



Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2016

Italia

Istruzione e
formazione

Nel volume 2 della relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2016 figurano ventotto relazioni sui singoli paesi. La relazione prende le mosse dalle prove quantitative e qualitative più aggiornate per presentare e valutare le principali misure programmatiche recenti e in corso di realizzazione in ciascuno Stato membro dell'UE, rivolgendo una particolare attenzione agli sviluppi intervenuti dalla metà del 2015. Essa integra pertanto le fonti di informazione esistenti, che offrono descrizioni dei sistemi nazionali di istruzione e formazione.

Le relazioni nazionali sono così articolate: 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 esamina la spesa per l'istruzione nonché le sfide demografiche e in materia di competenze; la sezione 4 è incentrata su abbandono scolastico, educazione e cura della prima infanzia e competenze di base quali ambiti importanti per contrastare le disuguaglianze e promuovere l'inclusione; la sezione 5 si occupa delle politiche volte a modernizzare l'istruzione scolastica che riguardano, tra l'altro, il settore dell'insegnamento e le competenze digitali e linguistiche; la sezione 6 analizza le misure intese a modernizzare l'istruzione superiore; infine la sezione 7 riguarda l'istruzione e la formazione professionale nonché l'istruzione per gli adulti.

Il manoscritto è stato ultimato il 15 settembre 2016.

ec.europa.eu/education/monitor

1. Indicatori chiave

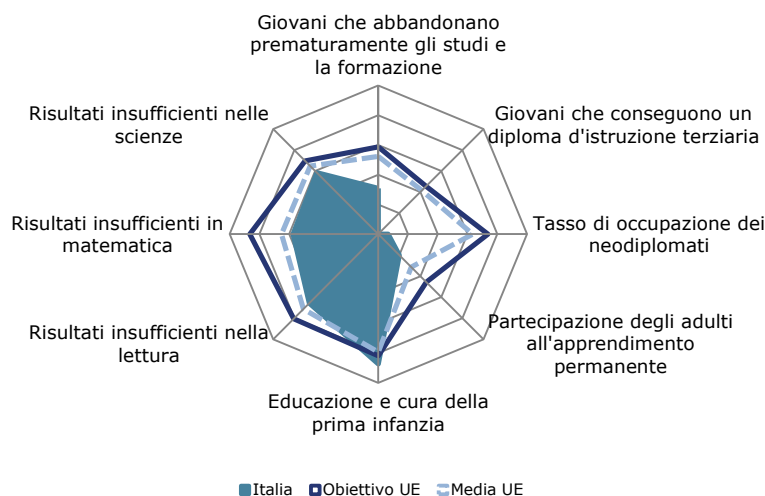
| | | Italia | | Media UE | | |
|--|---|---------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------------|
| | | 2012 | 2015 | 2012 | 2015 | |
| Parametri di riferimento della strategia ET 2020 | | | | | | |
| Giovani che abbandonano prematuramente gli studi e la formazione (18-24 anni) | Totale | 17,3% | 14,7% | 12,7% | 11,0% | |
| Giovani che conseguono un diploma d'istruzione terziaria (30-34 anni) | Totale | 21,9% | 25,3% | 36,0% | 38,7% | |
| Educazione e cura della prima infanzia (ECEC) (da 4 anni fino all'età di inizio dell'obbligo scolastico) | | 99,1% ¹¹ | 96,5% ¹⁴ | 93,2% ¹¹ | 94,3% ¹⁴ | |
| Percentuale di quindicenni con risultati insufficienti in: | lettura | 19,5% | : | 17,8% | : | |
| | matematica | 24,7% | : | 22,1% | : | |
| | scienze | 18,7% | : | 16,6% | : | |
| Tasso di occupazione dei neodiplomati a seconda del livello di istruzione (hanno un'età compresa tra i 20 e i 34 anni e hanno concluso gli studi da uno a tre anni prima dell'anno di riferimento) | ISCED 3-8 (totale) | 54,1% | 48,5% | 75,9% | 76,9% | |
| Partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente (25-64 anni) | ISCED 0-8 (totale) | 6,6% | 7,3% | 9,2% | 10,7% | |
| Altri indicatori contestuali | | | | | | |
| Investimenti nell'istruzione | Spesa pubblica per l'istruzione in percentuale del PIL | 4,1% | 4,1% ¹⁴ | 5,0% | 4,9% ^{14,p} | |
| | Spesa per gli istituti pubblici e privati per studente € PPS* | ISCED 1-2 | €6.326 | €6.303 ¹³ | : | : ¹³ |
| | | ISCED 3-4** | €6.608 | €6.761 ¹³ | : | : ¹³ |
| ISCED 5-8 | | €7.662 | €8.234 ¹³ | : | : ¹³ | |
| Giovani che abbandonano prematuramente gli studi e la formazione (18-24 anni) | Nati in Italia | 14,8% | 12,7% | 11,6% | 10,1% | |
| | Nati all'estero | 38,9% | 31,3% | 24,9% | 19,0% | |
| Giovani che conseguono un diploma d'istruzione terziaria (30-34 anni) | Nati in Italia | 24,1% | 28,1% | 36,7% | 39,4% | |
| | Nati all'estero | 11,4% | 14,4% | 33,8% | 36,4% | |
| Tasso di occupazione dei neodiplomati a seconda del livello di istruzione (hanno un'età compresa tra i 20 e i 34 anni e hanno concluso gli studi da uno a tre anni prima dell'anno di riferimento) | ISCED 3-4 | 46,0% | 40,7% | 69,7% | 70,8% | |
| | ISCED 5-8 | 63,9% | 57,5% | 81,5% | 81,9% | |

Fonti: Eurostat (cfr. la sezione 9 per ulteriori informazioni); OCSE (PISA).

