



XI Consiliatura 2023 - 2028

Rapporto sulla transizione scuola-lavoro

Giugno 2026

Rapporto sulla transizione scuola-lavoro

A cura del Gruppo di lavoro

“Formazione professionale, istruzione scolastica e universitaria”

Relatore: Cons. Mario Braga, coordinatore del Gruppo di lavoro

INDICE DEL RAPPORTO

Sintesi esecutiva	5
Nota metodologica: anni di riferimento, definizioni e fonti.....	7
Elenco dei membri del Gruppo di Lavoro	8
PARTE I — CORNICE, OBIETTIVI E PERIMETRO.....	9
1. Introduzione: finalità del Rapporto e tesi di fondo.....	9
1.1 Le domande guida del Rapporto	10
1.2 La struttura del Rapporto.....	10
PARTE II — DIAGNOSI: ESITI EDUCATIVI E FRAGILITÀ DEI PERCORSI.....	11
2. Apprendimenti, disuguaglianze e filiera tecnico-professionale	11
2.1 Input, output e outcome della Formazione Professionale e della leFP regionale: i dati disponibili	11
2.2 Metodologia	13
2.3 Risultati	15
2.3.1 Dati di input: le risorse investite in FP e leFP	15
2.3.2 Dati di output: gli studenti frequentanti e i diplomati	15
2.4 Dati di outcome: la qualità degli apprendimenti degli studenti	18
2.4.1 Esiti all'esame di stato di SSIG	18
2.4.2 Le prove nazionali INVALSI degli apprendimenti al secondo e all'ultimo anno di scuola secondaria di secondo grado	19
2.5 Discussione e conclusioni: quali forme per la riforma?	28
2.5.1 Luci e ombre nella scuola secondaria di II grado	28
2.5.2 Ipotesi sulle cause della dispersione scolastica implicita	29
2.5.3 Conseguenze dei bassi livelli di apprendimento	31
2.5.4 Priorità e ipotesi di soluzione.....	32
3. DISPERSIONE, RITARDI, ABBANDONI E NEET.....	33
3.1 Dispersione esplicita e implicita: dimensione e caratteristiche.....	33
3.1.1 L'abbandono scolastico: quadro generale	33
3.1.2 Differenze per genere, territorio e cittadinanza	34
3.1.3 Inquadramento europeo e Agenda 2030.....	35
3.2 Fattori di rischio, prevenzione e presa in carico territoriale.....	36
3.2.1 Prevenzione: individuazione precoce e intervento mirato	36
3.2.2 Rafforzare percorsi professionalizzanti di qualità e raccordo con il lavoro.....	36
3.2.3 Politiche di contesto e rete territoriale.....	37
3.2.4 I ritardi scolastici: esiti degli scrutini e vulnerabilità (a.s. 2023/2024).....	37

PARTE III — VINCOLI STRUTTURALI: DEMOGRAFIA, MIGRAZIONI, TERRITORI	38
4. MUTAMENTI DEMOGRAFICI, MIGRAZIONI E AREE INTERNE: EFFETTI SU ISTRUZIONE, FORMAZIONE E LAVORO	38
4.1 Crisi demografica e impatto su capitale umano e transizione scuola-lavoro	38
4.1.1 L'indebolimento quantitativo delle nuove generazioni	38
4.1.2 Popolazione in calo e struttura per età: uno squilibrio destinato a crescere	39
4.1.3 Divari territoriali: Mezzogiorno e aree interne come "frontiera critica"	40
4.1.4 Competizione per i giovani e impoverimento del capitale umano	40
4.1.5 L'impatto della demografia sulla popolazione scolastica e sui presidi educativi	41
4.1.6 Qualità delle nuove generazioni, dispersione e NEET: un vincolo alla competitività	41
4.2 Migrazioni e integrazione: implicazioni per percorsi educativi e mercato del lavoro	42
4.2.1 Quadro della presenza straniera e traiettorie generazionali	43
4.2.2 I giovani con background migratorio: scelte educative, orientamento e rischi di diseguaglianza	43
4.2.3 Famiglia, giovani e integrazione: due cardini da tenere insieme	44
4.2.4 Lavoro, competenze e valorizzazione del capitale umano immigrato	44
4.3 Spopolamento e aree interne: accesso ai servizi, opportunità e filiere locali	45
4.3.1 Perché la scuola è una leva strategica nelle aree interne	45
4.3.2 Cause strutturali dello spopolamento e loro impatto su istruzione/formazione	45
4.3.3 Scuola come presidio territoriale e fattore di coesione	46
PARTE IV — LA DOMANDA: COSA CHIEDE IL SISTEMA PRODUTTIVO E PERCHÉ CRESCE IL MISMATCH	46
5. MISMATCH DOMANDA/OFFERTA E FABBISOGNI 2025–2029: EVIDENZE E IMPLICAZIONI	46
5.1 Il mismatch in Italia: un fenomeno strutturale	47
5.2 Implicazioni operative per la programmazione formativa e per le politiche	53
PARTE V — ARCHITETTURA ISTITUZIONALE E MODELLI	54
6. ORDINAMENTO, GOVERNANCE E RIPARTO DELLE COMPETENZE: QUADRO NAZIONALE E RACCORDI	55
6.1 Inquadramento giuridico e profili di sistema	55
6.1.1 Il quadro europeo: la Raccomandazione del 24 novembre 2020 sulla IFP	57
6.1.2 Il sistema educativo nazionale e l'offerta professionalizzante: architettura e snodi	58
6.1.3 Attività professionalizzanti e politiche attive del lavoro: definizioni e confini	59
6.1.4 Una classificazione essenziale e gli strumenti di "referenziazione" delle qualifiche	60
6.2 Il punto di vista delle Regioni su leFP e sistema integrato: condizioni di efficacia e attuazione	60
6.2.1 Perché la leFP è uno snodo cruciale	60
6.2.2 Un metodo di lavoro CNEL–Regioni: dalla consultazione alla co-progettazione	61
6.2.3 Criticità principali: mismatch, governance/finanziamenti, orientamento	61
6.2.4 Linee di intervento: verso una "cassetta degli attrezzi" regionale	62
6.2.5 Dispositivi chiave da includere nello schema-tipo	63
6.2.6 Prospettive e conclusioni: dialogo interregionale e convergenza sugli standard essenziali	64

7. Comparazione internazionale VET: modelli di governance, qualità e trasferibilità	64
7.1 Finalità della comparazione.....	65
7.2 Europa: sistemi duali, stage obbligatori e università “applicative”	65
7.3 Italia: strumenti esistenti e criticità percepite	66
7.4 Extra-Europa: modelli di connessione scuola–impresa e grandi partnership tecnologiche	67
7.5 Lettura trasversale: il policy transfer	67
PARTE VI — SOLUZIONI: FILIERA LUNGA, ORIENTAMENTO, INNOVAZIONE E INTELLIGENZA ARTIFICIALE	68
8. FILIERA TECNICO-PROFESSIONALE E “4+2”: CRITICITÀ, POTENZIALITÀ E CONDIZIONI DI SUCCESSO	68
8.1 La “filiera lunga” della formazione tecnico-professionale tra criticità e potenzialità	68
8.2 Condizioni di successo per rendere la filiera “continua”: governance, finanziamento, qualità e raccordi	71
9. INNOVAZIONE TECNOLOGICA E INTELLIGENZA ARTIFICIALE: COMPETENZE, DIDATTICA E INFRASTRUTTURE ABILITANTI	71
9.1 AI e competenze per il lavoro: impatti e implicazioni per la formazione	71
9.2 AI e insegnamento: personalizzazione dell’apprendimento e riduzione dei gap.....	73
9.3 Proposta: piattaforma digitale nazionale per upskilling/reskilling e riduzione dei divari ...	75
PARTE VII — DAL RAPPORTO ALLE PROPOSTE: FRAMEWORK E SCHEMA NORMATIVO...	76
10. Framework di policy: obiettivi, leve, strumenti e indicatori	76
11. Pacchetto di interventi prioritari	79
11.1 Orientamento	79
11.2 Qualità e standard della filiera tecnica, leFP e “4+2”	80
11.3 Connessione strutturale con i fabbisogni e strumenti work-based	80
11.4 Infrastruttura competenze digitali e AI (piattaforma nazionale).....	81
12. Schema di Disegno di Legge: architettura e clausola valutativa	81
12.1 Principi guida	82
12.2 Struttura del DDL: titoli e contenuti essenziali.....	82
12.3 La clausola valutativa: perché è essenziale	84

Sintesi esecutiva

Il Rapporto sulla transizione scuola-lavoro nasce dall'esigenza di disporre di una lettura organica e aggiornata di una delle questioni più urgenti per il sistema Paese sul perché tanti giovani faticino ancora a trasformare i percorsi educativi e formativi in opportunità di lavoro coerenti, qualificate e stabili, e quali condizioni istituzionali e operative possano rendere più efficace questo passaggio.

La relazione propone un'analisi strutturata in sette parti, che muove dai dati della diagnosi per arrivare a proposte concrete di intervento, in cui si riassumono i principali risultati e le raccomandazioni di policy.

La diagnosi: un sistema in difficoltà strutturale

I dati INVALSI 2025 mostrano come la qualità degli apprendimenti resti disomogenea e preoccupante, in particolare nella filiera tecnico-professionale. Gli istituti professionali — dove si concentra una quota significativa degli studenti più fragili — registrano risultati, in discipline come italiano e matematica, paragonabili a quelli degli studenti di terza media, dopo tredici anni di scolarità. Il divario territoriale tra Nord e Sud si conferma strutturale e persistente.

Il fenomeno della dispersione scolastica — nelle sue forme esplicita e implicita — riguarda ancora una quota rilevante di giovani. Nonostante i miglioramenti registrati nel periodo post-pandemico, grazie agli investimenti PNRR, il tasso di abbandono precoce rimane superiore alla media europea, con una concentrazione nelle fasce più vulnerabili della popolazione, rappresentate da studenti di origine straniera, residenti nelle aree interne e nel Mezzogiorno, giovani con basso capitale familiare. I NEET (giovani che non studiano né lavorano) rappresentano un segnale di allarme strutturale e un costo sociale ed economico che il Paese non può permettersi.

I vincoli di contesto: demografia, migrazioni, territori

Il Rapporto dedica ampio spazio ai fattori di contesto che condizionano la transizione scuola-lavoro. Il calo demografico accelerato — con la popolazione italiana prevista in contrazione fino a 52-56 milioni entro il 2080 — riduce il bacino dei giovani e aumenta la pressione competitiva per trattenere talenti. Le proiezioni Istat mostrano che la popolazione in età lavorativa (15-64 anni) scenderà da 37,4 milioni nel 2024 a 31,6 milioni nel 2050, con effetti diretti sulla sostenibilità del sistema di welfare e sulla disponibilità di forza lavoro qualificata.

I flussi migratori rappresentano al tempo stesso una risorsa e una sfida visto che i giovani di origine straniera sono già oggi una componente significativa degli alunni italiani (oltre 914.000 nell'a.s. 2022/23, l'11,2% del totale), ma presentano tassi di abbandono precoce tre volte superiori a quelli dei coetanei italiani. Una politica formativa inclusiva e un sistema di

riconoscimento dei titoli più efficiente sono condizioni imprescindibili per valorizzare questo capitale umano.

Lo spopolamento delle aree interne — che interessano il 48,5% dei comuni italiani, con oltre 13 milioni di residenti — aggrava la fragilità formative che si rivela in scuole sottodimensionate, offerta di leFP ridotta o assente, difficoltà di accesso ai servizi. La perdita netta di giovani laureati dalle aree interne verso i centri urbani e l'estero impoverisce ulteriormente i territori più fragili.

Il mismatch: il nodo irrisolto tra formazione e lavoro

Il disallineamento tra domanda e offerta di competenze rimane la criticità più urgente. Le imprese italiane prevedono, per il quinquennio 2025-2029, un fabbisogno orientato prevalentemente verso profili con formazione tecnica (46%) e laureati/diplomati ITS (37%), in un contesto in cui le competenze green e digitali sono richieste rispettivamente al 65% e al 56% del fabbisogno complessivo. A fronte di questa domanda, l'offerta formativa fatica a rispondere con tempestività, producendo un effetto di sovrabbondanza di alcuni profili e penuria di altri, con costi diretti sulla competitività delle imprese e sulla disoccupazione giovanile.

L'architettura istituzionale: una frammentazione da superare

Il sistema dell'leFP — di competenza regionale ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione — presenta una frammentazione strutturale che ne limita l'efficacia. I livelli essenziali delle prestazioni restano incompleti, la programmazione è spesso annuale invece che pluriennale, e il coordinamento tra Stato, Regioni, enti formativi e parti sociali è discontinuo. Il confronto con i modelli internazionali di VET (Vocational Education and Training) — in particolare il modello tedesco duale e quello svizzero — mostra come la chiave del successo stia nella stabilità del finanziamento, nella qualità degli standard, nel coinvolgimento strutturale delle imprese e nell'efficacia dell'orientamento.

Le soluzioni: filiera lunga, orientamento, AI e interventi normativi

Il Rapporto individua un insieme coerente di soluzioni, organizzate attorno a quattro assi principali.

La filiera tecnico-professionale "4+2": il percorso di rafforzamento della filiera lunga — con i quattro anni di istruzione professionale collegati ai due anni di ITS Academy — rappresenta una delle innovazioni più promettenti del sistema italiano. Perché abbia successo, è necessario investire sulla governance integrata, sul finanziamento stabile, sulla qualità degli standard e sul raccordo strutturale con le imprese.

L'orientamento: l'assenza di un sistema di orientamento strutturato, continuo e basato su dati è una delle cause principali del mismatch e della dispersione. Occorre costruire presidi stabili che raccordino scuola, leFP ed ecosistemi del lavoro, superando l'episodicità degli interventi attuali.

L'intelligenza artificiale come leva formativa: l'AI non è solo un tema da "aggiungere" ai curricula, ma una tecnologia trasversale che richiede un ripensamento dei metodi di insegnamento, della formazione dei docenti e dell'infrastruttura digitale. La proposta di una piattaforma nazionale per l'upskilling e il reskilling — rivolta a insegnanti, studenti, lavoratori e imprese — può diventare un'infrastruttura strategica di raccordo tra scuola, università e mondo produttivo.

Il pacchetto normativo: il Rapporto propone un framework di policy articolato in interventi prioritari su orientamento, qualità della filiera leFP, connessione strutturale con i fabbisogni e infrastruttura digitale, con un'architettura di Disegno di Legge che fissa obiettivi, leve e clausola valutativa.

La tesi di fondo

Il Rapporto è attraversato da una tesi di fondo ossia la garanzia effettiva del *"diritto alla libera, equa ed efficiente transizione dall'istruzione e formazione al lavoro"* — che discende dalla lettura sistematica degli artt. 1, 4, 33 e 34 della Costituzione — che richiede non una riforma omnicomprensiva, ma un approccio incrementale e coordinato, fatto di interventi distinti e funzionalmente interrelati, capaci di agire sulle molteplici cause di un fenomeno strutturalmente complesso.

Nota metodologica: anni di riferimento, definizioni e fonti

Il Rapporto integra contributi di natura eterogenea — analisi empiriche, ricognizioni normative, comparazioni internazionali, proposte di policy — prodotti dai componenti del Gruppo di Lavoro tra la fine del 2025 e l'inizio del 2026. L'armonizzazione dei contributi ha privilegiato la coerenza dell'argomento rispetto all'uniformità dello stile, mantenendo le specificità disciplinari dei singoli autori.

I dati statistici si riferiscono agli anni più recenti disponibili al momento della redazione (prevalentemente 2023-2025). Le principali fonti utilizzate sono: INVALSI (Rapporto 2025), ISTAT (rilevazioni demografiche e sulle forze di lavoro), MIM (dati sull'istruzione), INAPP (rapporti sulla formazione continua e sul monitoraggio leFP), CNEL-Unioncamere (report sul mismatch), Eurostat, OCSE ed EACEA/Eurydice per i dati comparativi internazionali.

Le definizioni utilizzate seguono la terminologia ufficiale del sistema italiano di istruzione e formazione: con FP (Formazione Professionale) si intendono i percorsi all'interno degli istituti di scuola secondaria di secondo grado; con leFP (Istruzione e Formazione Professionale) si intendono i percorsi attivati dalle Regioni nei centri di formazione professionale regionale. Con VET (Vocational Education and Training) si indicano i sistemi di istruzione e formazione professionale nei contesti internazionali di riferimento.

Elenco dei membri del Gruppo di Lavoro

Membro	Ruolo	Ente
Per. Agr. Mario Braga	Consigliere Coordinatore	
Dott. Glauco Galati	Coordinatore Scientifico	CNEL/Università Roma Tre
Dott.ssa Marcella Mallen	Consigliere Componente	CNEL / Prioritalia
Prof.ssa Ivana Pais	Consigliere Componente	CNEL / Università Cattolica
Prof. Alessandro Rosina	Consigliere Componente	CNEL / Università Cattolica
Prof. Aldo Carera	Consigliere Componente	CNEL / Università Cattolica
Vice Presidente Floriano Botta	Consigliere Componente	
Dott. Alfonso Balsamo	Esperto	Confindustria
Prof. Americo Bazzoffia	Esperto	
Prof. Giulio Salerno	Esperto	Università di Macerata
Dott.ssa Cristina Stringher	Esperto	INVALSI
Dott.ssa Giuliana Coccia	Esperto	CNEL
Dott.ssa Elisa Marzinotto	Componente	Regione Friuli Venezia Giulia- Conferenza delle regioni e delle province autonome
Prof.ssa Ivana Pais	Consigliere Componente	CNEL – Università Cattolica MI
Dott. Luciano Quercia	Componente	Regione Abruzzo – Conferenza delle regioni e delle province autonome
Pro. Alessandro Rosina	Consigliere Componente	CNEL – Università Cattolica MI
Prof. Giulio Salerno	Componente	Università Macerata
Dott.ssa Cristina Stringher	Componente	INVALSI
Dott.ssa Portalupi Daniela	Segreteria	CNEL

*Il rapporto è stato integrato con il documento a cura del Dott. Federico Ponte del Consiglio regionale
Assemblea legislativa della Liguria*

*E da documento estratto dal rapporto CNEL – ONC sull'immigrazione 2025 coordinato dal Prof. Gian
Carlo Blangiardo*

PARTE I — CORNICE, OBIETTIVI E PERIMETRO

1. Introduzione: finalità del Rapporto e tesi di fondo

In una realtà in rapida trasformazione e di non facile lettura, il presente Rapporto intende offrire un contributo organico di analisi su una questione cruciale per il Paese, ossia sul perché una quota ancora rilevante di giovani fatichi a trasformare i percorsi educativi e formativi in opportunità di lavoro coerenti, qualificate e stabili e quali condizioni istituzionali e operative possano rendere più efficace questo passaggio.

L'impostazione di fondo muove dalla necessità di garantire in modo effettivo un diritto che abbraccia unitariamente il versante dell'istruzione e della formazione e quello dell'accesso al lavoro ovvero il *"diritto alla libera, equa ed efficiente transizione dall'istruzione e formazione al lavoro"*. *Libera*, perché la transizione deve rispettare la libertà di scelta individuale; *equa*, perché occorre intervenire per rimuovere gli ostacoli che impediscono l'esercizio di tale diritto in condizioni di uguaglianza sull'intero territorio nazionale; *efficiente*, perché l'azione pubblica e quella privata svolta in sussidiarietà devono orientarsi al migliore impiego delle risorse disponibili nel perseguimento del bene comune.

Questo diritto fondamentale discende da una lettura sistematica della Costituzione repubblicana. Se, come recita l'art. 1, *"l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro"*, e se il lavoro costituisce l'oggetto di un diritto affidato alla libera scelta individuale (art. 4), allora la Repubblica — e dunque tutti i poteri pubblici — è chiamata a predisporre le condizioni per rendere effettivo questo diritto, ossia un sistema nazionale di istruzione e formazione che consenta davvero ai giovani di avvicinarsi al lavoro con una preparazione coerente e ragionevoli prospettive di inserimento occupazionale. Il lavoro, in questa prospettiva costituzionale, non è solo una fonte di reddito, ma l'espressione essenziale della dignità di ogni persona che sceglie liberamente e responsabilmente di agire come componente della collettività, "per il progresso materiale o spirituale della società" (art. 4, co. 2, Cost.).

1.1 Le domande guida del Rapporto

Il Rapporto si articola in un insieme coerente di domande guida, che rispecchiano le diverse dimensioni del problema:

- Qual è la qualità degli apprendimenti degli studenti italiani, in particolare nella filiera tecnico-professionale, e come si confronta con quella dei principali Paesi europei?
- Quanti giovani escono precocemente dal sistema di istruzione e formazione, per quali ragioni, e con quali conseguenze sul loro inserimento lavorativo?
- In che misura i mutamenti demografici, i flussi migratori e lo spopolamento delle aree interne condizionano la platea dei destinatari della politica formativa e le opportunità di transizione scuola-lavoro?
- Qual è la natura e l'entità del mismatch tra le competenze prodotte dal sistema formativo e quelle richieste dal mercato del lavoro? Quali settori e territori sono più esposti?
- Come funziona il sistema dell'leFP dal punto di vista istituzionale e normativo, e come si confronta con i modelli internazionali di VET più efficaci?
- Quali soluzioni concrete — in termini di filiera formativa, orientamento, innovazione tecnologica e intervento normativo — possono migliorare l'efficacia della transizione scuola-lavoro?

1.2 La struttura del Rapporto

Il Rapporto è organizzato in sette parti tra loro logicamente concatenate. Le prime tre parti costruiscono la *diagnosi* ovvero gli esiti del sistema formativo (Parte II), i vincoli strutturali di contesto demografico e territoriale (Parte III) e il disallineamento tra domanda e offerta di competenze (Parte IV). Le parti centrali analizzano l'architettura istituzionale, sia nella dimensione nazionale che in quella comparata (Parte V). Le parti conclusive propongono le soluzioni (Parte VI) e le traduzioni normative di policy (Parte VII).

Questa struttura riflette una precisa scelta metodologica dove è necessario, in prima istanza comprendere il fenomeno nella sua complessità — attraverso l'analisi di dati, ordinamenti e modelli — per poi proporre interventi fondati su evidenze e coerenti con i vincoli istituzionali esistenti. Qualunque approccio riformistico che intendesse promuovere soluzioni omnicomprensive senza questa base analitica rischierebbe di essere velleitario e destinato al fallimento. Diversa, e più efficace, è l'impostazione di una pluralità di interventi progressivi, tra loro funzionalmente interrelati, ciascuno dedicato a tematiche specifiche e costruito sulle evidenze disponibili.

PARTE II — DIAGNOSI: ESITI EDUCATIVI E FRAGILITÀ DEI PERCORSI

Questa Parte ricostruisce il nucleo “diagnostico” del Rapporto, concentrandosi su due snodi complementari. Il primo riguarda *la qualità degli apprendimenti e le disuguaglianze*, con particolare attenzione ai percorsi tecnico-professionali e alla disponibilità di indicatori utili a valutare input, *output* e *outcome* del sistema. Il secondo riguarda *le fragilità di percorso* che ostacolano la transizione istruzione/formazione–lavoro come la dispersione esplicita e implicita, ritardi, abbandoni e il fenomeno NEET. L’obiettivo non è offrire una mera fotografia descrittiva, ma chiarire *dove* e *perché* la transizione si inceppa, così da collegare le evidenze alle leve di intervento discusse nelle Parti successive (vincoli strutturali, mismatch, governance e soluzioni).

2. Apprendimenti, disuguaglianze e filiera tecnico-professionale

La qualità degli apprendimenti costituisce una preconditione essenziale per rendere effettivo il diritto alla transizione istruzione/formazione–lavoro. Quando i livelli di competenza di base risultano insufficienti o fortemente diseguali tra territori e indirizzi, la transizione tende a produrre esiti fragili che dimostrano scelte poco consapevoli, percorsi discontinui, ingresso nel lavoro in condizioni di vulnerabilità o in settori non coerenti con la formazione. In questa prospettiva, l’analisi degli apprendimenti consente di leggere la dispersione non solo come uscita formale dal sistema, ma anche come permanenza senza acquisizioni adeguate (dispersione implicita) e, quindi, come rischio strutturale per la qualità della forza lavoro futura.

Il contributo, prodotto su dati INVALSI, sviluppa questa linea di lettura, offrendo una base informativa utile a comprendere divari, criticità e potenziali indicatori di performance del sistema, con un focus specifico sulla filiera tecnico-professionale e sulla possibilità di integrare analisi di input, *output* e *outcome*.

2.1 Input, *output* e *outcome* della Formazione Professionale e della leFP regionale¹: i dati disponibili

di C. Stringher – INVALSI

Se si guarda all’istantanea della Commissione Europea sull’istruzione e formazione in Italia, si ricava una situazione con qualche luce e molte ombre: nonostante i decisi miglioramenti sul fronte della dispersione scolastica (contenuta ai livelli europei) e delle competenze digitali degli studenti (decisamente migliorate negli ultimi anni), l’Italia presenta una situazione

¹ Nel corso del testo, si utilizzeranno gli acronimi FP, Formazione Professionale, per riferirsi a percorsi all’interno degli istituti di scuola secondaria di II grado, mentre leFP, Istruzione e Formazione Professionale per riferirsi ai percorsi attivati dalle regioni nei centri di formazione professionale regionale.

demografica preoccupante, che non riesce a stare al passo degli altri Paesi per numero di laureati destinati a guidare processi di innovazione e produttività, e che fatica a trattenerli, tanto che circa il 50% degli espatriati degli ultimi anni è laureato (EU Education & Training Monitor, 2025). Se a questi fenomeni si aggiunge che, per effetto del calo demografico, la popolazione in età lavorativa (15-64 anni) in Italia passerà da 37,4 milioni nel 2024 a 31,6 milioni nel 2050 (Ibidem), con una riduzione di circa 6 milioni di unità, il quadro delineato fornisce un messaggio chiarissimo: per un sistema di welfare in equilibrio, non è possibile lasciare indietro nemmeno uno studente, nemmeno un lavoratore.

Cosa significa non lasciare indietro nessuno? Significa fornire a ciascuno le competenze necessarie per vivere e lavorare nella società complessa. Il raggiungimento di questa finalità di sistema, tuttavia, è ancora lontano per almeno due motivi fondamentali: a) il sistema scolastico presenta ancora notevoli disuguaglianze (specialmente, ma non solo, tra Nord e Sud); b) il sistema produttivo sembra non riuscire a valorizzare appieno i talenti, che pure ci sono, e i migliori se ne vanno all'estero, dopo che lo Stato ha investito per almeno 10 anni nella loro formazione².

Da circa vent'anni, l'INVALSI misura lo stato di salute del sistema scolastico italiano, attraverso il suo rapporto annuale sugli apprendimenti degli studenti e la partecipazione alle indagini comparative internazionali. Il CNEL ne ha ripreso i messaggi chiave nella Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali. Nelle ultime edizioni, la Relazione Annuale CNEL effettua una sorta di valutazione di sistema, evidenziando punti di forza e da migliorare nel sistema scolastico e universitario. Snodo chiave del sistema scolastico, la Formazione Professionale (FP) e l'Istruzione e Formazione Professionale Regionale (leFP) rappresentano una delle criticità da affrontare per migliorare l'occupabilità e la produttività del sistema Italia e per restituire al Paese una quota significativa di giovani che rischiano la marginalità e la devianza.

In questo capitolo, l'intento è di offrire al lettore due tipi di analisi:

- a) L'offerta di FP e leFP in termini di input e output;
- b) I risultati (outcome) in termini di apprendimenti degli studenti di questa filiera in comparazione con gli altri percorsi di scuola secondaria.

Per dimensionare l'offerta di Formazione Professionale e Istruzione e Formazione Professionale regionale in Italia, i dati ufficiali provengono ogni anno dal Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM)³.

² Considerando solamente l'obbligo scolastico, 13 se invece si considera il corso di studi primari e secondari, 16 se si aggiungono anche 3 anni di scuola dell'infanzia non obbligatoria ma gratuita e fondamentale per un armonico sviluppo del bambino.

³ Nel 2025, tuttavia, i dati non sono stati pubblicati, come segnalano anche Tuttoscuola a novembre 2025 e UIL il 16 febbraio 2026. Un'interrogazione parlamentare sul tema (n. 4-06952 del 4 febbraio 2026) allo stato risulta inevasa.

Si prendono poi in esame i dati delle Rilevazioni Nazionali INVALSI 2025 sugli apprendimenti degli studenti, al fine di restituire una fotografia sincronica e diacronica delle competenze degli studenti di FP e leFP, ove disponibili, anche in chiave comparativa rispetto ai Licei.

Le analisi che si presentano costituiscono una base conoscitiva sulla quale innestare riflessioni di sistema per questi percorsi di istruzione secondaria di II grado⁴, in vista di una proposta normativa che il CNEL intende proporre all'attenzione del Parlamento. Non è possibile invece analizzare la nuova filiera formativa tecnologico-professionale denominata 4+2 (Legge 121/2024), in quanto non ancora sono disponibili dati sugli apprendimenti degli studenti.

2.2 Metodologia

Per il primo tipo di analisi, relativo a input e output, si esaminano le fonti internazionali OECD e Unione Europea, anche in chiave comparativa, e i dati MIM per un'analisi puntuale degli iscritti e dei diplomati. Per i risultati in termini di *outcome*, invece, la fonte primaria sono le Rilevazioni Nazionali INVALSI.

Ogni anno, l'INVALSI somministra a livello censuario e campionario⁵ le prove standardizzate nazionali per la valutazione delle competenze acquisite dagli studenti di scuola primaria e secondaria. Nella *Figura 1*, si riporta la sintesi delle competenze valutate nella scuola secondaria di II grado, che qui interessa approfondire.

		ITALIANO	MATEMATICA	INGLESE	COMPETENZE DIGITALI
 PROVE A COMPUTER	GRADO 10 Secondo anno Scuola secondaria II grado	✓	✓	Non prevista	Solo classi campione
	GRADO 13 Ultimo anno Scuola secondaria II grado	✓	✓	✓	Non prevista

Figura 1 – Le prove INVALSI nella scuola secondaria di II grado per anno e per competenza.
Fonte: elaborazione dell'autrice da INVALSI, 2025.

La competenza in lingua straniera viene a sua volta scomposta in due prove: Inglese-Lettura (*Reading*) e Inglese-Ascolto (*Listening*).

Tutte le prove sono costruite per verificare il raggiungimento di alcuni traguardi fondamentali attesi, come previsto dalla normativa e dalle Indicazioni nazionali curricolari. Si tratta di competenze e apprendimenti di base, che la collettività considera “imprescindibili per affrontare anche altre discipline, così come per partecipare in modo attivo alla vita sociale ed

⁴ Il termine "percorso" si utilizza per distinguere nella Scuola Secondaria di II Grado quelli che originariamente si definivano "indirizzi": liceo, tecnico e professionale.

⁵ La somministrazione nelle classi campione segue un protocollo particolare, gestito da osservatori esterni alla scuola, in modo tale da garantire l'affidabilità dei dati, come dettagliato in seguito.

economica del Paese, per l'esercizio pieno dei diritti e dei doveri di cittadinanza, anche digitale, o indispensabili sul lavoro" (INVALSI, 2025: 8).

Per questo, INVALSI stabilisce dei livelli di competenza, che consentono di valutarne l'adeguatezza. Per Italiano e Matematica, i livelli sono 5 e convenzionalmente il 3 è considerato adeguato. Per l'Inglese, si segue la normativa nazionale, che considera i livelli del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER) per ciascun segmento scolastico: sono allineati con i traguardi in uscita del secondo ciclo d'istruzione gli studenti che raggiungono il livello B2 del QCER per l'istruzione liceale e tecnica e il livello B1+ per l'istruzione professionale. Il riferimento per le competenze digitali è invece al *framework DigComp 2.2* (Quadro delle competenze digitali per i cittadini – versione 2.2 del 2020) della Commissione Europea, mediante il quale il livello intermedio è considerato adeguato al termine del primo biennio della scuola secondaria di secondo grado, che in Italia è quello in prossimità con il termine dell'obbligo scolastico.

