

ORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA EDUCATIVO IN ITALIA

di Paola Mengoli

Questo breve testo intende riassumere la struttura e le maggiori caratteristiche del sistema educativo italiano prima della recente riforma riguardante l'intero sistema e la scuola secondaria superiore in particolare.

The author of this short text proposes to sum up the structure and the main characteristics of the educational system in Italy before the recent reform involving the whole system and the upper secondary section in particular.

Una breve descrizione della struttura del sistema educativo in Italia è qui presentata con riferimento alle principali variabili e tenuto conto dei dati ufficiali disponibili nel mese di luglio 2011.

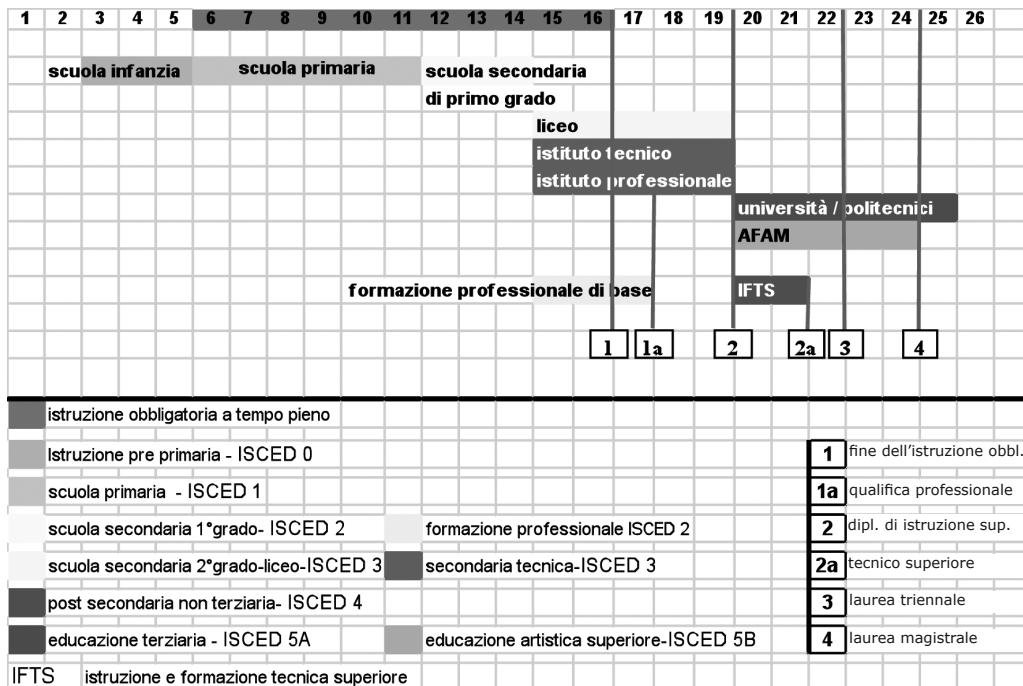
Dall'anno scolastico 2010-11 anche le scuole secondarie di secondo grado hanno visto modificare la loro struttura interna e il sistema di istruzione e formazione professionale delle Regioni ha preso avvio ufficialmente nella nuova forma stabilita dalle leggi approvate nel 2008¹. Prima di tali interventi il sistema educativo italiano era sinteticamente rappresentabile come nella FIG. 1. Questa struttura, in alcune parti, è destinata a convivere con la nuova struttura, rappresentata nella FIG. 2, almeno fino al 2015, quando gli effetti dei cambiamenti avviati nel 2008 avranno modificato interamente il sistema.

Il sistema educativo italiano comprende: la scuola dell'infanzia, non obbligatoria, per bambini tra tre e sei anni, un primo ciclo di istruzione che è composto dalla scuola primaria, per chi ha tra sei e undici anni, la scuola secondaria di primo grado per chi ha tra 11 e 14 anni. Il secondo ciclo di istruzione comprende due sottoinsiemi: il primo è costituito dalle scuole secondarie di secondo grado e il secondo è costituito dai centri di formazione professionale accreditati dalle Regioni, entrati a far parte dell'organico sistema dell'istruzione e formazione professionale ridefinito nel 2008. Nelle scuole secondarie di secondo grado studiano i giovani tra quindici e diciannove anni divisi in tre grandi percorsi della durata di cinque anni: i licei, gli istituti tecnici e gli istituti professionali. L'obbligo di istru-

Paola Mengoli, PhD, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia; responsabile dei Servizi educativi di Officina Emilia.