Note: i dati si riferiscono alle medie ponderate UE, che riguardano un diverso numero di Stati membri a seconda della fonte; b= intervallo nelle serie temporali, d= la definizione è diversa, p= provvisorio, u= scarsa affidabilità, 11= 2011, 13= 2013, 14 = 2014, * = solo istituti pubblici, a eccezione dell'ISCED 5-8; ** = solo ISCED 3.

È possibile reperire ulteriori informazioni nella sezione pertinente del volume 1 (ec.europa.eu/education/monitor).

Figura 1. Posizione in relazione ai risultati migliori (anello esterno) e a quelli peggiori (al centro)



Fonte: calcoli della DG Istruzione e cultura basati sui dati Eurostat (IFL 2015) e OCSE (PISA 2012). Nota: tutti i punteggi sono posizionati tra un massimo (i punteggi più alti sono rappresentati lungo l'anello esterno) e un minimo (i punteggi più bassi sono rappresentati al centro della figura).

2. Fatti salienti

- La riforma della scuola del 2015 e il sistema nazionale di valutazione delle scuole sono in fase di attuazione e potrebbero migliorare i risultati delle scuole.
- Pur attestandosi ancora al di sopra della media UE, il tasso di abbandono scolastico è in costante diminuzione. Per i bambini di età compresa tra i quattro e i sei anni si registra un'elevata partecipazione all'educazione della prima infanzia.
- È prestata un'attenzione maggiore alla qualità dell'istruzione superiore, mentre negli ultimi anni il quadro per l'assegnazione dei finanziamenti pubblici alle università è nettamente migliorato.
- Il tasso d'istruzione terziaria dell'Italia è il più basso dell'UE per i giovani di età compresa tra i 30 e i 34 anni. Il sistema dell'istruzione superiore non riceve risorse adeguate e deve confrontarsi con il problema dell'invecchiamento del personale docente e del suo assottigliamento.
- L'ingresso nel mondo del lavoro è difficile, anche per le persone altamente qualificate, e dà luogo al fenomeno della "fuga dei cervelli".

3. Investire nell'istruzione per far fronte alle sfide demografiche e in materia di competenze

Nel 2014 la spesa pubblica per l'istruzione, sia in rapporto al PIL (4,1 %), sia in rapporto alla spesa pubblica complessiva (7,9 %), era fra le più basse dell'UE¹. Va tuttavia sottolineato che con la Legge di stabilità del 2015 è stato creato un fondo specifico destinato a finanziare la riforma della scuola. Nel 2015 è stato assegnato al fondo 1 miliardo di EUR, mentre si prevede che a partire dal 2016 saranno investiti nel fondo 3 miliardi di euro all'anno. Nel 2015 il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra i 25 e i 64 anni era di poco inferiore alla media UE, rispettivamente il 50,2 % (rispetto al 53,2 %) per i lavoratori poco qualificati e il 70,1 % (rispetto al 73,9 %) per quelli mediamente qualificati. Per quanto riguarda invece i lavoratori altamente qualificati, la percentuale registrata (78,5 %)² è risultata essere la più bassa dell'UE.

Dal 2010 è in rapida crescita il numero di cittadini italiani in possesso di un diploma di laurea che si trasferiscono all'estero. Questo fenomeno non è stato compensato da un parallelo rientro in Italia di lavoratori con le stesse elevate qualifiche (ISTAT, vari anni). Le statistiche ufficiali sottovalutano inoltre i flussi migratori in uscita, perché non tutti i cittadini che lasciano il paese si registrano presso le autorità consolari italiane nel paese di destinazione. L'aumento dei flussi migratori in uscita è dovuto alle migliori opportunità e condizioni di lavoro offerte all'estero. Dalle indagini condotte emerge che, rispetto ai coetanei impiegati in Italia, i giovani laureati italiani che lavorano all'estero guadagnano di più e ottengono incrementi di stipendio con maggiore frequenza, lavorano più spesso con contratti a tempo indeterminato e considerano le proprie qualifiche più appropriate al tipo di lavoro svolto (Consorzio Interuniversitario AlmaLaurea 2016). Gli italiani impiegati all'estero che hanno conseguito un dottorato riferiscono di avere migliori opportunità di carriera e retribuzioni nettamente più elevate (ISTAT 2015). Ciò potrebbe spiegare il motivo per cui raramente i lavoratori italiani altamente qualificati fanno ritorno al paese d'origine (Biondo et al. 2012). L'emigrazione dei lavoratori italiani altamente qualificati non può quindi essere considerata come "circolazione di cervelli" (tipica delle persone che si trasferiscono temporaneamente all'estero per lavoro o per studio, per poi tornare al paese d'origine), né può essere considerata uno "scambio di cervelli". Inoltre, se il numero di lavoratori italiani che lascia il paese è elevato, rimane scarso il numero di lavoratori stranieri altamente qualificati che scelgono l'Italia come paese di destinazione. La proporzione di cittadini stranieri di età compresa tra 25 e 64 anni in possesso di un diploma di laurea che vive in Italia è di gran lunga inferiore a quella dei cittadini italiani (nel 2014 l'11,5 % rispetto al 17,5 %). Nell'UE nel suo complesso la percentuale di cittadini altamente qualificati provenienti da paesi dell'UE e da paesi terzi è analoga (il 29,4 % rispetto al 28,1 %). La conseguente "fuga di cervelli" può quindi rivelarsi una perdita netta definitiva di capitale umano

¹ Fonte: Eurostat, banca dati Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione (COFOG).

