



Commissione  
europea

# Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2019

## Italia



© Unione europea, 2019

Riutilizzo autorizzato con citazione della fonte. La politica della Commissione europea in materia di riutilizzo si basa sulla decisione 2011/833/UE (GU L 330 del 14.12.2011, pag. 39).

Per utilizzare o riprodurre foto o altro materiale libero da copyright dell'UE, occorre l'autorizzazione diretta del titolare del copyright

Cover image: composition with images © istock.com

# **Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2019**

ITALIA

Nel volume 2 della relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2019 figurano ventotto relazioni sui singoli paesi. La relazione prende le mosse dai dati quantitativi e qualitativi più aggiornati per presentare e valutare le principali misure programmatiche recenti e in corso di realizzazione in ciascuno Stato membro dell'UE. Essa integra pertanto le fonti di informazione esistenti, che offrono descrizioni dei sistemi nazionali di istruzione e formazione.

La sezione 1 presenta una panoramica statistica dei principali indicatori per l'istruzione e la formazione; la sezione 2 si sofferma brevemente sui punti di forza e sulle problematiche principali del sistema di istruzione e formazione a livello nazionale; la sezione 3 è incentrata sugli insegnanti e sulle sfide poste dal settore dell'insegnamento; la sezione 4 esamina gli investimenti nell'istruzione e nella formazione; la sezione 5 considera le politiche volte a modernizzare l'educazione della prima infanzia e l'istruzione scolastica; la sezione 6 analizza le misure intese a modernizzare l'istruzione superiore; infine la sezione 7 riguarda l'istruzione e la formazione professionale, mentre la sezione 8 è dedicata all'apprendimento degli adulti.

Redazione completata il 26 agosto 2019.

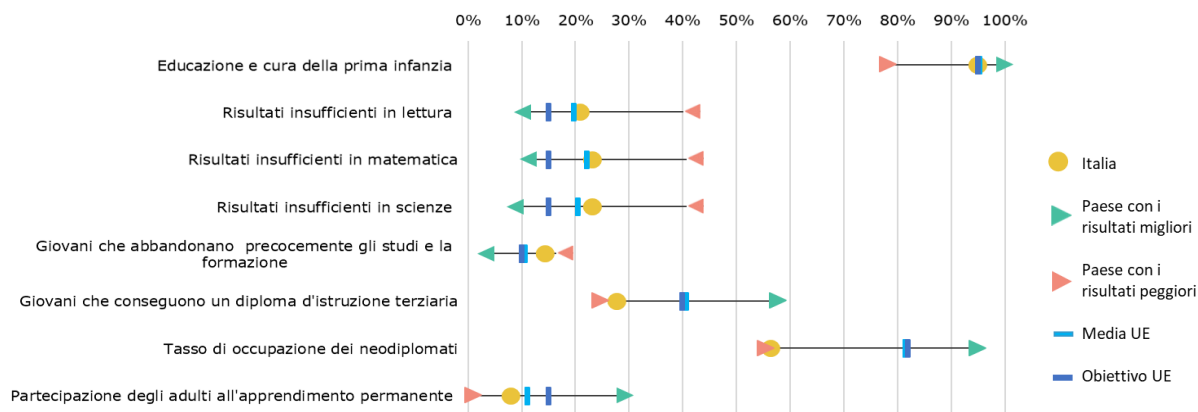
Per ulteriori dati contestuali si rimanda al sito ([http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor\\_it](http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor_it)).

## 1. Indicatori chiave

		Italia		Media UE		
		2009	2018	2009	2018	
<b>Parametri di riferimento della strategia ET 2020</b>						
Giovani che abbandonano precocemente gli studi e la formazione (18-24 anni)		19,1%	14,5%	14,2%	10,6%	
Giovani che conseguono un diploma d'istruzione terziaria (30-34 anni)		19,0%	27,8%	32,3%	40,7%	
Educazione e cura della prima infanzia (ECEC) (dai 4 anni fino all'età di inizio dell'obbligo scolastico)		99,8%	95,1% <sup>17</sup>	90,8%	95,4% <sup>17,d</sup>	
Percentuale di quindicenni con risultati insufficienti in:	lettura	21,0%	21,0% <sup>15</sup>	19,5% <sup>EU27</sup>	19,7% <sup>15</sup>	
	matematica	25,0%	23,3% <sup>15</sup>	22,3% <sup>EU27</sup>	22,2% <sup>15</sup>	
	scienze	20,6%	23,2% <sup>15</sup>	17,7% <sup>EU27</sup>	20,6% <sup>15</sup>	
Tasso di occupazione dei neodiplomati in relazione al livello di istruzione raggiunto (età compresa tra 20 e 34 anni con conclusione degli studi da 1 a tre anni prima dell'anno di riferimento)	ISCED 3-8 (totale)	60,6%	56,5%	78,3%	81,6%	
Partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente (25-64 anni)	ISCED 0-8 (totale)	6,0%	8,1%	9,5%	11,1%	
Mobilità ai fini dell'apprendimento	Diplomati in Italia che hanno ottenuto un titolo (ISCED 5-8) all'estero	:	4,4% <sup>17</sup>	:	3,6% <sup>17</sup>	
	Laureati (ISCED 5-8) che hanno ottenuto crediti all'estero	:	9,1% <sup>17</sup>	:	8,0% <sup>17</sup>	
<b>Altri indicatori contestuali</b>						
Investimenti nell'istruzione	Spesa pubblica per l'istruzione in percentuale del PIL	4,6%	3,8% <sup>17</sup>	5,2%	4,6% <sup>17</sup>	
	Spesa per gli istituti pubblici e privati per studente in € PPS (Purchasing Power Standard)	ISCED 0	€4 609 <sup>12</sup>	€5 380 <sup>16</sup>	:	€6 111 <sup>15,d</sup>
		ISCED 1	€5 805 <sup>12</sup>	€5 814 <sup>16</sup>	€5 812 <sup>12,d</sup>	€6 248 <sup>15,d</sup>
		ISCED 2	€6 665 <sup>12</sup>	€6 470 <sup>16</sup>	€6 937 <sup>12,d</sup>	€7 243 <sup>15,d</sup>
		ISCED 3-4	: <sup>12</sup>	€6 822 <sup>16</sup>	:	€7 730 <sup>14,d</sup>
ISCED 5-8	€7 771 <sup>12,d</sup>	€8 431 <sup>16</sup>	€10 549 <sup>12,d</sup>	€11 413 <sup>15,d</sup>		
Giovani che abbandonano precocemente gli studi e la formazione (18-24 anni)	Nati in Italia	16,6%	12,0%	13,1%	9,5%	
	Nati all'estero	42,1%	35,2%	26,1%	20,2%	
Giovani che conseguono un diploma d'istruzione terziaria (30-34 anni)	Nati in Italia	20,0%	31,4%	33,1%	41,3%	
	Nati all'estero	12,9%	14,0%	27,7%	37,8%	
Tasso di occupazione dei neodiplomati in relazione al livello di istruzione raggiunto (età compresa tra 20 e 34 anni con conclusione degli studi da 1 a tre anni prima dell'anno di riferimento)	ISCED 3-4	55,9%	50,3%	72,5%	76,8%	
	ISCED 5-8	66,1%	62,8%	83,8%	85,5%	

