

Nel presente Editoriale<sup>1</sup> ampio spazio è dedicato al monitoraggio europeo del settore dell'istruzione e della formazione, un monitoraggio annuale *“faro della Commissione sull'istruzione e la formazione nell'Unione europea”*, confrontato con quello italiano che viene realizzato dall'INAPP, l'Istituto Nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche, che svolge analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro e dei servizi per il lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e di tutte quelle politiche pubbliche che hanno effetti sul mercato del lavoro.

Sui cambiamenti in atto nel sistema scolastico, formativo e lavorativo italiano, la Rivista, inoltre, ospita ulteriori contributi più monografici quali il riordino dell'istruzione tecnica e professionale, la progressiva affermazione delle politiche formative e del lavoro, l'avvio del *“regionalismo differenziato”*, la riflessione sull'intelligenza artificiale e sui possibili riflessi nel sistema formativo.

A conclusione al lettore viene offerto la panoramica delle principali tematiche che la Rivista intende affrontare nell'anno 2023.

## **A. Istruzione e Formazione nell'UE e in Italia. Confronto tra monitoraggi**

Anche quest'anno, come nei precedenti, la comparazione tra il monitoraggio della Commissione Europea sui sottosistemi della istruzione e della formazione nell'UE, e specificamente in Italia, e quello redatto dall'INAPP per il nostro Paese sulla IeFP e sul duale, seppur pubblicati quasi contemporaneamente, tuttavia evidenzia ancora una volta una *difficoltà rilevante* per il diverso anno di riferimento (2022 e 2019-20) anche rispetto alla pandemia<sup>2</sup>. Nonostante ciò, il confronto tra i due Rapporti mantiene la sua significatività per la continuità tra le due annate, caratterizzate dalla diffusione del Covid-19.

<sup>1</sup> Il presente Editoriale è opera congiunta del prof. Guglielmo Malizia, professore emerito di Sociologia dell'educazione dell'Università Pontificia Salesiana e di Fabrizio Bonalume, Fabrizio Tosti, Mario Tonini, rispettivamente Direttore Generale, Direttore Nazionale e Direttore Amministrativo della Federazione CNOS-FAP.

<sup>2</sup> Cfr. EUROPEAN COMMISSION – DIRECTORATE GENERAL FOR EDUCATION, YOUTH, SPORT AND CULTURE, *Education and Training. Monitor 2022*, Luxembourg, Luxembourg Publications Office of the European Union, 2022; COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE DELL'ISTRUZIONE, DELLA GIOVENTÙ, DELLO SPORT E DELLA CULTURA, *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2022. Italia*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, 2022; ISTITUTO NAZIONALE PER L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE-INAPP, *XIX Rapporto di monitoraggio del sistema di istruzione e di formazione professionale e dei percorsi in Duale nella IeFP. a.f. 2019-20*, Roma, Unione Europea, Fondo Sociale Europeo, Ponspao, ANPAL, MLPS, INAPP, giugno 2022. Per un confronto con i rapporti precedenti cfr. MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 38 (2022), n. 1, pp. 5-26.

## 1. Il monitoraggio dell'istruzione e della formazione nella UE

Negli ultimi due anni e mezzo i settori dell'istruzione e della formazione hanno dovuto affrontare una *crisi* senza precedenti a causa dello shock pandemico. L'impatto sulle scuole, sui centri di formazione professionale e sulle università ha comportato conseguenze molto serie riguardo al benessere degli studenti, degli insegnanti, del personale scolastico e delle famiglie. A ciò si è aggiunta la guerra di aggressione della Russia all'Ucraina i cui effetti, non solo quelli economici connessi con la crisi energetica, ma anche quelli ancor più preoccupanti della messa in discussione dell'immagine di un'Europa in pace da più di 70 anni, rappresentano una sfida per i sistemi sociali, incluso quello educativo.

Nonostante ciò, non si può negare che le nostre istituzioni scolastiche e formative evidenziano una notevole capacità non solo di flessibilità e di *resilienza*, ma anche di innovazione. Questa reazione positiva si traduce, tra l'altro, nel successo che si registra nell'affrontare le sfide della digitalizzazione e della sostenibilità e nell'assicurare la continuità dei processi di insegnamento apprendimento.

Una novità importante dell'attuale Rapporto può essere identificata nell'aggiunta agli indicatori chiave tradizionali del monitoraggio di uno nuovo, che dovrebbe consentire di misurare in modo adeguato l'*equità* dei sistemi educativi dell'UE e, quindi, di poter intervenire più efficacemente nella ricerca di una soluzione a uno dei problemi più gravi che essi devono affrontare, quello cioè delle disparità. Pertanto, il commento che segue è articolato in tre parti: la prima dedicata all'argomento principale dell'anno che è l'eguaglianza delle opportunità educative; la seconda esamina i progressi compiuti verso gli altri traguardi che, dal Consiglio Europeo di Lisbona in poi, l'UE si è posta in tema di istruzione e di formazione; la terza propone alcune conclusioni in tema di competenze.

### 1.1. Il nuovo benchmark dell'eguaglianza nell'istruzione e nella formazione

Sulla base della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo del 1948, degli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU e del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali del 2017, l'indicatore chiave dell'equità e dell'inclusione nei sistemi educativi è stato introdotto nel 2020-21 accanto agli altri traguardi dell'area della cooperazione nell'istruzione e nella formazione in atto nel nostro continente. Il Rapporto in esame fornisce anzitutto una *definizione* della nuova

priorità strategica. Essa non significa eguaglianza di risultati o di successo, ma punta ad assicurare agli studenti che le loro prestazioni nelle istituzioni scolastiche e formative sono indipendenti dalle caratteristiche personali come l'origine socioeconomica, che sostanzialmente tende a coincidere con i titoli di studio dei genitori, con la loro condizione lavorativa e con il reddito della famiglia. Ovviamente, i sistemi educativi devono impegnarsi a rispondere degli andamenti relativi ai risultati e alle esperienze educative dei differenti gruppi sociali in cui si distribuisce la popolazione studentesca.

Il rapporto da subito sottolinea che le problematiche delle disparità nell'istruzione e nella formazione connesse alla condizione sociale degli allievi si sono aggravate ulteriormente per effetto dello *shock pandemico*. In particolare, ne hanno sofferto quelli i cui genitori avevano una istruzione modesta, i figli di genitori single, gli immigrati e gli svantaggiati sul piano economico.

Il nuovo indicatore confronta il livello delle prestazioni nell'istruzione e nella formazione con la condizione sociale degli allievi. Più precisamente si fa ricorso a un indice consolidato dell'OCSE che misura lo status socioeconomico e culturale dei quindicenni e quello predisposto dal Rapporto relativamente ai risultati cumulativi degli allievi nelle competenze di base in lettura, matematica e scienze. Nell'UE in media gli studenti della condizione sociale più svantaggiata hanno una probabilità 5,6 volte maggiore dei loro coetanei del ceto più elevato di ottenere esiti molto bassi nelle competenze appena citate. La diversità di livello tra i due quartili estremi è – sempre in media – del 19,3%. La disparità in questione non è limitata a una minoranza di Stati, ma riguarda tutti; al tempo stesso, va aggiunto che si riscontrano differenze molto rilevanti tra i Paesi.

Il documento in esame precisa le caratteristiche dell'indicatore UE delle *competenze di base* in lettura, matematica e scienze; esso è cumulativo dei risultati nelle tre aree disciplinari, pertanto, la percentuale dei quindicenni che ottengono risultati bassi nei tre campi contemporaneamente è più contenuta di quelle dei tre ambiti distinti (13% vs 22,5%, 22,9%, 22,3% rispettivamente). Differenze analoghe si riscontrano quando lo status socioeconomico viene relazionato con gli esiti, separati o cumulativi, riguardanti le competenze di base.

La caratteristica individuale appena richiamata può essere considerata il fattore singolo che incide *maggiormente* sulle diseguaglianze nelle opportunità educative. Infatti, essa permea in profondità il processo di insegnamento-apprendimento sin dalle prime età della vita ed estende i suoi effetti fino a condizionare le aspirazioni dei quindicenni a iscriversi all'istruzione terziaria e a completarla. L'impatto dello status socioeconomico è così pervasivo da portare a una concentrazione nella stessa scuola di allievi, tutti o quasi, con un livello basso di tale condizione. A ciò si aggiunge il dato della trasmissione intergenerazionale dello svantaggio operante in tutti i benchmark dell'UE. Come esempio

si può citare il caso dei giovani i cui genitori si caratterizzano per titoli di studio modesti i quali hanno una probabilità nove volte maggiore di abbandonare la scuola precocemente e le cui probabilità di ottenere una qualificazione dell'istruzione terziaria sono il 48,6% inferiori a quelle dei coetanei con genitori muniti di titoli di studio elevati.

Non tutte le forme di svantaggio sono da attribuirsi al ceto di appartenenza, ma possono incidere anche *altri fattori* come il pregiudizio, la discriminazione, le barriere linguistiche, la carenza di servizi appropriati. Le donne ottengono risultati migliori degli uomini in tutti i livelli del sistema educativo; al tempo stesso, tuttavia, sono discriminate in alcuni ambiti di studio, come le discipline STEM (Scienze, Tecnologia, Ingegneria, Matematica) e nella predisposizione di piani di qualità a livello dell'istruzione superiore. A loro volta, gli emigranti hanno una probabilità di abbandonare precocemente la scuola del 12,9% maggiore della totalità della popolazione scolastica e un'altra del 7,9% minore di ottenere un titolo di studio dell'istruzione terziaria. Se la lingua dei test è diversa da quella che si parla in famiglia, la percentuale dell'insuccesso è del 20,9% rispetto al 17,4% nel caso che sia eguale. Altri gruppi che soffrono disparità nei sistemi educativi sono gli allievi appartenenti ad alcune minoranze etniche o razziali come i Rom, i disabili o gli studenti con "Bisogni Educativi Speciali" (BES) e i giovani rifugiati. Un caso particolare è costituito dall'1,4 milioni di giovani che sono fuggiti dall'Ucraina in seguito alla guerra e che hanno trovato accoglienza nell'UE: nella maggior parte degli Stati membri si è provveduto all'inserimento e al coinvolgimento nelle classi regolari con l'impegno di insegnare loro la nuova lingua in tempi rapidi; misure specifiche sono state prese a livello del sistema della formazione professionale e dell'istruzione terziaria.

Pertanto, il nuovo indicatore costituisce un continuo *work in progress*. Infatti, possiede la flessibilità necessaria per tenere in considerazione i dati pubblicati periodicamente sulle tipologie appena elencate.

