



La lotta alla dispersione formativa in ambito europeo

Le esperienze di Germania e Spagna

Francesca Carta e Paola Paniccio

Article info

Parole chiave

Abbandono scolastico
Dispersione formativa
Formazione

Key words

Early school leaving
Drop out
Training

Citazione

Carta F. e Paniccio P. (2017), La lotta alla dispersione formativa in ambito europeo. Le esperienze di Germania e Spagna, *Sinapsi*, 7, n. 2-3, pp. 47- 68

Abstract

Al centro delle politiche educative comunitarie e nazionali, la dispersione formativa costituisce un ostacolo alla crescita economica e della produttività, allo sviluppo dell'occupazione e alla competitività di un Paese. È infatti uno dei principali benchmark utilizzati dalla Commissione europea per l'analisi e valutazione delle politiche del settore istruzione e formazione. L'articolo si propone di esaminare le strategie elaborate dall'UE e le misure adottate dagli Stati membri per contrastare la dispersione formativa. Verranno analizzati, inoltre, il caso spagnolo e quello tedesco, al fine di accrescere la conoscenza del fenomeno e contribuire al dibattito sulle potenziali linee di intervento da attuare in Italia.

Early school leaving is a phenomenon that concerns all EU Member States as it represents an obstacle to economic and productivity growth, competitiveness and employment development. Early school leaving is, in fact, one of the main benchmarks that the European Commission takes in consideration for analysing education and training policies. The article aims at a careful reading of the strategies developed by the EU and the measures adopted by the Member States in order to counter this phenomenon. Furthermore two national cases studies (Spain and Germany) will be analyzed in order to increase the understanding of the drop out topic and to contribute to the debate on the potential interventions that could be implemented in Italy.

1. Introduzione

L'abbandono scolastico – formativo è per la nostra società una problematica importante che costituisce un ostacolo alla crescita economica, allo sviluppo dell'occupazione, all'incremento della produttività, nonché alla competitività di un Paese, alimentando povertà e marginalità sociale. Secondo uno studio realizzato nel 2013 dall'*European Expert Network on Economics of Education* (Brunello e De Paola 2013) il fenomeno della dispersione produce costi elevati sia per gli individui che in termini economici e sociali. I vantaggi di un adeguato

livello di formazione, come ribadito anche dalla letteratura in ambito economico (Oreopoulos e Salvanes 2011), non ricadono esclusivamente sul fronte occupazionale (maggiori prospettive di carriera e soddisfazione lavorativa), ma anche sul miglioramento di ogni ambito della sfera privata conducendo gli individui a scelte più consapevoli (salute, matrimonio, genitorialità, pensionamento ecc.). La scolarizzazione, inoltre, determina lo sviluppo di competenze non cognitive ed attitudini come, ad esempio, l'avversione al rischio, la pazienza e la motivazione, che influenzano le scelte economiche. Le decisioni individuali effettuate con un livello di istruzione elevato hanno conseguenze sulla sicurezza sociale: un adeguato livello di istruzione migliora le condizioni socioeconomiche della popolazione e comporta una riduzione della microcriminalità, una partecipazione politica cosciente ed informata, ed anche una maggiore apertura nei confronti delle minoranze e degli immigrati.

Alla luce di questo scenario, la convinzione che la dispersione scolastico-formativa influenzi in maniera significativa società ed individui ha indotto le istituzioni comunitarie a progettare politiche indirizzate a risolvere tale problematica. Con la riduzione delle forze di lavoro indotta da una crisi demografica tutt'oggi irrisolta, l'Europa ha bisogno di valorizzare al meglio le proprie risorse umane e di sviluppare pienamente il potenziale occupazionale dei propri cittadini. I giovani che abbandonano prematuramente i sistemi di istruzione e formazione non sviluppano competenze adeguate, ma va aggiunto che la mancata acquisizione di una qualifica professionale o di un titolo di istruzione li espone ulteriormente al rischio di inoccupazione, di povertà ed esclusione sociale.

Peso e dimensioni degli effetti di tale fenomeno sono stati riconosciuti dalla Strategia Europa 2020 che si è prefissata l'ambizioso obiettivo di diminuire dal 15% al 10% il tasso di abbandono precoce tra i giovani di età compresa tra 18 e 24 anni: e si è così avviato un percorso segnato da studi, gruppi di lavoro, raccomandazioni, monitoraggi e indicazioni politiche volti al conseguimento di questa finalità.

In questo articolo si ripercorrono i passaggi fondamentali della politica europea per la lotta contro la dispersione, da un lato focalizzando l'attenzione sugli indirizzi politici indicati dalla Commissione e sulle strategie e misure adottate dagli Stati membri, dall'altro analizzando l'esperienza di due Paesi quali Germania e Spagna che, per aspetti diversi, possono essere considerati "vicini" all'esperienza italiana e possono rappresentare un punto di riferimento per l'attuazione di misure contro l'abbandono scolastico-formativo. La Spagna ha registrato alti tassi di dispersione e negli ultimi anni è riuscita a mettere in piedi azioni di contenimento soprattutto grazie alla riforma del sistema formativo; la Germania con il sistema duale ha costituito fonte di ispirazione per il nuovo modello italiano di alternanza scuola-lavoro.

2. Gli indirizzi comunitari per la riduzione dei tassi di abbandono prematuro

Europa 2020 è la strategia decennale con cui l'Unione europea si impegna su cinque ambiziosi obiettivi riguardanti l'occupazione, l'innovazione, l'istruzione, la riduzione della povertà e i cambiamenti climatici/l'energia. Per quanto concerne l'istruzione, gli obiettivi stabiliti sono la riduzione dei tassi di abbandono scolastico - formativo precoce al di sotto del 10% e l'aumento al 40% dei 30-34enni con un'istruzione universitaria.

L'indirizzo dato dalla Strategia in materia di istruzione ha avuto effetti immediati. A soli tre mesi dalla sua pubblicazione, nel giugno 2010 i Ministri europei dell'Istruzione hanno

concordato un insieme coerente, globale e concreto di politiche per affrontare il fenomeno della dispersione, inaugurando una nuova stagione di collaborazione, scambi di buone pratiche e conoscenze sui modi più efficaci per combatterlo. A distanza di un anno, nel giugno 2011, il Consiglio Istruzione ha adottato la Raccomandazione¹ sulle politiche volte a ridurre il numero di studenti che abbandonano precocemente i percorsi formativi. Il documento ha evidenziato il bisogno di misure mirate ed efficaci, fondate su dati certi e basate sulla situazione di ciascuna nazione, invitando gli Stati membri ad attuare strategie che interessino tutti i livelli di istruzione e formazione. La Raccomandazione suggerisce strategie globali per combattere l'abbandono che comprendono e combinano in modo adeguato tre tipologie di misure:

- *misure di prevenzione*, tese ad affrontare i problemi strutturali che possono causare l'abbandono precoce. Tali misure si propongono di porre solide basi che permettano agli studenti di sviluppare il loro potenziale e di integrarsi nei percorsi scolastici-formativi;
- *misure di intervento*, con l'obiettivo di combattere qualunque difficoltà degli studenti al suo manifestarsi, migliorando la qualità dell'istruzione e della formazione e offrendo un sostegno adeguato. Mirano a contrastare l'abbandono migliorando la qualità dell'istruzione e della formazione nelle istituzioni educative, reagendo ai segni premonitori e fornendo un sostegno mirato ai singoli allievi o ai gruppi a rischio;
- *misure di compensazione*, che creano nuove opportunità di ottenere una qualifica per i giovani dispersi. Sono destinate ad aiutare quanti abbandonano anzitempo a riavvicinarsi ai percorsi formativi, offrendo loro la possibilità di tornare a frequentare corsi di istruzione e formazione e di acquisire le qualifiche che non hanno potuto ottenere.

Per facilitare l'applicazione della Raccomandazione, gli Stati membri si sono impegnati in un processo di cooperazione politica anche attraverso il Gruppo di lavoro tematico (European Commission 2013) dedicato all'abbandono scolastico e formativo. Dal 2011 al 2013 il Gruppo – a cui hanno partecipato responsabili politici e operatori di quasi tutti i Paesi dell'UE, nonché di Norvegia, Islanda e Turchia – ha esaminato esempi di buone pratiche in Europa, scambiato esperienze in questo campo ed elaborato una relazione finale contenente dodici messaggi chiave destinati ai responsabili politici, incluse le modalità per renderli attuativi. La relazione individua nella “governance” e nella “cross-sectoral cooperation” gli elementi cruciali di successo nell'attuazione delle politiche contro la dispersione, ed evidenzia la necessità di disporre di informazioni che dovrebbero coprire ogni livello e tipo di percorsi formativi: dati quantitativi aggiornati sul numero degli studenti che hanno abbandonato e su quelli a rischio sono necessari non solo per effettuare una stima puntuale del fenomeno, ma anche per una sua piena comprensione e per un opportuno orientamento e indirizzo delle politiche di intervento in materia.

Alla costituzione del Gruppo tematico sulla dispersione segue quello del Gruppo per la politica scolastica 2014-2015 (Commissione europea 2015) che ha elaborato indicazioni politiche incentrate sulle condizioni principali per l'attuazione di un approccio globale al fenomeno dell'abbandono. Tale approccio riflette una visione interdisciplinare, in cui le istituzioni formative vengono intese come spazio multidimensionale di apprendimento aperto che offre sostegno all'ambiente in cui è inserito e riceve supporto dalla comunità circostante. Sviluppare un approccio globale e integrato contro l'abbandono significa

¹ Raccomandazione del Consiglio del 28 giugno 2011 sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico (2011/C 191/01), Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 191 del 1.07.2011.

promuovere in modo sistematico l'obiettivo di eliminare la dispersione e incoraggiare il successo di tutti nel percorso d'istruzione e formazione, intervenendo con coerenza in tutte le dimensioni della vita scolastico-formativa che possono avere un impatto sui risultati degli studenti. In una scuola che pratica tale approccio, tutti i membri della comunità di riferimento (i dirigenti, le figure di *middle management*, il personale docente e non docente, gli allievi, i genitori e le famiglie) si sentono responsabili e svolgono un ruolo attivo nel contrasto e nella prevenzione dei fenomeni di dispersione. L'intera comunità partecipa ad un'azione collettiva e collaborativa incentrata sulla multidisciplinarietà e sulla personalizzazione tesa a sostenere ciascun alunno nel modo più adeguato.