Fonti: Eurostat; OCSE (PISA); le cifre relative alla mobilità ai fini dell'apprendimento sono calcolate dal Centro comune di ricerca (JRC) della Commissione europea sulla base di dati UOE. È possibile reperire ulteriori informazioni nella sezione 10 e nel volume 1 ([ec.europa.eu/education/monitor](http://ec.europa.eu/education/monitor)). Note: Le medie PISA dell'UE per il 2009 non comprendono Cipro; d = le definizioni differiscono, u = basso grado di affidabilità, 15 = 2015, 17 = 2017

**Figura 1 Posizione in relazione ai risultati migliori e a quelli peggiori**



Fonte: Calcoli della Commissione europea, direzione generale dell'Istruzione, della gioventù, dello sport e della cultura (DG EAC), basati su dati Eurostat (IFL 2018, UOE 2017) e OCSE (PISA 2015).

## 2. Fatti salienti

- Gli investimenti dell'Italia nel settore dell'istruzione sono nettamente inferiori alla media UE, in particolare per quanto riguarda l'istruzione superiore.
- La percentuale di insegnanti soddisfatti del proprio lavoro è tra le più alte dell'UE, ma solo una piccola percentuale ritiene che sia una professione valorizzata.
- L'alternanza scuola-lavoro obbligatoria nell'istruzione e formazione professionale potrebbe contribuire a fornire una formazione più strutturata rivolta agli apprendisti e facilitare il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro.
- Il tasso di istruzione terziaria è basso e il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro rimane difficile, anche per le persone altamente qualificate.

## 3. Focus sugli insegnanti

**L'Italia ha il corpo docente più anziano dell'UE.** Poiché in Italia un'elevata percentuale di insegnanti si sta avvicinando all'età pensionabile, il rinnovo del corpo docente è una sfida importante. Nel 2017, più della metà (58 %) degli insegnanti di scuola primaria e secondaria (ISCED 1-3) aveva più di 50 anni (rispetto al 37 % dell'UE) e il 17 % aveva più di 60 anni (UE: 9 %)<sup>1</sup>. Ciò significa che, in media, il 3,8 % potrebbe andare in pensione ogni anno nei prossimi 15 anni. L'Italia registra inoltre una delle percentuali maggiori di insegnanti donne, anche se (come in altri paesi) diminuisce con il livello di istruzione: nel 2016 variava tra il 99 % nell'educazione e cura della prima infanzia, il 63 % nell'istruzione secondaria superiore e il 37 % nelle università.

**Le procedure di selezione e assunzione degli insegnanti sono state modificate ripetutamente nell'ultimo decennio, ma finora non sono riuscite a garantire un'offerta sicura di insegnanti qualificati.** La massiccia ondata di assunzioni degli ultimi anni (oltre 150 000 a partire dal 2015) ha avuto un impatto scarso o nullo sull'età media degli insegnanti e non ha ridotto il problema dell'assegnazione degli insegnanti nelle scuole secondarie a causa della mancanza di candidati con qualifiche pertinenti (soprattutto nelle materie scientifiche)<sup>2</sup>. La riforma scolastica del 2015 ha introdotto una forte componente di istruzione e formazione iniziale (percorso FIT) e chiare prospettive occupazionali, con l'obiettivo di ridurre le lunghe graduatorie e soddisfare le esigenze dei futuri insegnanti attraverso una programmazione anticipata, ma la riforma non è stata pienamente attuata. La legge finanziaria 2019 ha abolito il sistema FIT e ha ripristinato i concorsi pubblici a gestione centralizzata aperti a tutti i laureati<sup>3</sup>, riducendo la componente formativa a un periodo di un anno (percorso annuale) che dà accesso all'impiego. Il concorso sarà organizzato a livello regionale e i candidati selezionati dovranno trascorrere almeno cinque anni nella regione di nomina per ridurre la rotazione degli insegnanti. L'efficacia di queste misure nel garantire un'adeguata offerta di insegnanti dipenderà dalla capacità del ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca (MIUR) di organizzare i concorsi come previsto, ossia ogni due anni.

**Le limitate prospettive di carriera, unite a stipendi relativamente bassi rispetto a quelli di altre professioni altamente qualificate, rendono difficile attrarre i laureati più qualificati.** Il sistema delle carriere dei docenti offre un unico percorso di carriera con incrementi salariali fissi basati esclusivamente sull'anzianità. In assenza di incentivi legati ai risultati, la mobilità scolastica rimane l'unica possibilità di migliorare le condizioni di lavoro. Di conseguenza, le scuole delle zone svantaggiate tendono a essere private dei migliori insegnanti e ad esse vengono destinati insegnanti giovani e inesperti con contratti a tempo determinato. Gli stipendi degli insegnanti stabiliti per legge sono inferiori alla media OCSE in tutte le fasi della carriera. Il sistema di carriera basato sull'anzianità significa che gli insegnanti possono raggiungere lo stipendio massimo solo dopo 35 anni di servizio; la media OCSE è di 25 anni. Inoltre, gli stipendi degli insegnanti sono inferiori a quelli di altri lavoratori con un'istruzione terziaria. Il blocco degli scatti stipendiali dei dipendenti del settore pubblico, ancora in vigore dal 2010, continua ad avere un impatto negativo

<sup>1</sup> Fonte: Eurostat (UOE) 2017. Codice dati online: educ\_uae\_perp01. La categoria "età sconosciuta" non è inclusa nel calcolo.