Entro questo quadro una problematica che viene piuttosto trascurata è quella dei quindicenni che *non* sono *iscritti* al sistema educativo nazionale. Secondo il Rapporto in questione, essi ammonterebbero al 3% della popolazione scolastica dell'UE di quell'età. Tale percentuale varia di molto a seconda dei Paesi a partire da quelli con risultati meno soddisfacenti come la Romania (16,8%) e la Bulgaria (14,5%). I quindicenni si possono trovare a diversi livelli del loro percorso educativo, anche se il caso più frequente riguarda gli allievi che frequentano l'istruzione obbligatoria. Le cifre che sono state indicate sopra possono includere quindicenni non appartenenti alla popolazione residente, iscritti nelle scuole nazionali e quelli appartenenti alla popolazione residente che sono coinvolti nella istruzione parentale; si tratta, comunque, di gruppi trascurabili.

Passando infine ad analizzare le *strategie* adottate per combattere le disparità nell'istruzione e nella formazione, va anzitutto evidenziato che esse variano da Paese a Paese e che, comunque, sono dappertutto sottoutilizzate. In sintesi, a livello finanziario la maggior parte degli Stati membri prevede sostegni economici per le scuole frequentate da allievi svantaggiati che vengono forniti o su richiesta o automaticamente. In alcuni Paesi si sono adottate norme per regolare la composizione socioeconomica delle scuole o per correggere i distretti scolastici in modo da evitare la concentrazione in un'area dello svantaggio socioeconomico. Per impedire che gli insegnanti migliori operino in grande maggioranza negli istituti di distretti influenti, sono previsti in alcuni Paesi sostegno finanziario e condizioni di lavoro migliori per i docenti che scelgono di insegnare in zone sfavorite.

Finora si è parlato di eguaglianza nella scuola e nell'istruzione e formazione professionale. Se si prende in considerazione *l'istruzione superiore*, va anzitutto osservato che raramente i finanziamenti pubblici si pongono a questo livello obiettivi relativi all'equità. La Francia e l'Italia sono i due unici Paesi che orientano i loro investimenti al raggiungimento di traguardi mirati ad ampliare l'accesso, la partecipazione e il conseguimento dei titoli finali. Generalmente i finanziamenti sono finalizzati ai trasporti, ai pasti e agli alloggi. Una minoranza di Paesi raccomanda alle istituzioni di istruzione superiore di organizzare per il personale percorsi di formazione sulle problematiche dell'inclusione e della diversità e assicura i relativi finanziamenti; inoltre, fornisce sostegno sul piano amministrativo, per la predisposizione di materiali pedagogici e per la messa a disposizione di istruttori.

## 1.2. La situazione dei benchmark tradizionali dell'UE

I servizi di *educazione e cura della prima infanzia* (Early Childhood Education and Care, ECEC), se di qualità, sono in grado di dare un apporto molto rilevante al raggiungimento della finalità dell'eguaglianza delle opportunità, aiutando i bambini di origine socioeconomica e culturale svantaggiata ad uscire dalla loro condizione penalizzante. In particolare, la frequenza dell'ECEC contribuisce a migliorare gli esiti cognitivi degli studi degli allievi più vulnerabili.

Nel 2020 la quota complessiva di bambini in età prescolare, cioè dai 3 anni all'età di inizio dell'educazione primaria obbligatoria, iscritti all'ECEC è rimasta stabile al 93%, prossima all'indicatore chiave del 2020 (almeno il 95%). Ricordiamo poi che il traguardo per il 2030 è stato fissato ad almeno il 96% per cui, tenuto conto della situazione attuale, non dovrebbe esser difficile raggiungerlo. Malgrado tali risultati positivi, i gruppi di origine svantaggiata continuano a trovare difficoltà a frequentare i servizi in questione. Vari Stati membri dell'Unione hanno negli

ultimi anni potenziato le opportunità di iscriversi ai servizi di educazione e cura della prima infanzia, allungando i limiti di età per i posti garantiti e aumentando le possibilità di accesso all'ECEC sul piano economico. Benché i lockdown e le limitazioni dovuti al Covid-19 non siano stati così frequenti come per altri livelli del sistema educativo, lo shock pandemico ha esercitato un impatto negativo sulla qualità dell'offerta e ha messo in risalto le difficoltà preesistenti di natura strutturale. In ogni caso va ribadito che l'eguaglianza in educazione deve essere perseguita con impegno a partire dai primi anni dell'infanzia.

Nel 2021, il tasso dei giovani del gruppo di età 18-24 anni che *abbandonano precocemente* gli studi senza ottenere almeno un titolo o una qualifica dell'istruzione e formazione secondaria superiore si colloca al 9,7% in continuo calo, per cui dovrebbe essere abbastanza facile raggiungere nel 2030 il traguardo di una percentuale più bassa del 9%. Al tempo stesso va evidenziato che permangono disparità consistenti tra i singoli Paesi e fra i loro territori e lo svantaggio dei maschi, degli immigrati e delle aree meno sviluppate. Inoltre, sono circa 3,1 milioni i giovani del gruppo di età appena menzionato che hanno ottenuto al massimo qualifiche della secondaria inferiore e che non sono attualmente inseriti in percorsi di istruzione e di formazione; in aggiunta, di essi lavora solo il 42,3%.

In *prospettiva*, per migliorare tali andamenti, potrebbe essere necessario concentrare l'impegno sui giovani più vulnerabili e più difficili da coinvolgere. Infatti, la probabilità di abbandono è nove volte più elevata tra gli allievi i cui genitori hanno un basso livello di istruzione rispetto ai coetanei i cui genitori ne hanno uno alto. In particolare, l'offerta di "Percorsi per il successo scolastico" consente di collegare il basso livello di istruzione con gli scarsi esiti scolastici e di far intervenire un numero elevato di attori in modo che questi ultimi possano rispondere ai bisogni reali dei giovani.

Ancora preoccupante rimane la condizione delle *competenze di base* che nel 2021 restano insufficienti in lettura, matematica e scienze con tassi tutti più elevati del 20% (22,5%, 22,9% e 22,3%), lontani rispetto al benchmark del 2030 fissato al di sotto del 15%. I relativi dati, già esaminati precedentemente, evidenziano quanto sia determinante in questi casi lo status socioeconomico e culturale degli allievi. Tale andamento costituisce non solo un problema sociale grave, ma è destinato ad esercitare un impatto frenante sulle prospettive di competitività e di resilienza economica dell'UE a livello mondiale.

Quanto alla modernizzazione dell'*IeFP*, va anzitutto precisato che circa la metà (48,7%) di tutti gli allievi iscritti all'istruzione secondaria superiore è inserita in percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP). Inoltre, se è vero che tra coloro che hanno conseguito recentemente il titolo della IeFP il tasso di quanti sono stati esposti all'apprendimento basato sul lavoro ha raggiunto nel 2021 con il 60,7% il benchmark di almeno il 60%, fissato per il 2025, tuttavia

tale percentuale presenta considerevoli disparità tra i Paesi. Benché il Covid-19 abbia interrotto la graduale crescita della mobilità degli allievi della IeFP, in positivo va messo in risalto che nel maggio 2021 si è registrata una parziale ripresa. Anche i tassi di occupazione dei neodiplomati IeFP – 76,4 % nel 2021 – hanno risentito della pandemia e il recupero in tale area non è ancora pieno. In ogni caso, si può dire che non è stato finora possibile valutare globalmente l'impatto dello shock pandemico sulla IeFP.

La percentuale della coorte 25-34 anni che nel 2021 ha completato l'*istruzione terziaria*, ha toccato il 41,2% non lontano dal raggiungimento del traguardo di almeno il 45% fissato per il 2030, dato che nell'ultima decade i tassi relativi a tutta l'UE sono aumentati costantemente. Tuttavia, tale andamento in crescita è stato accompagnato da un costante ampliamento del divario di genere che ha raggiunto l'11,1% a favore delle donne. I dati evidenziano che le disparità tra i sessi compaiono molto prima dell'istruzione terziaria e aumentano lungo tutto il percorso degli studi. Anche la scelta della tipologia di programma scolastico o formativo si caratterizza per una rilevante disparità di genere e le donne continuano a essere sottorappresentate in aree disciplinari quali le nuove tecnologie dell'informazione, della comunicazione e l'ingegneria. In aggiunta le percentuali dell'istruzione terziaria sono maggiori del 48,6% tra i giovani i cui genitori possiedono un livello alto di studi rispetto ai coetanei con genitori dal basso livello di istruzione. Pertanto, la crescita dell'istruzione superiore nasconde la persistenza di disegualianze ancora rilevanti.

Un benchmark che non è stato raggiunto è quello della partecipazione degli *adulti* (coorte 25-64 anni) ad attività di apprendimento formale o informale nelle quattro settimane precedenti all'indagine: è in gioco, infatti, un obiettivo essenziale da conseguire se si vuole sostenere in maniera efficace la crescita economica dell'UE e affrontare con successo la competizione internazionale. Positivamente, va osservato che la percentuale del 2021 (10,8%) segna una leggera ripresa dopo la diminuzione provocata dal Covid-19 nell'anno precedente (10,7%) e che il tasso è cresciuto tra i disoccupati nelle quattro settimane precedenti all'indagine (attualmente al 12,7%); al tempo stesso, però, la percentuale cala di molto tra le persone con un basso livello di istruzione (4,3%) o che risiedono in zone rurali (7,8%). Questi ultimi andamenti si fondano su una definizione di apprendimento degli adulti nuova e più precisa e il prossimo anno saranno ancora meglio specificati perché il periodo di riferimento per le attività di apprendimento sarà allungato a 12 mesi. Questo stesso criterio verrà adottato anche per gli obiettivi a livello dell'UE relativi al 2025 (47%) e al 2030 (60%), come pure per i traguardi nazionali decisi dagli Stati membri.

In anni recenti la *spesa* dell'UE per il sistema educativo è rimasta sostanzialmente stabile: se nel 2011 ammontava al 4,9% del Pil, nel 2021 si colloca al 5%.

Nel confronto con la spesa pubblica totale rappresenta il 9,4% e nel 2011 raggiungeva il 10%. Al tempo stesso va notato che tra i Paesi si riscontrano diversità consistenti. I piani nazionali per la ripresa e la resilienza, presentanti dai singoli Paesi nel quadro del NgEu (Next Generation European Union, Piano dell'Unione Europea per la Prossima Generazione), attribuiscono uno spazio rilevante all'istruzione e alla formazione nell'area degli investimenti e delle riforme. Le misure programmate riguardano tutti gli ambiti dei sistemi di istruzione e di formazione; la meta generale che si vuole raggiungere è costituita dalla loro modernizzazione.