Le Rilevazioni Nazionali si basano su metodologia quantitativa e su prove che nella scuola secondaria sono somministrate a computer (*Computer-Based Testing*, d'ora in poi CBT). Nella *Tabella 1*, si fornisce una schematica sintesi di tutti gli studenti che nel 2025, su base censuaria, hanno sostenuto le prove nel rispettivo grado scolastico di scuola secondaria per ciascuna delle competenze rilevate da INVALSI.

Tabella 1 - Allievi e allieve che hanno partecipato alle prove INVALSI nella rilevazione 2025. Valori assoluti.

Grado	Italiano	Matematica	Inglese-Lettura (Reading)	Inglese-Ascolto (Listening)
<i>10 (Il anno di scuola secondaria secondo grado)</i>	495.171	496.359	-	-
<i>13 (Ultimo anno di scuola secondaria secondo grado)⁶</i>	507.373	507.206	506.850	506.649

Fonte: elaborazione dell'autrice su dati INVALSI 2025.

Oltre ad essere censuarie, le prove INVALSI si somministrano seguendo un protocollo prestabilito anche in un campione casuale di scuole e classi. Il campione, che ha lo scopo di garantire l'affidabilità dei dati, viene estratto con metodo a due stadi: nel primo, si selezionano casualmente le scuole e nel secondo, generalmente si estraggono due classi per ogni scuola

⁶ Per la leFP, l'ultimo anno è generalmente il grado 12, mentre per la FP (percorso quinquennale) è generalmente il grado 13.

individuata nel primo stadio. Nelle classi del campione, le prove INVALSI si svolgono alla presenza di un osservatore esterno, che garantisce il pieno rispetto del protocollo di somministrazione. Il campione nazionale è rappresentativo a livello di Italia, delle cinque macroaree geografiche, delle singole regioni e di quattro macro-tipologie di Scuola Secondaria di II Grado⁷.

2.3 Risultati

2.3.1 Dati di input: le risorse investite in FP e leFP

Secondo i dati *Education at a Glance 2025* dell'OECD riferiti all'anno 2022, la spesa per studente (equivalente a tempo pieno) di scuola secondaria o post-secondaria non terziaria pubblica o privata in Italia era pari a 12.482 dollari USA a parità di potere d'acquisto. Per l'Italia, non è possibile distinguere la spesa per percorso di scuola secondaria e questa è una prima informazione mancante: bisognerebbe poter disaggregare la spesa per studente di scuola secondaria per comprendere meglio l'efficienza dei diversi percorsi di studio. Si sottolinea, comunque, che il dato italiano è superiore sia a quello medio europeo a 27, sia alla media tra i Paesi G20, rispettivamente pari a 11.983 e 11.051 dollari USA, mentre è quasi allineato, sebbene inferiore, rispetto alla media OECD, pari a 12.532 dollari USA.

2.3.2 Dati di output: gli studenti frequentanti e i diplomati

Studenti frequentanti

Non esistono dati comparativi internazionali (OECD EAG 2025) sulla quota di studenti diplomati per percorso (licei o VET). Per dimensionare almeno la frequenza ai diversi percorsi di scuola secondaria di II grado (SSIIG), ci si riferisce quindi ai dati pubblicati dal MIM all'avvio di ogni anno scolastico (*Figura 2; Figura 3*).

⁷ Le quattro categorie sono: Licei classici, scientifici e linguistici; Altri licei; Istituti tecnici; Istituti professionali e leFP.

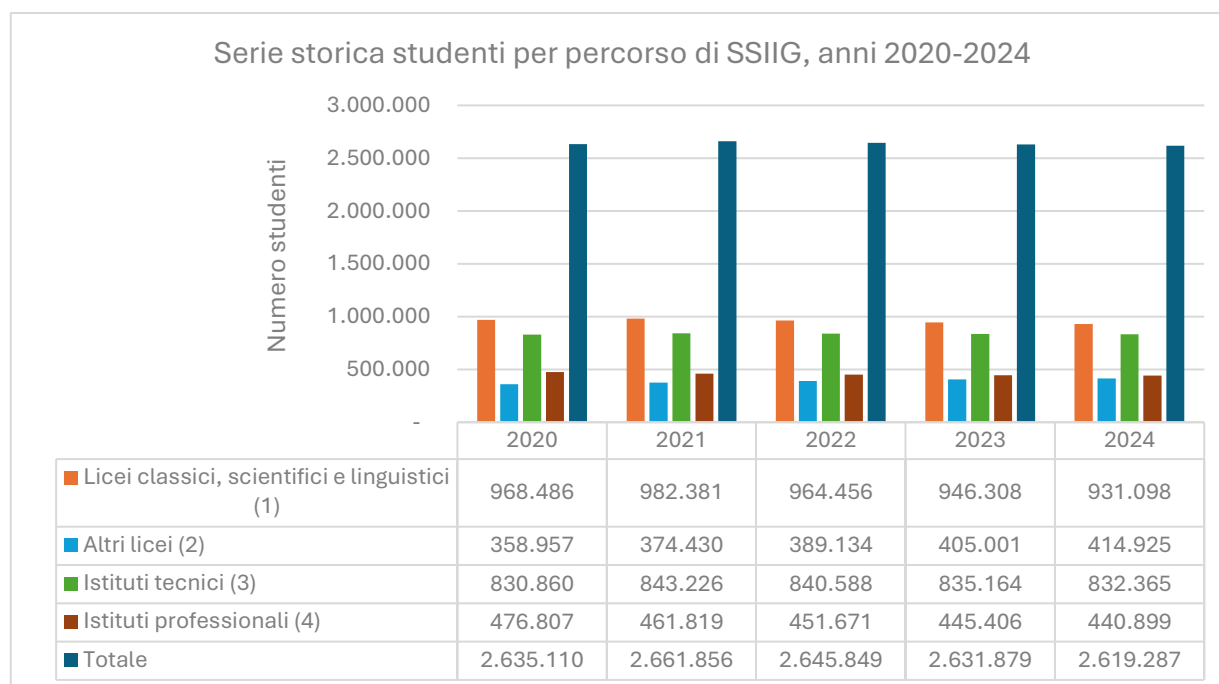


Figura 2 – Serie storica dei frequentanti i percorsi di scuola secondaria di II grado nel quinquennio 2020-2024. Valori assoluti. Fonte: elaborazione dell'autrice su dati del Ministero dell'Istruzione (e del Merito dal 2022). Non sono disponibili i dati per il 2025.

Note:

1 = Liceo classico, Liceo linguistico, Liceo scientifico, Liceo scientifico - opzione scienze applicate, Liceo scientifico - sezione sportiva.

2 = Liceo delle scienze umane, Liceo delle scienze umane - opzione economico-sociale, Liceo musicale e coreutico, Liceo artistico, Licei Europei/Internazionali.

3 = Tecnico - settore economico, Tecnico - settore tecnologico.

4 = Professionale - settore industria e artigianato, Professionale - settore servizi, Professionale - leFP, Professionale Nuovo Ordinamento, non classificato in settori."

Sugli oltre 2,6 milioni di studenti di secondaria di secondo grado in Italia, negli ultimi cinque anni, oltre il 50% frequenta un liceo, mentre la quota di studenti di istituto tecnico o professionale si sta lentamente erodendo, passando dal 49,6% nel 2020 al 48,6% del 2024.

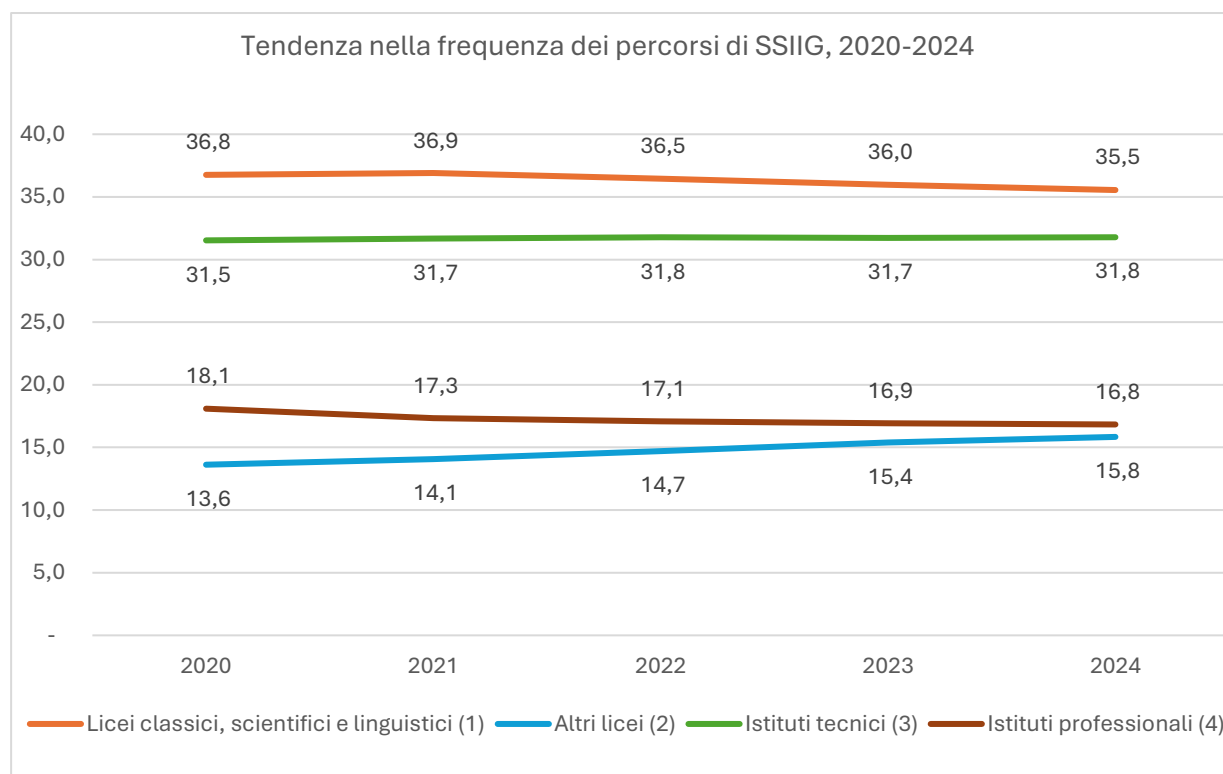


Figura 3 – Tendenza nella frequenza dei percorsi di SSIIIG nel quinquennio 2020-2024. Valori percentuali nell'anno di riferimento. Fonte: elaborazione dell'autrice su dati del Ministero dell'Istruzione (e del Merito dal 2022 al 2024) relativi all'avvio di ciascun anno scolastico.

Nel quinquennio, non è tuttavia così marcata la cosiddetta “licealizzazione” della scuola secondaria, che anzi sarebbe auspicabile, almeno per sostenere gli apprendimenti degli studenti. Se si guarda al dato disaggregato, infatti, a crescere (sebbene di poco) sono gli altri licei, categoria variegata che aggrega al suo interno *Liceo delle scienze umane*, *Liceo delle scienze umane - opzione economico-sociale*, *Liceo musicale e coreutico*, *Liceo artistico*, *Licei Europei e Internazionali*. I licei classici, scientifici e linguistici sono in decremento, così come gli istituti professionali, mentre i tecnici sono stabili nel tempo.

Diplomati

Se si guarda all'output del sistema scolastico in termini quantitativi, su poco meno di 475 mila studenti che nell'anno scolastico (a.s.) 2024/2025 frequentavano il quinto anno di scuola secondaria superiore, gli studenti diplomati sono stimati in poco meno di 495 mila⁸. È possibile che l'eccedenza dei diplomati rispetto agli iscritti, pari a circa 20.000 studenti diplomati, sia dovuta agli studenti privatisti che hanno sostenuto l'esame di Stato conclusivo degli studi

⁸ Il calcolo della stima è possibile sulla base dei dati pubblicati dal MIM nel 2025 e relativi a 13857 studenti diplomatisi con lode dalla SSIIIG in Italia in quell'anno, che erano pari al 2,8% degli studenti che hanno sostenuto gli esami conclusivi del II Ciclo di istruzione, arrotondando per eccesso.

secondari di secondo grado autonomamente, magari dopo essere usciti temporaneamente dal sistema scolastico negli anni precedenti.

Studenti diplomati che si iscrivono all'università

Secondo i dati dall'Education and Training Monitor europeo (EU Education & Training Monitor, 2025), oltre il 70 % degli studenti delle scuole secondarie generaliste (licei) si iscrive all'università, rispetto a meno del 15 % di coloro che frequentano percorsi professionali. Lo stesso rapporto sottolinea che il nodo critico è la divaricazione precoce dei percorsi, che influenza fortemente le transizioni post-secondarie, non consente ai giovani di scegliere il percorso più adatto alle proprie caratteristiche. Come si vedrà nel paragrafo 3.3 sulla qualità degli apprendimenti, la scelta precoce della scuola secondaria di secondo grado non consente a molti studenti dei percorsi tecnico-professionali l'acquisizione delle competenze di base previste dagli attuali curricula ordinamentali. La differenziazione dei percorsi è dunque un fattore di sistema sul quale il Paese potrebbe interrogarsi per modificare queste tendenze in atto.

2.4 Dati di outcome: la qualità degli apprendimenti degli studenti

La qualità degli apprendimenti degli studenti di scuola secondaria si può stimare a partire dai dati di esito dell'Esame di Stato di Scuola Secondaria di II Grado (SSIIG) e dalle Prove Nazionali INVALSI.

2.4.1 Esiti all'esame di stato di SSIIG

Se si guarda agli *outcome* attraverso gli esiti agli esami di Stato di SSIIG (MIM, 2024), si nota che, rispetto ai licei, gli istituti tecnici e soprattutto i professionali diplomano più studenti con livelli di apprendimento medio-bassi, così come valutati dalle commissioni d'esame (*Figura 4*).

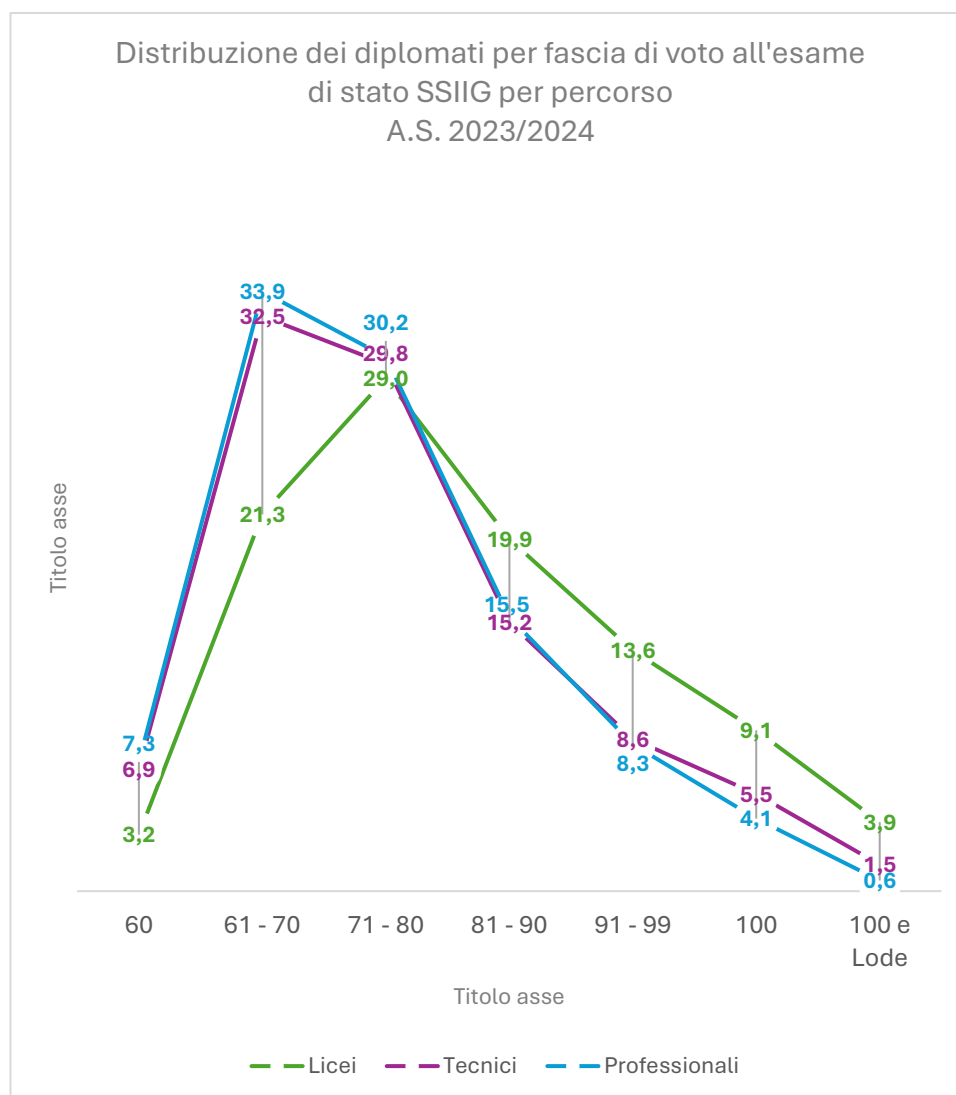


Figura 4 – Distribuzione dei diplomati per fascia di voto all'esame di Stato per percorso di SSIG nell'a.s. 2023/2024. Valori percentuali. Fonte: elaborazione dell'autrice su dati del Ministero dell'Istruzione e del Merito 2024.

Le curve non presentano una distribuzione normale, ma sono concentrate per gli istituti tecnici e professionali nelle prime due fasce di punteggio: mentre nei licei, meno di un quarto dei diplomati alla maturità ha ottenuto un punteggio uguale o inferiore a 70 su 100, negli istituti tecnici si sfiora il 40% e nei professionali si supera questa quota (41,2%). La differenza nelle curve è data anche dai valori modali, ossia quelli più frequenti: per i tecnici e i professionali, tali valori si concentrano nella fascia di voto 61-70, mentre nei licei la moda si colloca nella fascia 71-80. Inoltre, nei licei, crescono in modo graficamente visibile i punteggi più elevati e oltre un quarto dei diplomati (26,6%) ottiene un voto uguale o superiore a 91 alla maturità.

2.4.2 Le prove nazionali INVALSI degli apprendimenti al secondo e all'ultimo anno di scuola secondaria di secondo grado

L'analisi qui presentata non è esaustiva di tutti i dati disponibili, ma intende evidenziare alcuni fenomeni nell'acquisizione delle competenze di base degli studenti superiori. Di seguito, si è scelto di illustrare quindi gli andamenti diacronici, sincronici e le differenze territoriali e di

percorso degli apprendimenti degli studenti di scuola secondaria di II grado al secondo e all'ultimo anno di corso in Italiano e Matematica. Si conclude la trattazione con l'analisi della dispersione scolastica implicita, ovvero la condizione di quegli studenti che, al termine di un ciclo di studi secondari, non raggiungono i livelli attesi e previsti dai curricoli nazionali in nessuna delle aree di competenza rilevate da INVALSI⁹.

I risultati di Italiano al secondo anno di scuola secondaria di II grado

La percentuale di studenti che raggiunge risultati adeguati in Italiano negli ultimi anni è praticamente invariata a livello nazionale, dopo la pandemia da Covid-19, ma con importanti differenze territoriali, come mostra la *Figura 5*.

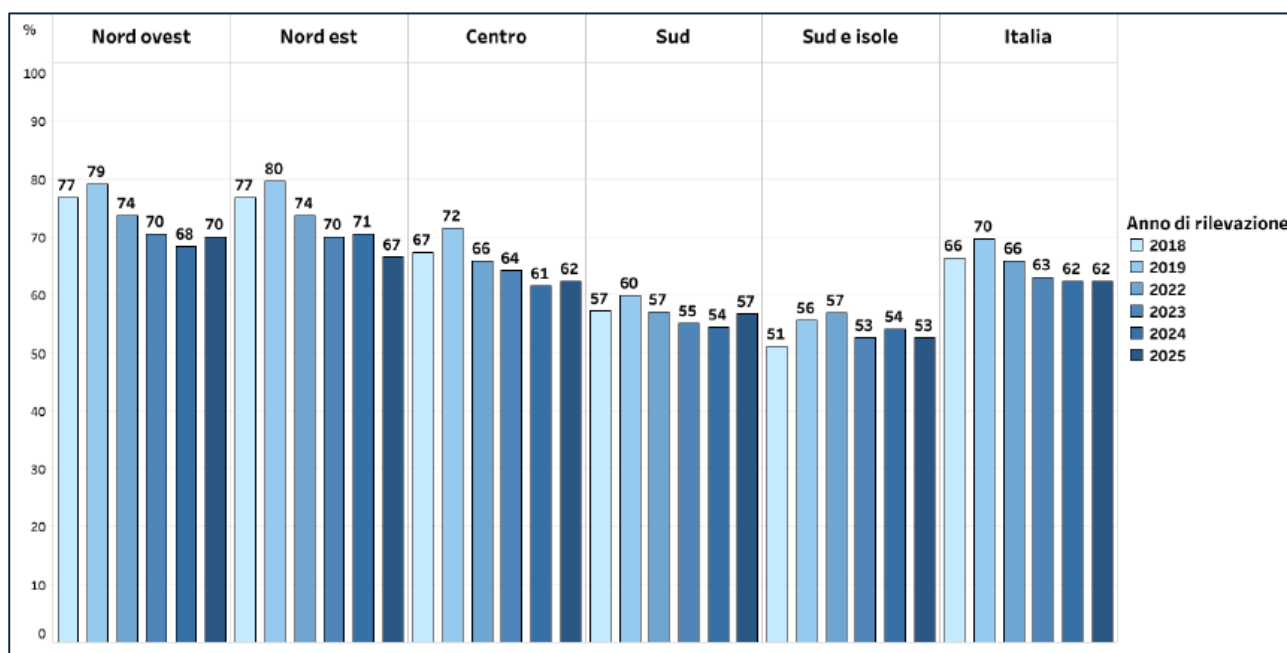


Figura 5 – Percentuale di studenti che raggiungono i traguardi previsti in Italiano in II secondaria di secondo grado, in Italia e per macro-area geografica. Fonte: INVALSI 2025.

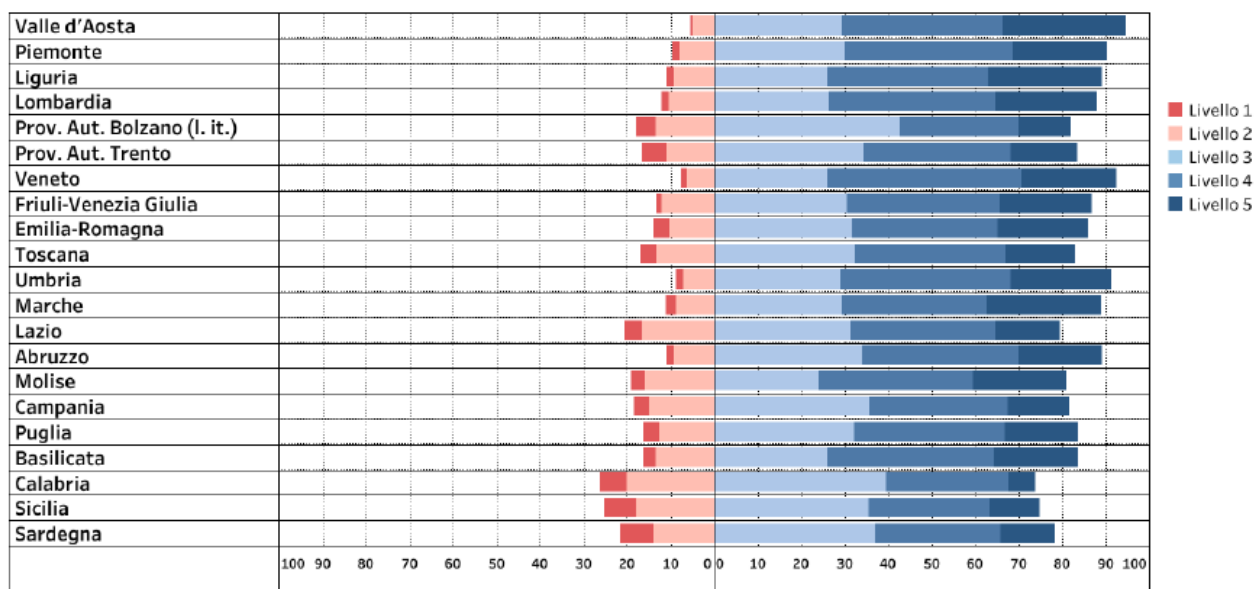
Nelle *Figura 6* e *Figura 7*, si forniscono i dati relativi alla competenza in Italiano al secondo anno (grado 10) di scuola secondaria di secondo grado, distinguendo rispettivamente tra studenti di percorsi liceali e tecnici-professionali.

⁹ Sono in questa condizione gli studenti che non raggiungono il livello 3 (considerato la soglia di adeguatezza) né in Italiano né in Matematica, fermandosi quindi al livello 1 o al livello 2 e in Inglese non raggiungono il livello B1 (al termine del secondo ciclo d'istruzione) né in *Reading* né in *Listening*.

Distribuzione percentuale degli studenti liceali per livello raggiunto in Italiano in II secondaria di secondo grado, per percorso e per regione.

Percentuale di studenti che hanno raggiunto un livello adeguato di competenza a totale Italia:
62,4%

Licei classici, scientifici e linguistici



Altri licei

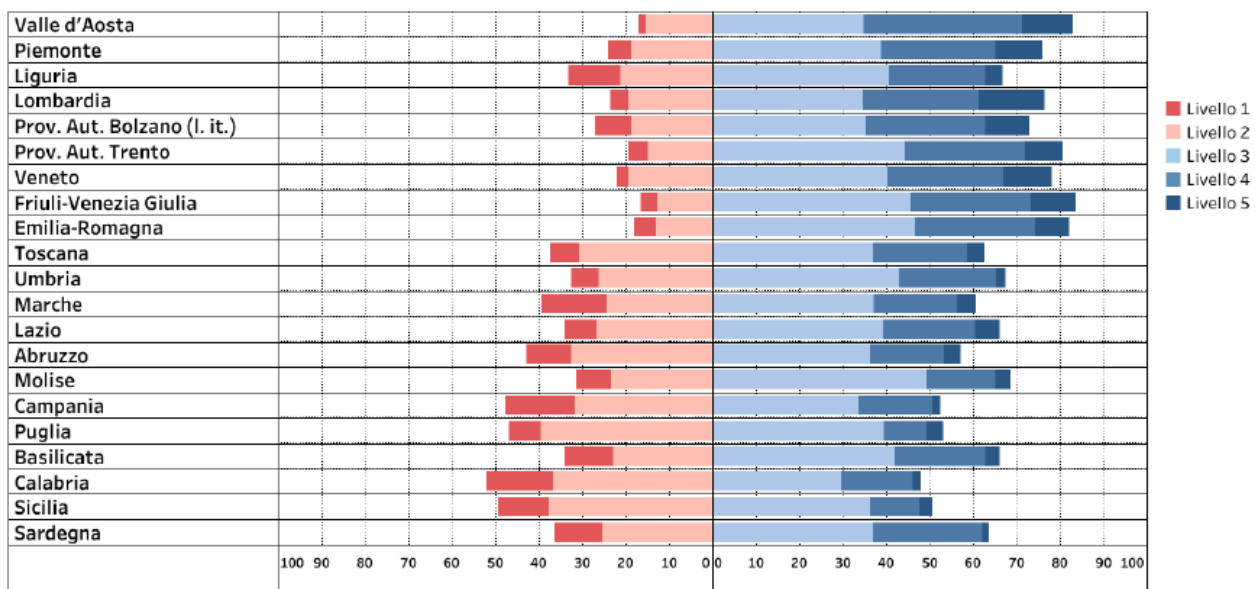
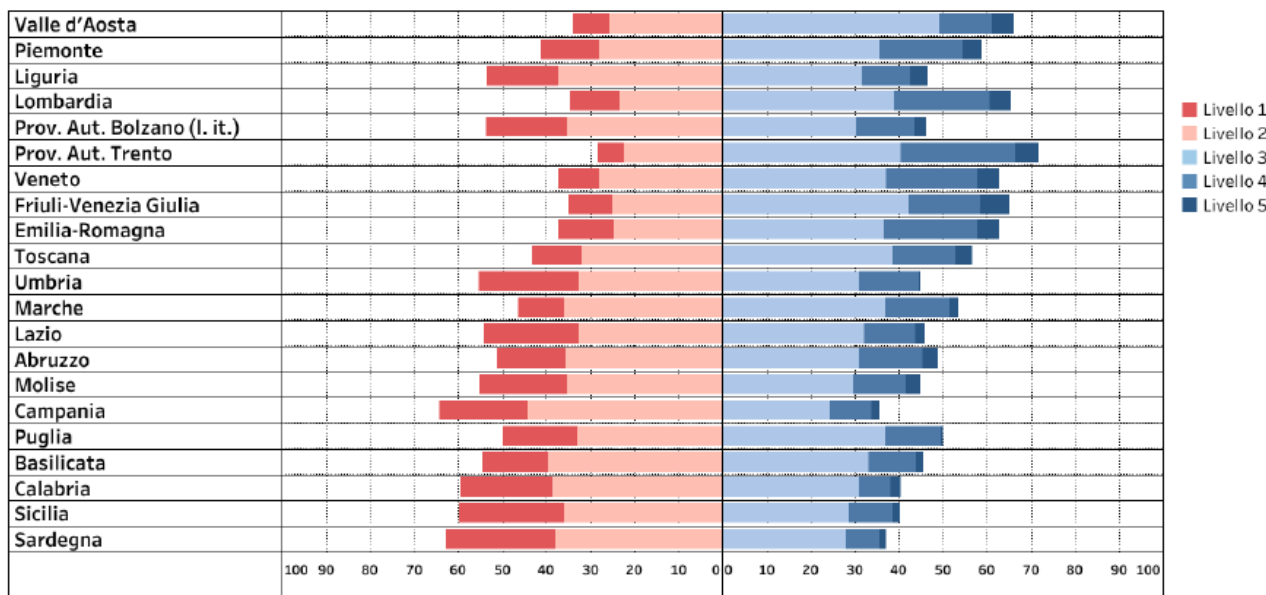


Figura 6 - Adeguatezza dei risultati di apprendimento in Italiano degli studenti liceali al II anno di secondaria di II grado per percorso e per regione. Fonte: INVALSI, 2025.

Distribuzione percentuale degli studenti tecnici e professionali per livello raggiunto in Italiano in II secondaria di secondo grado, per percorso e per regione.