¹ I principali interventi sono contenuti in alcuni articoli della legge 6 agosto 2008, n. 133, e sono stati integrati con la legge 30 ottobre 2008, n. 169. La riforma è entrata in vigore il 1° settembre 2009 per la scuola primaria e secondaria di primo grado, mentre per la scuola secondaria di secondo grado il 1° settembre 2010. La legge 30 dicembre 2010, n. 240, contiene gli interventi del sistema universitario che sono entrati in vigore nel gennaio 2011.

Figura 1. Struttura del sistema educativo italiano nel 2008

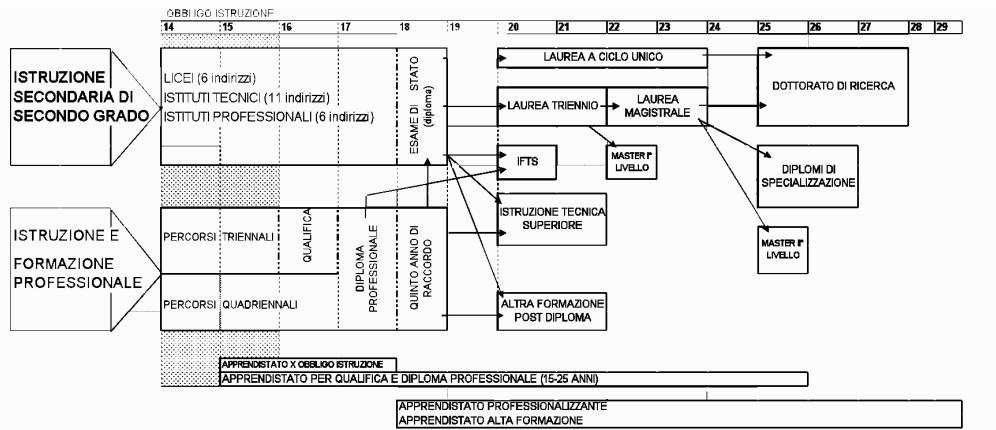


zione termina dopo dieci anni di frequenza delle scuole oppure al compimento dei sedici anni. L'obbligo di istruzione può essere assolto sia nelle scuole secondarie che nei centri di formazione professionale delle Regioni e, secondo una recente legge, approvata nel mese di ottobre 2010, anche all'interno di un contratto di apprendistato, che prevede duecento-quaranta ore di formazione extra lavoro.

L'accesso all'università è riservato ai giovani che superano l'esame di stato conclusivo della scuola secondaria di secondo grado. L'accesso ai percorsi di formazione professionale di livello terziario (esclusi i corsi IFTS, cui si accede di fatto anche con la qualifica professionale triennale) sono riservati ai giovani che ottengono un diploma a seguito dell'esame di stato nella scuola secondaria superiore (anche se provenienti dal quinto anno di raccordo del sistema dell'istruzione e formazione professionale) e a coloro che hanno un diploma quadriennale professionale. I corsi di alta formazione artistica e musicale sono entrati nel sistema educativo, al livello terziario, molto di recente e costituiscono un segmento speciale che non è considerato in questo momento.

In Italia, gli studenti che frequentano le scuole statali erano nel 2008 oltre 7,7 milioni, circa il 13% dei 60 milioni del totale della popolazione. Circa un milione di studenti frequenta le scuole private. Ogni anno, la popolazione scolastica cambia per circa un milione di studenti che terminano gli studi e per circa un milione di studenti che entrano nel sistema.

Figura 2. Il sistema educativo italiano dopo la scuola secondaria di primo grado dal 2011



Fonte: elaborazione su dati desunti dai testi di legge in vigore e applicati a partire dall'anno scolastico 2010/11.