² Fonte: Eurostat, Indagine sulle forze di lavoro, codice online *lfsa_ergaed*. Lavoratori poco qualificati = ISCED 0-2; lavoratori mediamente qualificati = ISCED 3-4; lavoratori altamente qualificati = ISCED 5-8.

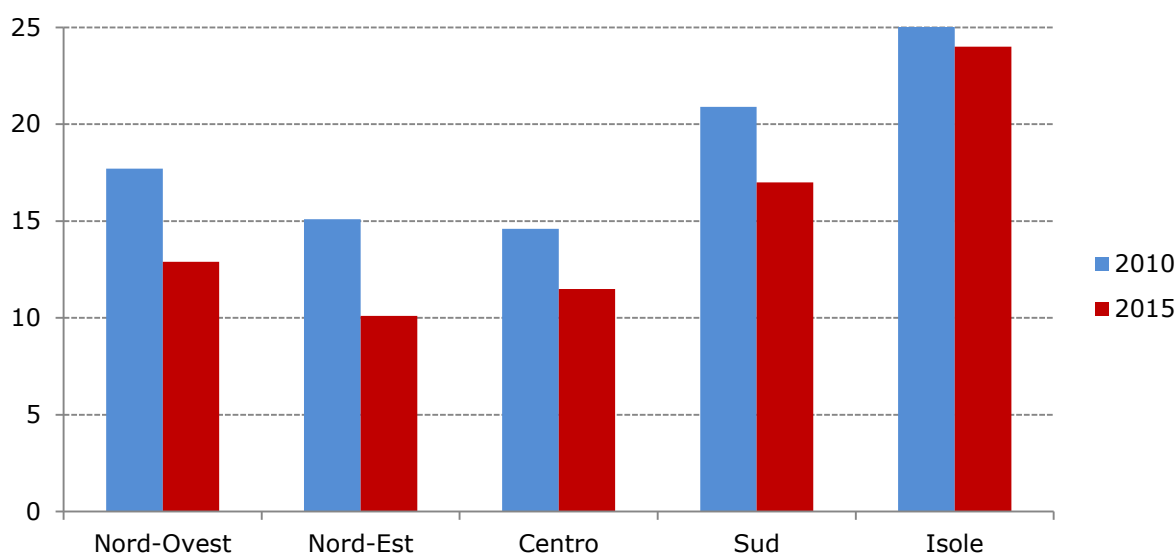
altamente qualificato, che potrebbe minare la competitività dell'Italia (Commissione europea 2016a).

4. Lotta alle diseguaglianze e promozione dell'inclusione

Il tasso di abbandono scolastico è in calo dal 2008 e l'Italia ha raggiunto l'obiettivo nazionale del 16 % previsto da Europa 2020. La percentuale registrata nel 2015 (14,7 %) rimaneva comunque superiore alla media dell'UE (11 %). Il divario è particolarmente elevato fra gli studenti nati all'estero, con un tasso del 31,3 % rispetto alla media UE del 19 %. Si continua inoltre a osservare un significativo divario di genere, con un 17,5 % di abbandono scolastico tra i ragazzi rispetto all'11,8 % registrato tra le ragazze, mentre negli ultimi cinque anni è andata allargandosi la forbice nord-sud (Figura 2). La partecipazione dei bambini di 4-6 anni all'educazione della prima infanzia è superiore alla media UE (96,5 % rispetto al 94,3 % nel 2014), un dato questo che nel lungo termine può concorrere a contrastare l'abbandono scolastico precoce.

Esistono altresì marcate differenze regionali in termini di acquisizione delle competenze di base, come è emerso dai risultati conseguiti dal programma di valutazione internazionale degli studenti 2012 (PISA) dell'OCSE e dai test standardizzati INVALSI, somministrati ogni anno agli studenti dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (INVALSI 2016). L'integrazione degli studenti provenienti da famiglie di immigrati è una problematica relativamente recente per l'Italia, anche se sta diventando sempre più importante. La percentuale di studenti stranieri³ nelle scuole statali ha raggiunto il 9,5 % nel 2015/2016 e va dal 6,3 % degli studenti del ciclo dell'istruzione secondaria superiore all'11,4 % dei bambini che partecipano all'educazione della prima infanzia (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 2015b).

Figura 2. Tasso di abbandono scolastico per regioni al livello NUTS 1 (2015)



Fonte: Eurostat. Codice dati online: *edat_ifse16*.

In base alla riforma della scuola del 2015, una delle possibili attività affidate agli insegnanti aggiuntivi assunti nell'anno scolastico 2015/2016 è migliorare la conoscenza della lingua italiana da parte degli studenti immigrati (cfr. la sezione 5). Il ministero ha inoltre trasmesso alle scuole proposte e linee guida su come gestire l'integrazione degli studenti stranieri, suggerendo azioni concrete in risposta alle 10 principali criticità. Nell'ambito del concorso pubblico organizzato nel 2016 ai fini dell'assunzione a tempo indeterminato saranno assunti per la prima volta insegnanti specializzati nell'insegnamento dell'italiano agli studenti stranieri. Si prevede che questa sarà la prassi anche per i futuri concorsi pubblici. La riforma della scuola del 2015 dà anche risalto all'educazione alla cittadinanza e al ruolo dell'istruzione nell'aiutare gli studenti a sviluppare competenze sociali e civiche (Commissione europea 2016c). Tutte queste misure dimostrano che

³ Alunni con cittadinanza non italiana.

sta crescendo la consapevolezza della necessità di adottare un approccio globale all'inclusione degli studenti stranieri e all'educazione alla cittadinanza.

