



*Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo*

***Indagine conoscitiva
su povertà educativa, abbandono e dispersione scolastica***

Ministro dell'istruzione e del merito

Prof. Giuseppe Valditara

Signor Presidente e on. Senatori.

Prima di iniziare vorrei ringraziarVi per l'invito rivoltomi a partecipare all'audizione di oggi, che si colloca nell'ambito dell'*Indagine conoscitiva su povertà educativa, abbandono e dispersione scolastica*, temi sui quali ho rivolto la massima attenzione fin dall'inizio del mio mandato.

1. Premessa

Consentitemi di rimarcare, in premessa, che l'istruzione è un diritto fondamentale, universale, definito come tale, oltre che in diversi trattati e accordi internazionali, nella nostra Costituzione e nella Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza: due pilastri che forniscono il quadro normativo di riferimento e indicano la necessità di garantire un'istruzione di qualità, equa e inclusiva, per tutti.

Il compito di educare i nostri ragazzi è demandato alla scuola che deve promuovere il pieno sviluppo della personalità di studenti che un domani affronteranno la vita ed entreranno nel mondo del lavoro.

Per raggiungere questo ambizioso obiettivo è necessario contrastare le diffuse forme di dispersione scolastica, abbandono e povertà educativa.

2. Dispersione scolastica e abbandono



Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo

La **dispersione scolastica** è un fenomeno complesso ed estremamente articolato che coinvolge diverse dimensioni della vita sociale del minore e della comunità in cui vive: dai servizi per la prima infanzia alla formazione professionale, dalle politiche sociali a quelle abitative e del lavoro.

Con il termine **dispersione** si include un ampio spettro di casi. Mi riferisco alla mancata iscrizione a scuola, ripetenza di anni scolastici, insuccesso e abbandono. Accanto ad essi, *riconducibili alla dispersione cosiddetta esplicita*, esiste anche una condizione di dispersione **implicita**, per cui il titolo di studio conseguito non corrisponde al raggiungimento di competenze adeguate.

Le cause di questo fenomeno possono essere ricondotte a **due tipi di fattori**:

- **fattori socioeconomico-culturali** che rimandano a una condizione di disagio più profondo e di malessere del ragazzo anche in relazione al contesto in cui vive;
- **fattori interni al mondo scolastico** che si riconducono a situazioni sfavorevoli legate al contesto classe e alla scuola come Istituzione.

La **dispersione scolastica** ha anche un **impatto sulla società nel suo complesso**. I giovani che si allontanano dalla scuola possono essere più inclini a comportamenti antisociali e meno pronti a inserirsi proficuamente e armonicamente nella comunità, intesa come uno spazio di diritti, di doveri e di responsabilità reciproche.



Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo

Inoltre, **la dispersione scolastica può avere un effetto negativo rilevante sulla crescita economica del Paese**, poiché i giovani sono meno preparati a svolgere lavori e professioni che richiedono conoscenze specifiche e competenze avanzate, sempre più richieste in un mondo in rapida trasformazione.

Spesso nel linguaggio comune dispersione scolastica e abbandono scolastico sono considerati come un unico fenomeno: in realtà sono due situazioni ben distinte.

Se la dispersione scolastica ricomprende ipotesi che descrivono la discontinuità dei percorsi rispetto alla regolarità prevista dagli ordinamenti e dai curricoli, **l'abbandono scolastico** è, invece, l'esito di un processo cumulativo di disimpegno che si attua nel tempo, causato da motivi personali, sociali, economici, didattici o familiari.

Con il termine abbandono si indica, quindi, **un'interruzione definitiva degli studi** senza aver conseguito il titolo da parte di giovani che hanno compiuto il sedicesimo anno d'età.

Il termine abbandono scolastico viene quindi riferito a soggetti non più in età dell'obbligo scolastico, l'interruzione degli studi e l'abbandono della scuola da parte di soggetti ancora in età di obbligo scolastico vengono invece chiamati **"evasione scolastica"**, in quanto comportano, da parte delle famiglie, una vera e propria violazione degli obblighi relativi all'istruzione dei minori.

L'abbandono scolastico precoce ha conseguenze anche su quei giovani che non studiano, non lavorano e non si trovano in un percorso di formazione (i



Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo

cosiddetti NEET), un fenomeno che nel nostro Paese presenta percentuali tra le più alte dell'Unione europea.

2.1 Andamento della dispersione scolastica in Italia

Vorrei ora dar conto dei dati afferenti al fenomeno della dispersione scolastica in Italia.