Le condizioni chiave per consentire un approccio globale e integrato sono state individuate in cinque aree tematiche, strettamente connesse l'una all'altra:

- *governance della scuola*: una gestione e una direzione scolastica competenti ed efficaci sono necessarie per promuovere una cultura collaborativa e un clima positivo, che coinvolgano tutto il corpo insegnante e permettano la creazione di legami forti con la comunità in cui la scuola è inserita;
- *supporto agli studenti*: è essenziale creare un clima stimolante e favorevole all'apprendimento, che fissi obiettivi ambiziosi per tutti gli studenti. La scuola dovrebbe offrire a tutti un ambiente che tenga conto della diversità, valorizzi al massimo il potenziale di e si adatti alle specifiche esigenze di apprendimento di ciascun allievo;
- *docenti*: gli insegnanti svolgono un ruolo fondamentale nel processo di apprendimento di bambini e giovani, e costituiscono uno degli agenti principali del successo formativo. Le ricerche effettuate dimostrano che un rapporto positivo tra docente e allievo è il fattore che più incide sulla qualità dell'impegno e sui risultati;
- *genitori e famiglie*: un ambiente domestico stimolante e il coinvolgimento dei genitori sono cruciali per l'apprendimento del bambino e per il suo sviluppo cognitivo, sociale ed emotivo;
- *coinvolgimento di attori esterni*: l'abbandono è fenomeno complesso che richiede una risposta su più fronti, tramite il coinvolgimento di un'ampia gamma di soggetti esterni, professionisti ed enti. Soggetti diversi possono offrire prospettive nuove e complementari che aiutino a comprendere i problemi, nonché trovare soluzioni mirate alle esigenze specifiche degli studenti.

Per ognuna delle aree suindicate, il Gruppo ha fornito indicazioni e linee operative di riferimento e ha realizzato un *Kit di Strumenti per le Scuole* indirizzato a politici e operatori di settore corredato da esempi pratici, misure concrete e metodi efficaci per promuovere il successo scolastico e prevenire l'abbandono. Il Kit è disponibile su un portale dedicato², ed è tutt'oggi lo strumento attraverso il quale il Gruppo di lavoro per la politica scolastica continua a garantire un proprio contributo per l'attuazione un approccio globale antidispersione condiviso tra i Paesi dell'UE.

Nel marzo 2014, la Commissione ha pubblicato una Comunicazione relativa a un primo bilancio della Strategia, che descrive in sintesi i progressi compiuti, in cui si evidenzia un avvicinamento al benchmark: dal 2000 il numero di alunni che hanno lasciato prematuramente i percorsi di istruzione e formazione è diminuito in maniera stabile, sebbene rimanga al di sopra dell'obiettivo del 10%. Nonostante la crisi abbia in parte alimentato il recente calo dell'abbandono scolastico, alla luce delle proiezioni demografiche non è certo

² <http://www.schooleducationgateway.eu>

che l'UE riesca a portare il tasso al di sotto del 10% entro il 2020. Per raggiungere questo obiettivo occorre uno sforzo continuato e sostenuto da parte dell'UE e degli Stati membri. Un ulteriore sostegno alla lotta alla dispersione si registra con le *Conclusioni per ridurre l'abbandono degli studi e promuovere il successo scolastico* che il Consiglio ha adottato alla fine del 2015³ invitando gli Stati membri e la Commissione stessa a rinnovare il proprio impegno in materia. In particolare le Conclusioni sollecitano la Commissione a monitorare i progressi degli Stati membri nell'attuazione delle strategie per il conseguimento dell'obiettivo fissato da Europa 2020, ed a incrementare e rafforzare la cooperazione con ricercatori, Stati membri, soggetti di interesse e organizzazioni internazionali (come ad esempio OCSE). Agli Stati membri, oltre a rinnovare l'invito prioritario di continuare a perseguire attivamente l'attuazione della Raccomandazione del 2011, viene suggerito di focalizzare l'attenzione sulle seguenti esigenze:

- potenziare i sistemi nazionali di raccolta dati sugli studenti;
- fissare obiettivi nazionali più ambiziosi nella lotta contro la dispersione; individuare le aree a maggior rischio dispersione (scuole e territori);
- riformare i sistemi di istruzione e formazione in un'ottica di continuità pedagogico – didattica e di promozione dell'inclusione sociale;
- garantire un accesso generalizzato ed equo a un'educazione e cura della prima infanzia;
- incoraggiare e promuovere approcci collaborativi per ridurre l'abbandono scolastico a livello locale; esaminare il potenziale di forme di insegnamento e di apprendimento più personalizzate e centrate sullo studente;
- garantire un'adeguata formazione iniziale a insegnanti docenti e formatori; offrire percorsi formativi più flessibili e prevedere l'accesso a programmi di "seconda opportunità" per i giovani che hanno abbandonato prematuramente gli studi;
- sfruttare al massimo le opportunità disponibili nell'ambito del quadro strategico ET 2020⁴ (Commissione europea – COM (2015) 408) e attraverso il metodo di coordinamento aperto;
- sfruttare le opportunità di finanziamento offerte dagli strumenti dell'UE, quali il programma Erasmus+, il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo per gli investimenti strategici, per sostenere misure volte a ridurre l'abbandono;
- individuare, tramite la ricerca e l'apprendimento tra pari, esempi delle pratiche collaborative più efficaci a livello scolastico e locale, volte ad attenuare gli svantaggi educativi, ridurre l'abbandono e garantire un'istruzione più inclusiva.

3. La consistenza del problema nella UE e le misure adottate negli Stati membri

3.1 Il fenomeno della dispersione nella UE

Dall'adozione della Raccomandazione del Consiglio nel 2011 ad oggi sono stati ottenuti molti risultati: Paesi che avevano già adottato politiche ad hoc le hanno ulteriormente perfezionate e integrate; si è assistito ad una diffusione negli Stati membri di scambi di

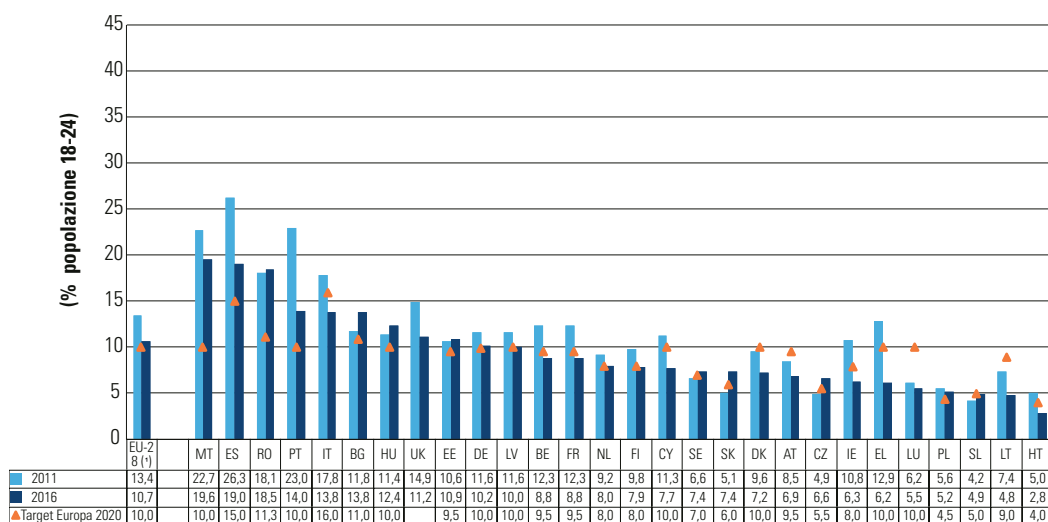
³ Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea C 417/36 del 15/12/2015, *Conclusioni del Consiglio sulla riduzione dell'abbandono scolastico e sulla promozione del successo scolastico* (2015/C 417/05)

⁴ Il Quadro strategico Education and training 2020 è la nuova strategia di cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, che fissa il programma di lavoro degli Stati membri nel decennio 2011-2020.

buone prassi tra cui metodologie di apprendimento tra pari; sono state avviate e implementate, inoltre, ricerche ed analisi delle politiche adottate a livello nazionale. Rimangono comunque enormi discrepanze tra gli Stati membri e al loro interno. In molti Paesi, inoltre, non sono ancora entrate a regime le strategie globali caldegiate nella suddetta Raccomandazione. Per tale motivo l'UE e gli Stati membri riconoscono la necessità di continuare a impegnarsi attivamente per raggiungere l'obiettivo della Strategia Europa 2020 in materia di istruzione e formazione che fissa al 10% la soglia del tasso di abbandono scolastico e, ove possibile, persino superarlo.

Come mostra la figura 1, la media percentuale degli europei che hanno prematuramente abbandonato gli studi è diminuita dal 13,4% nel 2011 al 10,7% nel 2016. Nel quinquennio sono passati da 13 a 17 i Paesi che hanno raggiunto l'obiettivo del 10%, registrando un calo complessivo degli abbandoni dell'UE-28 intorno al 2,8%.