5. Modernizzazione dell'istruzione scolastica

Gli insegnanti italiani hanno limitate prospettive di carriera. Questo perché il sistema delle carriere degli insegnanti offre un unico percorso di carriera con aumenti di retribuzione fissi basati unicamente sull'anzianità⁴. I livelli retributivi degli insegnanti italiani stabiliti dalla legge sono inferiori alla media OCSE in ogni fase della carriera. Inoltre, poiché il sistema delle carriere è basato sull'anzianità, la retribuzione massima può essere percepita solo dopo 35 anni di servizio, mentre la media OCSE è di 25 anni. Le retribuzioni degli insegnanti sono anche inferiori a quelle di altri lavoratori con istruzione terziaria (OCSE 2016)⁵. Le prospettive di carriera limitate, abbinate a retribuzioni relativamente basse se paragonate a quelle di altre professioni altamente qualificate, limitano l'attrattiva che la professione di insegnante è in grado di esercitare sui diplomati più qualificati (Commissione europea 2012). Secondo indagini condotte di recente, la professione di insegnante gode di scarso prestigio sia presso l'opinione pubblica (Dolton e Marcenaro-Gutierrez 2013) sia presso gli stessi insegnanti (OCSE 2014).

Nel luglio 2015 il Parlamento ha approvato una riforma della scuola di ampia portata (Parlamento Italiano 2015), la cui attuazione è tuttora in corso. Le principali novità che interessano insegnanti e dirigenti sono le seguenti:

i) autonomia scolastica: i dirigenti scolastici avranno una maggiore autonomia nella gestione delle risorse umane, tecnologiche e finanziarie, e saranno oggetto di valutazione esterna con cadenza annuale a partire dall'anno scolastico 2016/2017 (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 2016c). Dai dati raccolti a livello internazionale risulta che l'autonomia funziona solo se viene abbinata alla responsabilità (Hanushek e Woessmann 2011) e che una migliore qualità della gestione delle scuole è strettamente legata al conseguimento di risultati scolastici migliori (Bloom et al. 2015). Il successo di tale misura dipenderà pertanto dalla corretta attuazione del sistema di valutazione previsto per i dirigenti scolastici.

ii) Introduzione di componenti meritocratiche nelle retribuzioni degli insegnanti e corsi di aggiornamento e perfezionamento obbligatori per tutti gli insegnanti: a partire dal 2016, ogni anno gli insegnanti che avranno ottenuto risultati migliori in ciascun istituto riceveranno un bonus *tantum* (per un totale di 200 milioni di EUR all'anno). Per quanto si tratti di un cambiamento positivo, perché fondato sul principio della valutazione dell'operato degli insegnanti e della meritocrazia, potrebbe tuttavia avere un impatto soltanto limitato in termini di miglioramento della motivazione degli insegnanti e di attrattiva della professione dal punto di vista economico, in quanto la riforma non apporta modifiche al sistema delle carriere degli insegnanti.

iii) Assunzione di insegnanti: nel 2015/2016 sono stati assunti a tempo indeterminato circa 90 000 insegnanti che fino a quel momento avevano esercitato l'attività lavorativa con contratti a tempo determinato. Il 45 % circa di tali insegnanti ha ricoperto cattedre esistenti, mentre l'altra metà ha occupato nuove cattedre. Il ruolo di queste ultime assunzioni è rafforzare la programmazione dell'offerta formativa di ciascun istituto in base al relativo piano triennale. Il piano di assunzioni ha lo scopo di risolvere l'annoso problema delle graduatorie ad esaurimento degli insegnanti abilitati. Nel suo complesso si tratta di una misura positiva, a condizione che il governo tenga fede all'impegno di consentire l'accesso alla professione solo tramite concorsi pubblici dal 2016 in poi. Nella fase di attuazione iniziale le competenze di questi docenti aggiuntivi non hanno sempre rispecchiato le esigenze dei singoli istituti. Tuttavia tali risorse permettono una maggiore flessibilità didattica e organizzativa, in linea con il principio della reale autonomia scolastica. Per esempio, la presenza di un maggior numero di insegnanti nelle scuole potrebbe favorire l'organizzazione di ulteriori attività e iniziative scolastiche rivolte a studenti e famiglie al di là dell'orario scolastico previsto dalla legge. In futuro saranno forniti nuovi piani per l'incremento dell'organico e l'aggiornamento in servizio dei docenti. Nella primavera-estate 2016 si terrà un nuovo concorso pubblico per l'assunzione a tempo indeterminato di 64 000 insegnanti, che può contribuire a

⁴ Agli insegnanti che rivestono particolari ruoli nella scuola è riconosciuta una retribuzione accessoria, sulla base di criteri determinati a livello di singolo istituto.

⁵ Tutte le cifre sono espresse in parità di potere d'acquisto.

facilitare l'incontro tra domanda e offerta di insegnanti. Il concorso rappresenta anche un passo importante nell'attuazione della riforma della scuola, che contempla bandi ogni tre anni⁶.

La riforma della scuola prevede ulteriori decreti legislativi, che daranno al governo la facoltà di legiferare su una serie di questioni, compresa la formazione iniziale degli insegnanti e la creazione di un sistema integrato unico di educazione e cura della prima infanzia per i bambini da 0 a 6 anni. I decreti legislativi dovrebbero essere emanati a partire dal gennaio 2017.