Le scuole nell'anno scolastico 2008/2009 erano circa 42.000 e il personale scolastico dipendente dello Stato era di circa 1,1 milioni di persone comprendenti dirigenti, insegnanti e personale amministrativo e di servizio. Solo il 16% degli insegnanti non aveva un contratto a tempo indeterminato. L'età media dei docenti superava 45 anni e la maggioranza dei giovani insegnanti aveva un contratto a termine. In media c'era un insegnante ogni 9,2 studenti, con un rapporto inferiore alla media europea. Alcune importanti caratteristiche dell'organizzazione delle scuole spiegano questa differenza: *a*) circa un terzo dei bambini e delle bambine frequentano la scuola primaria per 40 ore alla settimana, con due maestre per classe, oltre gli insegnanti specialisti di lingua straniera e gli insegnati di religione cattolica; *b*) tutti i giovani con meno di diciotto anni e in situazione di disabilità frequentano le classi ordinarie, senza distinzione basata sul tipo e sulla gravità dell'handicap e per loro c'è un insegnante di sostegno alla classe. Il numero di insegnanti di sostegno si aggira intorno a uno ogni due alunni disabili: nel 2008 c'erano circa 90.000 insegnanti di sostegno.

Il numero di scuole e il numero di classi sono da mettere in relazione anche con caratteristiche del territorio nazionale che è molto articolato, con poche grandi aree metropolitane e numerose comunità piccole e disperse. I trasporti in alcune aree montuose del paese richiedono tempi lunghi e nei centri più piccoli le difficoltà di spostamento potrebbero compromettere la frequenza delle scuole. Un numero così imponente di classi è connesso anche all'integrazione nelle classi ordinarie di tutti i giovani disabili, le cui classi, di regola, non superano la dimensione di venti studenti ciascuna. Nel corso degli ultimi anni, tenuto conto di situazioni molto differenziate tra le regioni italiane, il ministero ha promosso un ulteriore programma di razionalizzazione della rete territoriale, che prevede di ridurre il numero delle istituzioni scolastiche, ma non le sedi di erogazione del servizio. In pratica, si intende ridurre il numero di sedi che hanno un dirigente e un apparato amministrativo, con l'intento di creare strutture amministrativamente di maggiore dimensione.

Tabella 1. Il sistema scolastico pre-universitario in Italia nell'anno scolastico 2008-09. Scuole, studenti e insegnanti della scuola statale

	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Scuola secondaria di primo grado	Scuola secondaria di secondo grado	Totale
Scuole	13.624	16.031	7.146	5.193	41.994
Studenti	978.302	2.571.627	1.651.680	2.566.462	7.768.071
Di cui disabili	12.882	64.576	54.269	44.051	175.778
Classi	42.419	137.095	77.645	117.787	374.946
Insegnanti	81.641	240.492	156.809	225.949	704.891
con contratto a tempo indeterminato					

Fonte: ministero della Pubblica Istruzione. Tra gli insegnanti non sono compresi i docenti di Religione cattolica e i docenti destinati ad altri incarichi non scolastici.

Tabella 2. Personale delle scuole statali nell'anno scolastico 2008-09, per funzione, tipo di incarico e tipo di contratto

	Insegnanti				Personale tecnico e amministrativo	Dirigenti	Personale con incarico fuori dalle scuole	Totale personale
	Docenti ordinari	Docenti di sostegno ai disabili	Docenti di Religione cattolica	Totale docenti				
Con contratto a tempo indeterminato	654.293	50.598	14.123	719.014	169.437	10.630	5.091	904.172
Con contratto a termine	136.617	39.428	11.808	187.853	5.159			193.012
Totale	790.910	90.026	25.931	906.867	174.596	10.630		1.097.184
Di cui part-time				66.722	9.877			76.599

Fonte: ministero della Pubblica Istruzione.

Ci sono tre problematiche rilevanti per quanto attiene il funzionamento del sistema educativo pre-universitario in Italia. Innanzitutto, solo l'88% dei giovani di 19 anni ha raggiunto il diploma di livello secondario superiore (ISCED 3) contro una media dell'Europa a 19 paesi del 90% (Indicatore A2 di OECD, 2008) . In secondo luogo, i risultati nei testi di apprendimento dei quindicenni scolarizzati sono mediamente scarsi (OECD PISA, 2006²) e mettono in evidenza forti gap territoriali che vedono il Sud e le Isole in svantaggio rispetto al Nord e al Centro del paese.

² Cfr. http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en_32252351_32236191_39718850_1_1_1,00.html.

Tabella 3. Differenza tra il numero di studenti che frequenta l'ultimo anno della scuola secondaria di secondo grado e il numero di studenti che hanno incominciato le stesse scuole cinque anni prima: stima della produttività linda del sistema

Anno	Differenza = Studenti che sono nell'ultimo anno di scuola (-) meno studenti che avevano incominciato cinque anni prima	Differenza / numero di studenti che hanno iniziato la scuola cinque anni prima
2000	216.805	37%
2001	206.020	35%
2002	188.628	33%
2003	168.470	30%
2004	183.512	31%
2005	191.207	33%
2006	196.285	33%
2007	203.713	33%
2008	203.161	33%
2009	189.245	31%

Fonte: elaborazione su dati del ministero della Pubblica Istruzione.