Figura 1 - Dispersione scolastica negli Stati membri EU-28, anni 2011 e 2016



Fonte: Elaborazioni Inapp su dati Eurostat 2016

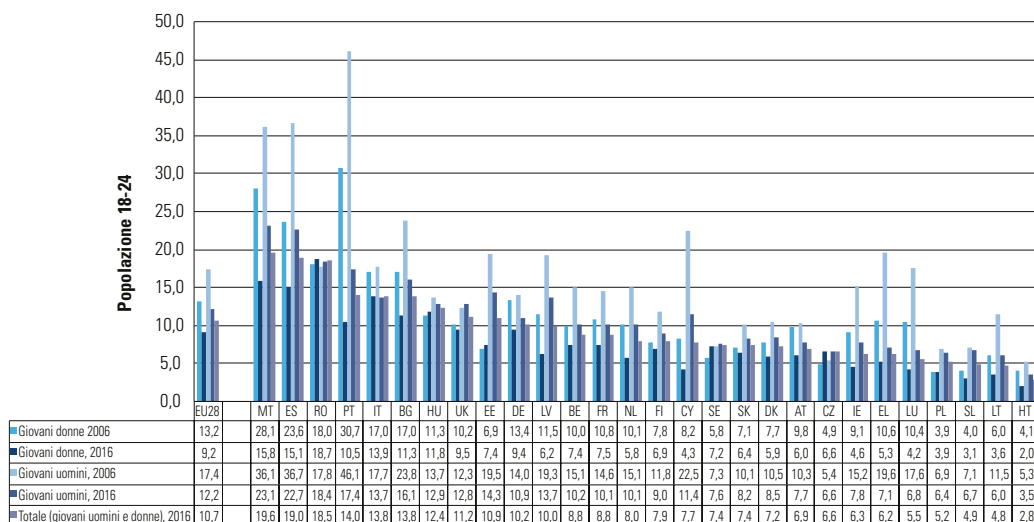
La maggiore riduzione del tasso di abbandoni è stata raggiunta dal Portogallo che dal 23% del 2011 è ora al 14%, seguito dalla Spagna che vede la percentuale di dispersione scolastica diminuire dal 26 al 19%. Nel tempo si è registrato anche un notevole successo in Grecia, dove nel 2016 la quota dei dispersi è del 6,2%, ben al di sotto dell'obiettivo 2020. Oltre alla Grecia, gli altri 16 Stati che hanno già raggiunto l'obiettivo per il 2020 nel 2016 sono Croazia, Lituania, Slovenia e Polonia, Lussemburgo, Irlanda, Repubblica Ceca, Austria, Danimarca, Svezia, Slovacchia, Cipro e Repubblica ceca, Finlandia, Paesi Bassi, Francia e Belgio, mentre Lettonia (10,0%), Germania (10,2%) e Estonia (10,9%) paiono molto vicine all'obiettivo.

In otto degli Stati membri, invece, si è verificato un aumento degli abbandoni con valori più elevati registrati in Slovacchia (+ 2,3 punti percentuali), Bulgaria (+2 punti), Repubblica Ceca (+1,7 punti) e Ungheria (+1,0 punti), e con valori inferiori a 1 punto in Svezia, Slovenia, Romania ed Estonia.

Appare significativo anche il riferimento alla componente di genere. Nel 2016, la percentuale di giovani che nell'UE-28 abbandonano prematuramente percorsi di istruzione e formazione è stata di tre punti percentuali più alta per i maschi (12,2%) rispetto alle femmine (9,2%). In generale, in quasi tutti gli Stati membri si registra una maggiore percentuale di abbandoni tra i maschi, in alcuni casi con differenze assai significative rispetto all'altro genere: è il caso di Spagna, Lettonia, Malta, Cipro, Estonia e Portogallo in cui tale divario arriva a toccare i 5 punti percentuali. Gli unici paesi in cui si registra un leggero scarto degli abbandoni che penalizza la componente femminile sono Romania e Italia (rispettivamente 0,3 e 0,2 punti percentuali).

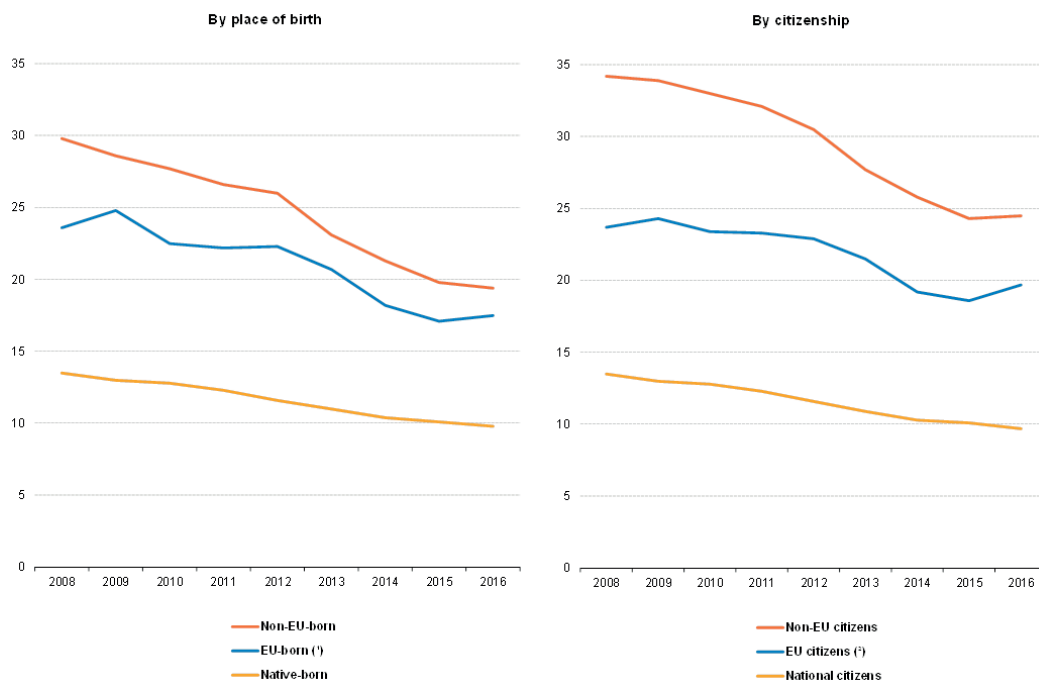
Come si evidenzia nella figura 2, nell'UE-28 tra 2006 e 2016 la percentuale di abbandono prematuro è diminuita del 4,6% con proporzioni diverse tra maschi e femmine, rispettivamente di 5,2 e 4,0 punti percentuali. Sebbene in tutto il periodo la percentuale di giovani che abbandonano prematuramente si sia ridotta in proporzione per i maschi più che per le donne, la relazione tra le due quote di incidenza è rimasta stabile nell'arco del periodo in esame, poiché il valore percentuale riferito alla componente maschile sopravanza di un terzo circa il corrispettivo relativo alle giovani donne.

Figura 2 - Dispersione scolastica e formativa di giovani negli Stati membri EU28: confronti tra donne e uomini negli anni 2006/2016



Fonte: Elaborazioni Inapp su dati Eurostat 2016

Inoltre, differenze rilevanti del tasso di abbandono scolastico si riscontrano tra giovani nati all'estero o cittadini stranieri e i giovani nati in Europa. In particolare, tra i giovani nati al di fuori dell'UE e i giovani non comunitari si riscontra, infatti, un alto tasso di dispersione e la fuoriuscita dal sistema scolastico-formativo senza aver completato il primo ciclo dell'istruzione secondaria.

Figura 3 - Dispersione scolastica e formativa di giovani negli Stati membri EU28 per luogo di nascita e cittadinanza

Note: break in series, 2014.

(*) Other than in the reporting country.

(*) Other than national citizens.

Source: Eurostat (online data codes: edat_lfse_02 and edat_lfse_01)

Fonte: Elaborazioni e dati Eurostat 2016

La percentuale di abbandoni precoci dell'istruzione e della formazione nell'UE-28 per luogo di nascita e per cittadinanza ha generalmente seguito un percorso discendente nel periodo 2008-2016. La percentuale di migranti che hanno abbandonato prematuramente l'istruzione e la formazione è diminuita ad un ritmo più rapido rispetto al tasso di dispersione registrato tra gli studenti autoctoni, sebbene la percentuale di dispersi per questa classe di popolazione sia rimasta molto inferiore a quella registrata per i migranti e sia scesa al di sotto dell'obiettivo del 10% fissato nell'ambito del quadro strategico per l'istruzione e la formazione (ET 2020) e delle strategie Europa 2020.

Nel 2016, le percentuali più elevate di giovani stranieri che abbandonano prematuramente l'istruzione e la formazione sono state riscontrate in Spagna (32,9%), Italia (30,0%) e Germania (23,1%). Per contro, la percentuale di giovani che hanno abbandonato prematuramente l'istruzione e la formazione è significativamente contenuta tra le popolazioni di origine straniera di età compresa tra i 18 e i 24 anni in Irlanda (5,2%), Danimarca (7,9%), Paesi Bassi (8,3%), Lussemburgo (8,5%) e Regno Unito (9,4%). Le maggiori differenze tra le percentuali del tasso di dispersione tra giovani nati all'estero e gli autoctoni sono state registrate in Italia, Spagna e Germania rispettivamente con 18, 16 e 14 punti percentuali di differenza.

Per completare l'analisi del fenomeno è opportuno dare uno sguardo, infine, alle differenze territoriali del tasso di dispersione in riferimento al livello di urbanizzazione, come

riportato in ET Monitor 2017 (European Commission 2017), che evidenzia una correlazione tra la percentuale di abbandoni e la tipologia territoriale di riferimento (città, aree periferiche, sobborghi, aree rurali). Alcuni gruppi di paesi sembrano affrontare simili sfide territoriali nella lotta contro gli abbandoni. Nei 28 Stati membri, la più bassa percentuale di dispersi si registra nelle città, la percentuale europea registrata è di 9,7% ma in paesi come Bulgaria, Croazia, Slovacchia e Grecia si raggiungono risultati migliori. Nelle aree periferiche la percentuale sale a 11,2% aumentando sino all'11,9% nelle aree rurali. Tuttavia, non vi è solo una sostanziale differenza del tasso di abbandono tra gli Stati membri per quanto riguarda il divario tra città, periferie e zone rurali: in Stati con un ampio divario del fenomeno dispersione tra area urbana e area rurale, si evidenzia che il problema della dispersione si fa più consistente nelle zone rurali, ad esempio, questo è il caso della Bulgaria; in Stati con poca differenza del tasso di abbandono tra area urbana e rurale, come la Francia e il Portogallo, si evidenzia che la problematica è più grave nelle città e nelle periferie.