L'attuazione del sistema nazionale di valutazione delle scuole⁷ sosterrà la riforma migliorando la responsabilità delle scuole. Nella primavera 2015 ogni scuola ha ricevuto un corposo insieme di dati relativi alle sue risorse, ai suoi processi e risultati. A ogni istituto è stato inoltre chiesto di elaborare, sulla base di un modello standard, un rapporto di autovalutazione che definisse punti di forza e punti di debolezza. Ogni scuola doveva altresì indicare priorità e traguardi di miglioramento da raggiungere nel corso degli anni successivi. I rapporti sono stati pubblicati nel novembre 2015. La valutazione da parte di équipe esterne coordinate da un ispettore è iniziata nella primavera 2016. Nell'anno scolastico 2015/2016 l'obiettivo delle équipe esterne è stato visitare fino al 5 % di tutte le scuole (INVALSI 2015). A partire dall'anno scolastico 2016/2017 questa percentuale dovrebbe raggiungere il 10 %. Il fattore determinante per il successo di tale sistema è il coinvolgimento di tutti gli attori pertinenti e di tutte le parti interessate.

Nell'ottobre 2015 il ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha lanciato un ambizioso piano denominato Piano Nazionale Scuola Digitale, anch'esso parte integrante della riforma della scuola (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 2015c). Per l'iniziativa è stato stanziato un contributo di 1,1 miliardi di EUR da fonti esistenti, compresi i Fondi strutturali e di investimento europei. Di queste risorse, 650 milioni di EUR sono destinati all'infrastruttura digitale e a interventi sulla connettività in banda larga e wi-fi. Il resto sarà investito a favore dell'acquisizione di competenze digitali, della formazione degli insegnanti per la diffusione di pratiche innovative e di altre misure accompagnatorie. Il piano si prefigge altresì l'obiettivo di offrire un'identità digitale a tutti gli studenti e insegnanti. In tal modo si dovrebbe semplificare e dematerializzare il rapporto con il ministero dell'Istruzione. Nei primi sei mesi dal lancio del piano era stato realizzato il 60 % delle 35 misure previste; il restante 40 % dovrebbe essere concluso entro il mese di dicembre 2016 (Ministero dell'Economia e delle Finanze 2016, pag. 81).

6. Modernizzazione dell'istruzione superiore

Nonostante i recenti miglioramenti, il tasso d'istruzione terziaria dell'Italia continua a essere il più basso dell'UE (25,3 % nel 2015 per i giovani di età compresa tra 30 e 34 anni), leggermente al di sotto dell'obiettivo nazionale del 26-27 % previsto da Europa 2020. Il tasso di completamento dell'istruzione è particolarmente basso fra le persone nate all'estero (14,4 % rispetto alla media UE del 36,4 %). Anche la mobilità in entrata dei laureati rimane piuttosto bassa per quanto riguarda i laureati di secondo livello, ma è in aumento tra i laureati di primo livello (nel 2014 il 4 % dei laureati di primo livello proveniva dall'estero rispetto al 2,9 % del 2013). È anche in crescita il numero degli studenti Erasmus in entrata e in uscita (Commissione europea 2016b), grazie ai recenti progressi compiuti dall'Italia in materia di internazionalizzazione.

Per le persone altamente qualificate è difficile accedere al mercato del lavoro (Montanari et al. 2015). Ad esempio, il tasso di occupazione dei recenti neolaureati⁸ ha registrato un netto calo durante la crisi economica, dal 70,5 % del 2008 a un mero 52,9 % nel 2014. Nonostante il successivo aumento al 57,5 % osservato nel 2015, questo dato continua a rimanere ampiamente al di sotto della media UE dell'81,9 %. Il sostegno agli studenti è minimo. Soltanto l'8 % degli studenti iscritti a un corso di laurea di primo livello ottiene una borsa di studio, il che corrisponde a una delle percentuali più basse dell'UE (Commissione europea 2015b). Un terzo di tutti gli studenti che ne avrebbero diritto non ottiene una borsa di studio per mancanza di risorse⁹.

⁶ La Costituzione italiana stabilisce che il concorso pubblico rappresenta la forma generale di reclutamento degli insegnanti. Nonostante ciò, negli ultimi vent'anni sono stati banditi soltanto due concorsi pubblici (nel 1999 e nel 2012), con la conseguenza che la maggior parte degli insegnanti sono stati assunti con contratti a tempo indeterminato senza aver superato un concorso pubblico, solitamente dopo aver prestato servizio come precari per un certo numero di anni.

⁷ Cfr. Commissione europea (2015a) per una descrizione del sistema.

⁸ Persone di età compresa tra i 20 e i 34 anni che hanno ultimato gli studi da uno a tre anni prima dell'anno di riferimento.

⁹ Fonte: Ufficio di Statistica, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Alla luce del calo dei già esigui finanziamenti pubblici (cfr. il Riquadro 1), di recente è stata prestata maggiore attenzione alla qualità dell'istruzione superiore e al quadro per l'assegnazione dei finanziamenti pubblici. La percentuale di finanziamenti basati sui risultati accordati agli istituti di istruzione superiore è salita dal 20 % dei finanziamenti complessivi nel 2015 al 23 % del 2016 (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 2016b) e sembra destinata ad aumentare gradualmente fino al 30 %. I costi standard sono stati stabiliti e verranno introdotti gradualmente come criterio per l'assegnazione della quota rimanente di finanziamento pubblico. Il ministero ha altresì avviato il terzo ciclo di valutazione dei risultati della ricerca scientifica delle università e degli enti di ricerca pubblici (*Valutazione della Qualità della Ricerca, VQR*) per il periodo 2011-2014.