### 1.3. Centralità delle competenze

Un primo dato del Rapporto al riguardo fa riferimento alle *competenze di base*. Le analisi effettuate in materia evidenziano che esiste una correlazione tra esiti insoddisfacenti e il tempo destinato all'istruzione e alla formazione. Bisognerà, pertanto, accertare in maniera più precisa e completa l'entità della perdita di apprendimento attribuibile alla chiusura delle scuole durante la pandemia.

Tuttavia, in questa disamina non ci si può ormai limitare alle competenze di base e a quelle chiave relative alla lettura, alla matematica e alle scienze, ma un approccio strategico ai processi di istruzione e di formazione deve esplorare tutto l'ambito delle *competenze chiave*. Il Rapporto di monitoraggio fornisce un contributo rilevante in questo senso poiché analizza gli ultimi risultati riguardanti aree significative di competenza chiave come il multilinguismo e la cittadinanza. In proposito si possono menzionare due dati certamente positivi: circa due terzi degli allievi delle secondarie inferiori apprendono attualmente almeno due lingue straniere e tali acquisizioni da parte della metà circa degli studenti contribuiscono alla comprensione interculturale; passando poi a una verifica della consapevolezza civica, si può segnalare che una minoranza rilevante di alunni afferma di attribuire priorità a tematiche come la disegualianza (42,8%) e i cambiamenti climatici (39,4%).

Una proposta che discende dalle analisi del Rapporto di monitoraggio riguarda l'istruzione obbligatoria e raccomanda l'inserimento in questo livello del sistema educativo, come materie interdisciplinari, dell'insegnamento delle *competenze digitali* e di quelle in materia di *sostenibilità*. Secondo il documento in esame il potenziamento della fiducia e delle abilità dei docenti è destinato ad esercitare un impatto positivo sulla realizzazione di tali innovazioni. Inoltre, assicurare una padronanza di base delle competenze digitali e in materia di sostenibilità comporta conseguenze favorevoli per l'apprendimento degli adulti, poiché garantisce che quanti sono già usciti dai sistemi educativi formali conservino le competenze apprese riguardo a una duplice transizione sempre più

veloce. Inoltre, tali dati sono particolarmente importanti se si tiene conto che le aree prese in considerazione sono contraddistinte dalle medesime disegualianze che caratterizzano i sistemi dell'istruzione e della formazione. Infatti, gli alunni conseguono esiti più insufficienti delle loro coetanee in tema di competenze digitali, e in molti Paesi dell'UE gli studenti dei ceti socioeconomici e culturali più elevati prendono parte ad iniziative di protezione ambientale in percentuali maggiori dei loro colleghi di origine modesta.

#### 1.4. Osservazioni conclusive

Iniziamo da quelle che appaiono come le novità maggiori. In primo luogo, si tratta della definizione dell'indicatore chiave delle *diseguaglianze* nell'istruzione e nella formazione. Esso consiste nella correlazione tra risultati cumulativi nelle competenze in lettura, matematica e scienze e la condizione socioeconomica e culturale dell'allievo. Si trattava di una carenza molto grave nell'elenco dei benchmark perché le disparità nei sistemi educativi costituiscono la sfida più rilevante che essi devono affrontare e il problema riguarda tutti i Paesi. In un certo senso il benchmark tende a sottovalutare la sfida perché la correlazione con le competenze prese singolarmente non viene presa in considerazione; tuttavia, come inizio l'indicatore chiave scelto può essere sufficiente.

L'altra novità riguarda l'allargamento dell'ambito delle *competenze*. Non ci si limita a quelle di base e a quelle chiave ormai tradizionali (in lettura, matematica e scienze) ma si apre a tutti gli ambiti comprese le digitali e quelle in materia di sostenibilità. Soprattutto si punta a coinvolgere non solo gli studenti, ma anche i discenti di tutte le età.

Nella maggior parte dei benchmark *tradizionali* si registrano miglioramenti, nonostante l'impatto negativo dello shock pandemico. In particolare, si tratta della partecipazione ai servizi di educazione e cura della prima infanzia, dell'abbandono precoce degli studi, della modernizzazione della IeFP, del completamento dell'istruzione terziaria. Inoltre, come sempre, la presentazione e l'esame dei dati sono redatti in maniera scientificamente fondata, rigorosa, dettagliata e completa.

Passando alle *criticità*, la più preoccupante è la mancanza di strategie veramente efficaci nel combattere le disegualianze in educazione e, comunque, quelle esistenti, sono poco utilizzate. In aggiunta, permangono tre carenze più volte segnalate: il mancato raggiungimento del benchmark nelle competenze in lettura, matematica e scienze; una situazione analoga riguardo alla partecipazione all'apprendimento permanente degli adulti; il silenzio sulle offerte dell'istituzioni scolastiche e formative non statali.

## 2. L'UE valuta l'istruzione e la formazione dell'Italia

Il Rapporto di monitoraggio dell'UE include, oltre a una parte generale che abbiamo esaminato sopra, le 27 relazioni sui Paesi dell'UE. Naturalmente in questa sezione la nostra analisi si concentrerà sull'Italia<sup>3</sup>.

### 2.1. L'abbandono precoce degli studi

È la prospettiva in cui la relazione di monitoraggio ha affrontato il tema delle disparità nell'istruzione e nella formazione relativamente all'Italia. Malgrado gli indubbi miglioramenti realizzati in anni recenti, che si sono tradotti in una diminuzione del fenomeno, tuttavia, la percentuale media dei giovani della coorte 18-24 che abbandonano precocemente l'istruzione e la formazione rimane *tra le più elevate* nell'UE e cresce anche nel Mezzogiorno e tra gli allievi nati all'estero.

Passando ai *dettagli*, nel 2021 il tasso si colloca al 12,7%, inferiore al 13,1% del 2020, ma notevolmente superiore al dato medio UE del 9,7%, anche se risulta alquanto più basso rispetto all'obiettivo del 16% fissato dall'Italia per il 2020; pertanto non sarà affatto facile raggiungere nel 2030 il traguardo UE di almeno il 9%.

Inoltre, sul piano territoriale la percentuale oscilla tra il 9,6% del Nord-Est e il 15,3% del Sud, con una punta del 21,2% in Sicilia. In secondo luogo, il tasso degli allievi è considerevolmente superiore a quello delle loro colleghe (14,8% vs 10,5%) per cui i primi hanno maggiori probabilità di abbandonare precocemente la scuola, e la disegualianza in base al sesso nel nostro Paese è più alta della media dell'Unione (4,3% in Italia vs 3,5% nell'UE). In aggiunta, la percentuale degli studenti nati al di fuori dell'UE, che abbandonano precocemente gli studi, risulta più del triplo in paragone a quella di chi è nato in Italia (34,7% vs 10,7%) e il tasso di quanti sono nati nell'UE è quasi il doppio (21,5%); inoltre la prima percentuale è notevolmente superiore alla media UE del 21,6%, mentre la seconda quasi coincide (21,4%). Infine, non va dimenticato che nel 2021 i NEET, cioè i giovani del gruppo di età 15-24 che era privo di occupazione né frequentava un percorso scolastico o formativo, costituivano oltre un quinto della relativa coorte (21,9%) con una percentuale molto più alta della media UE (12,3%).

<sup>3</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA – DIREZIONE GENERALE DELL'ISTRUZIONE, DELLA GIOVENTÙ, DELLO SPORT E DELLA CULTURA, *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2022. Italia, o.c.* Per un confronto con il rapporto precedente cfr. MALIZIA G. et alii, *Editoriale, o.c.*, pp. 11-16.

INVALSI ha elaborato per l'Italia anche un altro indicatore, la *dispersione implicita*, che si aggiunge al benchmark dell'UE, per indicare il tasso di allievi che alla fine della secondaria di 2° grado non hanno raggiunto i relativi obiettivi di apprendimento e che, pertanto, presentano le medesime opportunità ridotte sia sociali che occupazionali di quanti lasciano precocemente gli studi. Nel 2022 la percentuale si colloca al 9,7%, registrando una leggera diminuzione rispetto al 9,8% del 2021 e progressi ancora superiori in alcune Regioni del Sud come la Puglia (-4,3%) e la Calabria (-3,8%).

Il *governo Draghi* ha finanziato interventi per la diminuzione e la prevenzione dell'abbandono all'interno del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR). In esso 1,5 miliardi di euro è stato destinato a progetti finalizzati a combattere le disparità nell'apprendimento a livello territoriale e nel giugno del 2022 il Ministro dell'Istruzione ha autorizzato un primo investimento di 500 milioni di euro con l'obiettivo di finanziare interventi che riguardano allievi tra 12 e 18 anni in 3.198 scuole, scelte tenendo conto delle percentuali di abbandono e della situazione socioeconomica del contesto. Il programma ha previsto la personalizzazione dei percorsi di apprendimento nelle scuole con esiti modesti, supporti mirati ai dirigenti scolastici, tutoraggio e formazione continua per almeno la metà dei docenti e la crescita delle ore di insegnamento per l'attuazione di interventi predisposti con finalità specifiche.

Una strategia significativa è consistita nei "*patti educativi di comunità*" che hanno cominciato a essere conclusi nel piano scuola 2020-21. Essi consistono in accordi tra scuole, autorità locali, enti pubblici e privati e Terzo Settore e sono finalizzati a rendere la comunità partecipe dell'intervento e a responsabilizzarla della sua realizzazione. In una prima fase, si è ricorso ad essi per facilitare la riapertura in sicurezza delle scuole durante la diffusione del Covid-19. Successivamente, sono stati adottati allo scopo di lottare contro la povertà educativa e diminuire l'abbandono precoce in quanto: permettono di potenziare la funzione della scuola come laboratorio e polo di apprendimento sociale saldamente legato al territorio; estendono l'offerta formativa e le possibilità di istruzione e di formazione; favoriscono la partecipazione attiva dei giovani e delle loro famiglie, offrendo opportunità per realizzare forme di cittadinanza attiva e di solidarietà; consentono l'apertura delle scuole durante tutta la giornata, mettendo a disposizione di tutti un luogo di incontro.

Secondo un primo parziale censimento del 2021, in 12 Regioni erano stati conclusi 459 patti educativi.

Sempre il governo Draghi ha avviato la *riforma dell'orientamento* nel passaggio dalla secondaria di 1° grado a quella di 2° poiché, se reso efficace, è in grado di fornire un apporto rilevante alla diminuzione dell'abbandono e al miglioramento degli esiti di apprendimento. Infatti, in base a dati recenti, le probabilità

di essere bocciati al primo anno delle superiori sono il doppio tra gli allievi che non ottemperano ai consigli orientativi forniti alla conclusione della secondaria di 1° grado, in confronto con gli studenti che invece li seguono.