3.2 Strategie e misure adottate dagli Stati membri

In riferimento alle politiche e misure messe in atto per contrastare il fenomeno della dispersione e dell'abbandono precoce, secondo il rapporto ET Monitor 2015 (European Commission 2015), la maggioranza degli Stati membri ha attuato la Raccomandazione del Consiglio attraverso l'adozione tanto di strategie ad hoc, dedicate a contrastare il fenomeno della dispersione e dell'abbandono precoce (Belgio, Paesi Bassi, Bulgaria, Francia, Ungheria, Malta, Austria, Romania), quanto di altre politiche nazionali più generali (Cipro, Germania, Danimarca, Estonia, Spagna, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Finlandia, Svezia, Regno Unito).

Per quanto concerne le indicazioni contenute nella Raccomandazione del 2011 sulla necessità di disporre di dati aggiornati sul fenomeno in questione (tassi di abbandono, passaggi tra livelli di istruzione, tassi di iscrizione e di completamento nell'istruzione secondaria superiore, assenteismo, elusione di obblighi di legge) per mettere in atto politiche mirate, il rapporto ET Monitor 2016 (European Commission 2016) evidenzia come molti Paesi hanno impostato un sistema di raccolta e registrazione dati degli studenti⁵. Questi sistemi consentono alle autorità di quantificare gli abbandoni comparando i record tra un anno scolastico-formativo e quello successivo e soprattutto di monitorare gli assenteismi. Inoltre tutti gli Stati membri, ad eccezione del Lussemburgo, hanno sviluppato politiche per contrastare la dispersione soprattutto nell'ambito di percorsi formativi flessibili e permeabili. Queste misure sono volte a realizzare una transizione "dolce" tra i diversi livelli educativi o tra tipologie educative, come ad esempio nel caso del passaggio tra il sistema scolastico e i percorsi di formazione professionale. Ciò include la necessità di fornire percorsi alternativi che consentano il conseguimento di una qualifica professionale, nonché di rafforzare il settore dell'istruzione e formazione professionale nei Paesi in cui questo sia ancora carente. Per gestire al meglio una transizione flessibile tra livelli e tipi di educazione e tra scuola e lavoro sono richiesti un'elevata qualità e un costante aggiornamento di servizi di *counseling* e orientamento rivolto agli studenti e ai soggetti a potenziale rischio di dispersione.

⁵ Le eccezioni sono rappresentate da Belgio, Germania, Spagna, Croazia, Cipro, Ungheria, Malta, Romania, Slovenia, Slovacchia, Regno Unito.

L'analisi condotta congiuntamente da Eurydice e Cedefop nel 2014 (Commissione europea 2014) mostra che nel tentativo di prevenire l'abbandono precoce, in gran parte dei Paesi si punta a migliorare la qualità dell'insegnamento e dei processi di apprendimento (fin dall'educazione e cura della prima infanzia), e ad offrire orientamento scolastico e professionale; le politiche e le misure di intervento mirano soprattutto a fornire un sostegno individuale agli studenti, in particolare a quelli che hanno fatto registrare scarsi risultati; per quanto riguarda le misure di compensazione, quasi tutte le iniziative mirano a identificare coloro che abbandonano precocemente, in modo da favorirne il reinserimento.

Il rapporto ET Monitor del 2016 evidenzia che solo in metà dei Paesi europei l'orientamento al lavoro viene effettuato all'interno delle scuole da servizi specializzati ed è parte integrante del curriculum formativo in tutti i livelli di istruzione secondaria. Una questione cruciale riguarda la necessità di sviluppare in tutti gli Stati membri una maggior consapevolezza tra gli insegnanti riguardo al problema della dispersione, e conseguentemente di incoraggiare l'acquisizione e lo sviluppo di competenze necessarie per la prevenzione. Tra i fattori che contribuiscono al rischio di dispersione, in particolare tra gli immigrati, si colloca la questione linguistica: il fatto che, ad esempio, la lingua parlata a casa non corrisponda a quella utilizzata nel sistema di istruzione e formazione di riferimento. Quasi tutti i Paesi europei – ad eccezione di Ungheria, Olanda ed Inghilterra – hanno attivato misure ad hoc per supportare gli studenti con differenti provenienze linguistiche, mentre sono meno diffuse in Europa⁶ misure anti discriminatorie più ampie, che forniscano un supporto indirizzato a studenti e scuole di aree svantaggiate.

La problematica degli abbandoni precoci è inclusa come materia nella formazione iniziale degli insegnanti (Initial Teacher Education – ITE) e nei percorsi di aggiornamento professionale in Belgio, Germania, Irlanda, Spagna, Francia, Lettonia, Austria e Slovenia. Il rendimento inferiore alle attese (scarso rendimento) è materia di studio per l'ITE in 15 Paesi: Belgio, Danimarca, Estonia, Irlanda, Francia, Cipro, Lituania, Ungheria, Malta, Austria, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Svezia e Regno Unito. L'abbandono può essere affrontato in modo mirato attraverso la formazione degli insegnanti, fornendo loro l'opportunità di acquisire esperienza pratica nel trattare i bisogni educativi degli studenti a rischio. Gli insegnanti possono anche essere incoraggiati a sviluppare specifiche competenze nel campo della metodologia di apprendimento tra pari, favorendo la collaborazione con altri insegnanti di scuole caratterizzate da condizioni di svantaggio socio-economico e alti livelli di abbandono scolastico.

4. Il caso tedesco e la dispersione nel sistema duale

4.1 Il sistema duale

Tra i riferimenti normativi alla base del sistema educativo tedesco risulta di grande interesse la Legge del 14 agosto 1969 sulla formazione professionale (*Berufsbildungsgesetz* - BBiG), che è stata riformata nel 2005. La BBiG è stata implementata soprattutto con l'obiettivo di assicurare ai giovani opportunità di formazione sempre migliori e di offrire una formazione professionale di qualità per tutti, indipendentemente dalla provenienza sociale o geografica dei soggetti in questione. In particolare, la legge riformata prevede

⁶ In Danimarca, Lussemburgo, Austria, Polonia, Slovacchia, Finlandia e Svezia il supporto linguistico, ad esempio, viene fornito sistematicamente con un sostegno nella lingua madre degli immigrati.

una maggiore autonomia d'azione e maggiori responsabilità per gli attori della formazione professionale a livello nazionale e locale (*Länder*). Questa legge configura la formazione professionale extrascolastica come compito di tutta la comunità: datori di lavoro del settore economico privato ed amministrazioni pubbliche sono responsabili della gestione di questa tipologia di formazione. Alla programmazione della formazione professionale extrascolastica e all'istituzione di nuove figure professionali legate ai nuovi bisogni del mercato del lavoro collaborano allo stesso tempo tutti gli attori del sistema della formazione professionale: Stato federale, *Länder*, imprese e Camere del lavoro (datori di lavoro), sindacati dei lavoratori.

In Germania la scuola è considerata un settore nevralgico tanto che esiste un Ministro dell'istruzione per ogni *Land* (stato federale); sono dunque i governi dei singoli *Länder* a gestire la politica scolastica in ogni singola regione⁷. Convivono nello scenario tedesco due differenti tipologie di alternanza scuola/lavoro, ossia l'alternanza formativa, offerta dalle *Fachoberschulen* (FOS), istituti ad indirizzo professionale di livello secondario superiore, e l'alternanza lavorativa, che si sviluppa nell'ambito del sistema duale (*Berufsschule*). La *Fachoberschule* (FOS), regolamentata dalla legislazione in materia educativa dei singoli *Länder*, è una scuola professionale a tempo pieno che offre agli alunni una formazione di tipo generale e la possibilità di acquisire nuove conoscenze e abilità tecniche sia teoriche che pratiche⁸. La durata prevista per la *Fachoberschule* è di 2 anni (16-18 anni di età).

La seconda tipologia di alternanza istruzione-formazione-lavoro, nota come "Sistema duale", si basa sull'apprendistato – la cui struttura è regolata dalla suddetta legge federale del 1969 modificata nel 2005 – e la sua principale caratteristica è la cooperazione tra piccole e medie imprese e scuole pubbliche professionali (*Berufsschule*). L'obiettivo di questa formazione è fornire un'ampia preparazione professionale di base insieme con le conoscenze e le abilità tecniche necessarie per svolgere un'attività professionale qualificata. Il sistema duale prevede circa 330 qualifiche riconosciute in tutto il Paese, che vengono annualmente implementate attraverso nuovi ordinamenti. La formazione nel sistema duale è aperta a tutti i giovani; per accedervi è necessario avere completato il ciclo dell'obbligo (a seconda dei *Länder*, dai 15/16 anni in poi). I corsi possono avere una durata biennale o triennale, a seconda della professione scelta. La formazione si svolge in base a un contratto di lavoro fra l'azienda che provvede alla formazione e lo studente interessato⁹. Il contratto definisce gli obiettivi della formazione (a seconda della professione prescelta), la durata, il numero di ore dedicate ogni giorno, le modalità di pagamento e la remunerazione dello studente. Le attività di formazione sul luogo di lavoro vengono finanziate dalle aziende, mentre il percorso scolastico nell'ambito della *Berufsschule* viene sovvenzionato

⁷ Naturalmente il potere centrale non è privo di ruoli sul punto: come recita la Costituzione, "l'intero sistema scolastico è soggetto al controllo dello Stato (Articolo 7, comma 1 della Costituzione della Repubblica Federale).

⁸ Le *Fachoberschulen* si articolano in diversi indirizzi e specializzazioni.