<sup>2</sup> La maggior parte delle nomine (oltre 85 000) consisteva nella regolarizzazione di insegnanti con contratti a tempo determinato di lunga durata, a seguito di una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (*sentenza nelle cause riunite C-22/13, C-61/13, C-62/13, C-63/13, C-418/13, Raffaella Mascolo e altri contro Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca*).

<sup>3</sup> Con laurea magistrale e 24 crediti in materie pedagogiche.

sul potere d'acquisto degli insegnanti. Gli stipendi degli insegnanti che hanno iniziato la professione nel 2016/2017, in termini reali, erano pari a circa il 94 % degli stipendi del 2009/2010 (Commissione europea/EACEA/Eurydice 2018b). Tuttavia, secondo l'Indagine internazionale sull'insegnamento e sull'apprendimento dell'OCSE (TALIS) 2018<sup>4</sup>, la percentuale di insegnanti soddisfatti del proprio lavoro è la seconda più alta dell'UE, il 96 % rispetto all'89,5 %. Nel complesso, l'87 % degli insegnanti afferma che, se potessero decidere di nuovo, sceglierebbero comunque di diventare insegnanti (rispetto a una media UE del 77,6 %), ma solo il 12 % ritiene che l'insegnamento sia una professione valorizzata dalla società (OCSE 2019). Questa apparente contraddizione può essere spiegata dall'attrattiva della professione in termini di possibilità di conciliare la vita privata e professionale<sup>5</sup>, che rende l'insegnamento attraente soprattutto per le donne (Argentin 2018).

### **Vi sono carenze di insegnanti in alcune materie e regioni e un'offerta eccessiva in altre.**

Le carenze di insegnanti sono più critiche in discipline come le scienze e la matematica, le lingue straniere e il sostegno all'apprendimento come pure nel nord del paese. Mentre la maggior parte degli insegnanti (80 %) proviene dal sud, la maggior parte dei posti di insegnamento sono disponibili nelle scuole del nord e non riescono a essere occupati in modo permanente a causa dell'eccessiva rotazione degli insegnanti. Il governo ha annunciato nuove misure per limitare i trasferimenti a partire dal prossimo anno scolastico. Una prova indiretta della persistente carenza di insegnanti è la percentuale di insegnanti con contratti a tempo determinato (supplenti). Nell'anno scolastico 2018/2019 i supplenti sono stati 164 000, pari al 18,5 % del totale, in aumento rispetto ai 135 000 dell'anno precedente<sup>6</sup>. Poiché la grande maggioranza degli insegnanti con contratti a tempo determinato non ha il diritto automatico di occupare lo stesso posto nell'anno scolastico successivo, ciò corrisponde a un tasso di rotazione atteso superiore al 20 %, tenendo conto dei pensionamenti previsti<sup>7</sup>.

### **Lo sviluppo professionale continuo è definito per legge come un "dovere professionale" degli insegnanti, ma non esiste un numero minimo di ore obbligatorie.**

La riforma scolastica del 2015 ha introdotto il principio dello sviluppo professionale continuo obbligatorio, destinando fondi appositamente stanziati per l'accesso a risorse didattiche aggiuntive (libri, teatro, mostre, TIC, corsi, ecc.). La riforma ha introdotto anche la valutazione degli insegnanti in servizio, con l'obiettivo di premiare gli insegnanti meritevoli delle scuole di ogni ordine e grado (Relazione di monitoraggio 2018 della Commissione europea). I dirigenti scolastici ricevono un finanziamento medio annuo di 200 EUR per insegnante, a seconda del tipo di scuola e della zona, con criteri stabiliti ex ante che riguardano l'assegnazione e l'importo del bonus. Dopo tre anni di sperimentazione di questa iniziativa, il governo dovrebbe adottare criteri formali per l'assegnazione del bonus e prevedere un accantonamento permanente per finanziare l'iniziativa. Solo gli insegnanti con contratti a tempo indeterminato sono soggetti a valutazioni (collegate ai bonus); gli insegnanti con contratti a tempo determinato non sono valutati. Non esistono misure per affrontare la questione delle prestazioni insufficienti.

### **I dirigenti scolastici sono relativamente ben pagati. Hanno un profilo professionale distinto rispetto agli insegnanti e una diversa fascia retributiva prevista per legge.**

I dirigenti scolastici sono selezionati e reclutati attraverso concorsi pubblici ad hoc aperti a insegnanti con almeno 5 anni di esperienza didattica. Nel 2018, il governo ha allineato lo status professionale dei dirigenti scolastici a quello di altri dirigenti della pubblica amministrazione. Ciò si riflette nella retribuzione: anche se gli stipendi dei dirigenti scolastici sono ancora inferiori a quelli di altri dirigenti pubblici, sono ora significativamente più elevati di quelli degli insegnanti (tra il 50 % e il 100 % più elevati, a seconda dell'anzianità). Gli stipendi sono definiti in base a criteri relativi al distretto scolastico (numero di scuole e numero di studenti stranieri).

<sup>4</sup> Nel 2018 hanno partecipato all'indagine TALIS 23 Stati membri: Austria, Belgio francofono e Belgio olandese, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Inghilterra (Regno Unito), Estonia, Finlandia, Francia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia. L'indagine TALIS 2018 riguarda gli insegnanti della scuola secondaria inferiore e i dirigenti scolastici delle principali scuole pubbliche e private.

<sup>5</sup> Gli insegnanti italiani riferiscono di dedicare in media 17 ore alla settimana all'insegnamento e 5 ore alla preparazione delle lezioni (TALIS). Oltre alle ore di insegnamento, non sono previste ore stabilite per legge da trascorrere a scuola.

<sup>6</sup> Fonte: Ufficio di statistica del MIUR.