Per quanto riguarda l'istruzione terziaria professionalizzante, la riforma della scuola del 2015 prevedeva varie misure per migliorare il rendimento degli istituti tecnici superiori, tra cui:

- la semplificazione delle procedure;
- un aumento della quota dei finanziamenti basati sui risultati¹⁰;
- l'ammissione di studenti che sono in possesso di un diploma professionale di scuola secondaria superiore solo quadriennale, a determinate condizioni;
- l'aumento della permeabilità tra istituti tecnici superiori e istituti di istruzione superiore di tipo accademico.

Questi sono passi in avanti, sebbene gli istituti tecnici superiori rimangano istituti d'istruzione di nicchia. Nel 2014 hanno studiato in queste scuole soltanto 6 000 studenti circa. I dati sull'occupabilità dei neodiplomati sono incoraggianti. Dopo un anno trova lavoro l'81 % dei neolaureati, il 90 % dei quali in una posizione adeguata al titolo di studio conseguito (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca 2016a).

Riquadro 2: Risolvere il problema della diminuzione dei finanziamenti e del personale docente

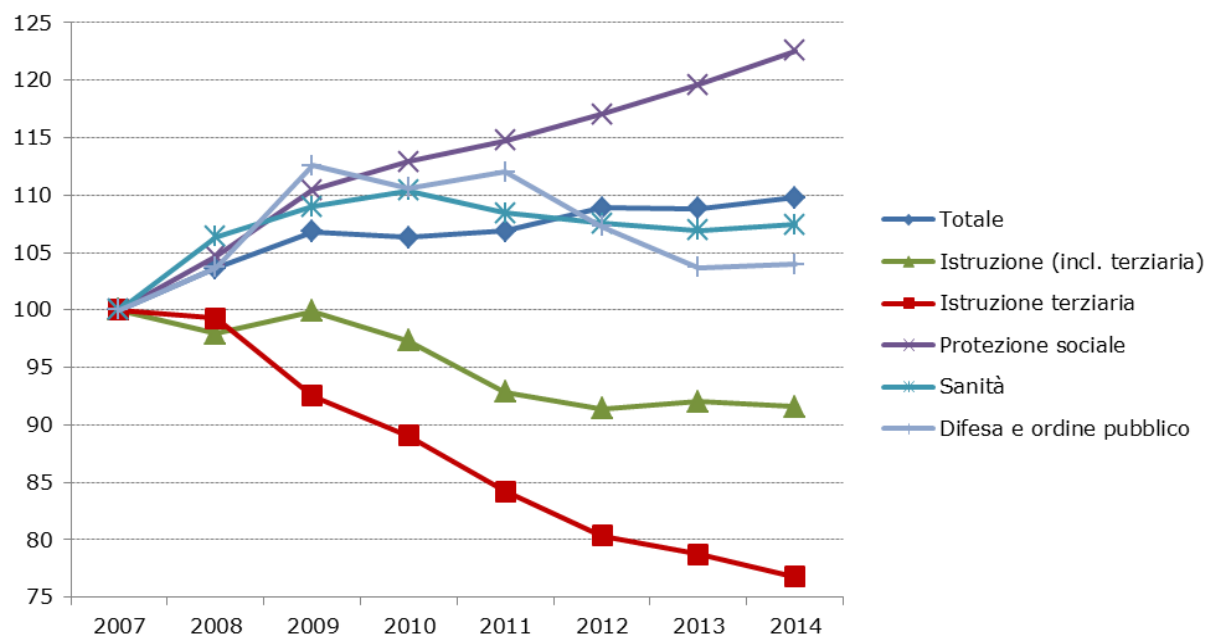
La mancanza di finanziamenti ha conseguenze negative sul sistema dell'istruzione superiore. Nel 2014 la spesa pubblica per l'istruzione superiore, che si è attestata in quell'anno a un mero 0,3 % del PIL e allo 0,7 % della spesa pubblica generale, è stata la più bassa dell'UE. Durante la crisi economica il mondo dell'istruzione superiore ha subito, tra tutti gli ambiti del settore pubblico italiano, i tagli di finanziamento più drastici in termini percentuali (Figura 2). Nel 2015 e 2016 il governo ha mantenuto i finanziamenti pubblici perlopiù allo stesso livello del 2014 in termini nominali (ANVUR 2016).

I tagli ai finanziamenti nel settore dell'istruzione superiore sono coincisi con un parziale congelamento delle assunzioni, che ha dilatato i tempi necessari per accedere alla comunità accademica, con un conseguente incremento dell'età media dei docenti universitari. Ne è scaturita la situazione descritta di seguito:

- il numero dei docenti è diminuito del 12 % tra il 2008 e il 2015¹¹ (ANVUR 2016).
- L'età media del personale docente di ruolo è pari a 53 anni (ANVUR 2016); il 17 % circa del personale in servizio nel 2013 (pari a quasi 9 300 persone) potrebbe andare in pensione tra il 2014 e il 2018 (ANVUR 2014).

¹⁰ Gli istituti tecnici superiori con un rendimento particolarmente scarso non riceveranno finanziamenti pubblici. Gli istituti che otterranno una valutazione negativa per tre anni non potranno rilasciare diplomi.