⁹ Da un punto di vista tecnico l'apprendista ed il datore non sottoscrivono un contratto di lavoro, tuttavia la normativa di riferimento prevede che siano applicati gli stessi principi che governano i contratti di lavoro e descrive in maniera dettagliata gli obblighi per entrambe le parti, cioè quelli dell'apprendista e della persona responsabile dell'apprendistato. Secondo quanto previsto dalla normativa il contratto in questione ha un termine stabilito, concludendosi automaticamente alla scadenza del periodo di apprendistato: se l'apprendista non supera l'esame, il contratto viene automaticamente esteso per un massimo di un anno e comunque fino ad un'ulteriore prova, che può essere sostenuta dall'apprendista una sola volta. Si noti che tra gli obblighi a carico del soggetto responsabile dell'apprendistato vi è quello di esercitare un'influenza positiva sul percorso formativo e sul processo di crescita professionale e personale dell'apprendista.

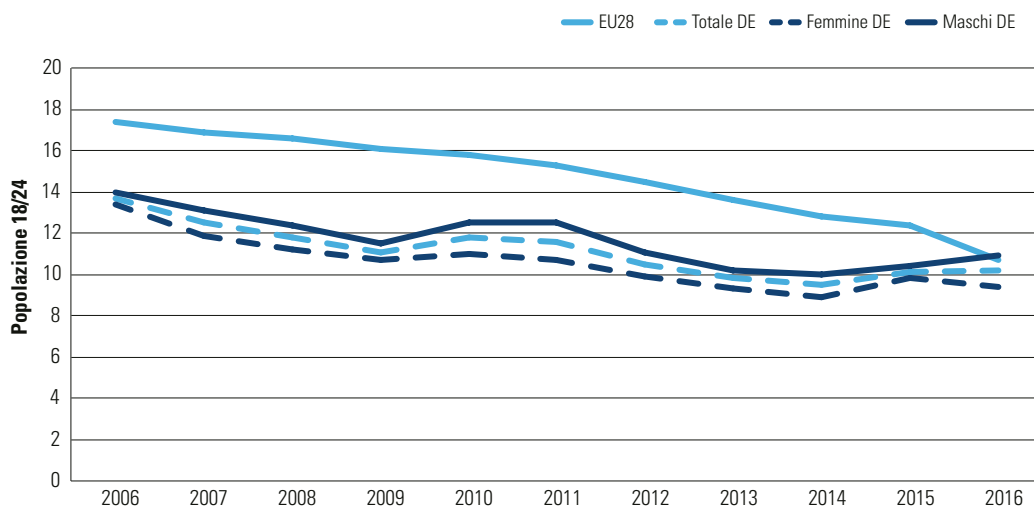
dai *Länder*. Chi lascia la scuola e non soddisfa i requisiti per l'apprendistato può chiedere di essere inserito in un periodo cosiddetto di "transizione" durante il quale viene formato per adempiere ai requisiti di accesso.

4.2 Caratteristiche del fenomeno della dispersione

Dal 2006 al 2014 in Germania il tasso di dispersione è diminuito del 4,2%, passando dal 13,7% del 2006 al 9,5% del 2014, raggiungendo così l'obiettivo fissato dalla Strategia Europa 2020. Successivamente, si rileva un lieve incremento di abbandoni, pari al 10,1% nel 2015 e pari al 10,2% nel 2016.

In linea con quanto avviene nel resto dell'Europa la percentuale di dispersi, come mostra la figura 4, è maggiore tra i maschi piuttosto che tra le femmine (rispettivamente 10,9 e 9,4%). Il divario tra i due sessi aumenta dal 2006 al 2016 dallo 0,6 a all'1,5%, valore comunque pari alla metà di quello registrato dalla media dei 28 Paesi membri (pari a 3 punti percentuali).

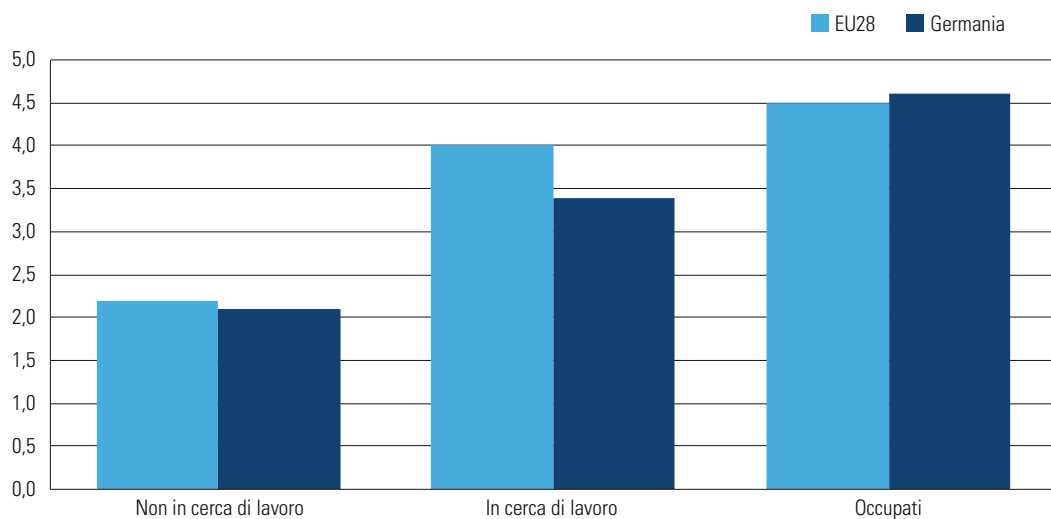
Figura 4 - Tassi di abbandono dei giovani 18-24 per sesso, anni 2006-2015: confronto EU28- Germania (DE)



Fonte: Elaborazioni Inapp su dati Eurostat, 2016

Per quanto concerne la relazione tra abbandono scolastico-formativo ed inserimento lavorativo la situazione tedesca è in linea con quella europea (il 2,1% dei dispersi tedeschi non è in cerca di lavoro, il 4,6% è occupato). L'unico valore che si discosta dalla media europea, come si evidenzia nella figura 5, è il tasso dei dispersi in cerca di occupazione che in Germania è minore (3,4%) rispetto alla media europea (4%).

In Germania, così come in Francia, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Slovenia e Regno Unito, la maggior parte dei dispersi proviene dalle aree periferiche delle città; questo dato è correlato a condizioni di svantaggio economico-sociale che si rilevano maggiormente nelle aree periferiche.

Figura 5 - Distribuzione degli abbandoni prematuri per situazione lavorativa: confronto EU28-Germania 2016

Fonte: Elaborazioni Inapp su dati Eurostat, 2016

Secondo quanto riportato dal Ministero tedesco Migrazione e Rifugiati (BAMF 2017) nel 2017 gli studenti di origine straniera hanno una più alta propensione a lasciare la scuola in anticipo (23,1%) rispetto ai nativi (8,2%), ciò nonostante i cambiamenti dei flussi migratori in atto negli ultimi due anni, che hanno fatto registrare una notevole riduzione del numero totale di migranti, sceso a 280.000 unità nel 2016 rispetto all'oltre 1 milione del 2015. La maggior parte dei richiedenti asilo ha meno di 30 anni e tra questi i minori non accompagnati costituiscono una quota consistente, con quasi 36.000 domande di asilo presentate nel 2016. Per integrare i rifugiati nel sistema dell'istruzione e nel mondo del lavoro, la Germania si è fortemente concentrata su istruzione e formazione professionale. La legge sull'integrazione del 2016 offre ai rifugiati un più facile accesso al lavoro, alla formazione professionale e alle università.

Per quanto concerne il sistema duale, il fenomeno dei dispersi si misura in termini di risoluzione precoce del contratto di apprendistato. Nell'agenda politica tedesca l'attenzione alla riduzione di tali rischi resta alta anche in relazione al timore di non disporre nel medio-lungo periodo di personale qualificato. Nel Report annuale 2017 sulla formazione professionale, a cura del Ministero tedesco Educazione e Ricerca (Federal Ministry Education and Training 2017), i casi di risoluzione anticipata risultano pari al 24,9% del totale dei contratti, rientrando nel *range* registrato negli ultimi 15 anni. È doveroso precisare che la percentuale dei contratti risolti non coincide con il totale dei dispersi, in quanto una gran parte di questi giovani prosegue all'interno del sistema duale.

Relativamente alle cause principali di risoluzione prematura, diversi studi (Federal Ministry Education and Training 2015) hanno individuato situazioni di conflitto con il corpo docente, scarsa qualità della formazione, condizioni di lavoro avverse e una errata scelta in termini di occupazione. Tra le condizioni di conclusione anticipata dei contratti le aziende tendono ad indicare piuttosto carenze motivazionali e performance professionali inadeguate. In realtà i contratti possono concludersi per diversi motivi come la decisio-

ne di cambiare tipo di occupazione da parte del giovane in formazione, lo spostamento verso un'altra società o la chiusura dell'azienda stessa. Il BIBB (*Bundesinstitut für Berufsbildung* – Istituto Federale per l'istruzione e la formazione professionale) evidenzia dal 1990 ad oggi l'esistenza di una relazione tra conclusione precoce dei contratti e disponibilità delle aziende ad offrire posizioni di apprendistato: in anni in cui offerta e domanda sono elevate la percentuale di risoluzione dei contratti si avvicina al 25%, mentre negli anni in cui il rapporto tra offerta e domanda è meno favorevole per il tirocinante, la percentuale si attesta intorno al 20%: il che dimostrerebbe che quando sono disponibili numerose opzioni i giovani sono più predisposti a chiudere un contratto e cambiarlo con un altro più vantaggioso. La percentuale inoltre varia in maniera significativa in relazione al tipo di occupazione. I tassi più bassi di risoluzione si registrano tra impiegati della pubblica amministrazione (3,6%), servizi per l'informazione (5%) e settore della contabilità (5,1%). Sono rilevanti anche le differenze tra gli apprendisti tedeschi e quelli di nazionalità straniera: per questi ultimi si conclude prematuramente il 33,3% dei contratti, contro il 24,2% dei casi riferiti ai nativi. Questi dati evidenziano la misura della dispersione nel sistema duale e si allineano con quelli della dispersione scolastica tedesca.

