni stranieri negli ultimi dieci anni, il cui peso è passato da meno di un iscritto ogni cento nell'anno scolastico 1998/1999 agli oltre sette del 2008/2009. L'incidenza degli studenti non italiani è più elevata nella scuola dell'obbligo e nella scuola dell'infanzia, dove per molti bambini avviene il primo inserimento nella società italiana.

In Toscana, l'incidenza degli alunni stranieri nella scuola dell'infanzia e nei cicli di istruzione obbligatoria tocca il 12% e supera la media nazionale di oltre quattro punti percentuali. Nella scuola secondaria superiore si osserva un aumento costante dei giovani stranieri, ma l'incidenza di questa categoria di alunni (7%) resta nettamente inferiore a quella dei cicli precedenti. E' noto infatti che il differenziale di istruzione secondaria superiore dei giovani stranieri rispetto ai coetanei italiani è ancora molto ampio e, sebbene l'istruzione sia uno degli strumenti più efficaci per la completa integrazione sociale ed economica, gli studenti stranieri scontano il peso del ritardo accumulato nei primi anni di scuola (soltanto il 71,7% degli alunni termina la scuola primaria in età regolare) e di famiglie spesso sprovviste dei mezzi economici e culturali necessari per favorire il processo educativo dei figli.

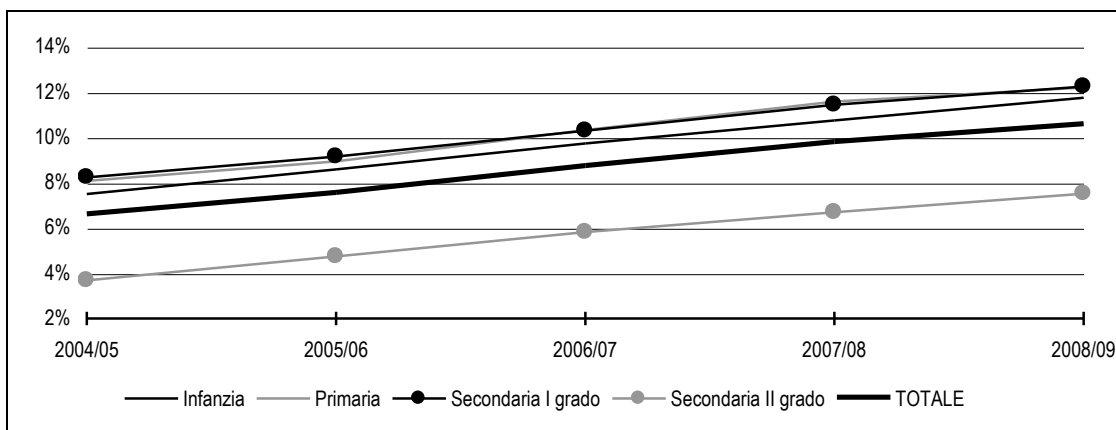
Si osservi al riguardo che negli ultimi anni è aumentato significativamente il numero degli studenti stranieri nati in Italia, che nel 2008 rappresentavano mediamente il 35% del totale ed il 71,2% degli iscritti stranieri alla scuola dell'infanzia. Rispetto agli alunni nati all'estero, per questi studenti le difficoltà di integrazione sono decisamente ridotte, se non inesistenti, perché si annullano le problematiche legate all'apprendimento linguistico ed è più probabile l'inserimento nella classe corrispondente all'età anagrafica. Inoltre, i dati del Ministero mostrano che gli studenti nati in Italia tendono a compiere scelte educative più simili a quelle dei coetanei



italiani, come dimostra l'elevato tasso di iscrizione ai licei scientifici (scegli questa scuola il 22,1% degli iscritti stranieri ed il 23,1% degli italiani) (MIUR, 2009a).

L'elevata partecipazione dei più piccoli alla scuola dell'infanzia e l'allineamento delle preferenze scolastiche dei nati in Italia rappresentano due segnali incoraggianti nella prospettiva di un'efficace integrazione delle future generazioni dei figli degli immigrati.

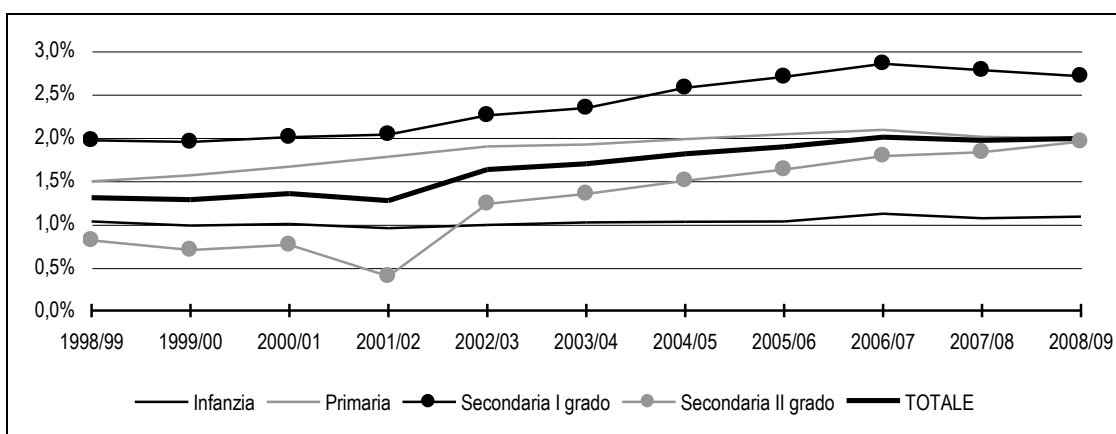
Grafico 2.15  
INCIDENZA DEGLI ALUNNI DI CITTADINANZA STRANIERA SUL TOTALE PER ORDINE E GRADO SI ISTRUZIONE. TOSCANA



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Un ulteriore segnale di cambiamento nella popolazione scolastica viene dal numero delle iscrizioni dei ragazzi con disabilità, che in Toscana crescono di oltre 3.700 unità rispetto al 1998 e registrano un'incidenza del 2% sul totale degli alunni. Dal grafico 2.16 emerge un incremento particolarmente accentuato della partecipazione dei ragazzi disabili alla scuola secondaria di secondo grado, una tendenza influenzata dall'allungamento dell'obbligo scolastico avvenuto nel 2001, ma che si mantiene nel tempo. L'incidenza degli alunni disabili nella scuola secondaria di II grado oggi è lo stesso di quello che si registra nella scuola primaria, mentre permane un'incidenza più elevata nella scuola secondaria di I grado, quando alle problematiche più gravi si aggiungono le certificazioni più lievi e già evidenziate in precedenza.

Grafico 2.16  
INCIDENZA DEGLI ALUNNI DISABILI SUL TOTALE ISCRITTI PER ORDINE E GRADO DI ISTRUZIONE . TOSCANA



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

La costante crescita della partecipazione dei ragazzi diversamente abili alla scuola secondaria superiore rappresenta una ricompensa importante per gli sforzi compiuti dalla scuola statale nell'accoglienza degli studenti più problematici, avvenuta grazie all'organizzazione di adeguate misure di accompagnamento nel processo di crescita all'interno della scuola in vista di una completa realizzazione individuale e sociale anche oltre l'età scolare.

Concludendo, dall'analisi degli alunni che frequentano la scuola statale emergono importanti segnali di cambiamento, sia nella domanda di istruzione che nell'offerta scolastica, e permangono alcune differenze territoriali, che pongono spesso la Toscana in una posizione privilegiata rispetto alle altre regioni. Nonostante le differenze, tuttavia, i dati sulla partecipazione scolastica non tradiscono la speranza di un rapido recupero dei differenziali d'istruzione che a lungo hanno penalizzato alcuni gruppi sociali e alcune aree del Paese.

## 2.4

### Le classi

Tra gli aspetti strutturali del sistema dell'istruzione, le classi rappresentano l'unità organizzativa più vicina agli alunni e all'interno della quale si svolge gran parte della vita scolastica degli studenti. Il numero delle classi, tuttavia, dipende soltanto parzialmente dall'andamento della popolazione scolastica e non sempre esiste una relazione lineare tra le due grandezze.

Il numero delle classi, o meglio, il numero di studenti che compongono ciascuna classe, infatti, è determinato per legge, prevedendo dei livelli minimi e massimi di iscritti per ogni ordine e grado di istruzione. Più in particolare, con il Decreto Ministeriale n. 331/1998 sono state fissate le seguenti soglie:

- *scuola dell'infanzia*: da 15 a 25 bambini per sezione (il limite massimo aumenta fino a 28 iscritti in presenza di liste d'attesa);
- *scuola primaria*: da 10 a 25 alunni per classe;
- *scuola secondaria di I grado*: da 25 a 27 studenti per classe (il limite massimo è spostato a 30 alunni per le classi prime e per le classi successive qualora il numero medio di studenti sia inferiore a 15);
- *scuola secondaria di II grado*: da 25 a 28 studenti per classe (il limite massimo è spostato a 30 alunni per le classi prime e per le classi successive qualora il numero medio di studenti sia inferiore a 20).

In presenza di studenti disabili il numero di alunni per classe può essere ridotto fino a 25 iscritti (20 in presenza di casi gravi o di progetti speciali predisposti dalla singola scuola) e altre variazioni alla regola generale sono previste per i corsi sperimentali e le scuole dell'obbligo locate nei Comuni montani.

Prendendo in esame i dati della Toscana, si osserva che in tutti i cicli scolastici il numero delle classi è aumentato di qualche centinaio di unità nell'ultimo decennio, ma tale crescita risulta nettamente inferiore a quella popolazione scolastica: il tasso di crescita decennale delle classi è del 7,5%, mentre gli iscritti sono aumentati del 13,5% (Tab. 2.17). Anche le variazioni annuali della numerosità delle classi confermano la lentezza della loro dinamica rispetto alla popolazione, dimostrando l'efficacia dell'azione restrittiva operata dalle istituzioni scolastiche.

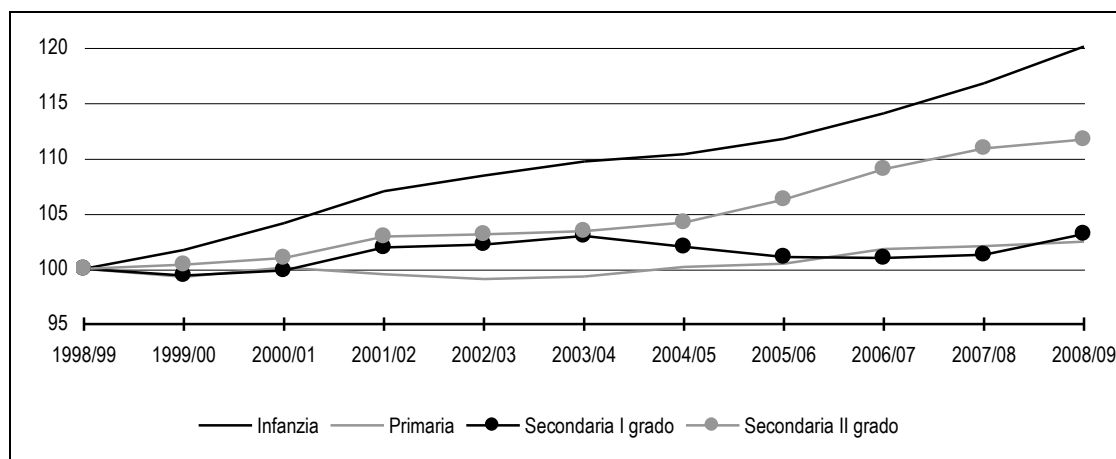
Tabella 2.17  
NUMERO DI CLASSI PER ORDINE E GRADO DI ISTRUZIONE. TOSCANA

	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Infanzia	2.233	2.271	2.325	2.389	2.421	2.449	2.464	2.495	2.546	2.607	2.681
Primaria	7.243	7.190	7.250	7.206	7.175	7.193	7.255	7.276	7.371	7.391	7.419
Secondaria I grado	3.972	3.947	3.966	4.048	4.059	4.089	4.050	4.014	4.010	4.022	4.096
Secondaria II grado	6.011	6.032	6.070	6.186	6.198	6.215	6.262	6.387	6.551	6.664	6.713
TOTALE	19.459	19.440	19.611	19.829	19.853	19.946	20.031	20.172	20.478	20.684	20.909
Tasso di crescita annuale		-0,1%	0,9%	1,1%	0,1%	0,5%	0,4%	0,7%	1,5%	1,0%	1,1%

Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Disaggregando la dinamica delle classi per ciclo scolastico si osservano tendenze diversificate, che non sempre seguono l'andamento degli iscritti (Graf. 2.18). Le sezioni della scuola dell'infanzia registrano un incremento complessivo del 20%, un trend coerente con il forte aumento della domanda e che dimostra gli sforzi compiuti dalla scuola statale nel soddisfare le richieste di inserimento nel percorso scolastico anche prima dell'obbligo.

Grafico 2.18  
NUMERO DI CLASSI PER ORDINE E GRADO DI ISTRUZIONE. TOSCANA  
Numeri indice a base fissa (anno base a.s. 1998/1999=100)



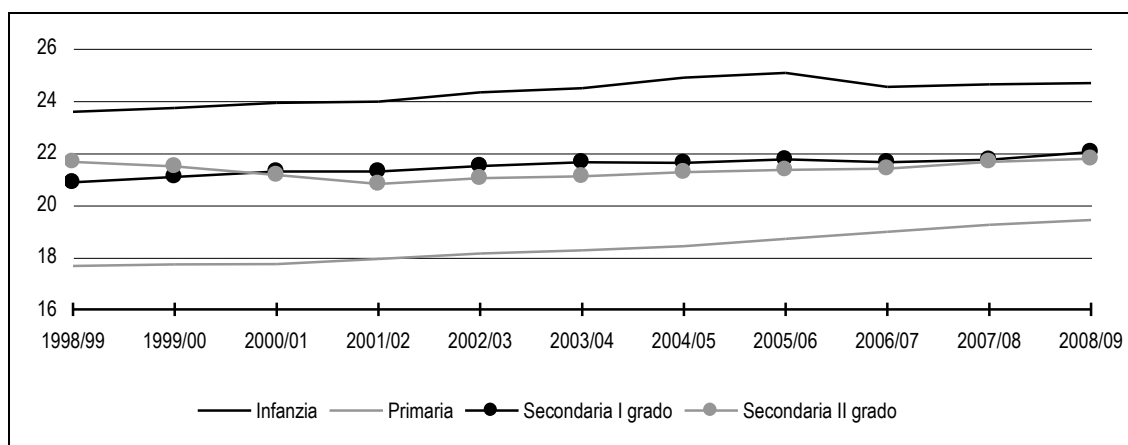
Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Non sempre, tuttavia, la numerosità delle classi è in linea con le variazioni della popolazione che le frequenta. Nella scuola primaria, ad esempio, se ne registra una leggera riduzione tra il 2000 e il 2004 (-0,7%) a fronte di un aumento degli alunni (+2,7%). Negli anni successivi il numero delle classi attive tende a crescere, ma l'aumento complessivo resta inferiore alla crescita delle iscrizioni (le classi aumentano del 2,4% rispetto all'anno base e gli studenti nello stesso periodo crescono del 12,7%). Nel caso della scuola secondaria di I grado il numero delle classi segue lo stesso andamento degli iscritti, ma il differenziale tra i due tassi di crescita continua a segnalare un aumento più che proporzionale degli studenti (nel decennio sono state attivate il 3,1% di classi in più a fronte di un aumento degli studenti dell'8,9%). Infine, per quanto riguarda la scuola secondaria di II grado si osserva una dinamica positiva sul versante delle classi che, almeno fino all'anno scolastico 2002/03, contraddice il calo delle iscrizioni. Alla fine del periodo la scuola secondaria di II grado registra una crescita delle classi leggermente inferiore a quella degli studenti (rispettivamente 11,7% e 12,3%). E' lecito aspettarsi che, per piccole variazioni nella popolazione scolastica, il numero delle classi

potrebbe rimanere costante, ma i dati appena descritti riportano delle incoerenze spiegabili solo con le riforme normative che hanno interessato il periodo studiato e che hanno prodotto rilevanti effetti sul rapporto alunni per classe.

Il grafico 2.19 riporta la serie storica del numero medio di iscritti per classe in ogni ciclo scolastico, evidenziando una crescita generalizzata ad eccezione che nella scuola secondaria di II grado. L'incremento è stato particolarmente accentuato nella scuola primaria, dove all'inizio del decennio si contavano poco meno di 18 bambini per classe, mentre oggi se ne contano 19,4. Anche nella scuola secondaria di I grado le classi sono diventate progressivamente più numerose ed oggi ognuna è composta da circa uno studente in più rispetto al 1998. Nelle scuole dell'infanzia il numero di bambini per sezione ha sperimentato un notevole incremento, toccando la soglia di 25 nell'anno scolastico 2005/06, che poi si è lievemente ridotta grazie alla creazione di nuove sezioni. Anche in questo caso, comunque, alla fine del periodo analizzato ad ogni sezione è assegnato un bambino in più rispetto al primo anno scolastico considerato.

Grafico 2.19  
NUMERO MEDIO DI ALUNNI NELLE CLASSI PER ORDINE E GRADO DI ISTRUZIONE. TOSCANA

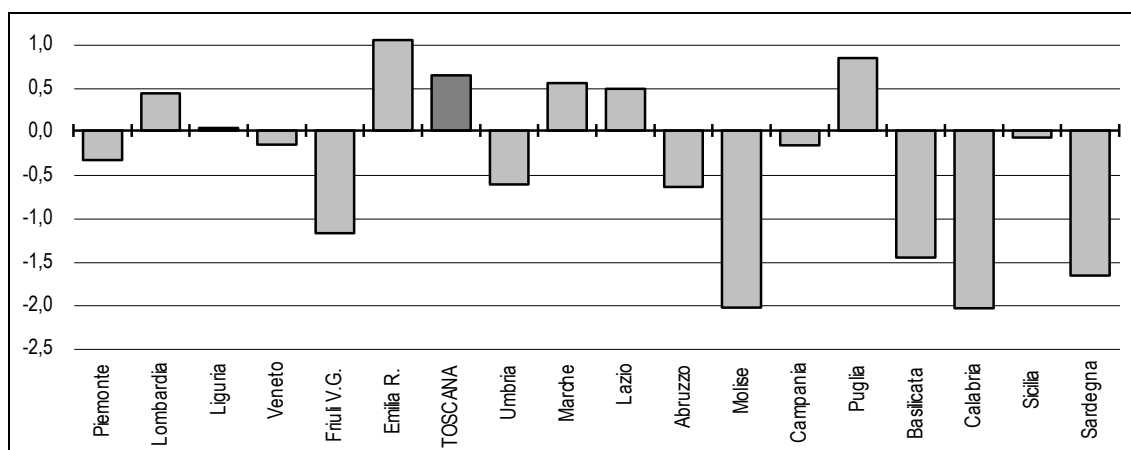


Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Nonostante questi segnali siano coerenti con la politica di razionalizzazione organizzativa seguita dai Governi negli ultimi due decenni, in Toscana il numero medio di iscritti per classe è ancora inferiore agli standard dettati dalla legge nelle scuole secondarie di I e II grado, mentre l'obiettivo è già stato pienamente raggiunto nella scuola primaria e in quella dell'infanzia.

Confrontando la situazione delle classi toscane con quella delle altre regioni, si osserva che solo l'Emilia Romagna, con una media di 21,8 alunni per classe, e la Puglia, con 21,6 alunni per classe, raggiungono risultati migliori della Toscana e si riscontrano soltanto 6 regioni sulle 18 studiate che rilevano uno scarto positivo rispetto alla media nazionale di alunni per classe (Graf. 2.20). Tra le regioni del nord solo il Piemonte e la regione autonoma del Friuli Venezia Giulia registrano una numerosità inferiore alla media, mentre tra quelle centrali solo l'Umbria si trova in questa situazione. Al sud, invece, si evidenziano risultati inferiori alla media in tutte le regioni ad eccezione della Puglia e gli scarti sono particolarmente consistenti in Molise, Basilicata, Calabria e Sardegna, dove le classi contano mediamente più di uno studente in meno rispetto al resto d'Italia e oltre due rispetto alle regioni più "virtuose".

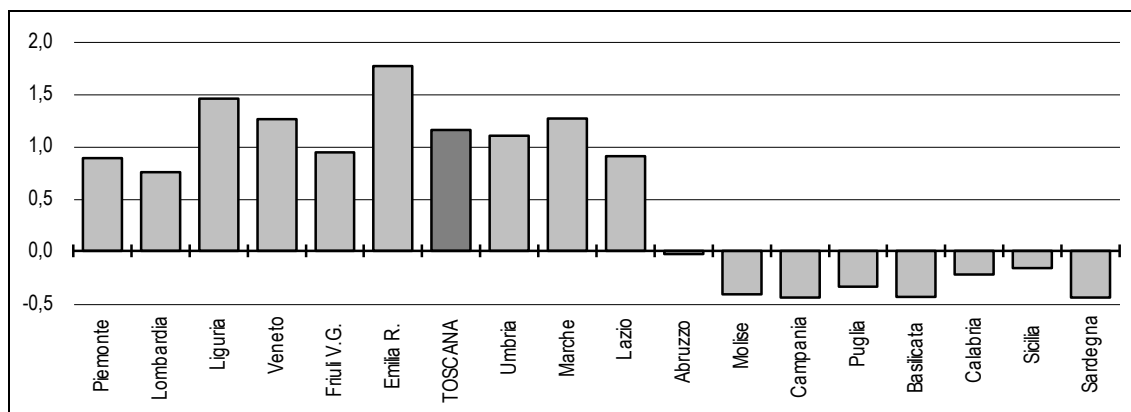
Grafico 2.20  
SCOSTAMENTO DALLA MEDIA NAZIONALE DEL NUMERO MEDIO DI ALUNNI PER CLASSE. A.S. 2008/09



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

A prescindere dall'opportunità della riorganizzazione del sistema scolastico, gli sforzi della Toscana hanno prodotto buoni risultati, come conferma il tasso di variazione decennale del numero medio di alunni per classe. Il grafico 2.21 riporta i miglioramenti compiuti dalle regioni italiane nel raggiungimento degli obiettivi posti dal Governo, evidenziando la spaccatura tra i risultati delle scuole del centro e del nord del Paese e quelle del sud che, ad eccezione dell'Abruzzo, registrano delle riduzioni del numero di studenti per classe anziché un ampliamento.

Grafico 2.21  
VARIAZIONE DEL NUMERO MEDIO DI ALUNNI PER CLASSE. A.S. 1998/99-2008/09



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

In sostanza, in Toscana l'azione di razionalizzazione introdotta dai primi anni '90 ha determinato la chiusura delle scuole più piccole e l'accorpamento in strutture più grandi, producendo una riduzione significativa sul numero delle classi attive. A livello nazionale, tuttavia, tale politica non ha prodotto effetti omogenei, come dimostrano il numero e la quota media di studenti delle classi nelle regioni meridionali e nelle isole, dove gli sforzi per adeguarsi alle soglie dettate dalla legge si sono dimostrati finora insufficienti.

## 2.5

### Il personale

Nel progetto di razionalizzazione del sistema scolastico rientra anche il personale, di cui il corpo docente costituisce la parte più consistente nonché l'interfaccia diretta con gli alunni. Come riportato nella tabella 2.22, in Toscana nell'anno scolastico 2008/2009 si contano 43.247 posti per gli insegnanti, di cui il 13,1% nella scuola dell'infanzia, il 33,6% nella scuola primaria, il 20,5% nell'istruzione secondaria di I grado ed il restante 32,8% in quella di II grado.

I posti in dotazione a ciascuna istituzione scolastica costituiscono l'organico "di diritto", ovvero il personale assegnato dal Ministero per l'insegnamento e la gestione del sistema. Il personale scolastico, infatti, è composto dal corpo docente e dal personale ATA, a cui si aggiunge il personale educativo e i dirigenti delle istituzioni scolastiche.

Tabella 2.22  
ORGANICO DOCENTE DI DIRITTO PER ORDINE E GRADO DI ISTRUZIONE. TOSCANA  
Valori assoluti

	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Infanzia	4.810	4.897	5.021	5.144	5.192	5.219	5.270	5.328	5.487	5.574	5.685
Primaria	13.400	13.544	13.798	13.971	13.908	14.068	14.139	14.271	14.569	14.515	14.535
Secondaria I grado	8.498	8.435	8.537	8.604	8.664	8.750	8.751	8.678	8.947	8.740	8.852
Secondaria II grado	12.812	12.740	13.062	12.699	13.284	13.091	13.044	13.228	13.753	13.555	14.175
TOTALE	39.520	39.616	40.418	40.418	41.048	41.128	41.204	41.505	42.756	42.384	43.247

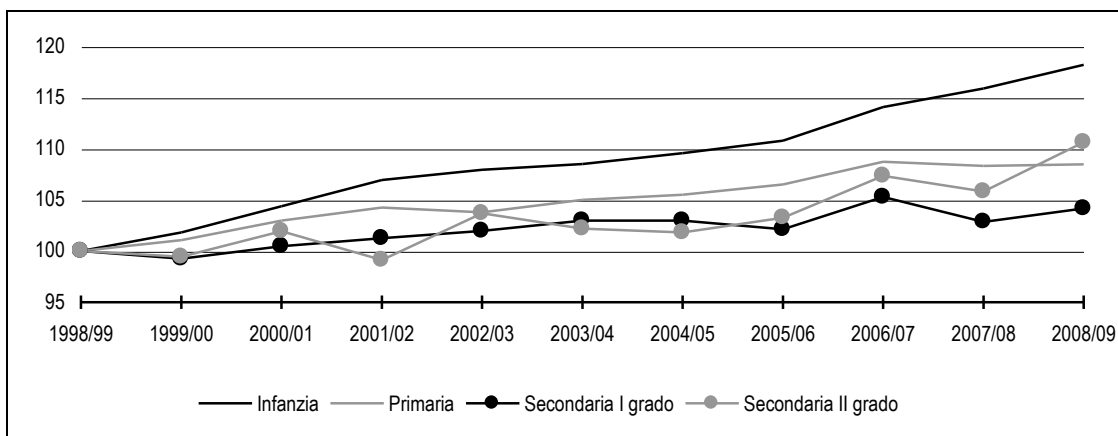
Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

La dotazione ufficiale di organico è correlata alla dimensione della popolazione scolastica e può essere modificata da interventi di finanza pubblica che talvolta incidono drasticamente sulla sua entità. Inoltre, ogni anno l'organico di diritto è soggetto ad assestamenti, quasi sempre in positivo, legati ad eventi imprevisti, anche transitori, che danno luogo ad assunzioni a tempo determinato, andando così a formare l'organico "di fatto". Per queste ragioni il personale "di fatto" eccede sempre il personale "di diritto", una discrepanza alimentata anche dai contratti part-time, che ovviamente comportano l'attivazione di più posizioni a fronte di un unico posto ufficiale in organico.

Quanto alla tipologia contrattuale, l'organico della scuola si distingue in personale assunto a tempo indeterminato e a tempo determinato, di cui fanno parte anche i supplenti incaricati per brevi periodi di tempo. In questa sede, tuttavia, tra il personale a tempo determinato sarà considerato soltanto quello con contratto annuale, ovvero nominato su posti vacanti per tutto l'anno scolastico, e quello con contratto fino al termine delle attività didattiche, che viene assegnato fino al 30 giugno su posti temporaneamente funzionanti (quindi non vacanti), su spezzoni di cattedre o su posti di sostegno in deroga. Come accennato, del corpo docente fanno parte anche gli insegnanti di sostegno e quelli di religione, due categorie di insegnanti che negli ultimi anni stanno sperimentando una forte crescita e su cui è aperto un vivace dibattito.

Il grafico 2.23 riporta, per la Toscana, l'andamento della dotazione dell'organico docente "di diritto" che, coerentemente con l'aumento della popolazione scolastica, registra una crescita considerevole dei posti riservati alla scuola dell'infanzia (+ 18,2%) e un aumento dell'8,5% degli insegnanti della scuola primaria. Anche i posti per i docenti della scuola secondaria di I e II grado aumentano, ma ad un ritmo più lento e meno omogeneo.

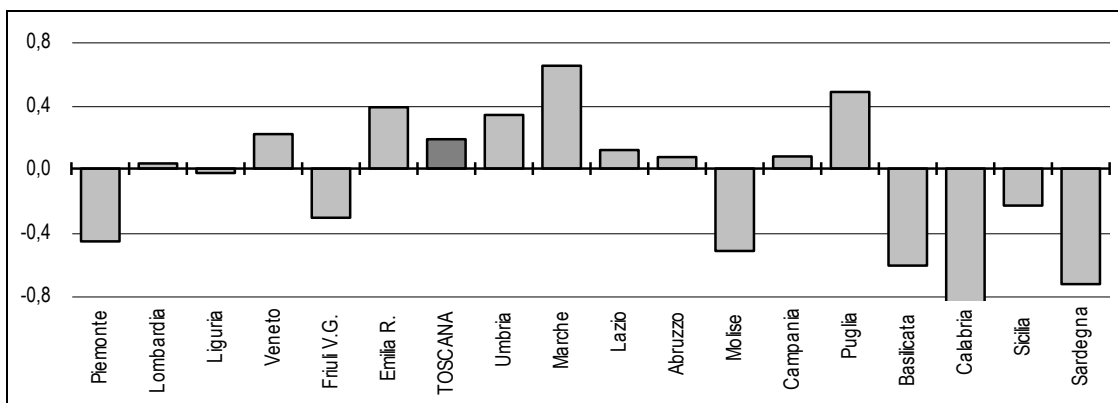
Grafico 2.23  
 ORGANICO DOCENTE DI DIRITTO PER ORDINE E GRADO DI ISTRUZIONE. TOSCANA  
 Numeri indice a base fissa (anno base a.s 1998/99=100)



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Come per le classi, per valutare gli effetti della razionalizzazione in corso è necessario relativizzare il numero dei docenti rispetto al numero degli alunni iscritti alla scuola statale (Graf. 2.24). Dal confronto con le altre regioni italiane emerge che in Toscana il rapporto tra docenti e alunni è superiore alla media nazionale (un docente ogni 10,3 alunni in Toscana e uno ogni 10,1 in Italia), una circostanza che caratterizza tutto il centro Italia. Al nord solo in Piemonte e nel Friuli Venezia Giulia si registra un numero di alunni per docente inferiore alla media, mentre nelle regioni del sud e delle isole questa situazione è molto più diffusa. In particolare, in Calabria e in Sardegna ogni docente segue mediamente 9 alunni.

Grafico 2.24  
 SCOSTAMENTO DEL NUMERO DI ALUNNI PER DOCENTE DALLA MEDIA NAZIONALE. A.S. 2008/09



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Un'osservazione specifica la merita il personale assegnato al sostegno degli alunni disabili, che nell'ultimo decennio ha sperimentato una crescita considerevole e in Toscana è passato da 2.701 unità nell'anno scolastico 1998/99 alle 4.445 del 2008/09, che corrispondono ad un tasso di crescita del 64,6% (Tab. 2.25). Le iniezioni più importanti sono avvenute a partire dall'anno scolastico 2002/03 e si sono costantemente ripetute fino a costituire il 10,3% dei posti totali.

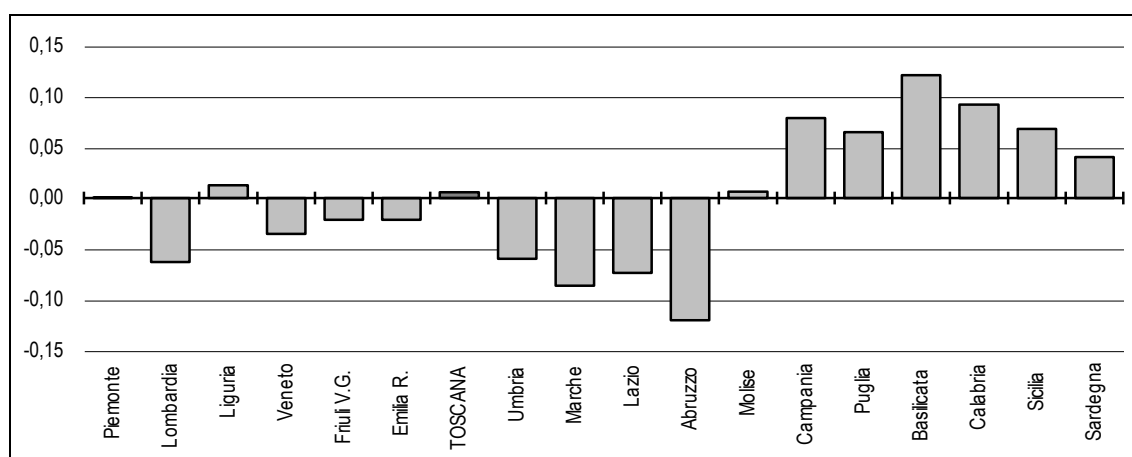
Tabella 2.25  
ORGANICO DOCENTE DI DIRITTO PER IL SOSTEGNO DEGLI ALUNNI DISABILI. TOSCANA

	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09
Posti di sostegno	2.701	2.716	2.993	2.883	3.596	3.809	3.947	4.148	4.487	4.482	4.445
Posti di sostegno su posti totali	6,8%	6,9%	7,4%	7,1%	8,8%	9,3%	9,6%	10,0%	10,5%	10,6%	10,3%

Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Nonostante la forte crescita dei posti assegnati a questa particolare categoria di docenti, in Toscana il numero di insegnanti di sostegno per disabile è leggermente inferiore alla media italiana, che per legge corrisponde ad un insegnante ogni due alunni con disabilità. Diversamente dai precedenti indicatori, in questo caso si osserva che nelle regioni meridionali a ciascun insegnante di sostegno è assegnato un numero maggiore di alunni, mentre nelle regioni centro settentrionali lo scostamento è quasi sempre negativo (Graf. 2.26).