Da ultimo si è ricorso ai finanziamenti del PNRR anche per edificare *scuole innovative*. Lo scopo è di metterle al servizio delle comunità locali, strutturandole come poli culturali in modo da potenziare la coesione sociale nelle aree svantaggiate. In totale, se ne dovrebbero costruire 213 di cui oltre il 40% nel Mezzogiorno.

## 2.2. Modernizzazione dell'educazione e cura della prima infanzia

Nel 2020, la percentuale dei bambini del gruppo di età 3-6 anni che in Italia frequentava i *servizi di educazione e cura della prima infanzia* era del 94,6%, leggermente superiore alla media UE attestata al 93%. Sulla base di questi andamenti, non dovrebbe essere difficile per il nostro Paese raggiungere il nuovo indicatore chiave del 2030 (almeno il 96%). Problematica appare, invece, la situazione riguardo alla partecipazione del gruppo di età inferiore a 3 anni ai servizi di educazione e cura della prima infanzia che era del 26,9% nel 2019-20, alquanto distante dal benchmark del 33%<sup>4</sup>. In positivo, va notato che negli ultimi due anni il tasso è cresciuto dell'1,4% a livello nazionale e che l'aumento più rilevante si riscontra nel Mezzogiorno (4,9%) e nelle Isole (9,1%). Nonostante questi indubbi progressi le disparità restano considerevoli sia tra il Nord e il Sud che tra le grandi città e i Comuni più piccoli. In conclusione, si può dire che la quasi totalità del gruppo di età 3-6 anni frequenta i servizi di educazione e cura della prima infanzia, ma la percentuale della coorte 0-2 è ancora insufficiente.

La situazione *occupazionale delle donne* esercita un impatto decisivo sulla scelta di iscrivere i figli ai servizi di educazione e cura della prima infanzia. Il 32,4% delle famiglie in cui la madre lavora fa ricorso a tali servizi, mentre solo il 15,1% di quelle in cui è occupato solo il padre se ne avvale. Le famiglie in cui lavora un solo genitore possono incontrare problemi ad utilizzare sia quelli privati a motivo dei costi relativamente alti dell'iscrizione e della frequenza, sia quelli pubblici in quanto i criteri che usano i Comuni per regolare l'accesso attribuiscono la preferenza ai bambini i cui genitori lavorano ambedue.

Nel *PNRR* il governo Draghi ha preso provvedimenti per aumentare l'offerta dei servizi in questione con lo stanziamento di 3 miliardi di euro per 2.190 pro-

<sup>4</sup> Cfr. EUROPEAN COMMISSION – DIRECTORATE GENERAL FOR EDUCATION, YOUTH, SPORT AND CULTURE, *Education and Training. Monitor 2021, Country Analysis, Italy*, Luxembourg, Luxembourg Publications Office of the European Union, 2021.

getti (1.857 per i servizi relativi al gruppo di età 0-6 anni e 333 per la coorte 3-6). Il Sud dovrebbe usufruire del 55% della somma totale. Dal momento che la partecipazione limitata del gruppo 0-2 dipende anche da altre cause come le rette elevate, il contesto socioeconomico e culturale svantaggiato e una situazione generale di povertà educativa, bisognerà adottare misure per risolvere anche queste problematiche.

La diffusione del *Coronavirus* ha avuto un'incidenza negativa sui servizi di educazione e cura della prima infanzia. Secondo una ricerca recente, il 29% delle strutture pubbliche e il 45% delle private hanno registrato una riduzione delle iscrizioni con una diminuzione delle entrate dipendenti dalle rette. Altri effetti negativi sono stati l'aver dovuto affrontare costi straordinari (88% dei casi) e una crescita delle spese di gestione (85%), per lo più "consistenti" o "molto consistenti". Per poter riaprire in sicurezza nel 2020-21 sono state necessarie le seguenti misure: rimodulazione degli spazi (93%), preparazione degli educatori (92%), orari scaglionati di entrata e uscita (79%), introduzione di nuovi canali di contatto con le famiglie (72%), acquisto di sussidi educativi (58%) e assunzione del personale (51%).

### 2.3. La modernizzazione dell'istruzione scolastica

Nel 2021 le percentuali dei quindicenni italiani con esiti scarsi nelle *competenze di base* in lettura, matematica e scienze erano rispettivamente 23,3%, 23,8% e 25,9%, simili alla media UE tranne che nelle scienze in cui il tasso è maggiore (22,5%, 22,9% e 22,2%). In riferimento al nostro Paese, esse si presentano fondamentalmente stabili nel tempo riguardo alla matematica e alla lettura, mentre sono peggiorate nelle scienze, in linea con gli andamenti a livello internazionale. Sempre in Italia, si registrano in questo ambito considerevoli differenze sul piano territoriale: gli allievi che risiedono nel Settentrione conseguono nella lettura esiti più elevati della media europea diversamente da quelli del Meridione e delle Isole che presentano risultati significativamente più bassi. Diversità si osservano anche in base al tipo di scuola con risultati superiori nei licei rispetto agli istituti tecnici e professionale. Pertanto, si può concludere con il Rapporto che nel nostro Paese il sistema di istruzione si caratterizza riguardo alle competenze di base per risultati contrastanti e per disparità rilevanti sul piano territoriale e in base alle tipologie di scuole.

Il peggioramento degli esiti di apprendimento, attribuibile ai *lockdown*, è stato fermato; al tempo stesso, però, si deve ammettere che mancano ancora segni evidenti di progresso. Dopo il calo osservato nel 2021, nel 2022 i risultati delle prove nazionali INVALSI si sono mantenuti fondamentalmente simili

riguardo all'italiano e alla matematica, mentre hanno evidenziato progressi nel caso dell'inglese. Anche al riguardo emergono considerevoli differenze sul piano territoriale che tendono a crescere con il crescere dell'ordine e grado scolastico. Inoltre, nel Meridione la primaria non sembra riuscire ad assicurare l'eguaglianza delle opportunità a tutti gli alunni e ciò provoca un impatto negativo sui successivi livelli del sistema educativo. L'incidenza particolarmente rilevante dell'origine socioeconomica e culturale degli studenti sugli esiti dell'apprendimento sta a significare che l'istruzione scolastica non pare rispondere in modo soddisfacente a bisogni formativi diversi e non sembra compensare gli svantaggi sociali.

Il *governo Draghi* ha creato un fondo per riparare le perdite di apprendimento attribuibili al Covid-19 e ha introdotto innovazioni e riforme come: l'inserimento della programmazione informatica e didattica nella formazione in servizio dei docenti come aree prioritarie; l'inserimento della programmazione informatica e la previsione di ulteriori sviluppi delle competenze digitali nella scuola primaria e in quella secondaria; il varo del piano per le scuole innovative e per nuove aule didattiche e laboratori; la riforma della formazione iniziale e dell'assunzione dei docenti allo scopo di elevare la qualità dell'istruzione; l'introduzione di aumenti salariali per i docenti in base ai risultati.

Nell'anno 2021-22 sono stati accolti nelle scuole italiane 27.506 studenti *ucraini* a seguito della invasione russa. Di età soprattutto tra i 3 e i 13 hanno frequentato principalmente la scuola dell'infanzia e la primaria. In marzo il Ministero dell'Istruzione ha pubblicato orientamenti e raccomandazioni su come integrarli in modo efficace e ha offerto sussidi didattici, servizi di mediazione linguistica e culturale e supporto psicologico. Il nostro Paese assicura a tutti i minori stranieri l'attuazione del diritto all'istruzione alle stesse condizioni di quelli italiani, indipendentemente dalla condizione di immigrazione. Nel nostro sistema di istruzione la presenza degli allievi stranieri costituisce il 10% circa del totale.

## 2.4. Modernizzazione dell'Istruzione, della Formazione Professionale e dell'apprendimento degli adulti

Si è già parlato sopra dell'esposizione dei diplomati dell'Istruzione tecnica e professionale all'apprendimento basato sul lavoro e della situazione preoccupante del nostro Paese con il suo 31,8% nel 2021 rispetto al *benchmark* del 2025 (60%). Quanto all'apprendimento degli adulti, mancano i dati relativi all'Italia mentre quelli dell'UE – tutt'altro che positivi – sono del 10,8% nel 2021 con un indicatore chiave fissato per il 2025 al 47% e per il 2030 al 60%.

Il nostro Paese sta realizzando una serie di *riforme sul sistema scolastico e formativo* con il supporto dei finanziamenti dell'UE. In particolare, si tratta del piano nazionale "Nuove competenze" che introduce disposizioni comuni per la formazione personalizzata, l'accessibilità, il riconoscimento delle competenze e i meccanismi per rispondere ai bisogni del mercato del lavoro; regola la previsione del fabbisogno di competenze; potenzia l'utilizzazione e la diffusione dei risultati. Inoltre, nel quadro della politica di coesione si prevedono interventi mirati a migliorare la formazione di insegnanti e formatori e l'offerta di programmi di formazione duale e di quelli relativi agli apprendistati e ai tirocini.

Quanto all'*apprendimento degli adulti*, vanno ricordate le seguenti strategie decise dal governo: il programma nazionale "Garanzia di occupabilità dei lavoratori" (GOL), finanziato con i fondi del PNRR, finalizzato ad aiutare a (re) integrarsi nel luogo di lavoro mediante la formazione di almeno 800.000 persone (300.000 delle quali riceveranno una preparazione in materia di competenze digitali) durante il quinquennio 2021-25; un piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze degli adulti, con l'obiettivo di predisporre un'infrastruttura di coordinamento rafforzata che nel primo triennio (2021-23) è rivolta ad ovviare alle carenze di competenze della maggior parte della popolazione adulta, orientando le persone, qualificando e riqualificando il capitale umano e allineando domanda e offerta di competenze.

## 2.5. Modernizzazione dell'istruzione terziaria

La quota della coorte 25-34 anni in possesso di un titolo di istruzione terziaria si mantiene ancora su livelli molto più bassi della media dell'UE, benché non possano essere ignorati i progressi compiuti nel decennio passato. Con il 28,3% l'Italia si colloca molto lontano dalla media dell'UE del 41,2% per cui risulterà particolarmente difficile per il nostro Paese raggiungere il nuovo traguardo del 2030 di almeno il 45%. Va anche rilevato che i tassi delle donne sono notevolmente superiori a quelli dei maschi (34,4% vs 22,3%), in linea con il resto dell'UE, ma con una disparità tra i sessi leggermente più ampia (12,1% vs 11,1%). La percentuale di completamento dell'istruzione terziaria risulta molto bassa tra gli stranieri, tanto se nati nell'UE (13,2%) quanto fuori dell'UE (12,6%), un dato che evidenzia la presenza di considerevoli problemi nell'attrarre persone molto qualificate.