La conclusione prematura dei contratti non può essere evitata completamente, e può comunque risultare funzionale al sistema. Allo stesso tempo essa comporta una perdita di tempo e di risorse per entrambe le parti coinvolte, e nei casi peggiori può portare aziende ed apprendisti a ritenere chiuso il proprio rapporto con la formazione. Al fine di contrastare tale pericolo, lo Stato federale ha messo in piedi iniziative ad hoc (*Educational Chains - Abschluss und Anschluss*) per promuovere l'orientamento professionale e fornire supporto agli apprendisti durante il loro tirocinio.

4.3 Politiche di contrasto e prevenzione

In Germania come in altri Paesi europei (Irlanda, Polonia, Portogallo e Regno Unito), esistono strategie e piani d'azione per garantire ai giovani e agli adulti l'opportunità di completare la propria istruzione e ottenere le qualifiche di cui hanno bisogno per l'inserimento nel mercato del lavoro. Le diverse iniziative presenti in Germania sono, se considerate nel complesso, ad ampio raggio perché cercano di ridurre il numero di giovani che abbandonano precocemente. Grazie all'iniziativa "Fare carriera attraverso l'istruzione" attuata nel 2007, il Governo federale e i *Länder* si sono posti l'obiettivo di dimezzare entro il 2015 sia la quota di adolescenti che abbandonano i percorsi formativi, passando da una media nazionale dell'8% al 4%, sia la quota di giovani privi di qualifiche professionali ma in grado di seguire la formazione (dal 17% all'8,5%). Nell'ottobre 2007 anche la Conferenza permanente dei Ministri dell'Istruzione e degli affari culturali ha adottato un piano d'azione per ridurre il numero di studenti che abbandonano i percorsi senza una qualifica di istruzione generale di primo livello. Lo scopo era facilitare la transizione dei giovani dalla scuola secondaria inferiore al livello successivo, che fosse la scuola secondaria superiore ovvero l'istruzione e formazione professionale nel sistema duale. Il piano d'azione prevedeva, inoltre, la riduzione del numero di apprendisti vittime di insuccesso in precedenti esperienze formative. Infine la "Strategia mirata di sostegno per studenti con rendimento scadente", promossa dalla Conferenza permanente e attuata nel marzo 2010, ha fissato tra gli obiettivi da conseguire la significativa riduzione del numero di studenti che non raggiungono entro la fine del corso di studi un livello minimo di competenza e il dimezzamento del numero di adolescenti che abbandonano la formazione senza l'acquisizione di qualifiche. Con l'obiettivo di facilitare la transizione dei giovani dalla scuola al mondo del lavoro viene istituita nello

stesso anno la *Youth Employment Agency* (YEA), la quale mette in atto misure di prevenzione per giovani di 15-24 anni a rischio di abbandono anche se ancora all'interno di percorsi di istruzione e formazione e azioni di counseling per quelli in cerca di occupazione. I servizi della YEA sono rivolti a tutti i giovani che hanno abbandonato i percorsi d'istruzione, che siano privi o meno di un diploma di accesso per l'università.

Anche nel Report sociale strategico del 2016 pubblicato dal Ministero del Lavoro tedesco (Federal Ministry of Labour and Social Affairs 2016), in cui vengono individuate le misure per poter combattere la povertà e l'emarginazione sociale, sono previste attività volte a ridurre l'abbandono. Il governo federale ha previsto di continuare l'iniziativa "Link educativi per ottenere una qualifica!" al fine di rafforzare l'uguaglianza di opportunità nella formazione professionale. L'iniziativa prevede di assistere i giovani durante il percorso formativo sino al primo lavoro, così da ridurre la percentuale di dispersi privi di titolo e di giovani adulti senza qualifica professionale, nonché prevenire la dispersione nella formazione professionale. L'iniziativa verrà realizzata con una stretta interconnessione tra strumenti di intervento del potere centrale e attività dei *Länder*: in questo contesto, il governo federale prevede di concludere un significativo accordo tra i *Länder* e l'Agencia Federale per l'Impiego. Il nuovo strumento temporaneo "Assisted Training" è stato introdotto come misura centrale dell'Alleanza per la formazione iniziale e continua 2015/2018 del 1° maggio 2015 (Alliance for Initial and Further Training 2015-2018 on May 1th 2015) con l'obiettivo di portare un numero sempre maggiore di ragazzi svantaggiati a completare nelle imprese la formazione professionale nel sistema duale, offrendo loro nuove prospettive per realizzare un percorso formativo in azienda. Ai giovani in situazione di disagio sociale e con difficoltà di apprendimento è garantito supporto e tutoraggio nella ricerca di tirocini, nel completare con successo il percorso formativo così come anche per questioni di tipo logistico e amministrativo. Con l'Alleanza del 1° maggio il target di riferimento del Tirocinio Assistito è stato esteso anche a giovani che si trovano a vivere difficoltà dovute a circostanze personali, che hanno necessità di essere supportati per iniziare, continuare e concludere con successo il percorso di formazione professionale in azienda.

Il progetto pilota RESPEKT del Governo Federale consente, inoltre, una assistenza aggiuntiva a supporto di giovani in difficoltà prevedendo il loro reinserimento nei percorsi di formazione e l'attuazione di misure specifiche per la promozione del lavoro o della formazione. Sono stati stanziati ulteriori finanziamenti ad hoc per supportare le agenzie nella realizzazione di progetti che prevedono: servizi di *mentoring* e di sostegno che favoriscano l'integrazione di target specifici all'interno di percorsi educativi; servizi attivi di promozione al lavoro, formazione e occupazione, che assicurino la transizione verso un ulteriore sviluppo dei percorsi personali di formazione o di carriera attraverso consulenza, tutoraggio e supporto.

5. Il caso spagnolo e la riforma del sistema formativo come strumento di lotta alla dispersione

5.1 Il sistema formativo in Spagna

L'organizzazione del sistema scolastico e formativo in Spagna trae origine dalla Legge Organica generale del sistema educativo (LOGSE) del 3 ottobre del 1990; successive modifiche in materia di istruzione sono state introdotte con la Legge Organica n. 2 del 3 maggio 2006 (LOE), e con il Regio Decreto n. 1529/2012 dell'8 novembre 2012 relativo all'intro-

duzione del sistema duale nella formazione professionale. Nel suo complesso la normativa di settore è stata poi riorganizzata con la Legge Organica n. 8 del 9 dicembre 2013 (LOMCE) con l'introduzione della "formazione di base" per migliorare la qualità educativa. La strutturazione del sistema scolastico è la seguente:

- educazione infantile da 0 a 6 anni suddivisa in 2 cicli;
- educazione primaria da 6 a 12 anni suddivisa in 3 cicli;
- educazione secondaria obbligatoria – *Educación Secundaria Obligatoria* (ESO-Diploma dell'insegnamento secondario obbligatorio) - da 12 ai 16 anni suddivisa in 2 cicli.

La Legge n. 2/2006 ha introdotto un cambiamento importante nell'organizzazione della ESO. Nell'ambito dei due cicli previsti, all'ultimo anno è possibile scegliere tra due opzioni distinte; la prima di tipo scolastico verso il *bachillerato* e la seconda verso la formazione professionale. Quanto scelto dagli studenti al quarto anno non condiziona la loro scelta finale; la legge consente alla fine del quarto anno di eseguire un test di valutazione individuale per una delle due opzioni, o anche per entrambe, se desiderato.

Dall'educazione secondaria obbligatoria (ESO) si accede, quindi, a tre possibilità distinte: il bachillerato dai 16 ai 18 anni, suddiviso in 2 cicli; la formazione professionale specifica, con un inserimento al grado medio e la formazione in arti plastiche e disegno e in Sport anche in questo caso al grado intermedio; queste ultime due danno entrambe luogo al titolo di tecnico (Livello 2).

Nel complesso, il sistema di formazione professionale, all'interno del sistema educativo spagnolo, prevede per ciascuna famiglia professionale la seguente offerta formativa:

- ciclo formativo di base (2 anni), che porta al corrispondente titolo professionale di base e fa parte della istruzione obbligatoria e gratuita;
- ciclo formativo di grado medio (dai 16 ai 18 anni), che porta al titolo di "Tecnico" e fa parte della istruzione secondaria post-obbligatoria;
- ciclo formativo di grado superiore (dai 18 ai 20 anni), che porta al titolo di "Tecnico superiore" e fa parte dell'istruzione superiore.

I titoli ottenuti sono ufficiali e hanno la stessa validità accademica e professionale su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dal fatto che gli studi siano condotti a livello regionale o nazionale. La formazione professionale nel sistema educativo offre più di 170 corsi di formazione per le 26 famiglie professionali, afferenti a diversi ambiti professionali di contenuto teorico e pratico. I corsi sono erogati da centri pubblici e privati delle Comunità Autonome e possono essere in presenza o a distanza.

A partire dal 2012, del sistema di formazione fa parte anche la formazione professionale duale, che va ad arricchire il panorama dell'offerta formativa. Nello specifico, la formazione professionale duale nel sistema dell'occupazione si realizza, a partire dai 16 fino ai 25 anni, in regime di alternanza tra la scuola e il lavoro, con un numero di ore e giorni di presenza di durata variabile fino a un massimo di tre anni. Il Regio Decreto, che istituisce la formazione professionale duale, regola anche il contratto per la formazione e l'apprendimento tra impresa e lavoratore. A seconda del grado di partecipazione delle imprese alla formazione e apprendimenti, le aziende sottoscrivono un accordo con il centro di formazione o con l'organo che impartisce la formazione ed il lavoratore. Tale accordo farà parte del contratto di lavoro.