Grafico 2.26  
SCOSTAMENTO DEL NUMERO DEI POSTI DI SOSTEGNO PER DISABILE DALLA MEDIA NAZIONALE. A.S. 2008/09



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

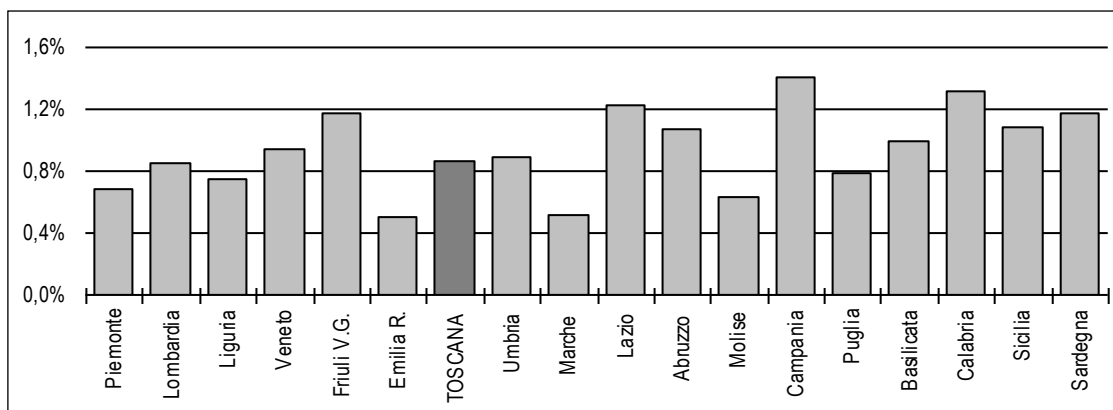
Dall'entrata in vigore della Legge n. 186/2003, anche gli insegnanti di religione fanno parte del corpo docente della scuola statale, sebbene siano previste specifiche condizioni di accesso e di stato nell'organico, tra cui la discussa idoneità rilasciata dall'ordinario diocesano per l'ammissione ai concorsi pubblici.

Complessivamente in Italia si contano quasi 7mila docenti di religione a tempo indeterminato, che corrispondono all'1% del totale dei docenti di ruolo nella scuola statale. L'immissione in ruolo degli insegnanti di religione è avvenuta a seguito di un concorso nel 2005, che prevedeva l'inserimento graduale di questi insegnanti nel corpo docente fino al raggiungimento del 70% degli incaricati nell'anno scolastico 2001/2002.

A livello territoriale si osserva una certa variabilità dell'incidenza degli insegnanti di religione sul totale, che tende ad essere più elevata nelle regioni meridionali, nel Lazio e nella regione autonoma del Friuli Venezia Giulia (Graf. 2.27). In Toscana gli insegnanti di religione a tempo indeterminato corrispondono allo 0,9% degli insegnanti di ruolo totali, una percentuale leggermente inferiore alla media nazionale.



Grafico 2.27  
 INCIDENZA DEGLI INSEGNANTI DI RELIGIONE CATTOLICA A TEMPO INDETERMINATO SUI DOCENTI ORDINARI A TEMPO INDETERMINATO. A.S. 2008/09

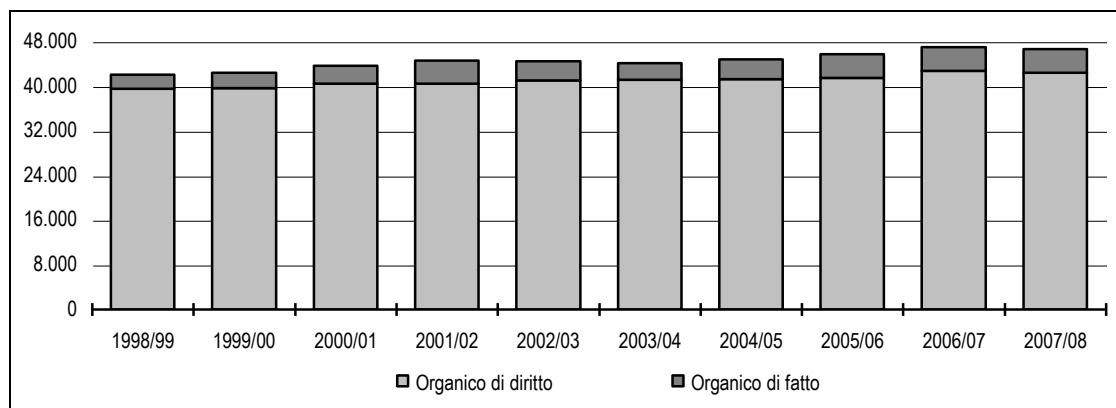


Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Passando dall'analisi dei posti messi a disposizione nell'organico "di diritto" a quello "di fatto", si rileva che in Toscana nell'anno scolastico 2007/2008 erano occupate oltre 60mila persone nel settore dell'istruzione, ovvero il 4% degli occupati totali. Di questi lavoratori il 76% è rappresentato dal corpo docente, il 23% dal personale ATA ed il restante 1% dai dirigenti.

Guardando al solo corpo docente effettivamente occupato, si osserva innanzitutto che il differenziale tra l'organico di fatto e di diritto si è progressivamente accresciuto nel tempo, fino a superare le 4.200 unità nell'anno scolastico 2007/2008 (Graf. 2.28).

Grafico 2.28  
 DISTRIBUZIONE DELL'ORGANICO DOCENTE DI DIRITTO E DI FATTO. TOSCANA



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

L'ampliamento del differenziale tra i posti ufficiali e quelli effettivi è confermato dal forte incremento del personale a tempo determinato, che negli ultimi dieci anni è passato da meno di 3mila unità alle 8.657 del 2007 (Tab. 2.29). In termini di incidenza rispetto ai docenti a tempo indeterminato, il peso dei docenti a tempo determinato è quasi triplicato nel periodo considerato, raggiungendo il 18,6% del totale. Queste cifre indicano che lo sfasamento tra i posti ufficiali e le posizioni effettivamente attivate dipende principalmente dall'attivazione straordinaria di incarichi annuali piuttosto che dalla presenza di posizioni a tempo parziale, spiegando così le

ragioni delle tensioni che alimentano il dibattito sulla precarietà dei docenti. Un'elevata presenza del personale a tempo determinato, infatti, oltre ad identificare un bacino di precarietà per i lavoratori è sinonimo di discontinuità per gli alunni, che si trovano ad essere seguiti da insegnanti nominati annualmente e che potrebbero essere sostituiti più volte nell'arco di ogni ciclo scolastico.

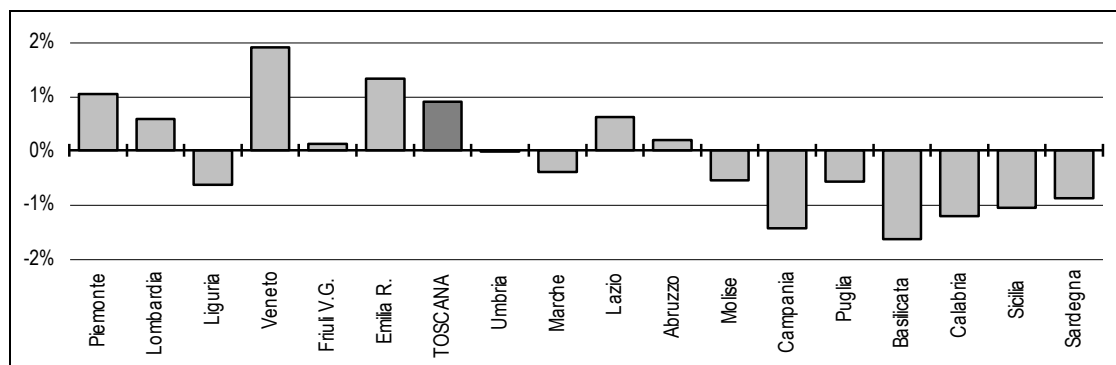
Tabella 2.29  
ORGANICO DOCENTE DI FATTO PER TIPOLOGIA CONTRATTUALE. TOSCANA

	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08
POSTI DOCENTI TOTALI	42.063	42.387	43.603	44.543	44.397	44.102	44.825	45.688	47.007	46.599
di cui a tempo indeterminato	39.231	38.684	37.962	39.292	38.558	37.594	37.232	38.115	37.496	37.942
di cui a tempo determinato	2.832	3.703	5.641	5.251	5.839	6.508	7.593	7.573	9.511	8.657
% docenti a tempo determinato	6,7%	8,7%	12,9%	11,8%	13,2%	14,8%	16,9%	16,6%	20,2%	18,6%

Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Inoltre, anche prendendo in considerazione solo il personale assunto con contratti a tempo determinato annuale, ovvero incaricato per l'intero anno, si nota che in quasi tutte le regioni del centro e del nord Italia esso costituisce una percentuale molto superiore alla media nazionale (2,8%) (Graf. 2.30). In Toscana l'incidenza di questa categoria di docenti corrisponde al 3,7% del totale, a fronte di una media nazionale dello 0,9%. Al sud la situazione è migliore e tutte le regioni, ad eccezione dell'Abruzzo, registrano un'incidenza dei supplenti annuali inferiore alla media.

Grafico 2.30  
SCOSTAMENTO DELL'INCIDENZA DEL PERSONALE DOCENTE A TEMPO DETERMINATO DALLA MEDIA NAZIONALE. A.S. 2008/09.

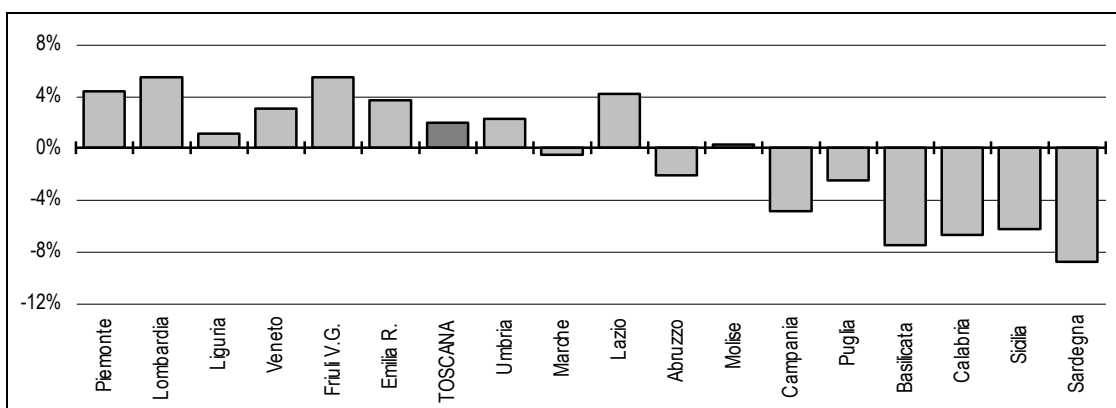


Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Nel caso del personale ATA il numero dei tempi determinati è particolarmente esteso, tanto che in Italia più di tre dipendenti su dieci hanno un contratto a termine (31,9%) e in Toscana corrispondono al 33,8% del personale totale. Dal confronto regionale dell'incidenza dei tempi determinati sul totale si conferma nuovamente una maggiore presenza di questa categoria di lavoratori nelle regioni centro settentrionali, mentre al sud e nelle isole la situazione è decisamente migliore (Graf. 2.31).

Pur in assenza di implicazioni negative in termini di qualità della formazione degli alunni, la situazione contrattuale del personale ATA appare piuttosto preoccupante e segnala un forte allontanamento dal criterio di straordinarietà su cui dovrebbero basarsi le assunzioni di personale a tempo determinato.

Grafico 2.31  
SCOSTAMENTO DELL'INCIDENZA DEL PERSONALE ATA A TEMPO DETERMINATO DALLA MEDIA NAZIONALE. A.S. 2008/09



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Altre peculiarità del personale scolastico hanno a che vedere con le relative caratteristiche demografiche. Infatti, in Italia l'intero l'apparato dell'istruzione si caratterizza per la forte femminilizzazione e per l'elevata età media, che per i docenti a tempo indeterminato sfiora i 50 anni.

L'accentuata incidenza delle donne tra il personale docente è una caratteristica nota in Italia e che non mostra segnali di riequilibrio nel tempo. Anche gli altri paesi europei hanno una composizione di genere squilibrata a vantaggio delle donne, soprattutto nella scuola primaria e dell'infanzia, ma in Italia l'incidenza media delle donne risulta particolarmente elevata.

Come si osserva nella tabella 2.32, anche in Toscana l'incidenza media delle donne tra i docenti a tempo indeterminato è molto alta (82,7%), una percentuale che tende ad accentuarsi nei cicli scolastici più bassi fino a comprendere quasi la totalità dei docenti nella scuola dell'infanzia (99,4%). La presenza femminile è particolarmente accentuata anche tra il personale ATA.

Tabella 2.32  
DOCENTI A TEMPO INDETERMINATO PER GENERE. TOSCANA. A.S. 2008/09

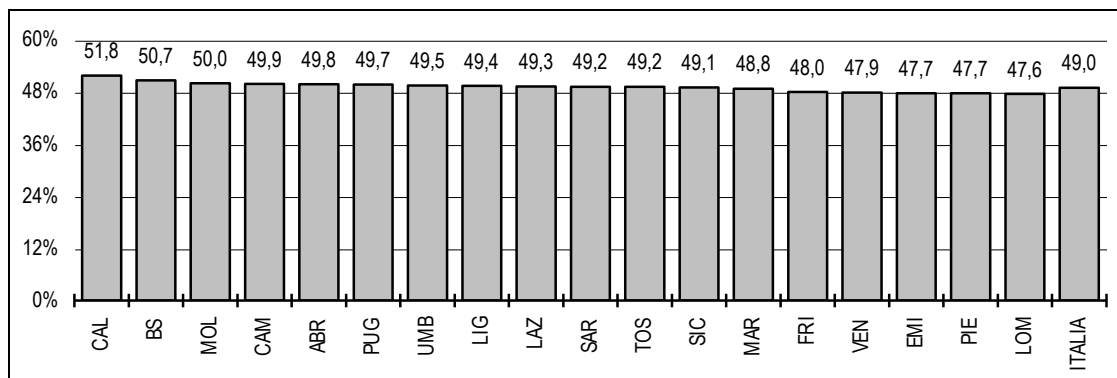
	Infanzia	Primaria	I Grado	II Grado	TOTALE
Maschi	30	462	1.535	4.650	6.678
Femmine	5.041	12.740	6.102	8.125	32.007
% Femmine	99,4%	96,5%	79,9%	63,6%	82,7%

Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Quanto all'età, anche in questo caso l'Italia rappresenta un caso specifico nel panorama europeo, con una sovra rappresentazione degli ultra50enni.

Analizzando l'età media dei docenti nelle diverse regioni italiane emerge un quadro piuttosto omogeneo, in cui quelle meridionali riportano un'età media dei propri insegnanti leggermente superiore ai 50 anni, quelle centrali si collocano vicino alla media nazionale (49 anni) e alcune regioni del nord, tra cui il Veneto, l'Emilia Romagna, il Piemonte e la Lombardia, registrano un livello di età inferiore di oltre un anno alla media italiana (Graf. 2.33).

Grafico 2.33  
 ETÀ MEDIA DEI DOCENTI A TEMPO INDETERMINATO. A.S. 2007/08



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Dai dati appena descritti lo stato d'invecchiamento del corpo docente nella scuola italiana appare evidente e ogni aggiornamento dei dati evidenzia l'avanzare continuo dell'età media dei docenti, che nell'anno scolastico appena concluso (2009/10) ha superato per la prima volta i 50 anni. A determinare questa situazione hanno contribuito i tagli sugli organici della scuola e l'allungamento dell'età pensionabile, che da un lato hanno impedito l'ingresso di nuovi insegnanti e dall'altro hanno bloccato il ricambio generazionale.

Come per le classi, anche i dati sul personale risentono pesantemente delle recenti riforme. I risultati, tuttavia, non sono omogenei su tutto il territorio nazionale e non si avvertono segnali di riassorbimento degli squilibri che caratterizzano il personale della scuola italiana: la diffusione sproporzionata dei tempi determinati, la forte femminilizzazione e l'invecchiamento degli insegnanti fanno dell'Italia un caso europeo.

## 2.6

### Le risorse

Per consentire il funzionamento dell'apparato scolastico vengono impiegate risorse consistenti da parte del Governo centrale e delle amministrazioni locali, alle quali è richiesto di sostenere ed integrare il servizio scolastico con ogni misura di accompagnamento necessaria per consentire lo svolgimento delle diverse attività (manutenzione degli edifici, riscaldamento, illuminazione, trasporto, mensa, ecc.)<sup>5</sup>. Le risorse di origine statale, invece, sono utilizzate principalmente per le spese correnti (99,6%) ed in particolare per il pagamento dei redditi da lavoro del personale (91%), di cui le retribuzioni degli insegnanti rappresentano l'80%. Agli investimenti in conto capitale resta quindi una piccola parte della spesa statale, che nel 2008 rappresenta lo 0,4% del totale (MIUR, 2009b).

Nel 2008 il finanziamento pubblico al sistema d'istruzione statale è costato circa 55 miliardi di euro, con un'incidenza sul PIL del 3,5% e un tasso di crescita positivo rispetto al 2007, ma il volume di spesa risulta inferiore a quello del 2006. Guardando all'intera serie storica di dieci anni, si osservano rilevanti oscillazioni annuali della spesa, che alla fine del decennio hanno

<sup>5</sup> Con il trasferimento e decentramento delle competenze da parte dello Stato e la modifica del Titolo V della Costituzione, gli Enti locali sono chiamati a svolgere importanti funzioni anche nell'ambito della definizione della rete scolastica nel proprio territorio, sostenendo così l'attività di razionalizzazione organizzativa voluta dal Governo.

comportato un aumento di oltre sei miliardi di euro in termini reali (Tab. 2.34). L'incidenza della spesa pubblica in istruzione sul PIL e sulla spesa pubblica totale, tuttavia, mostrano variazioni poco significative rispetto ai valori del 1999.

Tabella 2.34  
SPESA PUBBLICA PER ISTRUZIONE SCOLASTICA (IMPEGNI IN MILIONI DI EURO). ITALIA

Anni	Valori monetari	Valori reali	Variazioni % sull'anno precedente	Rapporto su PIL (%)	Rapporto su spesa pubblica (%)
1999	38.757	48.609	0,1	3,44	7,14
2000	39.613	48.774	0,3	3,33	7,20
2001	46.386	55.467	13,7	3,71	7,72
2002	45.929	53.218	-4,1	3,55	7,48
2003	50.232	56.455	6,1	3,76	7,75
2004	50.352	55.138	-2,3	3,62	7,54
2005	49.503	53.053	-3,8	3,46	7,14
2006	55.733	58.704	10,7	3,75	7,63
2007	52.118	53.602	-8,7	3,37	6,97
2008	54.864	54.864	2,4	3,49	7,08

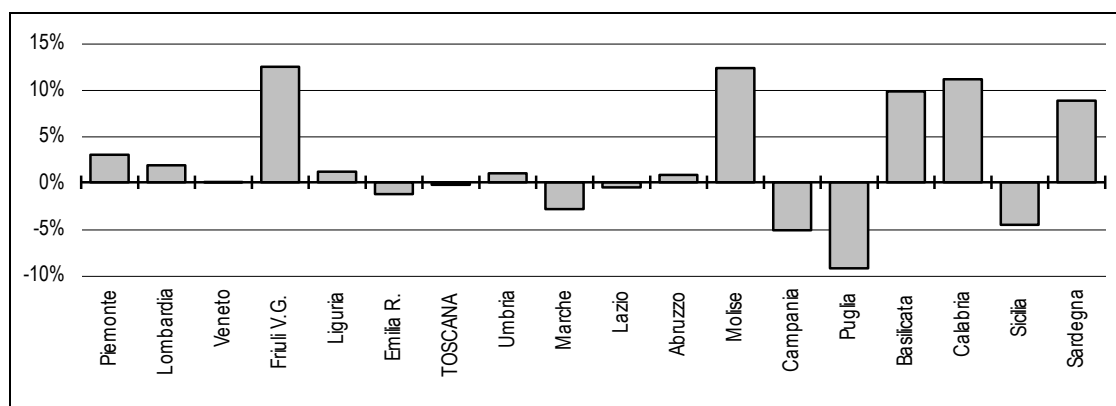
Fonte: Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Nota: i dati del 2008 sono provvisori

Rispetto agli altri paesi europei, l'Italia si colloca tra quelli che investono di più nel sistema scolastico: nella scuola primaria la spesa per studente in rapporto al PIL pro capite supera la media europea di oltre quattro punti percentuali e nella scuola secondaria le somme impegnate dall'Italia risultano superiori alla media di circa tre punti percentuali. Dal confronto il dato italiano risulta in linea con quello di altri paesi sud europei come la Spagna e il Portogallo.

Scendendo al livello di analisi regionale, la spesa pubblica per studente evidenzia significative disparità territoriali (Graf. 2.35). Nelle regioni del nord e del centro Italia, infatti, ci sono solo piccoli scostamenti dal valore medio nazionale, in ogni caso inferiori al 3% (il caso del Friuli Venezia Giulia rappresenta un'eccezione visto che si tratta di una regione autonoma). Nelle regioni meridionali e nelle isole, invece, le differenze sono più consistenti e di segno contrapposto (in Calabria ed in Molise la spesa media per alunno è oltre dieci punti percentuali superiore alla media, mentre in Puglia la spesa per alunno è inferiore del 9,3% alla media italiana). A livello aggregato, gli studenti del sud beneficiano mediamente di una spesa superiore del 3,2% alla media nazionale e nelle isole ogni alunno ha a disposizione il 2,1% in più di risorse.

Grafico 2.35  
SCOSTAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA CONSOLIDATA PER STUDENTE. 2006



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

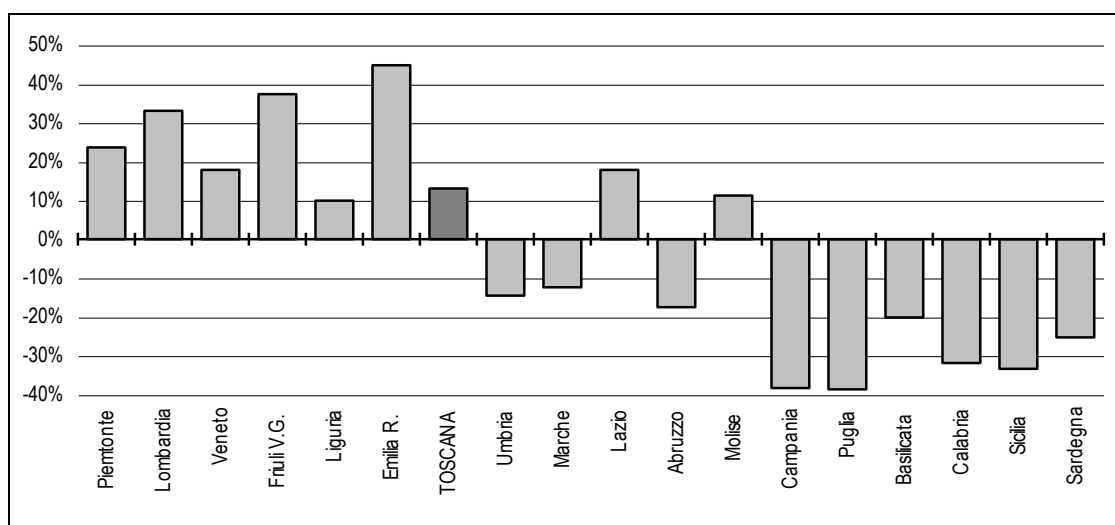
La spesa per studente della Toscana risulta in linea con la media nazionale (-0,3%) e con la tendenza di tutte le regioni del centro, dove lo scostamento dal dato italiano risulta dello 0,7%.

Prendendo in considerazione la spesa degli Enti locali la situazione risulta ben più sbilanciata, con le amministrazioni del centro e del nord che dedicano all'istruzione un ammontare di risorse decisamente superiore a quello impegnato dagli enti locali del sud e delle isole.

Il contributo degli enti toscani al sistema scolastico corrisponde al 15,4% del totale, una percentuale superiore alla media di oltre dieci punti percentuali (Graf. 2.36). Tutte le amministrazioni locali del sud Italia e delle isole, ad eccezione del Molise, registrano contributi inferiori alla media e in alcuni casi gli scarti risultano particolarmente sostanziosi (in Campania ed in Puglia le risorse messe a disposizione dalle autorità locali non raggiungono il 9% del totale).

Grafico 2.36

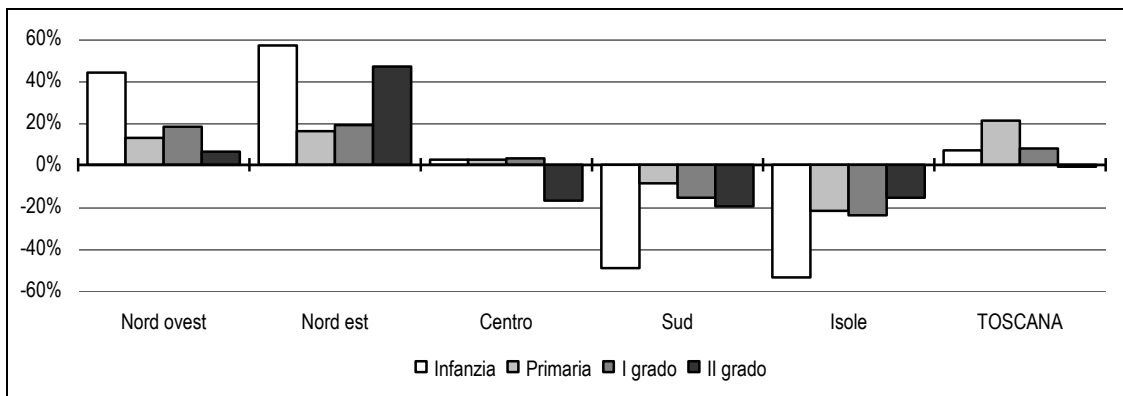
QUOTA DI RISORSE MESSE A DISPOSIZIONE DAGLI ENTI LOCALI SUL TOTALE DI SPESA. 2006



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

L'impegno finanziario degli Enti locali a beneficio del sistema istruzione, inoltre, varia considerevolmente rispetto al ciclo scolastico. Come si osserva nel grafico 2.37, infatti, nelle regioni settentrionali gli sforzi sono concentrati nella scuola dell'infanzia e rispecchiano la scarsità delle risorse dedicate a questo ciclo da parte dello Stato. Le amministrazioni del centro Italia, invece, distribuiscono le proprie risorse piuttosto equamente, ad eccezione che per la scuola secondaria di secondo grado, in cui l'investimento è inferiore alla media. In Toscana si osserva una particolare attenzione al ciclo della scuola primaria, su cui si investe il 21% in più della media italiana. Al sud i differenziali si confermano tutti negativi e, specularmente a quanto avviene al nord, lo scostamento è particolarmente accentuato nella scuola dell'infanzia dove l'investimento dello Stato è più consistente.

Grafico 2.37  
SCOSTAMENTO DELLE RISORSE MESSE A DISPOSIZIONE DAGLI ENTI LOCALI DALLA MEDIA NAZIONALE. 2006

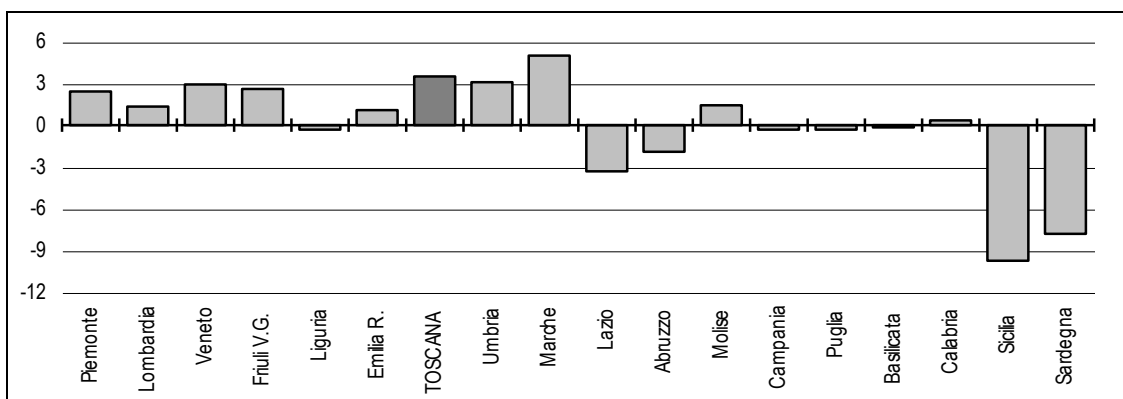


Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

La filosofia che ispira le più recenti riforme del sistema scolastico statale trova nel perseguimento dell'efficienza organizzativa lo strumento attraverso cui migliorare l'efficacia formativa. Da questo presupposto si capisce l'importanza rivestita dalla razionalizzazione delle risorse nel programma di riorganizzazione della scuola. Il legame tra efficacia formativa ed efficienza organizzativa, tuttavia, non è scontato ed è su questo argomento che si è sviluppato il vivace dibattito sul futuro della scuola in Italia.

Dai dati pubblicati dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema Educativo di Istruzione e Formazione (INVALSI) sui risultati ottenuti nell'anno scolastico 2008/2009 dagli studenti dell'ultima classe della scuola primaria risulta che gli alunni delle regioni centro-settentrionali, ad eccezione della Liguria e del Lazio, ottengono risultati superiori alla media nazionale ai test di italiano e matematica (i dati riportano la media semplice dei rispettivi punteggi che corrisponde a 60 punti) (Graf. 2.38). Gli studenti del sud rilevano una preparazione in linea con la media nazionale ad eccezione di coloro che studiano nelle scuole del Molise, dove il punteggio medio dei test è superiore di quasi un punto alla media. Nelle isole, invece, gli studenti risultano meno preparati al termine della scuola primaria e ottengono punteggi piuttosto bassi: in Sicilia i test danno risultati inferiori di quasi sei punti alla media ed in Sardegna lo scarto è 4,7 punti su una media di 60.

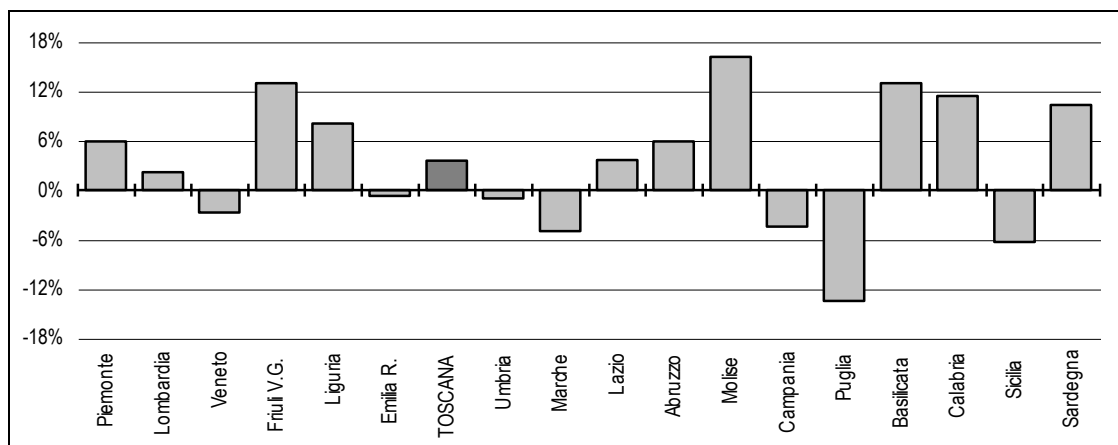
Grafico 2.38  
SCOSTAMENTO DAL RISULTATO MEDIO AI TEST INVALSI DI ITALIANO E MATEMATICA DELLE CLASSI V DELLA SCUOLA PRIMARIA (PUNTI INVALSI). A.S. 2008/09



Fonte: elaborazione IRPET su dati INVALSI

I risultati della valutazione INVALSI sulla scuola primaria rappresentano un'approssimazione dell'efficacia formativa della scuola e vale la pena di confrontarli con l'entità delle risorse investite complessivamente nell'istruzione primaria di ciascuna regione. Come si osserva nel grafico 2.39, le risorse canalizzate verso questo ciclo scolastico mostrano scostamenti inferiori al 5% in quasi tutte le regioni del nord e del centro Italia (le uniche eccezioni sono rappresentate dal Piemonte, dalla Liguria e dal Friuli Venezia Giulia), mentre al sud gli scarti sono più consistenti.

Grafico 2.39  
SCOSTAMENTO DELLA SPESA PUBBLICA PER STUDENTE NELLA SCUOLA PRIMARIA. 2006



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

Dalla sovrapposizione dei due grafici, l'elemento più rilevante è la mancanza di correlazione tra le due misure riportate, per cui si rilevano regioni in cui all'entità dell'investimento in istruzione corrisponde uno scarto di segno concorde della qualità della formazione ed altre in cui questa relazione è debole o assente. A dimostrazione della debolezza del legame tra le due variabili studiate, il coefficiente di correlazione risulta pari a 0,03.

Queste osservazioni, tuttavia, non consentono di sciogliere il dubbio sul legame tra la consistenza delle risorse investite e l'efficacia della formazione, che necessiterebbe di un'analisi più approfondita ed estesa, mentre questi dati si limitano a sollevare interrogativo sulla solidità della relazione, divenuta il caposaldo delle recenti riforme in materia di istruzione.

## 2.7

### In sintesi

Le riforme dell'ultimo decennio hanno segnato visibilmente il sistema scolastico italiano, incidendo sulla sua organizzazione e influenzando, talvolta, i comportamenti delle famiglie e degli studenti.

In Toscana si è assistito ad una costante crescita della popolazione scolastica, trainata da tre diversi fattori:

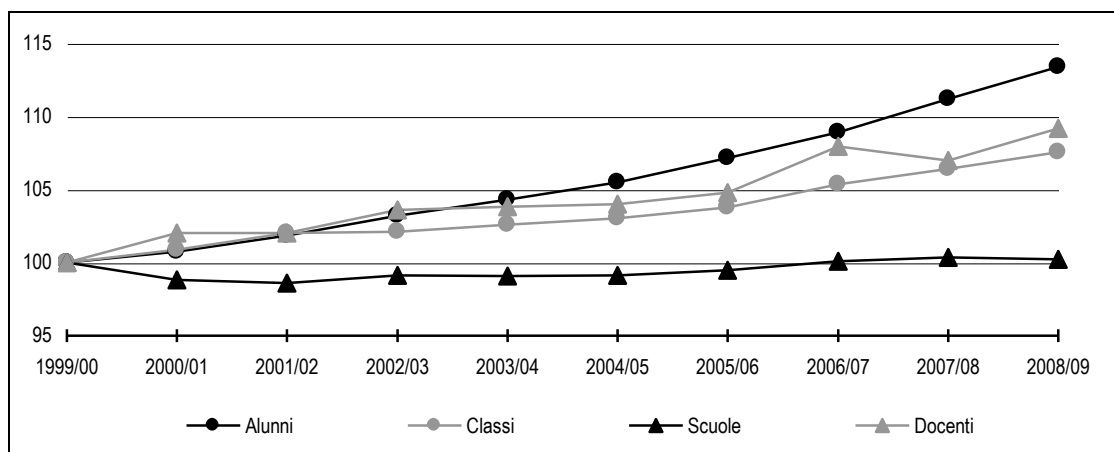
- l'immigrazione, che ha determinato l'inserimento scolastico di numerosi bambini stranieri;
- le riforme, che allungando l'obbligo scolastico hanno trattenuto più a lungo gli studenti a scuola;



- le scelte delle famiglie e degli studenti, che hanno manifestato una maggiore propensione verso l'educazione dell'infanzia e la formazione superiore.