¹¹ Compresa la figura del ricercatore a tempo determinato introdotta nel 2009. Se si considera il dato relativo ai soli docenti con contratto a tempo determinato, la riduzione è stata del 20 %.

Figura 3. Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione (COFOG) (indice 2007 = 100)


Fonte: elaborazione della Commissione europea basata sui dati COFOG Eurostat Codice dati online: gov_10a_exp.

La Legge di stabilità del 2016 prevede lo stanziamento di risorse per l'assunzione di circa 500 nuovi professori associati e ordinari tramite un meccanismo agevolato (le cosiddette "cattedre universitarie del merito Giulio Natta") e di 861 giovani ricercatori¹² con procedura "tenure-track" (contratti a termine con possibilità di titularizzazione)¹³. La legge semplifica altresì il reclutamento di giovani ricercatori con contratti a tempo indeterminato, senza posizioni "tenure-track".

Queste misure una tantum rappresentano un primo passo positivo, poiché sono un tentativo di invertire la rotta delle precedenti politiche in materia di personale. Hanno tuttavia un ambito di applicazione alquanto limitato e non sono sufficienti a risolvere il problema dell'invecchiamento del personale docente, per il quale occorrerebbe adottare un approccio più strategico, come un piano di assunzioni pluriennale sorretto da un significativo aumento dei finanziamenti pubblici. La Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI 2016) ha proposto di recente di riportare l'entità del finanziamento pubblico al livello del 2008. Ciò significherebbe incrementare il livello attuale di finanziamenti di circa 900 milioni di EUR. Così facendo sarebbe possibile non soltanto realizzare un piano completo di assunzioni ma anche aumentare le risorse per il diritto allo studio e migliorare l'infrastruttura universitaria.

7. Modernizzazione dell'istruzione e formazione professionale e promozione dell'istruzione per gli adulti

Il tasso di occupazione dei giovani che hanno di recente conseguito il diploma di scuola secondaria superiore è il secondo più basso dell'UE, con una percentuale che nel 2015 si attestava al 40,7 %¹⁴. Ciò è dovuto in parte al fatto che l'apprendimento basato sul lavoro non è sufficientemente sviluppato: nell'anno scolastico 2014/2015 solo il 10,4 % degli studenti della scuola secondaria superiore ha preso parte a percorsi di alternanza scuola-lavoro, sebbene questa percentuale abbia registrato una tendenza all'aumento negli ultimi anni (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e

¹² Pari all'1,6 % di tutto il personale docente in servizio presso gli atenei italiani.

¹³ Questi ricercatori possono accedere al ruolo di professore associato dopo un contratto di durata triennale, purché soddisfino determinati criteri di qualità nella docenza.

¹⁴ Persone di età compresa tra i 20 e i 34 anni che hanno ultimato gli studi da uno a tre anni prima dell'anno di riferimento.

della Ricerca 2015a). La partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente è diminuita dello 0,8 % nel 2015, raggiungendo il 7,3 %, un dato che rimane al di sotto della media UE del 10,7 %.

Nell'ambito della riforma della scuola del 2015, i percorsi di alternanza scuola-lavoro sono diventati obbligatori per gli studenti del triennio della scuola superiore. Tale misura rappresenta un passo nella giusta direzione in quanto potrebbe aiutare l'istruzione e la formazione professionale a rispondere meglio alle esigenze del mercato del lavoro.

Le forme di apprendistato esistenti sono state riviste. Nei sistemi regionali di istruzione e formazione professionale saranno integrati percorsi di alternanza scuola-lavoro per le classi terze e quarte, che coinvolgeranno scuole e aziende in un sistema duale e che sfoceranno nel conseguimento di un certificato professionale o di un diploma. Un ulteriore anno di attività in alternanza consentirà agli studenti di accedere all'istruzione terziaria professionalizzante. I tirocini professionali destinati in passato esclusivamente ai giovani (18-29 anni) sono stati estesi anche ai lavoratori adulti in esubero. Una terza tipologia di tirocinio è destinata ai giovani che desiderano ottenere un diploma universitario o una qualifica di livello terziario. I tirocini possono anche essere istituiti per condurre attività di ricerca a livello accademico e non accademico e per effettuare il praticantato obbligatorio per accedere alle professioni regolamentate.

La riforma è un passo importante verso la creazione di un sistema di apprendistato più integrato e appetibile. Non sono stati fissati criteri di qualità specifici per le aziende che offrono opportunità di tirocinio, salvo che il rispetto di standard minimi¹⁵. Sono stati tuttavia definiti criteri di qualità per i tutor o referenti aziendali, ai quali è destinata una formazione specifica e che sono finanziati dal ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.

L'Italia è chiamata a integrare vari livelli di sistemi di apprendimento permanente in un sistema nazionale coerente delle qualifiche (Cedefop 2015). Nonostante l'adozione nel 2012 e nel 2013 di vari pacchetti che definiscono una strategia nazionale per l'apprendimento degli adulti, l'attuazione di tali progetti appare lenta. Entro metà 2016 dovrebbe essere messa a punto una prima versione del quadro nazionale delle qualifiche, mentre entro la fine del 2016 dovrebbero essere redatte linee guida nazionali sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale e sulla certificazione delle competenze.

8. Riferimenti

ANVUR (2014), Rapporto sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2013, http://www.anvur.org/attachments/article/644/Rapporto%20ANVUR%202013_UNIVERSITA%20e%20RICERCA_integrale.pdf

ANVUR (2016), Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca 2016, http://www.anvur.org/attachments/article/1045/Rapporto_ANVUR_SINTESI_20~.pdf

Biondo A.E., Monteleone S., Skonieczny G., Torrìs B. (2012), The propensity to return: Theory and evidence for the Italian brain drain, *Economics Letters*, 115, pagg. 359-62.