Il tasso dei giovani adulti con un diploma di istruzione terziaria nelle discipline *STEM* continua a presentarsi relativamente basso e nel 2022 il nostro Paese occupava la 25° posizione tra i 27 Stati dell'UE quanto a capitale umano, misurato dall'indice di digitalizzazione dell'economia e della società (DESI). Inoltre,

il 2020 registrava la presenza in Italia fra tutti i laureati solo di un 22,7% con un titolo nelle discipline STEM, una percentuale inferiore a quella riscontrata nel 2019 (24,5%) e anche alla media UE (24,9%). A sua volta la quota di laureati in tecnologie dell'informazione e della comunicazione era estremamente ridotta, in quanto raggiungeva solamente l'1,4%, in paragone a una media UE del 3,9%; fra di loro la porzione delle donne si limitava ad appena un quinto. Se è vero che queste ultime sono più della metà di quanti si laureano (58,4%), tuttavia le laureate in discipline STEM rappresentano solo l'8,8%; al tempo stesso, se tale cifra è più bassa di quella del 2015, essa però risulta superiore alla media UE (8,1%).

Passando alla percentuale di chi ha trovato un *lavoro* tra i neolaureati, va anzitutto evidenziato che essa è cresciuta continuamente in anni recenti, attestandosi al 67,5% nel 2021. Benché sia notevolmente più alta di quella dei diplomati dell'IeFP (53,9%) e delle secondarie di 2° grado (33,8%), tuttavia risulta molto inferiore rispetto alla media UE dell'84,5%. Sulle modeste prospettive di lavoro dei diplomati dell'istruzione terziaria influisce in misura rilevante pure la bassa domanda delle relative competenze da parte di un mercato del lavoro contraddistinto da piccole e medie imprese.

Il nostro Paese sta compiendo notevoli progressi nel potenziamento dell'*istruzione terziaria non universitaria*. A luglio 2022 è stata approvata la riforma degli istituti tecnici superiori (ITS Academy), che sono divenuti parte integrante dell'istruzione professionale terziaria. In aggiunta ai percorsi biennali, essi ne organizzeranno di triennali che consentiranno di ottenere un diploma equivalente a una laurea di primo livello. Entro il 2026, gli allievi, ora 20.000, dovrebbero raddoppiare come anche i diplomati, al momento circa 5.000. Questi andamenti potrebbero portare ad una crescita delle percentuali di completamento dell'istruzione terziaria e di quelle dei diplomati e dei laureati, viste le migliori prospettive nei due ambiti dei titoli degli ITS.

Le *innovazioni* in atto nell'istruzione superiore dovrebbero comportare anche altri effetti positivi aumentando la flessibilità e diventando i programmi dell'istruzione terziaria più rispondenti alle attuali esigenze formative delle famiglie e della società. Nel 2021 è stata realizzata una riforma delle classi di laurea, destinata a sviluppare offerte di studi interdisciplinari e figure professionali innovative. Novità sono anche previste nei programmi di dottorato in modo da promuovere la partecipazione delle imprese nelle attività di ricerca delle università.

L'Agenzia nazionale di *valutazione* del sistema universitario e della ricerca (ANVUR) ha portato a termine per la terza volta il suo compito in relazione alla qualità della ricerca. La classifica che ne consegue permetterà di procedere all'assegnazione di un terzo del bilancio alle università e ai centri di ricerca statali. Sempre con riferimento ai risultati della valutazione citata sopra, il Ministero dell'Università e della Ricerca ha avviato il secondo ciclo del programma "Dipar-

timenti di eccellenza” per la fase 2023-27. I dipartimenti che saranno scelti in base ai risultati del processo di valutazione otterranno in media 1,5 milioni di euro nei prossimi cinque anni da utilizzare per assumere nuovo personale, dotarsi di attrezzature migliori e iniziare nuovi programmi. La decisione di assegnare finanziamenti *in base ai risultati* ha comportato effetti positivi sulla ricerca del nostro Paese, in particolare sul piano del riconoscimento internazionale. Al tempo stesso non va sottovalutato il fatto che essa contribuisce ad accentuare le disuguaglianze di finanziamento tra le Regioni, in quanto le Università del Sud con dipartimenti di eccellenza sono relativamente poche.

Le *graduatorie* riguardo alla qualità e alla ricerca esercitano un impatto rilevante sulle scelte degli allievi, con particolare riferimento ai corsi di laurea magistrale, provocando una crescita negli spostamenti dal Meridione verso il Settentrione. Gli studenti fuori sede tendono a ottenere esiti migliori e, appartenendo nella maggior parte dei casi ai ceti abbienti, il loro flusso al Nord comporta una diminuzione delle entrate in alcune Università meridionali in cui un maggiore numero di allievi hanno un’origine familiare modesta.

Il governo Draghi ha previsto investimenti molto consistenti in progetti di ricerca nel quadro del *PNRR*. Essi includono tra l’altro: istituzione di cinque nuovi centri nazionali di ricerca su problematiche di particolare rilevanza; promozione di nuove tecnologie in agricoltura; sviluppo di terapia genica e di farmaci con tecnologia a RNA; mobilità sostenibile; protezione della biodiversità; progetti di ricerca sui sistemi ecologici per l’innovazione locale. I centri devono rispondere a varie condizionalità: il 40% del personale deve essere composto da donne, il 40% delle risorse va attribuito a università meridionali e ogni progetto deve includere almeno 250 nuovi ricercatori post-dottorato. Sono state inoltre create 7.500 borse di dottorato, di cui i due terzi riservate a partenariati con imprese private, mentre altre 1.000 dovrebbero realizzare progetti innovativi in partenariato con le pubbliche amministrazioni.

## 2.6. Osservazioni conclusive

La prima è che il quadro generale non è molto migliorato rispetto all’ultimo triennio<sup>5</sup>. Infatti, gli andamenti riguardo agli *indicatori chiave* dell’UE continuano a collocarsi quasi sempre sotto la media. In positivo si può affermare che i nostri tassi risultano di solito in aumento e che la percentuale del gruppo di età

<sup>5</sup> Cfr. MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 36 (2020), n. 2, pp. 19-27; *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 37 (2021), n. 1, pp. 12-18; *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 38 (2022), n. 1, pp. 11-16.

3-6 anni, iscritto ai servizi di educazione e cura della prima infanzia è superiore al dato UE, anche se di poco.

I *ritardi* rispetto alle medie europee continuano ad essere gravi: le disegualianze negli esiti di apprendimento sulla base dell'origine sociale, tra i territori e di genere, la posizione molto bassa nella classifica tra i Paesi europei quanto ai laureati, il tasso inferiore di occupati tra di loro e tra i diplomati dell'IeFP e della secondaria di 2° grado, il primato per nulla onorevole quanto ai NEET. A ciò contribuiscono le spese nell'istruzione che risultano inferiori alla media UE come percentuale sia del Pil che della spesa pubblica.

Anche per il 2022 possono essere evidenziati *segnali di cambiamento* che paiono più significativi degli anni passati. Infatti, non solo si può citare il PNRR che attribuisce una funzione decisiva agli investimenti nel sistema educativo e che evidenzia un impegno serio a trovare soluzioni alle problematiche più gravi nell'ambito dell'istruzione e della formazione, ma possono essere ricordate anche molte riforme e innovazioni importanti introdotte dal governo Draghi. È auspicio di molti che il nuovo governo possa continuare nella direzione tracciata e anzi migliorare le strategie di intervento.

Un ultimo segnale di speranza può essere visto nel venir meno di una delle problematiche che da anni denunciavamo. Infatti, lo stato-centrismo del Rapporto sembra superato nel senso che esso dedica finalmente uno spazio adeguato all'IeFP. Rimane, invece, lo *scuola-centrismo* in quanto anche quest'anno il documento in esame non si occupa delle scuole paritarie, benché sia in gioco un diritto umano, quello alla libertà effettiva alla scelta della scuola secondo le proprie convinzioni.

### **3. IeFP e Sistema Duale dell'Italia valutati dall'INAPP: il XIX Monitoraggio (a.f. 2019-20)**

Come si è specificato all'inizio, l'analisi dei sottosistemi dell'istruzione e della formazione nell'UE e nel nostro Paese viene completata, in questo paragrafo dell'editoriale, da una disamina sintetica dei dati dell'ultimo Rapporto di monitoraggio, pubblicato in Italia, sui percorsi dell'IeFP e del Duale del 2019-20<sup>6</sup>, dati che sebbene riguardino il primo anno della pandemia, tuttavia consentono di delineare un primo quadro degli effetti del Covid-19. Nel commento che segue l'attenzione è focalizzata sul sottosistema di IeFP nel suo complesso.

<sup>6</sup> Cfr. ISTITUTO NAZIONALE PER L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE-INAPP, *o.c.* Per un confronto con il Rapporto precedente cfr. MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 38 (2022), n. 1, pp. 16-26.

### 3.1. Una visione generale

Il Rapporto si occupa del primo anno della pandemia che si è manifestata con tutta la sua virulenza nel marzo del 2020 per cui il suo impatto non ha riguardato le iscrizioni alla IeFP, ma ha inciso sulla partecipazione alla fase *conclusiva* dell'anno formativo. Di conseguenza si è verificato un notevole ritardo negli esami di qualifica/diploma che non ha permesso di raccogliere i dati al riguardo in maniera completa e, pertanto, le relative informazioni contenute nel testo in esame sono da considerarsi provvisorie. Con l'apporto delle Amministrazioni, esse saranno quanto prima integrate a quelle già acquisite – comunque già sufficientemente significative – e verranno rese pubbliche nel prossimo monitoraggio.

In generale, anche l'anno formativo 2019-20 ha registrato, in continuità dal 2014-15 (tranne l'arresto di -0,2% fra il 2016-17 e il 2017-18), una lenta e costante *crescita* (1,1%) delle iscrizioni ai centri accreditati (IF), mentre non si arresta il crollo degli istituti professionali (IP) (29,8%). Vola il duale che nell'arco di quattro anni ha raddoppiato i suoi allievi, crescendo da più di 18mila a oltre 37mila. L'offerta della sussidiarietà complementare appare destinata a cessare e il suo posto sarà preso dalla nuova sussidiarietà<sup>7</sup> che registra 18mila iscrizioni.