Quanto agli effetti delle riforme, i risultati più evidenti del cambiamento provengono dai dati sull'organizzazione del sistema scolastico e quindi dalla numerosità delle scuole, delle classi e del personale assegnato. Coerentemente al principio della razionalizzazione delle risorse, nonostante la crescita sostenuta degli iscritti, il numero delle scuole statali si mantiene sostanzialmente identico a quello di dieci anni fa grazie alla chiusura delle scuole più piccole e all'inserimento degli alunni nelle strutture più centrali. Il numero delle classi, infatti, cresce ad un ritmo costante sebbene più lento di quello registrato dalla popolazione scolastica, rispettando l'aumento del numero di iscritti per classi previsto dalla legge. Anche il numero dei docenti è aumentato nell'arco dell'ultimo decennio, ma il divario di crescita rispetto agli iscritti tende ad ampliarsi determinando l'aumento del numero di alunni per docente.

Grafico 2.40  
SERIE STORICA DELLA CONSISTENZA DI ALUNNI, SCUOLE, CLASSI E DOCENTI NELLA SCUOLA STATALE. TOSCANA  
Numeri indice a base fissa (anno base a.s. 1999/00=100)



Fonte: elaborazione IRPET su dati MIUR

In Toscana, dunque, la razionalizzazione delle risorse voluta dalle riforme sembra produrre i risultati desiderati a livello centrale, anche se manca da verificare la solidità del rapporto che intercorre tra l'efficienza organizzativa e l'efficacia formativa promossa dalle recenti iniziative del Governo.



### 3. RECENTI RIFORME IN MATERIA DI ISTRUZIONE

Il presente Rapporto è stato elaborato in un periodo di intense riforme in materia di istruzione, fortemente condizionate da necessità di contenimento della spesa pubblica. Tali riforme hanno preso avvio con l'elaborazione di un Piano Programmatico (elaborato sulla base dell'art. 64 della L. 133/2008), implementato gradualmente attraverso vari regolamenti attuativi, alcuni dei quali non ancora approvati in via definitiva. Con l'obiettivo di fare chiarezza sulle riforme del ministro Gelmini, di seguito sono presentati i principali provvedimenti intervenuti negli ultimi due anni in materia di istruzione, preceduti da un breve quadro della situazione pre-riforme.

#### 3.1 Breve cenno alle riforme precedenti

Il primo riferimento normativo del sistema scolastico italiano è la legge n. 3725 del 1859 (legge Casati), progettata per lo Stato Sabauda e poi estesa progressivamente a tutta l'Italia unificata: essa prevede la gratuità e obbligatorietà del primo biennio delle scuole elementari<sup>6</sup>, al fine di combattere l'analfabetismo e di formare la futura classe dirigente moderata e liberale per la creazione e l'affermazione dello Stato nazionale. La prima riforma organica della struttura del sistema scolastico italiano risale alla riforma Gentile del 1923, la quale prevede l'estensione dell'obbligo scolastico fino al 14° anno di età, da assolvere con la frequenza di 5 anni di scuole elementari e 3 di scuola media o avviamento professionale. Dopo la scuola media, è previsto il passaggio alla scuola superiore, organizzata in licei (che permettono l'accesso a tutte le università) e istituti tecnici e professionali.

Si devono aspettare gli anni Sessanta perché la scuola italiana sia coinvolta in un processo di democratizzazione: la legge n. 1859 del 1962 istituisce la scuola media unica (con la soppressione dell'avviamento professionale), obbligatoria e gratuita, che permette l'accesso a tutte le scuole superiori. È dalla metà degli anni Novanta che si è avvertito nuovamente il bisogno di riformare la scuola italiana, caratterizzata da una struttura vecchia di decenni e appesantita da una serie di riforme parziali che hanno notevolmente frammentato l'offerta formativa dei diversi indirizzi scolastici, senza modificarne l'impianto complessivo. Risale al 1999, ad opera del ministro Berlinguer, la scissione del concetto di obbligo scolastico da quello di obbligo di formazione. La riforma prevede infatti l'innalzamento dell'obbligo scolastico fino al 15° anno (per un totale di 9 anni di obbligo scolastico) e l'introduzione di un obbligo di formazione fino al 18°; quest'ultimo può essere assolto nella scuola, nel sistema di istruzione e formazione professionale di competenza regionale oppure nell'esercizio dell'apprendistato. La riforma di Berlinguer non si limita tuttavia alla ridefinizione dell'obbligo scolastico e formativo ma prevede l'attuazione graduale, nell'arco di 5 anni, di un programma di riforma dei cicli scolastici (L. 30/2000): questo disciplina l'abolizione della suddivisione in scuole elementari, medie e superiori e la sua sostituzione con un ciclo primario (o di base), per i bambini dai 6 ai 13 anni, seguito da un ciclo secondario di cinque anni. Quest'ultimo prevede l'assolvimento di due ulteriori anni di istruzione dell'obbligo all'interno del sistema dei licei, per poi lasciare la

<sup>6</sup> La scuola di Casati era organizzata in due gradi biennali, il secondo dei quali doveva essere istituito dai Comuni, ma solo nel caso di popolazione superiore ai 4000 abitanti, frazioni escluse.

scelta agli studenti se continuare la frequenza scolastica o passare al sistema della formazione professionale (gestito dalle Regioni o dai privati), oppure adempiere all'obbligo formativo attraverso l'alternanza scuola-lavoro o l'apprendistato. La novità principale di tale riforma consiste perciò nella riduzione di un anno della durata del percorso di studi degli alunni italiani, i quali in tal modo, in linea con quanto avviene nella gran parte degli Stati dell'Unione Europea, avrebbero conseguito il diploma superiore a 18 anni d'età. Assume inoltre una certa rilevanza la posticipazione della scelta dell'indirizzo di istruzione superiore, da effettuarsi a seguito di un biennio comune a tutte le scuole: infatti riforme simili, effettuate negli anni Settanta in diversi Paesi, hanno determinato un aumento della scolarità media e una riduzione dei divari negli apprendimenti (Checchi, 2009).

La riforma dei cicli, prima di trovare concreta applicazione, viene superata e sostituita da un'altra riforma generale del sistema, promossa dal ministro Moratti (legge 53/2003). In essa il percorso di studi torna ad avere tredici anni di durata, ma, grazie alla possibilità di iscrizione anticipata alla primaria, si cerca di conciliare la durata tradizionale dei cicli del sistema scolastico italiano con un percorso di studi che si conclude poco oltre i 18 anni d'età. La riforma Moratti (d.lgs 266/2005) disegna un secondo ciclo (da avviarsi al 14° anno di età) composto da due sistemi paralleli e di pari dignità: il sistema dei licei e il sistema dell'istruzione e formazione professionale, con percorsi formativi differenti per scopi e durata: il sistema dei licei (comprensivo degli istituti tecnici), propedeutico alla continuazione degli studi e gestito direttamente dallo Stato, e il sistema dell'istruzione e formazione professionale, gestito dalle Regioni, che rilascia qualifiche al terzo anno o diplomi professionali al quarto. Per quanto riguarda l'obbligo scolastico, la riforma Moratti rappresenta un passo indietro rispetto alla normativa previgente, spostando l'obbligo scolastico a 14 anni; l'obbligo di istruzione e formazione sono invece mantenuti rispettivamente a 15 e 18 anni, richiedendo perciò che dopo la licenza media si frequentino almeno un anno di istruzione e formazione professionale, per poi scegliere se continuare la formazione in quell'ambito o nell'apprendistato<sup>7</sup>.

Il ministro Fioroni, nominato in seguito al cambio di governo nella primavera del 2006, blocca il progetto di sperimentazione per l'avvio della riforma nella scuola superiore e, con la L. 40/2007, conferma l'assetto tradizionale composto da licei, istituti tecnici e istituti professionali, sottraendo gli istituti tecnici alla liceizzazione prevista dalla riforma Moratti e escludendo dal percorso professionale la possibilità di conseguire una qualifica al terzo anno<sup>8</sup>. La legge finanziaria 2007 ha innalzato l'obbligo di istruzione a 16 anni, da assolversi all'interno del sistema scolastico o della formazione professionale; nella Regione Toscana l'obbligo di istruzione si assolve all'interno del sistema scolastico con la frequenza di almeno due anni di scuola secondaria superiore<sup>9</sup>. L'età per l'accesso al lavoro è elevata da 15 a 16 anni.

## 3.2

### La razionalizzazione della rete scolastica

Il d.p.r. 81/2009 prevede una serie di misure per la razionalizzazione della rete scolastica, coerentemente con gli obiettivi fissati dall'art. 64 della L. 133/2008. In particolare, è previsto il dimensionamento della rete scolastica e la riorganizzazione dei punti di erogazione del servizio

<sup>7</sup> L'apprendistato permette di assolvere l'obbligo formativo grazie al suo carattere di contratto a causa mista, che consiste nell'alternanza di periodi di istruzione e periodi di lavoro.

<sup>8</sup> Le qualifiche al terzo anno e i diplomi professionali al quarto sono rilasciati esclusivamente dal sistema di istruzione e formazione professionale di competenza delle Regioni.

<sup>9</sup> Delibera della giunta Regionale Toscana n. 615 del 2007.

scolastico, da realizzarsi con apposito regolamento<sup>10</sup>, al fine di realizzare un'economia di spesa non inferiore a 85 milioni di euro entro l'anno scolastico 2011/2012. Nello schema di regolamento sono previsti i seguenti parametri relativi ai punti di erogazione del servizio: almeno 30 bambini per i plessi di scuola d'infanzia, almeno 50 per quelli di scuola primaria e 45 e 20 rispettivamente per le sezioni staccate della scuola secondaria di primo e secondo grado<sup>11</sup>. Per quanto riguarda la formazione delle classi, il d.p.r. 81/2009 prevede una variazione del numero massimo di studenti per classe, elevato di 1 o 2 unità in tutti i gradi scolastici, al fine di realizzare, nell'arco del triennio 2009-2011, un incremento del rapporto medio alunni/classe di 0,40. Nel dettaglio, si prevede che le scuole dell'infanzia debbano avere classi con un numero di bambini compreso tra 18 e 26<sup>12</sup> (contro i limiti di 15 e 25 previsto dalla previgente normativa - d.m. 331/1998), mentre quelle di grado primario possono oscillare tra 15 e 26<sup>13</sup> (contro i limiti di 10 e 25 previsto dalla previgente normativa); simili riduzioni si hanno per le classi della scuola secondaria di primo grado, dove si pongono come limiti inferiori e superiori rispettivamente 18 e 27 alunni<sup>14</sup> (contro i limiti di 15 e 25 previsto dalla previgente normativa), con formazione di un'unica classe nel caso in cui il numero di alunni non superi le 30 unità. Per le classi delle scuole secondarie superiori è posto il limite inferiore di 27 alunni (erano 25 nella previgente normativa), con formazione di un'unica classe nel caso in cui il numero di iscritti non superi le 30 unità e ricomposizione delle stesse, negli anni successivi, nel caso in cui il numero medio di alunni per classe sia inferiore a 22 (il limite era 20 nel d.m. 331/1998).

La razionalizzazione delle risorse riguarda anche gli insegnanti di sostegno: nelle scuole secondarie, è assicurato il tetto massimo di 20 studenti per la formazione delle prime classi in cui siano presenti studenti disabili, ma nulla è espressamente detto per le classi successive, anzi rispetto a queste sono previsti possibili accorpamenti in caso di contrazione del numero di alunni per abbandoni, bocciature ecc. Inoltre, abrogato il d.m. 141/1999 che fissava i tetti massimi al numero di alunni con disabilità presenti in una stessa classe, il d.p.r. 81/2009 non interviene in materia. Un ulteriore intervento in merito è contenuto nel d.l. 78/2010 (manovra finanziaria 2011) che specifica meglio i criteri per l'accertamento dell'handicap degli alunni.

### 3.3

#### La scuola primaria

Le principali novità relative all'assetto organizzativo e didattico del primo ciclo di istruzione sono contenute nella L. 169/2008 e nel d.p.r. 89/2009, e sono in linea con quanto auspicato dall'art. 64 della L. 133/2008 in termini di razionalizzazione delle risorse della scuola. La L. 169/2008 prevede infatti il passaggio a un'organizzazione didattica basata sul maestro unico (o prevalente), eliminando le forme di compresenza e alternanza di insegnanti su cui si basava il

<sup>10</sup> Il dimensionamento della rete scolastica è slittato su richiesta delle Regioni per avere il tempo di predisporre un piano che tenga conto delle peculiarità ed esigenze di ciascun territorio.

<sup>11</sup> Sono previsti limiti più bassi per le scuole site nelle piccole isole, nei comuni montani e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità etniche e/o linguistiche.

<sup>12</sup> Qualora non sia possibile ridistribuire i bambini tra scuole vicine, eventuali iscrizioni in eccedenza saranno ripartite tra diverse sezioni della stessa scuola, senza superare, comunque, le 29 unità per sezione.

<sup>13</sup> Il limite inferiore è abbassato a 10 per le classi di scuole nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità etniche e/o linguistiche.

<sup>14</sup> Il limite inferiore è abbassato a 10 per le classi di scuole nei comuni montani, nelle piccole isole e nelle aree geografiche caratterizzate da specificità etniche e/o linguistiche.

“modulo”, un’organizzazione delle lezioni introdotta all’inizio degli anni Novanta<sup>15</sup> (L. 148/1990). L’orario scolastico previsto dalla L. 133/2008 è di 24 ore settimanali, contro le 27 previste dall’assetto del “modulo” (che potevano arrivare fino a un massimo di 30). Il d.p.r. 89/2009 prevede tuttavia la possibilità di scelta, da parte delle famiglie, di un orario prolungato a 27 ore; inoltre, in base alla disponibilità di organico, è possibile scegliere l’orario a 30 o 40 ore (quest’ultimo corrispondente al tempo pieno). Le novità relative all’orario scolastico e i possibili rischi di riduzione delle classi a tempo pieno hanno suscitato polemiche e numerose mobilitazioni da parte delle famiglie perché comportano un passo indietro rispetto al passato in termini di qualità dell’apprendimento (con aumento del divario tra famiglie con redditi diversi e quindi differenti possibilità di accesso alla formazione extra-scolastica), sostegno all’occupazione femminile e parificazione dei ruoli all’interno delle famiglie<sup>16</sup>. I primi dati resi noti dal Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca mostrano tuttavia che per l’anno scolastico 2009/2010 tali rischi non si sono concretizzati, essendo state attivate 2.176 classi a tempo pieno in più rispetto all’anno scolastico precedente, grazie all’introduzione del maestro unico e all’abolizione delle compresenze; anche per l’anno scolastico 2010/2011 sono previsti aumenti nel numero delle classi a tempo pieno per tutte le Regioni.

### 3.4

#### La scuola secondaria di primo e secondo grado

Il d.p.r. 89/2009 prevede alcune novità anche relativamente all’assetto della scuola secondaria di primo grado, che riguardano prevalentemente l’orario. Il tempo normale non subisce variazioni (29 ore settimanali, più 33 ore annuali destinate ad attività di approfondimento in materie letterarie), ma si stabilisce che il tempo pieno non può superare le 36 ore, tranne nei casi, da ritenersi eccezionali, in cui la maggioranza delle famiglie richieda le 40 ore. Le classi a tempo pieno sono tuttavia autorizzate solo se la scuola dispone di personale sufficiente; inoltre, in caso di mancanza di servizi e strutture idonee, le scuole possono ricondurre le classi a tempo prolungato all’orario normale. Ulteriori novità sulla riforma della scuola secondaria di primo grado riguardano il piano di studi, i corsi a indirizzo musicale e l’insegnamento della lingua inglese.

Rispetto alle riforme dei primi due cicli scolastici, quella che ha interessato la scuola secondaria superiore ha una portata innovativa maggiore, rappresentando la prima revisione organica dell’istruzione superiore nel nostro Paese<sup>17</sup>. La riforma, che sarà attuata a partire dall’anno scolastico 2010/2011, è stata realizzata attraverso la stesura di tre regolamenti, ognuno dei quali disciplina l’assetto ordinamentale, organizzativo e didattico di licei, istituti tecnici e professionali<sup>18</sup>. La disciplina della nuova scuola superiore fa riferimento sia alla riforma Moratti sia alle necessità di razionalizzazione delle risorse che fanno da cornice a tutti i provvedimenti presentati dal ministro Gelmini. In particolare, la riforma si propone di riorganizzare la struttura e l’offerta formativa della scuola secondaria di secondo grado per offrire un panorama più chiaro agli studenti e alle famiglie, in vista di una scelta più consapevole. Ciò è realizzato attraverso una ricomposizione dei percorsi di studio, i quali, a causa di un processo di crescente

<sup>15</sup> L’organizzazione modulare prevedeva l’abbinamento di due classi in un “modulo” a cui erano assegnati tre docenti (con un rapporto docenti/classe pari a 1,5).

<sup>16</sup> V. Berzoni e Profeta (2009) per un’analisi dei rischi derivanti dalla riduzione dell’accesso al tempo pieno.

<sup>17</sup> Anche le già citate riforme Berlinguer, Moratti e Fiorini presentavano dei contenuti innovativi, ma queste non sono state mai completamente attuate.

<sup>18</sup> I regolamenti sono stati emanati dal Presidente della Repubblica in data 15 marzo 2010.

frammentazione iniziato negli anni Novanta, si sono moltiplicati giungendo a quota 200 negli istituti tecnici e 500 nei licei. Il sovradimensionamento degli indirizzi è tra le cause del più basso numero di studenti per docente che caratterizza la scuola secondaria superiore italiana rispetto alla media OCSE: 11 studenti per insegnante contro i 12,6 della media degli altri Paesi (OCSE, 2008). La riforma riduce perciò l'offerta formativa a 5 licei, 11 indirizzi tecnici (all'interno di 2 macro-settori) e 6 indirizzi professionali (all'interno di 2 macro-settori) e prevede un ordinamento nazionale anche per il sistema di istruzione e formazione professionale di competenza regionale.

La razionalizzazione non riguarda tuttavia solo gli indirizzi ma anche i piani di studio delle scuole secondarie superiori: questi, ampliati negli scorsi decenni fino a raggiungere dimensioni anomale, se confrontate con la media degli altri Paesi europei, sono stati rivisti sia nell'estensione oraria che nel numero delle materie. Nel dettaglio, il numero delle materie verrà ridotto, ma l'orario effettivo di lezione rimarrà pressoché invariato, poiché il monte ore sarà calcolato su ore di 60 minuti e non di 50, come avveniva nella maggior parte delle scuole. In questo modo, il tempo di presenza in aula da parte degli studenti sarà più o meno lo stesso, ma distribuito su un numero di materie minore, in modo da consentire maggiore concentrazione e approfondimento.

Nell'operazione di razionalizzazione sono coinvolte anche le Regioni, alle quali è demandato il compito di progettare una più equilibrata distribuzione delle tipologie degli istituti e degli indirizzi a livello locale per rispondere alle esigenze dell'utenza e del mondo produttivo, eliminando inutili duplicazioni di percorsi formativi.

Tra gli obiettivi della riforma assume particolare rilevanza quello della modernizzazione della scuola secondaria superiore, da realizzarsi attraverso nuovi modelli organizzativi volti a sostenere le scuole come centri di innovazione. Gli istituti scolastici possono infatti costituire Dipartimenti per il sostegno alla didattica e l'aggiornamento costante dei percorsi di studio e un Comitato tecnico-scientifico, diretto a rafforzare il legame tra gli obiettivi educativi della scuola e i fabbisogni professionali espressi dal mondo produttivo, grazie all'interazione tra docenti e esperti esterni (del mondo imprenditoriale, delle professioni e della ricerca).

L'organizzazione della nuova scuola secondaria superiore è di seguito presentata distinguendo i licei, gli istituti tecnici, quelli professionali e il sistema di istruzione e formazione professionale.

#### • *I nuovi licei*

I percorsi liceali sono sei (artistico, classico, linguistico, musicale e coreutico, scientifico e delle scienze umane) e sono articolati in un primo biennio, finalizzato anche all'assolvimento dell'obbligo di istruzione, seguito da un secondo biennio e da un ultimo anno. L'orario dei licei è ridotto e semplificato: 27 ore nel primo biennio e 30/31 nei successivi anni; fa eccezione il liceo musicale e coreutico, caratterizzato da un numero maggiore di ore per la presenza di molte attività di laboratorio.

Le principali novità relative all'area liceale nel suo complesso possono sintetizzarsi come segue:

- sono favoriti, a partire dal terzo anno, percorsi di alternanza scuola-lavoro e moduli studio-lavoro per progetti o stage in collaborazione col mondo accademico e istituzionale;
- la lingue straniera è obbligatoria in tutti i cinque anni ed è previsto al quinto anno l'insegnamento di una disciplina non linguistica in lingua straniera;
- le scuole possono attivare, nei limiti della loro disponibilità di bilancio, insegnamenti opzionali attraverso il ricorso a esperti qualificati;

- è favorita la diversificazione dei percorsi di studio e l'introduzione di insegnamenti alternativi, attraverso una maggiore autonomia scolastica: la quota di flessibilità è del 20% nel primo biennio e del 30% per gli anni successivi;
- sono previsti, all'interno del liceo scientifico e delle scienze umane, due percorsi opzionali che non prevedono lo studio del latino.

Nel dettaglio, i vari percorsi liceali presentano le seguenti novità:

- il nuovo liceo artistico comprende 6 indirizzi, che assorbono in parte anche la domanda che si rivolgeva in passato agli istituti d'arte, e presenta un numero di ore superiore agli altri licei (34 nel primo biennio e 35 negli anni seguenti);
- il nuovo liceo classico non prevede grandi cambiamenti rispetto al passato, se non per l'introduzione dello studio della lingua straniera per tutti i 5 anni e per il potenziamento delle materie matematico-scientifiche e della storia dell'arte;
- il liceo linguistico, finora oggetto di sperimentazioni, entra nell'ordinamento e prevede lo studio di una disciplina non linguistica in lingua straniera a partire dal terzo anno (e non dall'ultimo, come avviene negli altri percorsi liceali), a cui si aggiunge, dal quarto anno, una seconda disciplina;
- il liceo musicale e coreutico, che rappresenta una delle principali novità della riforma, prevede un numero di sezioni contingentate (40 per il musicale e 10 per il coreutico) da attivarsi in collaborazione con conservatori e accademie presenti sul territorio; l'iscrizione è subordinata al superamento di una prova di verifica delle specifiche competenze possedute;
- il nuovo liceo scientifico vede il potenziamento dello studio delle materie dell'asse matematico-scientifico;
- il liceo delle scienze umane comprende tutte le sperimentazioni degli ex-istituti magistrali.

- *I nuovi istituti tecnici*

La riforma degli istituti tecnici è volta a rilanciare e potenziare la formazione tecnica, invertendo la tendenza al calo delle iscrizioni, anche per venire incontro alle esigenze del mondo del lavoro e delle professioni, la cui domanda di diplomati tecnici è largamente insoddisfatta. Nell'intento di ridurre la frammentazione dei percorsi, si è proceduto al raggruppamento degli istituti tecnici in due macro-settori, "Tecnologico" e "Economico", ulteriormente suddivisi per raggiungere un totale di 11 indirizzi<sup>19</sup>. L'orario prevede una media settimanale di 32 ore, mentre l'organizzazione complessiva del percorso si basa su un biennio iniziale, in cui si assolve l'obbligo scolastico e le ore degli insegnamenti di istruzione generale superano quelle degli insegnamenti di indirizzo (per favorire la reversibilità delle scelte degli studenti), seguito da un biennio e da un quinto anno, fortemente concentrati sugli insegnamenti di indirizzo.

Le principali novità relative all'area dell'istruzione tecnica nel suo complesso possono sintetizzarsi come segue:

- sono favoriti, a partire dal terzo anno, percorsi di alternanza scuola-lavoro e moduli studio-lavoro per progetti o stage in collaborazione col mondo accademico e istituzionale;
- lo studio della lingua inglese è potenziato, come quello delle materie scientifiche;
- è favorita la diversificazione dei percorsi di studio, attraverso una maggiore autonomia scolastica: la quota di flessibilità è del 30% nel primo biennio e del 35% per gli anni successivi;

<sup>19</sup> Gli indirizzi sono: amministrazione, finanza e marketing, turismo, meccanica, mecatronica e energia, trasporti e logistica, elettronica e elettrotecnica, informatica e telecomunicazioni, grafica e comunicazione, chimica, materiali e biotecnologie, sistema moda, agraria e agroindustria.



- grande attenzione è dedicata allo sviluppo delle competenze, attraverso l'utilizzo della didattica in laboratorio e il lavoro per progetti;
- all'interno delle scuole è istituito un ufficio tecnico per la gestione dei laboratori, i quali devono essere continuamente aggiornati alle innovazioni tecnologiche e adeguati alle norme di sicurezza e rispetto dell'ambiente.

- *I nuovi istituti professionali*

La riforma degli istituti professionali è volta a riaffermare la specificità di questi percorsi nell'ambito dell'istruzione superiore, che risiede nel fornire conoscenze e competenze per ricoprire ruoli tecnico-operativi nel mondo del lavoro. Nell'intento di evitare la sovrapposizione con l'istruzione tecnica e col sistema dell'istruzione e formazione professionale, gli indirizzi degli istituti professionali sono razionalizzati, passando da 28 a 6: 2 nel settore "Industria e artigianato" (produzioni industriali e artigianali, manutenzione e assistenza tecnica) e 4 nel settore "Servizi" (servizi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, servizi socio sanitari, servizi per l'enogastronomia e l'ospitalità alberghiera, servizi commerciali). L'orario degli istituti professionali è di 32 ore settimanali<sup>20</sup> mentre l'organizzazione complessiva del percorso si basa su un biennio iniziale, in cui si assolve l'obbligo scolastico e le ore degli insegnamenti di istruzione generale superano quelle degli insegnamenti di indirizzo (per favorire la reversibilità delle scelte degli studenti), seguito da un secondo biennio e da un quinto anno, fortemente specializzati verso gli insegnamenti di indirizzo.

Le principali novità relative all'area dell'istruzione professionale nel suo complesso possono sintetizzarsi come segue:

- per andare incontro alla richiesta, proveniente sia dalle famiglie che dal mondo del lavoro, di percorsi formativi di ciclo più breve (ma sempre aperti alla prosecuzione degli studi), il nuovo sistema di istruzione professionale tornerà a svolgere anche un ruolo integrativo e complementare rispetto al sistema di istruzione e formazione professionale, poiché le scuole potranno rilasciare qualifiche (al terzo anno) e diplomi professionali (al quarto anno, sulla base di specifici accordi stipulati dal MIUR con le singole Regioni<sup>21</sup>);
- al fine di avvicinare le conoscenze e competenze degli studenti alle esigenze che provengono dal sistema produttivo presente nel territorio, è favorita la diversificazione dei percorsi di studio, attraverso un'autonomia scolastica superiore agli altri percorsi (liceali e tecnici): oltre al 20% riservato all'autonomia, le scuole potranno utilizzare un ulteriore 25% di flessibilità nel primo biennio, una quota del 35% nel secondo e del 40% nel quinto anno;
- grande attenzione è dedicata all'apprendimento laboratoriale, al lavoro cooperativo per progetti e all'alternanza scuola-lavoro;
- nel settore "Industria e artigianato" è istituito un ufficio tecnico per la gestione dei laboratori, i quali devono essere continuamente aggiornati alle innovazioni tecnologiche e adeguati alle norme di sicurezza e rispetto dell'ambiente.

- *Il nuovo sistema di istruzione e formazione professionale*

Con la riforma della scuola secondaria superiore anche il sistema di istruzione e formazione professionale di competenza regionale avrà un ordinamento di rilievo nazionale. Tale sistema costituisce un'opportunità soprattutto per i giovani che preferiscono una formazione basata sull'apprendimento in contesti applicativi, ai fini di un rapido inserimento nel mondo del lavoro appena assolto l'obbligo di istruzione. Tuttavia, coloro che scelgono di frequentare corsi di

<sup>20</sup> L'orario degli istituti professionali è stato progressivamente ridotto da 40 ore (di 50 minuti) a 36 e infine a 32 (di 60 minuti).

<sup>21</sup> Si ricorda che con la L. 40/2007 gli istituti professionali erano autorizzati a rilasciare solo diplomi di istruzione quinquennali.

istruzione e formazione professionale hanno la possibilità di rientrare nel sistema scolastico per proseguire gli studi e conseguire il diploma di scuola secondaria superiore. L'elenco delle 21 figure professionali per le quali sono organizzati corsi di istruzione e formazione professionale sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale il 19 giugno 2009<sup>22</sup>.

### 3.5

#### Altri interventi

Oltre che per le riforme organiche descritte nei paragrafi precedenti, l'attività del Ministro Gelmini si rileva anche per gli interventi in materia di valutazione degli studenti e di regolamentazione della presenza di alunni stranieri nelle classi, nonché per l'introduzione della possibilità di assolvere all'obbligo di istruzione con il contratto di apprendistato.

Il sistema di valutazione degli alunni è stato modificato dalla L. 169/2008, che ha reintrodotto la valutazione con i voti espressi in decimi anche nel primo ciclo scolastico, dove, ormai da 30 anni, vigeva il sistema dei giudizi. Inoltre il voto in condotta torna a fare media con i voti delle altre discipline e, se inferiore a sei può determinare la bocciatura.

Il c.m. 2/2010 ha invece introdotto un tetto del 30% per classe alla presenza di allievi stranieri, al fine di favorire una composizione equilibrata delle classi. Il limite entrerà in vigore in modo graduale dall'anno scolastico 2010/2011, partendo dal primo anno di ciascun livello di scuola, compresa la scuola dell'infanzia. Il provvedimento è motivato dalla necessità di facilitare l'integrazione degli alunni non italiani ma anche di evitare che le difficoltà degli stranieri si ripercuotano negativamente sull'apprendimento degli italiani<sup>23</sup>. A questo proposito, il documento prevede l'innalzamento della quota nel caso gli allievi stranieri abbiano un'adeguata conoscenza della lingua italiana. Per l'applicazione di tale misura appare necessario distinguere coloro che sono giunti in Italia da poco o in età adolescenziale dai bambini nati in Italia o stabilmente residenti nel paese da molti anni, i quali, seppur non in possesso di cittadinanza italiana, sono "italo-parlanti" e perciò non percepiscono la lingua come un ostacolo all'apprendimento. Il provvedimento ha suscitato numerose polemiche, soprattutto in merito alla sua applicabilità, che richiederebbe uno spostamento degli studenti stranieri da scuole a maggiore concentrazione di immigrati ad altre in cui gli stranieri sono relativamente pochi, in quartieri anche piuttosto distanti da quello di residenza (Manasse, 2010).

Infine, il Collegato Lavoro alla Finanziaria 2011 introduce la possibilità di entrare nel mondo del lavoro all'età di 15 anni, in modo da assolvere l'ultimo anno di obbligo di istruzione mediante il contratto di apprendistato (in azienda), a condizione della necessaria intesa tra Regioni, Ministero del Lavoro e Ministero dell'istruzione, sentite le parti sociali. Tale provvedimento ha suscitato non poche perplessità, rappresentando un passo indietro rispetto all'obbligo di istruzione fissato a 16 anni. Esso si presta inoltre ad essere inquadrato all'interno dell'ottica di razionalizzazione delle risorse che ha guidato le riforme Gelmini, poiché favorisce

<sup>22</sup> Le figure professionali sono: operatore dell'abbigliamento, operatore delle calzature, operatore delle produzioni chimiche, operatore edile, operatore elettrico, operatore elettronico, operatore grafico, operatore di impianti termoidraulici, operatore delle lavorazioni artistiche, operatore del legno, operatore del montaggio e della manutenzione di imbarcazioni da diporto, operatore alla riparazione dei veicoli a motore, operatore meccanico, operatore del benessere, operatore della ristorazione, operatore ai servizi di promozione ed accoglienza, operatore amministrativo-segretariale, operatore ai servizi di vendita, operatore dei sistemi e dei servizi logistici, operatore della trasformazione agroalimentare, operatore agricolo.

<sup>23</sup> Nel c.m. 2/2010, infatti, si dichiara che l'apprendimento tende a migliorare, a parità di rapporto insegnanti/alunni, tanto più omogenee sono le classi.

una fuoriuscita “precoce” dal sistema scolastico degli studenti con profitti scarsi e quindi una concentrazione delle risorse a favore di un numero minore di iscritti (Checchi, 2010).

### 3.6

#### Considerazioni di sintesi

L'analisi delle riforme in materia di istruzione promosse dal IV governo Berlusconi evidenzia come la maggior parte di esse seguano la direttrice, dettata dall'art. 64 della L.133/2008 (manovra finanziaria 2008) del risanamento del debito pubblico. In particolare, l'articolo in questione richiede che la riorganizzazione del sistema scolastico conduca al conseguimento di economie lorde di spesa non inferiori a 456 milioni nel 2009, 1.650 milioni nel 2010, 2.538 milioni nel 2011 e 3.188 milioni a decorrere dal 2012. Data l'elevata incidenza del costo del personale scolastico sul totale della spesa, gli interventi hanno mirato a ridurre il rapporto insegnanti/studenti nelle scuole di ogni grado. Ciò è avvenuto, oltre che con l'aumento del numero massimo di studenti per classe, attraverso la reintroduzione del maestro prevalente nella scuola primaria, la contrazione dell'orario scolastico nella scuola secondaria di primo e secondo grado e la riduzione degli indirizzi nella scuola superiore. Tali provvedimenti vanno sicuramente nella direzione di una maggiore efficienza del sistema scolastico (intesa come minore costo di produzione per unità di prodotto), obiettivo, insieme all'efficacia, dichiarato all'art. 1 di ognuno dei regolamenti di riordino delle varie scuole secondarie superiori. Non è tuttavia altrettanto garantito il risultato in termini di efficacia del sistema scolastico: infatti, nessuno dei provvedimenti del ministro Gelmini affronta questioni relative all'apprendimento, come quella del divario nel livello di istruzione tra Nord e Sud del Paese (Checchi, 2006). La riforma non va nemmeno nella direzione di una attenuazione dei contenuti gentiliani all'interno della scuola italiana (come invece aveva cercato di fare la mai attuata riforma Berlinguer nel 2000), ma tende a riprodurre la tradizionale gerarchia tra gli indirizzi di studio, definendo, nei regolamenti di riordino, precise identità per ogni tipo di scuola (Checchi, 2009).