Bloom N., Lemos R., Sadun R., Van Reenen J. (2015), Does Management Matter in Schools?, *The Economic Journal*, Vol. 125 Numero 584, pagg. 647-674.

Cedefop (2015), Analysis and overview of national qualifications framework developments in European countries, <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/6127>

Consorzio Interuniversitario AlmaLaurea (2016), XVIII Indagine Condizione occupazionale dei Laureati, http://www.almalaurea.it/sites/almalaurea.it/files/docs/universita/occupazione/occupazione14/almalaurea_condizione_occupazionale_indagine2015.pdf

CRUI (2016), Università e ricerca. Pilastri su cui fondare lo sviluppo economico e sociale del Paese, https://www.cru.it/images/documenti/2016/Primavera_Universita_PILASTRI_SU_CUI_FONDARE_LO_SVILUPPO_SOCIALE_ED_ECONOMICO_DEL_PAESE.pdf

Commissione europea (2012), Supporting the Teaching Professions for Better Learning Outcomes, http://ec.europa.eu/education/policy/school/doc/teachercomp_en.pdf

¹⁵ Questo approccio mira a semplificare il quadro giuridico e a incrementare l'offerta di tirocini da parte di rappresentanti aziendali e soggetti erogatori.

Commissione europea (2015a), Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2015 — Volume 2, Italia

http://ec.europa.eu/education/tools/docs/2015/monitor2015-italy_it.pdf

Commissione europea (2015b), National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2015/16,

<http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/img/covers/189EN.pdf>

Commissione europea (2016a), Relazione per paese relativa all'Italia 2016,

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_italy_it.pdf

Commissione europea (2016b), Erasmus+ Country Factsheet Italy,

http://ec.europa.eu/education/library/statistics/2014/italy_en.pdf

Commissione europea (2016c), Promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education,

http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=EC0216217

INVALSI (2015), Conferenza per il coordinamento funzionale del sistema nazionale di valutazione. Seduta N. 2 del 23 dicembre 2015 — Sintesi delle decisioni assunte,

http://www.invalsi.it/snv/docs/ccfsnv/ConferenzaSNV_Verbale_2_Sintesi_Decisioni.pdf

INVALSI (2016), Rilevazioni nazionali degli apprendimenti 2015-16. Rapporto Risultati,

http://www.invalsi.it/invalsi/doc_evidenza/2016/07_Rapporto_Prove_INVALSI_2016.pdf

ISTAT (2015), L'inserimento professionale dei dottori di ricerca. Anno 2014,

<http://www.istat.it/it/archivio/145861>

ISTAT (vari anni), Migrazioni internazionali e interne della popolazione residente, <http://www.istat.it/it>

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016), Documento di Economia e Finanza 2016. Sezione III Programma Nazionale di Riforma,

http://www.dt.tesoro.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/W_-_DEF-2016-Sez_III-PNR_2016.pdf

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2015a), Focus «Alternanza scuola-lavoro», 30 novembre 2015,

<http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/focus301115>

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2015b), Focus «Anticipazione sui principali dati della scuola statale» A.S. 2015/2016,

http://www.foe.it/Resource/Avvio_Anno_Scolastico2015_2016.pdf

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2015c), Piano Nazionale Scuola Digitale,

http://www.istruzione.it/scuola_digitale/allegati/Materiali/pnsd-layout-30.10-WEB.pdf

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2016a), Comunicato Stampa del 30 marzo 2016. Istituti Tecnici Superiori, 28 i percorsi premiati oggi al MIUR,

<http://hubmiur.pubblica.istruzione.it/web/ministero/cs300316>

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2016b), Decreto Ministeriale 6 luglio 2016, n. 552. Criteri di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario (FFO) per l'anno 2016,

http://attiministeriali.miur.it/media/281244/dm%20ffo%202016_6_7_2016%20n%20552.pdf

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (2016c), Direttiva Ministeriale 25/2016,

http://www.istruzione.it/allegati/2016/Direttiva_Valutazione_Dirigenti.pdf

Montanari M., Pinelli D., Torre R. (2015), From tertiary education to work in Italy: a difficult transition, *ECFIN Country Focus*, Vol. 12 Numero 5, Commissione europea, direzione generale degli Affari economici e finanziari,

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2015/pdf/cf_vol12_issue5_en.pdf

OCSE (2014), TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning, Parigi: Edizioni OCSE

OCSE (2016), Education at a Glance 2016. OECD Indicators,

http://www.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2016_eag-2016-en

Parlamento Italiano (2015), Legge 13 luglio 2015, n. 107, Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti,

<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2015;107>

9. Allegato: Fonti degli indicatori chiave

| Indicatore | Codice dati online Eurostat |
|--|------------------------------|
| Giovani che abbandonano prematuramente gli studi o la formazione | edat_ifse_02 + edat_ifse_14 |
| Giovani che conseguono un diploma d'istruzione terziaria | edat_ifse_03 + edat_ifs_9912 |
| Educazione e cura della prima infanzia | educ_uoe_enra10 |
| Tasso di occupazione dei neodiplomati | edat_ifse_24 |
| 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 di apprendimento | educ_uoe_mobg03 |
| Partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente | trng_ifse_01 |

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

Marco MONTANARI
marco.montanari@ec.europa.eu
oppure
EAC-UNITE-A2@ec.europa.eu