Tabella 4. Analisi delle differenze dei risultati dei test di apprendimento della matematica per gli studenti di 15 anni nel 2003. Rilevazione OECD PISA

	Dotazione risorse a livello individuale/familiare	Dotazione risorse a livello di scuola	Uso efficiente delle risorse a livello di scuola	Dotazione risorse a livello di territorio circostante (provincia)	Differenza complessiva
Differenza tra i risultati medi delle regioni del Nord e del Centro					
Differenza tra i risultati medi delle regioni del Nord e del Sud	1,6%	10,9%	74,1%	13,4%	100,0%
Differenza tra i risultati medi delle regioni del Nord e del Sud	4,0%	9,8%	25,1%	61,1%	100,0%

Fonte: elaborazione su dati contenuti in Bratti, Checchi, Filippin (2007).

La TAB. 3 misura la “produttività” della scuola secondaria di secondo grado. Nella prima colonna per ogni anno è calcolata la differenza tra il numero di studenti che sono iscritti alla classe finale della scuola secondaria superiore (quinto anno) e il numero di studenti che cinque anni prima avevano iniziato il percorso. Come si può notare, senza significative modifiche nel corso del tempo, almeno 1 su 3 studenti non raggiunge il diploma al termine dei cinque anni di durata della scuola secondaria superiore. Le cause di questa enorme differenza sono molteplici. Innanzitutto, in Italia esiste la possibilità per gli studenti di ripetere gli anni scolastici che si sono conclusi con insuccesso. In secondo luogo, specialmente in alcune parti del paese sono numerosi i giovani che abbandonano le scuole prima della maggiore età e senza avere conseguito un diploma.

Infine, purtroppo la misura di questa differenza tanto significativa è oggetto di studio perché le basi statistiche disponibili non sono affidabili. La grande parte degli studenti che abbandonano la scuola secondaria di secondo grado hanno difficoltà di apprendimento e appartengono a famiglie di basso reddito, svantaggiate oppure immigrate da poco tempo. Il fenomeno dell'insuccesso scolastico e dell'abbandono precoce è molto più forte nelle regioni del Sud rispetto a quelle del Centro e del Nord, sebbene anche alcune aree del Nord, fortemente industrializzate, presentino tassi di abbandono piuttosto significativi.

I risultati dei test di apprendimento internazionale mettono in evidenza significative differenze territoriali tra le macro-regioni italiane, in particolare nell'ambito delle competenze matematiche. La TAB. 4 scomponete le differenze tra macro-regioni (Nord, Centro e Sud) confrontando il peso dei fattori individuali e familiari, le risorse delle scuole, l'uso delle risorse scolastiche e le risorse disponibili nel contesto locale. Quasi il 10% delle differenze tra le *performances* degli studenti del Nord, rispetto a quelli del Centro e del Sud, è spiegata da differenze nella quantità di dotazioni disponibili a livello di scuola. Ben il 74% della differenza di *performances* tra Nord e Centro (solo il 25% della differenza tra Nord e Sud) è spiegata da un diverso uso delle risorse a livello di scuola. Infine, ben il 61% delle differenze di *performances* tra Nord e Sud si spiega con la differenza di risorse messe a disposizione dal territorio circostante la scuola. Che le scuole siano ampiamente influenzate dalla ricchezza o dalla relativa povertà del contesto entro cui si trovano ad operare appare evidente e determinante. Così come appare evidente che il modello accentrativo di gestione delle risorse non riesce a garantire una equa distribuzione e un sostegno alle situazioni di maggiore bisogno.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BRATTI M., CHECCHI D., FILIPPIN A. (2008), *Da dove vengono le competenze degli studenti? I divari territoriali dell'indagine OCSE PISA 2003*, il Mulino, Bologna.
- EACEA-EURYDICE (2009), *Organizzazione del sistema educativo italiano 2009/2010*, Commissione Europea, Bruxelles.
- OECD-PISA (2003), *PISA 2003. Assessment Framework: Mathematics, Reading, Science and Problem solving knowledge and skills*, OECD, Paris.
- ID. (2006), *PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World*, OECD, Paris.