Percentuale di studenti che hanno raggiunto un livello adeguato di competenza a totale Italia:
62,4%

Istituti tecnici



Istituti professionali

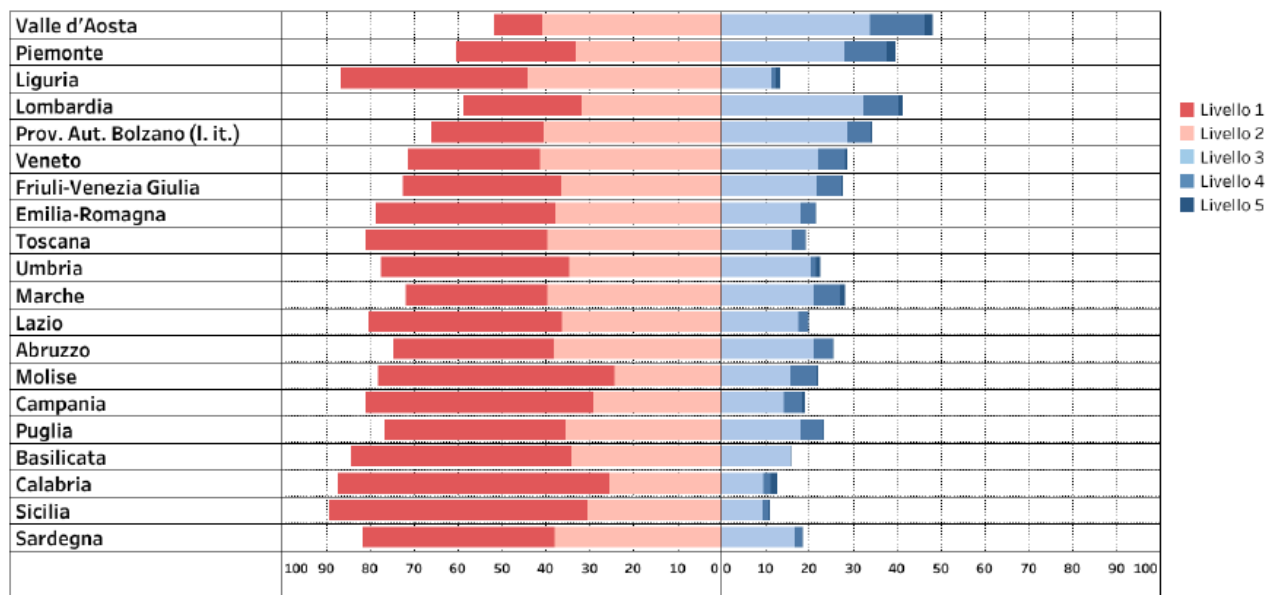


Figura 7 – Adeguatezza dei risultati di apprendimento in Italiano degli studenti tecnici e professionali al II anno di secondaria di II grado per percorso e per regione. Fonte: INVALSI, 2025.

La differenza tra le due figure si coglie a colpo d'occhio: mentre nei licei, le barre rosse e rosa, che identificano le percentuali di studenti al di sotto del livello adeguato di competenza, sono relativamente contenute, negli istituti tecnici e soprattutto nei professionali il colore rosso è prevalente, segno di basse competenze in italiano al II anno di scuola secondaria di II grado. Si

può affermare che, **negli istituti professionali, gli studenti con competenze adeguate sono l'eccezione, più che la regola, anche nelle regioni settentrionali**, e questo preoccupa per l'impatto che una buona comprensione dell'italiano ha sull'acquisizione di tutte le altre conoscenze e competenze.

Sembra dunque che questa filiera non garantisca l'acquisizione dei traguardi fondamentali, mentre sarebbe da assicurare a tutti gli studenti, o almeno al maggior numero possibile, il raggiungimento di un livello adeguato negli apprendimenti di base. Sono evidenti altresì le differenze territoriali, con le regioni meridionali generalmente in condizione di maggiore sofferenza rispetto a quelle del centro-nord in tutti i percorsi. Non solo: le differenze territoriali sembrano distribuite in modo speculare tra gli studenti liceali (classico, scientifico e linguistico) e tra quelli dei professionali: tra le regioni, da Nord a Sud della Penisola, si osserva una certa omogeneità nei risultati più incoraggianti degli studenti liceali in Italiano e altrettanta omogeneità nei risultati preoccupanti degli studenti degli istituti professionali. **L'equità al ribasso, però, non è equità.**

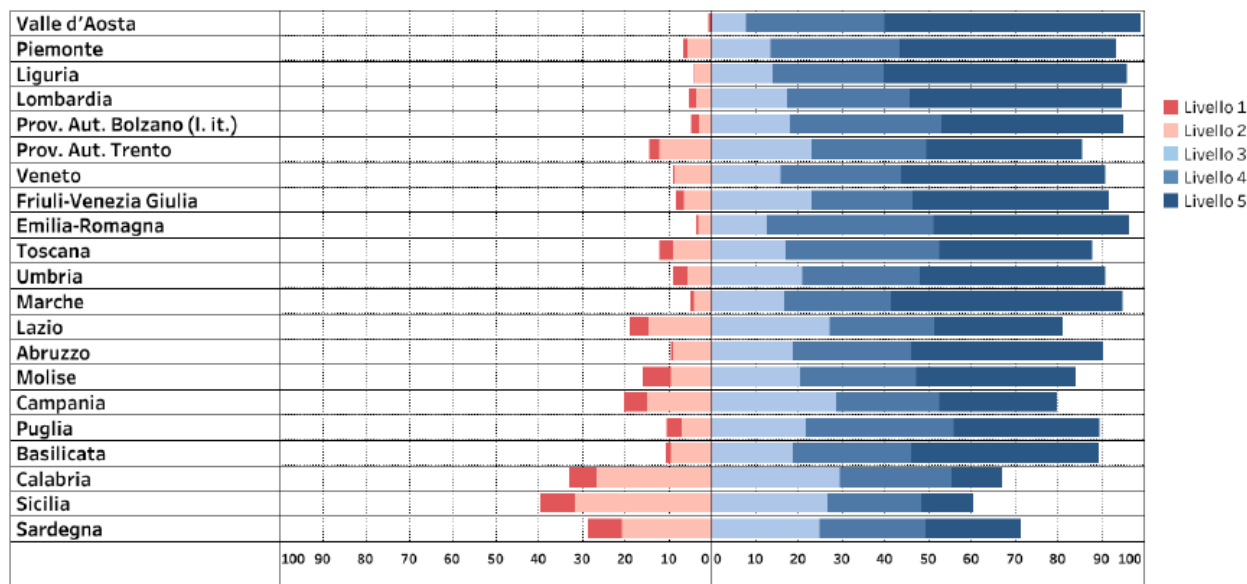
Risultati in Matematica al secondo anno di scuola secondaria di II grado

Se si analizza la Matematica, la situazione peggiora rispetto alle competenze in Italiano, come mostrano le *Figura 8* e *Figura 9*.

Distribuzione percentuale degli studenti liceali per livello raggiunto in Matematica in II secondaria di secondo grado, per percorso e per regione.

Percentuale di studenti che hanno raggiunto un livello adeguato di competenza a totale Italia:
53,7%

Licei scientifici



Altri licei

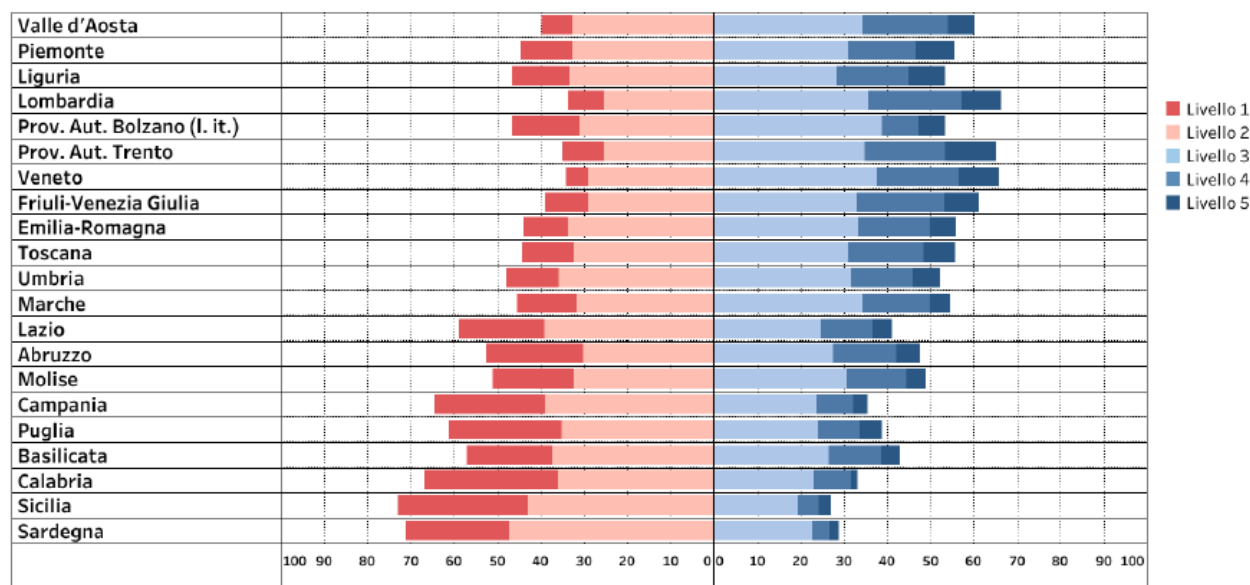
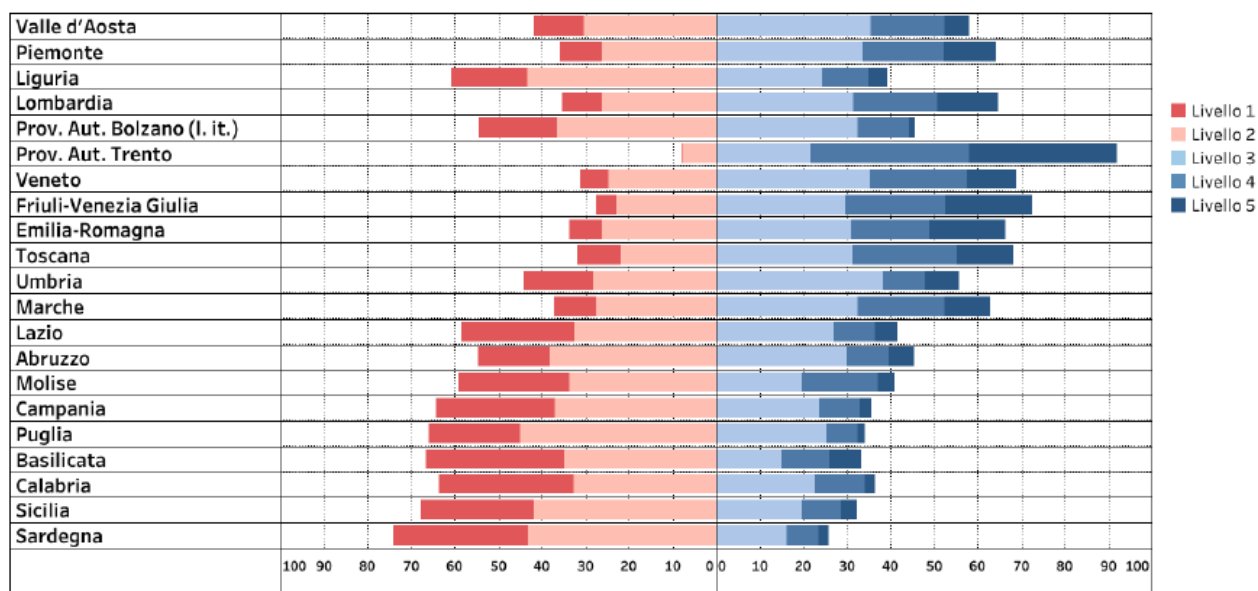


Figura 8 - Adeguatezza dei risultati di apprendimento in Matematica degli studenti liceali al II anno di secondaria di II grado per percorso e per regione. Fonte: INVALSI, 2025.

Distribuzione percentuale degli studenti tecnici e professionali per livello raggiunto in Matematica in II secondaria di secondo grado, per percorso e per regione.

Percentuale di studenti che hanno raggiunto un livello adeguato di competenza a totale Italia:
53,7%

Istituti tecnici



Istituti professionali

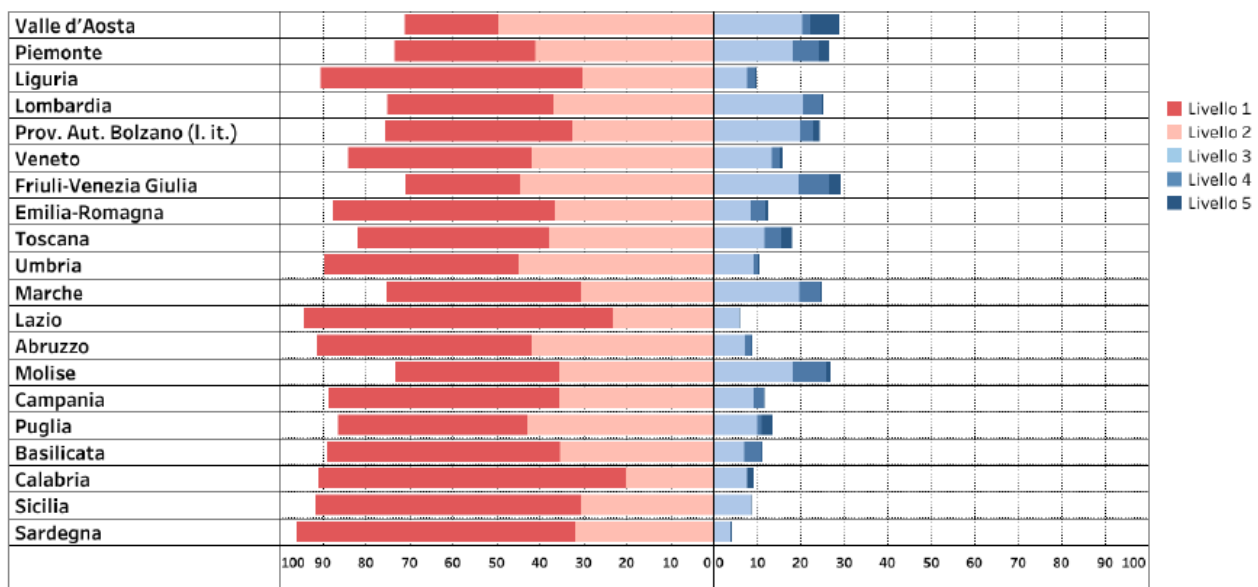


Figura 9 – Adeguatezza dei risultati di apprendimento in Matematica degli studenti tecnici e professionali al II anno di secondaria di II grado per percorso e per regione. Fonte: INVALSI, 2025.

La dispersione scolastica implicita all'ultimo anno di scuola secondaria di II grado

Secondo i dati INVALSI 2025, gli studenti di scuola secondaria di II grado in condizione di dispersione scolastica implicita, ovvero con basse competenze in tutte le aree disciplinari, erano circa l'8,7% su base nazionale. Nella *Figura 10*, si disaggregano i fattori che incidono su questa impreparazione degli studenti.

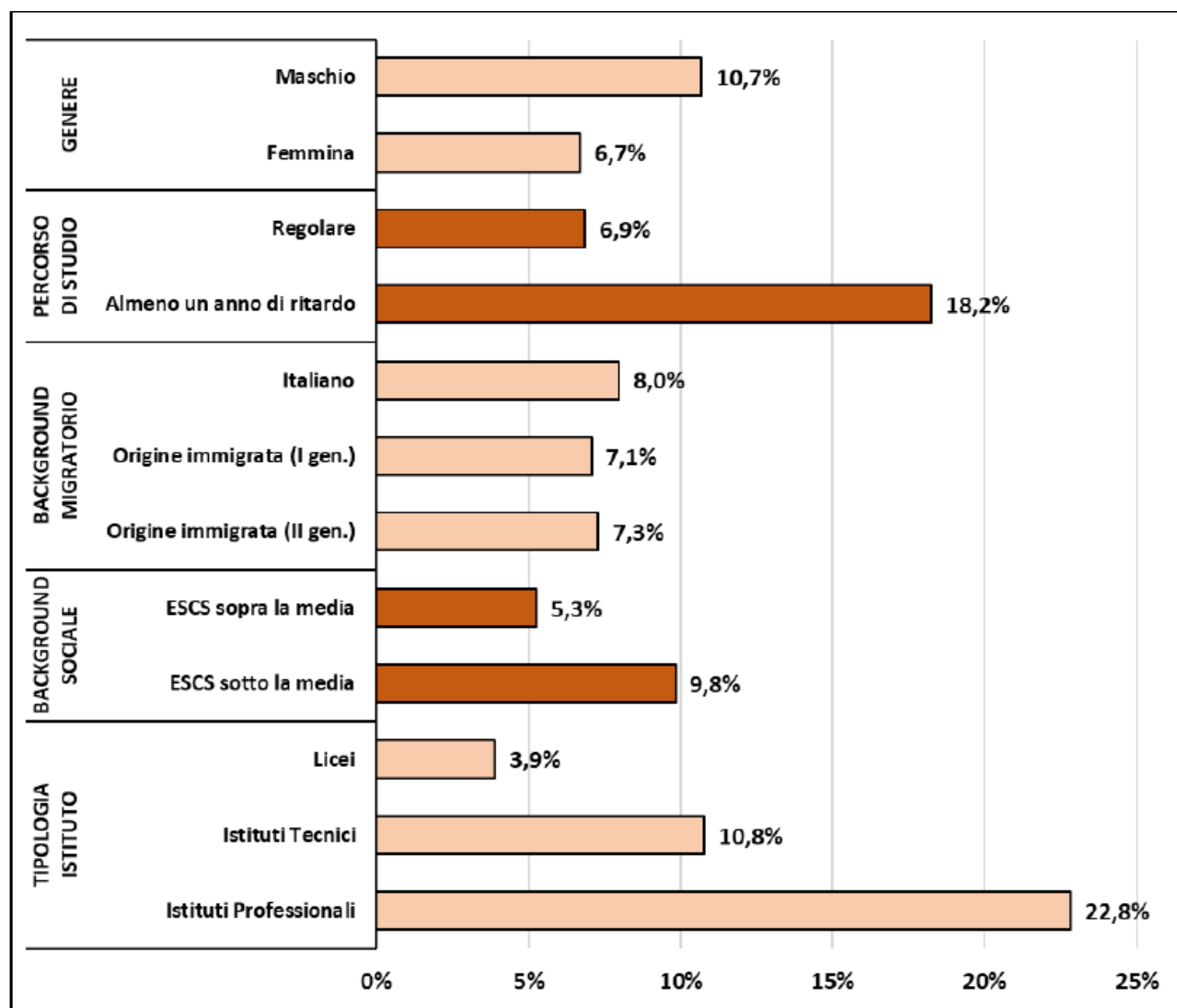


Figura 10 – Studenti in condizione di dispersione scolastica implicita al termine del secondo ciclo di istruzione per caratteristiche sociodemografiche e percorso di studi frequentato. Fonte: INVALSI 2025.

Anche da questa analisi, gli istituti professionali costituiscono il primo fattore di svantaggio, addirittura superiore alla condizione sociale sotto la media e al ritardo accumulato nel percorso di studi.

Nella *Tabella 2*, si stima la consistenza numerica degli studenti in condizione di dispersione scolastica implicita per percorso di studi secondari superiori intrapreso. La stima è effettuata considerando la percentuale media di dispersione scolastica implicita rilevata da INVALSI nel maggio 2025, a fronte degli iscritti, secondo i dati forniti annualmente dal MIM a inizio anno scolastico (in questo caso, 2024/2025).

Tabella 2 – Stima della consistenza numerica degli studenti in condizione di dispersione scolastica implicita al termine del secondo ciclo di istruzione per percorso di studi frequentato.

<i>Percorso di studi</i>	Iscritti al quinto anno di SSIG nell'a.s. 2024/2025	Dispersi impliciti da prove INVALSI 2025 %	Stima dispersi impliciti 2025 N
<i>Licei classici, scientifici e linguistici (1)</i>	173.841	3,9	6.780
<i>Altri licei (2)</i>	69.477	3,9	2.710
<i>Istituti tecnici (3)</i>	149.163	10,8	16.110
<i>Istituti professionali e leFP (4)</i>	82.416	22,7	18.708
<i>Totale</i>	<i>474.897</i>		<i>44.307</i>

Fonte: elaborazione dell'autrice su dati MIM, 2024 e INVALSI, 2025 relativi all'a.s. 2024/2025.

Note:

1 = Liceo classico, Liceo linguistico, Liceo scientifico, Liceo scientifico - opzione scienze applicate, Liceo scientifico - sezione sportiva.

2 = Liceo delle scienze umane, Liceo delle scienze umane - opzione economico-sociale, Liceo musicale e coreutico, Liceo artistico, Licei Europei/Internazionali.

3 = Tecnico - settore economico, Tecnico - settore tecnologico.

4 = Professionale - settore industria e artigianato, Professionale - settore servizi, Professionale - leFP, Professionale Nuovo Ordinamento, non classificato in settori."

Non è dato sapere quanti studenti abbandonano gli studi nella scuola secondaria di II grado per ciascun percorso scolastico, ma questi dati e le analisi del MIM sul tasso di dispersione longitudinale (TAL, MIM, 2023) fanno supporre che negli istituti professionali si concentri anche il fenomeno della dispersione esplicita, che si somma a quello della dispersione implicita, portando decine di migliaia di studenti a non essere pronti per il lavoro e per la vita.

In sintesi, **la divaricazione dei percorsi di studio nella scuola secondaria superiore non conduce a livelli soddisfacenti negli apprendimenti di tutti gli studenti** e non contribuisce in modo sostanziale nemmeno alla prosecuzione degli studi o all'inserimento nel mondo del lavoro.

Questo fenomeno non è accettabile, in un Paese che avrà bisogno di tutte le energie per fronteggiare calo demografico e crescita della popolazione in età avanzata, come evidenziato nel capitolo a cura del Prof. Rosina.

2.5 Discussione e conclusioni: quali forme per la riforma?

In queste note conclusive, si indentificano luci e ombre che emergono dalle analisi qui riportate e si offrono spunti di riflessione sulle possibili cause dei bassi livelli di apprendimento nella scuola secondaria di secondo grado, con particolare riferimento ai percorsi tecnici e soprattutto ai professionali. L'intento è di innescare un dibattito, certamente non esauribile in questo capitolo, sulle cause dei bassi apprendimenti e sulle conseguenze che essi comportano per l'individuo e per la collettività, in modo tale da individuare possibili piste per il miglioramento del sistema scolastico secondario.

2.5.1 Luci e ombre nella scuola secondaria di II grado

Un dato fortemente positivo è quello sulla riduzione della dispersione scolastica esplicita, che va salutato come un grande successo del sistema scolastico nel suo complesso, anche sulla base degli investimenti negli anni post-pandemia da COVID-19, provenienti dal PNRR. È fondamentale, infatti, mantenere le giovani generazioni agganciate alla scuola, per fare in modo che esse acquisiscano le competenze di base e le competenze chiave per la vita e il lavoro, evitando la marginalizzazione. Bene anche la quantità di diplomati, che anzi bisognerebbe ulteriormente aumentare, anche per favorire un generale aumento della popolazione universitaria, visto il perdurante ritardo nel nostro Paese per numero di laureati rispetto agli altri Paesi ad economia avanzata.

Le buone notizie, però, non possono nascondere anche le criticità che ancora affliggono il sistema scolastico secondario in Italia, con particolare riferimento alla qualità degli apprendimenti nella filiera tecnico-professionale. La scuola secondaria di II grado, di stampo gentiliano, a sua volta influenzata dal periodo napoleonico, non sembra in grado di garantire a tutti i cittadini pari diritti di istruzione e formazione adeguata al lavoro e per la vita.

Giova però sottolineare che la filiera tecnico-professionale accoglie generalmente molti più studenti di provenienza socioeconomico-culturale medio bassa, come dimostrano i dati relativi agli studenti con entrambe i genitori disoccupati, con cittadinanza non italiana o con basso indice ESCS (*economic, social cultural status*), misurato dall'INVALSI¹⁰, che tendono a concentrarsi in queste scuole.

Considerando inoltre la spesa per studente di 12.482 dollari USA (OECD EAG, 2025), si potrebbe pensare che la spesa totale di oltre 5.5 mld di USD per oltre 440mila studenti iscritti agli istituti professionali nel 2025 sia improduttiva per il Paese e per gli studenti di questo percorso di scuola secondaria di II grado. Gli esiti piuttosto deludenti nelle competenze di base che questi studenti sono in grado di raggiungere, dopo 13 anni di scolarità, sono infatti paragonabili a quelli di studenti di III media. Il punto, però, è il tipo di utenza da accogliere: in

¹⁰ Per queste analisi, si rimanda al rapporto sull'inclusione scolastica previsto dall'INVALSI. Nell'a.s. 2021/2022, l'indice ESCS che misura il livello socioeconomico e culturale dell'utenza delle scuole italiane, era basso o medio basso per il 45,3% dei Licei scientifici, classici e linguistici; il 46,3% degli Istituti tecnici; il 53,7% degli altri Licei; il 65,2% degli Istituti professionali.

questo percorso si concentrano infatti gli studenti che la scuola in qualche modo marginalizza o ritiene non idonei per un percorso liceale. Si tratta di una perdita di talenti, con logiche selettive precoci di stampo ottocentesco, che oggi il Paese non può più permettersi, anche per il concomitante arrivo in Italia di forza lavoro immigrata poco qualificata (Panetta, 2026)¹¹.

Non è solo un fatto di equità, che certamente è importante e desta particolare preoccupazione. È anche una questione economica rilevante per il Paese, che deve poter affrontare il calo demografico con tutte le risorse umane e materiali disponibili. Se non si investe sulla qualità dell'istruzione per le giovani generazioni, in particolare per quelli inseriti nella filiera tecnico-professionale, in futuro la forza lavoro qualificata potrà essere largamente insufficiente a coprire i fabbisogni, che del resto presentano già oggi disequilibri più volte evidenziati anche dal CNEL (Parrotto, 2022).

Non c'è però solamente l'argomentazione economica a sostenere gli investimenti in istruzione: se i giovani attualmente inseriti in percorsi tecnico-professionali fossero espulsi dal sistema perché inidonei, si amplierebbe quasi certamente la quota di marginalità sociale. E allora, cosa fare? Per rispondere, sarebbero da indagare le cause della dispersione implicita, attraverso studi mirati quali-quantitativi. Qui di seguito si accennano alcune piste di approfondimento.

2.5.2 Ipotesi sulle cause della dispersione scolastica implicita

I divari storici dell'Istruzione

Tra le cause della bassa qualità degli apprendimenti, vi sono i divari territoriali oramai storici, che ricalcano quelli tra popolazione istruita e analfabeta di inizio Novecento (ISTAT, 2026; Stringher, 2022). Si potrebbero infatti quasi sovrapporre le carte geografiche dell'Italia post-unitaria nel 1871 relative alla diffusione dell'analfabetismo e quelle INVALSI sui livelli di competenza rilevati dall'Istituto nel 2025. La scolarizzazione di massa, intervenuta a partire dagli anni '60 del Novecento, ha certamente elevato il livello culturale della popolazione, ciò che rappresenta un indubbio progresso, ma nelle aree socio-economicamente svantaggiate l'onda lunga dell'analfabetismo sembra aver rallentato l'acquisizione delle competenze nelle nuove generazioni per effetto della trasmissione intergenerazionale della povertà educativa (Vergolini et al, 2026).

L'assetto normativo della scuola secondaria di II grado

Un altro fattore dei livelli subottimali degli apprendimenti si può rintracciare nel complessivo assetto della scuola secondaria, derivante da stratificazioni normative e pedagogiche. In un mondo in rapida trasformazione, pare necessario aggiornare un sistema scolastico secondario superiore forgiato dalle normative di inizio Novecento. Non basta però trattenere a scuola gli

¹¹ In Italia, meno del 15% della popolazione adulta (25-64 anni) nata all'estero possiede un titolo di studio terziario.

studenti qualche anno in più¹², se questa pur meritoria operazione non migliora le condizioni dei tanti che restano indietro negli apprendimenti. Sembra necessario un deciso mutamento pedagogico e culturale nella scuola superiore, che consenta di appassionare tutti i ragazzi alla conoscenza, anche quelli considerati “alunni impossibili” dai docenti (Stringher e Patera, 2026), mediante approcci inclusivi volti a sollecitare (e in alcuni casi, a risvegliare) la loro curiosità innata e la loro ricerca di senso.

La scelta precoce della scuola secondaria di II grado

Un terzo fattore, collegato al secondo, che incide sulla qualità degli apprendimenti è la divaricazione dei percorsi secondari di secondo grado, distinti in generalisti (licei) e professionalizzanti (tecnici e professionali). La specializzazione precoce di questi percorsi, anche nel panorama internazionale, è un tema dibattuto che si innesta su queste riflessioni (Hanushek & Woessmann, 2006; Korthals, 2015). Autorevoli economisti (Hanushek & Woessmann, 2006) sostengono infatti che la divaricazione precoce dei percorsi di studio (tra licei e istituti tecnici o professionali) aumenti l'inequità educativa e riduca la performance media degli studenti, specialmente se l'instradamento (*tracking*) degli studenti avviene al termine della primaria o della secondaria di I grado (a seconda dei Paesi) sulla base della performance scolastica. Altri, invece, ritengono che la differenziazione precoce riduca la quota di abbandoni scolastici, mantenendo più a lungo gli studenti nella filiera professionale. Altri ancora, pensano che posporre la differenziazione dei percorsi e dei relativi curricula riduca le disuguaglianze che persistono a livello intergenerazionale, aumentando così l'equità (Braga, Checchi & Meschi, 2013; Brunello & Checchi, 2006; Korthals, 2015).

In Italia, com'è noto, si chiede a studenti e famiglie di scegliere tra un percorso e l'altro al termine della scuola secondaria di I grado; dunque, quando il ragazzo ha circa 14 anni. Bisognerebbe indagare sui fattori che sottendono tale scelta, spesso condizionata dal giudizio orientativo della scuola, che tende a canalizzare i migliori verso i licei e tutti gli altri verso i tecnici e i professionali. In questo quadro, i dati del Sistema Nazionale di Valutazione (SNV) sui consigli orientativi in relazione agli apprendimenti degli studenti potrebbero costituire un approfondimento utile.

L'analisi dei consigli orientativi per livello socioeconomico e culturale dell'utenza riserva non poche sorprese, tali da mettere in discussione il termine “scelta” che si utilizza nel momento delle iscrizioni al secondo ciclo di istruzione (Checchi, 2008; Pitzalis, 2012; Romito, 2014). Sembra più corretto parlare di “instradamento”, come si fa nel mondo anglosassone, del sistema scolastico nei confronti degli studenti, visto che la scuola secondaria di I grado li

¹² Per effetto dell'obbligo scolastico elevato a 16 anni, studenti che un tempo sarebbero stati avviati al lavoro oggi siedono tra i banchi di scuola. Questa decisione di allargare la base di studenti secondari, arginando al contempo la dispersione scolastica, è senz'altro importante per la crescita culturale del Paese. Tuttavia, l'allargamento comporta anche l'aumento di posticipatari, ovvero gli studenti che sono entrati nel sistema scolastico più tardi dei 6 anni previsti, o che hanno accumulato ritardi per effetto delle bocciature. Mediamente, i posticipatari hanno competenze inferiori nelle prove INVALSI rispetto agli studenti con percorsi regolari. Questo dato dovrebbe far riflettere sull'uso della bocciatura come mezzo per migliorare gli apprendimenti.

orienta in base a voti e competenze al termine del primo ciclo. Come dimostrano da quasi due decenni i dati INVALSI, voti e competenze sono principalmente funzione del livello socioeconomico delle famiglie, più che frutto del “talento” espresso a scuola dai ragazzi.

L’orientamento, se non sono problematizzati i risultati degli studenti, rischia di funzionare solo come strumento di riproduzione sociale ed è dunque da approfondire mediante studi quali-quantitativi su vasta scala che indaghino le modalità in cui le scuole si organizzano per questa delicatissima funzione, spesso meramente selettiva: i migliori al liceo, gli altri nelle filiere tecnico-professionali. Questo andamento finisce per creare vere e proprie filiere segregate, a danno dell’eterogeneità sociale che invece è generalmente associata a risultati migliori negli apprendimenti degli studenti.