Continua pure la *riduzione* degli allievi della IeFP che nel 2019-20 accoglie fra triennio e quarto anno 250.194 unità con una diminuzione del 13,1% in paragone con il 2018-19; il medesimo andamento si riscontra nel triennio che registra 230.811 allievi con una flessione del 14,3%. Il calo va attribuito unicamente agli IP dove la diminuzione tocca il 30,3%. Tale andamento riguarda le due tipologie tradizionali della sussidiarietà con una riduzione del 41,7% della integrativa e del 48,4% della complementare.

In conclusione, il sottosistema della IeFP presenta un quadro generale *nuovo* nell'articolazione degli iscritti al quadriennio. Il 63% frequenta gli IF - il 48% i corsi standard e il 15% i percorsi svolti in modalità duale - e il 37% gli IP - il 27% la sussidiarietà integrativa, il 7% la nuova sussidiarietà e il 3% quella complementare.

Se si passa alla situazione delle iscrizioni al *primo anno*, che è determinante per il triennio di qualifica, gli IF evidenziano la frequenza di 53.330 allievi che rappresentano il 69% del totale e che si riscontrano, anche se con percentuali molto diverse, in tutto il territorio nazionale tranne che nell'Emilia-Romagna che obbliga a passare nel primo anno attraverso la scuola secondaria di 2°

<sup>7</sup> Si tratta di percorsi basati su classi appositamente formate che adottano gli obiettivi formativi regionali, prevedono l'acquisizione della qualifica al terzo anno e, laddove previsto, il diploma al quarto.

grado e nella Basilicata che non ha ancora avviato i corsi della IeFP. Il quadro della sussidiarietà risulta profondamente cambiato nel senso che la nuova sussidiarietà accoglie il 18,1% o 13.455 in valori assoluti, in 10 Regioni, quella integrativa il 12,5%, nel Sud e nelle Isole e quella complementare solo lo 0,4% o 314 (distribuiti tra la Valle d'Aosta e la Sicilia). Questi dati sembrano indicare una lenta (forse troppo) razionalizzazione del sottosistema della IeFP che si va concentrando sull'offerta delle IF. Resta la criticità del quarto anno che è ancora assente in 4 Regioni.

Si è già accennato sopra allo *sviluppo* del Duale le cui iscrizioni sono raddoppiate in tre anni. Rimane però ancora il forte divario tra Nord e Sud, anche se il 2019-20 ha registrato l'attivazione dei relativi percorsi nel Meridione tranne che in Basilicata. Va ricordato che in Lombardia si continua a riscontrare più della metà degli allievi del Duale. Un'altra caratteristica specifica è la leggera diminuzione degli iscritti al secondo e al terzo anno mentre si osserva una crescita molto notevole al quarto e in alcune Regioni come la Sicilia e la Lombardia.

### 3.2. La partecipazione ai percorsi di IeFP

Come evidenziato sopra, considerando tutti e quattro gli anni, gli allievi della IeFP hanno raggiunto nel 2019-20 la cifra di 250.194 che segna un calo rispetto al 2018-19 del 13,1% (37.871). A loro volta gli iscritti al triennio di qualifica ammontano a 230.811 e registrano una diminuzione del 14,3% (38.692); tale diminuzione riguarda tutte le Regioni, anche se in misura diversa: Sicilia -50,1%, Calabria -42,6% e Toscana -33,3%. Se si tiene conto che gli allievi delle IF sono perfettamente in linea con quelli del 2018-19 (+0,6%), il calo della frequenza al sistema di IeFP dipende tutto dalla riduzione che si è registrata nell'offerta in regime di sussidiarietà degli IPS dove si è riscontrata una diminuzione del 30,3%, con le tipologie tradizionali a -41,7% nella integrativa e a -48,4% nella complementare, mentre la nuova tipologia di sussidiarietà con i suoi 18.816 allievi passa dal 4% degli iscritti ai percorsi scolastici dell'anno precedente al 20%; sono, però, solo 10 le Regioni che hanno attuato il nuovo regime e alcune mantengono ancora quelli tradizionali. Pertanto, il processo di sostituzione della sussidiarietà integrativa e di quella complementare con la nuova, delineata dal decreto legislativo n. 61/2017, continua a procedere nel tempo, anche se con ritmi molto lenti.

In base all'intesa del 24 settembre 2015 tra il MLPS e le Regioni, nel 2016-17 è stata avviata nelle IF la sperimentazione dei percorsi del *sistema Duale* che si distinguono dall'offerta tradizionale delle IF per il vincolo di un monte ore di formazione in impresa o in situazione lavorativa superiore alle 400 ore per an-

nualità. Nel 2019-20 gli iscritti assommano a 37.866 e costituiscono il 25,9% del totale degli allievi della IeFP: il superamento della quota del 20% sta a indicare il graduale consolidamento di questa tipologia. In confronto all'anno precedente si riscontra un aumento complessivo degli allievi al 20,4%, mentre la crescita in paragone al 2016-17 supera il 100% per cui nel periodo di quattro anni il totale degli iscritti è più che raddoppiato. Mentre le iscrizioni al primo e al quarto anno si caratterizzano per percentuali di crescita molto elevate (167,8% e 33,9%), un andamento che risulta in controtendenza in confronto con l'aumento generalizzato è rappresentato dal calo nel terzo anno (2,6%) e nel secondo (15,6%). I due dati vengono spiegati con riferimento a due cause che però necessitano di ulteriori verifiche: le problematiche incontrate a causa dello shock pandemico da alcune Regioni nel raccogliere le informazioni in modo sistematico sul loro territorio; la saturazione delle opportunità di sviluppo di questa modalità in zone dove le attività economiche sono meno dinamiche. Inoltre, la crescita sostenuta del quarto anno, secondo una prima ipotesi da accertare in futuro, starebbe a indicare il consolidarsi di un percorso con una forte caratterizzazione sul piano della formazione al lavoro in funzione dell'affiancamento all'offerta formativa ordinaria. A questo punto si precisa che nel prosieguo si farà riferimento ai dati del Duale solo quando si differenziano in maniera consistente da quelli delle IF. In relazione a questa precisazione, vale la pena ricordare che gli iscritti a tale tipologia si concentrano, tra le varie modalità di alternanza, principalmente nell'alternanza rafforzata (77,7%); le altre due modalità, impresa formativa simulata e forma mista, si riscontrano quasi esclusivamente nel primo anno<sup>8</sup>.

A livello *territoriale*, si può ancora dire che l'Italia Settentrionale si caratterizza per una preponderanza degli allievi delle IF, mentre il Centro, il Meridione e le Isole si distinguono per una concentrazione delle iscrizioni negli IP. Tuttavia, non mancano le eccezioni come il Lazio e la Sicilia, che evidenziano una

<sup>8</sup> Si ricorda che nel 2020 due Regioni, Emilia-Romagna e Lombardia (ma l'anno precedente erano tre con le Marche) hanno finanziato la Formazione Tecnica Superiore in Duale. Gli iscritti sono 1.887 (1.105 in Lombardia e 782 in Emilia-Romagna) e registrano un aumento di 248 rispetto al 2019; tutti i percorsi adottano l'alternanza rafforzata per cui l'apprendimento è finalizzato a preparare per una rapida transizione al mondo del lavoro; il tasso del successo formativo si colloca intorno a circa il 51,6% con un calo di quasi il 15% attribuibile probabilmente al Covid-19. Inoltre, come nel 2019, Emilia-Romagna, Lombardia e Liguria hanno attuato nel 2020 un intervento specifico per i giovani NEET, consistente in percorsi modulari volti a riallineare le loro competenze per l'inserimento nei percorsi formativi o per sostenere direttamente l'esame di qualifica o di diploma IeFP o per una certificazione IFTS. Gli iscritti ammontano a 2.287 e sono stati erogati 807 moduli. Sono 1.623 i giovani che li hanno frequentati sino alla fine, ma il dato riguarda solo due Regioni: Emilia-Romagna e Liguria. Hanno ottenuto la qualifica in 359 su 572 iscritti al percorso modulare del terzo anno e 68 su 98 nel caso del diploma. Per ulteriori particolari si rinvia a: ISTITUTO NAZIONALE PER L'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE-INAPP, *o.c.*, pp. 65-67.

prevalenza degli allievi delle IF. A sua volta il Duale conferma la tradizionale polarizzazione degli iscritti in alcune Regioni con particolare riferimento alla Lombardia che da sola rappresenta più della metà (56,5%) del totale nazionale della tipologia in esame.

In corrispondenza con il calo degli allievi si riscontra una diminuzione dei corsi da 13.817 del 2018-19 a 12.102 del 2019-20. Inoltre, calano non solo quelli della sussidiarietà integrativa e complementare, ma anche quelli delle IF, mentre sono aumentati quelli della nuova sussidiarietà e del Duale.

Per quanto riguarda la partecipazione alle diverse *annualità*, nel 2019-20 continua l'andamento già registrato nel 2018-19 e cioè che la diminuzione delle tipologie tradizionali di sussidiarietà lascia il passo alla crescita degli allievi nelle IF riguardo al primo e al secondo anno, mentre nel terzo anno si riscontra un calo degli iscritti in tutte le modalità. Più specificamente colpisce la riduzione degli allievi della sussidiarietà integrativa al primo anno (73,3%). Al secondo anno è la sussidiarietà complementare a subire il calo più rilevante (94,8%). Delle annualità del Duale si è già parlato sopra.

La *figura professionale* più scelta nel triennio in modalità ordinaria continua ad essere la qualifica dell'operatore della ristorazione con 52.802 iscritti, al secondo posto si conferma quella dell'operatore del benessere con 41.117. La prima si caratterizza per una ripartizione più equilibrata degli allievi tra le IF e gli IP e per una distribuzione per sesso abbastanza omogenea, mentre la seconda è diffusa soprattutto nelle IF e tra le allieve. Con notevole distacco dalle prime due si situano tre qualifiche – operatore meccanico (16.704), operatore elettrico (15.497) e operatore per la riparazione dei veicoli a motore (14.595) – concentrate principalmente nelle IF e frequentate in misura molto più consistente da maschi. Le allieve si riscontrano in maggioranza nelle figure di operatore dell'abbigliamento e di operatore ai servizi di promozione e accoglienza, che si trovano principalmente negli IP. Nella nuova sussidiarietà si registra uno scambio tra la seconda e la terza figura professionale nel senso che l'operatore meccanico scavalca quello del benessere. Nel sistema Duale è l'operatore dei veicoli a motore che passa al terzo posto.