In conclusione, le riforme scolastiche attuate dal IV governo Berlusconi sembrano mosse, più che dagli obiettivi migliorativi in termini di performance scolastica, propri di un ministro dell'Istruzione, dalle necessità di contenimento della spesa pubblica tipici di un ministro dell'Economia. La speranza è che, nel perseguimento di obiettivi di efficienza, non si penalizzi eccessivamente l'efficacia del sistema scolastico italiano, che già attualmente non è tra i migliori in termini di risultati<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> La scarsa qualità media degli apprendimenti degli studenti italiani è confermata da vari indicatori internazionali (Pirls, Pisa, Timms) i quali mostrano come i ritardi degli studenti italiani crescano al procedere del corso degli studi, segnalando le difficoltà della scuola, in particolare di quella secondaria di primo grado (Sestito, 2007).



#### 4. FEDERALISMO FISCALE E DECENTRAMENTO DELL'ISTRUZIONE

##### 4.1 I divari regionali esistenti a governo totalmente centralizzato del sistema

Esiste un problema “reale” di decentramento scolastico oggi in Italia? Esiste cioè la effettiva necessità di decentrare funzioni dal Ministero verso il sistema locale?

La domanda non è retorica, e la risposta che occorre dare attuazione al Titolo V non è evidentemente sufficiente. Occorrono motivazioni sostanziali che inducano a ritenere che un tale processo conduca a miglioramenti in termini di equità e di efficienza.

Naturalmente tale assunto parte da una premessa: attualmente il nostro sistema di istruzione non è equo e neppure efficiente.

Nonostante l'impiego di non poche risorse (siamo quasi in media con i Paesi OCSE almeno per l'investimento nel sistema di istruzione sub-universitario: la media OCSE è 3,9 in rapporto al PIL e noi siamo al 3,7) i risultati in termini di apprendimento dei 15enni sono scarsi e continuiamo ad avere un alto tasso di dispersione scolastica (20%). Ciò che è ancora più significativo è che dove si spende di più si ottengono i risultati meno brillanti. Tolte le Regioni a Statuto speciale (che come è noto sono storia a sé non tanto per la differente legislazione sull'istruzione quanto per le differenze in termini di risorse tributarie) il divario tra alcune Regioni italiane (non Nord-Sud) è notevole: a parità di risorse impiegate i risultati sono diversi.

Proprio perciò è fondamentale riflettere sulla macro-organizzazione e, in primo luogo, sull'asse delle trasformazioni che riguardano i ruoli dello Stato in quanto tale (nella sua organizzazione) e Stato-Regioni. È qui infatti che si registrano i più evidenti squilibri.

- *I divari regionali nella spesa per l'istruzione*

Come si accennava prima quanto a spesa per l'istruzione siamo in media con i Paesi OCSE<sup>25</sup>. Quello che ci differenzia dagli altri Paesi è la nostra maggiore spesa per studente che è direttamente rapportata alla spesa per la funzione docente; al fatto che ogni studente italiano trascorre in aula un numero di ore ben maggiore di quelle di un suo collega di altri Paesi (circa 944 ore l'anno sull'intero ciclo di istruzione, contro una media OCSE di 855 ore)<sup>26</sup>.

L'ammontare complessivo delle risorse spese è stato nel 2007 pari a 52,386 miliardi di euro. Di queste, l'82% è stato erogato dallo Stato la cui spesa solo per l'1,7% non è regionalizzabile. L'11,5% della spesa complessiva è stato erogato dai Comuni, il 2,9% dalle Province e il 3,4% dalle Regioni. Il complesso della spesa per istruzione scolastica regionalizzabile rappresenta il 3,4% del PIL. Nelle Regioni del meridione la quota è sempre al di sopra del 4% raggiungendo il 6,8% in Calabria. Al contrario, nelle Regioni del Nord è sempre inferiore al 3% (ad eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige) con il minimo rilevato per l'Emilia Romagna (2,3%).

La spesa complessiva per studente è pari a 6.526 euro in media (a meno della spesa non regionalizzabile). Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta, seguite da Friuli Venezia Giulia, Calabria, Basilicata e Sardegna presentano una spesa media superiore ai 7.000 euro, mentre il valore più basso si registra in Puglia (5.740 euro).

<sup>25</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero della Pubblica Istruzione (2007, Parte I, pag. 37).

<sup>26</sup> *Ibidem*, pag. 38.

Tutte le Regioni del Nord e la metà delle Regioni del Sud e del Centro presentano una spesa per studente superiore alla media nazionale. Decisiva nelle Regioni del Nord è la spesa degli Enti locali ben superiore alla media nazionale.

Quindi: la spesa complessiva non è inferiore alla media OCSE, ma la sua distribuzione territoriale non è ottimale.

- *I divari regionali nel rapporto docenti/studenti*

Prima della legge 133/2008<sup>27</sup> il rapporto docenti/studenti risultava decisamente più alto rispetto alla media OCSE. L'Italia mostrava un valore del rapporto insegnanti per 100 studenti del 20% superiore alla media: 9,1 insegnanti nel 2004 contro una media di 7,5 nell'OCSE (meno di 7 in Gran Bretagna e negli Stati Uniti), facendo riferimento ai cicli primario e secondario, infanzia esclusa. La differenza era assai più marcata nella primaria (media OCSE 5,9, Italia 9,3) che nella secondaria inferiore (rispettivamente 7,3 e 9,7) e superiore (rispettivamente 7,9 e 8,7).

Dai rapporti generici pareva che vi fosse un'equa distribuzione del personale docente tra le varie Regioni, ma dati più approfonditi rivelano che, invece, la maggiore concentrazione di personale docente è (ancora fino al 2012 e se non verranno assunti provvedimenti diversi) al Sud.

Secondo la ricostruzione effettuata nella ricerca INVALSI-MIPA del 2005 le differenze nella spesa complessiva annua (pubblica e privata) per studente non sono riducibili al tradizionale divario tra Centro, Nord e Sud, presentando la Liguria una spesa simile a Campania e Puglia e la Sardegna una spesa pari al Friuli-Venezia Giulia. Il contributo delle Province al totale della spesa per la scuola presenta una larga differenza fra alcune delle Regioni più popolate (7,3 % in Piemonte, 7,5% in Lombardia, 3,6% in Sicilia e 2,9% in Campania). I divari più rilevanti riguardano la scuola primaria: nelle Regioni del Sud la componente di finanziamento dovuta allo Stato è maggiore che nel resto del Paese, mentre in queste stesse Regioni risulta minore l'apporto degli Enti locali<sup>28</sup>. Quindi: pur presi con molte cautele e dovendo seriamente valutare l'incidenza di parecchi fattori (sostegno all'handicap, n. di percorsi didattici attivati), anche qui il dato è che vi è una distribuzione territoriale del personale docente non ancorata a parametri oggettivi (n. studenti, n. plessi, etc...).

- *Apprendimenti*

I risultati OCSE-PISA ci confermano che nelle Regioni dove si spende di più non ci sono i risultati migliori.

E con almeno due ulteriori aggravanti:

- a) il valore legale del titolo di studio rende ancora più visibile all'esterno i paradossi: il Corriere della Sera e il Sole 24 ore<sup>29</sup> ci hanno evidenziato che i diplomati di alcune Regioni risultano avere voti di diplomi superiori alla media nazionale, ma nel contempo provengono proprio da quelle Regioni in cui i dati OCSE-PISA sulle abilità e competenze dei 15enni risultano peggiori. Ennesima riprova di un sistema che non funziona: che non lesina titoli giuridicamente riconosciuti, senza preoccuparsi di garantire un insegnamento che costituisca fattore di reale crescita personale e di mobilità sociale. Per inciso: evidentemente è anche arrivato il momento di iniziare a prendere sul serio la questione del valore legale del titolo di

<sup>27</sup> Art. 64, c. 1: "Ai fini di una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente, a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, sono adottati interventi e misure volti ad incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente, da realizzare comunque entro l'anno scolastico 2011/2012, per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei tenendo anche conto delle necessità relative agli alunni diversamente abili".

<sup>28</sup> Ministero dell'Economia e delle Finanze e Ministero della Pubblica Istruzione (2007, Parte I, pag. 92).

<sup>29</sup> I dati sono stati pubblicati dal Sole 24 ore il 12 ottobre 2008.

- studio, perlomeno di quello di fine ciclo secondario. Al momento, infatti, tale valore garantisce solo che uno studente è uscito da un ciclo di istruzione, ma non “come”;
- b) la percezione positiva delle proprie *performance* è inversamente proporzionale alla bontà della *performance* stessa. È questa la situazione messa in evidenza per il Sud sulla base dell’indagine OCSE-PISA che rileva una notevole discrepanza territoriale tra l’impressione degli studenti in merito alle proprie competenze rispetto ai risultati effettivamente ottenuti: la percezione media degli studenti del Sud è decisamente positiva, rispetto a quella media dei Paesi OCSE, nonostante la cattiva *performance*, l’esatto contrario di quanto avviene al Centro e al Nord<sup>30</sup>.

## 4.2

### Le ragioni del decentramento della funzione “istruzione” ai livelli inferiori di governo

Senza citarne oltre è chiaro che questa organizzazione territoriale non funziona: dove sono concentrate le maggiori spese statali e le maggiori risorse (personale) i risultati non migliorano. E tale risultato si è prodotto a gestione totalmente centralizzata delle risorse finanziarie e di personale.

Come si scriveva assai chiaramente nel *Quaderno bianco sulla scuola*: “la lezione di questi dati è semplice: i peggiori risultati italiani in termini di competenze non si associano ad una minore spesa; anzi questa è maggiore che altrove, sia per studente sia per ore di lezione” (pag. 38).

Ed ancora rispetto ai divari territoriali: “nel Sud le competenze degli studenti sono fortemente sfavorite dal contesto territoriale peggiore rispetto al Nord e al centro; ma una parte rilevante del ritardo del Sud e una parte predominante del ritardo del centro sono legati a problemi interni al governo della scuola e dunque sono aggredibili da un intervento ad essa diretto”<sup>31</sup>.

Sappiamo tutti che il decentramento del 1997-1998 è rimasto sulla carta perché non vi furono i trasferimenti delle risorse.

Allora è proprio dal riequilibrio di tali fattori che occorre iniziare nella riorganizzazione del sistema, come del resto hanno fatto altri Paesi.

Con due precisazioni essenziali:

- il federalismo scolastico ha senso in tanto in quanto aiuti a conseguire gli obiettivi di sistema: rendere tutti i nostri studenti, indipendentemente da dove studiano, cittadini del mondo; che per ognuno di essi l’istruzione sia ascensore di mobilità sociale;
- il problema del “federalismo” scolastico non è necessariamente un problema Nord-Sud. La questione è quella di capire, a situazioni comparabili (cioè al netto delle condizioni sfavorevoli e a parità di investimenti), quali siano le zone del Paese che non producono risultati conformi agli obiettivi. Intervenire in quei contesti con *input* che tendano a rimuovere le condizioni sfavorevoli (LEP?) e successivamente verificare il raggiungimento del risultato. Impostata così, la questione del federalismo scolastico non è la questione Nord-Sud, ma tiene conto di unità e differenziazioni: cioè dove è utile e necessario che ci sia lo Stato (e uno Stato forte) e dove è utile e necessario differenziare (cioè decentrare per rendere maggiormente responsabili i territori del conseguimento degli obiettivi di sistema).

Ciò che compete ai vari attori del sistema dipende dagli esiti che si vogliono raggiungere: se non sono chiari gli obiettivi e la direzione in cui si vuole andare, la distribuzione delle funzioni

<sup>30</sup> Ministero dell’Economia e delle Finanze e Ministero della Pubblica Istruzione (2007, Parte I, pag. 94).

<sup>31</sup> *Ibidem*.

tra enti è strumentale ad un disegno ideologico ovvero ad una distribuzione meramente orientata al dato formale legislativo; se non è chiaro a cosa serve il federalismo (il federalismo per fare cosa?) dove si colloca nel processo di riforma e a quali esigenze deve rispondere, ogni provvedimento può essere considerato in maniera relativa perché manca il paragone essenziale, la sua adeguatezza alla realizzazione del fine.

A questo punto per capire dove il sistema nazionale deve rimanere unitario e dove è necessario che si differenzi occorre partire dagli obiettivi del sistema.

### 4.3

#### **Assetti istituzionali e riforma del sistema scolastico: le consapevolezze da cui partire**

A quali esigenze debbano rispondere oggi i sistemi di istruzione e di formazione professionale, lo ha ben documentato e sintetizzato da tempo Bottani (2006): “1. assicurare a tutti un accesso libero al sapere e alla conoscenza; 2. Evitare l’appropriazione della conoscenza da parte del mercato; 3. produrre conoscenza”<sup>32</sup>.

La riforma del sistema di istruzione è un perno (*rectius* il perno) della costruzione della cittadinanza sociale: gli impianti scolastici del mondo occidentale hanno riflettuto per molto tempo sui modelli sorti nel XIX secolo quando i problemi da risolvere erano l’analfabetismo strumentale, la creazione di coscienze nazionali, la formazione al lavoro come mansione ripetitiva. Chi sapeva svolgere un lavoro era garantito per tutta la vita. Oggi non è più così: si può essere costretti a cambiare lavoro più volte nel corso della vita, ovvero si può essere costretti a “inseguire” spazialmente il lavoro: perciò oggi l’istruzione deve essere fattore di crescita (personale e sociale) e fattore di mobilità sociale.

Anche per questo oggi l’organizzazione di un sistema scolastico va valutata, non tanto alla stregua della capacità di distribuire diplomi e certificati giuridicamente riconosciuti, ma invece dal punto di vista della “capacità di garantire un insegnamento equo e giusto a tutti” (Bottani, 2006) che abbia un riconoscimento nella società civile ed economica, nel mercato.

Dal punto di vista dell’organizzazione le riflessioni che ciò implica sono sostanzialmente tre:

- se per lungo tempo parlare di riforma ha significato soprattutto pensare al rinnovamento dei programmi di insegnamento e a qualche aggiornamento sul piano degli ordinamenti degli studi, oggi parlare di riforma nel senso sopra indicato significa affrontare la dimensione micro e macro organizzativa dell’organizzazione del sistema per collegarlo sempre più strettamente con le esigenze dei cittadini, significa rendere il sistema più equo (nel senso sottolineato più volte da Bottani (2006) e cioè equità nella distribuzione del sapere); significa rendere il sistema più efficace per dare più *chance* agli studenti (e quindi alle famiglie);
- ormai è a tutti chiaro che la gestione centralizzata dello Stato dei diritti sociali non ha prodotto eguaglianza reale, perché le differenze ad oggi, cioè a gestione centralistica, sono notevoli, sia nella distribuzione delle conoscenze scolastiche, sia nella distribuzione delle risorse.

La distribuzione delle conoscenze scolastiche, come ha dimostrato Checchi (2006)<sup>33</sup>, è influenzata da variabili culturali di cui alcune (come il talento dello studente e il livello dell’impegno) difficilmente modificabili da un’autorità esterna. Altre, invece, (la dotazione di risorse culturali a livello familiare, come la dotazione di risorse culturali a livello di scuola

<sup>32</sup> Bottani (2006, pag. 172).

<sup>33</sup> Checchi (2006 pagg. 117-118).



e di territorio circostante, la dotazione di risorse finanziarie a livello di scuole e di territorio, l'edilizia, la dotazione di risorse tecnologiche...) compensabili dalla politica scolastica.

Il provenire da famiglie con scarso livello culturale non è un dato imm modificabile, perché una lungimirante politica di fortificazione dell'educazione degli adulti può modificare il dato di partenza.

Allo stesso modo è modificabile una domanda di lavoro che preferisce i livelli medio-bassi ed è altrettanto modificabile un ritorno medio-basso dell'istruzione dal punto di vista economico.

Ciò che non è modificabile è il talento e l'impegno personale, incomprimibili dimensioni della disuguaglianza. Viceversa quello che è modificabile è la politica scolastica tanto più efficace quanto rispondente alle diverse esigenze del territorio. Qui differenziare (= decentrare) potrebbe risultare molto utile, perché consentirebbe di mettere alla prova la capacità dei diversi territori di esercitare la responsabilità nella gestione delle risorse date e allo Stato la possibilità di valutare effettivamente l'efficienza nella gestione.

La distribuzione delle risorse è ugualmente compensabile dalla politica scolastica statale: questo sarà in parte il tema dei LEP. Se tra gli obiettivi di sistema vi è, come dovrebbe, l'innalzamento degli apprendimenti dove risultano inferiori alla media, occorrerà comprendere le circostanze di svantaggio e garantire le prestazioni di entrata funzionali alla rimozione. Per poi verificare i risultati. Impostati così, i LEP non sono assistenzialismo, ma concorrono all'innalzamento della qualità complessiva del nostro sistema scolastico e, pertanto, sarebbero, credo, accettati da tutte le Regioni.

- il moto verso la decentralizzazione è considerato da molteplici discipline (economica, giuridica, sociologica ecc.) un punto di sviluppo delle società: il governo delle moderne società complesse non tollera un'eccessiva concentrazione di funzioni e compiti in capo ad un unico livello decisionale e gestionale. Si corrono altrimenti due rischi: il rischio che i sociologi delle istituzioni chiamano sovraccarico di domande al centro del sistema; e il rischio della implosione burocratica del sistema politico-amministrativo. La gestione centralistica statale, probabilmente perché sovraccarica di compiti e funzioni, non è riuscita a garantire l'unica cosa davvero importante: l'equità nella distribuzione delle conoscenze scolastiche e delle risorse, ovvero mettere tutti in grado di accedere liberamente alle conoscenze scolastiche.

Tali acquisizioni erano già circolanti in Italia agli inizi degli anni Novanta<sup>34</sup>. Se allora si fosse avviato un discorso serio di riforme implicanti la decentralizzazione non saremmo al punto di oggi, ovvero potremmo essere in questa sede a valutare, come invece faranno i colleghi stranieri, cosa funziona e cosa non funziona delle riforme.

L'implicazione più rilevante è che lo Stato non può più pensare di indirizzare e insieme gestire l'intero sistema: la tradizionale struttura burocratica dell'amministrazione scolastica è oggi del tutto inadeguata a reggere le sfide poste dai complessivi processi di riforma autonomistica sopra delineati. Lo Stato deve concentrarsi sulle politiche di sistema vasto (valutazione, redistribuzione), mentre la gestione per essere più efficiente non può che essere decentralizzata. Come veniva limpidamente affermato nel *Quaderno bianco*: "si tratta di porre tempestivamente rimedio allo squilibrio che si è creato, rafforzando il ruolo dello Stato come centro di competenza nazionale, sempre più ritratto dalla gestione" (pag. 98).

<sup>34</sup> Se ne veda la documentazione assai analitica in Medina e Rossi (1991).

#### 4.4

#### **Definizione del quadro normativo successivo alla revisione costituzionale del 2001: Titolo V e trasferimenti delle funzioni amministrative del 1997-1998**

Da un punto di vista astratto e teorico è indubbio che la revisione costituzionale apre in materia di istruzione uno scenario decisamente nuovo e più complesso rispetto al periodo precedente sotto almeno due diversi ma convergenti profili.

Il primo profilo riguarda la divisione di competenze Stato-Regioni: tra i diritti sociali “classici” è senza dubbio l’istruzione ad essere sottoposta ad una maggiore innovazione. Sanità e servizi sociali sono da tempo “regionalizzati” almeno quanto ad organizzazione delle funzioni amministrative. Sino al 2001 (ma sarebbe più corretto dire sino al d.lgs. 112/1998) l’istruzione (quanto a elaborazione delle politiche e quanto a organizzazione strutturale conseguente) è sempre stata, invece, tutta “statale”.

La revisione dell’art. 117 Cost. ha, dunque, profondamente e incisivamente modificato il precedente assetto che vedeva unicamente in capo alle Regioni la competenza legislativa concorrente in materia di “*istruzione artigiana e professionale*” e di “*assistenza scolastica*”. Mentre queste due ultime materie sono divenute di competenza esclusiva, sull’istruzione le Regioni hanno acquisito la competenza legislativa concorrente “*salva l’autonomia delle Istituzioni scolastiche*”.

Il passaggio dall’esercizio (o dalla delega) di funzioni amministrative all’attribuzione di potere legislativo sulla materia non è di poco conto. L’esercizio del potere legislativo implica, infatti, alcune delle più importanti scelte attinenti le “politiche” del settore, tolti le norme generali e i principi della materia e la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che competono allo Stato. Inoltre l’art. 118 Cost. introducendo il principio di sussidiarietà, sia nella dimensione verticale che in quella orizzontale, consegna alle Regioni il potere di attribuire, per la parte di loro competenza, funzioni amministrative agli enti territoriali e ai soggetti della società civile cui si riferisce l’ultimo comma dell’art. 118. Il terzo comma dell’art. 116 Cost. prevede, inoltre, la possibilità di attribuire alle Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie in cui lo Stato ha competenza legislativa esclusiva, tra cui anche le “*norme generali sull’istruzione*”. È chiaro che questo profilo è nettamente determinato nella sua definizione dalla pregnanza che si attribuisce alle competenze statali in materia di norme generali e di livelli essenziali.

Il secondo profilo (che non sarà oggetto di analisi in questa sede ma che va comunque tenuto sullo sfondo) è la dinamica dei rapporti Stato-Regioni-Istituzioni scolastiche. Pur essendo costituzionalizzata, l’autonomia delle Istituzioni scolastiche va rivisitata: inutile negare che l’attribuzione alle Regioni del potere legislativo in materia di istruzione obbliga per un verso ad una rilettura dell’autonomia e, per altro verso, ad una ridefinizione dei rapporti Regioni-Istituzioni scolastiche in sede locale.

La legge costituzionale del 2001 segna, dunque, una decisa innovazione anche rispetto al d.lgs. 112/1998. Il d.lgs. n. 112/1998, infatti, pur delegando importanti funzioni alle Regioni rimaneva comunque sul versante del trasferimento o della delega delle sole funzioni amministrative al sistema regionale. Non a caso la funzione principe delegata è stata proprio quella della programmazione, mentre rimaneva in mano statale la leva delle risorse, e cioè la leva più prettamente “politica”. Il passaggio era stato giustamente criticato: scindere la programmazione dalla decisione sulle risorse equivaleva ad una mezza soluzione. Di più, tuttavia, il d.lgs. 112/1998 non poteva (o forse non voleva) fare.

L'attribuzione della competenza legislativa alle Regioni sposta in buona misura la leva finanziaria e ciò sarebbe già di per sé sufficiente a dare ragione di una profonda innovazione.

- *Il mancato seguito della revisione costituzionale in relazione ai trasferimenti di funzioni alle Regioni. La normativa statale in materia di norme generali*

Come noto, la revisione del Titolo V in materia di trasferimenti alle Regioni nella materia dell'istruzione non ha avuto alcun seguito.

In compenso il legislatore statale ha profondamente modificato, a partire dal 2003, gli ordinamenti didattici della scuola.

La legge 53 del 2003 (c.d. Legge "Moratti") ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi proprio in tema di "norme generali sull'istruzione"; una rapida lettura di tali disposizioni (si tenga conto che hanno subito alcuni interventi di modifica da parte dell'art. 13 della Legge n. 40 del 2007) di delega mostra che per "norme generali" il legislatore del 2003 pare avere inteso:

- (i) la definizione generale e complessiva del "sistema educativo di istruzione e di formazione", delle sue articolazioni cicliche e delle sue finalità ultime;
- (ii) la regolamentazione dell'accesso al sistema ed i termini del diritto-dovere alla sua fruizione;
- (iii) la previsione generale del contenuto dei programmi delle varie fasi e dei vari cicli del sistema e del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la "quota nazionale";
- (iv) la previsione e regolamentazione delle prove che consentono il passaggio ai diversi cicli;
- (v) la definizione degli *standard* minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi, nonché per il passaggio ai percorsi scolastici;
- (vi) la definizione generale dei "percorsi" fra istruzione e formazione che realizzano diversi profili educativi, culturali e professionali (cui conseguono diversi titoli e qualifiche, riconoscibili sul piano nazionale) e la possibilità di passare da un percorso all'altro;
- (vii) la valutazione periodica degli apprendimenti e del comportamento degli studenti del sistema educativo di istruzione e formazione, attribuito agli insegnanti della stessa istituzione scolastica;
- (viii) i principi della valutazione complessiva del sistema;
- (ix) il modello di alternanza scuola-lavoro, al fine di acquisire competenze spendibili anche nel mercato del lavoro;
- (x) i principi in materia di formazione degli insegnanti.

È opportuno rilevare che, pure con la sua pretesa di ampia riforma, la legge 53/2003 non sembra certo esaurire le "norme fondamentali" in materia di istruzione. In particolare, non possono che essere fatte rientrare in tale categoria quelle parti del Testo unico in materia di istruzione (D.Lgs. 297/94) che non appaiono ad oggi ancora completamente superate: così, ad esempio, le norme sul reclutamento del personale docente (artt. 398 e ss.). Ma appaiono esprimere certamente "norme generali" quantomeno lo stesso art. 21 della legge 59/97 (sull'autonomia delle istituzioni scolastiche), la recente riforma degli organi collegiali (D.Lgs. 233 del 1999), la legge 62/2000 sulla parità e scolastica e sul diritto allo studio ed all'istruzione).

In attuazione delle deleghe contenute nella legge 53/2003 sono stati adottati i seguenti decreti legislativi:

- D.Lgs. 19 febbraio 2004, n. 59 ("Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53");

- D.Lgs. 19 novembre 2004, n. 286 (“Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione, nonché riordino dell’omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53”);
- D.Lgs. 15 aprile 2005, n. 76 (“Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all’istruzione e alla formazione, a norma dell’articolo 2 comma 1 lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53”);
- D.Lgs. 15 aprile 2005 n. 77 (“Definizione delle norme generali relative all’alternanza scuola-lavoro a norma dell’articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53”);
- D.Lgs. 17 ottobre 2005, n. 226 (“Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione, a norma dell’articolo 2 della legge 28 marzo 2003, n. 53”);
- D.Lgs. 17 ottobre 2005, n. 227 (“Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell’accesso all’insegnamento, a norma dell’art. 5 della legge 28 marzo 2003 n. 53”).

Tale impianto normativo, rimasto sostanzialmente immutato, è stato implementato attraverso la legge n. 133/2008 che all’art. 64, commi 3 e 4 ha previsto, tra l’altro, l’adozione di regolamenti di delegificazione per modificare gli ordinamenti dei cicli di istruzione.

Sono stati così adottati i:

- D.P.R. 15 marzo 2010, recante “Revisione dell’assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei, ai sensi dell’articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”, registrato dalla Corte dei Conti il 1° giugno 2010, registro 9, foglio 213;
- D.P.R. 15 marzo 2010, recante “Norme concernenti il riordino degli istituti professionali, ai sensi dell’articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”, registrato dalla Corte dei Conti il 1° giugno 2010, registro 9, foglio 214;
- D.P.R. 15 marzo 2010, recante “Norme concernenti il riordino degli istituti tecnici ai sensi dell’articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”, registrato dalla Corte dei Conti il 1° giugno 2010, registro 9, foglio 215.
- Per la scuola dell’infanzia si era già provveduto, sempre con il medesimo impianto, con il D.P.R. 89/2009.

Si tratta di impianti ordinamentali fortemente centralistici che, tranne la possibilità della quota curricolare del 20% (sulla base degli indirizzi regionali), non lasciano alcuno spazio alle Regioni. In realtà anche tale quota curricolare è revocata in dubbio dalla circostanza che tutti i D.P.R. prevedono il tassativo rispetto del piano di razionalizzazione del personale docente previsto dall’art. 64, comma 1, l. 133/2008, volto ad innalzare il rapporto studenti/docenti ai parametri europei. Inoltre la dipendenza del personale docente dallo Stato e la stessa attribuzione del personale da parte degli uffici periferici dello stato (USR<sup>35</sup>) impedisce qualunque possibilità di programmazione da parte delle Regioni dell’offerta formativa.

Non a caso la maggioranza delle Regioni ha espresso parere sfavorevole sia sulla riforma dei licei, che sulla riforma degli istituti professionali.

<sup>35</sup> Uffici Scolastici Regionali.

- *La giurisprudenza della Corte costituzionale*

In questa situazione qualche importante indicazione di sistema giunge, non sorprendentemente, dalla Corte costituzionale che è già intervenuta su quasi tutti gli snodi più importanti del sistema quali: il finanziamento delle funzioni attribuite; il rapporto tra trasferimenti operati con la l. 59/1997 e la revisione costituzionale; il contenuto della materia “istruzione”; il rapporto scuola statale-scuola paritaria; i livelli essenziali delle prestazioni.

In materia di finanziamento delle funzioni, con la sent. 423/2004 ha affermato l’esistenza di un nesso indissolubile tra competenza legislativa e disponibilità della leva finanziaria, dichiarando l’illegittimità di vincoli di destinazione statali in materie che non competono più, nel quadro del Titolo V, alla competenza dello Stato.

Sul rapporto scuola statale-scuola paritaria, pur se solo incidentalmente, la Corte ha affermato che *“l’attribuzione di funzioni in ordine alla programmazione a livello regionale non abilita...le Regioni ad interferire con la individuazione, da parte dello Stato, dei requisiti che le scuole debbono possedere per ottenere il riconoscimento della parità”* (sent. 33/2005).

Sui livelli essenziali delle prestazioni, infine, la Corte è intervenuta a differenziare tali livelli da *standards* strutturali ed organizzativi che, in quanto tali, non necessariamente determinano un livello di prestazione collegato alla fruizione di un diritto, ma sono invece prevalentemente indirizzati ad incidere sull’assetto organizzativo delle strutture demandato alla potestà legislativa delle Regioni (sent. 120/2005).

Sul rapporto tra trasferimenti operati con la l. 59/1997 e la revisione costituzionale in ben due sentenze ha affermato che *“appare implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall’art. 138 del decreto legislativo 112 del 1998”* (sentt. 13/2004 e 423/2004).

In materia di programmazione, ma più in generale sul contenuto specifico della materia “istruzione”, la Corte ha affermato che sebbene *“l’esatta definizione delle rispettive sfere di competenza non potrà che essere oggetto di successivi affinamenti (data l’oggettiva complessità di un sistema in cui si intrecciano e intersecano norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle Istituzioni scolastiche), si può, comunque, assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica”* (sent. 13/2004). Tuttavia, ha concluso la Corte, la caducazione immediata della norma impugnata provocherebbe effetti ancor più incompatibili con la Costituzione, poiché rischierebbe di interrompere l’erogazione del servizio scolastico cui sono collegati diritti fondamentali della persona intestati principalmente a studenti e famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa. Pertanto, l’art. 22, comma 3, della legge n. 448 del 2001 *“deve continuare ad operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione di distribuire gli insegnanti tra le istituzioni scolastiche nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari ad evitare soluzioni di continuità del servizio, disagi agli alunni e al personale e carenze nel funzionamento delle Istituzioni scolastiche”*.

Sempre in tema di programmazione, la sentenza 200 del 2009 ha accolto parzialmente i ricorsi di numerose Regioni (Piemonte, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Puglia, Calabria, Basilicata, Sicilia, Abruzzo) dichiarando l’illegittimità di due disposizioni contenute nell’articolo 64 del decreto legge 112 del 25 giugno 2008, poi convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008, per violazione delle competenze regionali in materia di istruzione.

La dichiarazione di illegittimità colpisce le lettere f-bis ed f-ter del comma 4 dell’articolo 64 (introdotte con la legge di conversione) che prevedevano:

- la definizione tramite regolamento (di delegificazione) di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di dimensionamento della rete scolastica (cioè l'accorpamento, la fusione e/o la riduzione degli istituti scolastici sulla base di parametri numerici normalmente riferiti al rapporto docenti-studenti);
- la previsione di un regolamento (di delegificazione) per specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti nel caso di chiusura o di accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli Comuni.

Criteri e misure contenuti in tali regolamenti governativi, secondo la Corte, non possono considerarsi “*norme generali sull'istruzione*”, poiché hanno una “*diretta e immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali ed alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio che ben devono essere apprezzate in sede regionale*”. Pertanto, mentre invadono un campo sicuramente riservato alla competenza concorrente delle Regioni, esulano nel contempo dalle competenze statali e non legittimano l'adozione di regolamenti governativi.

Le conseguenze di tale importante monito di arretramento al Governo sono, al momento, almeno due.

La prima è che è divenuto illegittimo il regolamento adottato dal Ministero della P.I. in materia di dimensionamento il 20 marzo 2009, pubblicato nella G.U. del 2 luglio 2009 n. 151, in cui, appunto, il Ministero dettava (pur avendo ottenuto il parere favorevole in sede di Conferenza Unificata) i criteri per il dimensionamento della rete scolastica regionale. Non solo, ma il Ministero per il futuro dovrà astenersi dall'adottare atti normativi che incidano sulla programmazione della rete scolastica in sede regionale. Il punto non è di poco conto, poiché il dimensionamento della rete scolastica è strettamente connesso alla distribuzione dell'organico nazionale (docente ed ATA) tra le Regioni.

Per il prossimo triennio, infatti, saranno le misure di “razionalizzazione” del personale contenute nella stessa legge n. 133 del 2008 (incremento graduale di un punto del rapporto alunni/docenti allo scopo di accostarlo agli *standard* europei e revisione dei criteri e dei parametri fissati per la definizione delle dotazioni organiche del personale ATA in modo da consentire nel triennio 2009-2011 una riduzione complessiva del 17% della consistenza numerica della dotazione organica dell'anno 2007-2008) a determinare sia la programmazione dell'offerta formativa, sia lo stesso dimensionamento in termini di accorpamento o riduzione dei plessi scolastici, nonché di riduzione di classi ovvero di innalzamento del numero di studenti per classe.

Il venir meno del potere ministeriale di determinazione dei criteri di dimensionamento della rete scolastica regionale obbligherà le Regioni ad assumersi la gravosa, ma a questo punto inevitabile, responsabilità di ri-definire concordemente quelli attuali. La scarsità e riduzione di risorse in termini di personale (docente ed ATA) implicherà inevitabilmente un riequilibrio complessivo su scala nazionale della consistenza numerica delle classi e dell'impiego del relativo personale ATA. Non saranno più tollerabili, in altri termini, le attuali situazioni di squilibrio che vedono rapporti numerici alunni-docenti assolutamente differenti a seconda della parte del territorio nazionale in cui ci si colloca, e che vengono legittimate dalla richiesta “storica” di personale delle singole Regioni.