L’ambiente di apprendimento delle filiere tecnico-professionali

Un quarto fattore alla base della dispersione implicita degli studenti va rintracciato nel particolare ambiente educativo che si crea specialmente in alcune filiere tecnico-professionali. Gli studi sulla soddisfazione dei docenti generalmente non incrociano anche le competenze degli studenti. Andrebbe indagata la soddisfazione lavorativa dei docenti di istituti tecnici e professionali in relazione con gli apprendimenti degli studenti: negli istituti tecnici e ancor più nei professionali, i docenti sono spesso costretti a confrontarsi con un corpo studentesco più “difficile” e recalcitrante. Rispetto ai colleghi dei licei, il cui prestigio è generalmente percepito come più elevato, i docenti dei tecnici e dei professionali potrebbero essere “di passaggio” nel sistema scolastico e non ambire a questo tipo di carriera per il proprio futuro. Negli istituti tecnici e nei professionali, varrebbe la pena di comprendere meglio l’utilizzo delle risorse economiche e materiali delle scuole, nonché gli investimenti in formazione dei docenti. Da alcuni approfondimenti qualitativi recenti (Stringher e Patera, 2026), sembrerebbe che proprio nelle scuole dove si concentra un numero maggiore di studenti considerati “casi impossibili” i docenti non sappiano quali leve pedagogiche provare per smuovere curiosità e motivazione ad apprendere degli allievi.

2.5.3 Conseguenze dei bassi livelli di apprendimento

Vale infine la pena di soffermarsi sulle conseguenze dei bassi livelli di apprendimento, iniziando dai rendimenti dell’istruzione. Nel 2024, secondo l’ISTAT, il tasso di occupazione dei 25-64enni (mediamente al 70,1%) sfiora l’85% tra coloro che possiedono un titolo terziario, un valore superiore di circa 11 punti rispetto a chi ha un titolo secondario superiore (74,0%) e di circa 30 punti rispetto a chi ha conseguito al più un titolo secondario inferiore (55,0%) (ISTAT, 2025). Chi non ha competenze almeno di base sufficienti a perseguire studi universitari è svantaggiato, osservando il differenziale salariale tra diplomati e laureati. Secondo l’OECD nel 2023, un italiano 25-64enne laureato o dottorato impiegato a tempo pieno guadagnava il 41% in più di un diplomato (OECD EAG, 2025: 121). Pur non essendo possibile un approfondimento in questa sede, si segnala che quella dei rendimenti dell’istruzione è un’altra direzione che potrebbe consentire di ottenere un quadro più chiaro della posta in gioco: l’istruzione non si limita a benefici individuali, ma ne produce anche per la collettività, per esempio in relazione

al Prodotto Interno Lordo (PIL). Nel 2009, Cingano e Cipollone affermavano che il tasso di rendimento privato dell'istruzione in Italia fosse pari al 9 per cento circa, valore superiore a quello derivante da investimenti finanziari alternativi.

2.5.4 Priorità e ipotesi di soluzione

Sulla base delle considerazioni esposte in questa discussione, in sintesi, negli ultimi decenni si è investito per allargare la base studentesca in termini quantitativi, anche attraverso l'estensione dell'obbligo scolastico e la riduzione della dispersione esplicita. Ora sembra necessario investire sulla qualità dell'istruzione secondaria, riducendo anche la dispersione implicita, per esempio attraverso l'investimento sulla formazione del corpo docente (Braga, Checchi & Meschi, 2013). Ne consegue che se la finalità è elevare le competenze degli studenti, è necessario tracciare piste per il miglioramento di sistema.

In questo scenario, l'autovalutazione delle istituzioni scolastiche potrebbe fornire spunti analitici di sicuro interesse, per la ricchezza dei dati che si raccolgono ogni tre anni nel Sistema Nazionale di Valutazione (SNV), che si alimenta certamente dei dati relativi alle prove nazionali INVALSI qui presentate, ma che consente di approfondire anche il tema della qualità dei processi interni alle scuole, in relazione alle caratteristiche dei contesti geografici e socioeconomici in cui esse sono collocate.

Per usare una metafora presa a prestito dall'ambito sanitario, mediante le prove INVALSI si misura la temperatura del paziente (in questo caso, gli apprendimenti degli studenti) e si può tentare una diagnosi (ovvero la dispersione implicita), mentre attraverso i dati SNV sui processi si possono verificare le condizioni necessarie alle scuole per poter trovare una cura efficace. Fuor di metafora, attraverso ulteriori analisi sui processi di scuola, si potrebbero individuare piste di intervento migliorative, da testare successivamente con metodologie rigorose. Sulla base di evidenze, si potrebbero quindi introdurre tali interventi attraverso un ripensamento normativo per la scuola secondaria, in particolare per la filiera tecnico-professionale.

In vista di un'eventuale riforma della scuola secondaria di secondo grado, infine, si suggerisce di avviare una consultazione ampia delle parti sociali informata dai dati, che possa innescare un dibattito sulle forme della riforma. Nel campo dell'istruzione non esistono ricette che consentano un rapido miglioramento sistemico. Tuttavia, già individuare in modo partecipato la finalità verso cui tendere è una premessa indispensabile per raggiungerla.

Questo contributo intende proporre come meta una scuola che sia in grado non solo di trattenere i ragazzi in un ambiente socializzante, al riparo spesso da una marginalità a età sempre più precoci, ma che sia anche capace di sostenere apprendimenti e competenze per il lavoro, per la convivenza civile e democratica. Si raccomanda un approfondimento in tal senso, per informare il dibattito anche in Italia, ampliarlo e diffonderlo.

3. DISPERSIONE, RITARDI, ABBANDONI E NEET

Se la qualità degli apprendimenti descrive “quanto” il sistema riesca a produrre competenze effettive, l’analisi di dispersione e NEET descrive “come” e “dove” il percorso si interrompa o perda continuità. In questa Parte assumiamo una distinzione fondamentale ovvero la **dispersione esplicita**, intesa come uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, e la **dispersione implicita**, intesa come completamento formale senza competenze adeguate. Entrambe incidono sulla transizione al lavoro e, soprattutto in presenza di divari territoriali e sociali, alimentano disuguaglianze cumulative: chi parte svantaggiato tende a incontrare più ostacoli nelle scelte, nella permanenza e nella qualità delle opportunità.

Il contributo affronta in modo sistematico queste dimensioni, ricostruendo la natura del fenomeno, i fattori di rischio e le principali leve di prevenzione e presa in carico, in un’ottica coerente con l’esigenza di trasformare la diagnosi in indirizzi operativi.

3.1 Dispersione esplicita e implicita: dimensione e caratteristiche

di G. Coccia - ISTAT

La necessità di preparare i giovani per il futuro del loro lavoro e delle opportunità economiche è diventata sempre più urgente, considerando le trasformazioni in corso nella nostra società. È fondamentale migliorare l’offerta formativa e adattarla all’innovazione tecnologica e alle nuove esigenze del mercato del lavoro. Soprattutto, è importante prestare attenzione anche a quei ragazzi che si collocano a margine di questo processo, in particolare a coloro che abbandonano precocemente il sistema educativo, conseguendo solo il diploma di scuola media inferiore.

3.1.1 L’abbandono scolastico: quadro generale

L’abbandono scolastico rappresenta una delle cause principali di esclusione sociale ed economica. I giovani che lasciano la scuola prima di completare un ciclo di istruzione o formazione si trovano infatti esposti a rischi maggiori di disoccupazione, lavori precari, marginalizzazione e povertà. Per prevenire questo fenomeno è fondamentale adottare strategie integrate, che agiscano sia sul sistema educativo sia sul contesto sociale di riferimento.

Secondo gli ultimi dati ISTAT, nel 2024 il 9,8% dei giovani italiani tra i 18 e i 24 anni abbandona precocemente il percorso di studi, senza conseguire un diploma di scuola superiore o una qualifica professionale. Questo fenomeno, in decisa diminuzione negli ultimi anni, si concentra maggiormente in alcune aree del Paese e tra determinati gruppi sociali. Da sottolineare che a fronte della diminuzione costante dei livelli di dispersione esplicita, preoccupa — segnalato da INVALSI — la percentuale di studenti che, pur conseguendo un titolo, non possiedono competenze adeguate: la cosiddetta dispersione scolastica implicita (Figura 1).

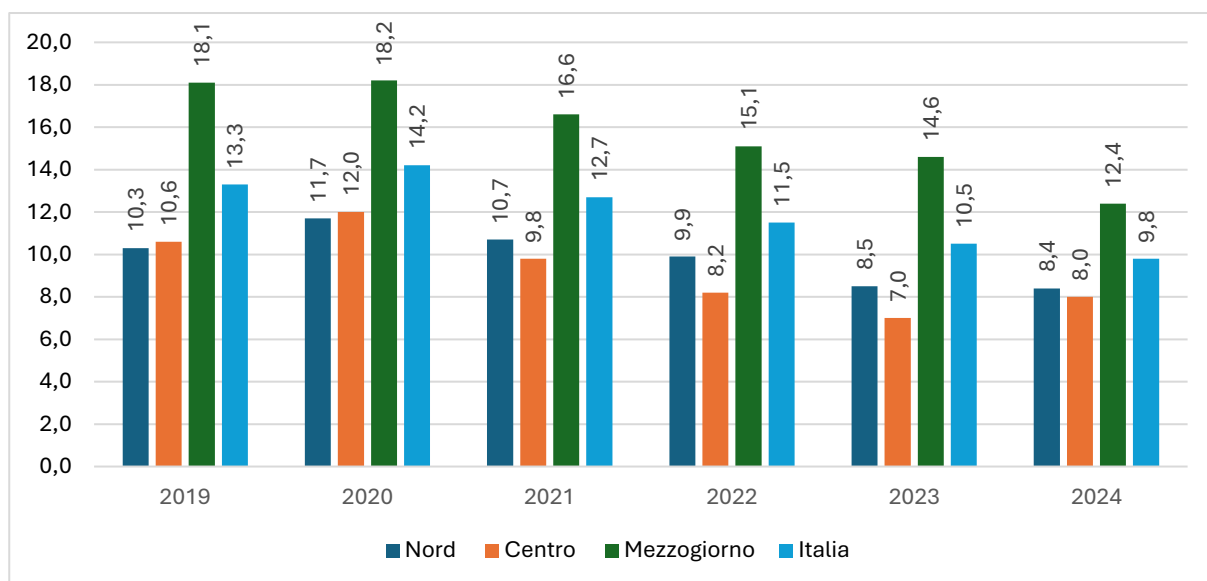


Figura 1 — Giovani 18–24 anni usciti precocemente dal sistema di istruzione. Fonte: ISTAT, 2024

3.1.2 Differenze per genere, territorio e cittadinanza

Sebbene il fenomeno interessi entrambi i sessi, i ragazzi risultano più vulnerabili all’abbandono scolastico rispetto alle ragazze, in parte a causa di un loro più rapido ingresso nel mercato del lavoro attraverso occupazioni non qualificate.

Esiste un marcato divario geografico: le regioni del Sud (come Sicilia, Calabria, Campania e Puglia) registrano tassi di abbandono superiori alla media nazionale; al contrario, regioni del Nord (come Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia) presentano dati più favorevoli, anche grazie a una rete scolastica più robusta e a un maggiore supporto da parte di enti locali e imprese. Il risultato diverso tra le aree geografiche può essere letto come cristallizzazione della disuguaglianza tra Nord e Sud che si riflette anche in ambito educativo.

Tra gli studenti stranieri, il tasso di abbandono scolastico è significativamente più elevato: nel 2024 il valore è pari al 24,3% rispetto all’8,5% degli italiani. I figli di migranti o di famiglie con background culturali diversi possono incontrare ulteriori difficoltà nel percorso scolastico, poiché spesso partono da una posizione di svantaggio in termini di capitale culturale, supporto familiare e integrazione nel sistema educativo. Se la scuola è percepita come un ambiente ostile o distante, ciò può portare a sentimenti di alienazione e demotivazione. L’abbandono è più frequente anche tra i giovani provenienti da contesti familiari svantaggiati: la bassa istruzione dei genitori, la precarietà economica e l’esclusione sociale aumentano il rischio di dispersione scolastica.

Un ulteriore elemento rilevante è l’età degli alunni: il **ritardo scolastico** (per bocciature o altre cause) spesso precede l’abbandono. Nella scuola superiore, inoltre, il fenomeno si differenzia tra i vari percorsi di studio.

3.1.3 Inquadramento europeo e Agenda 2030

Secondo i dati diffusi da Eurostat, nel 2024 la media degli abbandoni scolastici (18–24 anni) nell'Unione Europea si è attestata al 9,3%, con un trend in discesa che avvicina sempre più i Paesi membri all'obiettivo dell'Agenda ONU 2030 di ridurre l'abbandono scolastico sotto la soglia del 9%. Tra gli Stati membri che registrano i valori più alti figurano Romania (16,8%), Spagna (13,0%), Germania (12,4%) e Ungheria (10,3%). L'Italia, con il 9,8%, si colloca nella fascia alta della classifica. In oltre il 90% dei casi coloro che non raggiungono il diploma sono figli di genitori a loro volta non diplomati; al contrario, nascere in una famiglia con almeno un laureato aumenta la probabilità di laurearsi di circa sei volte.

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile riconosce l'istruzione come uno degli strumenti fondamentali per promuovere società più eque, inclusive e prospere. In questo quadro, la lotta all'abbandono scolastico assume un ruolo centrale nell'Obiettivo 4, in particolare nel Target 4.1, che richiama direttamente l'impegno contro l'abbandono scolastico e fissa l'obiettivo di portare entro il 2030 il tasso sotto la soglia del 9%.

Per monitorare il raggiungimento di questo traguardo vengono utilizzati alcuni indicatori chiave, tra cui:

- tasso di completamento dell'istruzione primaria e secondaria;
- tasso di abbandono scolastico precoce (percentuale di giovani 18–24 anni che non studiano né seguono percorsi formativi e che non hanno conseguito un diploma superiore).

Quando parliamo di dispersione ci riferiamo innanzitutto a quella *esplicita*, che riguarda l'abbandono vero e proprio del percorso scolastico dove gli studenti smettono di frequentare la scuola prima di completare il ciclo di studi e, essendo una forma visibile e quantificabile, consente interventi diretti sugli studenti coinvolti.

La *dispersione implicita*, invece, riguarda gli studenti che, pur frequentando la scuola e pur conseguendo un diploma, non raggiungono le competenze minime richieste e risultano quindi inadatti sia al mondo del lavoro sia al proseguimento degli studi, rimanendo di fatto esclusi dalla piena partecipazione sociale. È una forma più subdola e più difficile da individuare e contrastare.

Le rilevazioni internazionali OCSE relative ai quindicenni mostrano un ritardo dell'Italia nelle competenze di comprensione del testo, matematiche e scientifiche rispetto ad altri Paesi avanzati, risultato confermato anche dalle prove INVALSI. Il fenomeno è particolarmente diffuso tra studenti provenienti da contesti svantaggiati e rappresenta una sfida aggiuntiva per il sistema educativo italiano.

3.2 Fattori di rischio, prevenzione e presa in carico territoriale

Le ricerche sulle cause dell'abbandono scolastico mostrano che le ragioni dell'uscita precoce sono molteplici e spesso specifiche: motivazioni personali e scolastiche possono spingere i ragazzi a lasciare la scuola. Tra le cause dirette emergono la demotivazione, la percezione di inutilità dei percorsi tradizionali rispetto alle aspirazioni lavorative e la difficoltà di adattarsi a ritmi e metodi scolastici. Anche episodi di bullismo, disabilità non adeguatamente supportate e insoddisfazione per l'ambiente scolastico possono contribuire all'abbandono.

Un elemento che frequentemente precede l'abbandono è il **ritardo scolastico** dovuto a bocciature o ad altre cause: il ritardo aumenta la probabilità di disingaggio e di interruzione del percorso, specie nei passaggi più delicati del ciclo secondario.

3.2.1 Prevenzione: individuazione precoce e intervento mirato

Per affrontare la complessa problematica dell'abbandono scolastico è fondamentale adottare approcci diversificati a più livelli. Un elemento chiave della prevenzione è l'individuazione precoce dei segnali di disagio: assenze frequenti, calo del rendimento, isolamento, perdita di motivazione o difficoltà relazionali devono essere letti come indicatori da non sottovalutare.

Le scuole, in collaborazione con i servizi sociali e sanitari, devono predisporre sistemi di monitoraggio continuo e attivare interventi rapidi di supporto personalizzato, che possono includere tutoraggi individuali, percorsi di recupero delle competenze, orientamento scolastico e counseling psicologico. Informare, sostenere ed educare i genitori sull'importanza del completamento degli studi consente di creare un ambiente familiare favorevole alla permanenza a scuola.

La scuola deve essere un ambiente accogliente, motivante e capace di valorizzare i diversi talenti degli studenti. Occorre superare una didattica trasmissiva e standardizzata, proponendo metodologie più interattive, laboratoriali e personalizzate. È importante:

- diversificare l'offerta formativa per rispondere a diversi stili di apprendimento;
- sostenere il successo scolastico con mentoring e progetti extracurricolari;
- valorizzare competenze non cognitive (problem solving, creatività, collaborazione, empatia);
- favorire un uso efficace delle tecnologie digitali per rendere l'apprendimento più coinvolgente.

3.2.2 Rafforzare percorsi professionalizzanti di qualità e raccordo con il lavoro

L'ampliamento dell'offerta di percorsi alternativi ma di qualità è una strategia fondamentale. Proposte come alternanza scuola-lavoro, percorsi leFP e tirocini formativi consentono di mantenere un legame con il sistema educativo, offrire un apprendimento concreto e orientato al lavoro, favorire la motivazione degli studenti meno accademici e ridurre la dispersione. È importante che questi percorsi siano ben integrati con il mondo del lavoro, aggiornati rispetto ai fabbisogni professionali emergenti e offrano reali possibilità di inserimento.

3.2.3 Politiche di contesto e rete territoriale

L'abbandono scolastico è influenzato anche da fattori esterni alla scuola, come povertà educativa, deprivazione materiale ed emarginazione territoriale. Occorre investire nelle aree più svantaggiate con progetti educativi speciali, scuole aperte anche nel pomeriggio e d'estate e servizi di sostegno psicosociale; potenziare borse di studio e sussidi scolastici per studenti a rischio; promuovere politiche di conciliazione scuola-famiglia-lavoro per evitare che difficoltà economiche familiari portino all'abbandono.

Il contrasto all'abbandono scolastico non può essere lasciato solo alle scuole: serve una rete territoriale forte che coinvolga scuole, Comuni e Regioni, servizi sociali e sanitari, centri per l'impiego e agenzie formative, organizzazioni del Terzo Settore e associazionismo giovanile. Lo stesso vale per il contrasto alla mancata acquisizione delle competenze (dispersione implicita), che richiede una presa in carico coordinata, in grado di intervenire precocemente e di accompagnare gli studenti nelle scelte e nei passaggi più critici.

3.2.4 I ritardi scolastici: esiti degli scrutini e vulnerabilità (a.s. 2023/2024)

Negli scrutini della scuola secondaria di secondo grado, gli studenti possono ricevere diversi tipi di esito che riflettono il percorso svolto e il livello di competenze raggiunto:

- ammissione alla classe successiva;
- sospensione del giudizio (con attività di recupero e verifiche);
- non ammissione (bocciatura), con ripetizione dell'anno scolastico.

Il sistema educativo italiano, storicamente caratterizzato da una forte eterogeneità territoriale, continua a evidenziare differenziali significativi negli esiti scolastici tra aree geografiche e tipologie di indirizzo. L'analisi dei dati relativi agli scrutini finali dell'a.s. 2023/2024 consente di approfondire tali dinamiche, offrendo una lettura empirica dei processi di selezione, continuità formativa e vulnerabilità educativa.

Nel complesso, i licei rappresentano il segmento più stabile e con minor incidenza di bocciature; gli istituti tecnici e, ancor più, gli istituti professionali mostrano tassi più elevati di non ammissione e sospensione del giudizio, evidenziando criticità strutturali e differenze territoriali. Nei licei, la percentuale di studenti non ammessi si attesta su livelli mediamente contenuti; negli istituti tecnici la dispersione dei risultati risulta più ampia; il segmento più critico è rappresentato dagli istituti professionali, dove si concentrano le maggiori difficoltà, soprattutto nelle regioni caratterizzate da più elevate disuguaglianze territoriali.

Prevenire la dispersione scolastica non significa solo garantire il diritto all'istruzione: rappresenta un investimento nel futuro di una società più giusta, unita e dinamica. Ogni giovane che prosegue gli studi e acquisisce competenze diventa un cittadino più libero e pronto ad affrontare le sfide del mondo contemporaneo.

PARTE III — VINCOLI STRUTTURALI: DEMOGRAFIA, MIGRAZIONI, TERRITORI

Questa Parte affronta i *vincoli strutturali* che incidono sulla transizione istruzione/formazione-lavoro e ne determinano, spesso, la diseguaglianza territoriale. Il calo delle nascite e l'invecchiamento della popolazione riducono la consistenza delle nuove generazioni e aumentano la pressione sui sistemi economici e di welfare; le dinamiche migratorie contribuiscono a contenere (pur senza annullare) gli squilibri demografici e ridefiniscono la composizione della popolazione scolastica; infine, lo spopolamento delle aree interne e del Mezzogiorno amplifica fragilità e divari nell'accesso ai servizi essenziali, inclusi istruzione e mobilità. La finalità di questa Parte è chiarire perché, nel nuovo contesto demografico e territoriale, “ogni studente conta” e perché le politiche su scuola, formazione e lavoro debbano essere progettate con una logica integrata e multilivello.

4. MUTAMENTI DEMOGRAFICI, MIGRAZIONI E AREE INTERNE: EFFETTI SU ISTRUZIONE, FORMAZIONE E LAVORO

4.1 Crisi demografica e impatto su capitale umano e transizione scuola-lavoro

del Prof. A. Rosina

4.1.1 L'indebolimento quantitativo delle nuove generazioni

Una abbondante presenza delle nuove generazioni è stata una costante delle società ed economie del passato. La struttura per età presentava una figura a piramide con larga base (componente giovane) e poi un progressivo restringimento con una chiusura a punta (parte anziana). Questa struttura muta non solo per un allargamento e innalzamento della punta (per effetto della longevità) ma anche per una riduzione della base, che tende ad acquisire la figura di un rettangolo nella parte inferiore e in quella centrale. Tale riduzione della popolazione giovanile è l'esito della Transizione demografica, che corrisponde al passaggio dagli elevati livelli di fecondità del passato a un numero medio di figli per donna attorno a due (soglia di equilibrio nel rapporto quantitativo tra generazioni quando i rischi di morte dalla nascita fino all'età adulta scendono su livelli molto bassi).

Il processo di “degiovanimento” si produce quando la fecondità **scende** molto **sotto** i due figli per donna e rimane persistentemente inferiore a tale soglia. L'Italia si inabissa **sotto** tale livello verso la fine degli anni Settanta e sotto 1,5 nel 1984, senza più tornare sopra tale valore fino ad oggi. In corrispondenza, le nascite — che avevano toccato il valore di oltre 1 milione all'epoca del baby boom (1964) — mostrano una prima fase di rilevante crollo tra la seconda metà degli anni Settanta e la seconda metà degli anni Ottanta, passando da valori superiori a 850 mila a valori inferiori a 550 mila.

Segue un periodo di ripresa della fecondità tra la seconda metà degli anni Novanta e la Grande recessione (si passa da 1,19 del 1995 a 1,44 nel 2008), favorito anche da una crescita rilevante dell'immigrazione. Entrambi tali fattori risultano maggiormente concentrati nell'Italia

settentrionale. A livello complessivo, in tale periodo le nascite salgono leggermente da 525 mila a oltre 550 mila (Figura 1). A partire dalla fase acuta della recessione la fecondità torna a diminuire ovunque in Italia e le nascite mostrano una nuova fase di crollo accentuato: da valori superiori a 550 mila si scende sotto 500 mila nel 2014, per arrivare a 370 mila nel 2024. Questa ultima accentuata riduzione è da attribuire alla combinazione di una riduzione del tasso di fecondità (1,18 nel 2024) e di una contrazione delle donne in età riproduttiva (nate quando la fecondità è scesa sotto 1,5).

Nascite e tasso di fecondità totale in Italia, 1964–2024

Fonte: ISTAT – Indicatori demografici

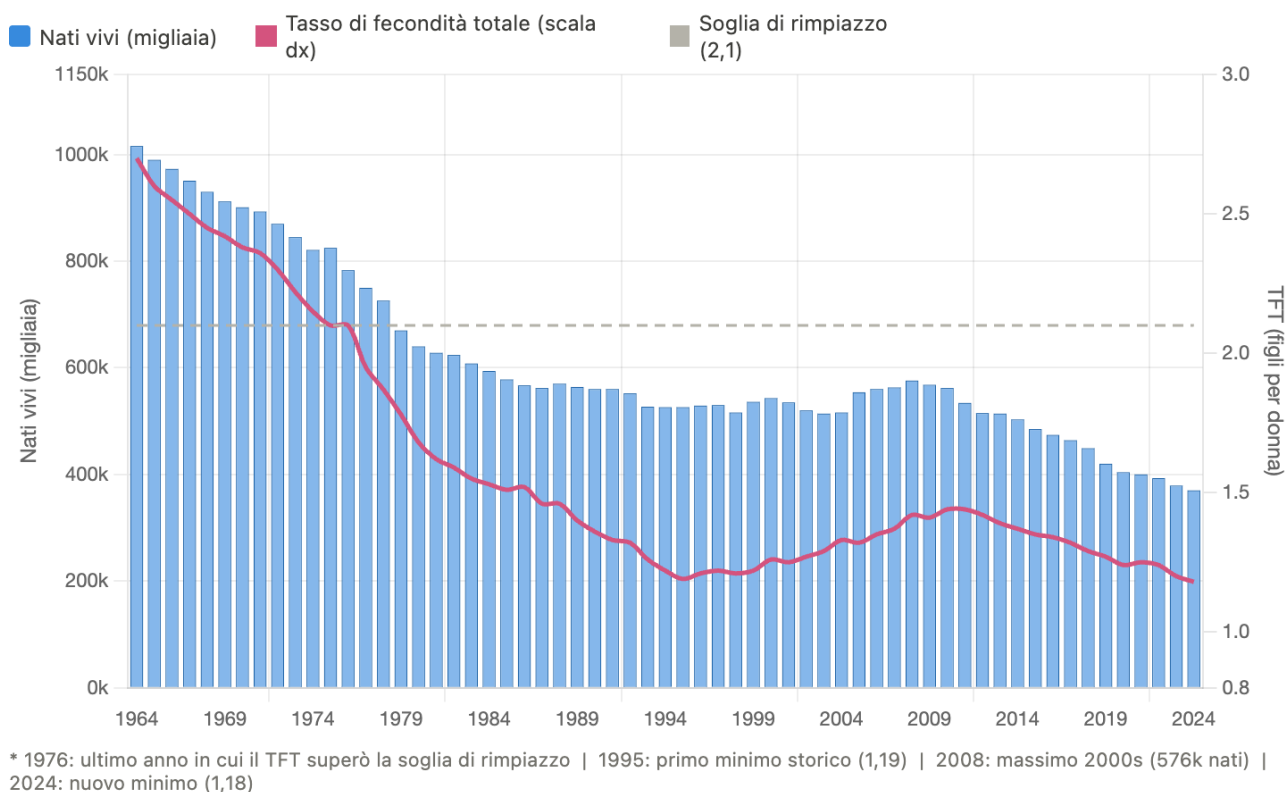


Figura 1 — Andamento delle nascite e del tasso di fecondità totale in Italia, 1964–2024. Fonte: ISTAT;

4.1.2 Popolazione in calo e struttura per età: uno squilibrio destinato a crescere

Le dinamiche descritte producono un effetto sia sull'ammontare della popolazione che sulla struttura per età. La popolazione italiana entra in fase di diminuzione dal 2014 in poi (da oltre 60 milioni di abitanti a meno di 59 milioni in dieci anni). Da quella data il divario negativo tra nascite e decessi diventa così ampio che nemmeno l'immigrazione riesce più a compensarlo (pur contenendolo in modo rilevante). A diminuire, però, è solo la popolazione nella parte inferiore della piramide demografica (nuove generazioni), mentre quella superiore continua a crescere (popolazione anziana).

Il crollo delle nascite in Italia è stato così accentuato da rendere il nostro Paese il primo al mondo in cui la popolazione di età under 15 è scesa sotto quella di 65 anni e oltre. I dati dello

scenario mediano delle previsioni ISTAT (base 2022) mostrano come gli under 15 nel 2022 fossero circa 7,5 milioni e gli over 75 attorno a 7,2 milioni. I primi sono in continua riduzione e già nel 2032 si porteranno sotto 6,3 milioni (nel 2052 saranno poco sopra i 6 milioni). I secondi sono in continuo aumento con la prospettiva di superare gli 8 milioni nel 2032 e arrivare sopra gli 11 milioni a metà del secolo (quasi il doppio rispetto agli under 15).

Lo scenario verso cui andiamo incontro è quello di una popolazione autoctona che diminuisce e invecchia: si indebolirà soprattutto la parte più giovane e quella delle età adulte al centro della vita riproduttiva e lavorativa del Paese.

4.1.3 Divari territoriali: Mezzogiorno e aree interne come “frontiera critica”

Ancor più accentuato risulta il calo demografico nelle aree interne e del Mezzogiorno. Le regioni che tengono meglio rispetto alla media nazionale sono il Trentino-Alto Adige, la Lombardia e l’Emilia-Romagna, quelle in maggior perdita la Basilicata e la Sardegna.

Nel report ISTAT *Italia 2050: sfide e prospettive di una società in transizione* (28 luglio 2025) si evidenzia che “le ultime previsioni demografiche, aggiornate al 2024, disegnano un processo di transizione all’interno del quale il peso dell’odierna struttura per età della popolazione è prevalente rispetto ai comportamenti demografici attesi”.

L’effetto inerziale delle dinamiche negative passate — in particolare il tasso di fecondità totale rimasto sotto 1,5 figli in media per donna per oltre 40 anni — vincola verso il basso la crescita demografica anche in ipotesi di aumento rilevante del tasso di fecondità, compreso il contributo dei flussi migratori. Nello scenario più favorevole ISTAT la popolazione residente in Italia, scesa a sotto 59 milioni attuali, va a ridursi ulteriormente a 56,8 milioni nel 2050 e a 52,8 nel 2080, nonostante si ipotizzi un aumento del numero medio di figli per donna che sale da meno di 1,2 attuale a un valore attorno a 1,6 nel 2050.

L’inversione di tendenza della popolazione è quindi esclusa dalle previsioni ISTAT e ancor più lo è un’inversione di tendenza dell’invecchiamento: nello scenario più ottimista il tasso di dipendenza degli anziani (65 anni e più su fascia 15–64) è previsto salire dal 40% circa attuale a valori superiori al 60% nel 2050. Se, quindi, le dinamiche più ottimistiche a livello nazionale prevedono un sensibile declino della popolazione e un marcato invecchiamento demografico, per le aree più deboli e fragili si delinea un quadro ancor peggiore. In particolare, il Mezzogiorno e le Aree interne sono indicati come maggiormente avviate su un percorso di declino e invecchiamento della popolazione.

4.1.4 Competizione per i giovani e impoverimento del capitale umano

Dato che la bassa natalità (pur con intensità diversa) è un fenomeno generalizzato, tende ad aumentare la competizione per l’attrazione di giovani, sia tra i territori che tra le aziende. Aumenta, pertanto, il rischio che i contesti più deboli perdano la componente che maggiormente potrebbe ridare dinamismo e vitalità e invertire la tendenza negativa. A

spostarsi, infatti, sono soprattutto i giovani più dinamici e con elevato titolo di studio, contribuendo così all'impoverimento del capitale umano delle aree di partenza.