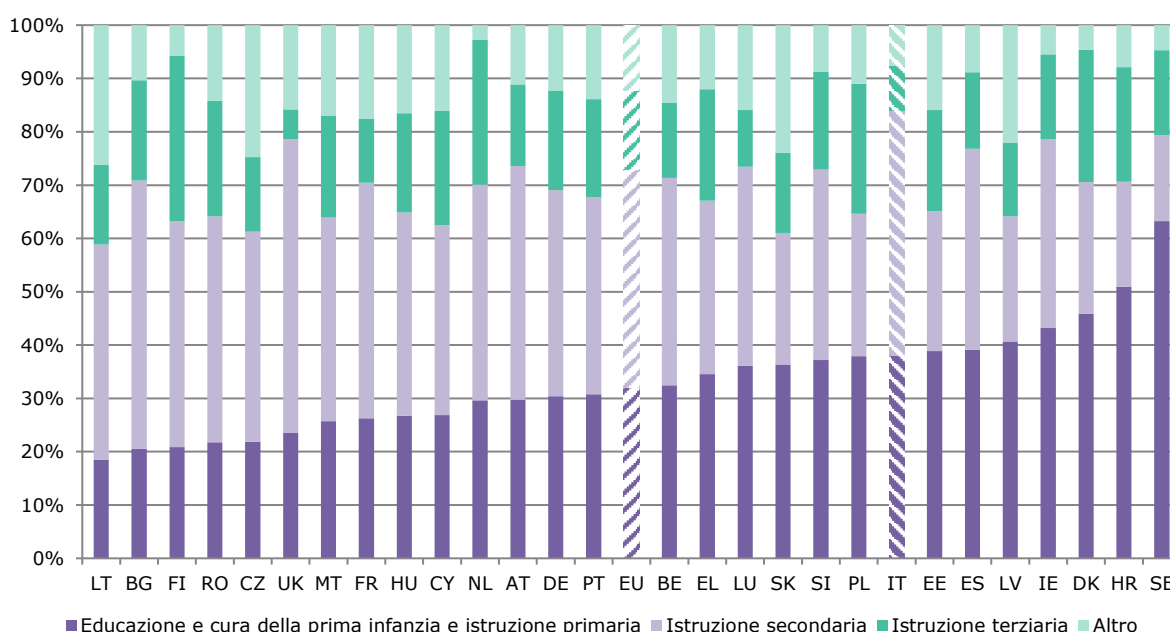
<sup>7</sup> Cfr. Eugenio Bruno e Claudio Tucci, *Quota 100, fuga dalla scuola: a settembre serviranno 140mila docenti*, Il Sole 24 Ore, 7 marzo 2019.



## 4. Investire nell'istruzione e nella formazione

**Gli investimenti dell'Italia nell'istruzione sono ridotti e distribuiti in modo disomogeneo tra i vari gradi di istruzione.** La spesa pubblica per l'istruzione, sia in percentuale del PIL (3,8 %) che in percentuale della spesa pubblica totale (7,9 %), è stata tra le più basse dell'UE nel 2017<sup>8</sup>. Mentre la quota di PIL assegnata all'educazione della prima infanzia e all'istruzione primaria e secondaria (livelli ISCED 0-3) è sostanzialmente in linea con gli standard dell'UE, la spesa per l'istruzione terziaria è la più bassa dell'UE, appena lo 0,3 % del PIL nel 2017, ben al di sotto della media UE dello 0,7 %. Il Consiglio dell'Unione europea ha adottato una raccomandazione specifica per l'Italia nel quadro del semestre europeo 2019 al fine di "migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali" (Consiglio dell'Unione europea, 2019). La percentuale di spesa pubblica per l'istruzione destinata alle retribuzioni dei dipendenti, al 77 %, è tra le più elevate dell'UE.

Figura 2. Spesa per grado di istruzione, 2017



Fonte: Eurostat, COFOG.

**Secondo le previsioni del governo, la quota del PIL destinata all'istruzione dovrebbe diminuire nei prossimi 15 anni.** Il ministero dell'Economia e delle finanze (MEF) stima che la quota di PIL spesa per l'istruzione scenderà dal 3,5 % nel 2019 al 3,1 % nel 2035, riflettendo il calo demografico (MEF, 2019). Tra le priorità per il 2019, il ministro dell'Istruzione ha annunciato un aumento delle risorse per le università e i centri di ricerca, attraverso piani centralizzati per l'assunzione di ricercatori di tipo B (una posizione di titolarizzazione) e per far tornare in Italia gli accademici italiani che lavorano all'estero.

## 5. Modernizzare l'educazione della prima infanzia e l'istruzione scolastica

**La partecipazione ai servizi di educazione e cura della prima infanzia (ECEC) è quasi universale per quanto riguarda i bambini dai 4 ai 6 anni, ma l'accesso dei bambini più piccoli è basso e disomogeneo all'interno del paese.** Nel 2017 la partecipazione all'ECEC dei bambini tra i 4 e i 6 anni, pari al 96 %, ha superato sia la media UE (95,4 %) che il parametro di riferimento UE del 95 %. Per i bambini al di sotto dei tre anni, nel 2016/2017 vi erano 13 147 istituti ECEC che offrivano circa 354 000 posti, poco più della metà dei quali pubblici. Si tratta di

<sup>8</sup> Fonte: Eurostat, Spesa pubblica per funzione (COFOG).