La seconda non meno importante conseguenza è che viene revocata in dubbio altra norma contenuta nell'art. 64 e cioè la lettera f) quinquies, la quale prevede un'Intesa sul dimensionamento della rete scolastica in sede regionale da siglare in Conferenza Unificata. La norma, pur non dichiarata incostituzionale dalla Corte, potrebbe non essere più ritenuta precettiva dalle stesse Regioni che si sono viste riconoscere dalla Corte la competenza in materia di dimensionamento. Esse, infatti, potrebbero, a questo punto, o richiedere un'Intesa

“forte” oppure, in caso di mancato raggiungimento della stessa, potrebbero provvedere autonomamente sulla base dei criteri di dimensionamento esistenti (quali, ad esempio, quelli contenuti nell’ancora vigente D.P.R. n. 233 del 1998).

In realtà, è l’intero art. 64 che dal punto di vista del Titolo V desta parecchie perplessità. Esso prevede infatti un “piano programmatico” nazionale (adottato con regolamenti delegati), cui si dovrebbero ispirare le programmazioni regionali, contenente criteri in parte sicuramente rientranti nella competenza statale (ridefinizione dei curricula vigenti nei diversi ordini di scuole, rimodulazione dell’attuale organizzazione didattica della scuola primaria...), altri di più dubbia competenza statale (revisione dei criteri per la formazione delle classi, revisione dei criteri per la determinazione dell’organico del personale ATA...).

Rispetto a tale norma, e alla sua filosofia di fondo, la sentenza della Corte appare largamente insoddisfacente, e perde di sicuro l’occasione per fare un ulteriore passo avanti rispetto a quelli già compiuti con le sentenze nn. 13/2004, 34/2005, 120 e 279 del 2005. In queste la Corte aveva compiuto un notevole sforzo interpretativo volto ad individuare il “cuore” delle competenze regionali in materia di istruzione: la programmazione dell’offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale e la programmazione della rete scolastica.

La prima (programmazione dell’offerta formativa integrata) ha lo scopo di superare l’insufficiente logica che oggi presiede la programmazione nazionale dell’offerta formativa e cioè la logica delle “cattedre” (gestita a livello nazionale dal Ministero), per approdare alla logica delle reali esigenze del sistema formativo del Paese, declinate nella diversità dei territori.

La seconda (la programmazione della rete scolastica regionale) è, meglio dovrebbe essere, consequenziale alla prima: il numero di classi e di istituti dovrebbe seguire la realizzazione degli obiettivi da perseguire (innalzamento delle capacità matematiche e scientifiche, sviluppo delle abilità di comprensione dei testi...).

In questo scenario la programmazione regionale dell’offerta formativa dovrebbe innestare un processo decisionale diverso che potrebbe sviluppare le sue virtuosità anche, e forse ancor di più, in un contesto di scarsità di risorse per cui, almeno inizialmente, si dovrebbe imporre una reale razionalizzazione delle attuali inefficienze.

La Corte nell’attuale sentenza pare, invece, rendere più difficoltoso, complicato e farraginoso questo percorso, introducendo l’idea che le programmazioni dell’offerta formativa siano due: una nazionale e una regionale. Tale conclusione, incomprensibilmente tratta dalla sentenza n. 13 del 2004, potrebbe continuare a legittimare l’idea che la determinazione dell’organico è dettata dalle “cattedre”, e non dalle esigenze di innalzamento qualitativo del sistema di formazione.

L’argomentazione che sorregge il ragionamento della Corte, peraltro, pare reintrodurre nell’architettura del sistema una modalità di operatività statale poco compatibile con il Titolo V: il “ritaglio” di una zona di competenza statale all’interno di materie di competenza regionale. Nessuno dubita che siano venute meno le esigenze di unitarietà del sistema (che anzi appaiono ancora più pressanti), ma ciò che lascia perplessi è che tali esigenze possano tradursi in concetti e strumenti organizzativi valevoli sicuramente nel contesto precedente, ma ora inadeguati a ricostruire l’unitarietà di un sistema ampiamente decentrato. Strumenti quali il “ritaglio” di ambiti di competenza statale in materie di competenza regionale, oppure il potere di indirizzo e coordinamento trasposto dalla Corte all’interno dei principi fondamentali presuppongono un sistema di poteri e responsabilità politiche essenzialmente in capo allo Stato che oggi è venuto meno, in forza sia del c.d. “terzo” decentramento di funzioni amministrative, sia della revisione del Titolo V.

- *La legge sul federalismo fiscale e le implicazioni in tema di istruzione: i LEP*

In tale complesso contesto è ora intervenuta, per la prima volta dalla revisione costituzionale del 2001, una legge dello Stato ad attuare in modo organico la formula contenuta nella lett. m) dell'art. 117, comma 2 della Costituzione, mostrando in tal modo di aderire all'impostazione unanimemente sostenuta in dottrina secondo cui la determinazione dei LEP "rappresenta la premessa ad ogni considerazione sull'assetto delle risorse"<sup>36</sup>.

La norma cardine, tra le molte dedicate ai LEP, è indubbiamente l'art. 8 secondo cui "*Al fine di adeguare le regole di finanziamento alla diversa natura delle funzioni spettanti alle regioni, nonché al principio di autonomia di entrata e di spesa fissato dall'articolo 119 della Costituzione,*" i decreti legislativi di attuazione dovranno classificare le spese delle Regioni tra: "*1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione; 2) spese non riconducibili al vincolo di cui al numero 1)*". Il terzo comma della stessa norma precisa, poi, che "*Nelle spese di cui al comma 1, lettera a), numero 1), sono comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti*".

Sulla falsariga di tale norma, l'art. 21, comma 3, nell'individuare in via transitoria le funzioni per cui i decreti legislativi dovranno prevedere le fonti di finanziamento fiscale e tributario, comprende tra quelle dei Comuni, le "*funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica (punto c) e le "funzioni del settore sociale" (punto d).*

Al comma successivo si prevede poi che, per quanto riguarda le funzioni delle Province, vi sono provvisoriamente comprese quelle relative all'istruzione pubblica, inclusa l'edilizia scolastica. Anche per tali funzioni, come già per quelle assolute dalle Regioni, i decreti legislativi di attuazione dovranno prevedere le modalità che consentano il loro finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard* (art. 11, comma 1, lett. b).

L'art. 27 specifica, inoltre, che gli obiettivi di perequazione e solidarietà sociale che si esplicitano nella copertura integrale del fabbisogno e del costo standard delle funzioni connesse ai LEP valgono anche per le Regioni a statuto speciale e, in tal senso, dovrà provvedersi alla modifica delle norme di attuazione degli statuti stessi.

Per facilitare l'entrata a regime dei complessi meccanismi di finanziamento delle funzioni previste dalla legge (compreso il meccanismo che distingue il finanziamento per il "tipo" di spesa a seconda che sia o meno connessa ai LEP), l'art. 22 prevede, ancora, interventi finalizzati agli obiettivi di cui al comma 5 dell'art. 119 e riguardanti anche "*le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche*".

La rilevanza della determinazione dei LEP ai fini dell'entrata a regime del federalismo fiscale è, infine, testimoniata dalla tempistica dettata dall'art. 2 a norma del quale nel termine di scadenza della delega deve essere adottato un decreto legislativo di "*determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2 dell'articolo 20*". Per evitare che una rinnovata individuazione dei LEP nei tre settori di materie indicate possa determinare un eccessivo slittamento dei tempi di attuazione della delega, l'art. 20 n. 2 prevede poi che "*La legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni. Fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni, già fissati in base alla legislazione statale*".

<sup>36</sup> Carinci (2008); nello stesso senso Osculati (2008), Bin (2008). Anche la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel Documento sui principi applicativi dell'art. 119 della Costituzione del 7 febbraio 2007 auspicava che tra i principi fondamentali vi fosse "l'assicurazione di costante ed integrale copertura dei costi standard dei livelli essenziali delle prestazioni".



Dall'analisi delle norme sopra richiamate emerge dunque che, in relazione all'individuazione dei LEP la legge in questione effettua due scelte rilevanti:

- a) in continuità con la legislazione precedente delimita (per ora) ai tre settori della sanità, assistenza ed istruzione gli ambiti in cui individuare i LEP da garantire su tutto il territorio nazionale;
- b) ugualmente in continuità con la legislazione precedente conferma gli attuali LEP, sino a loro nuova determinazione.

La prima delle due scelte, di natura squisitamente politica, conferma indirizzi che, come già in altri sistemi "federali", sono andati consolidandosi nel nostro Paese a partire dalla riforma sanitaria degli inizi degli anni Novanta, secondo cui la questione della individuazione dei LEP nasce contestualmente al decentramento di funzioni amministrative e non è disgiunta da obiettivi di razionalizzazione ed efficienza della spesa pubblica.

La seconda scelta, probabilmente dettata da motivazioni di opportunità politica, desta più di una perplessità. Come ora si vedrà, la individuazione dei LEP già operata dalla legge statale (come prevede esplicitamente il comma 2 dell'art. 20) presenta caratteri adeguati a soddisfare le esigenze cui essi sono finalizzati.

La situazione più problematica connessa all'attuazione della legge sarà probabilmente quella relativa al settore dell'istruzione. Rispetto ad esso sono previste due norme completamente asimmetriche rispetto alla situazione legislativa attuale.

Di LEP in materia di istruzione, infatti, tratta unicamente il d.lgs. 226/05 che tuttavia li individua quali limiti "*di principio*" all'attività legislativa ed amministrativa regionale (in particolare quella prevista dal d.lgs. 112/1998). E, infatti, i LEP previsti da tale decreto legislativo sono:

- Livelli essenziali dell'offerta formativa (art. 16)<sup>37</sup>;
- Livelli essenziali dell'orario minimo annuale e dell'articolazione dei percorsi formativi (art. 17)<sup>38</sup>;
- Livelli essenziali dei percorsi (art. 18)<sup>39</sup>;

<sup>37</sup> Così specificati: "a) il soddisfacimento della domanda di frequenza; b) l'adozione di interventi di orientamento e tutorato, anche per favorire la continuità del processo di apprendimento nei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore, nell'università o nell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché per il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti dello studente; c) l'adozione di misure che favoriscano la continuità formativa anche attraverso la permanenza dei docenti di cui all'articolo 19 nella stessa sede per l'intera durata del percorso, ovvero per la durata di almeno un periodo didattico qualora il percorso stesso sia articolato in periodi; d) la realizzazione di tirocini formativi ed esperienze in alternanza, in relazione alle figure professionali caratterizzanti i percorsi formativi". Si precisa, inoltre, che "ai fini del soddisfacimento della domanda di frequenza di cui al comma 1 lettera a), è considerata anche l'offerta formativa finalizzata al conseguimento di qualifiche professionali attraverso i percorsi in apprendistato di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276".

<sup>38</sup> Che concernono la garanzia di "un orario complessivo obbligatorio dei percorsi formativi di almeno 990 ore annue", nonché "l'articolazione dei percorsi formativi nelle seguenti tipologie: a) percorsi di durata triennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di qualifica professionale, che costituisce titolo per l'accesso al quarto anno del sistema dell'istruzione e formazione professionale; b) percorsi di durata almeno quadriennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di diploma professionale". A tal fine "le Regioni assicurano l'adozione di misure che consentano l'avvio contemporaneo dei percorsi del sistema educativo di istruzione e formazione".

<sup>39</sup> Che consistono in: a) "personalizzazione, per fornire allo studente, attraverso l'esperienza reale e la riflessione sull'operare responsabile e produttivo, gli strumenti culturali e le competenze professionali per l'inserimento attivo nella società, nel mondo del lavoro e nelle professioni"; b) "l'acquisizione [...] di competenze linguistiche, matematiche, scientifiche, tecnologiche, storico sociali ed economiche, destinando a tale fine quote dell'orario complessivo obbligatorio idonee al raggiungimento degli obiettivi indicati nel profilo educativo, culturale e professionale dello studente, nonché di competenze professionali mirate in relazione al livello del titolo cui si riferiscono" (gli standard minimi formativi relativi a tali competenze sono definiti con accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni ai fini della spendibilità nazionale ed europea dei titoli e qualifiche professionali conseguiti all'esito dei percorsi); c) "l'insegnamento della religione cattolica come previsto dall'Accordo che apporta modifiche al Concordato lateranense e al relativo protocollo addizionale [...] e dalle conseguenti intese, e delle attività fisiche e motorie"; d) "il riferimento a figure di differente livello, relative ad aree professionali definite, sentite le parti sociali, mediante accordi in sede di Conferenza unificata [...] recepiti con decreti del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di

- Livelli essenziali dei requisiti dei docenti (art. 19)<sup>40</sup>;
- Livelli essenziali della valutazione e certificazione delle competenze (art. 20)<sup>41</sup>;
- Livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi (art. 21)<sup>42</sup>.

Si tratta con tutta evidenza di formulazioni finalizzate a circoscrivere l'attività legislativa delle Regioni e non pensate, invece, allo scopo di individuare tipologie di prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale. Pertanto, esse risultano inutilizzabili quale base di partenza per la determinazione dei costi standard, che dovrebbe essere operata dal decreto legislativo di cui all'art. 2, comma 6.

Non solo ma, come sopra si accennava, la legge contiene due norme asimmetriche rispetto alla normativa appena richiamata.

La prima è quella secondo cui nelle spese per i LEP in istruzione sono comprese *“le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti”* (art. 8, comma 3). Tali funzioni, come noto, sono quelle relative al diritto allo studio, già trasferite con il D.P.R. n. 616 del 1977 e quelle relative alla programmazione dell'offerta di istruzione e di formazione professionale successivamente attribuite con il d.lgs. n. 112 del 1998.

Sia nell'uno che nell'altro caso si tratta di funzioni amministrative che molto poco hanno a che vedere con l'oggetto del d.lgs. 226/2005, e per le quali non si è ancora proceduto all'individuazione delle prestazioni concernenti i LEP.

La seconda norma è quella di cui al comma 2 dell'art. 8 secondo cui: *“Nelle forme in cui le singole regioni daranno seguito all'intesa Stato-Regioni sull'istruzione, al relativo finanziamento si provvede secondo quanto previsto dal presente articolo per le spese riconducibili al comma 1, lettera a), numero 1)”*.

L'Intesa cui ci si riferisce è in corso di definizione quale attuazione del *Master Plan delle azioni da porre in essere per realizzare compiutamente il Titolo V della Costituzione nel settore dell'istruzione* approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome il 14 dicembre 2006. Dopo tale passaggio le Regioni (sulla base anche di una condivisione di

*concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. Tali figure possono essere articolate in specifici profili professionali sulla base dei fabbisogni del territorio”*.

<sup>40</sup> Per cui le Regioni assicurano *“che le attività educative e formative siano affidate a personale docente in possesso di abilitazione all'insegnamento e ad esperti in possesso di documentata esperienza maturata per almeno cinque anni nel settore professionale di riferimento”*.

<sup>41</sup> In virtù dei quali le Regioni assicurano: a) *“che gli apprendimenti e il comportamento degli studenti siano oggetto di valutazione collegiale e di certificazione, periodica e annuale, da parte dei docenti e degli esperti [...]”*; b) *“che a tutti gli studenti iscritti ai percorsi sia rilasciata certificazione periodica e annuale delle competenze, che documenti il livello di raggiungimento degli obiettivi formativi”*; c) *“che, previo superamento di appositi esami, lo studente consegua la qualifica di operatore professionale con riferimento alla relativa figura professionale, a conclusione dei percorsi di durata triennale, ovvero il diploma professionale di tecnico, a conclusione dei percorsi di durata almeno quadriennale”*; d) *“che, ai fini della continuità dei percorsi, [...] il titolo conclusivo dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) assuma la denominazione di «diploma professionale di tecnico superiore»”*; e) *“che nelle commissioni per gli esami di cui alla lettera c) sia assicurata la presenza dei docenti e degli esperti di cui all'articolo 19”*; f) *“che le competenze certificate siano registrate sul «libretto formativo del cittadino» di cui all'articolo 2, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276”*.

<sup>42</sup> Che comportano – previo accordo in sede di Conferenza unificata: a) *“la previsione di organi di governo”*; b) *“l'adeguatezza delle capacità gestionali e della situazione economica”*; c) *“il rispetto dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dipendente dalle medesime istituzioni”*; d) *“la completezza dell'offerta formativa comprendente entrambe le tipologie di cui all'articolo 17, comma 1, lettere a) e b)”* [cioè triennale o quadriennale]; e) *“lo svolgimento del corso annuale integrativo di cui all'articolo 15, comma 6”* [cioè il corso integrativo che permette di accedere all'esame di stato per coloro che provengono dai corsi quadriennali di istruzione e formazione professionale]; f) *“l'adeguatezza dei locali, in relazione sia allo svolgimento delle attività didattiche e formative, sia al rispetto della normativa vigente in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, di prevenzione incendi e di infortunistica”*; g) *“l'adeguatezza didattica, con particolare riferimento alla disponibilità di laboratori, con relativa strumentazione per gli indirizzi formativi nei quali la sede formativa intende operare”*; h) *“l'adeguatezza tecnologica, con particolare riferimento alla tipologia delle attrezzature e strumenti rispondenti all'evoluzione tecnologica”*; i) *“la disponibilità di attrezzature e strumenti ad uso sia collettivo che individuale”*; l) *“la capacità di progettazione e realizzazione di stage, tirocini ed esperienze formative, coerenti con gli indirizzi formativi attivati”*.

massima del Ministero della Pubblica Istruzione delle linee di fondo di definizione della materia) hanno elaborato una proposta organica di attuazione del *Master plan*, licenziata l'8 aprile 2008 dalla IX Commissione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed approvata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni il 9 ottobre 2008.

La bozza di Intesa (in realtà Accordo, ex art. 9, comma 2, lett. c del d.lgs. 281/1997) è ora oggetto di condivisione, oltretutto con i Ministeri interessati, altresì con gli altri enti territoriali destinatari di funzioni amministrative nel settore e comprende i seguenti ambiti ed oggetti:

- a) criteri interpretativi per la ripartizione della funzione normativa;
- b) allocazione delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici dell'istruzione e dell'istruzione e formazione professionale;
- c) ripartizione delle risorse umane, strumentali ed economiche;
- d) organizzazione e gestione dei dati relativi al sistema formativo (con ciò intendendosi il sistema composto dall'istruzione e dall'istruzione e formazione professionale);
- e) adattamento attraverso opportune procedure al nuovo quadro istituzionale delle regole sui rapporti di lavoro e sulle relazioni sindacali;
- f) attuazione della sperimentazione di cui all'articolo 2, commi 417-425 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria per l'anno 2008).

Quanto ai LEP, la bozza di Accordo si limita a rinviarne la definizione nelle apposite sedi, enunciando unicamente i principi che dovranno presiederne l'enucleazione (*"i livelli essenziali delle prestazioni sono individuati prevedendo, comunque, il pieno coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali: a partire dalla definizione delle prestazioni; secondo il criterio della sostenibilità e della esigibilità, che è progressivamente garantita su tutto il territorio nazionale fino al raggiungimento di livelli ottimali; con modalità che coinvolgono tutti gli attori della scuola"*).

È indubbio che in tale contesto occorre fare anzitutto chiarezza normativa, fornendo interpretazioni plausibili e percorribili della legge in commento.

Il rinvio alla legislazione statale in vigore in materia di LEP (il d.lgs. 226/2005), infatti, pare ora fuori asse rispetto al disegno di attuazione del Titolo V che emerge dall'Intesa/Accordo di attuazione del *Master Plan* in cui confluiscono altresì gli esiti dei trasferimenti delle funzioni amministrative operati con la legge Bassanini.

Pertanto, è probabilmente la strada tracciata dall'Intesa/Accordo, in quanto frutto di reale concertazione tra gli enti interrelati all'erogazione del servizio, che dovrà essere percorsa per l'individuazione dei LEP<sup>43</sup>, salvo poi la loro riconduzione nei disegni di legge governativi di cui all'art. 7, comma 2 della legge n. 131/2003.

#### 4.5

##### **Le differenziazioni regionali possibili in prospettiva futura: la programmazione dell'offerta formativa e la gestione del personale**

Le due partecchie rilevanti del decentramento regionale attengono, dunque, alla programmazione dell'offerta formativa che implica la gestione del personale e la definizione dei LEP, che sono un'esigenza intrinseca al decentramento ma ora sono anche obbligatori, come prevede la legge 42/2009.

<sup>43</sup> Sull'individuazione dei LEP nella materia dell'istruzione sia consentito rinviare a Campione e Poggi (2009).

Per quanto riguarda il personale il vero nodo da sciogliere sul punto è il fabbisogno *standard* per Regione: qui bisogna evitare sia il criterio della spesa storica (vietato dalla legge sul federalismo fiscale in generale) sia quello della gestione meramente centralistica del Tesoro.

Sul punto si riportano le conclusioni dello studio più accurato effettuato in proposito:

*“Questi problemi potrebbero essere in parte superati (almeno nella fase di studio) se si utilizzassero tutte le informazioni a disposizione. In particolare, il MIUR dispone di un capitale informativo che potrebbe consentire la determinazione delle dotazioni standard di personale da assegnare alle Regioni, che però, sino ad oggi, è stato sfruttato solo parzialmente.*

*Il rapporto intermedio della Commissione tecnica per la finanza pubblica precisa che l'elaborazione di un modello per la programmazione del personale che fornisca nell'anno scolastico t-1, stime della pianta organica e del personale per l'anno scolastico sarebbe possibile incrociando le seguenti informazioni:*

- 1. localizzazione di tutti i plessi (e indicazione della scuola cui appartiene) per ordine, grado e tipologia di istruzione delle scuole;*
- 2. disponibilità di aule, capienza massima delle stesse e disponibilità delle altre strutture per plesso;*
- 3. stato delle stesse;*
- 4. distribuzione degli studenti normodotati, degli studenti diversamente abili e degli esiti scolastici per punto di erogazione e per anno di corso;*
- 5. iscrizioni alle prime classi per scuola e anno di corso;*
- 6. le matrici di transizione degli studenti da un anno all'altro per scuola, anno di corso e classe di appartenenza;*
- 7. iscrizioni ritardate per scuola e anno di corso;*
- 8. le attività sperimentali oltre a quelle previste dal curriculum standard per classe, anno di corso e plesso e le classi che svolgono il tempo pieno per plesso;*
- 9. la distinzione tra gli ambiti disciplinari di appartenenza degli insegnanti.*

*Le informazioni di cui al punto 1. sono presenti nell'anagrafe delle istituzioni scolastiche; quelle ai punti 2. e 3. sono disponibili nell'anagrafe dell'edilizia scolastica; le informazioni ai punti 4. e 6. sono disponibili, presso il MIUR, in modo disaggregato; le iscrizioni alle prime classi, di cui al punto 5., sono comunicate dalle scuole al Ministero nel mese di gennaio per la predisposizione degli organici di diritto. Le iscrizioni ritardate possono essere stimate senza che il modello perda di efficacia. Le informazioni di cui al punto 8. e 9. sono a disposizione del MIUR, e in particolare le informazioni sub 8. sono già state utilizzate nel modello prototipo sviluppato nel Quaderno Bianco.*

*La questione della stima dei fabbisogni standard di personale docente a livello regionale non è propriamente una novità per il MIUR. Nell'ambito dell'amministrazione centralistica il problema è molto simile a quello della corretta programmazione del personale. Infatti, in entrambi i casi occorre individuare l'allocazione ottimale del personale scolastico sul territorio.*

*In questi anni il Ministero ha elaborato stime relative alla dotazione di personale da assegnare agli Uffici scolastici regionali che potevano in qualche modo fornire una soluzione al problema attuale. Purtroppo la metodologia adottata, come evidenziato nel rapporto finale della Commissione tecnica per la finanza pubblica, presenta diversi punti critici, tra i quali il più importante si riferisce al fatto che le dotazioni sono state determinate replicando integralmente i dati storici, cristallizzando, in questo modo, l'allocazione delle risorse sul territorio.*

*La stima del fabbisogno standard ottenuto utilizzando la frontiera stocastica suggerisce, per tutti gli ordini di istruzione, una riduzione complessiva della dotazione di personale assegnato*

*per tutte le regioni (unica eccezione, la dotazione di personale per la scuola secondaria di II grado in Emilia Romagna). D'altra parte, questa tecnica fa riferimento alla frontiera efficiente, cioè al numero minimo di classi necessarie, dato il numero di alunni e date le variabili di contesto territoriale incluse nell'analisi. In aggregato, la tecnica della frontiera stocastica impone una riduzione complessiva del personale di circa il 29% rispetto a quanto utilizzato nel 2007/2008 mentre se lo standard è stimato con OLS prendendo la regione più virtuosa come riferimento, la riduzione richiesta scende a circa il 19%. Nella stima OLS basata sulla regione mediana, il fabbisogno complessivo è sostanzialmente pari a quello del 2007/2008 (-0,41%): in questo caso ciò che rileva è l'effetto di redistribuzione delle risorse complessive tra le diverse regioni. In termini di risorse da attribuire alle regioni, le tre stime forniscono un risultato molto simile. L'ordine (il rango) delle regioni che guadagnano e perdono, aggregando il personale dei diversi ordini di scuola, è molto simile tra le diverse stime: le prime tre regioni che perdono sono sempre Calabria, Basilicata e Sardegna; Friuli e Piemonte vengono subito dopo anche se non hanno lo stesso ordine nelle tre stime. Le regioni che guadagnano, o perdono meno, sono Marche ed Emilia Romagna, seguite da Liguria, Abruzzo e Umbria, anche se l'ordine non è sempre lo stesso.*

*La correlazione lineare tra le tre serie è nell'ordine dello 0,98. Questo può essere considerato un buon risultato poiché mostra che, indipendentemente dalla tecnica utilizzata, le regioni che dovrebbero vedersi assegnate meno/più risorse, in termini di docenti, sono sostanzialmente le medesime”.*

#### **4.6**

##### **Il rapporto tra sistema regionale-locale e le istituzioni scolastiche autonome**

In questo scenario, occorre però garantire le scuole nella selezione degli insegnanti, in coerenza con il loro POF (Piano dell'Offerta Formativa). La Regione datore di lavoro, in altri termini, non può meramente sostituirsi allo Stato con le medesime funzioni, pena la vanificazione dell'autonomia scolastica, oggi garantita a livello costituzionale.

Per cui, una volta effettuato il trasferimento del personale (dallo Stato alle Regioni) ed istituiti gli Albi regionali, saranno queste ultime a dover garantire alle scuole una provvista di personale coerente con il proprio POF.

In questa prospettiva la programmazione regionale potrebbe davvero, se gestita in maniera razionale e attenta ai bisogni reali delle scuole, costituire un passaggio rilevante.

Bisognerebbe, pertanto, operare con una molteplicità di strumenti combinati: certamente quello più efficace sarebbe il passaggio dalla graduatoria all'albo (per innestare una sorta di autoselezione tra persone motivate e non motivate e per evitare eccessive illusioni di collocamento) e il conferimento alle scuole di un *budget* che consenta la premialità sulla differenziazione di funzioni.

La differenziazione di funzioni deve investire, in primo luogo, sulla figura del DS (Dirigente Scolastico) e sulle sue responsabilità. Anche per essi occorrerebbe un albo e la possibilità per le scuole di sceglierli, coerentemente con il proprio POF. Alla Regione, poi, il compito di valutarne i risultati gestionali.

Conseguentemente, la programmazione della rete scolastica dovrebbe procedere secondo una procedura specifica (da dettare nella legge regionale):

1. la Regione con propria legge (concertata secondo le formule previste nello Statuto o da determinare) determina gli obiettivi formativi coerenti con la propria conformazione territoriale e la propria “vocazione”; detta parametri di razionalizzazione della rete e fissa

- altresì obiettivi da raggiungere attraverso l'offerta formativa (più licei di un certo tipo, più formazione degli adulti...);
2. la Provincia (d'intesa con i DS delle scuole comprese nel bacino) delinea il piano programmatico secondo le linee previste dalla legge regionale;
  3. i DS attingono dagli Albi la provvista di personale loro necessaria per il perseguimento del POF.

Il controllo e la vigilanza esercitati dalla Regione, a questo punto, vertono soprattutto sull'efficienza della gestione. Il punto è fondamentale perché se non si tiene sotto controllo la "spesa" e, dunque, l'efficiente gestione da parte del DS dell'erogazione del servizio, il decentramento dell'istruzione potrebbe diventare un mostruoso moltiplicatore della spesa pubblica, visto il numero degli istituti scolastici in Italia. Senza entrare nel "merito" delle scelte educative della scuola, la Regione, però, dovrebbe, comunque, verificare, controllare e monitorare continuamente la gestione alla luce del fabbisogno *standard*.

#### 4.7

##### La ridefinizione del ruolo dello Stato

Le competenze statali "legislative" (norme generali, principi fondamentali e LEP) dovrebbero così delinarsi:

- definizione dell'intero impianto del sistema (ad oggi completamente ridisegnata sull'impianto della l. 53/2003 e ultimata con le Indicazioni nazionali per tutti gli ordini di scuola);
- determinazione di regole uniformi per il reclutamento dei docenti (è in via di definizione il regolamento);
- stesura di una legge quadro per la contrattazione sindacale sul personale e di principi sulla contrattazione integrativa (regionale o delle scuole);
- realizzazione di un sistema nazionale di valutazione (potenziamento di INVALSI e creazione di un corpo ispettivo nazionale che assicuri unitarietà ma lavori in *team* con i diversi assessorati regionali cui vanno trasferiti gli USR);
- definizione dei LEP che attengono all'esercizio della funzione didattica (apprendimenti minimi, utilizzo tecnologie...);
- individuazione dei LEP connessi all'attuazione del diritto allo studio: anche qui come sopra e con l'annotazione che siccome la competenza sul diritto allo studio è "esclusiva" delle Regioni e la sua attuazione avviene generalmente a livello locale, tale individuazione non può che essere concertata (Conferenza Unificata);
- individuazione e distribuzione delle risorse (dalla spesa storica al fabbisogno *standard*);
- monitoraggio e controllo della spesa e definizione dei "piani di rientro";
- perequazione (non ripiano debiti).

#### 4.8

##### La definizione dei LEP

Sulle risorse finanziarie la parola ora passa all'attuazione del federalismo fiscale, soprattutto con riguardo al finanziamento dei LEP, espressamente previsto come obbligatorio dalla bozza Calderoli. L'unico modo possibile per attuare il federalismo in Italia, infatti, è risolvere il

problema della definizione dei LEP e di come debbano essere coperti, non attraverso la spesa storica ma con il sistema del costo *standard*.

La strada da percorrere è stato detto “*è obbligata: quantificare i trasferimenti complessivi e le assegnazioni ai singoli enti in base ad una valutazione dei costi oggettivi, escludendo quelli derivati da scelte autonome degli amministratori locali sul livello da offrire ai cittadini e/o sul livello di inefficienza organizzativa e gestionale da essi ritenuto tollerabile*”<sup>44</sup>.

È su questo punto, quello della definizione dei LEP e della loro copertura al costo *standard*, che potrebbe valutarsi:

- la capacità degli enti di una gestione più efficiente;
- la capacità dello Stato di varare un piano funzionale di interventi perequativi nel Sud del Paese per evitare che il divario tra le due parti del Paese diventi realmente drammatico, nella direzione che veniva peraltro indicata dal LIBRO BIANCO attraverso il PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE SULL’ISTRUZIONE.

Da un’indagine OCSE sui sistemi di perequazione operanti in 8 Paesi federali e regionali, tra i quali l’Italia, e su 10 Paesi unitari emerge che nel 2004 l’incidenza sul Pil delle risorse pubbliche destinate alla perequazione era mediamente del 2, 3%. Rispetto a questo valore l’Italia si colloca al 3%, superando Spagna (2,9%) e Germania (2%).

Il problema, ancora una volta, allora non riguarda l’entità della spesa per la perequazione ma come tali risorse vengono spese.

Occorre tuttavia chiarire che cosa si intende per LEP in riferimento all’istruzione.

Una prima lettura potrebbe essere quella - che potremmo definire di egualitarismo in uscita - secondo la quale i livelli essenziali debbano essere misurati in termini di *output*, e cioè di apprendimento. In questo modo gli obiettivi (e quindi i procedimenti di valutazione e finanziamento) sono da definire in termini di *skills* acquisiti dai partecipanti al sistema dell’istruzione, attraverso la funzione docente e un buon sistema nazionale di valutazione degli apprendimenti. In quest’ottica, il soddisfacimento dei livelli essenziali in tutte le Regioni implica che alle diverse Regioni debbano essere attribuite risorse in modo tale che il loro utilizzo efficiente garantisca a qualunque cittadino di ottenere un livello *standard* di apprendimento definito a livello centrale. È questa una lettura estrema di una prospettiva egualitaria applicata all’istruzione, in cui ciò che conta è che tutti i cittadini siano messi in grado di competere in modo paritario sul mercato del lavoro. Poiché il possesso di adeguati *skills* è uno degli elementi che contribuisce al soddisfacimento di tale condizione, ne deriva una giustificazione dell’intervento equalizzatore dello Stato in merito all’istruzione.

A questa visione se ne contrappone un’altra -che potremmo definire di egualitarismo in entrata- secondo la quale è compito dello Stato garantire che a tutti i cittadini sia assicurato un uguale insieme di servizi di istruzione. In altre parole, invece di richiedere l’equalizzazione dei livelli di apprendimento, ci si limita a chiedere l’equalizzazione delle principali variabili in grado di influenzare l’apprendimento.

Gli elementi che immediatamente vengono alla mente sono, oltre la dotazione di personale docente e non docente in misura appropriata: la formazione del personale docente; la dotazione di infrastrutture edilizie e tecnologiche; la dotazione di risorse finanziarie destinate alle famiglie meno abbienti e funzionali alla copertura di una parte dei costi dell’istruzione; il sostegno all’handicap e a tutte le situazioni di disagio. In questa prospettiva l’accento viene posto non tanto sul risultato del processo (gli apprendimenti), ma sul processo medesimo in quanto funzionalizzato alla realizzazione di un esito (gli apprendimenti).

<sup>44</sup> Buglione (2007, punto 3.1).

Il legislatore italiano ha seguito in un primo momento il primo orientamento. La legge n. 53 del 28 marzo 2003 che delega il Governo ad emanare i decreti legislativi per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e i decreti legislativi di attuazione (il decreto legislativo n. 59 del 19 febbraio 2004, per la definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione; il decreto legislativo 17 ottobre 2005 per la definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione; il decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 per la definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione; il decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77 che definisce le norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro) individuano i livelli essenziali quasi esclusivamente facendo riferimento alle caratteristiche che il servizio deve possedere (orari, percorsi, insegnamenti, ore di lezione frontale, ecc.) più che al livello di apprendimento.