Sono soprattutto i flussi interni di giovani qualificati a impoverire le regioni meridionali: negli anni dal 2019 al 2024, alla perdita di giovani laureati verso l'estero si aggiunge una forte dinamica interna negativa, che si traduce in una perdita di 107.000 giovani laureati diretti verso il Centro-Nord.

4.1.5 L'impatto della demografia sulla popolazione scolastica e sui presidi educativi

Il primo riscontro della crisi demografica è quello che si ha facendo anno dopo anno l'appello di bambini e ragazzi presenti nelle aule scolastiche. Gli iscritti alle scuole italiane (dall'infanzia fino alle secondarie) hanno raggiunto il massimo nella seconda metà degli anni Settanta con quasi 12 milioni di iscritti. Secondo i dati del Ministero dell'Istruzione, nell'anno scolastico 2022–2023 gli studenti iscritti ai cicli non terziari erano poco più di 7 milioni. Secondo le stime Inail-MEF gli alunni scenderanno a 5,9 milioni prima del 2035.

Come afferma Svimez nel Rapporto 2024: “Senza correttivi immediati e scelte politiche ambiziose, gli effetti sulla tenuta del sistema scolastico saranno dirompenti, portando a rischio di chiusura i presidi scolastici nelle aree a maggior degiovanimento. Per il solo ciclo della primaria, il rischio è concreto per circa 3.000 comuni italiani, il 38% del totale (...) localizzati nella maggior parte dei casi nelle aree interne di tutto il Paese. In questi comuni si contano meno di 125 alunni della primaria: un numero sufficiente solo per una ‘piccola scuola’”. Complessivamente, i bambini che frequentano l'unica piccola scuola del proprio comune sono circa 188.000, l'8,4% degli alunni (6–10 anni) residenti in tutto il territorio nazionale.

Svimez evidenzia inoltre come la dotazione di infrastrutture scolastiche sia profondamente disuguale a livello territoriale: meno di un bambino su tre nel Mezzogiorno frequenta una scuola dotata di mensa, meno di uno su due una con presenza di palestra. Al Sud, trasporti inadeguati, scarse mense scolastiche e materiali didattici insufficienti penalizzano ulteriormente i percorsi formativi, contribuendo al depauperamento del capitale umano e alimentando saldo migratorio negativo di giovani qualificati e contrazione delle iscrizioni universitarie.

4.1.6 Qualità delle nuove generazioni, dispersione e NEET: un vincolo alla competitività

Le nuove generazioni raggiungono titoli di studio maggiori rispetto alle precedenti. Tuttavia, relativamente alla fascia 25–34 anni, nel 2023 l'80% risulta aver conseguito almeno un diploma di scuola secondaria superiore e il 30% la laurea (contro una media UE-27 vicina al 45%). La percentuale di giovani tra i 18 e i 24 che hanno lasciato precocemente gli studi (dato 2023) resta elevata e presenta differenze territoriali e sociali marcate; analogamente, la condizione di NEET

è strettamente legata alla dispersione esplicita e implicita e costituisce un rischio di esclusione con ricadute a lungo termine sull'integrazione lavorativa e sociale.

La combinazione di debolezza demografica e percorsi formativi caratterizzati da una bassa percentuale, rispetto al resto d'Europa, di diplomati ben formati e laureati delle coorti italiane che entrano nel mondo del lavoro, rappresenta un vincolo significativo allo sviluppo e alla competitività delle aziende italiane. Diventa quindi prioritario e urgente contrastare il calo quantitativo delle giovani generazioni rafforzandone la qualità, attraverso il miglioramento delle condizioni lungo tutto il percorso di transizione scuola-lavoro.

Le dinamiche demografiche descritte delineano un quadro in cui il rafforzamento del capitale umano non è solo una scelta di policy, ma una condizione di sostenibilità. In questo contesto, le migrazioni diventano una componente sempre più rilevante sia per la consistenza numerica delle nuove generazioni sia per la composizione della popolazione scolastica. Il capitolo successivo approfondisce quindi il ruolo delle dinamiche migratorie e le implicazioni per percorsi educativi, integrazione e mercato del lavoro.

4.2 Migrazioni e integrazione: implicazioni per percorsi educativi e mercato del lavoro

di G.C. Blangiardo - coordinatore scientifico dell'Organismo Nazionale di Coordinamento per le Politiche di Integrazione – Estratti

Le migrazioni internazionali si configurano sempre più come una realtà strutturale del nostro tempo, espressione di un “mondo in movimento” e alimentate da differenziali persistenti nelle condizioni di vita. Per molte persone la scelta migratoria è progettata come **radicamento duraturo** nei luoghi di destinazione, con processi di ricambio generazionale e dinamiche di “catena migratoria” legate a reti familiari e relazionali.

In Italia la presenza straniera si è consolidata tra la fine del XX secolo e l'inizio del nuovo Millennio ed è oggi una componente numericamente consistente e percepita nella sua “normalità”. Proprio per questo, il tema dell'integrazione non può essere trattato come questione separata o emergenziale: riguarda **diritti fondamentali**, **coesione sociale** e, in un Paese attraversato da un forte declino demografico, anche la **tenuta di equilibri economici** (mercato del lavoro e welfare).

Secondo una definizione ormai consolidata, l'integrazione va letta come processo multidimensionale e non come assimilazione, ma costruzione di condizioni reali perché la persona immigrata sia riconosciuta come soggetto pieno (non “individuo astratto e fungibile”), capace di partecipazione e mobilità sociale.

4.2.1 Quadro della presenza straniera e traiettorie generazionali

Al 1° gennaio 2024, l'ISTAT rileva **5.307.598** stranieri residenti in Italia, pari a circa **il 9%** della popolazione complessiva; oltre il 70% è costituito da cittadini non comunitari. La popolazione straniera presente oggi è l'esito di circa mezzo secolo di storia migratoria: dagli anni Ottanta l'Italia diventa meta di immigrazione, con una "era dell'immigrazione" che prende slancio negli anni Novanta. Nel tempo, alle prime generazioni si sono affiancate **secondo generazioni** sempre più consistenti e ormai adulte, con l'emergere delle terze generazioni e un numero crescente di nuovi cittadini, spesso con doppia cittadinanza.

4.2.2 I giovani con background migratorio: scelte educative, orientamento e rischi di diseguaglianza

Il tema migratorio interseca direttamente la transizione istruzione/formazione-lavoro perché incide sulla composizione della popolazione scolastica e, soprattutto, perché si associa a vulnerabilità specifiche nelle scelte e negli esiti dei percorsi.

Evidenze statistiche mostrano differenze nelle traiettorie: gli studenti stranieri risultano più orientati verso istituti tecnici e professionali e presentano una quota più alta di indecisione. Anche quando le intenzioni sono elevate, non sempre si traducono in scelte effettive: permane una concentrazione nei percorsi tecnici e professionali, dove la loro presenza è strutturalmente più alta. Inoltre, la quota di chi intende iscriversi all'università risulta più bassa tra gli stranieri rispetto agli italiani, e la condizione economica familiare amplifica le disparità: nelle famiglie con difficoltà economiche crescono orientamento ai professionali e incertezza sul futuro, fattori che pesano in modo particolare sui giovani con background migratorio (Figura 1).

E CITTADINANZA. ANNI 2018-2023

(valori percentuali)

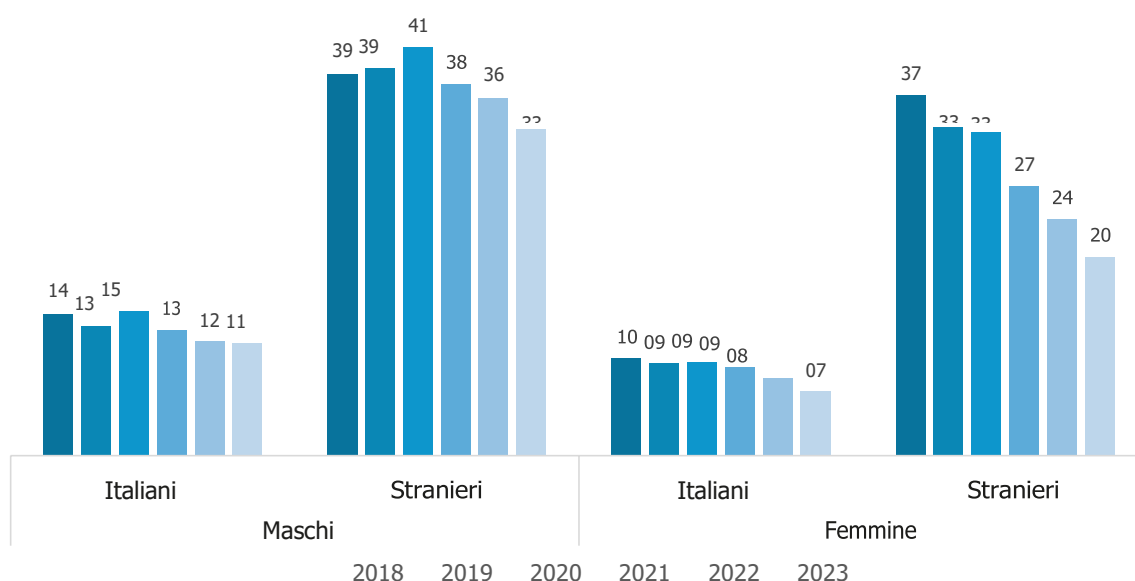


Figura 1 - Giovani 18–24 anni usciti precocemente dal sistema di istruzione e formazione per genere e cittadinanza (anni 2018–2023, valori %). Fonte: ISTAT, Forze di lavoro.

Queste evidenze suggeriscono una conclusione operativa: **l'orientamento** non può essere episodico o meramente informativo, ma deve diventare un servizio continuo, capace di accompagnare scelte e transizioni, riducendo la “canalizzazione” verso percorsi percepiti come meno rischiosi o più accessibili nel breve periodo, e contrastando la riproduzione intergenerazionale delle disuguaglianze.

4.2.3 Famiglia, giovani e integrazione: due cardini da tenere insieme

Nella prospettiva dell'integrazione, assumono particolare rilievo due dimensioni: **famiglia** e **giovani**. Esse sono fondamentali per coniugare stabilità/radicamento e progettualità della scelta migratoria e rappresentano i due cardini di una prospettiva di piena integrazione nella società ospite.

La scuola e i servizi educativi diventano qui un'infrastruttura decisiva: non soltanto per l'apprendimento, ma per la costruzione di capitale sociale, aspirazioni, appartenenza e mobilità.

4.2.4 Lavoro, competenze e valorizzazione del capitale umano immigrato

Un secondo approfondimento riguarda il lavoro: da un lato il potenziale offerto dal livello di formazione scolastica della componente immigrata e le differenze con cui tale potenziale si concretizza; dall'altro gli skill che caratterizzano l'impiego della componente straniera occupata nel mercato del lavoro italiano.

In un contesto di forte declino demografico, l'integrazione non riguarda soltanto l'equità, ma anche la capacità del Paese di **valorizzare competenze**, ridurre segmentazione e mismatch, sostenere produttività e servizi. Ciò implica, in chiave di policy, una maggiore attenzione a:

- riconoscimento e spendibilità dei percorsi formativi;
- raccordo tra formazione, domanda territoriale di lavoro e canali regolari d'ingresso;
- politiche attive e servizi di accompagnamento, con attenzione a giovani e seconde generazioni.

Se le migrazioni contribuiscono a ridisegnare la composizione della popolazione scolastica e attiva, il loro impatto concreto dipende anche da *dove* si insediano persone e famiglie e dalla capacità dei territori di offrire servizi e opportunità. Il tema territoriale diventa quindi decisivo: lo spopolamento delle aree interne amplifica le disuguaglianze di accesso a scuola, formazione e lavoro e mette sotto pressione i presidi educativi. È su questo punto che si concentra il capitolo seguente.

4.3 Spopolamento e aree interne: accesso ai servizi, opportunità e filiere locali

di C. Risso; M. Giuntoli

Lo spopolamento delle aree interne rappresenta una delle principali sfide strutturali che il Paese è chiamato ad affrontare nei prossimi decenni. Non è una dinamica transitoria: incide sulla coesione territoriale, sull'equilibrio demografico, sulla sostenibilità ambientale e sulla qualità dello sviluppo nazionale. Le aree interne coprono una porzione ampia del territorio e ospitano una parte rilevante del patrimonio naturale, culturale e produttivo, ma hanno subito processi progressivi di marginalizzazione economica, sociale e istituzionale, determinati in larga misura dalla distanza dai servizi essenziali e dai principali poli di sviluppo.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) ha rappresentato un passaggio fondamentale perché ha riconosciuto questa questione come priorità di policy, superando una visione assistenziale e promuovendo un approccio place-based fondato sull'integrazione tra servizi di cittadinanza e strategie di sviluppo locale. Tuttavia, i dati più recenti mostrano come il declino demografico continui a interessare in modo significativo questi territori, rendendo necessario un ulteriore salto di qualità delle politiche pubbliche.

4.3.1 Perché la scuola è una leva strategica nelle aree interne

In questo contesto, scuola e formazione assumono un ruolo strategico: non soltanto come servizi essenziali da garantire, ma come infrastrutture immateriali capaci di incidere sulle scelte di vita, rafforzare il capitale umano locale e contribuire a costruire nuove traiettorie di sviluppo. Investire in istruzione e formazione nelle aree interne significa intervenire sulle cause profonde dello spopolamento e non soltanto sui suoi effetti.

Il CNEL, come luogo istituzionale di composizione e sintesi tra interessi economici e sociali, è chiamato a sottolineare questa dimensione trasversale: le politiche educative e formative sono “abilitanti” rispetto alle strategie di rigenerazione territoriale.

4.3.2 Cause strutturali dello spopolamento e loro impatto su istruzione/formazione

Lo spopolamento delle aree interne è il risultato di fattori che si rafforzano reciprocamente:

1. **Dinamiche demografiche:** denatalità, invecchiamento e migrazioni selettive dei giovani verso città o estero determinano impoverimento di capitale umano e sociale, alimentando un circolo vizioso in cui la riduzione della popolazione rende più difficile mantenere servizi e infrastrutture.
2. **Accesso ai servizi essenziali:** istruzione, sanità e mobilità sono spesso più distanti (in senso fisico e temporale) dai poli di offerta, soprattutto nei comuni periferici e ultra-periferici. La rarefazione dei servizi scolastici, dovuta anche ad accorpamenti e chiusure, incide direttamente sulle scelte delle famiglie e sulla possibilità di attrarre o trattenere popolazione giovane.
3. **Mercato del lavoro debole e poco diversificato:** opportunità occupazionali limitate, spesso a bassa qualificazione; mismatch tra competenze disponibili e fabbisogni produttivi; fragilità dei sistemi imprenditoriali locali, con conseguente spinta dei giovani

qualificati verso altri territori.

4. **Dimensione culturale e simbolica:** la rappresentazione delle aree interne come luoghi “senza futuro” riduce aspettative individuali e collettive, indebolendo la propensione a investire e innovare e rendendo più fragile l’idea di un progetto di vita stabile.

4.3.3 Scuola come presidio territoriale e fattore di coesione

La scuola nelle aree interne non è solo un “servizio”: è un **presidio** che può contribuire alla coesione e alla rigenerazione. Per questo, le politiche educative territoriali devono tendere a:

- garantire continuità e qualità dell’offerta (anche con modelli organizzativi flessibili),
- rafforzare connessioni con formazione professionale, imprese e filiere locali,
- valorizzare competenze per nuove economie territoriali (digitale, servizi di prossimità, turismo sostenibile, agricoltura di qualità, transizione ecologica),
- integrare istruzione, mobilità e servizi sociali in una logica realmente place-based.

Le evidenze su demografia, migrazioni e aree interne convergono su un punto: il Paese deve “fare di più con meno”, perché le nuove generazioni si riducono e le disuguaglianze territoriali rischiano di ampliarsi. In questo quadro, diventa decisivo collegare scuola e formazione alla domanda reale di competenze, evitando che mismatch e carenza di opportunità alimentino ulteriormente fuga di capitale umano e marginalizzazione. La Parte successiva affronta quindi la domanda: *“Quali competenze chiede il sistema produttivo e perché cresce il mismatch, e quali implicazioni derivano per la programmazione formativa?”*

PARTE IV — LA DOMANDA: COSA CHIEDE IL SISTEMA PRODUTTIVO E PERCHÉ CRESCE IL MISMATCH

Dopo avere ricostruito i vincoli strutturali (demografia, migrazioni, aree interne), questa Parte entra nel merito della **domanda di competenze** espressa dal sistema produttivo e del perché, negli ultimi anni, il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro sia diventato una criticità strutturale. Il focus è duplice: (i) descrivere il mismatch nelle sue diverse componenti (quantitativa e qualitativa) e (ii) evidenziare quali filiere formative risultano oggi decisive per ridurre il divario, con particolare attenzione a istruzione tecnica e professionale, ITS Academy e raccordi con l’università.

5. MISMATCH DOMANDA/OFFERTA E FABBISOGNI 2025–2029: EVIDENZE E IMPLICAZIONI

di A. Balsamo

5.1 Il mismatch in Italia: un fenomeno strutturale

Il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro in Italia ha assunto carattere strutturale e si manifesta sia come carenza quantitativa di persone disponibili, sia come mismatch qualitativo tra competenze richieste e competenze effettivamente possedute. Le evidenze più recenti richiamate in questo contributo provengono da due fonti principali: l'**Indagine Lavoro 2025** del Centro Studi Confindustria e il **Rapporto Excelsior 2025–2029** di Unioncamere.

Secondo l'Indagine CSC 2025, il **67,8%** delle imprese segnala difficoltà nel reperire figure professionali; la quota sale al **72,9%** nell'industria manifatturiera. In alcuni comparti strategici del Made in Italy — come meccanica di precisione, mecatronica, chimica e biomedicale — le aziende dichiarano di non riuscire a coprire **tra il 40% e il 60%** delle posizioni aperte. Queste difficoltà si accompagnano a un quadro macroeconomico che merita attenzione: nel biennio 2023–2024 l'occupazione cresce (circa **+2,4%** complessivo, con incremento soprattutto in servizi e costruzioni), ma nello stesso periodo si registra un calo del valore aggiunto (**–2,7%** tra 2021 e 2024), facendo emergere un possibile fenomeno di “occupazione senza crescita”.

Nel merito delle competenze mancanti, l'indagine segnala come principali criticità le competenze **tecniche (57,1%)** e **manuali (46,3%)**, seguite da competenze trasversali (18,5%) e competenze digitali avanzate (18,4%) – (Grafico 5B).

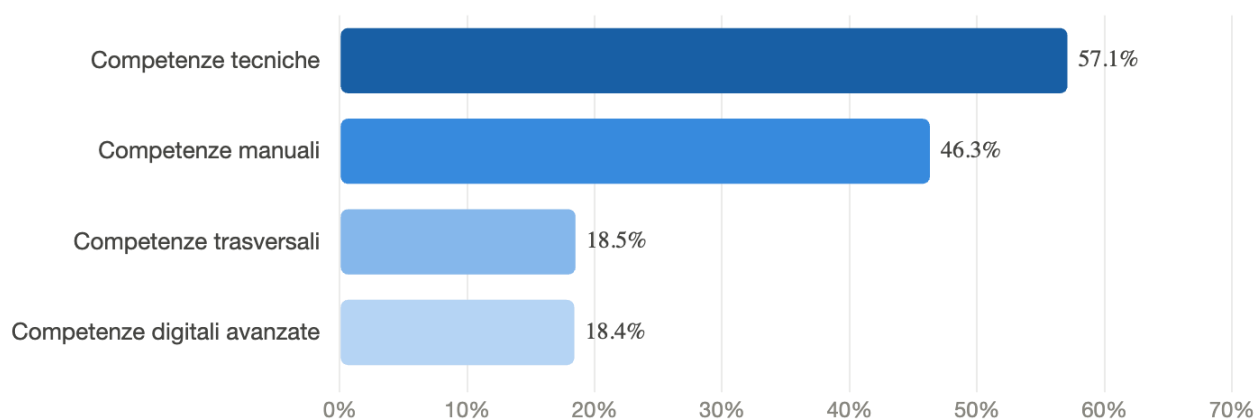


Grafico 5-B. Tipologie di competenze mancanti segnalate dalle imprese con difficoltà di reperimento (% sul totale delle rispondenti). Fonte: Indagine Lavoro CSC 2025.

Il dato rilevante, in chiave di policy, è che le imprese non restano passive: l'**84,1%** di quelle che dichiarano difficoltà adotta contromisure, investendo in formazione interna (56%), ricorrendo a consulenze o collaborazioni esterne (52,9%) e ampliando i bacini di ricerca (40,2%) – (Grafico 5E).

Rapporto sulla transizione scuola-lavoro

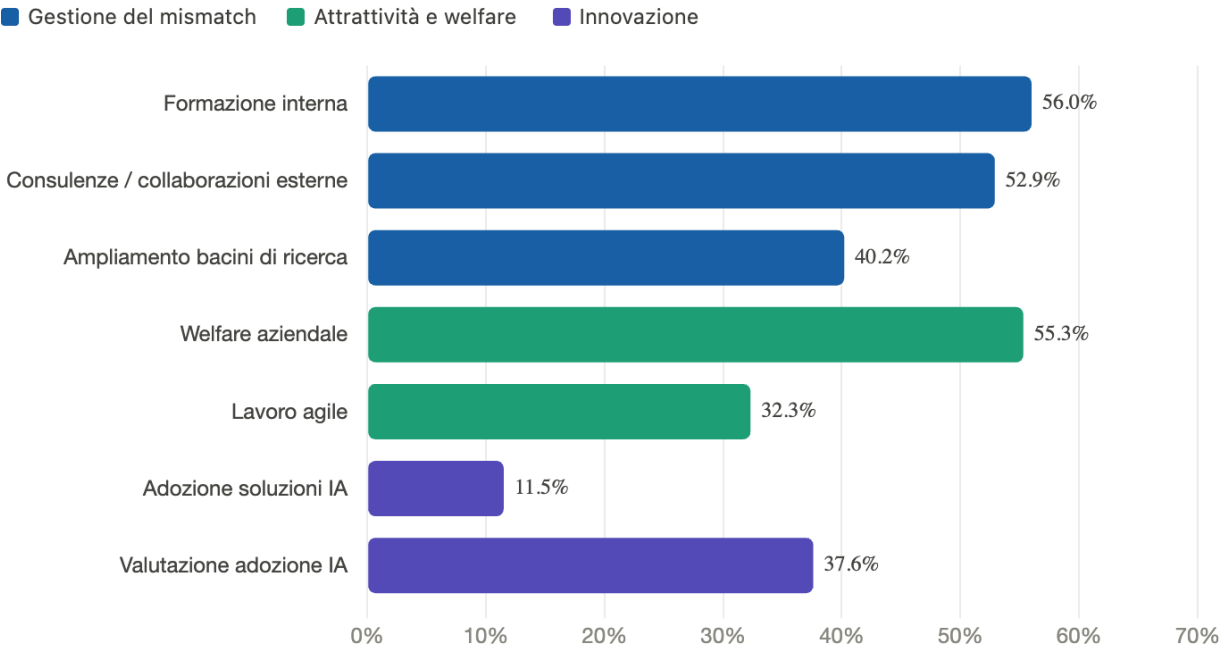


Grafico 5-E. Misure adottate dalle imprese in risposta al mismatch occupazionale, per categoria di intervento (% sul totale delle imprese rispondenti). Il dato sull'adozione di IA si riferisce all'intero campione; le altre percentuali riguardano le imprese con difficoltà di reclutamento. Fonte: Indagine Lavoro CSC 2025.

Non meno importante è il segnale che riguarda il rapporto con il sistema educativo: una quota non trascurabile di imprese avvia collaborazioni con scuole, ITS e percorsi di tirocinio. L’ampiezza di queste collaborazioni resta disomogenea (più frequenti con scuole tecniche e leFP, presenti con ITS, più contenute con università), ma indicano una direzione chiara: il mismatch non è risolvibile solo “azienda per azienda”, bensì richiede relazioni più stabili tra formazione e impresa.

Indicatore	Valore	Fonte	Note
Difficoltà di reclutamento			
Imprese con difficoltà a reperire figure professionali	67,8%	CSC 2025	Quota complessiva
Difficoltà nel manifatturiero	72,9%	CSC 2025	Superiore alla media generale
Posizioni aperte non coperte nei settori strategici	40–60%	CSC 2025	Meccanica di precisione, mecatronica, chimica, biomedicale
Competenze mancanti			
Competenze tecniche	57,1%	CSC 2025	Prima criticità segnalata

Rapporto sulla transizione scuola-lavoro

Competenze manuali	46,3%	CSC 2025	Seconda criticità segnalata
Competenze trasversali	18,5%	CSC 2025	
Competenze digitali avanzate	18,4%	CSC 2025	
Risposte aziendali e adattamento organizzativo			
Imprese che adottano contromisure	84,1%	CSC 2025	Tra quelle con difficoltà di reperimento
Formazione interna	56,0%	CSC 2025	
Consulenze / collaborazioni esterne	52,9%	CSC 2025	
Ampliamento bacini di ricerca	40,2%	CSC 2025	
Welfare aziendale	55,3%	CSC 2025	
Lavoro agile	32,3%	CSC 2025	Soprattutto servizi e grandi imprese
Adozione soluzioni di intelligenza artificiale	11,5%	CSC 2025	+ 37,6% in fase di valutazione

Tabella 5-A1. Principali evidenze sul mismatch occupazionale in Italia: difficoltà di reperimento, competenze mancanti e risposte aziendali. Fonte: Indagine Lavoro, Centro Studi Confindustria 2025.

La stessa conclusione emerge dalla lettura prospettica di Excelsior 2025–2029. Il Rapporto stima per i prossimi cinque anni un fabbisogno complessivo tra **3,3 e 3,7 milioni** di lavoratori. Su base annua, ciò si traduce in una richiesta significativa di capitale umano lungo tutte le filiere formative: si stimano **247–268 mila** laureati o diplomati ITS Academy (circa il 38% del totale), **185–216 mila** diplomati liceali e tecnici (quasi il 50%) e **125–146 mila** figure con titolo leFP (12,5%) – (Grafico 5-C).

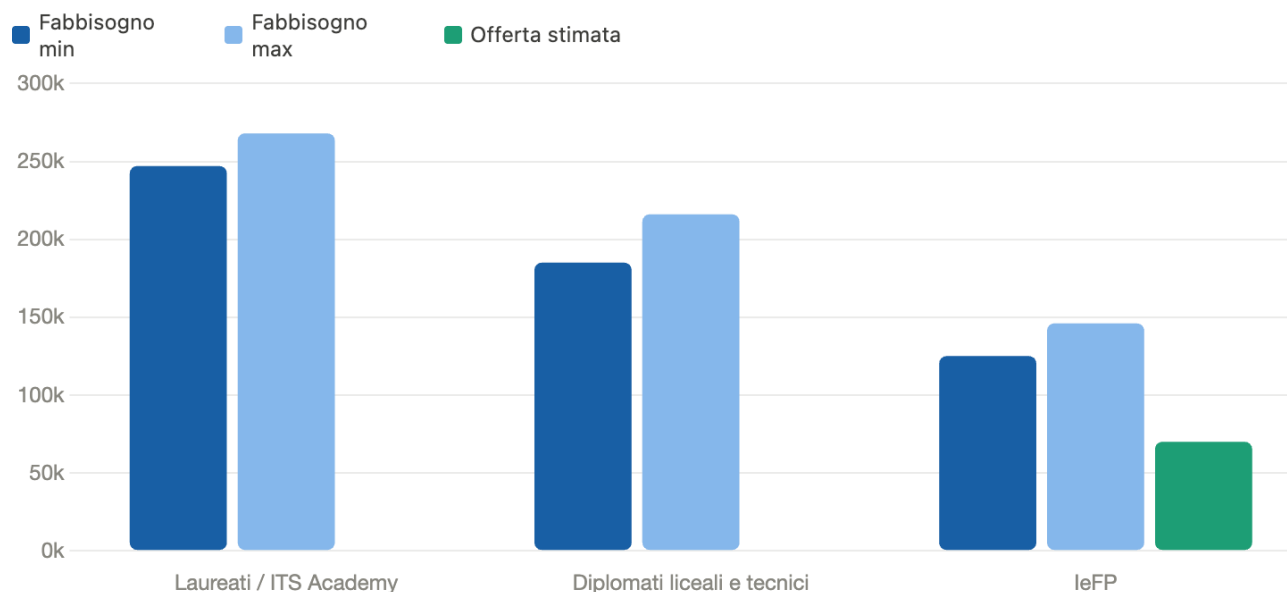


Grafico 5-C. Fabbisogno annuo di capitale umano per filiera formativa (valori in migliaia) e offerta stimata disponibile. L'offerta leFP è l'unica con stima esplicita nel testo (~70 mila su 125–146 mila richiesti). Fonte: Rapporto Excelsior 2025–2029, Unioncamere.

Tuttavia, l'offerta formativa non appare in grado di colmare tali fabbisogni in modo equilibrato. Excelsior segnala carenze rilevanti in ambito STEM (con deficit annui stimati tra 9 e 18 mila, in particolare in ingegneria industriale, informatica e discipline matematico-fisiche), in area economico-statistica (12–17 mila annui) e nel settore sanitario (7–8 mila annui). Simmetricamente, si osserva un eccesso relativo in alcune discipline umanistiche, psicologiche e giuridiche, che aumenta il rischio di sotto-occupazione qualificata. Al di sotto del livello universitario, lo squilibrio riguarda anche l'istruzione tecnica e professionale: il gap annuo può arrivare fino a **32 mila** diplomati mancanti, mentre nella filiera leFP, a fronte di fabbisogni annui compresi tra 125 e 146 mila, l'offerta si attesterebbe intorno a 70 mila, con copertura circa dimezzata e mismatch elevati in indirizzi come edilizia, logistica e ristorazione (*Grafico 5-D*).

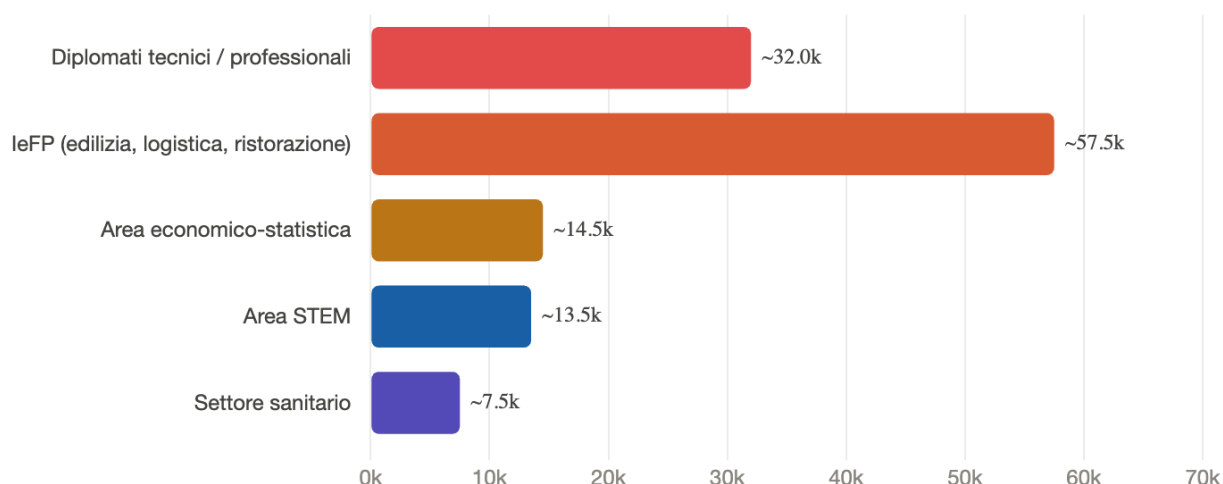


Grafico 5-D. Gap annuo stimato tra fabbisogno e offerta formativa per area disciplinare (migliaia di unità; valori medi degli intervalli indicati nel Rapporto Excelsior 2025–2029). Il dato sui diplomati tecnici e professionali si riferisce al complesso della filiera secondaria. Fonte: Rapporto Excelsior 2025–2029, Unioncamere.