Come già detto, per dispersione scolastica si intende la percentuale di popolazione in età compresa fra 18 e 24 anni che ha al massimo ottenuto il titolo di scuola secondaria di primo grado e non si trova in formazione o istruzione (ELET - *Early leaver from education and training*).

Nonostante l'elevata percentuale di ELET (*Early leaver from education and training*) nel nostro Paese, l'evoluzione del fenomeno nel tempo conosce comunque un rilevante recupero: basti pensare che nel 1992 essa era il 37,5 per cento, per attestarsi al 12,7 per cento nel 2021, come risulta dall'ultima rilevazione EUROSTAT disponibile.

Tali dati dimostrano, quindi, che negli ultimi 20-30 anni l'Italia ha conseguito già dei risultati nella lotta alla dispersione scolastica.

Nonostante ciò, i livelli di dispersione scolastica rimangono ancora troppo alti e il traguardo posto dal PNRR per il 2026 è la riduzione al 10,2 per cento, fermo restando l'obiettivo di riduzione della dispersione al 9 per cento al 2030, nell'ambito della costruzione dello Spazio Europeo dell'istruzione.

Per comprendere meglio la dimensione europea del fenomeno, basti pensare che nel 2021 l'Italia aveva un tasso di abbandono precoce dell'istruzione



Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo

e della formazione al 12,7 per cento, migliore solo di quello della Spagna (13,3) e della Romania (15,3) tra i paesi dell'UE, mentre 16 Stati membri hanno già raggiunto l'obiettivo di scendere sotto la soglia del 9 per cento, in largo anticipo rispetto al 2030. Analizzando i dati italiani si nota una forte disparità tra regioni e uno svantaggio molto accentuato nel Meridione. In Sicilia l'abbandono scolastico si attesta al 21,1 per cento, in Puglia al 17,6 per cento, in Campania al 16,4 per cento e in Calabria al 14 cento.

L'obiettivo che ci impone il PNRR, dunque, è quello di ridurre la percentuale di ulteriori 2,5 punti, evitando quindi che nei prossimi anni circa 470 mila giovani abbandonino la scuola prima del conseguimento di un diploma.

Condividiamo tutti l'importanza di contrastare la dispersione scolastica classicamente intesa, ma consentitemi di sottolineare che una grande sfida per un Paese avanzato come l'Italia è quella di tenere sotto controllo anche **la dispersione scolastica implicita** (quella, cioè, cui ho già accennato, che è determinata dal mancato raggiungimento di competenze adeguate pur a fronte del conseguimento di un titolo di studio) poiché essa può rappresentare una causa di marginalità sociale ancora più profonda e grave.

Al riguardo, ricordo che l'Italia, dal 2019, è uno dei pochi Paesi europei a essersi dotato di un sistema di monitoraggio e di rilevazione censuaria della dispersione scolastica implicita mediante l'Anagrafe dello studente istituita dal Ministero dell'istruzione e del merito e il Sistema di rilevazione nazionale e di somministrazione delle prove INVALSI.



Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo

La lettura congiunta dei dati sulla dispersione scolastica classicamente intesa (12,7%) e su quella implicita (9,5%) mostra che, a livello nazionale, **la popolazione studentesca che si trova in condizione di fragilità degli apprendimenti si attesta a oltre il 20 per cento**, un giovane su 5, con forti differenze tra una regione e l'altra.

2.2 La correlazione con la povertà educativa e il contesto socioeconomico

Voglio anche fare un breve accenno alla **povertà educativa** che è fortemente correlata al tasso di dispersione scolastica e fattore determinante dell'abbandono scolastico precoce.

La povertà educativa costituisce una forma di privazione dell'apprendimento, che ha rilevanti ripercussioni individuali e sociali sui bambini e soprattutto sugli adolescenti.

In Italia la povertà educativa priva milioni di bambini e adolescenti delle opportunità di crescita e formazione. Bambini e giovani che, a causa di difficili condizioni economiche, non hanno le stesse opportunità dei loro coetanei economicamente avvantaggiati di apprendere, sperimentare, sviluppare e far fiorire liberamente capacità, talenti e aspirazioni.

Tuttavia, **la povertà educativa non è un fenomeno inevitabile: la trasmissione intergenerazionale dello svantaggio può essere interrotta attivando un'offerta di una formazione personalizzata e di supporti globali alla famiglia e all'adolescente.**



Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo

3. Azioni di prevenzione e recupero della dispersione scolastica e di riduzione della marginalità sociale

Concedetemi, ora, di impiegare parte del tempo a mia disposizione per restituirvi **una sintesi delle misure che il Ministero ha messo in campo in tema di dispersione scolastica, abbandono e povertà educativa.**

Per agire sul fenomeno della dispersione scolastica occorre agire in tutti quei contesti che costituiscono la rete di supporto alla crescita e che, quando assenti, determinano quella scarsità di stimolazioni e di risorse che impatta negativamente sulla formazione delle capacità sociali, cognitive ed emotive delle persone di minore età.