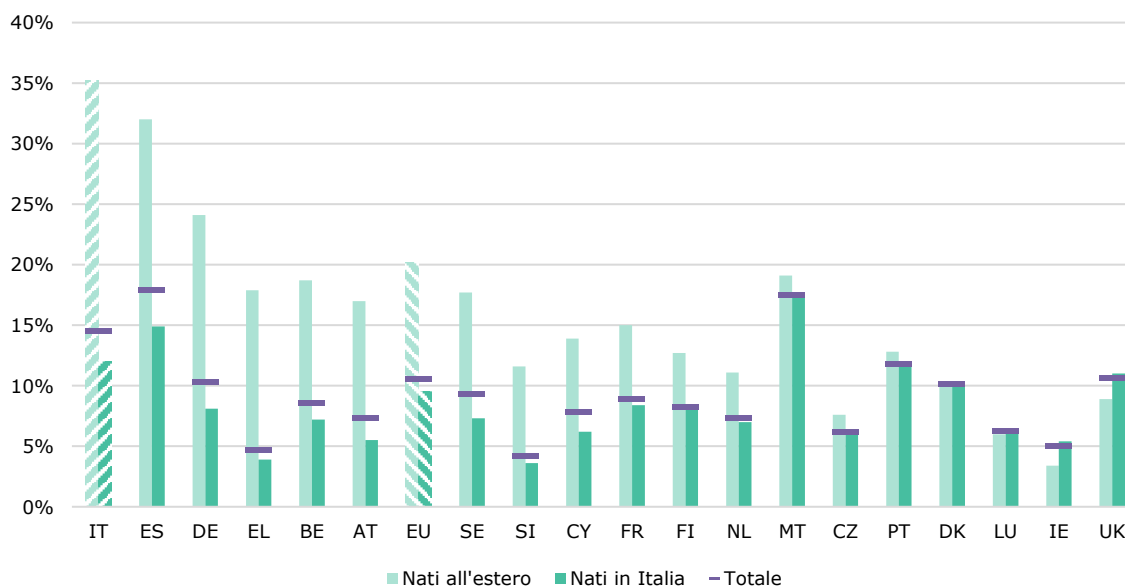


una copertura del 24 % dei bambini da 0 a 3 anni, ben al di sotto dell'obiettivo UE di copertura del 33 %. L'offerta e la spesa media dei comuni per i servizi ECEC variano notevolmente all'interno del paese. La copertura varia dal 7,6 % dei bambini ammissibili in Campania al 44,7 % in Valle d'Aosta. La spesa per bambino varia da 88 EUR all'anno in Calabria a 2 209 EUR all'anno nella provincia autonoma di Trento. La riforma scolastica del 2015 ha segnato un cambiamento di prospettiva sull'ECEC, spostando l'attenzione dagli obiettivi di politica sociale e del mercato del lavoro all'istruzione, attraverso un "sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni". La riforma è in corso di attuazione, con un finanziamento di 209 milioni di EUR nel 2017, 224 milioni di EUR nel 2018 e 239 milioni di EUR nel 2019.

**Dopo un decennio di calo costante, il tasso di abbandono scolastico è leggermente aumentato nel 2018, soprattutto a causa di un forte aumento tra i giovani nati all'estero.**

Nel 2018 la percentuale totale degli abbandoni scolastici tra i giovani dai 18 ai 24 anni è stata del 14,5 %, con un aumento di 0,5 punti percentuali rispetto al 2017. Si tratta di una percentuale inferiore all'obiettivo di Europa 2020 dell'Italia, ma superiore alla media UE del 10,6 %. Sebbene il tasso di abbandono scolastico dei giovani nati in Italia sia rimasto invariato rispetto all'anno precedente (12 %), il tasso di abbandono scolastico dei giovani nati all'estero è salito dal 30 % nel 2017 al 35 % nel 2018, ben al di sopra della media UE del 20,2 %. Ciò è dovuto alla crescita degli studenti nati all'estero iscritti al sistema scolastico italiano (+1,9 %), che bilancia il calo degli studenti nati in Italia (-1,2 %)⁹.

**Figura 3. Tasso di abbandono scolastico per paese di nascita, 2018**



Fonte: Eurostat, IFL.

**Le differenze regionali sono marcate.** Il tasso di abbandono scolastico al Sud e nelle isole, al 19 %, è significativamente più elevato rispetto al Nord (11 %). Un divario simile si osserva altresì nella padronanza delle competenze di base misurata dal Programma OCSE per la valutazione internazionale degli studenti (PISA) del 2015 e dai test annuali standardizzati degli studenti dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), dato che il Nord supera costantemente e significativamente il Sud (Commissione europea 2018). Molti fattori contribuiscono a tali divari, tra cui le differenze del contesto socio-economico degli studenti e le differenze di rendimento dell'istruzione tra le regioni.

**Il governo continua a rivedere le misure introdotte dalla legge sull'istruzione del 2015 (la Buona Scuola).** Ha introdotto un sistema riveduto di assunzione degli insegnanti (cfr. sezione 3), ha ridotto l'apprendimento basato sul lavoro per concentrarsi maggiormente sulle competenze richieste dal mercato del lavoro e ha rinviato di un anno la prevista introduzione di un test finale

⁹ MIUR, *Gli alunni con cittadinanza non italiana A.S. 2017/2018*, luglio 2019

delle competenze al completamento dell'ultimo anno di scuola secondaria di secondo grado, la partecipazione al quale resta volontaria (rendendolo non rappresentativo e quindi inutilizzabile ai fini della valutazione). Il contenuto dell'insegnamento è stato arricchito con l'assunzione di nuovi insegnanti di musica ed educazione fisica, con l'obiettivo dichiarato di ridurre l'abbandono scolastico. Sono state investite maggiori risorse (35 milioni di EUR) nell'attuazione del Piano Nazionale Scuola Digitale, per creare nuovi ambienti di apprendimento digitali (22 milioni di EUR), fornire una formazione aggiuntiva agli insegnanti (7,5 milioni di EUR) e finanziamenti per le zone problematiche (2 milioni di EUR per 60 scuole nelle zone più svantaggiate). Ulteriori misure sono destinate alle due agenzie nazionali per la valutazione del sistema scolastico (INVALSI) e dell'istruzione superiore e della ricerca (ANVUR), che saranno integrate nel MIUR, una decisione che, limitandone l'indipendenza, rischia di compromettere tutti i precedenti sforzi per creare una cultura della valutazione nel sistema dell'istruzione.

**Tra il governo e tre regioni del Nord sono in corso negoziati per un accordo che decentrerebbe la responsabilità di alcuni servizi pubblici, compresa l'istruzione.**

Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna hanno richiesto la piena responsabilità per una serie di funzioni attualmente coordinate dal governo centrale, compresa l'istruzione. Le domande sono state presentate in base a una disposizione (autonomia differenziata) della costituzione italiana mai applicata in precedenza. Le implicazioni di tale processo non sono ancora chiare, ma si teme che possa esacerbare il divario tra Nord e Sud nell'istruzione. Una questione chiave sarà il finanziamento: alle regioni che godono dell'autonomia verrebbe assegnato un costo standard per alunno dal bilancio centrale moltiplicato per la popolazione interessata, ma tale bilancio standard per alunno non è ancora stato fissato. Date le economie di scala nelle zone più popolate e il sostegno finanziario concesso alle scuole dai comuni, si teme che gli alunni del Nord beneficino di maggiori risorse (ad esempio migliori infrastrutture o insegnanti con retribuzioni migliori) rispetto agli alunni del Sud, compromettendo il pari diritto a un'istruzione di buona qualità sancito dalla costituzione.