Queste dinamiche generano un paradosso noto ma ancora irrisolto: la coesistenza di giovani che faticano a trovare lavoro stabile e imprese che non reperiscono le figure necessarie. In prospettiva, ciò rischia di rallentare transizioni decisive (digitale, IA, green) e di mettere sotto pressione anche settori essenziali come la sanità, in un contesto già reso critico dall'invecchiamento della popolazione.

Per completare il quadro, il contributo richiama anche un tema di adattamento organizzativo e attrattività delle imprese. Molte aziende stanno intervenendo su welfare e organizzazione del lavoro: oltre la metà (55,3%) ha introdotto misure di welfare aziendale, il 32,3% utilizza strumenti di lavoro agile (soprattutto nei servizi e nelle grandi imprese). Sul fronte dell'innovazione, l'11,5% delle imprese ha adottato soluzioni di intelligenza artificiale e un ulteriore 37,6% ne valuta l'introduzione; ma, proprio qui, emerge un ulteriore nodo: la difficoltà di disporre delle professionalità interne necessarie a governare l'adozione dell'IA. Ne deriva che l'innovazione, se non accompagnata da capitale umano adeguato, può diventare un moltiplicatore di divari tra imprese e territori.

Indicatore	Valore	Fonte	Note
Fabbisogno di capitale umano 2025–2029			
Fabbisogno totale stimato (quinquennio)	3,3–3,7 milioni	Excelsior 2025–29	
Laureati / diplomati ITS Academy (annuo)	247–268 mila	Excelsior 2025–29	≈ 38% del fabbisogno annuo totale
Diplomati liceali e tecnici (annuo)	185–216 mila	Excelsior 2025–29	≈ 50% del fabbisogno annuo totale
Figure con titolo leFP (annuo)	125–146 mila	Excelsior 2025–29	≈ 12,5% del fabbisogno annuo totale
Gap tra fabbisogno e offerta formativa			
Deficit annuo area STEM	9–18 mila	Excelsior 2025–29	Ingegneria industriale, informatica, matematica e fisica
Deficit annuo area economico-statistica	12–17 mila	Excelsior 2025–29	
Deficit annuo settore sanitario	7–8 mila	Excelsior 2025–29	Criticità amplificata dall'invecchiamento demografico
Gap annuo diplomati tecnici e professionali	fino a 32 mila	Excelsior 2025–29	
Copertura offerta leFP sul fabbisogno	~70 mila su 125–146 mila richiesti	Gap critico	Copertura circa dimezzata; mismatch elevati in edilizia, logistica, ristorazione

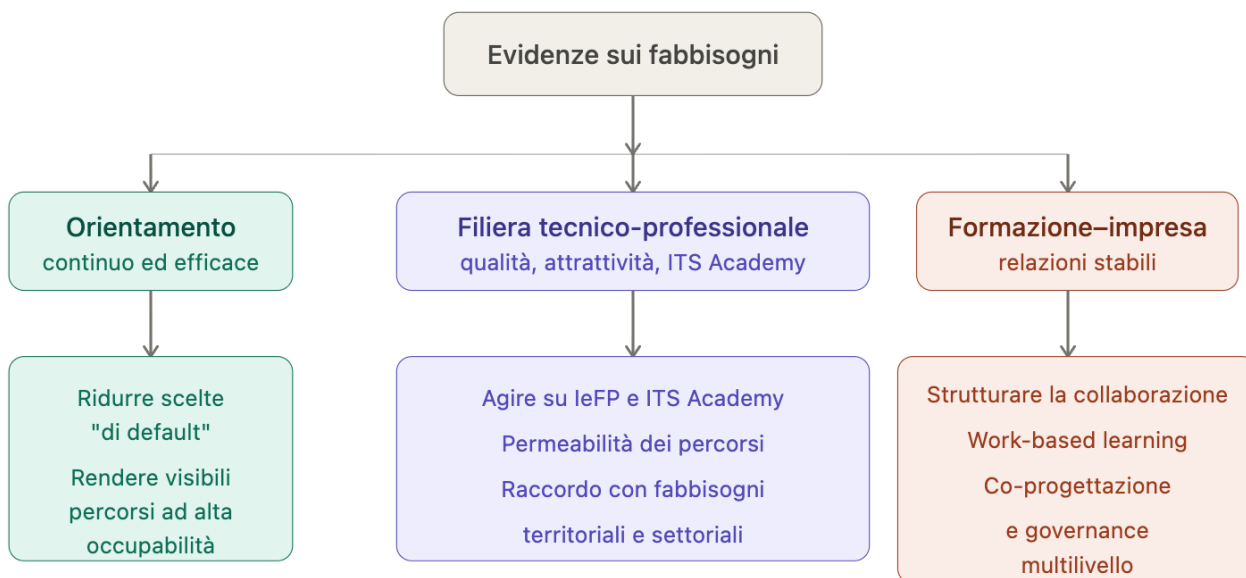
Tabella 5-A2. Fabbisogno di capitale umano e gap dell'offerta formativa in Italia nel quinquennio 2025–2029. Fonte: Rapporto Excelsior 2025–2029, Unioncamere–Ministero del Lavoro.

5.2 Implicazioni operative per la programmazione formativa e per le politiche

Le evidenze esposte portano a tre implicazioni operative che il Rapporto riprenderà nelle Parti successive. La prima riguarda l'**orientamento**: l'intensità dei fabbisogni tecnici e professionalizzanti rende indispensabile un orientamento più efficace e continuo, capace di rendere visibili opportunità e percorsi con alta occupabilità e di ridurre scelte "di default" che spesso si trasformano in ritardi, interruzioni o inserimenti lavorativi fragili. La seconda riguarda il rafforzamento della **filiera tecnico-professionale** e dei raccordi con ITS Academy: i gap segnalati su tecnici, professionali e leFP rendono prioritario agire su qualità, attrattività e permeabilità dei percorsi, oltre che sulla capacità di collegarli a fabbisogni territoriali e settoriali. La terza riguarda le **relazioni stabili tra formazione e impresa**: i segnali di collaborazione già presenti vanno strutturati, evitando che restino iniziative episodiche; ciò richiede standard minimi, qualità del work-based learning e un ruolo più chiaro delle imprese nella co-progettazione, dentro una governance multilivello.

§ 5.2 — Implicazioni operative

Tre aree di intervento derivate dalle evidenze sui fabbisogni



PARTE V — ARCHITETTURA ISTITUZIONALE E MODELLI

Questa Parte ricostruisce l'**assetto istituzionale e normativo** entro cui si collocano istruzione, formazione professionalizzante e politiche attive del lavoro, con particolare attenzione alle aree in cui la governance multilivello incide direttamente sull'effettività dei diritti e sull'efficacia delle politiche. Le evidenze emerse nelle Parti precedenti – in termini di apprendimenti, dispersione (esplicita e implicita), fragilità di percorso, crisi demografica e mismatch – mostrano infatti che il problema non è soltanto "di offerta formativa", ma anche di **coordinamento tra livelli di governo, strumenti e responsabilità**.

Il capitolo di inquadramento giuridico chiarisce l'evoluzione del **diritto-dovere all'istruzione e formazione** e il ruolo che l'ordinamento assegna alla **leFP** e, più in generale, ai percorsi professionalizzanti nel sistema educativo nazionale, evidenziando le implicazioni della riforma costituzionale del 2001 e la centralità dei **livelli essenziali delle prestazioni (LEP)** per garantire uniformità e pari opportunità sul territorio. In parallelo, il punto di vista delle Regioni consente di leggere condizioni di attuazione, criticità operative e priorità di sistema della leFP e dei raccordi con l'istruzione professionale e tecnica. La Parte affronta inoltre i meccanismi di coordinamento e programmazione Stato–Regioni, indispensabili per trasformare una pluralità di segmenti in una filiera realmente integrata.

In chiusura, la comparazione internazionale dei modelli di Vocational Education and Training (VET) offre una “fotografia esterna” utile a valutare **qualità, governance, attrattività e trasferibilità** di soluzioni adottate in altri contesti, evidenziando elementi che possono rafforzare la filiera professionalizzante italiana, anche in connessione con le transizioni digitale e verde.

6. ORDINAMENTO, GOVERNANCE E RIPARTO DELLE COMPETENZE: QUADRO NAZIONALE E RACCORDI

6.1 Inquadramento giuridico e profili di sistema

del Prof. G. Salerno

La Costituzione repubblicana, dopo aver sancito che “la scuola è aperta a tutti”, disciplina l'istruzione obbligatoria e gratuita almeno per l'istruzione inferiore, e riconosce, al contempo, il diritto dei “capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi” a raggiungere i gradi più alti degli studi.

Ne discende che, fermi alcuni elementi inderogabili (durata minima e gratuità), il contenuto concreto dell'obbligo di istruzione e il suo collegamento con il diritto all'istruzione sono stati storicamente affidati alla discrezionalità del legislatore, che nel corso dell'esperienza repubblicana ne ha progressivamente rimodulato significato, durata e strumenti di attuazione.

In una prima fase, l'istruzione obbligatoria è stata concepita come obbligo essenzialmente "scolastico", concentrato nei percorsi delle istituzioni scolastiche. Prima del 1962, accanto alla scuola secondaria di primo grado convivevano percorsi con finalità di avviamento professionale. L'istituzione della scuola media unificata (legge n. 1859/1962) ha segnato una svolta: viene soppressa la scuola di avviamento professionale e l'istruzione obbligatoria viene ricondotta a un unico percorso, nella convinzione che una differenziazione precoce – immediatamente dopo la primaria – rischiasse di riprodurre e consolidare discriminazioni sociali di fatto, destinando alcuni studenti a traiettorie di prosecuzione negli studi e altri a percorsi con minori opportunità di accesso ai gradi più elevati.

Questa impostazione viene però superata quando maturano due cambiamenti decisivi. Da un lato, tra la fine del secolo scorso e i primi anni Duemila, il legislatore avvia una riconfigurazione dell'istruzione obbligatoria: non solo ne estende la durata oltre la conclusione del primo ciclo, ma soprattutto ammette che l'assolvimento possa avvenire anche attraverso percorsi erogati da istituzioni formative, non riconducibili esclusivamente alla scuola. Dall'altro lato, la riforma costituzionale del 2001 riconosce formalmente l'istruzione e formazione professionale quale ambito di competenza regionale e, allo stesso tempo, la colloca nell'area complessiva dell'"istruzione" (art. 117 Cost.), legittimando così un sistema che – almeno sul piano dei principi – considera leFP e percorsi scolastici come due canali paralleli e di pari dignità nel sistema educativo nazionale. In questo nuovo assetto, l'leFP "iniziale" (successiva al primo ciclo) assume un ruolo nella configurazione dell'istruzione obbligatoria: l'assolvimento nei percorsi di leFP non dovrebbe più essere letto come stigmatizzazione sociale, bensì come esercizio di libertà e autonomia nelle scelte educative.

Nel percorso evolutivo recente, alcune tappe sono particolarmente significative. Le innovazioni del 1999 (legge n. 9/1999 e l'"obbligo formativo" della legge n. 144/1999) costituiscono una fase di transizione verso un modello più ampio. Il quadro viene poi ridefinito con la legge n. 53/2003 e, soprattutto, con il d.lgs. n. 226/2005, che riformula in modo unitario il tema come "diritto all'istruzione e formazione e correlativo dovere". In questa prospettiva, la Repubblica assicura a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età; tale diritto-dovere si realizza nel complesso delle istituzioni scolastiche e formative e anche mediante apprendistato, e deve essere garantito secondo livelli essenziali di prestazione (LEP) definiti a norma dell'art. 117 Cost.

La questione dei LEP e della capacità effettiva di assicurare in modo uniforme l'offerta educativa, soprattutto in ambito leFP, emerge come punto cruciale: in assenza di standard realmente esigibili e di adeguato sostegno finanziario, il diritto-dovere rischia di essere

compreso in porzioni rilevanti del territorio nazionale. In parallelo, l'obbligo di istruzione viene ridefinito (legge n. 296/2006, art. 1, comma 622): l'istruzione diviene obbligatoria per almeno dieci anni ed è finalizzata al conseguimento di un titolo di studio secondario superiore o di una qualifica professionale triennale entro i 18 anni; l'età minima di accesso al lavoro viene elevata a 16 anni, e l'assolvimento dell'obbligo, dopo il primo ciclo, è collegato all'acquisizione di saperi e competenze previste dai primi due anni dei percorsi di secondo ciclo (scolastici o leFP), con possibilità di assolvimento anche mediante apprendistato per la qualifica e il diploma professionale.

In sostanza, l'evoluzione normativa conduce a un modello in cui la leFP non è “alternativa residuale” ma componente ordinamentale del sistema educativo, in un equilibrio intrinsecamente multilivello: Stato titolare di funzioni di indirizzo e norme generali sull'istruzione (oltre che dei LEP), Regioni responsabili di organizzazione e gestione dell'leFP e di porzioni rilevanti della formazione e delle politiche attive.

6.1.1 Il quadro europeo: la Raccomandazione del 24 novembre 2020 sulla IFP

Nel contesto europeo, la Raccomandazione del 24 novembre 2020 sull'Istruzione e Formazione Professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza fornisce linee guida significative per leggere e orientare le politiche nazionali. Le premesse richiamano tre capisaldi: il diritto fondamentale all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea); gli obiettivi dell'Agenda 2030 relativi al pari accesso a istruzione tecnica, professionale e terziaria di qualità e alla crescita delle competenze necessarie per lavori dignitosi; e i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, che riconoscono il diritto all'istruzione inclusiva e di qualità, alla formazione e all'apprendimento permanente, nonché il sostegno attivo all'occupazione.

Su queste basi, la Raccomandazione afferma che sistemi di IFP innovativi e di elevata qualità possono fornire competenze per il lavoro e per lo sviluppo personale e civico, sostenendo l'adattamento alla duplice transizione digitale e verde e contribuendo alla crescita economica e alla coesione sociale. Nel quadro europeo, per IFP si intende l'istruzione e formazione che mira a trasmettere conoscenze, abilità e competenze necessarie per svolgere determinate professioni o, più in generale, per rispondere alle richieste del mercato del lavoro; essa può essere offerta in contesti formali e non formali e a tutti i livelli del quadro europeo delle qualifiche (EQF), inclusi livelli terziari.

La Raccomandazione è ispirata da sei principi: adattabilità dell'IFP ai cambiamenti del mercato del lavoro; centralità di flessibilità e opportunità di progressione; funzione dell'IFP come volano di innovazione e preparazione alle transizioni digitale e verde; attrattività dell'IFP basata su offerta moderna e digitalizzata; promozione delle pari opportunità; cultura della garanzia della qualità.

In termini di obiettivi, si sollecita gli Stati membri a promuovere una politica di IFP che fornisca a giovani e adulti competenze per prosperare in un mercato del lavoro in evoluzione, favorisca inclusività e pari opportunità e sostenga resilienza ed equità sociale, anche valorizzando la

dimensione internazionale dei sistemi europei. Si indicano inoltre target europei (entro il 2025) legati, tra l'altro, all'occupazione dei diplomati IFP e alla diffusione dell'apprendimento basato sul lavoro, nonché alla mobilità per l'apprendimento all'estero.

Sul piano dell'attuazione, la Raccomandazione richiama quattro direttrici di azione, da realizzare con le parti sociali e i portatori di interesse pertinenti: partenariati sostenibili di governance (anche pubblico-privati), utilizzo degli strumenti europei per trasparenza e riconoscimento (EQF, Europass, ESCO e altri), uso strategico dei fondi UE per riforme e investimenti (digitalizzazione e sostenibilità), definizione e verifica delle misure nazionali di implementazione, con adeguate risorse e attenzione alla qualità.

6.1.2 Il sistema educativo nazionale e l'offerta professionalizzante: architettura e snodi

Il sistema educativo di istruzione e formazione italiano discende dalla Costituzione e dalla legislazione di attuazione e si configura come un "sistema" complesso, costruito nel tempo attraverso riforme e sperimentazioni che ne hanno modificato assetti e finalità. All'interno di questo quadro, due innovazioni della riforma costituzionale del 2001 hanno particolare rilievo: il riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni educative e il principio di sussidiarietà orizzontale, che favorisce attività di interesse generale svolte dai cittadini associati, con implicazioni dirette anche per le istituzioni formative accreditate.

Il nucleo costituzionale del sistema poggia su due elementi: da un lato l'obbligo della Repubblica di istituire scuole statali per tutti gli ordini e gradi; dall'altro la libertà di enti e privati di istituire scuole e istituti di educazione, nei limiti fissati dalla legge, con un sistema di requisiti e controlli e con il tema – sempre discusso – degli oneri per lo Stato e dei confini tra divieto di sovvenzione e politiche di sostegno. In questo quadro, la leFP deve essere letta come componente interna all'istruzione (dopo il 2001), cui si estendono, nei limiti della compatibilità, i principi di libertà di insegnamento e diritto all'istruzione, mentre si pone il tema dell'equivalenza e del valore dei titoli e della funzione pubblica di certificazione/accertamento finale.

Quanto all'articolazione dei percorsi, il sistema comprende: scuola dell'infanzia; primo ciclo (primaria e secondaria di primo grado); secondo ciclo, costituito dal sistema statale di istruzione secondaria di secondo grado e dal sistema regionale di leFP; e poi istruzione/formazione post-secondaria e terziaria, universitaria e non universitaria. Nella filiera professionalizzante assumono particolare rilievo: leFP triennale/quadriennale; istruzione professionale e tecnica (quinquennale o in sperimentazioni quadriennali); IFTS (annuale, regionale, in partenariati); ITS Academy (biennali/triennali); e raccordi con università/AFAM.

In questo quadro, il sistema leFP regionale è erogato principalmente da istituzioni formative accreditate, con possibilità di erogazione in "sussidiarietà" da parte degli istituti professionali di Stato in accordo con Regioni e Uffici scolastici regionali. Il tema dell'effettività e uniformità dell'offerta emerge qui con forza: la presenza della leFP non è omogenea sul territorio e ciò

pone un problema di eguaglianza sostanziale nell'accesso a un segmento che l'ordinamento riconosce come parte integrante del diritto-dovere.

Un ulteriore snodo riguarda il rapporto tra istruzione professionale statale (IP) e leFP regionale, che il d.lgs. n. 61/2017 definisce come due sistemi distinti e paralleli dell'istruzione professionalizzante, tra i quali va assicurato raccordo. Nel sistema delineato dal decreto, l'identità professionalizzante dell'IP viene esplicitata attraverso finalità legate a mestieri e professioni strategici, transizione al lavoro e raccordo con modelli europei, con riferimenti a innovazione e personalizzazione dei percorsi.

Nel tempo, si sono anche sviluppati percorsi duali in leFP, sostenuti da investimenti pubblici, che alternano formazione in istituzione e apprendimento in contesti lavorativi, oltre a forme di apprendistato "duale" per qualifica e diploma professionale. Sul versante post-secondario, la IFTS resta un segmento potenzialmente strategico ma ancora poco diffuso e disomogeneo territorialmente; gli ITS Academy mostrano, nei monitoraggi, tassi di occupazione e coerenza elevati, pur in presenza di numeri ancora limitati, e sono stati oggetto di revisione legislativa recente per promuoverne sviluppo e consolidamento.

Infine, la legge n. 121/2024 ha introdotto una sperimentazione di "filiera formativa tecnologico-professionale" (cosiddetta "4+2"), che mira a rafforzare l'interconnessione tra segmenti oggi spesso frazionati o disarticolati della VET italiana, collegando percorsi quadriennali del secondo ciclo e percorsi terziari non universitari, con una forte esigenza di coordinamento tra Stato e Regioni e tra istituzioni scolastiche e formative.

6.1.3 Attività professionalizzanti e politiche attive del lavoro: definizioni e confini

Le attività di istruzione e formazione a connotato professionalizzante sono spesso oggetto di definizioni e acronimi non univoci. A livello UE è consolidata la nozione di Vocational Education and Training (VET), distinta in VET iniziale (I-VET) e continua (C-VET). Nel contesto italiano, invece, la complessità è accresciuta dall'evoluzione delle politiche pubbliche, dalla distribuzione costituzionale delle competenze e dall'intreccio con gli orientamenti europei.

Nel perimetro nazionale, la "formazione professionale" (FP) trova una base storica nella legge n. 845/1978, che la inquadra come strumento di politica attiva del lavoro e la collega alla programmazione economica. Prima della riforma del 2001, il d.lgs. n. 112/1998 amplia la nozione di FP come insieme di interventi volti al primo inserimento, al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionale, includendo formazione continua e altri percorsi che non conducono, di regola, a titoli di studio dell'ordinamento scolastico/universitario, ma a certificazioni e attestazioni.

Con la riforma costituzionale del 2001 si afferma la competenza regionale residuale in tutte le materie non riservate allo Stato e si consolida il ruolo delle Regioni nelle politiche attive del lavoro, comprese numerose azioni formative connesse a riqualificazione e aggiornamento. Anche qui il coordinamento tra livelli istituzionali e la costruzione di reti tra soggetti pubblici e

privati diventano elementi centrali, come mostrano i riordini successivi e gli strumenti promossi in anni recenti.

6.1.4 Una classificazione essenziale e gli strumenti di “referenziazione” delle qualifiche

Per ricomporre in modo leggibile la pluralità delle attività, si può adottare una distinzione utile anche in chiave di Rapporto:

- **Istruzione e formazione professionalizzante ordinamentale**, che comprende i percorsi rivolti al conseguimento di titoli ricompresi nell’ordinamento del sistema nazionale di istruzione e formazione (ad esempio: leFP, IP, IFTS, ITS Academy, filiera tecnologico-professionale).
- **Formazione professionalizzante non ordinamentale**, che comprende percorsi che si concludono con certificazioni o attestati di competenza, frequenza, qualificazione, specializzazione o abilitazione non ricompresi nell’ordinamento dei titoli di studio (ad esempio: formazione continua/permanente, formazione regolamentata, formazione nelle politiche attive).

A supporto di questa ricomposizione sono rilevanti gli strumenti di referenziazione e trasparenza delle qualifiche: il Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF), i dispositivi europei e internazionali per il riconoscimento e la comparazione, e, sul piano nazionale, i quadri e gli standard per riconoscimento, validazione e certificazione delle competenze. Questi strumenti sono essenziali per rendere “leggibile” e trasferibile l’offerta formativa e i suoi risultati di apprendimento, soprattutto quando si intende costruire una filiera che consenta passaggi, progressione e mobilità.

L’inquadramento giuridico chiarisce l’architettura dei percorsi e la natura multilivello della leFP, evidenziando la centralità dell’effettività dei diritti e degli standard minimi. Su questa base, il contributo che segue propone il “punto di vista delle Regioni”, mettendo a fuoco criticità operative e linee di intervento realistiche, con un’attenzione particolare alla costruzione di strumenti normativi e programmatori regionali coerenti e misurabili.

6.2 Il punto di vista delle Regioni su leFP e sistema integrato: condizioni di efficacia e attuazione

di F. Ponte con il contributo delle Regioni

6.2.1 Perché la leFP è uno snodo cruciale

L’istruzione e formazione professionale (leFP) rappresenta un nodo cruciale delle politiche pubbliche italiane perché opera nel punto di intersezione tra sistema educativo, politiche attive del lavoro e strategie di sviluppo economico e sociale. Il suo rilievo cresce in un contesto segnato da trasformazioni profonde che ridefiniscono rapidamente i fabbisogni di competenze e impongono nuove sfide di inclusione, coesione sociale e qualità dell’occupazione.

Sotto il profilo costituzionale, la leFP si colloca nelle competenze residuali regionali ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. A differenza dell'istruzione scolastica, riconducibile a competenze statali esclusive o concorrenti, la leFP è affidata alle Regioni nella sua dimensione ordinamentale e organizzativa, con la conseguenza che il livello territoriale risulta decisivo per cogliere fabbisogni locali, in stretto rapporto con il tessuto produttivo e le caratteristiche socio-economiche delle comunità. Al tempo stesso, la leFP si trova in una “zona grigia” rispetto ad altre competenze: istruzione, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), standard nazionali ed europei di qualificazione e, più in generale, l'intreccio con politiche attive del lavoro. Ne deriva un quadro istituzionale complesso in cui l'autonomia regionale deve coesistere con l'esigenza di garantire standard uniformi e diritti esigibili sull'intero territorio nazionale.

Dal punto di vista delle Regioni, è importante evitare letture riduttive che concepiscono la leFP come un mero “ingresso al lavoro”. Essa va invece intesa come componente di un apprendimento permanente, capace di accompagnare transizioni professionali lungo tutto l'arco della vita attiva e di rendere più solida la capacità del sistema di assorbire innovazione (digitale, IA) e transizione green. In quest'ottica, risultano decisive la spendibilità e portabilità delle competenze e l'integrazione con strumenti di individuazione, validazione e certificazione che rendano visibili e riconoscibili gli esiti formativi.

6.2.2 Un metodo di lavoro CNEL–Regioni: dalla consultazione alla co-progettazione

Il contributo si colloca nel percorso di collaborazione tra CNEL e Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali avviato nel 2025, con l'obiettivo di istituzionalizzare un canale stabile di lavoro sinergico su temi che coinvolgono competenze regionali ma richiedono coordinamento nazionale. La finalità è superare sia la logica della semplice consultazione sia quella dei “binari paralleli” (statuale e regionale), adottando un metodo condiviso capace di produrre strumenti operativi e orientamenti comuni.

In questo quadro, le Regioni intendono contribuire già nella fase di ideazione delle politiche, orientandole “by design” ai fabbisogni concreti dei territori e traducendole in strumenti normativi e programmatori utilizzabili. La prospettiva è costruire, senza comprimere l'autonomia regionale, convergenze su principi, strumenti e standard minimi, anche attraverso un possibile protocollo di cooperazione che definisca prodotti attesi, tempi e modalità di monitoraggio.

6.2.3 Criticità principali: mismatch, governance/finanziamenti, orientamento

Il documento individua un insieme di criticità che condizionano l'efficacia delle politiche regionali sulla leFP. Una parte di esse è di contesto e “sovra-regionale” (per intensità e dimensione), quindi non completamente risolvibile da un singolo livello di governo, ma gestibile in termini di mitigazione e di miglioramento di qualità.

Il **mismatch** resta la criticità principale. Il disallineamento tra domanda e offerta di competenze produce un paradosso strutturale: anche in presenza di disoccupazione, la programmazione di assunzioni non trova capitale umano adeguato. Il fenomeno è territoriale e settoriale: le difficoltà di reperimento possono essere molto elevate nelle costruzioni e riguardano in modo significativo i profili tecnici intermedi, che rappresentano una quota rilevante del fabbisogno atteso nel quinquennio 2025–2029. Inoltre, le twin transition (digitale ed ecologica) accrescono il bisogno di competenze green e digitali, rendendo ancora più difficile l'incrocio domanda/offerta se l'IFP non è progettata in modo dinamico e aggiornato.

Sul piano di **finanziamenti, governance e coordinamento**, il contributo segnala criticità ricorrenti: la prevalenza di bandi annuali e l'allineamento ai vincoli di rendicontazione sul medesimo orizzonte limitano la capacità degli enti di pianificare l'offerta in ottica pluriennale, producendo volatilità organizzativa e didattica. Ne deriva una programmazione “per progetti” più che “per sistema”, con effetti negativi su continuità, investimenti strutturali e qualità. Questo quadro si aggrava quando la definizione e attuazione dei LEP resta incompleta, perché diventa più difficile assicurare standard minimi omogenei e valutazioni comparabili dell'efficacia degli interventi. Al contempo, la mancanza (o discontinuità) di cabine di regia stabili tra istituzioni, enti formativi, scuola, servizi per il lavoro e parti sociali rende il coordinamento episodico e frammentato.

Un terzo nodo riguarda l'**orientamento**, ancora disomogeneo e spesso insufficiente. Persistono stereotipi culturali che rappresentano la leFP come scelta “residuale” o “subalterna” rispetto ai percorsi scolastici ordinamentali. Dove l'orientamento non è strutturato come funzione stabile e continuativa, mancano presidi capaci di raccordare scuola, leFP ed ecosistemi del lavoro e di utilizzare sistematicamente evidenze (fabbisogni, mismatch) per guidare le scelte. In alcuni contesti la debolezza della governance regionale nelle funzioni di indirizzo e controllo si riflette sulla qualità dell'offerta e sulla copertura effettiva della filiera tecnico-professionale, con il rischio di ritardi nelle transizioni chiave e di scarsa capacità di contrastare la riproduzione delle disuguaglianze.

6.2.4 Linee di intervento: verso una “cassetta degli attrezzi” regionale

L'analisi conduce a una conclusione operativa: le criticità non sono riconducibili a un solo soggetto o a un solo livello di governo. Serve un pacchetto integrato di strumenti normativi, programmatori e organizzativi che consenta alle Regioni di rafforzare governance, qualità e misurabilità della leFP, mantenendo la flessibilità necessaria per adattarsi ai contesti.

In questa prospettiva, il documento propone di lavorare a uno schema-tipo di legge regionale sulla leFP inteso come cornice minima e adattabile. L'obiettivo non è uniformare forzatamente modelli regionali consolidati, ma offrire una base comune di principi e dispositivi che favorisca convergenza interregionale su ciò che è essenziale: governance partecipata, orientamento

efficace lungo le transizioni, programmazione pluriennale fondata su evidenze, standard minimi di qualità e monitoraggio degli esiti.

La proposta si fonda su due assi trasversali. Il primo è la *partecipazione*, intesa come istituzionalizzazione di momenti stabili di confronto tra Regione e attori del sistema (istituzioni, enti formativi, scuola, servizi per l'impiego, imprese e parti sociali), così da trasformare la concertazione da pratica episodica a governance ordinaria. Il secondo è un approccio *data-driven*, cioè l'uso sistematico delle basi informative disponibili per orientare la programmazione, la finalizzazione delle risorse e la valutazione degli esiti, con l'obiettivo di migliorare efficienza e capacità di risposta ai fabbisogni reali.

6.2.5 Dispositivi chiave da includere nello schema-tipo

In termini concreti, uno schema-tipo regionale potrebbe prevedere, in modo essenziale, alcuni dispositivi.

Il primo riguarda una *cabina di regia territoriale* stabile che riunisca, con modalità e funzioni definite, i soggetti rilevanti (USR, enti locali, istituzioni formative accreditate e scuole, camere di commercio, servizi per l'impiego, parti sociali, rappresentanze dei discenti e altri attori pertinenti). Il suo ruolo non è soltanto consultivo: dovrebbe supportare analisi e previsione dei fabbisogni, definizione di standard di qualità, indirizzo strategico, valutazione della programmazione e, quando utile, attivazione di partenariati coerenti con gli indirizzi europei sui partenariati strategici nell'istruzione e formazione. Il documento richiama esempi regionali di sedi analoghe e segnala accordi operativi (come quello tra Regione Marche e USR) che prevedono tavoli permanenti per rafforzare la leFP.