Le cause dell'insuccesso scolastico e della dispersione sono, infatti, molteplici e non riconducibili a un solo ambito. Affrontare un fenomeno così complesso e multifattoriale impone, in particolare, uno sguardo sui contesti familiari e sociali, oltre che sulla realtà scolastica, e porta alla ribalta il concetto di una deprivazione economica, sociale e culturale, non solo familiare ma anche territoriale, che può essere ricompresa nella cosiddetta povertà educativa.

In questa prospettiva, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) ci offre alcuni strumenti e il nostro compito è quello di declinarli al meglio.

L'Investimento 1.4: *"Intervento straordinario finalizzato alla riduzione dei divari territoriali"* ha, infatti, **l'obiettivo di ridurre i divari di apprendimento e il fenomeno della dispersione scolastica all'interno dei diversi territori del Paese.**



Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo

Tali divari devono essere gestiti secondo un'ottica di sistema che il PNRR affronta con l'insieme delle riforme e degli investimenti, in quanto sia gli esiti di apprendimento che l'abbandono scolastico sono comunque correlati alla dimensione infrastrutturale (sulla quale incidono gli investimenti per l'edilizia scolastica), all'orientamento e alla qualità dell'insegnamento, strettamente connessi alle riforme e alla formazione dei docenti.

Tale misura del PNRR prevede il potenziamento delle competenze di base per gli alunni che non raggiungono il livello di competenze minime in italiano, matematica e inglese, sulla base delle rilevazioni annuali dell'INVALSI, la prevenzione e il contrasto della dispersione scolastica, il rafforzamento dell'inclusione scolastica degli alunni con disabilità e con bisogni educativi speciali.

Il Ministero ha, dunque, individuato le scuole destinatarie degli interventi sulla base di specifici indicatori. Per avere un dato più puntuale a livello territoriale, l'INVALSI ha elaborato, a tal fine, i dati riferiti all'indicatore di fragilità degli apprendimenti, che si determina sulla base del numero e della percentuale di studenti che in ciascuna scuola non raggiunge i livelli minimi nei test INVALSI e che, pertanto, determina anche un reale rischio educativo di interruzione della carriera scolastica e di dispersione.

Tale indicatore, definito anche come "dispersione implicita", risulta particolarmente valido ed efficace per individuare tutte quelle scuole, che, ad esempio, presentano un rischio di abbandono più elevato rispetto all'obiettivo del 10,2 per cento fissato quale target del PNRR da raggiungere entro il 31 dicembre 2025.



Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo

Le misure da adottare da parte delle scuole beneficiarie prevedono esperienze di apprendimento attive, personalizzate e flessibili per adattarsi ai bisogni formativi di ciascuno, alle specificità cognitive, offrendo anche una varietà di opzioni alternative e non tradizionali, con attività di supporto significativo. Tali azioni saranno sostenute anche attraverso specifiche sessioni formative in favore dei referenti individuati da ciascuna scuola.

Il Ministero ha poi definito i criteri e le modalità per il riparto di uno stanziamento pari a **500 milioni di euro**, previsto dal PNRR, per le scuole beneficiarie del progetto, in modo da finanziarne le azioni volte a raggiungere i predetti obiettivi.

Tali azioni consistono nella progettazione e realizzazione di percorsi di orientamento, percorsi di potenziamento delle competenze di base, di motivazione e accompagnamento, percorsi di orientamento per le famiglie, percorsi formativi e laboratoriali co-curricolari, organizzazione di **team per la prevenzione della dispersione scolastica**, erogati in favore di studentesse e studenti che presentano a rischio di abbandono.

Alla data del 28 febbraio 2023 tutte le istituzioni scolastiche individuate dal decreto hanno presentato i propri progetti, che oggi sono in corso di attuazione.

L'investimento prevede, inoltre, la realizzazione di una **piattaforma per le attività di formazione**, con la finalità di creare un canale di interazione semplice, diretto e personalizzato, veicolando contenuti didattici e di orientamento, favorendo la comunicazione e il monitoraggio continuo dei processi di apprendimento e di insegnamento e offrendo risposte e rinforzi motivazionali costanti allo studente durante tutto lo svolgimento delle attività.



Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo

Vanno ricomprese tra le azioni volte a contrastare la dispersione scolastica anche gli interventi di edilizia per le mense scolastiche - previsti dall'Investimento 1.2: "**Mense**", per un totale di 600 milioni di euro - che rappresentano un ulteriore sostegno ai piani per combattere l'abbandono precoce degli studi.

Infatti, la letteratura rilevante ha messo in luce come il tempo pieno sia anche uno strumento fondamentale per combattere la dispersione scolastica e può portare benefici di breve, medio e lungo termine agli alunni, soprattutto a quelli in maggiore difficoltà.

Peraltro, il **tempo mensa** è indiscutibilmente compreso nel tempo scuola in quanto esso condivide le finalità educative proprie del progetto formativo scolastico di cui esso fa parte.

Aggiungo che la complessità e l'importanza del fenomeno della dispersione scolastica e dell'abbandono richiedono politiche e progettualità di varia natura.

Al riguardo, merita un particolare richiamo il potenziamento dei sistemi di vigilanza delle assenze e di segnalazione dell'evasione scolastica, al fine di attivare tempestivamente azioni mirate al reinserimento, in tempo utile, dell'alunno e al recupero della regolare frequenza.

Inoltre, tra le iniziative contemplate vorrei ricordare la decisione di sperimentare nuove modalità per contrastare la dispersione scolastica. Sono



Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo

previsti **interventi in 150 scuole del Mezzogiorno all'interno di una apposita "Agenda Sud"**.

Il programma di tale intervento dedica particolare attenzione alla funzione di tutorato formativo, orientativo e di potenziamento. Quest'ultimo è rivolto proprio agli studenti a rischio di abbandono e di insuccesso scolastico che mostrano bassi livelli motivazionali e specifiche fragilità in alcune discipline.

La sperimentazione mira, inoltre, al coinvolgimento dei genitori e ad una piena e reale condivisione di responsabilità con le famiglie.

Vorrei, ora, dedicare la parte conclusiva del mio intervento alle misure più recenti che ho adottato in tema di dispersione scolastica e abbandono.

Mi riferisco, in particolare, alle **"Istruzioni operative"** per l'attuazione delle "Azioni per la prevenzione e il contrasto della dispersione scolastica", che sono state fornite alle istituzioni scolastiche con nota ministeriale del **30 dicembre 2022**. Il documento si articola in sei paragrafi, che descrivono il contesto degli interventi, la piattaforma di gestione dei progetti, le tipologie di attività e le opzioni semplificate di costo, la progettazione degli interventi, le indicazioni per l'attuazione dei progetti, le iniziative di supporto e accompagnamento. Con tale documento si sono date indicazioni uniformi alle scuole per attuare gli interventi di prevenzione e contrasto alla dispersione scolastica secondo i principi che ho sommariamente indicato in questa mia relazione e che trovano concreta delineazione in:

- percorsi di **orientamento**;



Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo

- percorsi per il **potenziamento delle competenze di base**, di motivazione e di accompagnamento;
- percorsi per il **coinvolgimento delle famiglie**;
- percorsi formativi e laboratoriali **co-curricolari**.

Sono fortemente convinto che un ruolo strategico nella lotta alla dispersione e soprattutto all'abbandono sia attribuito all'orientamento.

Per questo motivo il Ministero, in attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, ha adottato, con il decreto n. 328 del 22 dicembre 2022, le **Linee guida per l'orientamento** con lo scopo di aiutare docenti, studenti e famiglie a contribuire alla costruzione di una scuola capace di affrontare la crisi educativa del Paese e di costruire un percorso virtuoso volto anche al superamento delle difficoltà frutto di diseguaglianze di natura sociale e territoriale.

Le Linee guida per l'orientamento introducono, a partire dall'anno scolastico 2023/2024, moduli curriculari di orientamento formativo degli studenti della Scuola secondaria. Ogni modulo di orientamento prevede apprendimenti personalizzati che vengono registrati in un portfolio digitale - E-Portfolio.

Con le medesime Linee guida, ho, altresì, previsto l'istituzione di due figure professionali: **il docente tutor e il docente orientatore alle quali ho voluto dedicare misure di valorizzazione anche economica con uno stanziamento di 150 milioni di euro previsto dalla scorsa legge di bilancio.**

L'intervento, che contribuisce a quella **rivoluzione del merito nella scuola italiana**, rappresenta il primo passo di un **percorso di sempre maggiore**



Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo

personalizzazione della didattica e va nella direzione di una scuola che faccia emergere le potenzialità e i talenti di ogni studente e favorisca una scelta consapevole e ponderata per il percorso di studi e di lavoro.

A tali fini, assumono una **funzione strategica le figure del docente tutor e del docente orientatore**, i quali dovranno avere un dialogo costante con lo studente, la sua famiglia e i colleghi coinvolti nell'attività didattica rivolta al singolo studente.

Le figure del docente tutor e del docente orientatore saranno attive già a partire dall'anno scolastico 2023/2024, per consentire in via prioritaria l'avvio delle attività curricolari di orientamento destinate agli studenti delle classi del secondo biennio e dell'ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado.

Per far fronte a questo impegno, un'adeguata platea di docenti della scuola secondaria di secondo grado sarà impegnata nei percorsi di formazione organizzati da INDIRE. Con fondi Pon e non solo si darà poi concreta attuazione alla personalizzazione porgendo interventi di supporto disciplinari anche in orario extrascolastico valorizzando così di fatto una scuola a tempo pieno.

A questo proposito, voglio segnalare, anche un recentissimo intervento che abbiamo realizzato esattamente una settimana fa e che va nella direzione di un contrasto alla dispersione scolastica secondo un approccio di sistema, volto ad aggredire - in particolare - il fenomeno della dispersione implicita.

Mi riferisco all'importante investimento di **1 miliardo e 200 milioni di euro** che abbiamo appena ripartito tra tutte le istituzioni scolastiche.



Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo

Di questi, **600 milioni di euro sono stati destinati alla realizzazione di percorsi didattici, formativi e di orientamento per studentesse e studenti di tutti i cicli scolastici, finalizzati a promuovere e sviluppare le competenze STEM, digitali e di innovazione, nonché quelle linguistiche, con particolare attenzione a garantire pari opportunità e parità di genere.**

Le risorse potranno essere utilizzate anche per attività extracurricolari di potenziamento sulle materie scientifiche.

Altri 150 milioni di euro sono stati dedicati alla formazione dei docenti sul multilinguismo con la realizzazione di percorsi formativi di lingua e di metodologia di durata annuale, finalizzati al potenziamento delle competenze linguistiche dei docenti e al miglioramento delle loro metodologie di insegnamento. Per entrambe le voci, una quota del 40 per cento delle risorse stanziata sarà riservata alle scuole nelle regioni del Mezzogiorno.

Infine, con una ulteriore linea di investimento, sono stati destinati **450 milioni di euro alla formazione di tutto il personale scolastico in servizio sui temi - in particolare:**

per i docenti, della transizione digitale a supporto del Piano Scuola 4.0;

per il personale ATA, di quelli sulla digitalizzazione delle procedure amministrative;

per i dirigenti scolastici sull'innovazione didattica e digitale.

Al riparto delle risorse complessive relative ai due decreti saranno ammesse anche le scuole paritarie non aventi fini di lucro.



Ministero dell'Istruzione e del Merito
Ufficio legislativo

La filosofia comune di questi interventi, dunque, risiede nella necessità ineludibile di rafforzare le competenze del personale scolastico, che costituisce la preconditione per poter ottenere una offerta formativa sempre più tarata sugli obiettivi di questa attuale fase, che richiede – proprio al fine di ridurre la dispersione implicita – di fornire conoscenze e competenze sempre più all'avanguardia e, comunque, personalizzate rispetto ai bisogni dei singoli studenti.

Conclusioni

Il contrasto alla dispersione scolastica è una sfida cruciale per il nostro Paese. La strada da percorrere è ancora lunga, ma la direzione intrapresa è quella giusta.

In questa prospettiva si colloca l'azione del Governo e del Ministero, con forte convinzione e determinazione, nell'ottica di quella grande collaborazione tra tutti gli attori coinvolti, ognuno nel suo ruolo, a partire dalla nostra scuola che è, e sarà sempre, la risorsa più importante che abbiamo per valorizzare il capitale umano dei nostri giovani e diminuire il fenomeno della dispersione scolastica.

A livello comunitario è fondamentale il rafforzamento della collaborazione fra la scuola e la comunità locale, valorizzando la sinergia con le risorse territoriali istituzionali, con il volontariato e con il terzo settore, con le agenzie per la formazione professionale, verso la condivisione della finalità di migliorare l'inclusione e l'accesso al diritto allo studio a tutte le studentesse e gli studenti, attraverso la progettazione e la realizzazione di opportunità di potenziamento delle competenze anche all'esterno della scuola.