**Riquadro 1: Misurare i livelli di competenza degli studenti nel tempo con il sostegno del Fondo sociale europeo**

INVALSI, l'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, gestisce un progetto di "Misurazione diacronica e longitudinale dei livelli di competenza degli studenti". L'obiettivo è valutare i livelli di competenza degli studenti in italiano e matematica. La nuova caratteristica di questo progetto è il suo obiettivo di andare oltre le normali valutazioni annuali a sé stanti, che permettono solo confronti con la media annuale, per costruire un sistema che valuti i progressi degli studenti nel tempo, dall'inizio della scuola primaria al completamento della scuola secondaria di secondo grado. Il progetto raccoglierà dati sia a) a livello micro-sociale, in modo che ogni scuola possa attingere informazioni sull'efficacia dei propri sistemi pedagogici e organizzativi, e b) a livello macro-strutturale, sull'intero sistema di istruzione, per supportare i decisori politici fornendo loro una solida base di dati fattuali.

Numero di destinatari:

- alunni e studenti: 50 000
- classi: 3 500
- scuole: 1 300
- insegnanti: 3 500

Finanziamento: 14 760 930 EUR dal programma operativo nazionale "Per la Scuola"

Avvio e durata: dal 16/12/2015 al 31/12/2023

Sito web: <https://INVALSI-pon1420.cineca.it/index.php?get=progetto>

## 6. Modernizzare l'istruzione superiore

**Nonostante il miglioramento dei tassi di completamento e della durata media degli studi<sup>10</sup>, il tasso di istruzione terziaria dell'Italia continua a essere notevolmente inferiore a quello del resto dell'UE.** Nel 2018, la percentuale di 30-34enni con un livello di istruzione terziaria era la seconda più bassa dell'UE (26,9 %), ben al di sotto della media UE del 39,9 %. È particolarmente bassa nella popolazione nata all'estero, 14 % rispetto alla media UE del 37,8 %. Il contesto familiare è un fattore determinante: il 30 % dei laureati nel 2018 ha almeno un genitore con istruzione terziaria, una percentuale che sale al 43 % per i corsi di laurea quinquennale (ad esempio medicina, ingegneria e giurisprudenza) (AlmaLaurea 2019).

**Per le persone altamente qualificate è difficile trovare lavoro, il che è all'origine dell'emigrazione di un numero crescente di laureati.** Il tasso di occupazione dei neodiplomati dell'istruzione terziaria<sup>11</sup>, che ha subito un forte calo durante la crisi economica<sup>12</sup>, è in lenta ripresa, ma resta uno dei più bassi dell'UE (al 62,8 % nel 2018, ben al di sotto della media UE dell'85,5 %). I laureati italiani cercano sempre più spesso lavoro all'estero: nel 2017 si sono trasferiti all'estero 28 000 laureati, con un aumento del 3,9 % dal 2016 (e del 41,8 % dal 2013)<sup>13</sup>.

**Il costo relativamente elevato dell'istruzione terziaria, unito ai bassi rendimenti dell'istruzione, scoraggia molti dall'intraprendere gli studi universitari.** Le tasse universitarie in Italia sono elevate secondo gli standard dell'UE e il sostegno agli studenti è ridotto. Circa il 90 % degli studenti paga in media 1 345 EUR all'anno per gli studi di primo ciclo e 1 520 EUR per gli studi di secondo ciclo. Nell'anno accademico 2016/2017, la percentuale di studenti che hanno ricevuto borse di studio in base alle esigenze economiche e al merito accademico è stata pari all'11,6 % del totale. Sebbene siano disponibili prestiti per gli studi finanziati con fondi pubblici, l'utilizzo è trascurabile e si attesta a circa l'1 % (Commissione europea/EACEA/Eurydice 2018a). Per innalzare i tassi di istruzione terziaria, il governo sta valutando la possibilità di ampliare il sistema di esenzione dalle tasse introdotto nel 2017 per gli studenti con una dichiarazione ISEE<sup>14</sup> fino a 13 000 EUR. Analogamente, è stata annunciata l'intenzione di abolire il numero chiuso in diverse facoltà, a partire da medicina, e di riorganizzare l'Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM), il che richiederà una riorganizzazione formale del sistema di assunzione dei docenti.

**Il calo del personale accademico non mostra segni di inversione di tendenza.** Considerando che oltre un quinto del personale accademico ha più di 60 anni (e solo il 14 % meno di 40 anni)<sup>15</sup>, un ulteriore aumento delle iscrizioni all'istruzione superiore dipenderà anche dalla capacità di rinnovare il corpo docente. Nel 2019 il governo ha stanziato fondi supplementari per 1 500 posti di ricercatore universitario di tipo B, da ripartire tra le università pubbliche in base alle dimensioni e, in misura minore, alla qualità della ricerca<sup>16</sup>. Sono stati inoltre ridotti i limiti alla rotazione per le università finanziariamente solide. Le istituzioni con una spesa salariale inferiore all'80 % del bilancio e con un rapporto positivo fra entrate e spese per gli stipendi possono assumere fino al 110 % dei pensionamenti dell'anno precedente. Tali misure possono essere d'aiuto, ma la loro portata è troppo limitata per affrontare efficacemente i bassi livelli di personale docente nel lungo periodo. Un'inversione più sostanziale potrebbe iniziare a partire dal 2020, quando il governo prevede di aumentare i finanziamenti alle università di 100 milioni di EUR all'anno (equivalenti a 1 000 nuovi posti di lavoro all'anno).

**Il governo sta adottando misure per espandere il settore terziario non accademico.** È stato stanziato un finanziamento aggiuntivo di 23 milioni di EUR per ampliare l'offerta formativa degli Istituti Tecnici Superiori (ITS), istituti professionali di livello terziario che offrono migliori prospettive occupazionali (Commissione europea 2018) ma che, con circa 13 400 studenti, restano

<sup>10</sup> L'età media alla laurea nel 2018 era di 26 anni, in calo rispetto ai 27 del 2008. Il 54 % dei laureati ha completato gli studi entro i termini previsti (rispetto al 39 % del 2008).

<sup>11</sup> Persone di età compresa tra i 20 e i 34 anni che hanno concluso l'istruzione in un periodo compreso tra uno e tre anni prima dell'anno di riferimento.

<sup>12</sup> Dal 70,5 % nel 2008 al 52,9 % nel 2014 (fonte: Eurostat).

<sup>13</sup> Istat.

<sup>14</sup> L'indicatore della situazione economica equivalente che valuta la condizione economica di una famiglia.

<sup>15</sup> Fonte: Eurostat.

<sup>16</sup> Decreto ministeriale n. 204/2019.

un fenomeno di nicchia. Nel 2018, oltre agli ITS, sono state avviate le prime lauree professionalizzanti (cfr. riquadro 2).