Questo è d'altra parte forse giustificabile alla luce del fatto che, in Italia, non esiste un sistema di valutazione degli apprendimenti (a parte gli esami).

In un secondo momento, e principalmente con la legge di attuazione del federalismo fiscale, il legislatore pare mettere insieme anche la seconda prospettiva. L'attuazione della legge 42, infatti, sembra implicare quindi la definizione del vettore di *input* (principalmente, ma non soltanto, docenti) *standard* da mettere a disposizione di tutte le Regioni.

Probabilmente bisognerà mettere insieme le due prospettive, ma per fare questo occorre costruire un sistema nazionale di valutazione: valutazione degli apprendimenti (c'è già, l'INVALSI), valutazione delle scuole (non c'è), valutazione dei docenti (non c'è) e valutazione dei dirigenti.

Non si possono attribuire risorse in più se prima non si capisce se i cattivi risultati in termini di apprendimenti sono legati davvero al contesto difficile ovvero ad una gestione non oculata delle risorse a disposizione. Neppure si può premiare (scuole, docenti e dirigenti) se non si hanno parametri di qualità.



5.

## ISTRUZIONE SUPERIORE, COMPOSIZIONE SOCIALE E MERCATO DEL LAVORO: LA TOSCANA NEL CONTESTO NAZIONALE

In questo capitolo la riflessione si concentra su alcuni interrogativi inerenti il percorso di istruzione superiore e le variabili che più di altre lo influenzano. In particolare: come avviene la scelta della scuola superiore? Quali fattori determinano il successo scolastico? E cosa accade dopo aver conseguito il diploma? Ovvero come si concretizza la transizione scuola-lavoro?

I dati provengono dall'indagine sui "percorsi di studio e di lavoro dei diplomati", svolta dall'ISTAT con cadenza triennale con lo scopo di rilevare informazioni sulle condizioni di studio e di lavoro dei giovani a poco più di tre anni dal conseguimento del diploma di scuola secondaria superiore. La scelta di condurre le interviste tre anni dopo la conclusione della scuola secondaria superiore permette di raccogliere informazioni sul primo inserimento nel mondo del lavoro o sul percorso universitario in base alle scelte fatte dai ragazzi dopo aver conseguito il diploma.

L'indagine è di tipo campionario, con una significatività a livello regionale e, oltre a raccogliere le notizie anagrafiche e sulla famiglia di origine, approfondisce le caratteristiche del curriculum scolastico e della carriera universitaria –inclusa l'interruzione prima di aver conseguito un titolo- per coloro che hanno proseguito gli studi e le caratteristiche dell'attuale lavoro. Nel primo paragrafo si presenta un'analisi comparativa della Toscana nel contesto nazionale, mentre il secondo paragrafo si concentra sul "caso toscano".

### 5.1

#### Istruzione superiore e percorsi di studio: le differenze territoriali

Alla base della scelta della scuola superiore si trovano sicuramente una molteplicità di fattori che possiamo sintetizzare nelle caratteristiche della famiglia di origine, in termini sia di livelli di scolarizzazione che di reddito, nel background sociale e culturale, nei condizionamenti di tipo istituzionale provenienti dal sistema scolastico e, non ultimo, nelle caratteristiche del tessuto economico, nel suo grado di sviluppo e nella composizione per titolo di studio della forza lavoro.

Le differenze territoriali nelle scelte di istruzione superiore sono sicuramente condizionate dalle caratteristiche del sistema produttivo e del mercato del lavoro: nelle regioni del nord est, ad esempio, i ragazzi prediligono gli istituti professionali (20%, a fronte di una media nazionale del 17%) e tecnici, che preparano a un ingresso immediato nel mercato del lavoro una volta conseguito il diploma (Tab. 5.1). Ciò si deve alla presenza di una struttura produttiva costituita da molte piccole e medie imprese, spesso a conduzione familiare, che operano prevalentemente nei settori più tradizionali e che esprimono una domanda di lavoro polarizzata sui profili a bassa e media qualificazione.

Le maggiori iscrizioni ai licei si registrano nelle regioni del centro (34,5%, contro valori medi del 31%), ma ciò è imputabile per gran parte al contributo del Lazio dove il diploma liceale costituisce un viatico naturale all'iscrizione all'università (spesso in percorsi di studio giuridici o politico-sociali) e poi all'ingresso nel pubblico impiego, che si conferma il principale

attrattore di forza lavoro qualificata<sup>45</sup>. La Toscana, infatti, ha una quota di iscritti ai licei pari al 31%, di ben 3,5 punti percentuali inferiore a quella della media dell'area geografica a cui appartiene, nella quale il Lazio è anche la regione più popolosa.

Tabella 5.1  
TIPO DI SCUOLA PER TERRITORIO  
Valori %

Area geografica	Professionale	Tecnico	Licei	Magistrale	Artistico	TOTALE
Nord-Ovest	17,9	40,7	30,6	7,3	3,5	100
Nord-Est	20,2	41,0	28,3	6,7	3,8	100
Centro	16,2	39,2	34,5	6,1	3,9	100
di cui: Toscana	18,1	37,8	31,0	8,3	4,9	100
Sud	17,1	40,2	29,6	9,9	3,2	100
Isole	13,3	43,7	29,7	9,8	3,5	100
ITALIA	17,0	40,7	30,6	8,1	3,5	100

Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

La scelta della scuola superiore sembra anche preludere a una canalizzazione del percorso scolastico tale per cui coloro che conseguono un diploma di scuola professionale ottengono votazioni più basse rispetto a chi consegue un diploma tecnico e, in misura maggiore, la maturità in un liceo. Questo è un primo dato che deve essere rilevato senza particolari differenze territoriali (Tab. 5.2).

D'altra parte, però, coloro che conseguono un diploma professionale al sud e nelle isole sono maggiormente polarizzati su votazioni basse (rispettivamente il 39% e il 38,5% ha un voto compreso tra 60 e 69/100 a fronte di una media nazionale del 37,7%), mentre proprio in Toscana la quota di coloro che superano i 90/100 è piuttosto elevata (17,6% con un dato medio nazionale e dell'area centrale del 16,5%).

L'area meridionale del paese si caratterizza pertanto per performance mediocri dei ragazzi che frequentano gli istituti professionali e tecnici e per risultati brillanti di coloro che ottengono un diploma liceale (il 39% ottiene un voto elevato, percentuale superiore di oltre tre punti a quella italiana). Ciò potrebbe essere connesso con il modello prevalente in base al quale vengono fatte le scelte scolastiche in età precoce: al sud più che altrove il processo di decisione al momento di iscriversi alla scuola superiore si lega alla probabilità di riuscita scolastica tale per cui c'è un appiattimento verso il basso nei professionali e, in minor misura, nei tecnici, mentre i ragazzi che si iscrivono ai licei, oltre a possedere condizioni socioeconomiche e culturali migliori, hanno elevate potenzialità di successo scolastico e sono già orientati verso un percorso formativo più lungo.

<sup>45</sup> I bassi livelli di istruzione della popolazione italiana rispetto a quelli osservati negli altri paesi europei trovano giustificazione proprio nel fatto che, con l'eccezione del settore pubblico (che include, oltre alla PA, anche la sanità e l'istruzione), il sistema produttivo italiano richiede prevalentemente profili con qualifiche medio-basse, generando spesso fenomeni di *mismatch* tra le competenze acquisite dall'offerta di lavoro (i giovani laureati) e quelle richieste dalla domanda (le imprese del settore privato, a prevalente vocazione manifatturiera).

Tabella 5.2  
TIPO DI SCUOLA E VOTO DI MATURITÀ PER TERRITORIO  
Valori %

Regione	Professionale					Tecnico					Liceo				
	60-69	70-79	80-89	90-100	TOTALE	60-69	70-79	80-89	90-100	TOTALE	60-69	70-79	80-89	90-100	TOTALE
Nord-Ovest	37,7	29,8	17,3	15,2	100	38,7	27,1	16,1	18,1	100	24,6	22,5	21,2	31,7	100
Nord-Est	36,1	29,9	16,9	17,1	100	31,7	26,9	19,8	21,5	100	21,2	23,4	22,0	33,4	100
Centro	37,6	28,1	17,9	16,5	100	35,6	27,5	15,8	21,0	100	20,5	27,3	19,8	32,5	100
di cui: TOSCANA	33,1	28,9	20,4	17,6	100	36,6	25,8	17,6	20,0	100	23,0	24,4	19,9	32,6	100
Sud	38,6	26,0	17,7	17,7	100	37,7	25,3	17,1	19,9	100	17,8	22,8	20,6	38,9	100
Isole	38,5	28,8	17,9	14,7	100	34,2	28,1	19,5	18,2	100	18,2	20,1	19,8	41,9	100
ITALIA	37,7	28,2	17,5	16,5	100	36,1	26,8	17,4	19,7	100	20,3	23,4	20,6	35,7	100

Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

Chi si iscrive a un liceo prende una decisione che implica la prosecuzione degli studi con l'iscrizione all'università: è quanto viene confermato dalla tabella 5.3, e non solo per la Toscana. Tra i diplomati, infatti, meno di uno su tre (32%) di coloro che hanno frequentato un istituto professionale si iscrive all'università, quota che supera il 55% (53% è la media nazionale) per chi proviene da un istituto tecnico e che raggiunge il 94% per chi ha conseguito la maturità liceale.

Tabella 5.3  
TIPO DI SCUOLA E ISCRIZIONE ALL'UNIVERSITÀ PER TERRITORIO  
Valori %

	Professionale		Tecnico		Licei		TOTALE	
	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si
Nord-Ovest	68,2	31,8	44,6	55,4	3,8	96,2	34,3	65,7
Nord-Est	71,8	28,2	46,8	53,2	3,5	96,5	37,4	62,6
Centro	68,9	31,1	46,3	53,7	6,3	93,7	34,4	65,6
di cui: TOSCANA	67,8	32,2	44,2	55,8	6,4	93,6	34,8	65,2
Sud	71,7	28,3	48,7	51,3	4,6	95,4	37,1	62,9
Isole	76,2	23,8	47,8	52,2	4,5	95,5	36,5	63,5
ITALIA	71,0	29,0	47,0	53,0	4,7	95,3	36,0	64,0

Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

La scelta della scuola superiore si conferma, pertanto, il primo momento di differenziazione dei comportamenti scolastici che separa chi opta per un percorso liceale da chi si indirizza verso un percorso di istruzione di altro genere. E ciò trova conferma anche analizzando la condizione occupazionale a tre anni dal conseguimento del diploma, poiché, a differenza di quanto accade per gli iscritti all'università, gli occupati prevalgono tra chi ha frequentato un professionale (83%), rispetto a chi ha un diploma tecnico (82%) o liceale (63%) (Tab. 5.4).

Tabella 5.4  
TIPO DI SCUOLA E CONDIZIONE OCCUPAZIONALE A TRE ANNI DAL DIPLOMA  
Valori %

	Professionale		Tecnico		Licei		TOTALE	
	Non occupato	Occupato	Non occupato	Occupato	Non occupato	Occupato	Non occupato	Occupato
Nord-Ovest	9,0	91,0	9,2	90,8	34,5	65,5	13,3	86,7
Nord-Est	9,4	90,6	9,6	90,4	45,1	54,9	13,9	86,1
Centro	13,2	86,8	14,1	85,9	26,6	73,4	16,6	83,4
di cui: TOSCANA	10,8	89,2	8,9	91,1	27,7	72,3	12,9	87,1
Sud	25,0	75,0	26,2	73,8	40,5	59,5	28,9	71,1
Isole	27,3	72,7	26,9	73,1	45,7	54,3	30,6	69,4
ITALIA	16,9	83,1	18,2	81,8	37,3	62,7	21,3	78,7

Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

Con riferimento a questo indicatore, però, le differenze territoriali sono piuttosto consistenti: nelle aree di piccola impresa del nord-est e del centro (inclusa la Toscana), infatti, la domanda di lavoro si orienta verso profili che hanno competenze tecniche, che possono essere impiegati in diverse mansioni, soprattutto se hanno una buona conoscenza dell'inglese e dell'informatica. Ma nelle aree distrettuali anche chi ha un diploma professionale ha ottime opportunità di inserimento nel mercato del lavoro in professioni meno qualificate del ciclo di produzione. I tassi di disoccupazione sono, infatti, piuttosto bassi: rispettivamente pari al 9% nel nord-est e al 13% nell'Italia centrale. Piuttosto difficile si presenta, invece, la situazione occupazionale nelle regioni del Sud e nelle isole: in presenza di una domanda di lavoro razionata, infatti, le imprese optano per l'assunzione di personale in possesso di titoli di studio elevati, con un'evidente penalizzazione dei diplomati.

Parzialmente diversa è la situazione per chi ha interrotto gli studi dopo un diploma liceale: la percentuale di occupati diminuisce un po' ovunque, ma le differenze territoriali si riducono molto. Trovare un lavoro con un diploma generalista si rivela indubbiamente più difficile, anche nelle regioni del nord-est, dove la quota di disoccupati supera il 45%.

## 5.2

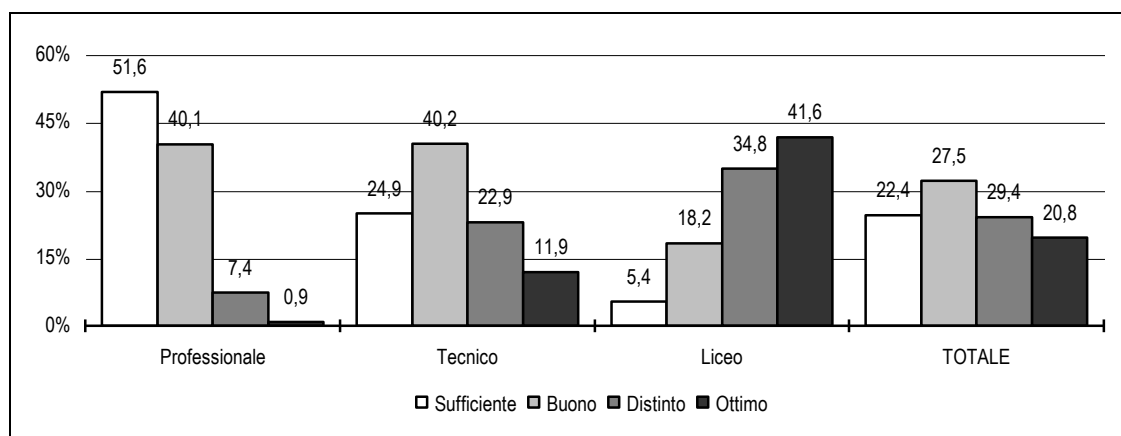
### Quanto contano il contesto familiare e il percorso di studio nelle scelte (e nelle performance) scolastiche? Un focus sulla Toscana

- *La scelta*

Focalizziamo adesso l'attenzione sulla Toscana, al fine di approfondire quali sono le variabili individuali (come il genere o la regolarità del percorso di studi), familiari (il titolo di studio e le condizioni economiche dei genitori) e culturali che influenzano più di altre il percorso di studi superiori.

Il rendimento scolastico si conferma pesare molto sulla scelta: all'aumentare del giudizio di licenza media, infatti, diminuisce la quota di ragazzi iscritti al professionale -dove oltre la metà (52%) è stata promossa con sufficiente e solo l'1% con ottimo- e cresce quella degli iscritti ai licei (dal 5% con sufficiente al 18% con buono al 35% con distinto e 42% con ottimo) (Graf. 5.5).

Grafico 5.5  
TIPO DI SCUOLA E GIUDIZIO DI LICENZA MEDIA  
Valori %



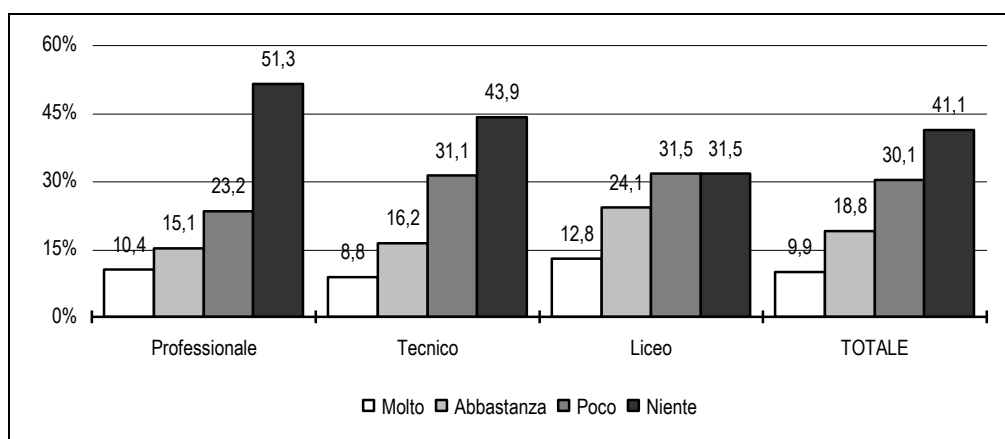
Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

Il giudizio di licenza media non solo si conferma rappresentativo della storia dello studente e dei suoi risultati scolastici precedenti, ma fornisce anche indicazioni sul grado di rigidità del sistema scolastico nell'orientare i ragazzi nella scelta della scuola superiore quasi esclusivamente sulla base della loro storia scolastica. In sintesi, si assiste a una sorta di separazione fra gli studenti più bravi, indirizzati verso i licei, e quelli che ottengono performance peggiori, indirizzati verso percorsi di studio più orientati al lavoro e meno finalizzati alla continuazione degli studi dopo il diploma.

Sulla scelta influisce poi il ruolo giocato dalla famiglia: una quota piuttosto ridotta di ragazzi afferma di essere stato molto (10%) o abbastanza (19%) influenzato dai genitori, ma le differenze tra gli iscritti ai diversi percorsi di studio non sono trascurabili (Graf. 5.6). Oltre la metà (51%) di coloro che frequentano un professionale ha scelto la scuola superiore in modo totalmente autonomo, ma tale percentuale diminuisce progressivamente tra chi frequenta un tecnico (44%) o un liceo (31,5%).

Questo differente atteggiamento della famiglia di origine può essere riconducibile alla classe sociale di appartenenza che, se elevata, esercita ancora oggi una influenza specifica sulla propensione dei ragazzi a scegliere il liceo, indipendentemente dalle caratteristiche del sistema scolastico e dalle inclinazioni individuali. Tra chi, all'opposto, si iscrive a un professionale la scelta potrebbe essere influenzata da un'omologazione dei comportamenti tra i compagni di classe o il gruppo di amici.

Grafico 5.6  
TIPO DI SCUOLA E INFLUENZA DELLA FAMIGLIA NELLA SCELTA DELLA SCUOLA  
Valori %



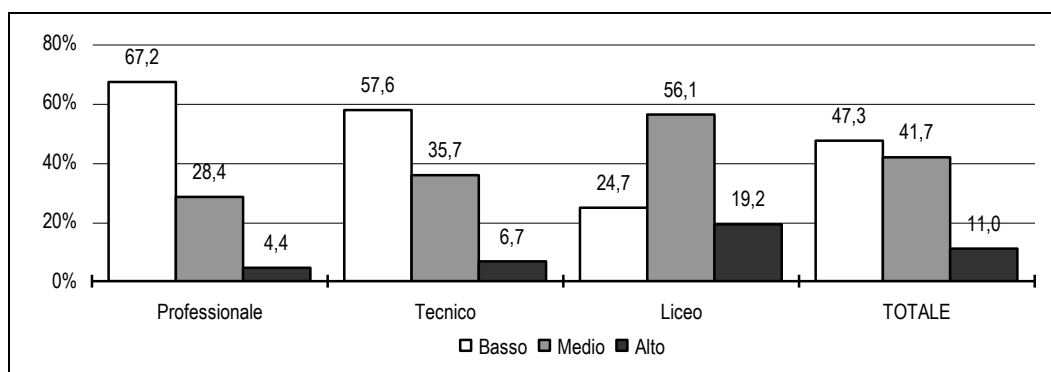
Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

Anche il titolo di studio dei genitori influenza il percorso di studio dei figli: analisi empiriche<sup>46</sup> dimostrano che il capitale umano si trasferisce da una generazione all'altra ed è più difficile realizzare processi di mobilità sociale ascendente per coloro che hanno genitori con bassi titoli di studio. Questa correlazione è qui esemplificata dalla relazione tra il tipo di scuola frequentato dal figlio e il titolo di studio della madre: anche se i dati dell'indagine non mostrano rilevanti differenze tra i genitori, il riferimento alla madre è più frequente poiché è quest'ultima che all'interno del nucleo si occupa maggiormente della cura e dell'educazione dei figli e che, pertanto, riveste un ruolo di primo piano anche nelle scelte scolastiche.

<sup>46</sup> Ad esempio, si vedano: Mocetti S. (2007); Baici *et. al.* (2007).

Tra i ragazzi che si iscrivono a un professionale il 67% ha una madre poco scolarizzata, percentuale che diminuisce al 58% tra chi sceglie un tecnico e raggiunge il 25% tra i liceali (Graf. 5.7). Un orientamento opposto contraddistingue i figli delle diplomate -che costituiscono il 28% degli iscritti ai professionali, il 36% ai tecnici e oltre la metà (56%) dei liceali- e delle laureate -che sono il 4% degli iscritti a un professionale, il 7% di coloro che frequentano i tecnici e oltre il 19% dei liceali.

Grafico 5.7  
TIPO DI SCUOLA E TITOLO DI STUDIO DELLA MADRE  
Valori %



Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

Le caratteristiche culturali, sociali ed economiche della famiglia innestano, pertanto, un processo causale in base al quale i figli di genitori istruiti tendono ad avere un miglior rendimento scolastico che implica una maggiore probabilità di iscriversi a un liceo piuttosto che a un indirizzo tecnico o professionale. Permane anche una sorta di immobilismo sociale riconducibile all'influenza del background familiare sulla carriera scolastica e, come vedremo più avanti, lavorativa dei figli che solo raramente riescono, con difficoltà e sacrifici, a eludere un percorso già delineato.

Ciò potrebbe inoltre dimostrare una certa inefficacia del sistema scolastico italiano, incapace di compensare le differenze preesistenti nei *background* socio-culturali e di modificare la stratificazione sociale di origine.

- *L'esito*

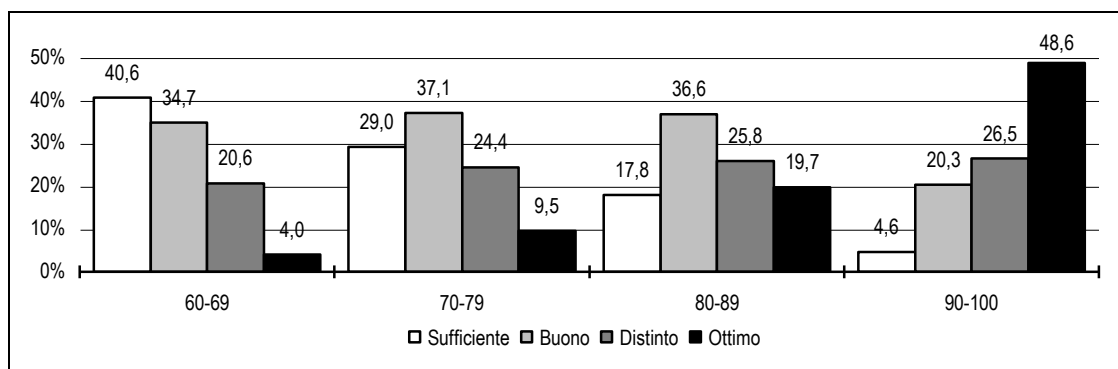
Un ulteriore elemento di analisi è costituito dal rendimento degli studenti e, in particolare, dell'esito all'esame finale per il conseguimento del diploma. Tale indicatore rappresenta una misura dell'adattamento scolastico "che si manifesta attraverso la capacità di sfruttare le occasioni di apprendimento, crescita e socializzazione offerte dalla scuola" (Ghione, 2005), ed è in generale un elemento di sintesi dell'intero percorso nella scuola secondaria.

A un giudizio elevato all'esame di licenza media si associa una votazione alta anche al diploma: il destino scolastico si conferma, pertanto, legato alle performance precedenti. Non solo: gli studenti degli istituti professionali e, in minor misura, dei tecnici, come già messo in luce dall'ultimo rapporto sull'istruzione in Toscana (IRPET, 2009), presentano i curricula scolastici più irregolari e un maggior rischio di continuare ad avere insuccessi nel percorso di istruzione e di concluderlo con un voto di maturità modesto.

Il 41% dei diplomati con una votazione compresa tra i 60 e i 69/100 ha concluso la scuola media inferiore con un giudizio di sufficienza, mentre tale percentuale diminuisce all'aumentare del voto di diploma rispettivamente al 29% (70-79/100), al 18% (80-89/100) e al 5% (90-

100/100) (Graf. 5.8). All'opposto, i dati evidenziano un progressivo aumento dei ragazzi che hanno ottenuto un giudizio di licenza media tra il distinto e l'ottimo al crescere del voto di diploma (si noti che il 49% di coloro che si diplomano con il massimo dei voti è uscito dalle medie inferiori con un giudizio di ottimo).

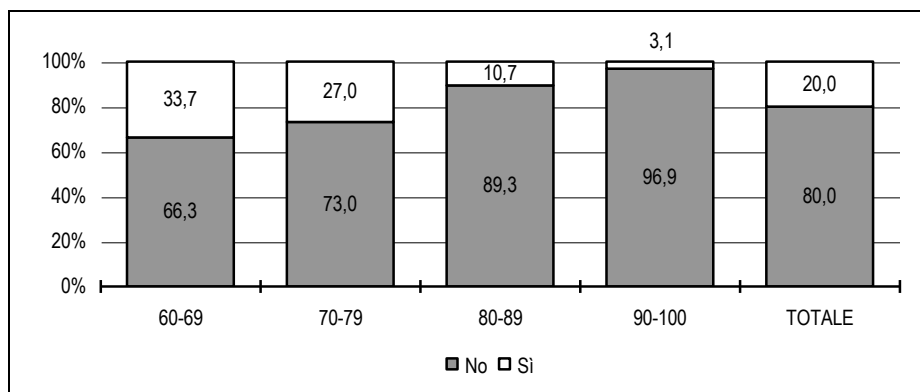
Grafico 5.8  
VOTO DI MATURITÀ E GIUDIZIO DI LICENZA MEDIA  
Valori %



Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

La probabilità di ottenere una votazione elevata alla maturità è negativamente correlata con il ritardo accumulato: in generale, la percentuale di studenti con un percorso di studio non regolare decresce all'aumentare del voto di maturità passando da un terzo di coloro che ottengono una votazione bassa (tra i 60 e i 69/100) a circa un quarto (27%) dei ragazzi che ottengono un diploma con una votazione tra i 70 e i 79/100, fino a diminuire in modo considerevole per i voti medio-alti (attestandosi rispettivamente all'11% e al 3%) (Graf. 5.9).

Grafico 5.9  
VOTO DI MATURITÀ E PRESENZA DI BOCCIATURE  
Valori %



Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

Inoltre, gli esiti per classi di voto sono differenziati anche per indirizzo. È, infatti, più probabile che gli studenti che raggiungono un voto elevato abbiano frequentato i licei, mentre la maggior parte di coloro che ottengono voti bassi proviene dagli istituti professionali o dai tecnici.

Nella tabella 5.10 si stima la probabilità<sup>47</sup> di ottenere un voto alto alla maturità date determinate caratteristiche individuali e familiari e come questa possa variare al cambiare di tali caratteristiche. Le variabili predittive inserite nel modello sono: il genere, il giudizio di licenza media, essere in ritardo negli studi (in conseguenza di una bocciatura o di un ritiro non formalizzato), il titolo di studio della madre. L'individuo tipo si caratterizza per essere un maschio, che ha ottenuto un giudizio di licenza media pari a sufficiente pur non avendo sperimentato bocciature e con una madre con un basso titolo di studio (licenza media o elementare).

L'influenza delle variabili esplicative è riportata non soltanto attraverso la stima del valore del coefficiente associato, ma anche attraverso la misurazione dell'effetto marginale. In particolare, quest'ultimo misura la variazione della probabilità di ottenere una votazione elevata che deriva dalla variazione di uno dei caratteri -fermi restando gli altri- rispetto a quelli previsti per l'individuo tipo.

Tabella 5.10  
STIMA DELLA PROBABILITÀ DI OTTENERE UN VOTO ALTO ALLA MATURITÀ

	Coefficiente	Effetto marginale	P> z
Costante	-2,508		0,00
Femmina	0,466	6,9%	0,00
Giudizio licenza media: buono	0,714	11,5%	0,00
Giudizio licenza media: distinto/ottimo	2,002	34,1%	0,00
Titolo di studio della madre: medio	0,052	0,8%	0,10
Titolo di studio della madre: alto	0,260	4,2%	0,00
Bocciato	-1,478	-16,5%	0,00

Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

Si conferma, in primo luogo, l'effetto positivo del giudizio di licenza media al crescere del quale aumentano le probabilità di raggiungere un voto elevato alla maturità (rispettivamente dell'11,5% con buono e del 34% con un giudizio di distinto od ottimo) e quello negativo di un percorso scolastico non regolare, che fa diminuire le probabilità del 16,5%. Si conferma anche l'influenza del titolo di studio della madre, e quindi, indirettamente, del contesto sociale e culturale di appartenenza, che ha infatti un effetto positivo sul voto di diploma: aumenta dell'1% con una madre diplomata e del 4% nel caso in cui sia laureata. Deve, però, essere sottolineato che, quantomeno sulla votazione finale, il percorso di studi -più o meno accidentato, più o meno brillante- incide maggiormente delle caratteristiche della famiglia di origine, che, come vedremo, assume più importanza nelle scelte di istruzione dei ragazzi. Ciò si lega al maggior valore che i genitori istruiti danno all'investimento in capitale umano e alla loro influenza sulle scelte scolastiche dei figli, più orientate verso i licei indipendentemente dai risultati scolastici precedenti.

Tra le variabili significative anche il genere che conferma la maggiore probabilità (pari al 7%) delle ragazze di diplomarsi con un voto superiore ai 90/100: a parità di altre condizioni, infatti, è noto il diverso e più elevato rendimento delle ragazze rispetto ai coetanei maschi sia in termini di permanenza nel percorso di istruzione (minori abbandoni e interruzioni) sia in termini di esiti (maggiori esiti positivi e migliori votazioni agli esami di licenza superiore). Del resto, le differenze tra i due generi sono probabilmente riconducibili a caratteristiche di natura

<sup>47</sup> Per la stima dell'impatto si utilizza il modello di regressione logistica, ovvero una specificazione del modello lineare generalizzato: si tratta, cioè, di una regressione applicata nei casi in cui la variabile dipendente  $y$  è di tipo dicotomico, riconducibile ai valori 0 e 1.



“biologica”, difficilmente eliminabili anche attraverso interventi volti alla riduzione del fenomeno della dispersione.

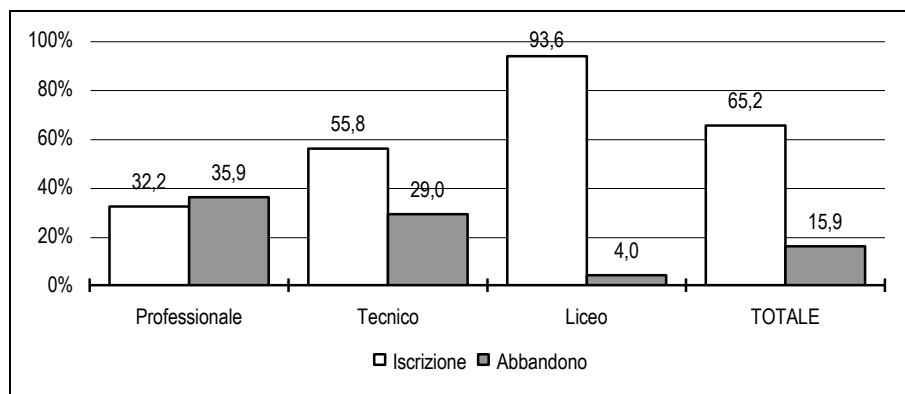
La votazione conseguita all’esame di maturità sembra, pertanto, dipendere soprattutto dalla carriera scolastica. Si evidenzia, inoltre, un’interdipendenza tra due fattori e un effetto congiunto di due elementi: i ragazzi che hanno accumulato ritardi già nel percorso di istruzione obbligatoria o hanno ottenuto un basso giudizio di licenza media hanno maggiore probabilità di iscriversi a un professionale; allo stesso tempo chi frequenta un liceo ha meno probabilità di essere in ritardo nel percorso di studi e ha maggiore probabilità di conseguire una votazione più elevata all’esame di Stato.

- *Cosa succede dopo il diploma?*

Il tipo di diploma conseguito influenza in modo rilevante la probabilità di iscriversi all’università: gran parte dei diplomati provenienti dai licei prosegue gli studi (94%), tra chi ha frequentato un istituto tecnico l’iscrizione all’università rimane la scelta predominante (56%) ma numerosi (44%) sono anche coloro che decidono di interrompere il proprio percorso formativo; negli indirizzi professionali, invece, prevale la quota dei ragazzi che interrompono gli studi dopo il diploma (68%).

Non solo: chi proviene da un liceo ha molte meno probabilità di abbandonare l’università prima del conseguimento di un titolo di studio (4%) rispetto a chi frequenta un tecnico (29%) o un professionale (36%) (Graf. 5.11). Iscriversi al liceo può, pertanto, costituire una scelta di lungo periodo che comprende la prosecuzione degli studi fino al conseguimento della laurea: ciò dipende indubbiamente da più fattori, tra i quali rivestono un ruolo di primo piano il grado di istruzione dei genitori, il giudizio di licenza media e il voto di diploma.