Il secondo dispositivo riguarda l'*orientamento*: una disciplina più puntuale, che lo concepisca come funzione stabile e lungo tutto l'arco della vita (o almeno nelle transizioni), con un approccio che coinvolga gli attori del sistema e utilizzi evidenze sui fabbisogni per rendere l'orientamento realmente informato, riducendo stereotipi e canalizzazioni improprie e rafforzando la scelta consapevole di percorsi tecnico-professionali di qualità.

Il terzo dispositivo è una *programmazione almeno triennale*, coerente con la vocazione programmatoria regionale, fondata su un ciclo di miglioramento continuo: analisi ex ante dei fabbisogni, definizione delle priorità settoriali e territoriali, fissazione di standard minimi di qualità, criteri trasparenti di allocazione delle risorse, monitoraggio degli esiti e revisione periodica. Tale programmazione dovrebbe valorizzare basi informative già disponibili (ad esempio dati previsionali Excelsior e monitoraggi INAPP) e l'apporto della cabina di regia come sede di raccordo.

Infine, in chiave di qualità della normazione e accountability, risultano utili due strumenti tipici della tecnica legislativa ossia le *clausole formative*, per garantire che l'applicazione della legge sia sostenuta da adeguata formazione degli attori, e le *clausole valutative*, per chiudere il

ciclo della regolazione e prevedere verifiche periodiche degli effetti dell'intervento mediante indicatori, tempistiche e relazioni al Consiglio/Commissione competente.

6.2.6 Prospettive e conclusioni: dialogo interregionale e convergenza sugli standard essenziali

Accanto agli strumenti regionali, il documento sottolinea l'opportunità di rafforzare il dialogo tra Regioni per ridurre divari territoriali e favorire convergenze sui nuclei essenziali delle politiche, nel rispetto delle specificità locali. Le sedi istituzionali di raccordo esistono già (Conferenza delle Assemblee legislative regionali e Conferenza delle Regioni), e le convergenze possono poi trovare sintesi nella Conferenza Stato–Regioni. In prospettiva, viene richiamata anche la possibilità di utilizzare intese ai sensi dell'art. 117, ottavo comma, Cost., per il migliore esercizio di funzioni omologhe, istituendo organi comuni o progetti pilota utili a standardizzare format, raccogliere dati e attivare benchmark.

Nel complesso, la linea proposta è costruire una cooperazione crescente fondata su evidenze, orientata alla misurabilità e finalizzata a una progressiva convergenza degli standard essenziali, per rafforzare la capacità complessiva del sistema di leFP di contribuire a inclusione, sviluppo e competitività.

Il punto di vista regionale evidenzia che la leFP funziona quando governance, orientamento e programmazione sono strutturati e quando la qualità è accompagnata da misurazione e miglioramento continuo. Per valutare quali elementi possano essere rafforzati nel sistema italiano – anche in termini di attrattività, qualità e partnership – è utile affiancare una lettura comparativa. Il capitolo successivo propone quindi una fotografia dei modelli internazionali di VET e degli elementi trasferibili nel contesto nazionale.

In conclusione:

1. La leFP è strategica perché collega istruzione, politiche attive e sviluppo, ma richiede equilibrio tra autonomia regionale e standard minimi esigibili.
2. Le criticità ricorrenti (mismatch, programmazione annuale, governance discontinua, orientamento debole) si affrontano con strumenti regionali stabili: cabina di regia, programmazione triennale, approccio data-driven, clausole valutative.
3. Il dialogo interregionale e la convergenza sugli standard essenziali sono condizioni per ridurre divari territoriali e rendere la filiera tecnico-professionale realmente integrata.

7. Comparazione internazionale VET: modelli di governance, qualità e trasferibilità

del Prof. A. Bazzoffia

7.1 Finalità della comparazione

In questa fase l'obiettivo non è "importare" modelli dall'estero, ma comprendere che cosa viene svolto in altri Paesi per rafforzare il raccordo tra scuola/università e lavoro/impresa, così da aumentare consapevolezza, identificare elementi ricorrenti e valutare quali soluzioni possano essere adattate al contesto italiano. La comparazione consente infatti di isolare alcuni ingredienti comuni – governance, intensità dell'apprendimento in contesti di lavoro, servizi di orientamento e placement, coinvolgimento delle imprese – che risultano determinanti per rendere più fluide le transizioni verso l'occupazione.

7.2 Europa: sistemi duali, stage obbligatori e università "applicate"

In Europa convivono modelli differenti, ma con una tendenza condivisa: rendere più strutturata la transizione attraverso esperienze lavorative integrate nei percorsi e partnership stabili con le imprese.

Il caso tedesco rappresenta un riferimento classico per la formazione duale: una quota molto ampia di studenti segue percorsi che combinano scuola e apprendistato in azienda. Accanto al segmento secondario, anche le università promuovono programmi "duali" in cui alternanza e lavoro in impresa entrano nel percorso di studi, mentre i career service supportano in modo sistematico l'inserimento nel mercato del lavoro. L'efficacia del modello è spesso ricondotta alla continuità del rapporto scuola-impresa, al ruolo attivo delle aziende e all'esistenza di standard riconosciuti.

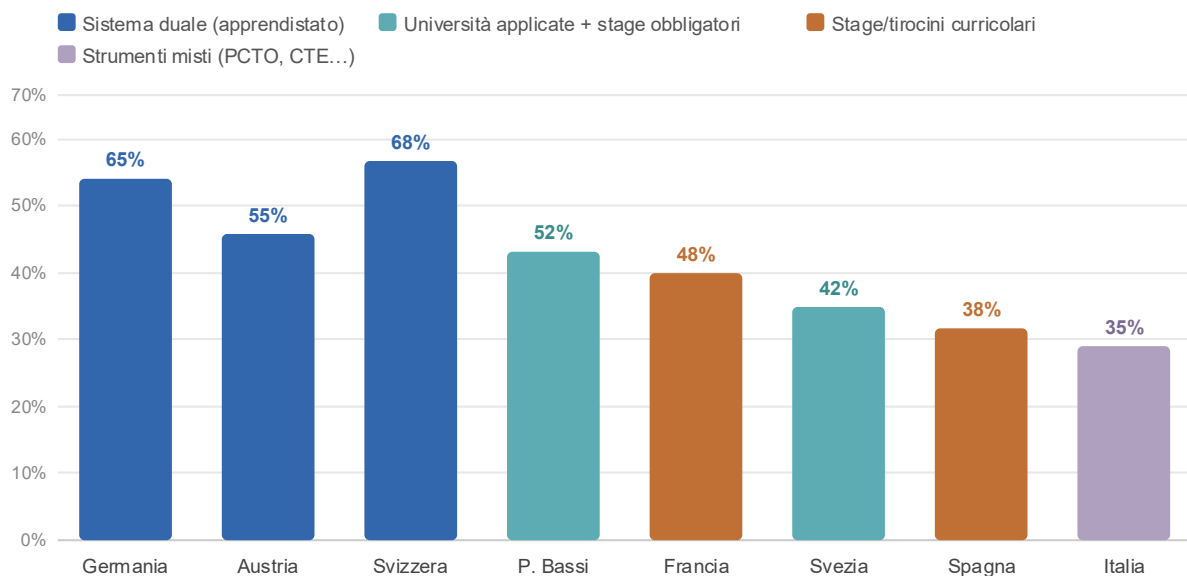
In Francia, il raccordo è costruito anche attraverso stage e apprendistati integrati nei percorsi, con un ruolo significativo dei Centri di Formazione per l'Apprendistato (CFA) e una forte valorizzazione del legame tra formazione e impresa. Nel segmento terziario, le "grandes écoles" e gli istituti tecnici universitari enfatizzano l'obbligatorietà degli stage e la prossimità con il mercato del lavoro, con effetti positivi sulle probabilità di inserimento dopo il completamento.

In Spagna, la formazione professionale richiede tirocini aziendali obbligatori e le università integrano stage e programmi imprenditoriali, mentre in Paesi Bassi e Olanda la transizione è sostenuta dalla forte presenza di università applicate e istituti professionalizzanti che prevedono esperienze pratiche, progetti e stage obbligatori, spesso in collaborazione con imprese e territori. Nei paesi nordici, come la Svezia, sono diffusi tirocini durante l'ultimo anno e partnership con imprese tecnologiche; l'Austria mantiene un impianto duale simile a quello tedesco, con un forte orientamento al lavoro nelle università di scienze applicate.

Un aspetto trasversale ai casi europei citati è che la transizione funziona meglio quando gli strumenti di raccordo non sono episodici, ma integrati nel curriculum e sostenuti da una governance stabile che coinvolge scuole/istituzioni formative, imprese e servizi di orientamento.

Modello VET prevalente e quota stimata di studenti in percorsi orientati al lavoro

Paesi selezionati, upper secondary — dati Cedefop/OECD 2023-24



* % studenti upper-secondary in percorsi con componente lavorativa strutturata (apprendistato + VET professionalizzante). Fonte: Cedefop, OECD 2024.

7.3 Italia: strumenti esistenti e criticità percepite

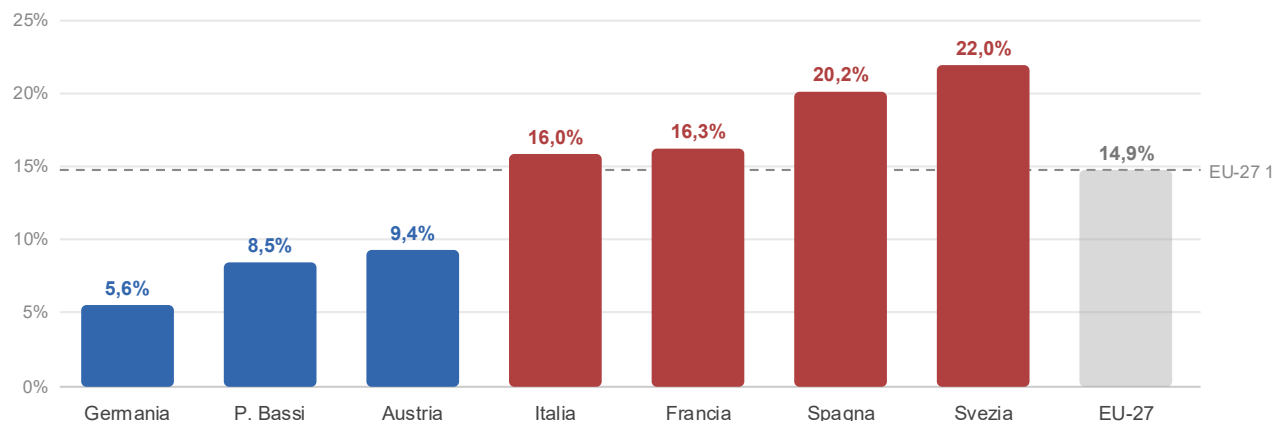
Il sistema italiano prevede strumenti di raccordo come i PCTO nella scuola secondaria e stage/tirocini curriculari e post-laurea in ambito universitario. Esperienze di eccellenza esistono, soprattutto in alcuni atenei e in partnership con imprese di punta, ma la comparazione mette in evidenza una criticità ricorrente: la difficoltà di trasformare gli strumenti in una filiera realmente continua e riconoscibile sul territorio nazionale, con standard omogenei di qualità, orientamento efficace e reale capacità di tradurre la formazione in opportunità di lavoro coerenti.

In questo senso, la comparazione non suggerisce di sostituire il modello italiano, ma di rafforzare alcuni elementi: intensità e qualità delle esperienze in contesti di lavoro; riconoscibilità dei percorsi e delle competenze; servizi di orientamento e placement più strutturati; e soprattutto partnership più stabili e verificabili nel tempo.

Disoccupazione giovanile (15-24 anni) — 2024

Paesi selezionati — Eurostat, Labour Force Survey 2024

■ Sotto 10% (sistemi duali maturi) ■ 10–16% (area critica) ■ Sopra 16% (criticità strutturali) ■ Media EU-27



Fonte: Eurostat, Labour Force Survey 2024. Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) come % della forza lavoro della stessa fascia d'età.

7.4 Extra-Europa: modelli di connessione scuola–impresa e grandi partnership tecnologiche

Fuori dall'Europa, gli Stati Uniti offrono un esempio rilevante attraverso i programmi di Career and Technical Education (CTE) e l'uso diffuso di internship e percorsi di stage integrati nei corsi universitari. I programmi di apprendistato risultano meno uniformi rispetto ai sistemi duali europei, ma in crescita in settori come IT, sanità e manifattura.

In Cina, una quota significativa di studenti segue percorsi tecnici o professionali spesso legati a collaborazioni con aziende locali e grandi player tecnologici. Il modello evidenzia la potenza delle partnership tra scuole/università e grandi imprese (ad esempio academy aziendali), ma segnala anche complessità legate a forte competizione e dinamiche di mercato del lavoro che possono variare rapidamente. Giappone, India, Brasile e Sudafrica presentano, in forme differenti, strumenti di stage, apprendistati e programmi di inserimento, spesso con l'obiettivo di aumentare occupabilità giovanile e competenze tecniche in settori trainanti.

7.5 Lettura trasversale: il policy transfer

Dalla comparazione emerge che i modelli più efficaci condividono alcuni tratti ricorrenti: la transizione è più fluida quando le esperienze in contesto lavorativo sono integrate nei percorsi e presidiate da standard di qualità; quando le imprese partecipano in modo stabile alla progettazione e non solo all'ospitalità; quando esistono servizi di orientamento e placement solidi; e quando la filiera professionalizzante è leggibile e permeabile, consentendo progressioni e passaggi tra segmenti.

PARTE VI — SOLUZIONI: FILIERA LUNGA, ORIENTAMENTO, INNOVAZIONE E INTELLIGENZA ARTIFICIALE

Questa Parte presenta le *principali leve di intervento* che emergono dall'insieme delle evidenze del Rapporto. Le criticità riscontrate negli apprendimenti, la persistenza di dispersione implicita, l'impatto dell'inverno demografico e dei divari territoriali, e l'intensificarsi del mismatch tra domanda e offerta di competenze indicano che non è sufficiente intervenire su singoli segmenti ma è necessario rafforzare *l'infrastruttura della transizione istruzione/formazione-lavoro*.

Le soluzioni discusse in questa Parte si organizzano lungo tre assi tra loro integrati. Il primo riguarda la costruzione di una *filiera tecnico-professionale più continua e permeabile*, capace di offrire progressione verticale e raccordi efficaci tra istruzione tecnica e professionale, leFP, IFTS e ITS Academy, valorizzando anche gli strumenti sperimentali più recenti (come la filiera tecnologico-professionale) in una prospettiva di sistema. Il secondo asse riguarda l'*orientamento* come leva strutturale: un servizio continuo che accompagni scelte e passaggi, riducendo canalizzazioni e interruzioni e rendendo più trasparenti opportunità e percorsi. Il terzo asse riguarda l'*innovazione tecnologica e l'Intelligenza Artificiale*, considerate sia per l'impatto sulla domanda di competenze e sull'organizzazione del lavoro, sia come leva per migliorare processi di insegnamento-apprendimento, personalizzazione e recupero dei divari.

8. FILIERA TECNICO-PROFESSIONALE E “4+2”: CRITICITÀ, POTENZIALITÀ E CONDIZIONI DI SUCCESSO

8.1 La “filiera lunga” della formazione tecnico-professionale tra criticità e potenzialità

di A. Carera, in collaborazione con la dott.ssa Tiziana Cercone, IAL Nazionale

I cambiamenti degli scenari economico-sociali, per rapidità e pervasività, rendono urgente l'assunzione di una prospettiva nuova nelle politiche formative, capace di rispondere alle sfide della twin transition (verde e digitale), all'impatto delle tecnologie sul sistema produttivo (caratterizzato dalla prevalenza di PMI e microimprese) e alle vulnerabilità che colpiscono fasce importanti della popolazione, soprattutto adulta. L'invecchiamento e il ripiegamento della curva demografica aggravano la composizione della forza lavoro, mentre nel mercato del lavoro i fenomeni di mismatch – carenza di figure e di competenze, incluse quelle trasversali – rendono più evidenti i rischi di vulnerabilità ed esclusione. Di fronte a questo scenario, che segna un vero “cambio d'epoca”, appaiono necessarie strategie e politiche formative di sistema, nazionali e territoriali, orientate a sostenere le persone (giovani e adulti) nel conseguire, mantenere e valorizzare abilità e competenze lungo tutto l'arco della vita.

In questa prospettiva, il diritto all'apprendimento permanente assume una valenza centrale: non solo per rispondere ai fabbisogni del mercato del lavoro, ma anche per ridurre disuguaglianze ed emarginazione e sostenere una crescita inclusiva e sostenibile. La

formazione è un bene pubblico “generativo”: più se ne produce, più se ne consuma e maggiori vantaggi genera e distribuisce. Tuttavia, perché tale potenziale si realizzi, il sistema di offerta deve essere sorretto da strumenti di programmazione, organizzazione e finanziamento all’altezza degli obiettivi.

Negli ultimi anni, e con intensità crescente tra il 2023 e il 2024, sono stati avviati interventi rilevanti sui sistemi di formazione e lavoro. In parallelo, rimangono criticità storiche nella formazione professionalizzante che si riflettono nelle correlazioni non positive tra competenze, partecipazione formativa (giovani e adulti), dinamica del mercato del lavoro, capacità delle imprese di competere e innovare e coesione sociale. In questo quadro, il contributo richiama l’esigenza di un approccio integrato alle policy di formazione e lavoro, con connessioni sistemiche tra istruzione, formazione professionale, servizi per il lavoro, servizi di individuazione/validazione/certificazione delle competenze, orientamento e mondo delle imprese, in modo da superare frammentazione di governance e responsabilità attuative entro un quadro di pianificazione il più possibile coerente.

Sul piano dei modelli, l’Europa da oltre vent’anni incoraggia un’impostazione riconducibile alla VET (Vocational Education and Training): un insieme progressivo e strutturato di percorsi professionalizzanti che abilitano concretamente al lavoro anche attraverso uno stile pedagogico distintivo, fondato su alternanza e duale. Tale modello – richiamato in vari Paesi europei come strumento di resilienza rispetto alle trasformazioni – integra una dimensione educativa, sociale ed economica e si fonda sull’idea di una “educazione al lavoro” che unisca valori sociali, competenze di cittadinanza e competenze tecnico-professionali. Allo stesso tempo, il contributo evidenzia come anche a livello europeo gli approcci riformatori possano oscillare tra tendenze di “accademizzazione” e tendenze di maggiore vocazionalità, con esiti differenti tra sistemi.

Nel caso italiano, pur a fronte di progressi verso un sistema più nazionale e sussidiario (anche tramite strumenti di repertorio e referenziazione delle qualificazioni), la filiera professionalizzante resta frammentata in segmenti non organicamente raccordati e talvolta ridondanti: istruzione professionale, istruzione tecnica, leFP, apprendistato e tirocini, IFTS, ITS Academy, formazione continua e permanente. Inoltre, l’impatto di programmi e misure di straordinaria portata finanziaria (PNRR e strumenti connessi; Piani Nuove Competenze; Fondo Nuove Competenze; GOL) si innesta su un sistema non pienamente “in equilibrio”, con il rischio di sovrapposizioni e complessità gestionali e amministrative che riducono l’efficacia attesa, sia nella formazione iniziale sia nella formazione continua e nell’apprendimento degli adulti.

Il contributo richiama quindi alcuni indicatori critici del contesto italiano (ELET, NEET, livelli di istruzione, partecipazione alla formazione degli adulti, competenze cognitive), evidenziando un ritardo strutturale rispetto al contesto europeo sotto il profilo dell’efficacia e della capacità inclusiva del sistema di istruzione e formazione, con forti divari territoriali. In parallelo, la crisi

demografica e lo skills mismatch/shortage accentuano le difficoltà di reperimento nei settori legati alle transizioni verde e digitale.

In questo scenario, INAPP segnala da anni l'affermazione della *“filiera lunga”* della formazione tecnico-professionale come possibile continuum di progressiva specializzazione: leFP (triennale/quadriennale), IFTS (annuale) e ITS Academy (biennale/triennale). Tale prospettiva richiede tuttavia lo scioglimento di nodi strutturali, soprattutto nel segmento iniziale della leFP, dove la disomogeneità territoriale e l'incompletezza dell'offerta possono arrivare a compromettere l'effettivo esercizio del diritto dei giovani a fruire di una proposta formativa continua e di qualità. Il contributo evidenzia anche la persistente questione del dualismo tra istituti professionali e leFP, che in diversi territori frena l'attivazione e la stabilità dell'offerta, frammenta e duplica figure, e marginalizza le potenzialità della leFP (con effetti particolarmente critici in diverse aree del Centro e del Sud).

Particolarmente rilevante è la questione di organizzazione e finanziamento: il testo segnala che criteri di costo fissati al ribasso rischiano di penalizzare proprio i percorsi che richiedono maggiore intensità laboratoriale e work-based learning, a fronte di esigenze specifiche organizzative e didattiche. In questo quadro, la riforma della filiera tecnologico-professionale (“4+2”) può rappresentare un'opportunità se contribuisce a costruire un quadro unitario dell'offerta professionalizzante, assicurando pari dignità e possibilità di accesso, indipendentemente dal territorio.

Sul versante post-secondario, il contributo riconosce buoni risultati degli ITS Academy in termini di conseguimento titolo e inserimento occupazionale coerente, pur a fronte di numeri ancora contenuti rispetto alla domanda potenziale; segnala inoltre la disomogeneità e la debolezza strutturale dell'offerta IFTS, più consolidata solo in alcuni territori. Anche apprendistato e tirocini mostrano potenzialità che faticano a tradursi in assetti stabili e coerenti con una strategia di sistema.

Infine, guardando al segmento degli adulti e della formazione continua, il contributo evidenzia criticità ricorrenti: frammentazione delle misure e dei livelli di governance, coordinamento sporadico tra attori, cataloghi formativi spesso conservativi e autoreferenziali, difficoltà a personalizzare e flessibilizzare i percorsi (in una prospettiva europea che si muove verso micro-learning e micro-qualificazioni), disomogeneità territoriale dell'intervento regionale e limiti del sistema dei fondi interprofessionali nel raggiungere imprese e lavoratori, soprattutto nelle aree meridionali e tra i gruppi più vulnerabili.

8.2 Condizioni di successo per rendere la filiera “continua”: governance, finanziamento, qualità e raccordi

Il contributo evidenzia che la “filiera lunga” può diventare una leva concreta solo a condizione di rafforzare alcune condizioni di sistema. In primo luogo, serve una governance più integrata tra istruzione, leFP, formazione tecnica superiore e politiche attive, capace di ridurre frammentazione e duplicazioni e di garantire maggiore continuità dell’offerta, soprattutto nei territori oggi più deboli. In secondo luogo, la stabilità finanziaria e programmatica è determinante: meccanismi annuali e criteri di costo non coerenti con le esigenze di laboratorio e work-based learning rischiano di indebolire proprio i segmenti che dovrebbero essere rafforzati.

Una terza condizione riguarda la qualità e la spendibilità delle competenze: la filiera richiede standard, riconoscibilità e strumenti di certificazione (anche in prospettiva europea), insieme a un sistema informativo capace di sostenere monitoraggio, valutazione e miglioramento continuo. In quarto luogo, l’efficacia del continuum dipende dai dispositivi di transizione (apprendistato, tirocini, raccordi formali tra segmenti) e dalla capacità di renderli coerenti e non residuali. Infine, per gli adulti, la condizione di successo è una formazione continua meno frammentata e più personalizzata e flessibile, capace di raggiungere anche imprese piccole e lavoratori vulnerabili, rafforzando l’esigibilità del diritto alla formazione lungo la vita.

In questa prospettiva, l’eventuale stabilizzazione e messa a sistema di interventi come la filiera “4+2” può rappresentare un passaggio utile se orientato a ridurre disomogeneità territoriali e a rafforzare la continuità tra percorsi, evitando che sperimentazioni e misure straordinarie si traducano in ulteriore complessità.

9. INNOVAZIONE TECNOLOGICA E INTELLIGENZA ARTIFICIALE: COMPETENZE, DIDATTICA E INFRASTRUTTURE ABILITANTI

9.1 AI e competenze per il lavoro: impatti e implicazioni per la formazione

del Prof. A. Bazzoffia; Prof. I. Pais

L’integrazione dell’Intelligenza Artificiale nei contesti lavorativi non rappresenta soltanto un progresso tecnologico, ma una trasformazione strutturale del modo in cui il lavoro umano viene pensato, organizzato e valutato. Automazione intelligente, sistemi predittivi, agenti conversazionali e modelli generativi stanno ridefinendo le relazioni tra competenza, decisione, creatività e responsabilità. In questo scenario la domanda centrale non è più “cosa può fare l’IA”, ma *quali competenze umane diventano indispensabili* per convivere e co-progettare con l’IA. Ne deriva una prospettiva che unisce pedagogia, psicologia del lavoro e scienze dell’organizzazione: l’adozione dell’IA non elimina il bisogno di competenze, ma lo trasforma, spostandolo dal dominio dell’operatività tecnica verso quello dell’intelligenza critica, etica e riflessiva.

Non si tratta quindi solo di saper “usare strumenti”, ma di sviluppare una cultura della relazione uomo–macchina fondata su comprensione dei processi digitali, capacità di valutarli criticamente, governarli responsabilmente e integrarli creativamente nei contesti di lavoro. L’alfabetizzazione digitale diventa *consapevole*: non basta conoscere funzioni e interfacce, ma occorre saper interrogare modelli e algoritmi, contestualizzare dati, riconoscere limiti e distorsioni e prevenire deleghe passive del giudizio professionale a una “scatola nera”. In questa direzione, la nozione di *AI literacy* va intesa come competenza trasversale che riguarda tutte le professioni, non solo quelle tecniche: un’analista, un dirigente scolastico, un medico o un formatore devono possedere strumenti cognitivi per comprendere la logica dei sistemi che utilizzano, così da mantenere autonomia di giudizio.

Accanto all’*AI literacy* si impone la capacità di valutare criticamente implicazioni etiche e sociali dell’IA. L’uso di algoritmi in processi decisionali – dal recruiting alla distribuzione di risorse – espone a rischi di opacità, discriminazione ed errore sistemico. In questo senso, il pensiero critico non è più una virtù accademica ma una competenza professionale: saper porre domande su dati, modelli e criteri di ottimizzazione significa esercitare responsabilmente il proprio ruolo. L’etica “by design”, richiamata in letteratura, presuppone professionisti capaci di dialogare con i tecnici, comprendere limiti dell’automazione e negoziare soluzioni inclusive nel proprio ambito di lavoro.

Il lavoro ibrido con l’IA ridefinisce anche la cooperazione: sempre più spesso si lavora non solo con altri esseri umani, ma con agenti artificiali. Questa collaborazione uomo–macchina richiede nuove forme di intelligenza situata: scegliere strumenti appropriati, porre domande efficaci, valutare l’affidabilità delle risposte, iterare e migliorare i risultati. In ambienti aumentati da IA generativa (ad esempio per la scrittura, la progettazione, l’analisi, la produzione di contenuti), la competenza non risiede più soltanto nell’output finale, ma nella qualità della relazione tra lavoratore e sistema: guidare, correggere, integrare e dare senso culturale e professionale a ciò che viene generato.

Tutto ciò si fonda su una nuova cultura del dato. Senza *data literacy*, l’IA diventa una magia incomprensibile; con essa diventa uno strumento che consente di ragionare meglio. Nei contesti organizzativi, *data literacy* significa comprendere limiti delle analisi predittive, usare consapevolmente indicatori, interpretare KPI e trasformare dati in narrazioni orientate all’azione (*data storytelling*), una competenza sempre più rilevante anche per i ruoli di coordinamento e leadership.

La creatività non viene “messa da parte” dall’IA, ma rilanciata in una forma nuova: strumenti generativi consentono co-creazione tra umano e macchina. Ciò richiede capacità di orientare il sistema verso soluzioni originali e coerenti con il contesto, ma anche competenze riflessive nella selezione, valutazione e rifinitura del materiale generato. In questo quadro emergono competenze specifiche nell’interazione, spesso indicate come capacità di “prompting” e di orchestrazione del processo, che tuttavia non si esauriscono in una tecnica: chiamano in causa metacognizione, capacità di definire obiettivi, criteri di qualità e verifica.

In un contesto che evolve rapidamente, emerge con forza la necessità di formare persone capaci di apprendere continuamente. Il lifelong learning non è più uno slogan ma una necessità operativa: l'obsolescenza delle competenze tecniche accelera e la capacità di adattarsi, esplorare strumenti e linguaggi e riformulare il proprio profilo professionale diventa una meta-competenza cruciale (learning agility). Questa capacità non si costruisce solo con formazione tecnica, ma con percorsi che stimolino curiosità, problem solving e metacognizione.

Infine, l'IA esige una leadership digitale capace di governare il cambiamento culturale: non basta conoscere strumenti, occorre promuovere ambienti di apprendimento, trasparenza e fiducia, e gestire responsabilmente le implicazioni dell'innovazione. Le skill di leadership del futuro risultano sempre più ibride: empatia, visione sistemica, conoscenza del digitale e capacità di costruire fiducia in ambienti automatizzati.

In conclusione, il lavoro del presente e del futuro sarà sempre più interconnesso con macchine intelligenti. Proprio per questo, diventerà anche più "umano" nelle sue richieste: capacità critiche, etiche, relazionali e creative che l'IA non possiede. La sfida formativa è costruire soggetti capaci di coesistere con l'intelligenza artificiale senza esserne subordinati, ma come protagonisti consapevoli e progettisti responsabili della nuova epoca algoritmica.

9.2 AI e insegnamento: personalizzazione dell'apprendimento e riduzione dei gap

Quando si parla di intelligenza artificiale in ambito educativo, il dibattito pubblico tende a oscillare tra due posizioni opposte: un entusiasmo talvolta ingenuo, che vede nell'AI una soluzione automatica a molti problemi della scuola e dell'università, e un atteggiamento difensivo, che teme una progressiva sostituzione del docente e un impoverimento delle competenze degli studenti. Entrambe le letture rischiano di mancare il punto centrale: la questione non è se l'AI "faccia bene o male" all'istruzione, ma **come** venga integrata all'interno di una visione pedagogica consapevole e fondata.

L'educazione resta un processo profondamente umano, relazionale e culturale. Tuttavia, è anche un processo che soffre di limiti strutturali noti: classi numerose, tempi ridotti, forte eterogeneità dei livelli di partenza, difficoltà a fornire feedback tempestivi e personalizzati, disomogeneità dell'offerta formativa e difficoltà endemica a gestire la rapidità dei cambiamenti tecnologici, economici e sociali. È in questo spazio di tensione tra ideali educativi e vincoli reali che l'intelligenza artificiale può diventare un *supporto di valore*.

Un nodo storico della didattica è la personalizzazione: gli studenti non apprendono tutti nello stesso modo, con gli stessi tempi e partendo dalle stesse basi culturali e linguistiche. In pratica, però, l'organizzazione tradizionale costringe spesso a "insegnare al gruppo medio", lasciando inevitabilmente indietro alcuni studenti e annoiandone altri. Richiamando la riflessione di Bloom sull'efficacia dell'insegnamento individualizzato (impraticabile su larga scala), l'AI può oggi simulare alcune funzioni del tutor individuale, in particolare la diagnosi degli errori, la selezione di esercizi mirati e la fornitura di feedback immediato. Personalizzare, in questa

prospettiva, non significa abbassare l'asticella, ma consentire a ciascuno di lavorare nella propria "zona di sviluppo prossimale", riducendo frustrazione e demotivazione.