Il *IV anno* risulta in controtendenza con l'andamento in calo degli iscritti al triennio e in particolare di quelli del terzo anno. Gli allievi del diploma ammontano a 19.383 e superano del 4,2% i 18.562 del 2018-19. Una delle ragioni principali di questo andamento può essere identificata nell'attivazione della relativa offerta in tre Regioni: Valle d'Aosta, Abruzzo e Sardegna. La crescita si verifica tutta nelle IF, mentre la sussidiarietà complementare rimane pressoché stabile. Va anche richiamato l'aumento nel Duale del 33,9%, (2.956) di cui si è parlato sopra. Le scelte degli iscritti al IV anno seguono sostanzialmente quelle del triennio con il settore del benessere che mantiene il primato tra le figure

professionali, mentre quello della ristorazione scende leggermente nella graduatoria. Nel sistema duale la ristorazione riprende il secondo posto.

I dati del 2019-20 confermano la tendenza, in atto già da qualche anno, dell'avvicinamento sul piano quantitativo delle opzioni di scelta della IeFP e cioè quella professionalizzante e quella anti-dispersione, anche se non mancano differenze tra le varie tipologie. Infatti, mentre nelle IF le percentuali degli iscritti al primo corso con 14 anni di *età* e quelle con 15 anni e più tendono ad equivalersi (45,9% e 54,1% rispettivamente), nella sussidiarietà integrativa aumentano rispetto al 2018-19 le prime scelte che, invece, diminuiscono in quella complementare e si equilibrano meglio in quella nuova con le scelte come seconda opportunità. A sua volta, il Duale, pur continuando a rivolgersi principalmente ad allievi di età più elevata, sembra interessare ora anche a quelli più giovani, precedentemente meno coinvolti in tale tipologia.

Anche nel 2019-20 la quota dei *maschi* nel triennio è superiore a quella delle *femmine* (61,3% vs 38,3%) con valori sostanzialmente stabili nel tempo. D'altra parte, è difficile attendersi un risultato diverso poiché i profili professionali trovano un riscontro molto maggiore in un'utenza di ragazzi. La distribuzione tra le tipologie vede la sussidiarietà integrativa, complementare e nuova caratterizzarsi per quote di maschi superiori al dato del totale (64,7%, 64,9% e 65,9% rispettivamente), mentre nelle IF si scende al di sotto (59%, probabilmente per il maggior peso in tale tipologia del settore del benessere) e ancora di più nel Duale (56,8%).

Una delle prove della forte capacità inclusiva della IeFP è offerta dalla presenza in essa di una quota consistente di allievi di nazionalità *non italiana*. Più precisamente, nel triennio essi ammontano a 37.152 unità, il 16,3% del totale degli iscritti. La distribuzione percentuale fra le tre tipologie vede ai primi posti la nuova sussidiarietà con il 27,2% e quella complementare con il 23,1%, più distanti le IF (17%) e la sussidiarietà integrativa (11%). Nel quarto anno gli stranieri vi rappresentano il 12,8% del totale nazionale, con il 20,5% nella sussidiarietà complementare e l'11,8% nelle IF. Nel complesso, per il Duale la quota degli stranieri si colloca al 16,5%.

### 3.3. Gli esiti

Secondo il Rapporto, il totale dei qualificati nel 2019-20 subisce una *riduzione notevole* del 14,6%; al tempo stesso viene precisato che otto Regioni non sono riuscite a completare gli esami di qualifica e di diploma in tempo per questa pubblicazione. Pertanto, sulla base dei dati della presente rilevazione non è possibile verificare se il calo dipenda dal Coronavirus che ha provocato un ritardo

nella realizzazione degli esami o se ci si trova anche di fronte a un calo del tasso di successo formativo degli allievi. Il Rapporto assicura che le statistiche con i dati definitivi saranno recuperate nella prossima pubblicazione e permetteranno di rispondere al quesito.

Sulla base di informazioni parziali, i qualificati del 2019-20 ammontano in totale a 56.387 giovani che si distribuiscono fra le tre tipologie tradizionali come segue: 33.322 (59,1%) nelle IF, 19.229 (34,1%) nei percorsi della sussidiarietà integrativa e 3.836 (6,8%) in quella complementare. A sua volta nel Duale hanno ottenuto il titolo indicato sopra in 9.054, pari al 16,1% del totale. La ripartizione per Regioni del numero complessivo dei qualificati segue sostanzialmente quella del 2018-19 con quattro di esse che raggruppano quasi il 60% (58,4%) del totale: Lombardia (24,8%), Emilia-Romagna (12,1%), Piemonte (11,4%) e Veneto (10%). Nel Duale, il numero delle Regioni che registrano qualificati rimane il medesimo dell'anno passato, cioè 13, e anche in questo caso è la Lombardia che si caratterizza per il più alto numero di qualificati, 6.011 pari al 75% circa della tipologia.

Come si è spiegato all'inizio, a motivo della parzialità delle informazioni statistiche in quasi tutte le Regioni del Centro-Sud, quest'anno si è deciso di fornire solo il dato di confronto tra iscritti al terzo anno (78.014) e qualificati (56.387) senza esaminarlo in termini di successo formativo, in attesa che il prossimo anno si possano ottenere numeri precisi e definitivi. La ripartizione tra le differenti modalità relative agli ultimi tre anni evidenzia una crescita nelle IF (da 47% a 59,1%) e nella sussidiarietà complementare (da 5,6% a 6,8%) e una diminuzione nella sussidiarietà integrativa (da 47,4% a 34,1%), particolarmente rilevante nell'ultimo anno, probabilmente a causa della parzialità dei dati. Per quanto riguarda il Duale il paragone è tra 10.918 iscritti e 9.054 qualificati che sta a dimostrare la sostanziale tenuta di questa tipologia di percorsi, malgrado i molti problemi relativi alle informazioni raccolte.

Passando alla distribuzione per sesso, come negli anni passati i maschi superano le femmine in tutte e tre le tipologie. La prevalenza dei ragazzi si manifesta soprattutto nella sussidiarietà complementare (69,1%), mentre quella integrativa e le IF registrano percentuali più basse (rispettivamente 61,1% e 58%). Nel Duale il dato è lo stesso delle IF, ma in questo caso si riscontra un aumento del 3% circa rispetto al 2018-19, attribuibile molto probabilmente alla incompletezza delle informazioni.

Passando alle *figure professionali*, nel 2019-20 la classifica è sostanzialmente quella consolidata con l'operatore della ristorazione al primo posto (25,4%), quello del benessere al secondo (16,4%) e meccanico al terzo (8,6%). L'operatore della ristorazione è l'unico presente in tutte le Regioni. Nel Duale il maggior numero di qualificati si osserva nei settori tradizionali con qualche cambiamento minore nell'ordine. L'operatore del benessere scavalca al primo posto quello della

ristorazione e al terzo posto si colloca l'operatore della riparazione dei veicoli a motore, superando quello meccanico che scende al quarto.

I qualificati *stranieri* ammontano complessivamente a 8.355, pari al 14,8% del totale e registrano un aumento dell'1,7% rispetto al 2018-19. Essi si ripartiscono tra le tipologie tradizionali come segue: 5.200 nelle IF, 2.199 nella sussidiarietà integrativa e 956 in quella complementare. La concentrazione nell'Italia Settentrionale è chiara in quanto vi si riscontra il 70,2% del totale. Nel Duale si conferma la presenza di quote elevate di stranieri particolarmente motivati a frequentare corsi che consentano loro di inserirsi in tempi brevi nel sistema produttivo.

L'andamento per *età* si pone in continuità con il passato dal momento che i 16enni si collocano al 44,8% (43,7% nel 2018-19). La ripartizione in base alle tipologie tradizionali è sostanzialmente eguale a quella dell'anno passato con la sussidiarietà complementare che registra la percentuale più alta di ragazzi con almeno un anno di ritardo (69,2%), le IF al secondo posto con il 56,3% e la sussidiarietà integrativa al terzo con il 50,5%. Il Duale presenta una percentuale di qualificati con almeno 17 anni più vicina a quella delle IF (54,7%).

Passiamo ora alle tematiche relative ai *diplomati*. Il loro numero nel 2019-20 ammonta a 14.274 e si riparte tra le tipologie tradizionali come segue: le IF ne contano 12.770, la sussidiarietà complementare 1.504. Questi dati risultano in linea con quelli del 2018-19 e con possibilità di miglioramento in quanto diverse Regioni hanno fornito solo informazioni parziali. La Regione che accoglie anche nel 2019-20 più della metà dei diplomati è la Lombardia con il 52,8% del totale. A sua volta il Duale si caratterizza per un sensibile aumento malgrado le problematiche riscontrate nella raccolta dei dati che hanno penalizzato soprattutto il Meridione e le Isole: il totale è di 9.786.

Come nel caso dei qualificati, il *paragone tra gli iscritti (19.383) e i diplomanti (14.274)* non può essere interpretato i termini di successo formativo a causa dell'incompletezza dei dati in sei Regioni. Dall'esame delle percentuali degli ultimi tre anni in base alle tipologie tradizionali emerge che continuano a crescere le IF dall'83% nel 2017-18 all'89,5% del 2019-20, mentre la sussidiarietà complementare scende dal 17% al 10,5%. Quanto al Duale, aumentano contemporaneamente gli iscritti al IV anno e i diplomati, anche se dovremo attendere il prossimo Rapporto per i dati definitivi.

La distribuzione per  *sesso* evidenzia un andamento simile all'anno precedente. Le percentuali di diplomati e diplomate si avvicinano sempre di più sia nelle IF (52,1% vs 47,9%) sia nella sussidiarietà complementare anche se in questa tipologia la differenza è maggiore (53,9% vs 46,1%). Nel Duale la quota dei maschi è leggermente più alta e raggiunge il 54%.

La ripartizione dei diplomati in base alle *figure professionali* appare sostanzialmente in linea con gli andamenti degli anni precedenti. Al primo posto si

colloca il tecnico dell'acconciatura con 1.954 allievi, al secondo il tecnico dei trattamenti estetici con 1.901, mentre si posizionano più distanti il tecnico della cucina (1.641) e il tecnico riparatore dei veicoli a motore (1.247). Analoga classifica si riscontra anche nel Duale.

I diplomati *stranieri* ammontano a 1.983 e costituiscono il 13,9% del totale che è di non molto inferiore alla cifra del 2018-19 (16%). Si distribuiscono tra le IF e la sussidiarietà complementare come segue: 1.654 (83,4%) nelle prime e 329 (16,6%) nella seconda. La quota del Duale (14,3%) è in linea con quella del totale e con il dato del 2018-19 (14,4%).