#### Riquadro 2: Nuovi corsi di laurea professionalizzanti

A partire dal 2018/2019, nelle università italiane è in corso di sperimentazione un nuovo tipo di lauree professionalizzanti. Sono stati avviati quattordici corsi di laurea triennale in altrettante università, equamente distribuiti sul territorio nazionale, per un totale di 700 posti. L'obiettivo è formare figure professionali altamente specializzate e dotate di un titolo di istruzione terziaria in ingegneria, edilizia e ambiente, energia e trasporti, in stretta collaborazione con le associazioni professionali. I corsi sono strutturati sul modello della *Fachhochschule* tedesca e consistono in due anni di studi accademici più un anno di apprendimento basato sul lavoro. Le università possono offrire da un minimo di tre corsi fino a un massimo del 10 % dell'offerta totale dei corsi. Il numero di posti disponibili (massimo 50 per corso) è fissato su base locale. Grazie al loro forte orientamento professionale, le nuove lauree professionalizzanti rappresentano un passo in avanti positivo verso la creazione di un settore dell'istruzione terziaria non accademica, di cui l'Italia è carente. Attualmente, il 42 % degli studenti universitari italiani si laurea senza alcuna formazione pratica o esperienza lavorativa (AlmaLaurea 2019). Apprendo nuovi percorsi di istruzione terziaria, in particolare per i diplomati dell'istruzione secondaria di secondo grado a indirizzo IFP, i nuovi titoli di studio potrebbero altresì contribuire ad abbassare il tasso di abbandono scolastico in Italia e ad aumentare il tasso di istruzione terziaria.

## 7. Modernizzare l'istruzione e la formazione professionale

**Nel 2017 l'iscrizione all'istruzione secondaria di secondo grado a indirizzo IFP è rimasta abbastanza stabile rispetto agli anni precedenti.** Il 55,3 % degli studenti di istruzione secondaria di secondo grado era iscritto a programmi professionali, al di sopra della media UE del 47,8 %<sup>17</sup>. Nel 2018 il livello di occupabilità dei neodiplomati IFP è leggermente aumentato, raggiungendo il 53,9 % rispetto al 50,8 % del 2017, ma è ancora notevolmente al di sotto della media UE del 79,5 % nel 2018<sup>18</sup>. Una prima analisi delle regioni interessate dai progetti pilota per l'apprendimento duale obbligatorio basato sul lavoro nell'IFP mostra che i partecipanti sono per lo più studenti dell'ultimo anno e, in misura limitata, apprendisti. Sebbene sia troppo presto per trarre conclusioni, i progetti pilota potrebbero agevolare la transizione dall'istruzione al mercato del lavoro e fornire un'offerta formativa più strutturata per gli apprendisti.

**A seguito dell'adozione, nel gennaio 2018, del Quadro nazionale delle qualificazioni (QNQ), è stata sviluppata una nuova classificazione delle qualifiche.** È stato creato il Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali, che riguarda le qualificazioni dell'istruzione generale, dell'istruzione superiore e le qualificazioni IFP gestite a livello regionale.

**L'Italia sta aggiornando il sistema di assunzione di insegnanti di IFP.** Fra i nuovi requisiti vi sono la conoscenza di discipline psicologiche e pedagogiche, delle metodologie e delle tecnologie didattiche, certificate da esami universitari specifici. La formazione iniziale dei formatori IFP non è regolamentata a livello nazionale e in Italia mancano un registro dei formatori riconosciuto a livello nazionale o procedure formali di reclutamento. Il contratto collettivo nazionale di lavoro stabilisce i requisiti minimi per l'accesso alla professione di formatore: un diploma di laurea o di scuola secondaria di secondo grado e relativa esperienza professionale nel settore di riferimento.

## 8. Promuovere l'apprendimento degli adulti

**La percentuale di adulti senza un titolo di istruzione secondaria di secondo grado è elevata e la partecipazione all'apprendimento degli adulti è bassa.** Nel 2018, il 38,3 % degli adulti italiani fra i 25 e i 64 anni possedeva al massimo un titolo di istruzione secondaria di primo grado, rispetto alla media UE del 21,9 %<sup>19</sup>, e solo l'8,1 % degli adulti fra i 25 e i 64 anni ha avuto

<sup>17</sup> Fonte: Eurostat, UOE, 2017.

<sup>18</sup> Fonte: Eurostat, Indagine sulle forze di lavoro, 2018.

<sup>19</sup> Eurostat, Indagine sulle forze di lavoro, 2018.

un'esperienza di apprendimento recente (nelle quattro settimane precedenti), rispetto alla media UE dell'11,1 % (IFL, 2018). Il basso tasso di partecipazione degli adulti scarsamente qualificati alla formazione (2 %) è preoccupante, data la mancata corrispondenza tra il numero di posti di lavoro che richiedono basse qualifiche (2,5 milioni nel 2017) e il numero di adulti scarsamente qualificati (oltre 12 milioni)<sup>20</sup>.

**L'Italia promuove programmi di formazione per i disoccupati.** La misura politica più rilevante per l'apprendimento degli adulti è la strategia contro la povertà, volta a promuovere l'inclusione sociale<sup>21</sup>. Finora circa 800 000 persone hanno presentato domanda per il programma (aprile 2019). Il governo prevede di investire nello sviluppo dei servizi pubblici per l'impiego (SPI), una misura collegata al programma. I beneficiari devono seguire attività di formazione durante il periodo di disoccupazione. L'attuazione di tale misura comporta l'assunzione di 10 000 "navigator" (consulenti di carriera), di cui sono in corso le prime procedure di selezione. Parallelamente, sono state sviluppate nuove misure strategiche per formare gli educatori per adulti<sup>22</sup>, che hanno introdotto la qualifica di "educatore professionale socio-pedagogico". Le università sono direttamente coinvolte nella pianificazione e nella gestione dell'offerta formativa.

**In Italia manca un quadro normativo comune per i professionisti dell'apprendimento degli adulti.** La categoria degli educatori per adulti comprende un'ampia gamma di professioni, suddivise in numerosi settori professionali in diversi campi: istruzione, formazione professionale degli adulti, formazione continua degli adulti per e nelle organizzazioni, programmi di istruzione non formale, servizi sociali e del settore pubblico.