Grafico 5.11  
TIPO DI SCUOLA, ISCRIZIONE E ABBANDONO DELL’UNIVERSITÀ  
Valori %



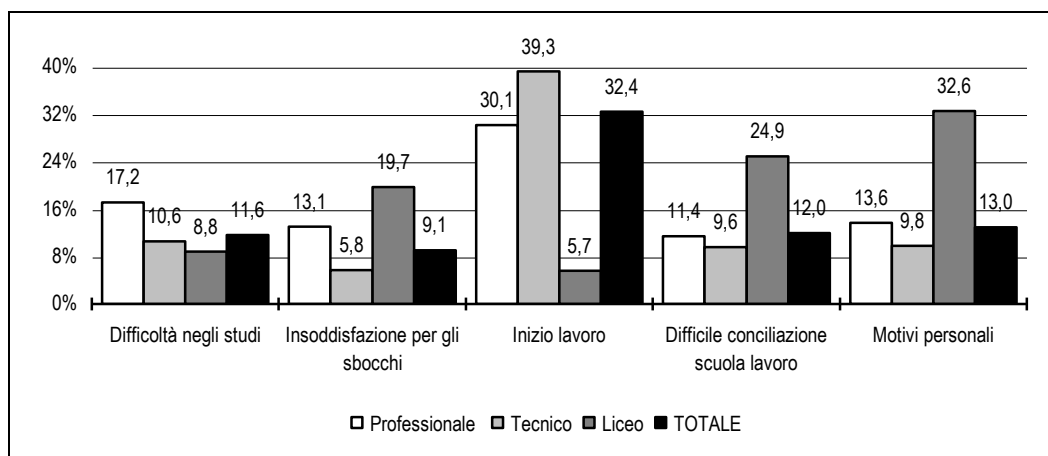
Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

Anche con riferimento al motivo dell’abbandono degli studi si rilevano significative differenze sulla base del percorso di istruzione seguito: la maggior parte dei giovani che lasciano l’università anzitempo attribuisce tale scelta al fatto di aver trovato un lavoro in linea con le proprie aspettative (32%). A trovare uno sbocco professionale proficuo sono, però, soprattutto i diplomati dei tecnici (39%) e dei professionali (30%) (Graf. 5.12).

Solo il 6% dei ragazzi usciti da un liceo ha trovato una nuova occupazione, mentre per questi ultimi tra i motivi più frequenti di abbandono dell’università ci sono: i fattori personali (33%) legati alle condizioni di salute e familiari, la difficoltà di conciliare lo studio con

un'occupazione iniziata precedentemente all'iscrizione all'università (25%) e l'insoddisfazione per gli sbocchi professionali offerti dal corso frequentato (20%). L'iscrizione a un liceo si conferma, pertanto, un viatico naturale verso la prosecuzione del percorso formativo fino alla laurea, mentre risulta una scelta sicuramente meno in linea con la decisione di cercare un lavoro dopo il diploma.

Gráfico 5.12  
TIPO DI SCUOLA E MOTIVO DELL'ABBANDONO DELL'UNIVERSITÀ  
Valori %



Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

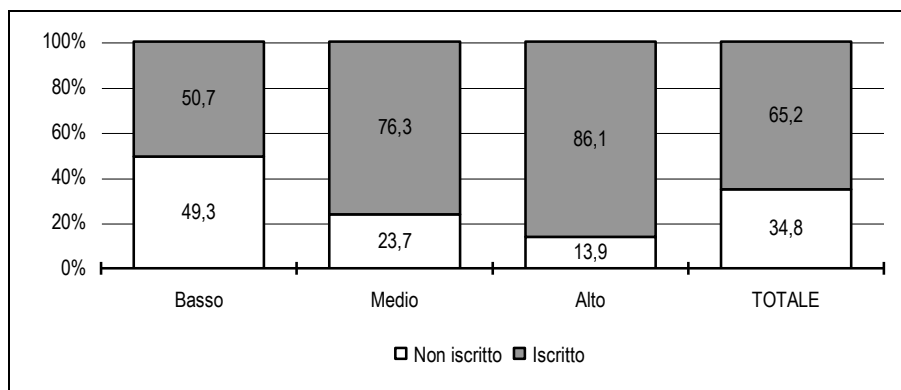
Da non dimenticare, inoltre, come la difficoltà degli studi universitari è avvertita soprattutto da coloro che provengono dai professionali (17%) e in misura molto minore dai tecnici (11) e dai licei (9%), a dimostrazione del fatto che è proprio il tipo di scuola a canalizzare, con differenti materie e all'interno delle stesse materie con diversi programmi di studio, i ragazzi verso un immediato ingresso nel mercato del lavoro piuttosto che verso la continuazione dell'investimento in istruzione.

Parlare di investimento non è sicuramente casuale: continuare a studiare implica, infatti, sostenere dei costi sia monetari (in termini, ad esempio, di tasse universitarie e di costi di trasporto) che non monetari (come il tempo impiegato nello studio e pertanto sottratto ad altre attività) a fronte dei quali ci si aspetta una remunerazione in termini di qualità del lavoro e di salario.

Queste considerazioni in parte spiegano perché i figli di genitori non laureati non hanno pienamente approfittato della crescita generalizzata della scolarizzazione, iscrivendosi a loro volta all'università. Come si evidenzia nel gráfico 5.13, anche la scelta se continuare o meno a studiare dopo il diploma è legata al livello di scolarizzazione dei genitori<sup>48</sup>: la metà dei diplomati (51%) con una madre in possesso della sola licenza media si iscrive all'università, percentuale che sale ai tre quarti (76%) dei figli di diplomate e all'86% dei figli delle laureate.

<sup>48</sup> Come già sottolineato, in questa sede si fa riferimento al titolo di studio posseduto dalla madre, in linea con la tesi di alcuni studi sociologici, ma risultati non molto differenti si ottengono con riferimento al padre.

Grafico 5.13  
 ISCRIZIONE ALL'UNIVERSITÀ E TITOLO DI STUDIO DELLA MADRE  
 Valori %



Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

Numerosi studi (Becker, 1967; Checchi, Fiorio e Leonardi, 2007; ISAE, 2007) hanno rilevato i motivi alla base di questa correlazione che permane nel tempo tra il titolo di studio di genitori e figli. Tra le cause più rilevanti all'origine di questo meccanismo possiamo sicuramente includere il fatto che i genitori con titoli di studio più elevati hanno una maggiore attenzione al percorso scolastico dei figli e una maggiore disponibilità economica<sup>49</sup> che permette di assolvere al loro mantenimento durante l'intero percorso di formazione. Allo stesso tempo, per chi proviene da un contesto sociale meno agiato l'investimento in capitale umano può essere più rischioso: è, infatti, possibile che, a parità di titolo di studio, le opportunità di lavoro offerte siano differenziate per famiglia di origine, per esempio collegate alle reti familiari, e che questo li esponga a salari più bassi, a periodi più lunghi di precariato e anche a periodi di disoccupazione.

La scelta di iscriversi all'università dipende, pertanto, da numerose variabili e tra le più rilevanti sono incluse: il genere, il tipo di scuola superiore frequentata, il giudizio di licenza media, la regolarità del percorso di studi, il voto di maturità, il titolo di studio della madre e la professione del padre. L'individuo tipo per il quale si stima di proseguire gli studi dopo il diploma presenta le seguenti caratteristiche: è un maschio che ha ottenuto un giudizio di licenza media di sufficiente pur non avendo sperimentato bocciature, ha frequentato una scuola professionale in cui ha conseguito il diploma con una votazione compresa tra i 60 e i 69/100, ha una madre con un basso titolo di studio (licenza media o elementare) e un padre che svolge una professione di imprenditore o dirigente.

Con riferimento alle caratteristiche individuali si conferma l'importanza della regolarità del percorso di studi (la presenza anche di una sola bocciatura diminuisce la probabilità di iscriversi all'università del 7%), del giudizio di licenza media (al cui aumento segue una maggiore probabilità di continuare a studiare rispettivamente del 6,5% e del 14%) e del voto di maturità (al crescere del quale anche la probabilità di iscriversi all'università sale del 11% se il voto oscilla tra 70 e 79/100, del 18% con una votazione compresa tra gli 80 e gli 89/100 e del 28% se il voto supera i 90/100) (Tab. 5.14).

<sup>49</sup> Qui il titolo di studio elevato costituisce una *proxy* di una professione remunerativa e, quindi, di un reddito e di una ricchezza della famiglia superiore alla media.

Tabella 5.14  
STIMA DELLA PROBABILITÀ DI ISCRIVERSI ALL'UNIVERSITÀ

	Coefficiente	Effetto marginale	P> z
Costante	-1,55		0,00
Femmina	0,13	2,9%	0,00
Tecnico	0,82	17,1%	0,00
Liceo	2,93	43,4%	0,00
Altro istituto	1,25	23,2%	0,00
Giudizio licenza media: buono	0,30	6,5%	0,00
Giudizio licenza media: distinto/ottimo	0,64	13,6%	0,00
Titolo di studio della madre: medio	0,59	12,7%	0,00
Titolo di studio della madre: alto	1,12	20,1%	0,00
Bocciato	-0,31	-7,1%	0,00
Voto maturità 70-79/100	0,54	11,4%	0,00
Voto maturità 80-89/100	0,94	18,4%	0,00
Voto maturità 90-100/100	1,49	27,6%	0,00
Padre funzionario, impiegato	-0,12	-2,7%	0,02
Padre operaio	-0,44	-9,9%	0,00

Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

Tra le caratteristiche della famiglia di origine rimane determinante il titolo di studio della madre (*proxy* di un ambiente culturale elevato e di aspirazioni egualmente elevate per il futuro dei figli), mentre acquista importanza anche la professione del padre, che può essere considerata una *proxy* del reddito e delle disponibilità economiche della famiglia, elementi che rivestono un rilievo specifico nel sostenere i costi diretti e indiretti connessi con la prosecuzione degli studi. La probabilità di iscriversi all'università, infatti, decresce del 3% se la professione del padre passa da dirigente a funzionario o impiegato e del 10% se svolge una professione non qualificata.

Il tipo di scuola superiore frequentata è, però, la variabile che più delle altre influenza le scelte post-diploma: rispetto a chi opta per un professionale, la probabilità di iscriversi all'università cresce del 17% per i ragazzi che hanno frequentato un istituto tecnico, del 23% per chi ha conseguito la maturità magistrale o in una scuola d'arte e di oltre il 40% (43%) per coloro che escono da un liceo.

Le caratteristiche individuali più di quelle familiari influenzano, invece, la scelta del corso di laurea: in particolare a determinare l'iscrizione a ingegneria<sup>50</sup> contribuiscono il genere, la scuola superiore di provenienza e il voto di maturità (Tab. 5.15).

L'individuo tipo è un maschio con un diploma di maturità professionale e un voto compreso tra i 60 e i 69/100. Emerge una correlazione positiva con il voto di maturità, all'aumentare del quale cresce la probabilità di frequentare un corso di ingegneria. Si ha inoltre una correlazione positiva con le tipologie di scuola superiore diverse dal professionale, con una probabilità di iscriversi alla facoltà di ingegneria che cresce del 6% per chi ha conseguito una maturità tecnica e del 13% per chi esce dal liceo.

Peculiari sono le differenze di genere: le ragazze hanno una maggiore probabilità di iscriversi all'università rispetto ai coetanei maschi (3%), ma differenze piuttosto marcate permangono per quanto riguarda il tipo di laurea conseguita, poiché per le studentesse la probabilità di scegliere una facoltà ingegneristica, a parità di altre condizioni, diminuisce del 4%. Rimane, perciò, nonostante la crescita della quota di laureate sia avvenuta in tutte le aree disciplinari, una sottorappresentazione femminile nei gruppi di laurea tecnici e scientifici dovuta

<sup>50</sup> Le stesse variabili incidono anche nella scelta delle altre facoltà, ma con pesi differenti.

al permanere di un'inclinazione verso le discipline umanistiche e mediche, che danno accesso ad ambiti di lavoro preferiti come l'insegnamento e, in generale, a professioni del settore pubblico.

Tabella 5.15  
STIMA DELLA PROBABILITÀ DI ISCRIVERSI A UN CORSO DI LAUREA DELLA FACOLTÀ DI INGEGNERIA

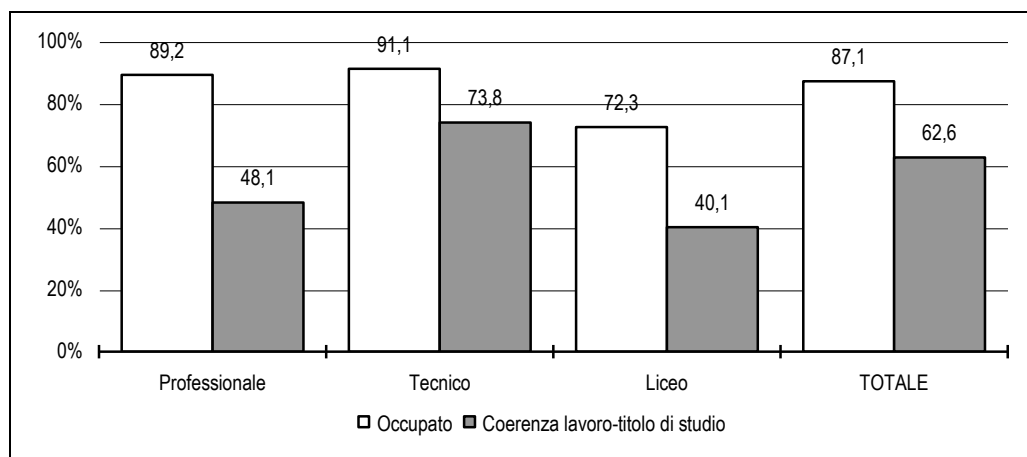
	Coefficiente	Effetto marginale	P> z
Costante	-5,84		0,00
Femmina	-2,01	-3,8%	0,00
Tecnico	2,26	6,1%	0,00
Liceo	2,95	12,8%	0,00
Altro istituto	1,42	3,5%	0,00
Voto maturità 70-79/100	0,99	1,9%	0,00
Voto maturità 80-89/100	1,58	4,1%	0,00
Voto maturità 90-100/100	2,46	8,2%	0,00

Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

Quale è, infine, il collocamento nel mercato del lavoro di coloro che interrompono gli studi dopo il diploma a tre anni dalla conclusione del percorso di istruzione? Come già sottolineato nel primo paragrafo, il sistema economico toscano premia, quantomeno in termini di occupazione, i diplomati nei tecnici (91%) e nei professionali (89%), mentre maggiori difficoltà incontrano i ragazzi usciti dai licei (72%).

La polverizzazione delle imprese e le loro ridotte dimensioni medie sostengono, infatti, una domanda di lavoro orientata verso profili con competenze tecniche e, allo stesso tempo, una versatilità che consenta di svolgere diverse mansioni. Il 74% dei diplomati tecnici, infatti, esercita una professione coerente con il proprio percorso di studio (Graf. 5.16).

Grafico 5.16  
TIPO DI SCUOLA, CONDIZIONE OCCUPAZIONALE E COERENZA DEL LAVORO SVOLTO CON IL DIPLOMA SPECIFICO  
Valori %



Fonte: elaborazioni IRPET dati Istat, Indagine sui percorsi di studio e di lavoro dei diplomati

Situazione differente caratterizza i ragazzi usciti da una scuola professionale: il loro ingresso nel mercato del lavoro, infatti, avviene spesso (nel 48% dei casi) in professioni non qualificate per svolgere le quali sarebbe sufficiente un titolo di studio dell'obbligo. La sottoccupazione deriva da una domanda di lavoro che si rivolge a profili non corrispondenti a quelli offerti, per

cui un numero crescente di persone si trova a essere occupato in mansioni inferiori a quelli che si ritengono coerenti per il titolo di studio e il livello di competenze acquisite. Analoghe considerazioni valgono in parte anche per è uscito da un liceo (con un lavoro non coerente con il titolo di studio nel 40% dei casi): su questi ultimi, però, pesa un percorso di studi piuttosto generalista che non offre una qualifica professionale ben definita e non indirizza i ragazzi verso specifici settori del mercato del lavoro, ma fornisce una preparazione culturale connotata in termini accademici che favorisce la continuazione del percorso di studio con l'iscrizione all'università.

Da non sottovalutare poi il fatto che alle problematiche connesse con la ricerca del lavoro, da cui hanno origine i fenomeni della disoccupazione e della sottoccupazione precedentemente descritti, negli ultimi anni si sono aggiunte quelle legate alla precarietà dei contratti.

In sintesi: l'analisi effettuata ha evidenziato l'importante ruolo giocato dalla carriera scolastica antecedente all'iscrizione alla scuola superiore sulle scelte successive e sugli esiti raggiunti. L'ambiente familiare e sociale (*social network*) è sempre significativamente incisivo sia sulle scelte (pre e post diploma) che sulle performance scolastiche (giudizio di licenza media, voto di maturità, regolarità negli studi) dei ragazzi. Il livello di istruzione della madre in particolare sembra innescare un processo di tipo causale che produce i suoi effetti in tutto il percorso formativo: i figli delle laureate tendono ad avere un miglior rendimento già dei primi cicli di studio e questo implica maggiori probabilità di iscriversi a un liceo o a un istituto tecnico piuttosto che a un professionale. Il tipo di diploma conseguito influenza a sua volta la probabilità di iscriversi all'università, nonché la scelta della facoltà. Il genere è determinante sia nella scelta del percorso di studi sia nelle performance raggiunte, mentre rimane da approfondire quanto le scelte e gli esiti scolastici siano condizionati dalla cittadinanza (autoctoni vs immigrati), in quanto l'indagine utilizzata non rende disponibile questo tipo di informazione. Ci riproponiamo, pertanto, di analizzare questo elemento nel prossimo capitolo del presente lavoro.

6.

## I PERCORSI DI STUDIO NELL'ISTRUZIONE SUPERIORE: LE SPECIFICITÀ TERRITORIALI DELLA TOSCANA

Dopo tanti traguardi raggiunti, in Italia le pari opportunità di accesso e di successo formativo faticano ancora ad affermarsi, lasciando agli squilibri sociali e alle disparità territoriali un ruolo importante nella definizione dei percorsi scolastici dei più giovani.

In un recente studio della Fondazione Giovanni Agnelli si calcola che il livello di istruzione dei genitori può arrivare ad incidere fino al 12,4% sulla probabilità di conseguire livelli educativi più elevati, mentre il fatto di appartenere ad una famiglia di operai può ridurla oltre il 10%. Anche l'ampiezza del Comune di residenza ha un'influenza positiva sulla probabilità di proseguire gli studi (+1,4%) e soprattutto sulla scelta del tipo di scuola: uno studente che vive in un Comune di grandi dimensioni ha il 10,5% in più di possibilità di iscriversi ad un liceo, con tutte le conseguenze che seguono in termini di probabilità di conseguire una laurea e quindi di inserirsi nel mercato del lavoro con un titolo di studio più elevato. Nello stesso studio si rileva che anche i risultati scolastici sono sensibili ai fattori di contesto, infatti, a parità di altre condizioni, frequentare una scuola nel Nord del paese comporta l'acquisizione di competenze valutate in 68 punti in più ai test PISA rispetto a chi studia in una scuola del Sud, dove peraltro è molto elevata anche l'influenza del contesto socio-culturale della scuola (Fondazione Giovanni Agnelli, 2010).

In un quadro così definito le implicazioni in termini di efficienza e di equità del sistema sono evidenti: riducendo il ruolo giocato dal merito e dalle attitudini individuali, i fattori sociali e territoriali amplificano i divari di sviluppo e consolidano l'immobilismo tipico della società italiana.

Come dimostrato nel precedente capitolo, anche in Toscana le scelte scolastiche sono influenzate dalle origini sociali della famiglia di appartenenza, mentre resta da scoprire il ruolo giocato dai fattori territoriali. Questo capitolo si propone quindi di individuare le relazioni che legano le scelte scolastiche al luogo di residenza degli studenti, verificando se e in quale misura tali decisioni possano essere influenzate dall'ambiente circostante.

Il primo passo per affrontare questa analisi ha riguardato la suddivisione del territorio toscano in aree omogenee, in modo da tenere conto delle caratteristiche sociali, economiche e geografiche che contraddistinguono i tanti distretti della Regione, nonché delle specializzazioni produttive e delle peculiarità di ciascun mercato del lavoro locale. Questo approccio ha richiesto l'impiego congiunto di diversi criteri, tra cui le indicazioni della normativa nazionale e regionale ed i risultati emersi dalle analisi IRPET sui temi dello sviluppo economico locale (in particolare si veda Cavalieri, 1999; Bacci, 2002). Come riportato nella figura 6.1, il quadro che ne scaturisce identifica sei tipologie di area: le aree urbane, le aree urbano-distrettuali, i distretti industriali in senso stretto, le aree agricole, quelle montane (incluse le zone a vocazione turistica) ed infine le aree a vocazione turistica (incluse quelle parzialmente agricole).

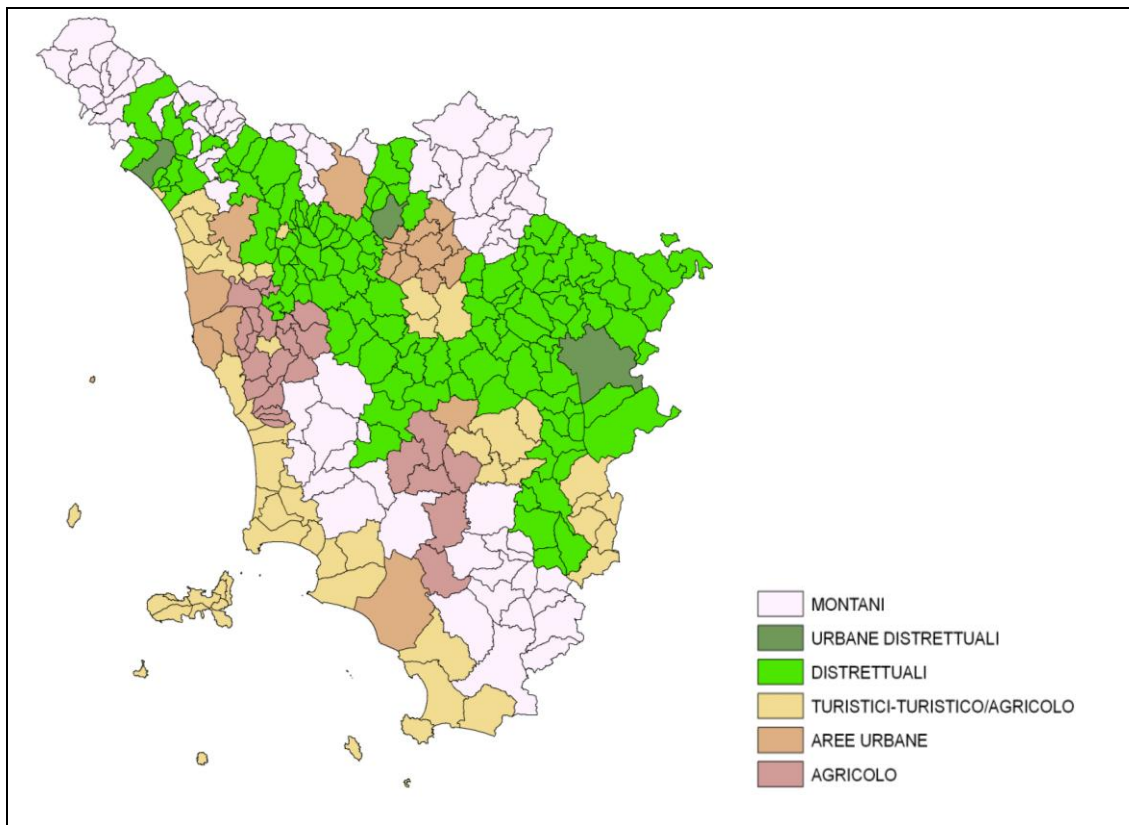
Il primo gruppo include i Comuni afferenti ai dodici distretti industriali individuati dalla Regione Toscana<sup>51</sup> con la delibera regionale n. 69/2000<sup>52</sup> e definiti come "aree territoriali

<sup>51</sup> A questo elenco abbiamo aggiunto i Comuni di Pontedera (PI) e Serravalle Pistoiese (PT).

<sup>52</sup> Si tratta di Valdinievole (pelle, cuoio, calzature), Castelfiorentino (pelle, cuoio, calzature), Santa Croce sull'Arno (pelle, cuoio, calzature), Valdarno Superiore (pelle, cuoio, calzature), Prato (tessile abbigliamento), Empoli (tessile abbigliamento), Casentino e Val Tiberina (tessile abbigliamento), Poggibonsi (legno e mobile), Sinalunga (legno e mobile), Capannori (carta), Carrara (marmo),

caratterizzate da elevata concentrazione di piccole imprese e da una particolare specializzazione produttiva, dove esiste un particolare rapporto tra presenza di imprese e popolazione residente” (Legge nazionale n. 317/1991).

Figura 6.1  
L'ARTICOLAZIONE TERRITORIALE DELLA TOSCANA



Fonte: elaborazioni IRPET dati Sistema Informativo Scolastico Regionale

Il secondo gruppo comprende le aree ad elevata urbanizzazione di sette capoluoghi di provincia. Questo raggruppamento si completa con i Comuni della cintura fiorentina che, con il capoluogo di regione, costituiscono l'area urbana fiorentina e con il Comune di Collesalveti che afferisce all'area livornese. I tre capoluoghi che non fanno parte di questo gruppo, data la loro vocazione produttiva, costituiscono l'area urbana distrettuale. Si tratta di Massa inserita nel distretto industriale del marmo, Prato (distretto del tessile e abbigliamento) e Arezzo (distretto dell'orafo).

La lettura congiunta della definizione dei Comuni montani<sup>53</sup> da parte della normativa nazionale e regionale, della definizione dei Comuni a economia prevalentemente turistica e

Arezzo (orafo). L'insieme dei distretti toscani interessa il 34% del territorio regionale e coinvolge quasi la metà delle imprese, delle unità locali e degli addetti di tutta la Regione.

<sup>53</sup> Oggi la definizione dei criteri per la classificazione dei Comuni Montani è data dalla Legge n. 991/1952, che considera territori montani i Comuni situati per almeno l'80% della loro superficie sopra i 600 metri di altitudine sul livello del mare e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superficie del territorio comunale non è minore di 600 metri. In seguito la Legge n. 142/90, attraverso l'abrogazione di tale norma, congela il territorio montano così come identificato e dà alle Regioni la potestà di includere nelle Comunità Montane i Comuni classificati come montani o anche parzialmente montani, ma preclude alle stesse la



delle città d'arte<sup>54</sup>, della classificazione del territorio del progetto CORINE-Land Cover<sup>55</sup> e delle classificazioni adottate dai più recenti studi sullo sviluppo locale e sull'economia regionale hanno, infine, consentito di individuare le seguenti categorie di Comuni: agricoli, montani o montani turistici e turistici o turistici agricoli.

A partire da questa articolazione del territorio, nel primo paragrafo saranno tratteggiate le principali tendenze dei percorsi educativi, evidenziando le relazioni che intercorrono tra il contesto socio-culturale e produttivo di ogni area e le scelte degli studenti. Nel secondo paragrafo, invece, si affronteranno più dettagliatamente le caratteristiche degli iscritti alla scuola secondaria superiore in ciascuna delle zone identificate.

## 6.1

### Le scelte formative

L'analisi della distribuzione territoriale della popolazione per titolo di studio consente innanzitutto di contraddistinguere la geografia toscana rispetto ai livelli educativi presenti e, in secondo luogo, di verificare l'evoluzione delle scelte formative ed il ruolo svolto dal background socio-culturale nella determinazione delle preferenze dei coorti più giovani di studenti.

Dai dati dell'ultimo Censimento è possibile risalire alla distribuzione dei titoli di studio nella popolazione di età compresa tra i 35 ed i 44 anni, che costituisce approssimativamente la generazione dei genitori degli studenti di oggi<sup>56</sup>.

Il grafico 6.2 evidenzia una ripartizione piuttosto equa dell'istruzione dell'obbligo, che mediamente costituisce il titolo di studio del 42,3% della popolazione in età adulta, anche se non mancano specificità territoriali degne di nota. E' questo il caso delle aree urbane, dove circa un terzo dei residenti ha un'istruzione primaria (35,1%), una quota inferiore a quella delle altre zone e decisamente più bassa di quella delle aree montane (47,3%) e dei distretti industriali (47,0%).

Il quadro che emerge dall'analisi dei titoli di studio dell'obbligo è conforme alla geografia socio-economica della regione e conferma tendenze note: chi vive in città sceglie più spesso di proseguire gli studi, mentre chi vive nelle aree periferiche ha maggiori probabilità di interrompere immediatamente la propria carriera scolastica. Questa circostanza trova parziale spiegazione nella struttura della domanda di lavoro, che, pur con alcune eccezioni, fuori dalla città offre una gamma più ampia di sbocchi professionali poco qualificati, e nella cultura del lavoro duro particolarmente diffusa nei distretti industriali. Non a caso, infatti, nei distretti più grandi come Prato, Massa e Arezzo la quota di persone in possesso della licenza elementare o media si abbassa notevolmente ed intercetta una traiettoria formativa più simile a quella delle zone urbane.

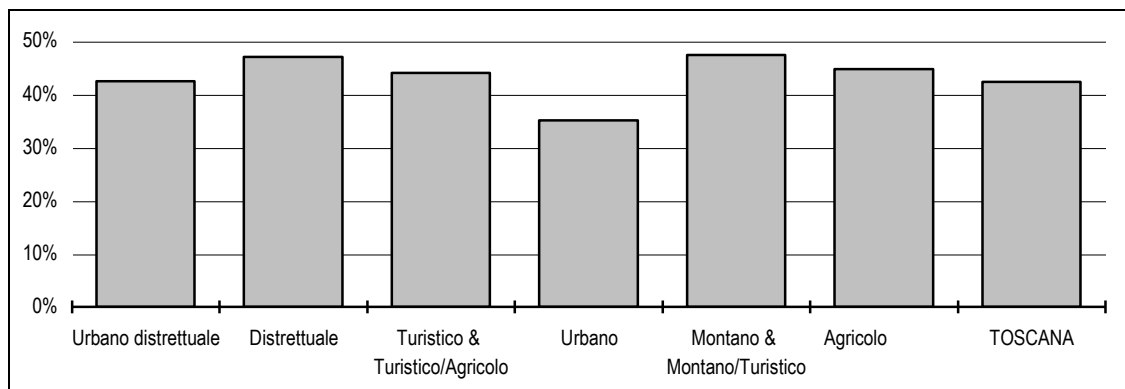
possibilità di variare la classificazione di un comune. La Legge Regionale n. 37/2008 definisce i Comuni montani quelli il cui territorio risulta essere stato classificato in tutto o in parte montano ai sensi della normativa statale.

<sup>54</sup> Decreto Dirigenziale n. 2170/2006.

<sup>55</sup> Il programma CORINE (*COoRdination de l'INformation sur l'Environnement*), varato dal Consiglio delle Comunità Europee nel 1985, ha lo scopo primario di verificare dinamicamente lo stato dell'ambiente nell'area comunitaria, al fine di orientare le politiche comuni, controllarne gli effetti, proporre eventuali correttivi. All'interno del programma CORINE, il progetto *CORINE-Land Cover* è specificamente destinato al rilevamento e al monitoraggio delle caratteristiche del territorio, con particolare attenzione alla copertura del suolo. La classificazione si articola su 3 livelli, il primo dei quali è costituito da cinque voci: territori modellati artificialmente, territori agricoli, territori boscati e ambienti semi-naturali, zone umide, corpi idrici.

<sup>56</sup> Per verificare la fondatezza di questa ipotesi, le elaborazioni che seguono sono state replicate anche sulla classe degli adulti di 35-54 anni ed i risultati sono risultati coerenti con le dinamiche riportate.

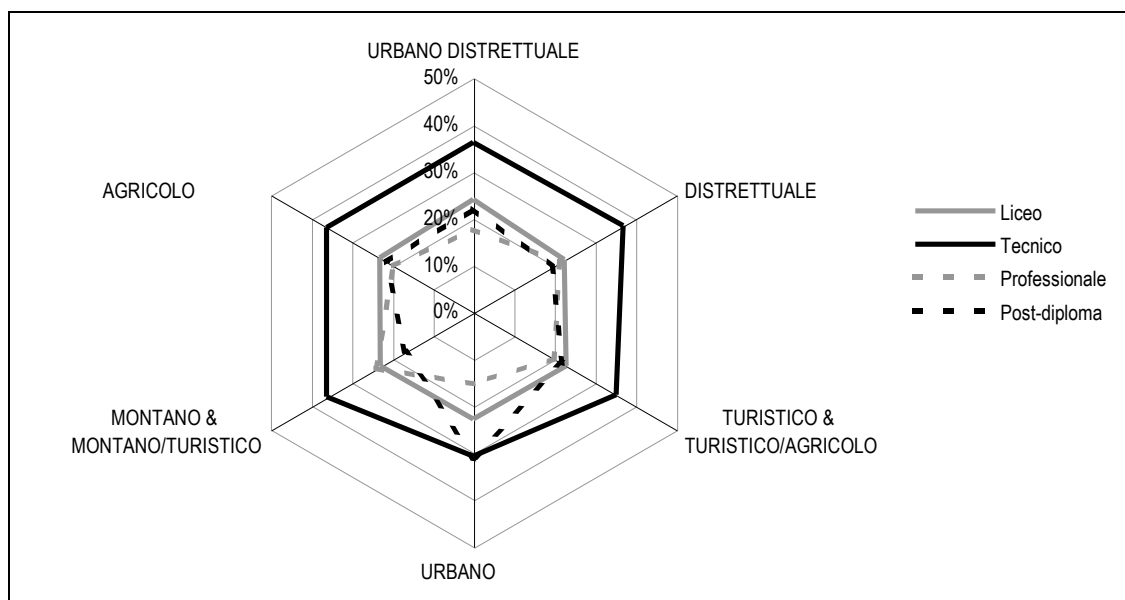
Grafico 6.2  
DISTRIBUZIONE DEI TITOLI DI STUDIO DELL'OBBLIGO NELLA POPOLAZIONE 35-44 ANNI PER AREA DI RESIDENZA. TOSCANA. 2001



Fonte: elaborazioni IRPET dati Censimento della popolazione e delle abitazioni

Al fine di verificare la solidità di queste relazioni, il grafico 6.3 mostra la distribuzione delle scelte scolastiche successive alla scuola dell'obbligo nelle varie ripartizioni della Toscana. Si osserva innanzitutto una netta prevalenza dei diplomati presso istituti tecnici, che costituiscono ovunque oltre un terzo dei diplomati totali, ad eccezione delle aree urbane, dove la percentuale scende al 30,7%. Più in particolare, nelle città la minore incidenza della formazione tecnica è ampiamente compensata dai diplomati al liceo, considerando che l'esagono dei laureati comprende larga parte degli ex-liceali. L'istruzione professionale, invece, ha attratto molti studenti soprattutto nei territori montani e turistici (24,0%), mentre rappresenta una scelta poco praticata nelle aree urbane (15,3%).

Grafico 6.3  
DISTRIBUZIONE DEI TITOLI DI STUDIO DI SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE NELLA POPOLAZIONE 35-44 ANNI PER INDIRIZZO E AREA DI RESIDENZA. TOSCANA. 2001



Fonte: elaborazioni IRPET dati Censimento della popolazione e delle abitazioni

Alla luce di questi dati risulta che le scelte formative della generazione dei 'genitori' sono coerenti con le peculiarità dei territori in cui vivono, pur mostrando segnali di omogeneità compatibili con un'offerta formativa accessibile ed equamente distribuita. Infatti, nel quadro complessivo sono soprattutto le città a distinguersi per un maggiore orientamento verso la formazione classica, che sfocia spesso nell'educazione terziaria a discapito dell'istruzione professionale.