Il tema del feedback è altrettanto cruciale: nella pratica quotidiana, il feedback fornito agli studenti è spesso scarso, tardivo o prevalentemente valutativo. L'AI può colmare un vuoto strutturale, garantendo a ogni studente un livello minimo di accompagnamento cognitivo: analizzando risposte e processi, può individuare schemi di errore ricorrenti e proporre suggerimenti mirati, immediati e ripetibili nel tempo. Naturalmente, il feedback automatico non sostituisce quello umano nei suoi aspetti motivazionali e relazionali, ma può liberare tempo e attenzione del docente e rendere più continuo il sostegno allo studio.

Un ulteriore aspetto riguarda la riduzione dei gap di conoscenza: molte difficoltà non dipendono da mancanza di impegno, ma da prerequisiti non consolidati. Attraverso test diagnostici adattivi e analisi delle risposte, l'AI può rendere visibili i concetti non compresi e le procedure non automatizzate, consentendo interventi mirati e preventivi prima che la difficoltà diventi insuccesso o abbandono. In questo senso, l'AI non è soltanto uno strumento di "recupero", ma può diventare una leva di prevenzione didattica.

Il docente resta centrale. La prospettiva corretta non è quella della sostituzione, ma del supporto, dove l'insegnante progetta esperienze di apprendimento, costruisce significati condivisi, sostiene la motivazione, accompagna lo sviluppo cognitivo e personale degli studenti. L'AI può affiancare la professionalità docente nella gestione della complessità operativa: analisi di dati, esercizi differenziati, feedback preliminari, segnalazione di criticità emergenti, costruzione di scenari da analizzare. Ciò consente di dedicare più tempo alle dimensioni qualitative dell'insegnamento: dialogo, osservazione, relazione educativa. In questa prospettiva, è più appropriato parlare di "docente aumentato" che di automazione dell'insegnamento.

Questa trasformazione richiede però un investimento specifico: l'AI non è un semplice software da apprendere in modo procedurale, ma una tecnologia trasversale che cambia metodi e processi. Per questo, utilizzare l'AI con le "pedagogie precedenti" rischia di produrre effetti deludenti. Serve formazione strutturata del corpo docente (e, in parallelo, dei formatori aziendali), non solo sullo strumento e sul suo uso etico, ma anche sulla progettazione didattica che sappia integrare nuove modalità di insegnamento e apprendimento.

Infine, l'AI amplia l'opportunità di studio anche in assenza dell'insegnante: tutor basati su AI possono fornire spiegazioni alternative, guidare passaggi complessi e aiutare a impostare il ragionamento. Ma qui si apre un rischio pedagogico: se l'AI viene usata come dispensatrice di soluzioni, lo studente può rinunciare allo sforzo cognitivo necessario per apprendere in profondità. Per questo l'uso educativo dell'AI deve orientarsi a guidare il processo (domande, strategie, riflessione sugli errori) e non a sostituirlo con risposte immediate.

9.3 Proposta: piattaforma digitale nazionale per upskilling/reskilling e riduzione dei divari

Coerentemente con quanto discusso, si propone la realizzazione di uno *strumento digitale nazionale* accessibile via web – ispirato, per impianto, a modelli di piattaforma pubblica come “Syllabus” – finalizzato però all’acquisizione, aggiornamento, approfondimento e applicazione delle conoscenze sull’intelligenza artificiale e, più in generale, sulle aree tecniche e tecnologiche strategiche per il Paese.

La piattaforma sarebbe rivolta a un pubblico ampio: insegnanti, studenti, imprenditori, stagisti e apprendisti. Il valore aggiunto consisterebbe nel proporre percorsi modulabili per livelli e settori produttivi, con contenuti mirati sia alle competenze tecniche sia alla loro applicazione concreta nei contesti lavorativi, collegando l’apprendimento alle esigenze reali dell’economia e dei territori. In particolare, lo strumento consentirebbe di individuare e colmare divari formativi presenti in specifici territori o comparti economici, orientando l’offerta verso le aree in cui si registrano maggiori carenze e ritardi nell’adozione delle innovazioni.

Un elemento centrale sarebbe la capacità di aggiornamento continuo, con il coinvolgimento delle aziende attive nella formazione aziendale e degli attori accademici, così da mantenere un allineamento dinamico tra evoluzione tecnologica, fabbisogni professionali emergenti e sviluppo del capitale umano. In questa prospettiva, la piattaforma non sarebbe soltanto uno strumento di e-learning, ma un’infrastruttura strategica di raccordo tra scuola, università e impresa, in grado di contribuire a ridurre mismatch e divari territoriali.

PARTE VII — DAL RAPPORTO ALLE PROPOSTE: FRAMEWORK E SCHEMA NORMATIVO

del Dott. G. Galati

Le evidenze raccolte nelle Parti precedenti convergono su un punto: le difficoltà della transizione istruzione/formazione–lavoro hanno natura strutturale e multilivello. Non si tratta di un singolo nodo da sciogliere, ma di un sistema di criticità interconnesse – qualità degli apprendimenti, dispersione, vincoli demografici e territoriali, mismatch, governance frammentata – che richiedono un approccio di policy coerente, incrementale e misurabile nel tempo. Questa Parte finale traduce le evidenze in un *framework operativo* di obiettivi, leve e strumenti (capitolo 10), in un *pacchetto di interventi prioritari* con indicatori verificabili (capitolo 11), e in uno *schema di Disegno di Legge* con clausola valutativa (capitolo 12). Il filo conduttore è lo stesso che attraversa l'intero Rapporto: garantire in modo effettivo il diritto alla libera, equa ed efficiente transizione dall'istruzione e formazione al lavoro, attraverso interventi progressivi, tra loro coerenti e fondati su evidenze.

10. Framework di policy: obiettivi, leve, strumenti e indicatori

Le analisi sviluppate nel Rapporto mostrano che non esiste un'unica leva su cui agire, né un singolo intervento capace di risolvere in modo onnicomprensivo la complessità della transizione scuola–lavoro. Il framework di policy qui proposto adotta un approccio per obiettivi strategici, ciascuno presidiato da leve e strumenti specifici e misurabile attraverso indicatori predefiniti. Gli obiettivi sono quattro e tra loro funzionalmente connessi: migliorare la qualità degli apprendimenti e ridurre la dispersione; ridurre il mismatch e rafforzare il raccordo tra formazione e lavoro; consolidare la filiera tecnico-professionale e migliorarne l'attrattività; costruire l'infrastruttura per le competenze digitali e l'AI.

Obiettivo 1 – Migliorare la qualità degli apprendimenti e ridurre la dispersione

I dati INVALSI 2025 documentano criticità persistenti negli apprendimenti, in particolare negli istituti professionali e nella filiera leFP, con forti divari territoriali tra Nord e Sud. Ridurre la dispersione implicita – studenti che completano il percorso senza raggiungere competenze adeguate – richiede un insieme coordinato di interventi che agiscano simultaneamente sulla qualità dell'insegnamento, sul supporto agli studenti a rischio e sull'utilizzo sistematico dei dati di valutazione. Le leve principali sono: investimento strutturale nella formazione iniziale e continua del corpo docente della filiera tecnico-professionale; potenziamento dei servizi di supporto (tutoraggio, mediazione, orientamento precoce) con attenzione particolare alle fasce vulnerabili; utilizzo sistematico delle rilevazioni INVALSI per orientare interventi di miglioramento a livello di istituto e di sistema, anche attraverso la piena estensione delle rilevazioni alla filiera leFP regionale. Gli indicatori di esito sono: tasso di abbandono precoce

(obiettivo: convergere verso la media UE entro il 2030); quota di studenti con competenze adeguate nelle prove INVALSI per percorso; ampiezza del divario territoriale Nord–Sud nelle competenze di base.

Obiettivo 2 – Ridurre il mismatch e rafforzare il raccordo strutturale tra formazione e lavoro

Il contributo di Balsamo/Confindustria documenta come il 67,8% delle imprese segnali difficoltà di reperimento e come i fabbisogni del quinquennio 2025–2029 siano orientati prevalentemente verso profili tecnici e professionalizzanti. Questa domanda non trova risposta adeguata dall’offerta formativa attuale, che tende all’autoreferenzialità e alla riproduzione di profili consolidati anziché adattarsi ai fabbisogni reali. Le leve per affrontare questo secondo obiettivo sono: costruzione di sistemi di monitoraggio dei fabbisogni professionali a livello territoriale e settoriale, con dati fruibili dagli enti formativi in tempo quasi reale per la programmazione dell’offerta; potenziamento dell’alternanza strutturata e dell’apprendistato come modalità ordinarie – non eccezionali – di formazione, con particolare attenzione alle micro e piccole imprese che rappresentano la spina dorsale del tessuto produttivo italiano; co-progettazione stabile dei curricula tra istituzioni formative e imprese, superando il modello dell’ospitalità episodica in favore di partnership con responsabilità definite. Gli indicatori di esito sono: quota di iscritti leFP nei settori con maggiore fabbisogno professionale rilevato; tasso di occupazione coerente a 12 mesi dei diplomati leFP e ITS Academy; numero di accordi di partnership strutturale attivi tra enti formativi e imprese per macro-settore e Regione.

Obiettivo 3 – Consolidare la filiera tecnico-professionale e migliorarne l’attrattività

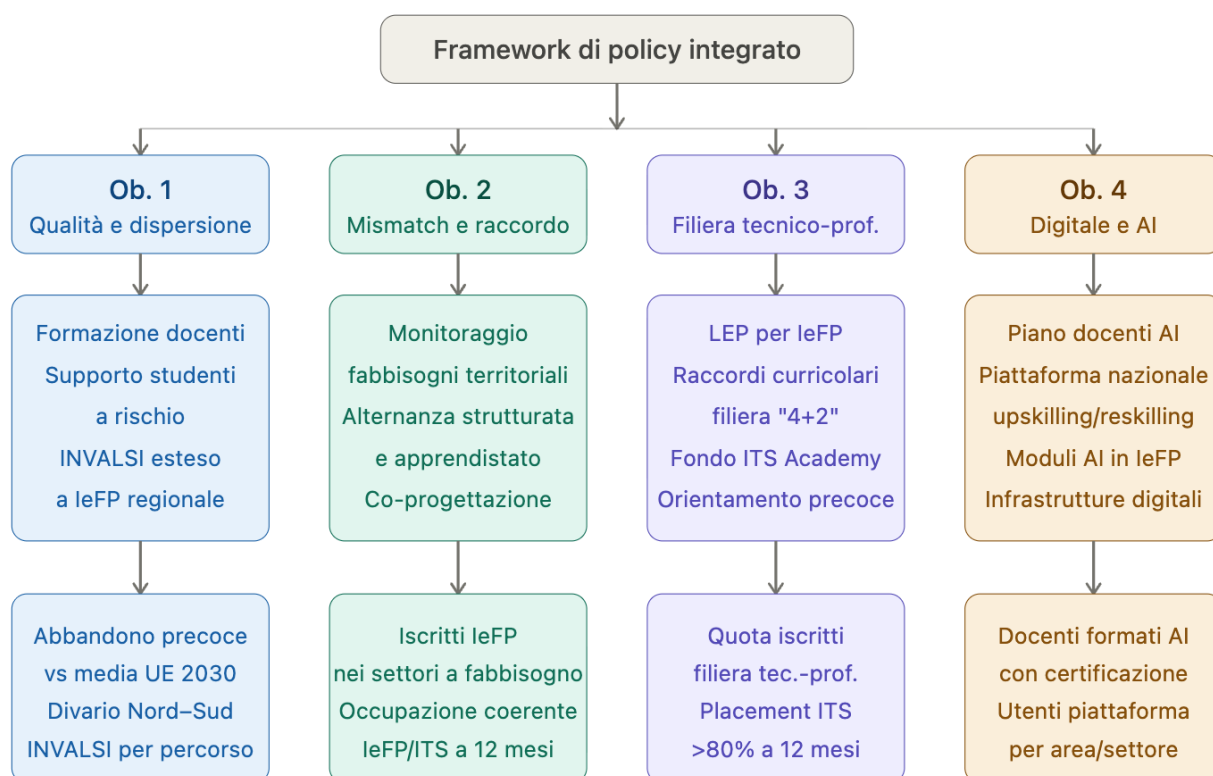
Il contributo di Carera ha mostrato come la filiera lunga – nella sua declinazione “4+2” – rappresenti una delle innovazioni più promettenti del sistema italiano, capace di offrire un percorso continuo dall’istruzione secondaria tecnico-professionale agli ITS Academy. Perché questa filiera esprima appieno le sue potenzialità, occorre superare tre nodi strutturali: la discontinuità curricolare tra i quattro anni di secondaria e i due anni di ITS; la frammentazione della governance tra livelli di governo; e la distribuzione territoriale squilibrata degli ITS Academy, con una concentrazione eccessiva nelle Regioni settentrionali. Le leve principali sono: definizione di Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) per l’leFP che garantiscano standard minimi omogenei su tutto il territorio nazionale; co-progettazione di raccordi curricolari e metodologici tra scuola secondaria tecnico-professionale e ITS, per rendere il percorso “4+2” realmente continuo e coerente; istituzione di un Fondo nazionale stabile per il finanziamento degli ITS Academy, con criteri di accesso basati sulla qualità dei risultati e con obiettivi espliciti di riequilibrio territoriale; orientamento strutturato fin dalla scuola secondaria di primo grado, per presentare la filiera tecnico-professionale come scelta di valore con sbocchi occupazionali certi e percorsi di progressione riconoscibili. Gli indicatori di esito sono: quota di iscritti alla filiera tecnico-professionale sul totale degli iscritti alla secondaria superiore; tasso di placement ITS Academy a 12 mesi (obiettivo: mantenimento sopra l’80%);

numero di ITS attivi nelle Regioni del Mezzogiorno (obiettivo: riduzione del divario di almeno il 30% rispetto alla situazione attuale entro il 2028).

Obiettivo 4 – Costruire l’infrastruttura per le competenze digitali e l’Intelligenza Artificiale

Il contributo di Bazzoffia/Pais ha mostrato come l’AI non sia solo un tema da “aggiungere” ai curricula, ma una tecnologia trasversale che richiede un ripensamento dei metodi di insegnamento, della formazione dei docenti e dell’infrastruttura digitale. La domanda di competenze legate all’AI è cresciuta del 21% tra il 2018 e il 2023 e i lavoratori con skill in AI presentano premi salariali medi superiori al 20%. Di fronte a questa domanda, il sistema formativo italiano risponde in modo ancora frammentato e insufficiente. Le leve principali sono: piano nazionale strutturato di formazione dei docenti sull’AI – non solo come strumento, ma come cambiamento metodologico e culturale – da attuarsi nell’arco di un triennio con risorse dedicate e verifiche periodiche; realizzazione della piattaforma digitale nazionale per l’upskilling e il reskilling, con governance multi-stakeholder (imprese, università, istituzioni formative, Regioni) e aggiornamento continuo dei contenuti in base all’evoluzione dei fabbisogni; revisione dei quadri di riferimento di tutte le qualifiche professionali leFP e dei percorsi ITS per includere moduli obbligatori sulle competenze digitali e AI trasversali; investimento mirato nelle infrastrutture digitali delle scuole e degli enti formativi nelle aree svantaggiate, per ridurre il digital divide che penalizza le aree interne e il Mezzogiorno. Gli indicatori di esito sono: quota di docenti della filiera tecnico-professionale formati sull’AI con certificazione verificabile; numero di utenti attivi sulla piattaforma nazionale di upskilling, per area geografica e settore; quota di percorsi leFP con moduli strutturati su competenze digitali e AI approvati secondo standard nazionali.

Cap. 10 — Framework di policy: quattro obiettivi strategici



Livello intermedio: leve di intervento — Livello inferiore: indicatori di esito

11. Pacchetto di interventi prioritari

Sulla base del framework di policy delineato nel capitolo precedente, il Gruppo di Lavoro identifica quattro interventi prioritari, tra loro connessi e funzionalmente interdipendenti. Ogni intervento è corredato di una descrizione dei contenuti essenziali, dei soggetti responsabili e degli strumenti normativi più appropriati. La scelta di quattro interventi distinti risponde alla consapevolezza – maturata nel corso dell’analisi – che un approccio riformistico onnicomprensivo rischierebbe di essere velleitario: le riforme di sistema che hanno funzionato sono quelle costruite per passi successivi, ciascuno verificabile nel suo esito prima di procedere al successivo.

11.1 Orientamento

L’orientamento è il primo e più urgente intervento prioritario. Dall’insieme delle analisi – dai dati INVALSI sulla dispersione implicita, ai dati Balsamo sul mismatch, fino all’analisi di Blangiardo sulle scelte educative degli studenti con background migratorio – emerge un dato convergente: troppi giovani arrivano alle scelte cruciali del percorso formativo senza informazioni adeguate, senza supporto professionale e con aspettative costruite più su stereotipi sociali che su

conoscenza reale delle opportunità. Il risultato è una canalizzazione nei percorsi tecnico-professionali che avviene spesso “per esclusione” anziché per scelta consapevole, con effetti negativi sulla motivazione, sulla persistenza e sulla qualità degli esiti.

L'intervento propone di costruire un sistema di orientamento organico e permanente, strutturato su tre livelli tra loro coordinati. Al livello nazionale: definizione di un framework nazionale delle competenze per l'orientamento, aggiornato periodicamente sulla base delle evidenze sui fabbisogni professionali e sugli esiti occupazionali; piattaforma condivisa di strumenti, risorse e dati fruibile da tutti gli attori del sistema. Al livello regionale: una “cabina di regia” dell'orientamento che raccordi scuole, enti leFP, servizi per l'impiego e imprese, con il compito di garantire la coerenza degli interventi orientativi rispetto ai fabbisogni locali e di promuovere una comunicazione istituzionale che valorizzi i percorsi tecnico-professionali; questa cabina può essere organicamente integrata con quella più ampia di governance della leFP delineata nel contributo di Ponte/Regioni. Al livello scolastico e formativo: un presidio stabile di orientamento in tutte le istituzioni, con docenti e formatori specificamente formati, e un'offerta di attività orientative continuativa nei momenti chiave del percorso: fine del primo ciclo, biennio della secondaria superiore, termine del percorso leFP, ingresso nel mercato del lavoro. In questo quadro, occorre superare la logica degli interventi episodici – tipicamente concentrati in fiere, giornate di orientamento, incontri con aziende – a favore di un servizio integrato che accompagni la persona lungo l'intero percorso di transizione.

11.2 Qualità e standard della filiera tecnica, leFP e “4+2”

Il secondo intervento prioritario riguarda la qualità e la standardizzazione della filiera tecnico-professionale, in una prospettiva che tenga insieme leFP regionale, istruzione professionale e tecnica statale e ITS Academy in un sistema di progressione verticale coerente. I contenuti principali dell'intervento sono i seguenti. Primo: definizione operativa dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) per l'leFP, con standard minimi di input (qualità dei formatori, dotazioni infrastrutturali, ore di work-based learning) e di output (esiti nelle competenze di base, tasso di completamento, placement). Questi LEP devono essere realmente esigibili e finanziariamente sostenuti, non mere enunciazioni di principio. Secondo: costruzione di un sistema nazionale di accreditamento e valutazione degli ITS Academy basato su risultati – placement, soddisfazione degli iscritti, coinvolgimento delle imprese, coerenza con i fabbisogni territoriali – con criteri trasparenti di allocazione delle risorse che premino le esperienze più efficaci e stimolino il miglioramento di quelle meno performanti. Terzo: co-progettazione sistematica di raccordi curriculari e metodologici tra la secondaria tecnico-professionale e gli ITS, attraverso tavoli stabili che coinvolgano istituzioni scolastiche, ITS, imprese e Regioni. Quarto: istituzione di un Fondo nazionale stabile per gli ITS Academy, distinto dai finanziamenti progettuali, con risorse pluriennali e obiettivi espliciti di riequilibrio territoriale Nord-Sud.

11.3 Connessione strutturale con i fabbisogni e strumenti work-based

Il terzo intervento prioritario mira a costruire un collegamento strutturale – e non episodico – tra il sistema formativo e il mondo produttivo. Le evidenze Excelsior 2025–2029 mostrano che

le imprese non restano passive di fronte al mismatch: l'84,1% di quelle che dichiarano difficoltà adotta già contromisure. Il problema non è la volontà delle imprese di collaborare con il sistema formativo, ma l'assenza di infrastrutture stabili che rendano questa collaborazione sistematica, verificabile e scalabile. I contenuti principali dell'intervento sono: realizzazione di un sistema informativo nazionale sui fabbisogni professionali – costruito a partire dalle basi informative già esistenti (Excelsior, INAPP, ANPAL) e integrandole in un'unica piattaforma accessibile agli enti formativi – con dati disaggregati per settore, territorio e livello di qualifica, aggiornati con cadenza semestrale; riforma dell'apprendistato di primo livello (per la qualifica e il diploma professionale) per renderlo più accessibile alle micro e piccole imprese, riducendo gli oneri amministrativi e burocratici e prevedendo incentivi specifici per i settori con maggiore fabbisogno; diffusione e istituzionalizzazione delle Academy di filiera – reti multi-attori che aggregano imprese, agenzie formative, ITS, università e centri di ricerca – come modello di governance per il raccordo strutturale tra formazione e lavoro a livello territoriale e settoriale; sperimentazione e messa a regime di strumenti di riconoscimento delle competenze acquisite sul lavoro (microcredenziali, portfolio competenze), integrati nel sistema nazionale di certificazione e valorizzabili nelle transizioni lavorative.

11.4 Infrastruttura competenze digitali e AI (piattaforma nazionale)

Il quarto intervento prioritario riguarda la costruzione dell'infrastruttura nazionale per le competenze digitali e l'intelligenza artificiale. Come mostrato nei capitoli 9.1–9.3, l'AI non è solo un tema settoriale ma una tecnologia trasversale che attraversa tutti i percorsi formativi e tutti i settori produttivi. La risposta del sistema formativo italiano è ancora frammentata: alcune scuole ed enti formativi di eccellenza hanno già integrato l'AI nei curricula, ma si tratta di esperienze isolate che non configurano ancora un sistema. I contenuti principali dell'intervento sono: piano nazionale strutturato di formazione dei docenti e dei formatori aziendali sull'AI, con un approccio che vada oltre la semplice alfabetizzazione strumentale per investire sulla progettazione didattica integrata – ovvero sulla capacità di costruire esperienze di apprendimento che utilizzino l'AI per personalizzare, diagnosticare e supportare, senza sostituire la relazione educativa; realizzazione della piattaforma digitale nazionale per l'upskilling e il reskilling (proposta Bazzoffia 9.3), con una governance multi-stakeholder che assicuri aggiornamento continuo dei contenuti, territorializzazione dell'offerta e integrazione con il sistema di certificazione delle competenze; revisione dei quadri di riferimento di tutte le qualifiche professionali leFP e dei percorsi ITS per includere moduli trasversali obbligatori su competenze digitali e AI, calibrati per livello e settore; fondo dedicato alle infrastrutture digitali nelle scuole e negli enti formativi delle aree svantaggiate – aree interne e Mezzogiorno – per ridurre il digital divide infrastrutturale che amplifica le disuguaglianze territoriali già documentate nelle Parti precedenti.

12. Schema di Disegno di Legge: architettura e clausola valutativa

Sulla base del lavoro analitico e propositivo svolto, il Gruppo di Lavoro propone l'architettura di un Disegno di Legge organico per il rafforzamento della transizione scuola-lavoro. Lo schema

non è un testo articolato completo, ma indica i contenuti essenziali, la struttura normativa e i principi guida che dovrebbero ispirare il provvedimento, in modo da fornire al Parlamento e al Governo un riferimento operativo costruito su evidenze e orientato a obiettivi verificabili.

12.1 Principi guida

La legge dovrebbe essere ispirata ai seguenti principi: (i) garanzia del diritto alla libera, equa ed efficiente transizione dall'istruzione e formazione al lavoro, come fondamento costituzionale e come parametro valutativo dell'efficacia degli interventi; (ii) approccio incrementale e coordinato, con interventi distinti e funzionalmente interrelati, ciascuno dotato di obiettivi e indicatori verificabili; (iii) leale collaborazione tra Stato e Regioni, nel rispetto del riparto costituzionale delle competenze e con strumenti di raccordo che garantiscano coerenza sistemica; (iv) partecipazione strutturata delle parti sociali e degli stakeholder del sistema formativo e produttivo, nelle fasi di programmazione, attuazione e valutazione; (v) approccio data-driven, con sistemi di monitoraggio e valutazione integrati in ogni intervento fin dalla fase di progettazione.

12.2 Struttura del DDL: titoli e contenuti essenziali

Il Disegno di Legge si articola in cinque Titoli, corrispondenti ai quattro interventi prioritari e al sistema di governance e valutazione.

Titolo I – Orientamento. Istituzione del Sistema Nazionale di Orientamento quale infrastruttura permanente di raccordo tra istruzione, formazione e lavoro. Definizione del framework nazionale delle competenze orientative, con obbligo di recepimento da parte delle Regioni nel rispetto delle specificità territoriali. Istituzione del presidio di orientamento nelle istituzioni scolastiche e formative, con previsione di personale specificamente formato e di attività strutturate nelle transizioni chiave. Disciplina della cabina di regia regionale dell'orientamento, con composizione, funzioni e obbligo di raccordo con il sistema informativo nazionale sui fabbisogni professionali.

Titolo II – Filiera tecnico-professionale e ITS Academy. Definizione operativa dei LEP per l'leFP, con indicatori minimi di qualità esigibili su tutto il territorio nazionale. Disciplina dei raccordi curriculari e di governance nella filiera "4+2", con protocolli tipo per la co-progettazione tra istruzione secondaria tecnico-professionale e ITS Academy. Sistema di accreditamento e valutazione periodica degli ITS Academy con criteri basati sui risultati. Istituzione del Fondo Nazionale ITS Academy con risorse pluriennali e obiettivi espliciti di riequilibrio territoriale.

Titolo III – Raccordo strutturale formazione-lavoro. Istituzione del Sistema Informativo Nazionale sui Fabbisogni Professionali, con definizione delle fonti, della governance e dell'obbligo di pubblicazione semestrale dei dati per settore, territorio e livello di qualifica. Riforma dell'apprendistato di primo livello per micro e piccole imprese, con semplificazione burocratica e incentivi mirati. Disciplina delle Academy di filiera come soggetti di governance

del raccordo strutturale formazione–lavoro. Riconoscimento giuridico delle microcredenziali e integrazione nel sistema nazionale di certificazione delle competenze.

Titolo IV – Competenze digitali e Intelligenza Artificiale. Piano Nazionale di Formazione dei Docenti e dei Formatori sull'AI, con obiettivi triennali, risorse dedicate e sistema di verifica. Istituzione della Piattaforma Digitale Nazionale per l'upskilling e il reskilling, con definizione della governance multi-stakeholder, dei criteri di aggiornamento e delle modalità di integrazione con il sistema di certificazione. Obbligo di revisione dei quadri di riferimento delle qualifiche professionali leFP e dei percorsi ITS per includere moduli trasversali su competenze digitali e AI. Fondo per le infrastrutture digitali nelle aree svantaggiate, con criteri di accesso e obiettivi di riduzione del divario.

Titolo V – Governance, monitoraggio e clausola valutativa. Istituzione del Comitato Nazionale di Coordinamento della Transizione Scuola–Lavoro, con composizione che include rappresentanti di Ministeri competenti, Regioni, parti sociali e soggetti del sistema formativo. Definizione del set di indicatori nazionali di monitoraggio, con target pluriennali e obbligo di pubblicazione annuale. Clausola valutativa con obbligo di relazione al Parlamento ogni tre anni sullo stato di attuazione e sugli esiti degli interventi, affidata a soggetti terzi e indipendenti (INVALSI, INAPP, ISTAT o enti di ricerca accreditati). Meccanismi di revisione degli interventi sulla base degli esiti della valutazione, per garantire un ciclo di miglioramento continuo fondato su evidenze.

Cap. 12 — Schema DDL: cinque Titoli

Titolo	Contenuti essenziali	Elemento chiave
Titolo I Orientamento	Sistema Nazionale di Orientamento permanente Framework nazionale competenze orientative Presidio orientamento nelle istituzioni Cabina di regia regionale	Infrastruttura permanente istruzione–lavoro
Titolo II Filiera tec.–prof.	LEP per leFP su tutto il territorio nazionale Raccordi curriculari filiera "4+2" Accreditamento e valutazione ITS Academy Fondo Nazionale ITS con riequilibrio territoriale	Percorso "4+2" continuo e coerente
Titolo III Form.– lavoro	Sistema Informativo Naz. Fabbisogni Professionali Riforma apprendistato primo livello PMI Academy di filiera come soggetti di governance Riconoscimento microcredenziali	Raccordo strutturale formazione–impresa
Titolo IV Digitale e AI	Piano Nazionale formazione docenti sull'AI Piattaforma Digitale Nazionale upskilling/reskilling Revisione quadri qualifiche leFP e ITS Fondo infrastrutture digitali aree svantaggiate	Twin transition: digitale e formativa
Titolo V Governance e valutazione	Comitato Naz. Coordinamento Transizione Scuola–Lavoro Set indicatori nazionali con target pluriennali Clausola valutativa — relazione al Parlamento/3 anni Meccanismi di revisione fondati su evidenze	Ciclo di miglioramento continuo

12.3 La clausola valutativa: perché è essenziale

La clausola valutativa è l'elemento forse più qualificante della proposta normativa, e merita una riflessione specifica. La valutazione delle politiche pubbliche è ancora troppo rara nell'ordinamento italiano: le leggi vengono approvate, i decreti attuativi emanati, le risorse stanziare – ma raramente si torna a chiedersi se gli interventi abbiano prodotto gli effetti attesi, e con quale efficienza. Ne consegue che le politiche inefficaci tendono a perpetuarsi, mentre quelle efficaci faticano a essere riconosciute e rafforzate.

La clausola valutativa proposta si articola in quattro elementi: (a) definizione ex ante degli indicatori di esito di ciascun intervento, così che la valutazione sia possibile fin dall'inizio e non sia costretta a ricostruire retrospettivamente ciò che avrebbe dovuto essere misurato; (b) raccolta sistematica dei dati necessari per la valutazione, con obbligo di trasmissione da parte delle amministrazioni responsabili ai soggetti valutatori; (c) affidamento della valutazione a

soggetti terzi e indipendenti rispetto alle amministrazioni attuatrici, con garanzie di accesso ai dati e di pubblicità dei risultati; (d) previsione di meccanismi di revisione degli interventi sulla base degli esiti della valutazione, così che il ciclo di policy si chiuda in modo virtuoso anziché perpetuarsi indipendentemente dai risultati. La triennale ricorrenza della relazione valutativa al Parlamento è pensata per consentire correzioni di rotta tempestive, pur evitando la logica del “continuo aggiustamento” che rende i sistemi formativi instabili e fa sì che ogni riforma sia vanificata dalla successiva prima di aver prodotto effetti verificabili.

Nota conclusiva del Gruppo di Lavoro

Il presente Rapporto è il prodotto di un lavoro collegiale che ha visto il contributo di tutti i componenti del Gruppo di Lavoro CNEL sulla Transizione Scuola–Lavoro. Ogni contributo porta la firma del suo autore e ne riflette la prospettiva disciplinare e professionale; la sintesi, l’armonizzazione e la redazione unitaria delle parti di cornice e delle proposte di policy sono state curate dal Coordinatore con il supporto della segreteria tecnica del Gruppo.

Il Rapporto intende essere un contributo operativo, non solo analitico. Le proposte qui contenute sono elaborate per essere trasmesse al Parlamento e al Governo attraverso i canali istituzionali del CNEL, con l’auspicio che possano alimentare un confronto serio e fondato su evidenze sulle politiche per la transizione scuola–lavoro. La sfida che il Paese ha di fronte – fare di più e meglio con meno giovani disponibili, in un contesto di crescente complessità tecnologica e di forti divari territoriali – non ammette rinvii.



Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

Villa Lubin, Viale David Lubin, 2

00136 Roma, Italia