## 9. Riferimenti

AlmaLaurea (2019), *XXI Indagine sul Profilo dei laureati 2018 — Rapporto 2019*. Bologna. <https://www.almalaurea.it/universita/profilo/profilo2018/volume>

Angotti, R. (2019), *Vocational education and training in Europe — Italy*. Cedefop ReferNet VET in Europe reports (2018). Di prossima pubblicazione su [http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/Vocational\\_Education\\_Training\\_Europe\\_Italy\\_2018\\_Cedefop\\_ReferNet.pdf](http://libserver.cedefop.europa.eu/vetelib/2019/Vocational_Education_Training_Europe_Italy_2018_Cedefop_ReferNet.pdf)

Argentin G (2018), *Gli insegnanti nella scuola italiana*, Il Mulino, Bologna.

Cedefop (di prossima pubblicazione). *Developments in vocational education and training policy in 2015/2019: Italy* Cedefop monitoring and analysis of VET policies.

Cedefop (di prossima pubblicazione). *Vocational education and training in Italy: short description*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

Consiglio dell'Unione europea (2019), *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*.

Commissione europea (2018), *Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2018 — Italia*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. [https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/et-monitor-report-2018-italy\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/document-library-docs/et-monitor-report-2018-italy_it.pdf)

Commissione europea/EACEA/Eurydice (2018a), *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education — 2018/2019*. Fatti e cifre di Eurydice. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. [https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/fee\\_support\\_2018\\_19\\_report\\_en.pdf](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/fee_support_2018_19_report_en.pdf)

Commissione europea/EACEA/Eurydice (2018b), *La carriera degli insegnanti in Europa: Accesso, progressione e sostegno*. Rapporto di Eurydice. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/435e941e-1c3b-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-it>

INAPP, ANPAL, (2019), *Rapporto annuale sulla sperimentazione del Sistema duale nella IEFP*, a.f. 2016-2017.

Istat (2019), *Offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, anno scolastico 2015/16*. <https://www.istat.it/it/files/2019/03/asili-nido.pdf>

MEF (2019), *Documento di economia e finanza 2019*. <http://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html>

MIUR (2019), *Focus 'Il personale docente e non docente nel sistema universitario italiano — a.a 2017/2018'*. <http://ustat.miur.it/notizie/2019/il-personale-docente-e-non-docente-nel-sistema-universitario-italiano-aa-20172018/>

OCSE (2019), *TALIS 2018 Results (Volume I): Teachers and School Leaders as Lifelong Learners*, TALIS, OECD Publishing, Parigi, <https://doi.org/10.1787/1d0bc92a-en>

<sup>20</sup> Ibid.

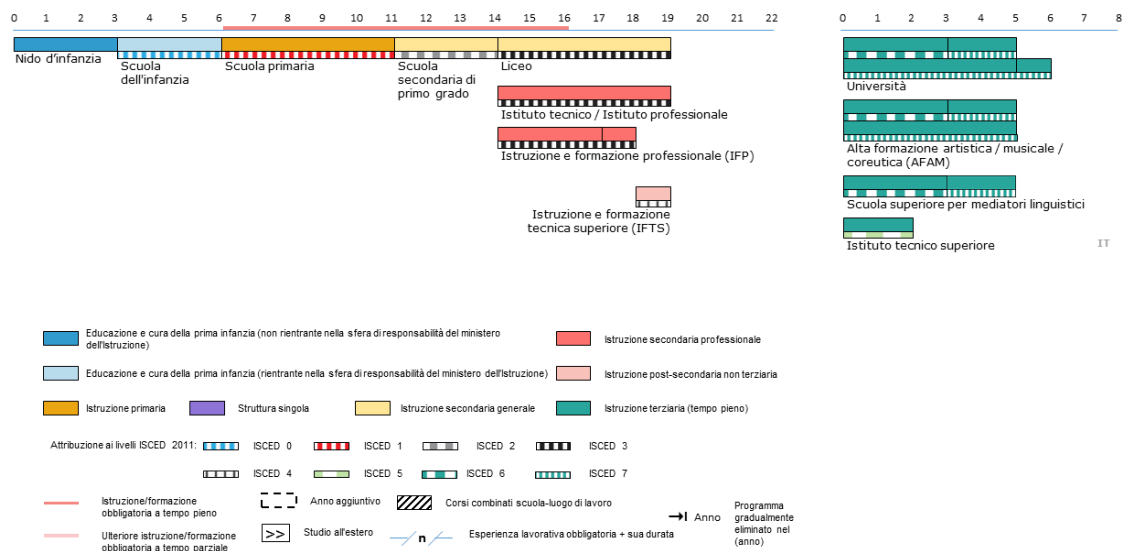
<sup>21</sup> Decreto n. 4/2019, *Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*, GU Serie Generale n. 23 del 28.01.2019.

<sup>22</sup> Legge 205/2017, commi da 594 a 601 e legge 145/2018, comma 517.

## Allegato I: Fonti degli indicatori chiave

Indicatore	Codice dati online Eurostat
Giovani che hanno abbandonato prematuramente l'istruzione e la formazione	edat_lfse_14 + edat_lfse_02
Giovani che conseguono un diploma di istruzione terziaria	edat_lfse_03 + edat_lfs_9912
Educazione e cura della prima infanzia	educ_uoe_enra10
Scarsi risultati in lettura, matematica, scienze	OCSE (PISA)
Tasso di occupazione dei neodiplomati dell'istruzione terziaria	edat_lfse_24
Partecipazione degli adulti all'apprendimento	trng_lfse_03
Spesa pubblica per l'istruzione in percentuale del PIL	gov_10a_exp
Spesa per gli istituti pubblici e privati per studente	educ_uoe_fini04
Mobilità ai fini dell'apprendimento:	
- diplomati che hanno ottenuto un titolo in mobilità	Calcolo del JRC sulla base di dati Eurostat/UIS/OCSE
- diplomati che hanno ottenuto crediti in mobilità	

## Allegato II: Struttura del sistema d'istruzione



Fonte: Commissione europea/EACEA/Eurydice, 2018. *The Structure of the European Education Systems 2018/19: Schematic Diagrams*. Fatti e cifre di Eurydice. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

Vi ringraziamo per eventuali commenti e domande riguardanti la presente relazione, da inviare mediante posta elettronica a:  
Grazia ROMANI

grazia.romani@ec.europa.eu  
oppure a:  
EAC-UNITE-A2@ec.europa.eu