Per verificare la stabilità di queste relazioni nel tempo è necessario analizzare le preferenze espresse dalle coorti dei più giovani, ovvero coloro che sono attualmente iscritti presso le scuole secondarie superiori.

In questo caso i dati provengono dal Sistema Informativo Scolastico Regionale (SISR), che raccoglie i dati anagrafici e curriculari di tutti gli iscritti alle scuole di ogni ordine e grado presenti nel territorio regionale nel corso dell'anno scolastico 2008/2009<sup>57</sup>. Poiché i dati a disposizione non comprendono le informazioni sulle pre-iscrizioni all'anno scolastico 2010-2011, escludono la possibilità di valutare i primi effetti della riforma scolastica approvata dal Governo con la Legge n. 169/2008 ed in vigore dal 1° Settembre 2010. E' evidente che, rimodellando gli indirizzi ed i programmi di tutte le tipologie di scuola, questo provvedimento modificherà strutturalmente l'offerta formativa a disposizione degli studenti e potrebbe incidere sulla struttura delle preferenze dei più giovani e delle loro famiglie. Le limitazioni statistiche, tuttavia, non consentono di analizzare questi aspetti, limitando l'analisi ad una valutazione *ex post* delle scelte effettuate a 'vecchio regime'.

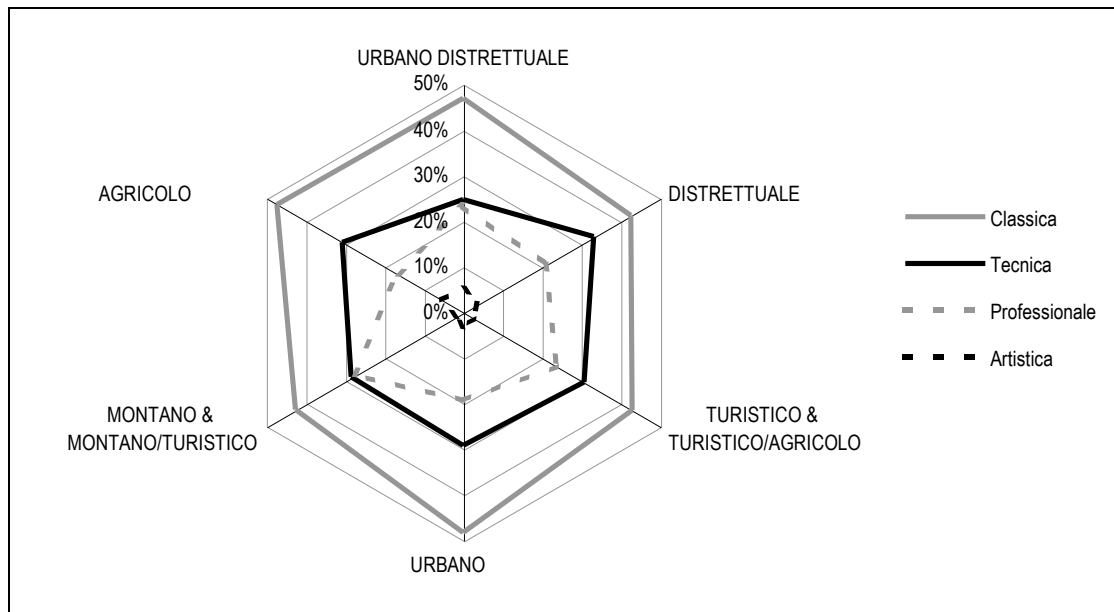
Il grafico 6.4 mette in luce alcune inedite tendenze generali, tra cui spicca l'aumento degli iscritti ai licei che oggi costituiscono la maggioranza degli studenti in tutti i territori analizzati. In linea con quanto osservato per le generazioni più adulte che hanno terminato gli studi, la quota più elevata di liceali si registra nelle città, dove quasi uno studente su due ha scelto una formazione classica (48,3%). Meno scontata è l'elevata incidenza degli iscritti ai licei nelle zone agricole (47,2%), che tuttavia può essere spiegata dalla vicinanza geografica di queste aree con i centri urbani sedi universitarie e quindi dalla ricerca di maggiori *chances* di occupazione attraverso la formazione classica ed il proseguimento degli studi a livello universitario.

Il quadro complessivo segnala, inoltre, che l'incremento generalizzato dei liceali si è accompagnato ad un notevole ridimensionamento degli studenti iscritti agli istituti tecnici. Dopo aver trainato l'aumento medio dell'istruzione negli ultimi decenni, l'istruzione tecnica sembra dunque aver perso la sua attrattività nei confronti dei più giovani. Questa tendenza potrebbe trovare parziale spiegazione nella crisi economica che sta vivendo gran parte del territorio toscano e che ha posto seri dubbi sulle opportunità occupazionali offerte da questo tipo di istruzione, tradizionalmente indicato come uno dei canali più efficaci per la collocazione sul mercato del lavoro. Va anche detto che in alcuni distretti industriali è esistita storicamente un'offerta scolastica *ad hoc*, strettamente legata al tessuto economico e che ha formato intere generazioni di tecnici della piccola e media industria, ma che di fronte alla profonda crisi del sistema distrettuale ha radicalmente ridimensionato il suo ruolo. La caduta degli iscritti agli istituti tecnici risulta infatti particolarmente evidente nelle aree urbane industriali, dove la curva degli iscritti si appiattisce fino a sfiorare quella degli istituti professionali (24,8% per la formazione tecnica e 23,3% per quella professionale). Questi risultati sembrano quindi confermare un avvicinamento delle scelte educative di chi vive nei distretti più grandi verso lo

<sup>57</sup> Attualmente il SISR non contiene le informazioni inerenti le caratteristiche della famiglia di origine (titolo di studio, condizione professionale e reddito dei genitori), sebbene la ricerca teorica ed empirica le abbia individuate tra le variabili fondamentali nel determinare le scelte scolastiche dei figli.

schema tipico delle aree urbane, a cui corrisponde uno scollamento dalle preferenze tipiche dei distretti industriali.

Grafico 6.4  
DISTRIBUZIONE DEGLI ISCRITTI ALLA SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE PER INDIRIZZO E AREA DI RESIDENZA. TOSCANA. A. S. 2008/2009



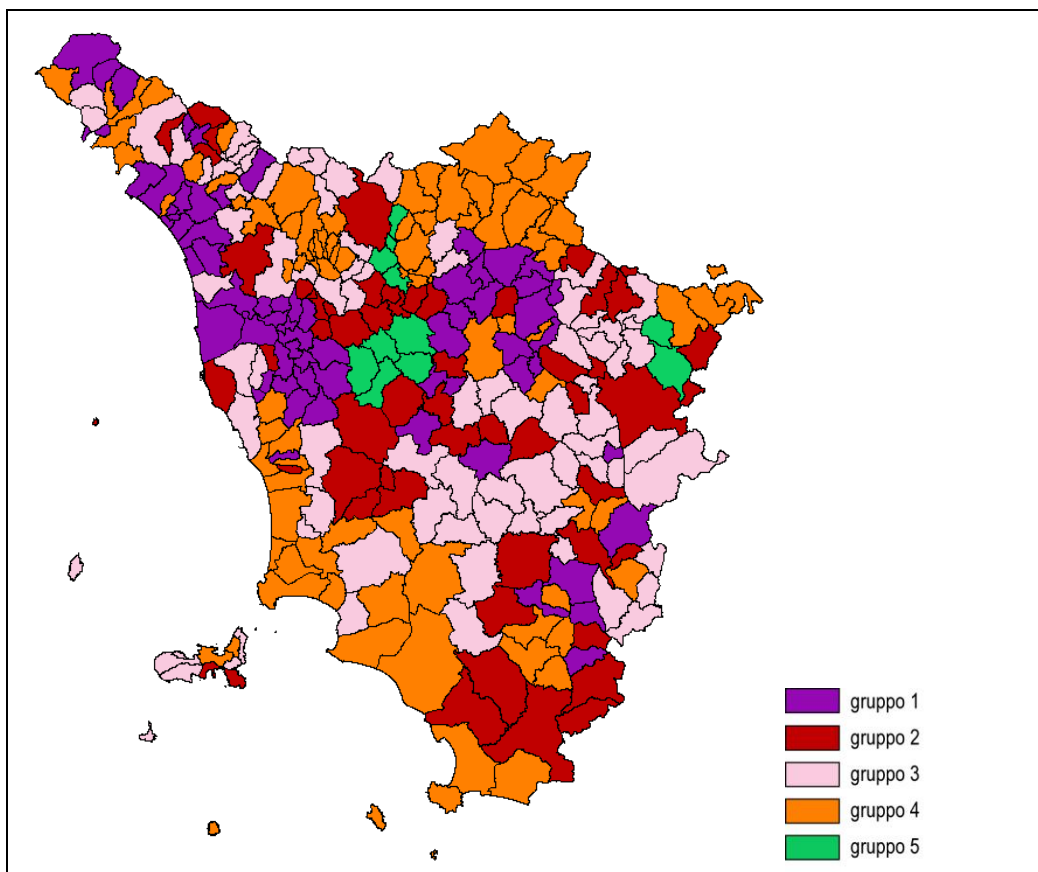
Fonte: elaborazioni IRPET dati Sistema Informativo Scolastico Regionale

L'ampliamento del bacino di iscritti agli istituti professionali costituisce un ulteriore elemento di novità rispetto al passato, mostrando tuttavia una crescita diseguale sul territorio. L'esagono associato alla formazione professionale, infatti, mostra un perimetro irregolare, che tocca la quota massima di iscritti nei territori montani (27,5%) ed il livello minimo nelle aree agricole (16,8%), uniche zone in cui la percentuale degli studenti si riduce rispetto ai dati del censimento. Anche i distretti industriali costituiscono un'eccezione all'aumento generalizzato delle iscrizioni presso gli istituti professionali, mantenendo stabile la propria quota di studenti contro un incremento del 5-6% nelle altre zone.

Al fine di individuare le aree in cui le scelte scolastiche sono simili, evitando di ricorrere alle aggregazioni territoriali più tradizionali, nella figura 6.5 sono riportati i risultati di un'analisi *cluster*. L'analisi *cluster*, o analisi dei gruppi, è una tecnica di statistica multivariata che consente di raggruppare le osservazioni in classi omogenee sulla base di alcune caratteristiche selezionate. In questo caso i Comuni toscani sono stati aggregati in funzione delle scelte educative compiute dagli studenti, considerando congiuntamente alcune caratteristiche individuali (genere, cittadinanza e ritardo scolastico) al fine di ottenere raggruppamenti che conservano un'elevata omogeneità interna e un'alta eterogeneità con gli altri gruppi. In questo modo i risultati dell'analisi potranno essere sovrapposti alla classificazione del territorio riportata nella figura 6.1 per individuare le corrispondenze territoriali tra la struttura socio-economica e geografica di ciascuna area e le scelte educative dei residenti. La procedura utilizzata per la *cluster* è di tipo gerarchico-agglomerativo ed il metodo è quello basato sulla distanza di Ward: ad ogni passo vengono calcolate le devianze associate a tutti i raggruppamenti possibili e viene effettuata l'aggregazione che dà luogo al gruppo avente devianza minima.

Nell'analisi abbiamo scelto di fermare il raggruppamento a 5 classi, perdendo un po' in omogeneità, ma guadagnando in sintesi e chiarezza.

Figura 6.5  
ANALISI CLUSTER. TOSCANA. A. S. 2008/2009



Fonte: elaborazioni IRPET dati Sistema Informativo Scolastico Regionale

Le aree del primo gruppo identificano le zone a maggiore densità di iscritti al liceo, con una bassa incidenza del ritardo, pochi studenti stranieri e una quota di studentesse superiore alla media<sup>58</sup>. Coerentemente con quanto osservato finora, questo gruppo si colloca prevalentemente nelle aree urbane, soprattutto nelle zone limitrofe alle città universitarie di Firenze, Pisa e Siena, ma si estende anche verso alcuni Comuni dell'Amiata e, a nord, verso la zona turistica della Versilia e quella montana della Lunigiana. Nel secondo gruppo sono state raggruppate le aree in cui si rileva contemporaneamente un'elevata incidenza dei percorsi classici e tecnici e una buona partecipazione degli studenti stranieri. Trattandosi di un profilo 'misto', questo gruppo è presente in molte aree della Regione, tra cui le Province di Lucca e Pistoia, il distretto urbano di Arezzo e la periferia senese, ma anche nei territori montani della Val di Cecina e delle colline interne dell'Albegna. I Comuni del terzo gruppo si caratterizzano per un'elevata concentrazione di iscritti presso gli istituti tecnici e una buona incidenza di studenti che hanno accumulato

<sup>58</sup> Nonostante in questa analisi non sia stato colto l'indirizzo specifico del percorso formativo, ovvero la tipologia di liceo piuttosto che di istituto tecnico o professionale, la presenza di molte studentesse all'interno di questo gruppo fa pensare ad una significativa presenza di studenti del liceo classico.

almeno un anno di ritardo scolastico. Gli studenti con queste caratteristiche risiedono soprattutto nei territori agricoli, montani e turistici, oltre che in alcuni Comuni dei distretti industriali in senso stretto, come nella Chiana aretina e nel Valdarno superiore. Nel quarto gruppo, invece, si identificano i Comuni in cui è particolarmente frequente l'istruzione professionale e la presenza di studenti che hanno accumulato almeno un anno di ritardo scolastico. Di questa categoria fanno parte molte aree a vocazione turistica, agricola e montana, comprese la Provincia di Grosseto e la periferia fiorentina del Mugello, ed alcune zone industriali come il distretto di Prato. Infine, L'ultimo gruppo è caratterizzato da un'inconsueta incidenza di iscritti presso gli istituti d'arte e i licei artistici e che si concentra in alcuni distretti del circondario empoiese e della periferia di Pistoia ed Arezzo.

L'analisi dettagliata del territorio conferma quindi l'influenza del contesto socio-economico sulle scelte formative degli iscritti alla scuola secondaria superiore, pur mostrando una situazione piuttosto equilibrata ed in cui non si avvertono segnali preoccupanti di iniquità. Il fatto che esista una tendenziale corrispondenza tra la vocazione economica del territorio e le scelte scolastiche, del resto, è un risultato di per sé positivo e che non necessariamente comporta dei costi in termini di equità delle opportunità formative. Piuttosto, le criticità maggiori dal punto di vista territoriale potrebbero manifestarsi al termine del percorso formativo, quando le aspettative riposte dagli studenti nell'istruzione si incrociano con le esigenze del mercato del lavoro, che mutano nel tempo senza necessariamente essere controbilanciate da altrettanta flessibilità sul 'mercato' locale dell'istruzione.

## 6.2

### Le caratteristiche degli studenti

Le differenze territoriali nell'ambito delle scelte scolastiche possono mostrare segnali di criticità particolari in relazione ad alcune categorie più 'svantaggiate' dal punto di vista educativo, come le donne e gli stranieri. Infatti, in questi casi all'influenza dell'ambiente socio-economico si possono sommare delle rigidità culturali che ostacolano il pieno raggiungimento delle pari opportunità formative.

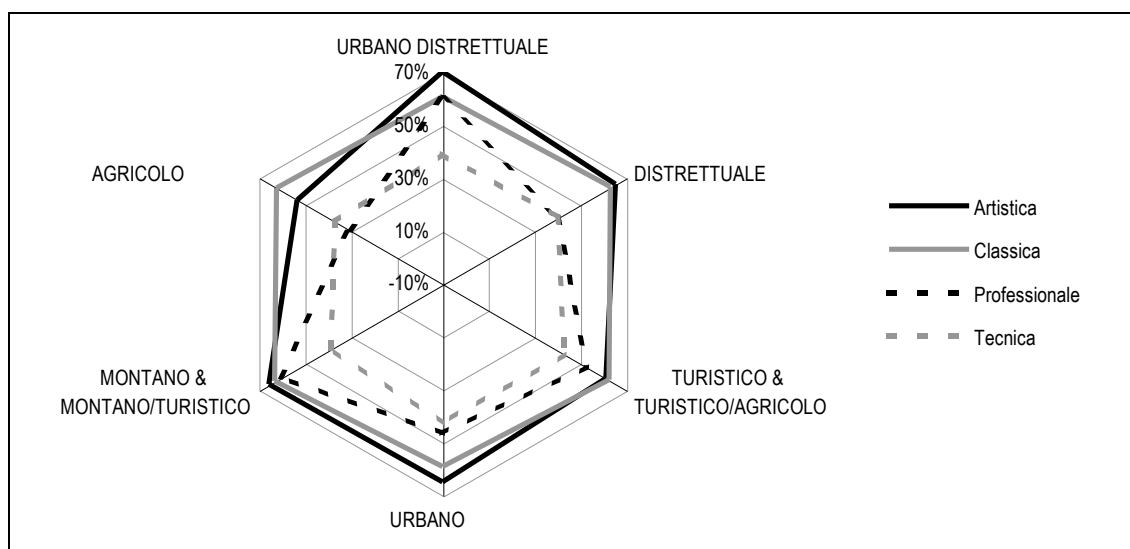
Per quanto riguarda il genere, le donne hanno ormai colmato e addirittura invertito il divario nei livelli di istruzione, ma alcune frizioni continuano ad essere presenti nella qualità delle scelte di istruzione ed in particolare nei riguardi degli indirizzi scientifici e tecnici. Nel complesso la Toscana non fa eccezione a questo quadro, confermando l'elevata partecipazione delle donne all'istruzione secondaria (le studentesse costituiscono la metà esatta degli iscritti) e una certa preferenza per gli indirizzi umanistici. Le studentesse toscane, infatti, registrano un'incidenza media del 64,8% tra gli studenti degli istituti d'arte e dei licei artistici e del 61,5% tra i liceali, raggiungendo il 74,7% di coloro che frequentano il liceo classico e linguistico (Graf. 6.6). Nei licei scientifici, invece, gli squilibri di genere scompaiono e le ragazze rappresentano circa la metà degli studenti ed il 27,3% delle studentesse totali, una percentuale sostanzialmente uguale a quella dei maschi (26,9%). All'interno dei percorsi di formazione classica, dunque, permane una preferenza tutta femminile per gli indirizzi umanistici che tuttavia non stravolge l'equilibrio di genere negli indirizzi più scientifici. Nelle scuole professionali, invece, la quota delle donne scende sotto la metà (46,6%) e negli istituti tecnici costituisce soltanto il 41,1% degli alunni totali.

Sul versante delle differenze territoriali, si rileva una presenza piuttosto omogenea delle ragazze nei licei, mentre l'esagono relativo alla formazione artistica mostra un risultato più accentuato in corrispondenza delle zone urbane industriali e una minore partecipazione

femminile nelle aree agricole. Anche l'istruzione tecnica riporta una distribuzione poco differenziata in funzione della zona di residenza degli studenti. La partecipazione delle ragazze alla formazione professionale, al contrario, rileva differenze territoriali più accentuate, con una quota molto elevata di iscritte nelle zone urbane industriali e montane (in entrambi i casi si tratta di un'incidenza superiore al 60%) e una percentuale appena superiore al 30% nei territori agricoli. Relativamente ai percorsi tecnici e professionali delle studentesse che vivono nelle aree urbane industriali e montane, si osserva inoltre una sostanziale indifferenza nell'iscrizione ai due indirizzi formativi, contraddicendo la tendenza generale che associa un numero superiore di iscrizioni agli istituti tecnici.

La netta prevalenza delle ragazze nei percorsi di formazione classica ed artistica potrebbe essere influenzata dalle caratteristiche dell'offerta scolastica, che in alcuni percorsi tecnici e professionali forma gli studenti verso attività tradizionalmente maschili, chiamando in causa anche influenze culturali particolarmente radicate e che potrebbero frenare le ragazze dall'intraprendere strade già da tempo intraprese dai colleghi maschi.

Grafico 6.6  
 INCIDENZA DELLE FEMMINE NELLA POPOLAZIONE ISCRITTA ALLA SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE PER INDIRIZZO E AREA DI RESIDENZA. TOSCANA. A. S. 2008/2009



Fonte: elaborazioni IRPET dati Sistema Informativo Scolastico Regionale

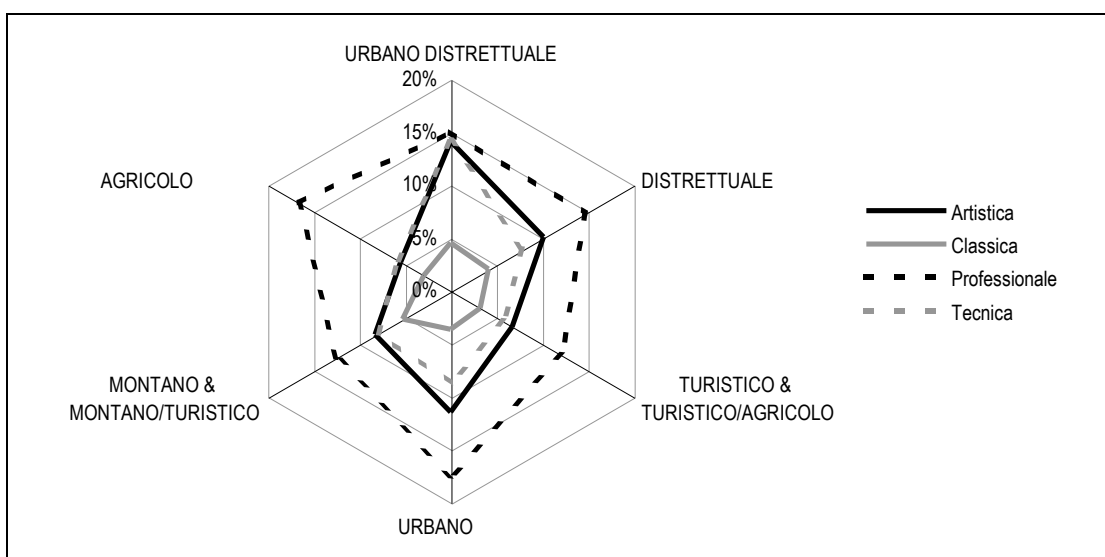
L'altra categoria di studenti che merita un approfondimento sotto il profilo delle dinamiche territoriali è quella degli studenti stranieri, in larga parte figli di immigrati giunti in Italia da tempo. La quota di stranieri iscritti presso le scuole secondarie toscane rappresenta mediamente il 7,8% del totale, una percentuale inferiore all'incidenza demografica dei residenti tra i 14 e i 19 anni e che equivale a circa il 10% del totale.

Come si osserva nel grafico 6.7, gli studenti di cittadinanza straniera si iscrivono prevalentemente agli istituti professionali, dove costituiscono mediamente il 14,9% del totale e arrivano a rappresentare il 17,4% degli iscritti nelle aree urbane. La formazione tecnica rappresenta una buona alternativa ai percorsi professionali, soprattutto nelle aree urbano distrettuali, dove il numero di iscritti a queste scuole è praticamente identico (l'incidenza invece è maggiore negli istituti professionali perché qui è leggermente minore il numero di studenti italiani). Nelle altre aree, invece, la partecipazione dei ragazzi stranieri all'istruzione tecnica è

decisamente più contenuta e non supera in ogni caso il 9%. Infine, nonostante la bassa numerosità di studenti che scelgono l'istruzione artistica, questo indirizzo riscuote un buon successo tra gli studenti stranieri.

I percorsi classici, invece, risultano poco frequentati in tutte le aree, segno evidente che questo tipo di formazione non risponde alle aspettative dei giovani di origini straniere che evidentemente interpretano l'istruzione come un viatico verso il lavoro piuttosto che come un'occasione formativa a sé stante che prelude alla continuazione degli studi. In effetti, gran parte dei liceali è destinata a proseguire gli studi a livello universitario, compiendo quindi un investimento importante e ritardando di qualche anno l'ingresso nel mercato del lavoro, scelte che implicano la necessità di un sostentamento economico da parte della famiglia di origine che forse gli stranieri non sempre possono garantire.

Grafico 6.7  
 INCIDENZA DEGLI STRANIERI NELLA POPOLAZIONE ISCRITTA ALLA SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE PER INDIRIZZO E AREA DI RESIDENZA. TOSCANA. A. S. 2008/2009

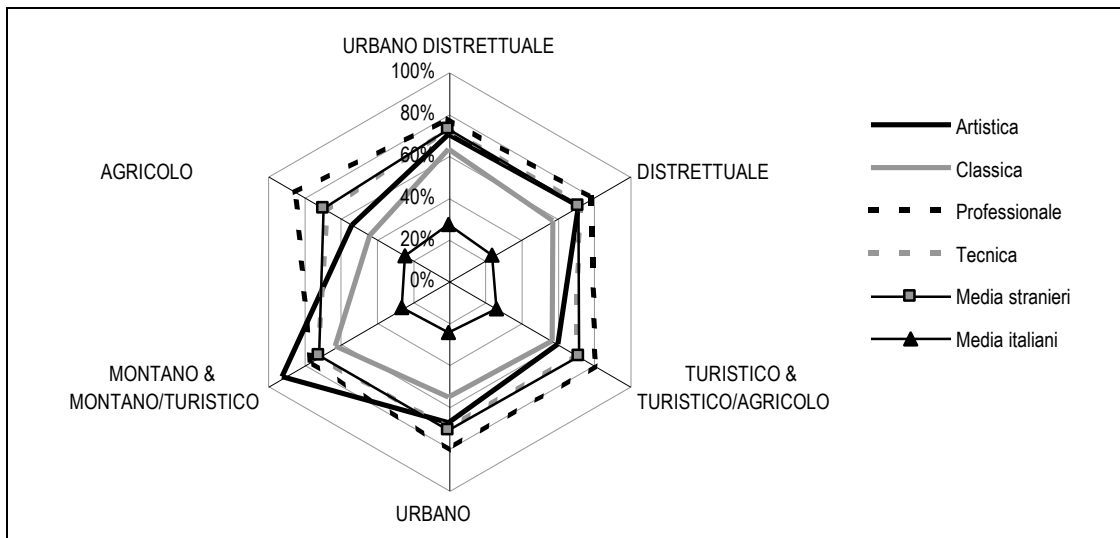


Fonte: elaborazioni IRPET dati Sistema Informativo Scolastico Regionale

Un elemento molto critico dell'inserimento scolastico degli studenti stranieri proviene dall'analisi degli anni di ritardo accumulati durante la loro carriera (Grafico 6.8). Mediamente, infatti, il 71,6% dei ragazzi stranieri iscritti alla scuola superiore ha alle spalle almeno un anno di ritardo, contro il 25% degli italiani. Come atteso la percentuale di studenti in ritardo sul proprio ciclo scolastico è più bassa nella formazione classica, dove la partecipazione straniera è molto limitata, ed è massima nell'istruzione professionale, ad eccezione che nelle zone montane, dove però quasi tutti gli alunni stranieri iscritti a scuole d'arte sono inseriti in classi diverse da quelle corrispondenti all'età anagrafica. Purtroppo, i dati a nostra disposizione non consentono di individuare quando gli anni di scuola sono stati persi o ripetuti ed è probabile che per molti degli studenti stranieri questi risultati siano legati alle difficoltà di inserimento scolastico all'inizio del percorso.



Grafico 6.8  
 INCIDENZA DEGLI STUDENTI CON RITARDO NELLA POPOLAZIONE ISCRITTA ALLA SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE PER  
 INDIRIZZO, AREA DI RESIDENZA E CITTADINANZA. TOSCANA. A. S. 2008/2009



Fonte: elaborazioni IRPET dati Sistema Informativo Scolastico Regionale

Dall'analisi della partecipazione scolastica delle categorie tradizionalmente più 'svantaggiate' sotto il profilo formativo è emerso un quadro in progressivo miglioramento per le giovani studentesse, che sembrano aver superato il loro storico svantaggio di genere, ma molto problematico per gli studenti stranieri. In tutte le aree, infatti, questa componente della popolazione tende a compiere scelte formative speculari a quelle dei coetanei italiani e sconta le difficoltà di inserimento nel nostro Paese in termini di anni di studio.

La concomitanza di queste circostanze segnala un'evidente difficoltà del nostro sistema scolastico nel fornire pari opportunità formative a tutti i giovani e getta qualche ombra sulla possibilità di superare presto la segmentazione che caratterizza il nostro mercato del lavoro. Nelle aree urbane distrettuali, dove l'immigrazione è più forte e saldamente inserita nel tessuto economico, si registrano tuttavia segnali incoraggianti che fanno sperare nell'inizio di un lento cammino verso l'integrazione delle generazioni più giovani di stranieri.

In sintesi, il quadro delle scelte scolastiche qui delineato conferma una predilezione della formazione liceale, più accentuata nelle aree urbane (48,3% a fronte di una media del 44,9%), nelle quali la prossimità alle sedi universitarie ha tradizionalmente sostenuto elevati livelli di scolarizzazione, grazie ai bassi costi di trasporto e alla presenza di una domanda di lavoro maggiormente orientata verso i profili più elevati. Allo stesso tempo, però, si evidenzia una predilezione per l'istruzione classica anche nelle aree urbane distrettuali (46,9%), nelle quali la crisi della produzione industriale ha probabilmente incentivato una migrazione dai professionali e dai tecnici (che continuano a "tenere" solo nelle aree distrettuali non urbane grazie a un 33,1% di iscritti contro un dato regionale del 30,3%), e in quelle agricole (47,2%), dove una domanda di lavoro sempre più razionata e una maggiore prossimità geografica alle università (avvenuta grazie alla recente proliferazione delle sedi distaccate) rispetto al passato hanno incentivato l'investimento in capitale umano con un conseguente aumento dei tassi di solarizzazione. Più marginali rimangono infine le aree montane dove il 27,5% dei ragazzi si iscrive a un professionale (il 21,4% in Toscana), che ancora oggi in quelle aree fornisce un livello di competenze e conoscenze sufficienti a inserirsi in un'economia tradizionale nella quale il terziario avanzato fatica ad affermarsi.



## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BAICI E., CAPPELLARI L. e COMI S. (2007), "L'abbandono precoce della scuola: evidenza da una generazione di giovani novaresi", *Economia e Lavoro*, anno XLI, n. 2
- BECKER G. S. (1967), *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, National bureau of economic research, New York
- BERZONI S. e PROFETA P. (2009), *Quanti rischi nella rinuncia al tempo pieno*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- BIN R. (2008), *Che ha di federale il 'federalismo fiscale'?*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 9 dicembre
- BOTTANI N. (2006), "Conclusioni", in Bottani N. e Benadusi L. (a cura di), *Uguaglianza e equità nella scuola*, Erickson, Trento
- BUGLIONE E. (2007), *Un federalismo fiscale per l'accountability: cosa si può riprendere dal Ddl del 2007*, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)
- CAMPIONE V. e POGGI A. (2009), *Sovranità. Decentramento. Regole. I livelli essenziali delle prestazioni nell'istruzione*, Il Mulino, Bologna
- CARINCI A. (2008), *Osservazioni al disegno di legge n. 1117 sul federalismo fiscale*, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 22, Audizione davanti alle Commissioni riunite del Senato, I, V e VI, 7 novembre
- CHECCHI D. (2006), *Valutazioni che non danno risposte*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- CHECCHI D. (2006), "Uguaglianza ed equità nel sistema scolastico italiano", in Bottani N. e Benadusi L. (a cura di), *Uguaglianza e equità nella scuola*, Erickson, Trento
- CHECCHI D. (2009), *E la chiamano riforma*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- CHECCHI D. (2010), *Tagli al sistema scolastico*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- CHECCHI D., FIORIO C.V. e LEONARDI M. (2007), "L'istruzione in Italia negli ultimi sessanta anni. Luci e ombre", *Equilibri*, n. 2
- FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI (2009), *Rapporto sulla scuola in Italia 2009*, Edizioni Laterza, Roma-Bari
- FONDAZIONE GIOVANNI AGNELLI (2010), *Rapporto sulla scuola in Italia 2010*, Editori Laterza, Roma-Bari
- GHIONE V. (2005), *La dispersione scolastica. Le parole chiave*, Carocci editore, Roma
- INVALSI-MIPA (2005), *Aspis III - Linee di ricerca sull'analisi della spesa per l'istruzione*, <http://www2.invalsi.it/RN/aspis3>
- IRES Piemonte (1996), *Le scelte scolastiche individuali*, Rosenberg & Sellier, Torino
- IRPET (a cura di) (2008), *L'istruzione in Toscana. Regione Toscana. Rapporto 2007*, Edizioni Plus, Università di Pisa
- IRPET (a cura di) (2009), *L'istruzione in Toscana. Regione Toscana. Rapporto 2008*, Edizioni Plus, Università di Pisa
- ISAE (2007), "Incentivi ad accumulare capitale umano e background familiare: l'evidenza italiana", in ISAE, *Politiche pubbliche e redistribuzione*, Roma
- MANASSE P. (2010), *Alunni stranieri in quota*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- MEDINA A. e ROSSI G. (1991), *Uniformità e squilibri nel servizio scolastico italiano*, Il Mulino, Bologna
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE-MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE (2007), *Quaderno bianco sulla scuola*, [http://archivio.pubblica.istruzione.it/news/2007/allegati/quaderno\\_bianco.pdf](http://archivio.pubblica.istruzione.it/news/2007/allegati/quaderno_bianco.pdf)
- MOCETTI S. (2007), *Scelte post-obbligo e dispersione scolastica nella scuola secondaria*, relazione presentata alla XIX SIEP Società Italiana di Economia Pubblica
- OCSE (2008), *Education at a Glance: OECD indicators 2009*, OECD Organisation for economic co-operation and development, Parigi

- OSCOLATI F. (2008), *La Bozza Calderoli. Federalismo delle regole. Federalismo delle scelte*, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), relazione al convegno “Il punto sul federalismo fiscale”, 22 settembre, Padova
- SESTITO P. (2007), *La giostra degli insegnanti*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- MIUR (2009a), *La scuola in cifre 2008*, Quaderni della Direzione Generale per gli Studi, la Statistica e i Sistemi Informativi, MIUR, Roma
- MIUR (2009b), *La scuola statale: sintesi dei dati anno scolastico 2008/2009*, MIUR, Roma
- MIUR (2009c), *10 anni di scuola statale: a.s. 1998/1999 - a.s. 2007/2008, Dati fenomeni e tendenze del sistema istruzione*, MIUR, Roma
- INVALSI (2009), *Rilevazione sugli apprendimenti. Scuola primaria*, <http://www.invalsi.it/snv0809/>