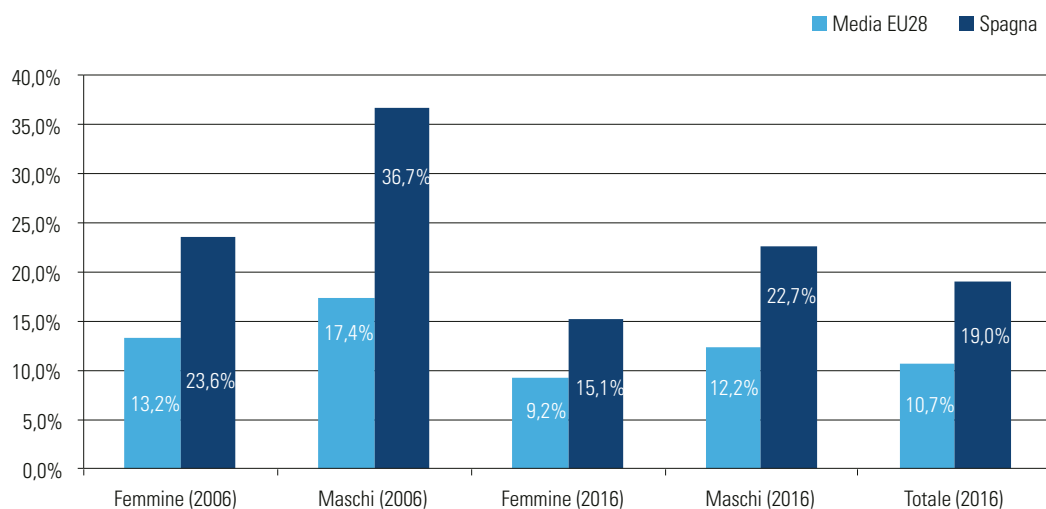
Il titolo III del Regio Decreto 1529/2012 regola la formazione professionale duale nel sistema educativo e prevede che si realizzi attraverso progetti sviluppati in compartecipazione

tra centri di formazione e imprese in assenza di un contratto di lavoro. In accordo con quanto stabilito dalla normativa regionale i centri di formazione accreditati formulano delle convenzioni con le imprese. La durata di un progetto di formazione duale può estendersi fino a un massimo di tre anni, con un monte-ore minimo pari al 33% del totale previsto da svolgere in azienda. La qualifica in esito è “Tecnico” o “Tecnico superiore” a seconda del ciclo formativo intrapreso.

5.2 Caratteristiche del fenomeno della dispersione

Anche se negli ultimi anni sta evidenziando miglioramenti importanti, la Spagna resta il paese europeo con il più alto tasso di dispersione dopo Malta. La percentuale di coloro che abbandonano precocemente i percorsi scolastici formativi continua a diminuire dal 2009 ad oggi, mostrando un decremento di circa 10 punti percentuali. In particolare dal 2014 al 2016 la percentuale degli *Early School Leavers* (ESL) è scesa di quasi tre punti percentuali passando dal 21,9% del 2014 al 19% del 2016 (figura 6).

Figura 6 - Distribuzione degli abbandoni prematuri per genere: confronto Spagna-EU28 2006/2016



Fonte: Elaborazioni Inapp su dati Eurostat, 2016

Nonostante tali miglioramenti, combattere il fenomeno della dispersione formativa resta una priorità cruciale per la Spagna e una prerogativa fondamentale per incrementare la competitività del paese e sbloccare il potenziale di crescita.

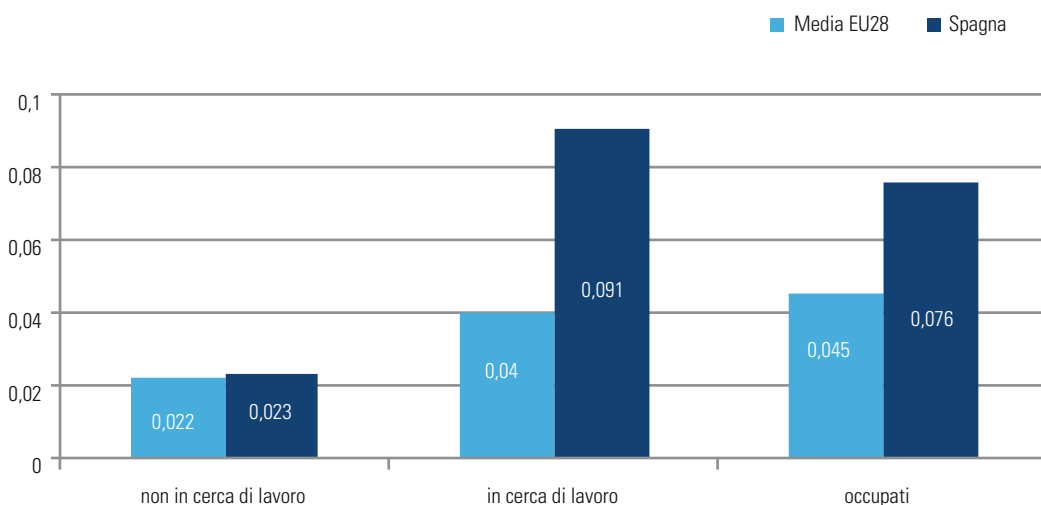
In coerenza con quanto si verifica nel resto di Europa, gli abbandoni sono maggiormente diffusi tra i maschi, ma la differenza con gli altri Stati membri è nell'entità che questa disuguaglianza assume. Insieme a Estonia, Cipro, Lettonia, Malta e Portogallo, la Spagna è il Paese in cui la differenza di genere nel fenomeno della dispersione è più significativa¹⁰. Nel 2006 il tasso di abbandono era per entrambi i generi superiore ai 20 punti percentuali (36,7% per i maschi e 23,6% per le femmine), per arrivare nel 2016 quasi a dimezzarsi

¹⁰ *Early leavers from education and training, 2011 and 2016*; Eurostat 2017, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Early_leavers_from_education_and_training

(22.7% maschi, 15.1% femmine), seguendo il trend decrescente del tasso di dispersione generale e restando proporzionalmente costante nel tempo.

Come in altri paesi, differenze significative si evidenziano anche tra studenti nativi e migranti. In particolare, in Spagna la quota di giovani stranieri che abbandonano i percorsi scolastici e formativi è maggiore rispetto a quella degli studenti indigeni, rispettivamente il 32.9% e il 16.1% (European Commission 2017). Lo scarso rendimento e la ripetenza sono anch'essi fattori critici per quanto concerne l'elevata percentuale degli ESL. Analizzando i dati relativi all'abbandono scolastico e formativo della popolazione tra i 18 e i 24 anni rispetto alla condizione lavorativa, si evince che in Spagna gran parte degli abbandoni riguardano giovani in cerca di occupazione (9,1%) o che sono occupati (7,6%). Tali percentuali praticamente sono doppie rispetto alla media europea, come riportato dalla figura 7.

Figura 7 - Distribuzione degli abbandoni prematuri per situazione lavorativa, Spagna 2016



Fonte: Elaborazioni Inapp su dati Eurostat, 2016

Sul fronte delle competenze di base il rendimento degli studenti è stabile nel tempo e vicino alla media UE. Secondo l'indagine dell'OCSE Programme for International Student Assessment (PISA) del 2015, la percentuale di studenti con scarsi risultati in tutti e tre i settori esaminati si aggira intorno alla media UE: 18% nelle scienze, 16% nella lettura e 22% nella matematica. Rispetto a PISA 2012, ciò mette in luce un miglioramento delle competenze nella lettura e in matematica e un lieve peggioramento nelle scienze. Tuttavia, la distribuzione rilevata tra le regioni della Spagna riflette le differenze socioeconomiche dei territori ed evidenzia anche la scarsa efficacia dei sistemi di istruzione. In questo contesto, la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 2017 indirizzata alla Spagna invita il Paese ad affrontare le disparità regionali circa il rendimento degli studenti puntando in particolare sulle "competenze di base". La Spagna, inoltre, si attesta come secondo paese dell'Unione europea con il più alto tasso di ripetenza (31%) (European Commission 2017) I livelli di ripetizione sono particolarmente elevati nell'istruzione primaria e secondaria inferiore con differenze importanti a seconda del contesto regionale

e ciò è evidente nelle percentuali di tasso di abbandono dei differenti ambiti territoriali. Di fronte a queste problematiche, la Raccomandazione del 2017 suggerisce di rafforzare la formazione degli insegnanti e il sostegno ai singoli studenti oltre che migliorare l'assistenza alle famiglie, anche attraverso l'accesso ai servizi per l'infanzia di qualità (Consiglio dell'Unione europea 2017).

5.3 Politiche di contrasto e prevenzione

In Spagna sono ancora pochi gli studi e le analisi *evidence-based* indirizzate ad indagare le ragioni alla radice del fenomeno degli abbandoni formativi. Alcune amministrazioni regionali hanno avviato specifici progetti e politiche locali indirizzati a particolari target, quali ad esempio quelli a favore dei Rom, che si sono rilevati particolarmente efficaci.

Ad oggi la principale iniziativa per la lotta antidispersione è costituita dalla citata legge organica per il miglioramento della qualità nell'istruzione adottata nel 2013. La legge, risultato della collaborazione tra Ministero del Lavoro e della sicurezza sociale e Ministero dell'Istruzione, della cultura e dello sport, introduce il nuovo sistema base di istruzione e formazione professionale (*Formación Profesional Básica* - FPB), prevedendo contratti di formazione e apprendistato che consentono allo stesso tempo di studiare e lavorare, preparando così le basi per il sistema duale. Gli obiettivi principali della riforma sono ridurre il numero di ESL e attrarre una quota sempre maggiore di studenti nel sistema di istruzione e formazione professionale, grazie ad una maggiore flessibilità di accesso al sistema. Una grande novità introdotta dalla legge è l'inserimento di un percorso alternativo di due anni per gli studenti della scuola secondaria inferiore che consente di raggiungere il livello medio di formazione professionale. Gli allievi che si iscrivono a questo percorso possono eventualmente ottenere il diploma nazionale di istruzione obbligatoria (*educación secundaria obligatoria*, ESO) previo il superamento di un esame. Questa novità è stata oggetto di numerose critiche, le quali nel novembre 2015 hanno portato il governo ad adottare un decreto regio che garantisce agli studenti che hanno completato la formazione base nel 2016 e nel 2017 di ottenere il diploma senza sostenere l'esame. Il governo ha inoltre approvato 33 nuovi percorsi formativi base per incrementare l'attrattività della formazione professionale.