Anche l'andamento relativo all'*età* (53,4% di 17enni e 46,5% di 18enni e più) si presenta piuttosto simile a quello del precedente anno formativo. La quota più consistente di 18enni e più si riscontra nella sussidiarietà complementare (62,3%), mentre i 17enni sono presenti in percentuale maggiore nelle IF (55,3%)<sup>9</sup>. Nel Duale il dato è anche più favorevole ai più giovani (57,2%).

### 3.4. Le risorse finanziarie

Nel 2019 le *risorse impegnate* nella IeFP hanno toccato la cifra di 659.307.101 euro con un calo dell'8,4% in confronto con il 2018<sup>10</sup>. Le fonti principali sono di tre tipi: regionali/provinciali, che hanno totalizzato il 37,7%, comunitarie che si collocano al 32,8% e nazionali del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) (29,4%), mentre non si riscontra alcuna previsione di contributo da parte del Ministero dell'Istruzione; tale distribuzione evidenzia rispetto all'anno precedente una crescita della quota impegnata dal MLPS. Quanto alla ripartizione tra le macro-arre geografiche, emerge che il Nord e le Isole si servono principalmente dei finanziamenti regionali e provinciali, il Centro di quelli nazionali del MLPS e il Meridione di quelli comunitari.

A loro volta le *risorse erogate* ammontano a 629.125.802 euro, con un aumento rispetto al 2018 del 5,8%<sup>11</sup>. Anche in questo caso, le fonti più consisten-

<sup>9</sup> Al riguardo va ricordato che per i 18enni e più non è possibile accertare se ci sia stata una ripetenza, se essa sia avvenuta prima dell'iscrizione alla IeFP e se i percorsi del IV anno abbiano subito sospensioni e ritardi.

<sup>10</sup> Quanto al Duale, le risorse impegnate sono cresciute nel biennio ultimo da 131.722.959 a 162.639.576 euro che per il 72,6% erano stanziate dal MLPS. Esse sono state destinate per il 57% ai percorsi di IeFP relativi al triennio, per il 23,8% ai percorsi di IeFP di quarto anno, per il 6% agli IFTS, per l'8,3% all'apprendistato di I livello, per quasi il 3% alle Azioni di Sistema e per oltre il 2% ai percorsi modulari per i NEET.

<sup>11</sup> Riguardo al Duale, le risorse erogate hanno riguardato 111.465.656 di euro con una percentuale dell'erogato sull'impegnato del 68,5%. Esse sono state utilizzate per oltre il 53% nei percorsi di IeFP relativi al triennio, per il 23,7% nei percorsi di IeFP di quarto anno, per

ti dei mezzi finanziari vanno identificate nelle Regioni e nelle Province per il 38,2%, seguite da quelle comunitarie (30%) e da quelle del MLPS (21,6%) che registrano un aumento; nessun finanziamento, invece, è stato versato dal Ministero dell'Istruzione. Con riferimento alle macroaree geografiche la distribuzione tra le varie fonti è analoga a quelle delle risorse impegnate: il Settentrione e le Isole hanno beneficiato principalmente dei finanziamenti regionali e provinciali, il Centro di quelli del MLPS e il Meridione dei contributi comunitari.

### 3.5. Bilancio e prospettive di futuro per l'IeFP e il Sistema Duale

I dati fin qui esaminati evidenziano chiaramente una lenta e continua *crescita* degli allievi dei percorsi della IeFP offerti dalle IF. L'aumento costante degli iscritti caratterizza anche i percorsi del Duale organizzati dalle IF e in questo caso il ritmo della progressione è più rapido. Tali andamenti positivi attestano l'esistenza di un consenso generale di tutte le parti interessate (imprenditori, attori territoriali, decisori politici, Enti di formazione, famiglie e allievi) sull'utilità e la rilevanza dell'IeFP.

Completamente differente è la situazione dell'offerta degli IP. I percorsi della solidarietà integrativa si contraddistinguono per un calo ulteriore ancor più marcato e, in aggiunta, tendono a concentrarsi nel solo Sud, mentre la solidarietà complementare viene gradualmente sostituita, come è nell'intenzione del legislatore, dalla nuova sussidiarietà ex decreto legislativo n. 61/2017. In generale, si può dire che i percorsi degli IP si avviano a diventare un'offerta realmente sussidiaria in confronto con quella delle IF.

Permangono sostanzialmente inalterate le disparità a livello territoriale a cominciare da quella più vistosa che consiste nella mancanza del IV anno in ben quattro Regioni. Inoltre, il Settentrione continua ad essere caratterizzato da una maggiore presenza di IF, mentre il Sud registra una offerta ancora consistente di IP. Passando al Duale, il 2019- 20 ha registrato una maggiore attivazione nel Meridione, anche se permangono ancora importanti differenze in negativo a livello territoriale.

Un problema da affrontare urgentemente riguarda il *divario tra domanda e offerta di competenze* che si riferiscono alle qualifiche e ai diplomi della IeFP. Infatti, secondo le previsioni più fondate al riguardo il fabbisogno del mercato del lavoro per il prossimo quinquennio viene stimato in 153mila figure all'anno

il 6,2% negli IFTS, per l'2,2% nell'apprendistato di I livello e per il 2,3% sia nelle Azioni di Sistema e sia nei percorsi modulari per i NEET.

riconducibili alle qualifiche e ai diplomi appena menzionati, mentre attualmente il sistema di IeFP ne prepara soltanto circa 80mila. La differenza è certamente preoccupante, ma al tempo stessa evidenzia le grandi potenzialità della IeFP.

La *pandemia* ha provocato effetti molto negativi sulle tipologie di percorso che consentivano meno facilmente l'utilizzazione della DaD e più specificamente su quelle che si fondavano su attività laboratoriali e sulla didattica svolta nei luoghi di lavoro come nell'IeFP ordinaria e soprattutto nel Duale. Come è stato richiamato sopra, non si conosce con precisione l'impatto del Coronavirus negli ambiti in esame; solo le rilevazioni integrative promosse dal MLPS consentiranno di poterlo accertare con precisione.

Un intervento del governo da cui si poteva spettare una ricaduta positiva è certamente il PNRR. L'attesa però dell'IeFP è rimasta in gran parte delusa perché sono stati previsti finanziamenti solo per il Sistema Duale.

Ci permettiamo di aggiungere due raccomandazioni avanzate nel commento al Rapporto di due anni fa e ripetute in quello del 2018-19. Si tratta anzitutto di «risolvere l'annosa problematica dell'instabilità dei flussi finanziari che costituisce la carenza più grave di un sistema che si contraddistingue al medesimo tempo per tanti buoni risultati che ha raggiunto; da questo punto di vista, sarebbe necessario e urgente creare un sistema stabile che superi il meccanismo dei bandi regionali. In aggiunta dovrebbe essere riconosciuta la trasformazione della IeFP da filiera di nicchia a strumento centrale per la professionalizzazione dei giovani». [...] «Il Rapporto [del 2017-18], pur evidenziando nel dibattito tra dimensioni educativa e professionalizzante la tendenza a dare la priorità alla seconda, non ha preso posizione per sostenere la necessità di combattere tale squilibrio in nome del primato della persona. Inoltre, come si è denunciato più volte, il documento in esame non ha avuto il coraggio di dire esplicitamente, anche se implicitamente contiene i presupposti dell'affermazione che segue, che cioè bisognerebbe *“superare l'attuale modello di organizzazione dell'istruzione tecnico professionale nel suo complesso*, in linea con gli ambiti che caratterizzano i sistemi produttivi del XXI secolo (la tecnologia, l'economia e la finanza, i servizi alla persona e al territorio), eliminando alla radice l'anacronistica distinzione tra i percorsi scolastici di istruzione tecnica e professionale e le sovrapposizioni con quelli di IeFP”<sup>12</sup>»<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> FORMA, *Ddl “Buona Scuola” e IeFP*. Contributo di Forma alle Commissioni Riunite, Roma, 8 aprile 2015, p. 5.

<sup>13</sup> MALIZIA G. et alii, *Editoriale*, in «Rassegna CNOS», 37 (2021), n. 1, p. 29 e in «Rassegna CNOS», 38 (2022), n. 1, pp. 25-26.

## **B. Le principali linee editoriali dell'anno 2023**

L'anno 2023 è segnato dall'azione del "Governo Meloni", il primo della XIX legislatura, in carica dal 22 ottobre 2022 e dall'attuazione di riforme che sono sia quelle ereditate (soprattutto quelle previste dall'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il PNRR) sia quelle annunciate dal programma della coalizione che ha vinto le elezioni. Attraverso gli Editoriali e l'elaborazione di specifici studi, Rassegna CNOS offrirà al lettore analisi, chiavi di lettura, approfondimenti e stimoli per interpretare ed agire nell'attuale contesto.

Una tematica cara al mondo salesiano è la riflessione sull'educazione dei giovani. La missione salesiana nella Scuola e nella Formazione Professionale è chiamata a misurarsi, oggi, con provocazioni forti: le sfide culturali, sociali ed educative del mondo contemporaneo, il magistero di Papa Francesco, la guerra in Europa, ecc. Il Comitato scientifico ha coinvolto propri esperti per offrire al lettore analisi e proposte educative sulle principali sfide emergenti declinate con la sensibilità salesiana: il mondo in guerra e la necessità della pace, quale educazione offrire ai giovani nell'attuale contesto, come coltivare la speranza nel contesto della crisi diffusa.

Un aspetto che la Rivista ha sempre monitorato è il sistema scolastico, formativo e lavorativo e le riforme in programma o in svolgimento. Rassegna CNOS si sforzerà di entrare nel dibattito in corso proponendo il proprio contributo con studi aggiornati per offrire, a quanti hanno ruoli di responsabilità ai vari livelli, proposte di azione ragionevoli e sostenibili.

Non mancheranno articoli che permetteranno di conoscere sperimentazioni significative ed esperienze di eccellenza presenti nel mondo degli Enti di Formazione Professionale, utili per stimolare gli operatori e i decisori del settore al rinnovamento e per guardare al futuro con fiducia.

Anche per meglio orientare il lettore in questo contesto complesso e in continua evoluzione, Rassegna CNOS proseguirà nell'inserito inaugurato nell'anno 2021. Su un futuro che viene descritto da più parti complesso, difficile da interpretare e, per tanti aspetti, inedito, la Rivista proporrà alcune parole chiave, descritte in modo sintetico, per aiutare il lettore nella informazione e nella interpretazione di aspetti fondamentali dell'attuale contesto.

Si segnala, infine, la rassegna dei principali Rapporti italiani sul sistema scolastico, formativo e lavorativo. Le schede elaborate potranno diventare per il lettore una prima informazione in vista del necessario approfondimento che si attua solo con la lettura integrale del documento.