Il governo spagnolo ha inoltre elaborato uno specifico piano (PCPI – *Programas de Cualificación Profesional Inicial*) per contrastare la dispersione. Obiettivo prioritario del PCPI, attuato nel corso degli ultimi 5 anni, è di ridurre il numero degli abbandoni recuperando i giovani che non hanno acquisito un certificato di istruzione secondaria inferiore, offrendo loro una formazione base per transitare dalla condizione di NEET (*Not in Education, Employment or Training*) a quella di occupati con un primo inserimento nel mercato del lavoro. Inoltre, il piano prevede che gli studenti che superano il programma siano iscritti al ciclo di formazione professionale medio (ISCED 3) nell'ambito di loro interesse, al fine di raggiungere una qualifica più elevata.

In questa fase il governo spagnolo sta attuando un proprio piano nazionale 2014-2020 con il quale prevede di ridurre l'abbandono scolastico e formativo. Si tratta essenzialmente di un piano in cui le parti interessate e gli istituti di istruzione possono proporre programmi specifici. Dal dicembre 2016 esiste un programma di cooperazione territoriale di 13,5 milioni di euro per sostenere misure mirate di sostegno all'apprendimento. Le regioni possono ricevere finanziamenti per l'attuazione di misure volte a prevenire l'abbandono scolastico e formativo quali l'orientamento e misure di *follow-up* o sviluppare piani per i giovani a rischio di abbandono. Nell'ambito del piano, il ministero dell'Istruzione ha creato una serie

di piattaforme di collaborazione online in cui le amministrazioni regionali possono condividere esperienze e imparare le une dalle altre (European Commission 2017).

In riferimento alla recente e crescente problematica del bullismo, nell'ottobre del 2015 il Ministero dell'Istruzione ha firmato un piano di cooperazione territoriale di un milione e mezzo di euro per prevenire la violenza, nonché promuovere la pace e la risoluzione dei conflitti negli ambienti scolastici. Inoltre lo stesso Ministero ha siglato un accordo di collaborazione con l'Agenzia spagnola per la sicurezza dei dati, per promuovere formazione e consapevolezza tra i giovani riguardo a privacy e protezione dei dati in Internet ed in particolare nei social media, che svolgono un ruolo di rilievo nel manifestarsi di fenomeni di bullismo. Tra le varie iniziative realizzate risulta di particolare interesse *Tú decides en internet*, un portale che offre a ragazzi, insegnanti e parenti supporto e consigli (<http://www.tudecideseninternet.es>).

6. Conclusioni

La dispersione formativa ha assunto una posizione centrale nelle politiche educative europee e nazionali data la rilevanza del fenomeno: nonostante negli ultimi decenni il livello di scolarizzazione sia nettamente aumentato, restano preoccupanti i dati relativi all'abbandono. Si tratta di un aspetto cruciale attraverso il quale si può valutare lo stato di salute di un sistema educativo ed è uno dei principali parametri di riferimento che la Commissione europea utilizza per la misurazione dei progressi fatti dagli Stati membri nel settore istruzione e formazione.

I report e le analisi realizzate in ambito comunitario evidenziano come la multidimensionalità del fenomeno in questione richieda di essere affrontato attraverso una pluralità di soluzioni. Solo un'attenta analisi delle cause può dar luogo a politiche ed interventi che siano in grado di contrastare efficacemente l'evento dell'abbandono o il rischio che esso si verifichi. Come richiesto dalla Raccomandazione del Consiglio del 2011, tutti i Paesi europei hanno introdotto misure volte a ridurre l'abbandono dei percorsi formativi, ma queste non sempre si inseriscono nell'ambito di una strategia globale per contrastare il fenomeno.

La scelta di analizzare le misure adottate da Germania e Spagna trae origine dalla significativa riduzione del tasso di abbandono formativo avvenuto in tali Paesi negli ultimi anni e quindi dall'esigenza di individuare possibili modelli che offrano soluzioni percorribili anche nel nostro Paese.

In Germania si è scelto di puntare sul sistema duale per implementare figure professionali legate ai nuovi bisogni del mercato del lavoro, attraverso una maggiore collaborazione tra gli attori pubblici del sistema e quelli del tessuto imprenditoriale.

Ciò ha consentito di abbattere il tasso di abbandono al di sotto dell'obiettivo europeo del 10% ma non ne ha garantito la stabilità, cosicché nel 2016 il tasso è risalito al 10,2%.

L'esempio spagnolo, che per caratteristiche e quantificazione del fenomeno può apparire più vicina al nostro Paese, ha visto negli ultimi anni una significativa riduzione del tasso di dispersione (7%), il quale permane tuttavia ancora molto alto (19%). Tale abbattimento è il risultato di un approccio volto a favorire una maggiore flessibilità di accesso al sistema educativo e formativo, anche attraverso l'introduzione della formazione di base (FPB), del sistema duale e dell'implementazione di nuovi percorsi professionali.

I risultati positivi conseguiti in Germania e in Spagna possono offrire spunti per lo sviluppo di analoghe misure in altri paesi; tuttavia a ciò va aggiunta la messa in campo di un impegno a lungo termine e una collaborazione intersettoriale, con particolare attenzione alla prevenzione e all'intervento precoce. Inoltre, non meno importante è la messa in campo di azioni per potenziare i sistemi nazionali di raccolta dati sugli studenti¹¹. Resta infine urgente, anche in Italia, la necessità di adottare misure che si configurino come vere e proprie azioni di sistema volte ad arrestare la fuoriuscita dei giovani a rischio di abbandono dal sistema di istruzione-formazione e a favorire il raggiungimento degli obiettivi formativi¹².

Bibliografia

- Brunello G., De Paola M. (2013), *The costs of early school leaving in Europe*, IZA Discussion Paper n.7791, Bonn, IZA < goo.gl/k1KTjx >
- Commissione europea - COM(2014) 130, *Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* Comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni del 5.3.2014 e Annex
- Commissione europea - COM(2015) 408, *Nuove priorità per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione*, Progetto di relazione congiunta 2015 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del quadro strategico per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione (ET 2020) – 2015, Bruxelles, 26.8.2015
- Commissione europea Direzione Generale Istruzione e Cultura (2015), *Un approccio globale e integrato della scuola nella lotta contro l'abbandono scolastico* Messaggi strategici, Istruzione e Formazione 2020, Politica scolastica, Bruxelles
- Commissione europea/EACEA/Eurydice/Cedefop (2014), *Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe. Rapporto Eurydice e Cedefop*, Luxembourg, Publications Office of the European Union
- European Commission, Education and Training, (2013), Reducing early school leaving. Key messages and policy support. *Final Report of the Thematic Working Group on Early School Leaving* < goo.gl/yAUSDS >
- European Commission, DG Education and Culture (2015), *Education and Training. Monitor 2015*, Luxembourg, Publications Office of the European Union < goo.gl/XfTHWu >
- European Commission, DG Education and Culture (2016), *Education and Training Monitor 2016. Country analysis*, Luxembourg, Publications Office of the European Union < goo.gl/gwQrDp >
- European Commission, DG Education and Culture (2017), *Education and Training Monitor 2017. Country Analysis*, Luxembourg, Publications Office of the European Union < goo.gl/BtxgQP >
- Eurostat (2016), Europe 2020 education indicators in 2015. More and more persons aged 30 to 34 with tertiary educational attainment in the EU and fewer and fewer early

¹¹ Questo è anche uno dei suggerimenti prioritari contenuti nelle Conclusioni del Consiglio del 2015 sulla riduzione dell'abbandono e sulla promozione del successo formativo.

¹² In questa direzione appare necessario approntare anche misure di supporto individuale, sia di natura psicologico-motivazionale che di supporto alle competenze.

leavers from education and training, *Eurostat Press Release 81/2016 - 27 April 2016* < goo.gl/JqgE3F >

Federal Ministry of Education and Training (2017), *Report on vocational educational and training 2017*, Rostock < goo.gl/9kTyQ9 >

Federal Ministry of Labor and social Affairs (s.d.), *2016 Strategic Social Reporting – Germany* < goo.gl/JUUUiy >

Federal Office for Migration and Refugees, BAMF (2017), *Migration, Integration, Asylum. Political Developments in Germany 2016. Annual Policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN)* < goo.gl/gKNBoN >

MECD Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (s.d.), *Plan para la Reduccion del Abandono Educativo Temprano* < goo.gl/hwm13X >



Anpal
francesca.carta@anpal.gov.it

Francesca Carta

Laureata in Sociologia, esperta di progettazione europea, programmi per la mobilità e politiche per l'istruzione e formazione professionale. Ha lavorato dal 2008 al 2016 in Inapp per l'Agenzia Erasmus, dal 2017 lavora presso Anpal occupandosi di metodologie a supporto della gestione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali e della formazione, ivi inclusa la definizione delle metodologie di profilazione degli utenti dei centri per l'impiego. Si interessa di digitalizzazione e politiche attive del lavoro, nonché di politiche comunitarie a supporto dei servizi per l'impiego.



Inapp
p.paniccio@inapp.org

Paola Paniccio

Laureata in Scienze politiche all'Università degli Studi di Roma La Sapienza, lavora nella Struttura Sistemi e Servizi formativi dell'Inapp e si occupa principalmente di dispersione formativa, esiti formativi e occupazionali nei percorsi IFTS e analisi delle competenze nella filiera lunga della formazione tecnica professionale. Dal 1997, nell'ambito di Iniziative e Programmi comunitari si è occupata principalmente di monitoraggio, animazione e assistenza tecnica. Nel biennio 2007-2008, ha collaborato con il Dipartimento Politiche per la famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri.