

RAPPORTO  
2008  
ISFOL

*Rubbettino*



RAPPORTO  
2008  
ISFOL

*Rubbettino*

L'Isfol, Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, è stato istituito con D.P.R. n. 478 del 30 giugno 1973, e riconosciuto Ente di ricerca con Decreto legislativo n. 419 del 29 ottobre 1999, è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali. L'Istituto opera in base allo Statuto approvato con D.P.C.M. 19 marzo 2003, nel campo della formazione, delle politiche sociali e del lavoro al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale ed allo sviluppo locale. L'Isfol svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, informazione e valutazione, consulenza ed assistenza tecnica. Fornisce un supporto tecnico-scientifico al Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, ad altri Ministeri, alle Regioni e Province Autonome, agli Enti locali, alle Istituzioni nazionali, pubbliche e private, sulle politiche e sui sistemi della formazione ed apprendimento lungo tutto l'arco della vita, del mercato del lavoro e dell'inclusione sociale. Svolge incarichi che gli vengono attribuiti dal Parlamento e fa parte del Sistema Statistico Nazionale. Svolge inoltre il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo, è Agenzia nazionale *Lifelong Learning Programme* - Programma settoriale Leonardo da Vinci.

*Presidente: Sergio Trevisanato*  
*Direttore Generale: Giovanni Principe*

Si ringraziano tutti coloro che hanno collaborato, in ogni ruolo e modalità, alla realizzazione del Rapporto Isfol 2008.

*Il Presidente*

Testo chiuso a ottobre 2008

Isfol

RAPPORTO  
2008



---

# RAPPORTO ISFOL 2008 - INDICE GENERALE

---

<b>Introduzione</b>	<b>13</b>
---------------------	-----------

## **SEZIONE 1 - Europa**

<b>1. Politiche di coesione: un quadro europeo e l'avvio della programmazione in Italia</b>	<b>29</b>
1.1 L'avvio della programmazione 2007-2013 in Europa	29
1.2 L'apporto del Fondo sociale europeo alla politica di coesione	33
1.3 Il dibattito sul futuro delle politiche di coesione è già iniziato	40
<b>2. La Strategia di Lisbona e il nuovo ciclo triennale dei PNR</b>	<b>43</b>
2.1 Le nuove Linee Guida integrate	43
2.2 Un tema strategico: la <i>flexicurity</i>	47
<b>3. Politiche europee per il <i>lifelong learning</i></b>	<b>49</b>
3.1 EQF ed ECVET: il percorso prosegue	49
3.2 Un bilancio dell'iniziativa <i>Europass</i> in Europa: valutazioni e prospettive	52
3.3 Verso un quadro europeo per l'assicurazione di qualità dell'istruzione e formazione professionale	55
<b>4. Pari opportunità e non discriminazione: gli sviluppi più recenti</b>	<b>59</b>
4.1 La nuova Agenda sociale: opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo	59
4.2 Nuove politiche e approcci al tema immigrazione	63
4.3 Il Libro Verde <i>Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d'istruzione europei</i>	69
4.4 Rilancio dei temi della non discriminazione e pari opportunità per tutti	73
<b>5. Programmi e iniziative comunitarie: dai risultati alle potenzialità di trasferimento</b>	<b>79</b>
5.1 Leonardo nel quadro del nuovo Programma <i>Lifelong Learning</i>	79
5.2 I principi di <i>Equal</i> nel nuovo Fondo sociale europeo	85

## **SEZIONE 2 - Lavoro**

<b>1. Mercato del lavoro: la situazione e le prospettive</b>	<b>91</b>
1.1 Quadro di sintesi dei principali andamenti	91
1.2 Evoluzione recente della normativa sul mercato del lavoro	104
1.3 Dinamiche settoriali e forme contrattuali	109
1.4 Passaggio del lavoro dalla irregolarità alla regolarità	120
<b>2. Previsioni di occupazione e fabbisogni professionali</b>	<b>129</b>
2.1 Quadro evolutivo dell'occupazione in Italia	129
2.2 Classificazione delle Unità Professionali	134
2.3 Occupazione per lo sviluppo sostenibile	137

<b>3. Sistemi del lavoro, territorio, reti per l'occupazione</b>	<b>139</b>
3.1 Canali di intermediazione tra chi offre e chi cerca lavoro	139
3.2 La rete dei servizi per il lavoro	148
3.3 Servizi per il lavoro tra politiche di attivazione e domanda di lavoro	151
3.4 Sistemi territoriali e integrazione delle politiche attive del lavoro	161
<b>4. Strategie per l'occupazione di target specifici</b>	<b>171</b>
4.1 L'occupazione femminile	171
4.2 Misure per l'invecchiamento attivo	179
4.3 L'integrazione lavorativa delle persone disabili	186
<b>5. Politiche di welfare e territori</b>	<b>191</b>
5.1 Interventi sociali e programmazione di ambito	191
5.2 Minori a rischio di povertà: un problema emergente	196
5.3 La presenza straniera e l'accesso dei migranti ai servizi	201
5.4 Clausole sociali ed appalti riservati: uno strumento per favorire l'inserimento di gruppi svantaggiati	207

## **SEZIONE 3 - Formazione**

<b>1. Partecipazione al sistema di istruzione e formazione professionale</b>	<b>213</b>
1.1 Indicatori di partecipazione della popolazione alle attività del sistema educativo e formativo	213
1.2 L'andamento nella scuola secondaria superiore	220
1.3 L'andamento nell'università	223
1.4 Dinamica dell'offerta del sistema di formazione professionale regionale	227
1.5 La partecipazione degli adulti ad attività di <i>lifelong learning</i>	235
1.6 La spesa delle Regioni per la formazione professionale	242
<b>2. I processi di riforma in atto nel sistema di istruzione e formazione iniziale</b>	<b>245</b>
2.1 I percorsi di istruzione e formazione iniziale	245
2.2 La dispersione formativa nel diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e le misure di contrasto	252
2.3 I Poli formativi: verso la riorganizzazione dell'Istruzione e della Formazione Tecnica Superiore	262
2.4 L'evoluzione dell'apprendistato	265
<b>3. La formazione continua</b>	<b>271</b>
3.1 Gli strumenti di governo del sistema nazionale di formazione continua	271
3.2 La formazione continua nelle imprese	277
3.3 I Fondi Paritetici Interprofessionali	286
3.4 L'evoluzione della contrattazione collettiva in materia di formazione	291
<b>4. La trasparenza dei titoli e il riconoscimento delle competenze: verso un quadro europeo delle qualifiche</b>	<b>295</b>
4.1 Il Sistema nazionale di standard e il Libretto formativo del cittadino	295



<b>5. La qualità degli apprendimenti e il sistema di accreditamento, il contributo delle strategie di <i>e-government</i></b>	<b>303</b>
5.1 Accreditamento e risorse umane delle agenzie formative	303
5.2 La qualità degli apprendimenti nella formazione professionale	311
5.3 <i>E-learning</i> come fattore di innovazione del sistema formativo e dei profili degli operatori	315
5.4 Strategie di <i>e-government</i> per l'innovazione della pubblica amministrazione a servizio dei cittadini e delle imprese	319
<b>30 anni di Rapporto Isfol</b>	<b>323</b>



---

# RAPPORTO ISFOL 2008 - INDICE FIGURE E TABELLE

---

## SEZIONE 2 - Lavoro

<b>Figura 1.</b>	Andamento dell'occupazione e del tasso di variazione, anni 2000-2007	<b>97</b>
<b>Figura 2.</b>	Tasso di crescita dell'occupazione in base al genere, anni 2000-2007	<b>97</b>
<b>Figura 3.</b>	Tasso di occupazione per ripartizione territoriale, anni 2000-2007	<b>98</b>
<b>Figura 4.</b>	Tasso di disoccupazione per ripartizione geografica, anni 2000-2007	<b>98</b>
<b>Figura 5.</b>	Produttività del lavoro (numeri indice: 2000=100)	<b>102</b>
<b>Figura 6.</b>	Contributo delle singole forme contrattuali alla crescita complessiva dell'occupazione dipendente, anni 2001-2007	<b>110</b>
<b>Figura 7.</b>	Modello teorico dell'indagine campionaria sulle professioni	<b>136</b>
<b>Figura 8.</b>	Offerte per attività economica in Italia, anni 2005-2007	<b>147</b>
<b>Figura 9.</b>	Sistemi provinciali per l'impiego: modalità di raccordo con la formazione professionale (val. %)	<b>153</b>
<b>Figura 10.</b>	Centri per l'impiego per area geografica: soddisfazione delle condizioni poste dal D.Lgs. 181/2000 e s.m. (val. %)	<b>155</b>
<b>Figura 11.</b>	CPI che utilizzano il Patto di Servizio e quota che ne propone la sottoscrizione solo a parte della propria utenza	<b>159</b>
<b>Figura 12.</b>	Gli istituti contrattuali non rispettati in presenza di contratto	<b>168</b>
<b>Figura 13.</b>	Le condizioni di lavoro garantite in assenza di contratto formalizzato	<b>169</b>
<b>Figura 14.</b>	Tassi di occupazione (15-64 anni) per genere (val. %)	<b>175</b>
<b>Figura 15.</b>	Tassi di inattività per genere e Regione (val. %)	<b>176</b>
<b>Figura 16.</b>	Avviamenti lavorativi persone disabili. Ripartizione per area geografica, anni 2004-2007 (v.a.)	<b>188</b>
<b>Figura 17.</b>	Incidenza famiglie povere per Regione, anno 2006 (val. %)	<b>199</b>
<b>Figura 18.</b>	Nuclei familiari monogenitori per sesso, media 2005-2006 (val. %)	<b>200</b>
<b>Figura 19.</b>	Famiglie con 5 componenti e più, media 2005-2006 (val. %)	<b>200</b>
<b>Tabella 1.</b>	Occupati e tasso di occupazione per sesso ed età e variazione rispetto all'anno precedente, anno 2007 (v.a. e val. %)	<b>99</b>
<b>Tabella 2.</b>	Le transizioni nel e dal mercato del lavoro, anni 2006-2007 (valori in migliaia, composizione percentuale)	<b>100</b>
<b>Tabella 3.</b>	Transizioni dallo stato di disoccupazione per sesso, anni 2005-2006 e 2006-2007 (val. %)	<b>101</b>
<b>Tabella 4.</b>	Multi factor productivity: scomposizione	<b>103</b>
<b>Tabella 5.</b>	Occupati per tipologia di contratto in base all'età, anno 2007	<b>111</b>
<b>Tabella 6.</b>	Transizioni nel e dal lavoro per tipologia di contratto, anni 2005-2006 e 2006-2007	<b>112</b>

<b>Tabella 7.</b> Tassi di transizione dei collaboratori in 12 mesi secondo il carattere dell'occupazione, 2006-2007	<b>115</b>
<b>Tabella 8.</b> Persone in cerca di occupazione (disoccupati ed inattivi) secondo il tipo di occupazione cercata, in base al sesso ed alla classe di età, anno 2007 (v.a. e val. %)	<b>119</b>
<b>Tabella 9.</b> Valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico	<b>122</b>
<b>Tabella 10.</b> Previsioni di occupazione al 2012 per i 9 grandi gruppi professionali - Metodo dei coefficienti fissi	<b>133</b>
<b>Tabella 11.</b> Struttura della nomenclatura e classificazione delle Unità Professionali	<b>135</b>
<b>Tabella 12.</b> Canali d'ingresso nel mondo del lavoro: caratteristiche degli utilizzatori, incidenza (val. %)	<b>141</b>
<b>Tabella 13.</b> Canali d'ingresso nel mondo del lavoro: caratteristiche degli utilizzatori, incidenza (val. %)	<b>142</b>
<b>Tabella 14.</b> Livelli di reddito e ore abituali di lavoro medi per canali d'ingresso nel mercato del lavoro	<b>144</b>
<b>Tabella 15.</b> Numero di posti di lavoro offerti per attività economica, anni 2006 e 2007	<b>146</b>
<b>Tabella 16.</b> Presenza di strutture formative integrate con i SPL/DI per ripartizione territoriale	<b>166</b>
<b>Tabella 17.</b> Indicatori strutturali inerenti le forze lavoro 2007-2008	<b>174</b>
<b>Tabella 18.</b> Permessi di soggiorno per motivo e genere, al 1° gennaio, anni 2005-2007	<b>202</b>
<b>Tabella 19.</b> Titolo di godimento dell'alloggio (val. %)	<b>205</b>

### **SEZIONE 3 - Formazione**

<b>Figura 1.</b> Andamento della partecipazione ad attività di LLL per Regione, fascia d'età 25-64 anni, 2004-2007	<b>236</b>
<b>Figura 2.</b> Iscritti ai percorsi ex Accordo 19/06/2003, per annualità formativa	<b>249</b>
<b>Figura 3.</b> Distribuzione dei CPI che hanno attivato servizi e funzioni per il diritto-dovere, per anno e ripartizione territoriale (val. %)	<b>257</b>
<b>Figura 4.</b> Imprese formatrici in Europa nel 2005 e confronto con il 1999 (% di tutte le imprese)	<b>278</b>
<b>Figura 5.</b> Diffusione della formazione continua in Europa nel 2005 (incidenza delle imprese formatrici e partecipazione dei lavoratori alla formazione)	<b>279</b>
<b>Figura 6.</b> Imprese formatrici in Italia per classe dimensionale, 1993, 1999, 2005 (val. %)	<b>280</b>
<b>Figura 7.</b> La performance delle imprese italiane rispetto al benchmark europeo (radar chart)	<b>281</b>
<b>Figura 8.</b> L'articolazione geografica dei tre modelli generali di accreditamento	<b>305</b>

<b>Figura 9.</b> Periodo medio di attività delle sedi operative nella FP, per cluster accreditamento, anni 2002, 2004, 2006 (val. medi)	<b>306</b>
<b>Figura 10.</b> Numero di corsi di FF fruiti per anno di servizio, anni 2002, 2004, 2006 (val. medi)	<b>309</b>
<b>Figura 11.</b> Imprese e ICT, dati 2007	<b>320</b>
<b>Figura 12.</b> Imprese e e-gov, dati 2005-2007	<b>320</b>
<b>Figura 13.</b> Imprese e utilizzo banda larga, dati 2005-2007	<b>321</b>
<b>Figura 14.</b> Imprese e accesso ad Internet, dati 2005-2007	<b>321</b>
<b>Tabella 1.</b> Il contesto europeo in materia di istruzione e formazione attraverso la lettura di benchmarks ed indicatori strutturali	<b>214</b>
<b>Tabella 2.</b> Evoluzione degli indicatori di partecipazione alle attività educative e formative	<b>215</b>
<b>Tabella 3.</b> Partecipazione al sistema universitario (val. %)	<b>217</b>
<b>Tabella 4.</b> Evoluzione della composizione percentuale dei livelli di istruzione della popolazione italiana	<b>218</b>
<b>Tabella 5.</b> Studenti iscritti alle scuole secondarie superiori, per tipo di istituto	<b>221</b>
<b>Tabella 6.</b> Studenti iscritti al 1° anno nelle scuole secondarie superiori per tipo di istituto, al netto dei ripetenti	<b>222</b>
<b>Tabella 7.</b> Immatricolati ai corsi di laurea di 1° livello per gruppi di corsi (v.a. e val. %)	<b>224</b>
<b>Tabella 8.</b> Iscritti all'università per tipologia di corsi (v.a. e val. %)	<b>226</b>
<b>Tabella 9.</b> Corsi per tipologia e Regione, a.f. 2006-2007 (v.a.)	<b>228</b>
<b>Tabella 10.</b> Allievi iscritti per tipologia di corso e Regione, a.f. 2006-2007 (v.a.)	<b>230</b>
<b>Tabella 11.</b> Allievi per tipologia formativa e ripartizione territoriale (v.a.)	<b>232</b>
<b>Tabella 12.</b> Tasso di partecipazione ad attività di LLL per fascia d'età e per Regione, 2007 (val. %)	<b>237</b>
<b>Tabella 13.</b> Tasso di partecipazione femminile ad attività di LLL per fascia d'età e per Regione, 2007 (val. %)	<b>238</b>
<b>Tabella 14.</b> Tasso di partecipazione maschile ad attività di LLL per fascia d'età e per Regione, 2007 (val. %)	<b>239</b>
<b>Tabella 15.</b> Principali indicatori sulla spesa regionale per la formazione professionale	<b>243</b>
<b>Tabella 16.</b> Spesa media per la formazione professionale per unità di forze di lavoro, 2004-2006 (v.a. in €)	<b>244</b>
<b>Tabella 17.</b> Partecipazione ai percorsi ex Accordo 19/06/2003 per Regione, a.s.f. 2007-2008	<b>250</b>
<b>Tabella 18.</b> Stato formativo dei giovani 14-17 anni, a.s.f. 2007-2008	<b>252</b>
<b>Tabella 19.</b> Percorso formativo in cui sono inseriti i 14-17enni, a.s.f. 2007-2008 (val. %)	<b>253</b>
<b>Tabella 20.</b> 14-17enni al di fuori dei percorsi formativi per circoscrizione territoriale	<b>254</b>
<b>Tabella 21.</b> Stato di avanzamento delle anagrafi regionali e delle P.aut.	<b>255</b>
<b>Tabella 22.</b> Stato di avanzamento delle anagrafi provinciali	<b>256</b>

<b>Tabella 23.</b> Distribuzione dei CPI per tipologia di attività realizzata e ripartizione territoriale (val. %)	<b>258</b>
<b>Tabella 24.</b> Livello qualitativo dei servizi offerti dai Centri per l'impiego per il diritto-dovere (val. %)	<b>259</b>
<b>Tabella 25.</b> Numero di colloqui individuali di informazione, orientamento, tutorato realizzati dai Centri per l'impiego (v.a. e variaz. % sul 2005)	<b>260</b>
<b>Tabella 26.</b> Numero di giovani avviati dai Centri per l'impiego a percorsi di formazione professionale, in attività di apprendistato o reinseriti a scuola colloqui individuali di informazione, orientamento, tutorato realizzati (v.a.)	<b>260</b>
<b>Tabella 27.</b> IFTS: attività programmate per macroarea, serie storica - quadro di sintesi	<b>263</b>
<b>Tabella 28.</b> Apprendisti occupati e inseriti nelle attività di formazione organizzate dalle Regioni (v.a., variaz. % rispetto all'anno precedente, % apprendisti formati su occupati)	<b>266</b>
<b>Tabella 29.</b> Tipologia di interventi e apprendisti assunti nell'ambito della sperimentazione dell'apprendistato "alto"	<b>268</b>
<b>Tabella 30.</b> Scelte delle Regioni sull'impiego delle risorse della L. 236/1993, aggiornamento al 31 agosto 2008	<b>274</b>
<b>Tabella 31.</b> Scelte delle Regioni sull'impiego delle risorse della L. 53/2000, aggiornamento al 31 agosto 2008	<b>275</b>
<b>Tabella 32.</b> Soddisfazione/insoddisfazione della formazione realizzata connessa alle modalità formative indicate dai quadri	<b>283</b>
<b>Tabella 33.</b> Adesioni ai Fondi e lavoratori delle imprese aderenti (al netto delle cessazioni e con riferimento alle imprese versanti)	<b>287</b>
<b>Tabella 34.</b> Distribuzione regionale delle adesioni e dei lavoratori delle imprese aderenti (v.a. e val.%)	<b>288</b>
<b>Tabella 35.</b> Distribuzione per Fondo dei lavoratori delle imprese aderenti per classi dimensionali (val. %)	<b>289</b>
<b>Tabella 36.</b> Tipologia di enti per cluster accreditamento, anno 2006 (val. %)	<b>307</b>
<b>Tabella 37.</b> Indicatori relativi alla struttura anagrafica delle risorse umane, per cluster accreditamento ed anno di rilevazione, anni 2002, 2006 (val. medi)	<b>308</b>
<b>Tabella 38.</b> Livello d'istruzione dei formatori, per anno di rilevazione e cluster accreditamento (val. %)	<b>308</b>
<b>Tabella 39.</b> Composizione degli allievi in base alla scelta formativa effettuata dopo la scuola media (val. %)	<b>312</b>
<b>Tabella 40.</b> Punteggi conseguiti dagli allievi per genere	<b>314</b>

# Introduzione

Come di consueto, il *Rapporto* annuale Isfol si articola in due ampie sezioni dedicate ai temi del lavoro e della formazione, precedute da una panoramica sulla dimensione europea, che da tempo si pone come imprescindibile quadro di riferimento per le politiche nazionali.

L'avvio del nuovo periodo di programmazione dei Fondi strutturali rende disponibile un ammontare di circa 350 miliardi di euro fino al 2013, di cui oltre 200 sono destinati al settore della crescita e dell'occupazione (+25% rispetto al 2000-2006). Nonostante sia ormai evidente il mancato raggiungimento in molti paesi europei degli obiettivi fissati per il 2010, l'ambito centrale d'intervento delle politiche di coesione continua quindi ad essere la Strategia di Lisbona, a dimostrazione di come il suo parziale fallimento non abbia comunque invalidato i principi posti alla base dei *benchmark* quantitativi. La forte oscillazione dei risultati appare attribuibile, in primo luogo, alla mancanza di dati certi e comparabili; in secondo luogo, all'inadeguatezza di analisi statistiche che non tengano in debito conto le forti disparità regionali adottando opportune clusterizzazioni; in terzo luogo, all'assenza di criteri per standardizzare le legislazioni nazionali sulle età di ingresso e d'uscita dal mercato del lavoro (età minima di lavoro, età di pensione, regole di computo per l'alternanza scuola/lavoro, ecc.).

Il trasferimento di principi fondamentali rimane la chiave di lettura con cui guardare all'Europa. L'approccio della *flexicurity*, ad esempio, più che a identificare un unico modello cui ispirare le politiche del lavoro di paesi e realtà territoriali anche profondamente diversi tra di loro, è servito a delineare principi comuni su cui fondare interventi che tengano in debito conto gli specifici contesti politici, economici e sociali.

Condivisione di linee guida e al tempo stesso attenzione al territorio, attraverso un maggiore decentramento delle competenze, sono tra gli aspetti significativi che stanno caratterizzando il dibattito già avviato sul futuro delle politiche di coesione. La direzione è quella di un più intenso coordinamento con le azioni direttamente finanziate dagli Stati membri, rafforzando il principio dell'addizionalità. In Italia può essere questa l'occasione per avviare una riflessione circa il reale impatto dei Fondi strutturali e specialmente del Fondo sociale europeo sui sistemi del lavoro e della formazione. Mentre i programmi operativi europei rivolti al capitale umano finanziano solitamente obiettivi specifici

e circoscritti, quelli italiani sono tuttora rivolti ad una molteplicità di azioni, con un evidente rischio di dispersione delle risorse, troppo spesso considerate come semplice sostitutivo di fondi nazionali sempre più scarsi.

All'insegna del trasferimento va poi inquadrato l'apporto che giunge dall'Europa in termini di esperienze innovative. Basti pensare al ruolo di Leonardo o di *Equal*.

Nell'ambito del *lifelong learning* uno dei temi su cui lo stimolo europeo si fa più pressante è quello della trasparenza e del riconoscimento delle competenze. I progressi sul fronte dell'EQF (Quadro europeo delle qualifiche) e dell'ECVET (Sistema europeo per il riconoscimento dei crediti) hanno reso più concreto l'obiettivo di un'effettiva leggibilità e correlabilità dei titoli tra i vari paesi membri. Con il supporto dell'Isfol, il Governo italiano ha partecipato attivamente al percorso di elaborazione di queste iniziative e la scadenza del 2012 per aderire a entrambi i sistemi impone ora un ulteriore sforzo a livello nazionale. L'impegno per favorire una migliore riconoscibilità dei titoli, d'altro canto, appare perfettamente in linea con la filosofia recentemente delineata dal Libro Verde sul futuro modello sociale, predisposto dal Ministero del Lavoro, che pone l'individuo al centro di un sistema di opportunità - tra cui appunto la piena valorizzazione delle competenze acquisite - volte a sostenere la sua occupabilità e quindi il suo ruolo di cittadino lavoratore. È necessario creare le condizioni strutturali e culturali, anche grazie ad opportune sperimentazioni, che permettano di arrivare a questo traguardo. Sarà opportuno, in tale ottica, rafforzare strumenti come *Europass*, il cui potenziale sembra non sia ancora del tutto emerso.

Altra sfida essenziale sul piano dell'apprendimento permanente è rappresentata dalla qualità dell'istruzione e della formazione professionale, uno dei punti essenziali dell'agenda messa a punto a Lisbona. La Commissione ha di recente proposto un modello di riferimento che si prevede possa essere approvato formalmente entro il 2009. È un nuovo approccio al governo del sistema, con la condivisione di obiettivi confrontabili e misurabili.

Tra le grandi tematiche a cui l'Europa ha dedicato nel corso dell'anno un'attenzione particolare occorre ricordare le pari opportunità. Da qualche mese abbiamo in questo campo una strategia rinnovata per le politiche sociali, finalizzata a fronteggiare i sempre più rapidi cambiamenti in atto. In essa forte rilevanza è stata data alle problematiche connesse con il progressivo invecchiamento della popolazione, che impone la messa a punto di azioni rivolte sia alle donne che alle fasce di popolazione più giovane e agli immigrati.

L'Europa chiede che le politiche per l'immigrazione siano oggetto di una strategia comune, a fronte della rilevanza assunta dal fenomeno migratorio. L'intervento solitario dei singoli Stati membri non appare più sufficiente, soprattutto in una condizione di libera circolazione dei cittadini e di apertura delle frontiere interne. La Commissione ha più volte sottolineato come l'immigrazione possa rappresentare un fattore importante di sviluppo economico e di crescita dell'occupazione e con il Libro Verde *Migrazione e mobilità*, presentato lo scorso luglio, ha voluto avviare un dibattito che ponga concretamente le basi per una futura cooperazione europea in materia di immigrazione, sottolineando in particolar modo il ruolo dell'istruzione nelle politiche di integrazione.

Da oltre un decennio il principio di eguaglianza è uno dei cardini del processo di integrazione europea e da semplice declamazione dei trattati si è tradotto in normative antidiscriminatorie di notevole spessore. Gli obiettivi dell'inclusione sociale e delle pari op-



portunità ricoprono oggi un ruolo chiave nei regolamenti dei Fondi strutturali. Il trasferimento di questi orientamenti agli Stati membri, compresa l'Italia, che li ha recepiti nel proprio ordinamento, apre ora una seconda fase: la verifica relativa alle compatibilità sistemiche del nuovo quadro legislativo e al suo grado di effettiva implementazione. Si tratta, in sostanza, di fare in modo che siano pienamente espresse le potenzialità insite nelle norme, attraverso la loro attuazione ma anche mediante un'azione costante di monitoraggio del fenomeno e di diffusione delle conoscenze.

Dopo una prolungata fase di espansione, che si è protratta per oltre un quadriennio, l'economia mondiale è entrata in una congiuntura di forte criticità (con stime negative per i paesi occidentali, di rallentamento della crescita per i paesi in via di sviluppo), dove i segnali di recessione vengono amplificati dalla grave crisi dei mercati finanziari. Già a partire dall'inizio del secondo semestre del 2007 l'economia statunitense aveva mostrato segnali di incertezza. Un dollaro fortemente ridimensionato, un bilancio statale in deterioramento ed un improvviso rialzo del prezzo di alcune materie prime hanno contribuito ad alimentare una crisi che ha travolto dapprima il mercato immobiliare - anch'esso già indebolito dallo scoppio di una perdurante bolla speculativa - e poi, per via dei derivati finanziari sui cosiddetti mutui *sub-prime*, il mercato del credito e quello finanziario. Per ciò che riguarda il nostro continente, l'economia europea ha dapprima subito un rallentamento del ciclo economico ed è poi stata travolta dal crollo dei mercati finanziari. Tale rallentamento ha fatto sentire le sue conseguenze anche nel nostro Paese, che già scontava un differenziale negativo di crescita sia rispetto all'area Oecd che a quella Euro. A partire dall'ultimo trimestre del 2007 l'economia italiana ha mostrato un andamento sostanzialmente stagnante, finché nel secondo trimestre 2008 si è verificata una contrazione del PIL. A trainare pesantemente al ribasso sono i consumi interni, con la spesa delle famiglie che scende dello 0,5%, anche in conseguenza di un'inflazione che sale fino a toccare il 4,2%. La crescita del PIL in questi anni sembra essere stata nel nostro Paese più il riflesso del ciclo positivo dell'economia mondiale che il frutto di un incremento della domanda interna. Nonostante le forti pressioni competitive dei paesi emergenti ed in particolare della Cina, le nostre merci hanno infatti mantenuto una buona capacità di penetrazione nei mercati internazionali e le esportazioni hanno continuato a crescere significativamente più dei consumi e degli investimenti interni: nel 2007 l'incremento delle esportazioni, rispetto all'anno precedente è risultato pari al 5% circa, mentre la domanda interna ha fatto registrare un molto più modesto +1,3%. Ancora nel primo trimestre 2008 la dinamica relativamente positiva del PIL è interamente spiegata dal sostegno fornito dalla domanda estera, mentre l'ulteriore indebolimento del reddito reale delle famiglie, determinato dall'aumento dei prezzi delle materie prime alimentari e dell'energia, ha continuato a deprimere i consumi che si avviano, così come gli investimenti, verso un tendenziale ristagno. Nonostante l'acuirsi e il diffondersi della crisi internazionale, il contributo al PIL fornito dalla domanda estera rimane quindi significativo ed in qualche misura "salvifico". È tuttavia chiaro come il peggioramento del ciclo economico globale non potrà che ripercuotersi negativamente sulle nostre esportazioni e quindi sulla ricchezza prodotta dal Paese, anche se qualche nota di ottimismo può venire dall'osservazione che una parte significati-

va delle nostre esportazioni si è orientata in questi anni verso i paesi *new comers*, quelli cioè che paiono meno risentire della crisi in corso.

In ogni caso, anche l'economia italiana è a rischio recessione. Le pressioni sui costi di produzione inaspriscono le difficoltà di un sistema fortemente dipendente dall'estero anche per l'approvvigionamento di materie prime, in particolare energetiche. Scontiamo, inoltre, le debolezze strutturali che dipendono prima di tutto dalla mancata crescita delle Regioni del Sud e dal conseguente ampliarsi dei divari regionali, con effetti a cascata sul livello del PIL e della produttività. La crescita economica, infatti, è strettamente connessa all'aumento dei livelli di occupazione, ma anche a dinamiche positive della produttività, soprattutto in un contesto nel quale aumentano sempre più, e sempre più rapidamente, le pressioni competitive alle quali vengono sottoposti i sistemi produttivi.

Esaminando il primo versante si può osservare come le riforme degli ultimi anni abbiano contribuito ad allargare significativamente la base occupazionale, con un incremento importante:

- del numero degli occupati
- delle ore complessivamente lavorate
- del monte retributivo che è aumentato dal 1997 al 2007 del 22,9%, anche se le retribuzioni individuali sono salite molto poco in termini reali (+7,4% cumulato). La quota del lavoro dipendente sul PIL è salita dal 51,8% al 55,5%; se si considera anche la remunerazione del lavoro autonomo, la quota che va a remunerare il fattore lavoro è passata dal 74,8% al 77,6%.

Anche nel 2007, sebbene in rallentamento rispetto all'anno precedente, l'aumento dell'occupazione che si è verificato nel Paese appare più marcato rispetto alla media UE. In un quadro nazionale in cui gli investimenti, sia interni che esteri, mostrano evidenti criticità, il ruolo di principale determinante della crescita del prodotto interno va dunque ascritto all'aumento dell'occupazione. Sul piano della produttività, invece, nell'ultimo quinquennio si è registrata una dinamica di poco al di sopra dello 0%, a fronte di uno stabile 1,2% per la produttività dell'area Oecd e di uno 0,8% per la produttività nell'area Euro. Contemporaneamente, nel 2007 si è verificata una perdita di competitività di prezzo delle imprese italiane. Misurato sulla base dei prezzi alla produzione, il calo è stato di circa il 2%, superiore a quello registrato negli altri maggiori paesi dell'area Euro. Un fattore peggiorativo è stata la dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, innalzata dall'andamento sfavorevole della produttività: il CLUP nel decennio 1997-2007 in Italia ha registrato, infatti, un incremento del 26,1% tra il 1997 e il 2007, contro il +14,2% dell'Eurozona e il +3,1% tedesco. Anche la remunerazione degli altri fattori della produzione, cioè del capitale (sotto forma di ammortamenti, costi di struttura e spese per interessi) e del rischio d'impresa (profitto), risulta in forte calo, soprattutto nella microindustria (-3,2%) e nelle grandi imprese dei servizi, dove è calata di oltre un quinto. Nel complesso, secondo stime basate sui conti nazionali, la redditività operativa delle imprese negli ultimi due anni è diminuita, come si è ridotto l'auto-finanziamento, anche a causa dell'aumento degli oneri finanziari netti.

Da tempo economisti e statistici stanno cercando una risposta a ciò che è stato chiamato il paradosso o il "buco nero" della produttività italiana. Infatti, non è chiaro come siano

compatibili con il declino della produttività l'aumento delle esportazioni, gli andamenti della redditività delle imprese (ad esempio come quelli segnalati dalle riclassificazioni dei bilanci aziendali operate da Mediobanca), la stessa crescita dell'occupazione alle dipendenze. L'attenzione critica si sta orientando, in particolare, sui numerosi fattori di possibile sottostima del numeratore (valore aggiunto) delle misure della produttività, nel qual caso molte incongruenze troverebbero spiegazione e lo stesso giudizio sull'economia italiana si farebbe meno preoccupato. Dal versante opposto, la minore finanziarizzazione della nostra economia e la sua composizione interna potrebbero aver contribuito ad una crescita più modesta ma al tempo stesso meno volatile (si veda, a contrario, il caso spagnolo).

Non mancano, inoltre, interessanti segnali di ristrutturazione di parti del sistema produttivo. Da un lato l'incremento delle dimensioni medie d'impresa, che convergono lentamente con la media europea, ma in maniera molto più forte nelle Regioni industriali del Nord. Dall'altro un'accelerazione delle cessazioni di imprese, che indica un processo di "distruzione creativa", caratterizzato dall'espulsione delle aziende meno produttive e dalla riallocazione di quote di produzione verso quelle migliori, già presenti o di nuova costituzione. Queste ultime sembrerebbero caratterizzarsi per una maggiore capacità di realizzare significative innovazioni nelle strategie aziendali, con impiego di forza lavoro più qualificata, rinnovo della gamma dei prodotti, investimenti sul marchio e internazionalizzazione della produzione e della rete di fornitori. In ogni caso, occorre ricordare che la quota di imprese con le migliori *performance* produttive - ovvero con livelli di redditività e produttività del lavoro superiori alla media del settore di appartenenza - supera appena il 20% del totale.

Rimane il fatto che la competitività delle imprese italiane risulta più elevata di quanto non avvenga per l'ambiente competitivo nazionale. A questo proposito si consideri che la Banca mondiale tra i 10 fattori per valutare un paese *business friendly* annovera: l'efficienza della giustizia civile (in Italia occorrono quattro anni per ottenere attraverso un giudice il rispetto di un contratto), tempi e costi di apertura/chiusura di un'azienda, la flessibilità del lavoro, l'accesso al credito, il pagamento delle tasse, la burocrazia per gli scambi con l'estero. È importante, dunque, fare riferimento anche all'ambiente in cui opera il sistema socio-produttivo per comprendere quali siano i fattori principali che frenano o favoriscono la crescita del Paese.

Concentrando l'analisi sulle relazioni tra crescita, produttività e mercato del lavoro, la dinamica della produttività del lavoro riflette l'influenza congiunta di un insieme di fattori (TFP, *total factor productivity*) come il capitale fisico, le tecnologie adottate, il capitale umano, l'organizzazione del lavoro, le economie di scala. In Italia gli ostacoli principali che il settore pubblico è chiamato a contrastare per favorire la ristrutturazione dell'economia sono ben noti: i costi e l'inefficienza dei servizi pubblici, ancora non sufficientemente aperti al mercato; le disfunzionalità della scuola e l'università, non all'altezza di un paese avanzato; l'inadeguatezza delle infrastrutture; l'eccessivo livello della tassazione sui cittadini, che penalizza i redditi da lavoro e la capacità di consumo delle famiglie, e sulle imprese (anche dopo la riduzione apportata nel 2008, l'aliquota complessiva di prelievo sui profitti d'impresa resta superiore di 8 punti rispetto alla media degli altri paesi europei); la necessità di semplificazioni del quadro legislativo; l'ampia dimensione delle attività irregolari.

Altri fattori essenziali che emergono dalla lettura dei dati sono correlati al buon funzionamento del mercato del lavoro quando si dimostri in grado di favorire la mobilità interna ed esterna, la crescita professionale, la soddisfazione dei lavoratori per la propria attività. Ma il dibattito scaturito intorno ai percorsi di *flexicurity* ha messo in luce come un mercato del lavoro che sostenga la mobilità e la qualità del lavoro debba poggiare su sistemi affidabili e universali di protezione e di sicurezza nelle transizioni tra lavoro e lavoro. Di qui l'urgenza nel nostro Paese di una complessiva riforma degli ammortizzatori sociali, che contrasti le segmentazioni, le iniquità e le inefficienze del sistema attuale. Ed occorre anche un'azione di rafforzamento continuo delle competenze dei lavoratori e di accompagnamento efficace nel passaggio dall'inattività o dalla disoccupazione al lavoro.

È venuto il momento di porsi un duplice obiettivo. Da una parte agire in maniera complessiva per rendere sempre più conveniente il lavoro, per mantenere le persone più a lungo nell'attività ed attrarre il maggior numero di inattivi nell'occupazione; ciò è tanto più urgente in presenza di dinamiche demografiche che accentuano le conseguenze dell'allungamento della vita e dell'innalzamento dei tassi di dipendenza. Dall'altra parte è indispensabile fare in modo che tutto il sistema del lavoro venga orientato a rendere più praticabili, più convenienti e più remunerative le transizioni.

Al concetto di qualità del lavoro dovrebbe quindi affiancarsi quello di "dinamiche del lavoro di qualità", nella consapevolezza che occorre non solo porsi il fine di inserire più persone ma anche di favorire i percorsi dei lavoratori verso lavori migliori. Il passaggio da posizioni marginali, povere e discontinue, ad altre più convenienti e soddisfacenti è tanto importante per gli individui quanto per una società che voglia progredire.

Nell'un caso come nell'altro un ruolo essenziale è rappresentato da interventi finalizzati a migliorare radicalmente il funzionamento della formazione e favorire il necessario arricchimento del capitale umano; è questa una premessa ineludibile per aumentare la qualità del lavoro. Ugualmente importante è poi il miglioramento dei meccanismi del mercato del lavoro e delle sue istituzioni: il ruolo dei servizi per il lavoro appare quanto mai cruciale sia nell'accesso all'occupazione, sia nel legare politiche passive e politiche attive del lavoro, sia nel rafforzamento delle doti di occupabilità delle persone, specie quelle difficili da collocare.

Nel campo delle istituzioni del mercato del lavoro sarà necessaria in primo luogo un'accelerazione dell'efficienza delle reti tecnologiche e di relazione; occorre migliorare drasticamente i raccordi tra Servizi per l'impiego (SPI) e la formazione professionale, tra SPI e sistemi produttivi locali, tra operatori pubblici, anche quelli "speciali" come le università, ed operatori privati. Una più efficace integrazione delle politiche, dei soggetti istituzionali, dei servizi e degli erogatori può agire anche da moltiplicatore della funzionalità delle risorse e delle disponibilità territoriali.

La profonda eterogeneità delle situazioni locali rende necessaria un'azione costante di monitoraggio, in grado di individuare i fabbisogni di intervento e di apprezzare e rafforzare l'efficacia dei diversi dispositivi adottati. Uno degli elementi determinanti per favorire la competitività sta proprio nella capacità di comprendere i fenomeni a livello locale. Il territorio rappresenta, infatti, l'ambito di riferimento delle dinamiche economiche e sociali, un luogo di creazione e di sperimentazione di modelli di sviluppo chiamati a pro-

muovere la convergenza verso i *target* europei. In tale ottica, è necessario riconsiderare il concetto di territorio da mero “contenitore” di fenomeni economici, a luogo di produzione di capitale sociale (inteso come sistema di relazioni tra attori sociali, reti di imprese e sistemi di organizzazione del lavoro), di capitale umano, di circuiti di conoscenza e di beni collettivi (servizi, infrastrutture) e in ultima analisi di attuazione delle politiche. La dimensione locale rappresenta quindi la base conoscitiva da cui partire per comprendere i fabbisogni e definire in modo integrato le politiche del lavoro, della formazione e dello sviluppo.

Il problema della carenza delle professionalità ricercate dalle imprese è al centro di molte proposte delineate a livello europeo per contrastare il fenomeno dei cosiddetti “colli di bottiglia” che bloccano il potenziale dei vari mercati del lavoro. Una migliore mobilità professionale e la valorizzazione delle competenze esistenti può essere favorita anche da strumenti incentivanti dal punto di vista della retribuzione. Da questo punto di vista, la detassazione degli straordinari, avviata nella passata legislatura e completata nei primi mesi di quella attuale, può andare nella direzione di accrescere i redditi dei lavoratori, in maniera favorevole alla qualità della produzione e contribuendo - insieme all’auspicata riforma del contratto di lavoro - a legare tra loro crescita dei salari reali e della produttività.

In ogni caso, tutte le informazioni relative alle carenze di personale e le anticipazioni sulle dinamiche del mercato del lavoro dovranno alimentare capillarmente i flussi informativi veicolati dai Servizi per il lavoro e dalle connesse reti informative. La funzione dei SPI di orientamento e riqualificazione, prevista ormai da oltre un quinquennio dalla normativa nazionale e non ancora completamente attuata, deve raggiungere in tutte le aree del Paese piena realizzazione, a livelli qualitativi adeguati. Per assicurare una funzionalità omogenea dei Servizi è urgente adottare un percorso chiaro e scadenziato di riallineamento che garantisca, in un quadro di sostenibilità finanziaria, l’erogazione dei servizi in funzione di standard qualitativi e livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, anche attraverso un nuovo *Masterplan*.

Venendo agli andamenti, l’evoluzione dei principali indicatori del mercato del lavoro durante l’ultimo anno si è sviluppata - come abbiamo visto - in un contesto nuovo, caratterizzato da una crescita economica scarsa e dall’aumento dell’inflazione, cui si aggiunge un recente incremento della disoccupazione. La crisi delle banche a livello internazionale è solo il segno più evidente di questo malessere, che rischia di avere ripercussioni particolarmente pesanti sulle fasce più deboli della popolazione sia in termini di distribuzione del reddito che di opportunità sotto il profilo occupazionale. Le ricadute del cambiamento di ciclo sui territori meno sviluppati e sui segmenti meno forti del mercato del lavoro andranno accuratamente monitorate e, dove possibile, prevenute. In quest’ottica, la cultura della valutazione dovrà rapidamente transitare da un piano di puro esercizio teorico a strumento operativo per i decisori politici. E un discorso analogo può essere fatto relativamente alle sempre più accurate riflessioni svolte in tema di qualità: occorre “applicare” la ricerca e tradurre i suoi risultati nei meccanismi di governo.

La consapevolezza dei rischi che abbiamo di fronte evidenzia, inoltre, quella centralità della persona di cui si parla nel Libro Verde presentato lo scorso luglio dal ministro Maurizio Sacconi. Gli investimenti in formazione - in linea con il modello di *flexicurity* - assumono

quindi una valenza strategica. Da troppo tempo il nostro sistema educativo sconta un'eccessiva dualità: da una parte l'autoreferenzialità della formazione, dall'altra la scarsa attenzione alla persona da parte delle aziende. Individuare un nuovo equilibrio tra questi due estremi sarà una sfida importante dei prossimi anni per garantire a tutti pari opportunità di accesso al mercato del lavoro e il pieno godimento dei diritti di cittadinanza.

Sappiamo che la crescita dei livelli occupazionali è proseguita in Italia anche nel 2007. Il numero degli occupati ha raggiunto il suo massimo storico. Ma assistiamo anche ad un rallentamento. I segnali che provengono nel primo semestre del 2008, infatti, appaiono in chiaroscuro: la crescita dell'occupazione si attesta ad un +1,2% su base tendenziale, rallentando, in misura significativa, una crescita ormai protrattasi per oltre 10 anni. Tuttavia, questo ulteriore incremento del numero dei posti di lavoro è il frutto di una contrazione dell'occupazione a tempo pieno e di una straordinaria crescita dell'occupazione a tempo parziale. Nell'ambito del lavoro dipendente, inoltre, crescono molto più le occupazioni a carattere temporaneo di quelle a tempo indeterminato. Va poi aggiunto che la stessa congiuntura economica ha fatto sì che molta dell'offerta di lavoro addizionale non abbia trovato un'adeguata controparte nella domanda: tra il secondo semestre del 2007 e lo stesso periodo del 2008 aumenta in misura preoccupante il numero di disoccupati, con il relativo tasso che si attesta al 6,7%, specie nel Sud, vale a dire 1,3 punti in più dello stesso periodo dell'anno precedente. E torna purtroppo a crescere anche il tasso di disoccupazione giovanile che supera nuovamente il 20%.

In un quadro macroeconomico di stagnazione, la più immediata reattività della domanda di lavoro al ciclo economico, legata alla maggiore disponibilità di forme contrattuali flessibili, può determinare un arresto del processo espansivo dell'occupazione. La particolare debolezza del nostro mercato del lavoro, almeno nelle Regioni del Mezzogiorno, rispetto al nucleo più sviluppato dei partner europei accresce tale rischio.

In questi anni, la Strategia di Lisbona ha prodotto nel Paese una spinta fondamentale, che tuttavia non è riuscita a colmare il *gap* strutturale che ci separa dalla media europea, a causa in particolare del ritardo meridionale. Possiamo ormai constatare che gli obiettivi in termini quantitativi fissati per il 2010 sono falliti. A pagare lo scotto di questi ritardi continuano ad essere in primo luogo i giovani e le donne. In Italia i 15-24enni presentano gli indicatori peggiori di ogni altro gruppo di età, anche per via delle diverse legislazioni nazionali relativamente al numero di anni di scuola e all'alternanza scuola/lavoro. Quanto alla componente femminile, la bassa partecipazione al mercato del lavoro, che dipende in larga misura dalla *performance* del Mezzogiorno, si associa alla scarsa presenza a livelli decisionali. Si tratta di un segmento caratterizzato da forte atipicità sul fronte contrattuale, da un'accentuata discontinuità occupazionale (legata soprattutto alla maternità) e dall'inattività, fenomeno che investe le donne in misura doppia rispetto agli uomini. Permane indubbiamente il problema di fondo legato ai servizi di supporto e di cura. Se i parametri europei prevedono che gli Stati membri offrano servizi all'infanzia al 33% dei bambini di età compresa tra 0 e 3 anni, l'Italia non arriva al 10%. È ormai chiaro che la questione vada affrontata secondo un approccio multidimensionale e attraverso politiche mirate di *welfare to work*.

Più in generale, appare necessario che i risultati della flessibilità introdotta nel mercato del lavoro siano accompagnati da politiche capaci di garantire effettiva sicurezza ai lavoratori

nelle transizioni nel mercato del lavoro, secondo il modello della tutela *on the market*. In un Paese caratterizzato da un ancora insufficiente base occupazionale (e quindi contributiva), è auspicabile che aumentino rapidamente gli sforzi per implementare un modello di *flexi-security*, opportunamente rivisitato in una chiave più consona alle specificità del nostro Paese, in grado di fornire ai lavoratori gli strumenti per gestire e superare le fasi di difficoltà. Nuovi soggetti deboli si affacciano nel mercato del lavoro, ai quali andrebbe posta maggiore attenzione. Come i minori a rischio di povertà; un problema emergente, che ci vede ai vertici della graduatoria relativa alla povertà infantile. L'Italia, inoltre, risulta tra i paesi con la maggiore intensità di lavoro minorile. Altri segmenti sono invece da tempo al centro della scena politica in Italia e in Europa ma si fatica ancora a trovare soluzioni efficaci. È il caso degli immigrati. I flussi di ingresso sono in aumento e riguardano nel nostro Paese quasi esclusivamente il Centro-Nord, dove risiede più dell'88% della popolazione straniera; un quarto nella sola Lombardia. Ciò impone all'agenda pubblica di individuare efficaci strumenti volti all'integrazione dei migranti, in modo congiunto tra i diversi livelli di governo.

Altra criticità che si delinea con crescente evidenza è quella relativa alle disparità territoriali. L'insufficiente tasso di occupazione dell'Italia è dovuto all'insufficiente apporto delle Regioni meridionali, dove il valore è pari al 46,5%, mentre il Nord-Est e il Nord-Ovest presentano tassi superiori alla media europea. I dati mostrano come il dualismo dell'economia e del mercato del lavoro italiani si sia intensificato. Nel periodo 2000-2007, ad esempio, l'effetto "scoraggiamento" che ha spinto molti lavoratori - soprattutto donne - nell'area dell'inattività è cresciuta nel Mezzogiorno dell'8,1%, rispetto allo 0,3% del Nord-Ovest e all'1,7% del Nord-Est. Nel Sud i valori dell'inattività delle donne sono sempre superiori al 50%. Una fotografia che rivela anche un bacino potenziale su cui investire in politiche di attivazione.

Il tema del federalismo acquista quindi un significato particolare, perché il decentramento delle politiche attive del lavoro si trasformi in occasione di sviluppo dei territori sulla base delle diverse caratteristiche locali. Alla luce della ripartizione di competenze operata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, l'Isfol ha svolto un lavoro di indagine sulle modalità di *governance* territoriale delle politiche attive del lavoro, da cui è emerso un ruolo complessivamente discontinuo dell'Amministrazione centrale nella capacità di garantire il raccordo e la sintesi tra i vari percorsi. A riguardo, appare importante la consapevolezza sottolineata dal Libro Verde che l'efficacia dell'azione di *governance* delle politiche del lavoro dipenda non solo dalle Istituzioni ma anche dal contributo delle Parti sociali.

In tema di istruzione e formazione la lettura dei dati mostra ancora una volta un problema di dispersione che non accenna a calare. Ciò è vero non solo per il segmento iniziale ma anche per il post-obbligo. Si conferma, inoltre, la questione della partecipazione degli adulti, sempre troppo bassa rispetto ai parametri europei.

Il riferimento all'Europa spinge ad una considerazione di fondo, prima di procedere oltre nell'analisi degli andamenti. In questi anni la Strategia di Lisbona ha rappresentato per il nostro Paese uno stimolo importante anche per quel che riguarda le politiche della formazione, imponendo un impianto metodologico nuovo, centrato sulla necessità di



ancorare la valutazione dell'intervento pubblico a misurazioni valide e attendibili. Questo impulso si è scontrato con un problema storico delle nostre politiche pubbliche relativo alla scarsa affidabilità dell'informazione statistica disponibile. Inoltre, solo di recente i decisori politici e l'opinione pubblica hanno maturato un interesse verso i dati statistici. Si pensi soprattutto alla scarsa attenzione riservata alle rilevazioni Oecd fino a qualche anno fa, rispetto all'enfasi che ricevevano in altri paesi dell'Unione europea. L'Isfol ha ultimamente profuso uno sforzo rilevante nel superamento di questa storica difficoltà. Anche su stimolo della generale presa di consapevolezza rappresentata dall'avvio della nuova programmazione dei Fondi strutturali, a partire dal 2005 l'Istituto ha intrapreso iniziative volte a garantire alla decisione pubblica e al dibattito specialistico flussi di informazioni valide e attendibili. Iniziative che confluiscono principalmente nel Sistaf (Sistema Informativo STATistico per la Formazione professionale), la cui realizzazione avverrà nell'ambito dei Programmi operativi nazionali (PON) del Ministero del Lavoro. Altri segnali in questo senso sono rappresentati dal Libro Verde sul futuro delle politiche sociali, che dedica un capitolo preliminare proprio alla questione delle basi informative delle politiche di *welfare*, e dalla decisione di alcune Regioni di partecipare al PISA (*Programme for International Student Assessment*).

Quanto all'impulso giunto con la Strategia di Lisbona, esso si è concretizzato in un modello di verifica delle politiche più chiaro e codificato. La certezza che tale impianto conferisce ai dati, com'è ovvio, acuisce il senso d'allarme suscitato dalla loro lettura. Ecco la situazione del cammino verso i traguardi per il 2010:

- almeno l'85% dei ventiduenenni nell'Unione europea dovrebbero aver completato l'istruzione secondaria superiore: Italia 76,3%, UE 78,1%
- il valore medio di persone che lasciano la scuola precocemente non dovrebbe superare il 10%: Italia 19,3%, UE 14,8%
- il livello medio nella partecipazione alle attività di apprendimento lungo tutto l'arco della vita dovrebbe essere pari almeno al 12,5% della popolazione in età da lavoro, vale a dire tra i 25-64enni: Italia 6,2%, UE 9,7%
- la percentuale di studenti quindicenni con al più il primo livello di competenza in lettura deve essere ridotto del 20% rispetto ai valori del 2000: si passa dal 18,9% al 26,4% per l'Italia, dal 21,3% al 24,1% per l'intera Unione europea.

Nonostante il progressivo avvicinamento agli obiettivi indicati a livello europeo, permane quindi un forte ritardo; tranne il caso dell'università, con il buon risultato relativo alla quota di laureati in discipline matematiche, scientifiche e tecnologiche, e alla presenza femminile tra essi. Il dato appare ormai consolidato, così come il riavvicinamento alla media dell'Unione europea per il completamento del livello d'istruzione Isced 3 (secondario superiore) e per il tasso di passaggio al livello Isced 5 (istruzione terziaria accademica e non accademica). Quest'ultima constatazione rimanda a una più ampia tendenza alla crescita della scolarizzazione che si registra ormai da alcuni decenni.

Ma la costanza della progressione o l'avvicinamento alle medie europee non possono nascondere la più generale difficoltà del nostro sistema a immettersi sulla strada la cui destinazione è l'economia più competitiva del pianeta, disegnata a Lisbona ormai 8 anni fa



e già tratteggiata nel 1993 dalla Commissione europea presieduta da Jacques Delors. Difficoltà peraltro comune a quelle di molti paesi partner, non solo tra quelli che partivano dai livelli più bassi. L'andamento dei dati sulle capacità di lettura dei giovani costituiscono il principale indicatore di questa non superata difficoltà. L'obiettivo della Strategia di Lisbona era di ridurre del 20% i giovani con gravi difficoltà di lettura. Quella quota, in 6 anni è aumentata sia a livello europeo sia a livello nazionale.

Tale impressione, del resto, emerge anche dalla disamina di indici contigui a quelli eletti a punti di riferimento. Ad esempio, l'andamento del tasso di scolarità sulla popolazione giovanile disaggregata per età mostra in alcuni casi una riduzione. Infatti, per i quindicenni si passa dal 94,7% dell'anno scolastico 2003-2004 al 93,1% dell'anno successivo, per risalire al 93,4% dell'anno scolastico 2005-2006 e ridiscendere al 92,9% dell'anno scolastico 2006-2007. È un dato che può ascriversi all'incidenza di vari fattori, come l'eventuale riduzione delle ripetenze. Tuttavia, se si considera anche il limitato aumento di questo indice nel passaggio da un anno scolastico all'altro, l'impressione di un andamento alterno trova conferma. Considerazioni analoghe possono essere fatte per il tasso di produttività delle scuole secondarie superiori: si passa dal 71,7% nel 2003-2004, al 70,9% nel 2004-2005, al 71% nel 2005-2006 per tornare al 68,6% nel 2006-2007. Anche in questo caso l'oscillazione è notevole, ancorché spiegabile con molteplici ragioni, non ultimo l'uso più o meno restrittivo dei parametri di valutazione agli scrutini o agli esami di maturità.

Di contro, pare incrementarsi, più o meno costantemente, la quota di allievi della formazione professionale regionale di livello Isced 3 sui pari età. Questa crescita, se si legge assieme alla distribuzione degli studenti di scuola secondaria per indirizzo di studio, sembra almeno attenuare la tendenza all'aumento dell'istruzione generalista. Essa infatti non va a discapito degli istituti professionali, le cui iscrizioni rimangono sostanzialmente stabili, con tendenza alla diminuzione.

Non sembra ridursi rapidamente né significativamente la quota di quanti intraprendono gli studi secondari con l'obiettivo di un inserimento professionale. È il segno che l'evoluzione del sistema scolastico italiano è coerente con quella degli altri sistemi europei ma rispetto ad essi più rallentata e prudente.

Relativamente alla specificità dei vari segmenti della formazione professionale in Italia, il dato più rilevante è rappresentato dall'incremento della quota di popolazione reclutata dalla formazione professionale iniziale. Se a ciò si aggiunge la considerazione relativa all'efficacia dei percorsi inclusi nel quadro dell'assolvimento del diritto-dovere o, dal 2007, dell'obbligo d'istruzione, l'impressione di un bilancio positivo assume contorni più netti. Questi andamenti, assieme alla domanda crescente da parte degli allievi e delle famiglie, hanno trovato un puntuale riscontro nel pieno inserimento dei percorsi triennali sperimentali nell'ordinamento dell'obbligo di istruzione. Le prospettive dei percorsi triennali paiono promettenti, anche alla luce del fatto che l'opzione viene spesso trascurata nell'informazione orientativa fornita alle famiglie.

Oltre a ciò, restano da dirimere le questioni relative al finanziamento di questa tipologia di offerta: ciò avrà effetti decisivi sul suo dimensionamento e sulla sua diffusione. Porre rimedio a tali problematiche fornirà sicuramente un notevole impulso all'espansione ulteriore di questo segmento nel sistema di istruzione e formazione professionale.

Un dato altrettanto netto, ma di segno opposto, è quello dell'apprendistato. La situazione della regolamentazione - da anni sospesa tra iniziative ogni volta incomplete e non coordinate dello Stato, delle Regioni, dei Contratti collettivi di categoria - ha determinato una situazione di opacità operativa che spesso rende difficoltoso l'accesso alla formazione o il suo proficuo svolgimento. Se a ciò si aggiunge l'insufficiente dotazione di risorse, la conseguenza è agevole a prevedersi: il tasso di copertura, vale a dire il rapporto tra apprendisti occupati e apprendisti formati, è in caduta libera da tre anni. Si passa da più del 25% del 2004 al 20% del 2005 fino al 17,4% del 2006. Da qui il giudizio del Libro Verde presentato dal Ministro del Welfare, che afferma che «la formazione in alternanza e l'apprendistato non hanno pienamente funzionato». La soluzione prospettata è quella di «riscoprire la vocazione formativa dell'impresa», vista potenzialmente come una «risposta giusta rispetto a un sistema di formazione pubblica che non decolla e che non risponde alle esigenze della domanda di formazione da parte di lavoratori e imprese». Sarà questo un importante tema di dibattito nei prossimi anni, soprattutto con riferimento alle valenze formative dell'apprendistato e alle reali potenzialità delle imprese in questo campo: il diritto alla formazione deve essere garantito almeno attraverso la definizione di livelli essenziali di prestazione e la predisposizione di opportuni strumenti di controllo e di intervento pubblico in caso essi non siano rispettati.

Quanto alla formazione continua, si segnala una pesante carenza di basi informative. Dati certi riguardano la progressiva costruzione del sistema della bilateralità (soprattutto i Fondi interprofessionali) e le modalità di erogazione dei fondi nazionali. Insufficienti le evidenze circa i contenuti dei corsi, la loro durata, il livello di partecipazione dei lavoratori, i tempi di erogazione dei finanziamenti. L'ipotesi di lavoro prospettata dal Libro Verde, anche a proposito della formazione continua, merita attenta e articolata discussione, soprattutto alla luce del fatto che il soggetto preminente nell'organizzazione di queste attività formative è rappresentato, già oggi, dall'impresa.

Infine, il segmento dell'istruzione e della formazione terziaria non accademica. L'attesa di una definizione normativa e regolamentare è assai forte, se si pensa alle evidenze delle prime annualità di IFTS circa l'attrattività di questi percorsi per varie tipologie di utenti e circa la loro capacità di soddisfare esigenze e fabbisogni di imprese e lavoratori. Il frutto di queste esperienze confluisce nell'istituzione dei Poli, che rappresenteranno - e in buona parte già rappresentano - la sedimentazione delle aggregazioni partenariali e il frutto dell'accumulazione di saperi tecnologici legati alle più dinamiche e competitive situazioni di sviluppo locale. Va detto che su questo fronte non aiuta la persistente situazione di incertezza giuridica che, dall'approvazione della Finanziaria 2007 e poi della legge 40/2007, incombe su questo segmento, in piena ridefinizione assieme all'istruzione tecnica di livello secondario superiore. Da segnalare, comunque, la sempre maggiore attenzione all'intreccio scuola, formazione e lavoro.

In sintesi, tra le principali criticità riscontrate sotto il profilo generale - oltre alla scarsa disponibilità di misurazioni attendibili di cui abbiamo già parlato - due aspetti particolarmente problematici si evidenziano nel *Rapporto* di quest'anno: le persistenti disparità territoriali e i nodi di sistema a livello di *governance*.

Da tempo il sistema di istruzione e formazione italiano appare spaccato, fornendo di sé un'immagine doppia: da una parte efficienza ed alta qualità, con punte d'eccellenza rispetto ai partner dell'Unione europea e dell'Oecd posizionate al Nord; di contro, bassa qualità e bassi livelli di *performance* nelle aree centro-meridionali. In primo luogo, se vediamo i dati relativi all'attività della formazione professionale regionale, emerge un quadro preoccupante. A fronte del 45% circa della popolazione residente e della metà della forza lavoro, il Nord realizza circa il 76% dei corsi, cui partecipa il 75% degli allievi. Questo a fronte di indici di spesa non dissimili tra le diverse Regioni e assai meglio proporzionati alla popolazione residente. Questa disparità, ovviamente, non risparmia la formazione in apprendistato, il cui tasso di copertura nella media dell'area meridionale del Paese è del 10,2%, non supera il 9,1% nelle Regioni del Centro ed arriva invece al 28,9% del Nord Est e al 17,6% del Nord-Ovest. Né scompare se consideriamo i tassi di partecipazione dei lavoratori alla formazione aziendale e la diffusione dei Fondi paritetici interprofessionali. In secondo luogo, ci sono gli aspetti strutturali, come l'accreditamento delle sedi formative. Dall'analisi svolta dall'Isfol sui differenti modelli presenti sul territorio emergono chiaramente tre Italie: gli approcci più dinamici si trovano nel Nord, i cui sistemi paiono governati con efficienza e risolutezza da strutture amministrative consapevolmente protagoniste dei processi in atto; un gruppo intermedio è rappresentato dalle Regioni del Centro; mentre le Regioni meridionali conoscono difficoltà e immobilismi ancora assai pesanti a distanza di 7 anni dall'avvio dell'accreditamento. Analoghi sono i risultati delle indagini relative ad altri dispositivi regionali, a dimostrazione di come il Sud rappresenti una vera emergenza: le normative sull'apprendistato, le modalità di pubblicazione dei bandi e quelle di assegnazione delle risorse, il monitoraggio e la valutazione, le discipline dei sistemi di qualifiche e di certificazione.

Un ambito, quest'ultimo, che rappresenta la chiave di volta per garantire la produttività dei percorsi formativi e che vede il nostro Paese muoversi ancora con troppa lentezza. Così come servirebbe ben altra rapidità nel dar vita alle anagrafi degli studenti, strumento fondamentale per controllare il fenomeno della dispersione.

Arriviamo così alla questione della *governance*. La formazione professionale è uno dei terreni su cui tale problematica determina difficoltà assai gravi, che si ripercuotono in termini di inefficienza, stallo organizzativo, iniquità nell'accesso a servizi connessi al godimento di fondamentali diritti di cittadinanza. L'ultima codificazione nel nostro ordinamento, com'è noto, è rappresentata dalla riforma del Titolo V della Costituzione. L'architettura istituzionale che ne è emersa implica un delicato lavoro di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e degli snodi di sistema, da svolgersi secondo un regime di concertazione tra Ministeri del Lavoro e della Pubblica Istruzione, Regioni e Province autonome e Parti sociali. In questi anni, nonostante i numerosi tentativi, esso è rimasto sostanzialmente irrisolto. Il Libro Verde del Ministro del Welfare offre anche qui una proposta mirata, con l'obiettivo di attuare i principi del Titolo V, rilanciando il processo di definizione dei livelli essenziali e varando un'agenzia che abbia il compito di intervenire opportunamente nel caso in cui le autonomie locali e funzionali non ne garantiscano il rispetto. In tal modo si compirebbe il disegno riformatore, articolando con maggior chiarezza le funzioni politiche e amministrative che devono rendere operanti i poteri in cui

si incarna il principio costituzionale della sussidiarietà verticale. Questa netta presa di posizione si basa su un altrettanto chiaro giudizio negativo circa le modalità con cui si è andato attuando il decentramento nel nostro Paese. Tutto ciò dimostra l'urgenza di un profondo ripensamento della *governance* del sistema della formazione professionale e dei Servizi all'impiego, laddove la mancanza di una puntuale definizione dei compiti e delle interrelazioni tra Stato e Regioni può favorire disparità ed inefficienze. È opportuno quindi che ai processi di deregolamentazione siano affiancate azioni volte a rafforzare una struttura di governo capace di intervenire in un'ottica di sistema.

sezione 1  
europa



# capitolo 1

## Politiche di coesione: un quadro europeo e l'avvio della programmazione in Italia

### 1.1 L'avvio della programmazione 2007-2013 in Europa

Con la politica di coesione l'Unione europea si prefigge di ridurre il divario socio-economico e territoriale tra i livelli di sviluppo dei territori, sotto la spinta del processo di allargamento e della maggiore concorrenza globale. Il passaggio a 27 Stati membri ha aumentato le disparità geografiche nell'Unione e, ora, un numero maggiore di cittadini europei vive in regioni svantaggiate. Le regioni meno sviluppate rappresentano la priorità assoluta della politica di coesione, anche se quasi tutte necessitano di interventi di ristrutturazione, modernizzazione e continua innovazione basata sulla conoscenza, per superare la sfida della globalizzazione. La politica di coesione, anche nella sua impostazione più recente, si fonda su una visione molto ampia che include le tre dimensioni: economica, sociale e territoriale (su cui è stato definito un Libro Verde) e riconosce la necessità di rafforzare la competitività di tutte le regioni dell'Unione affinché possano contribuire alla Strategia di Lisbona favorendo la crescita economica e l'occupazione e dimostrando la volontà costante di ridurre le disparità tra Stati membri con attenzione allo sviluppo sostenibile.

La politica di coesione non può nascere però solo dall'azione isolata dell'Unione, degli Stati membri o delle regioni e dalla loro stretta collaborazione, ma va a responsabilizzare i cittadini, offrendo loro l'opportunità di esprimersi in merito al proprio avvenire e la possibilità di contribuire al futuro dell'Europa; incoraggia un approccio integrato allo sviluppo che migliora gli effetti generali delle politiche settoriali e promuove i partenariati come elemento fondamentale di una buona *governance*<sup>1</sup>.

In relazione agli obiettivi del trattato, la nuova generazione di programmi settoriali e regionali della politica di coesione per il periodo 2007-2013, è di circa 347 miliardi di euro, la seconda voce di spesa del bilancio comunitario ed è la principale voce del contributo finanziario alla realizzazione degli obiettivi dell'UE in materia di crescita e occupazione. Le risorse sono concentrate, ancor più che in passato, a favore degli Stati membri e delle re-

---

<sup>1</sup> Prefazione di Danata Hübner - Commissario per la politica regionale alla *Quarta relazione sulla coesione economica e sociale* (COM (2007) 273 del 30/05/2007).

gioni dell'obiettivo Convergenza (CONV) (l'81,5% delle risorse disponibili per gli investimenti a favore del 35% della popolazione dell'Unione)<sup>2</sup>. L'avvio della programmazione fa registrare una media del 65% di questi fondi a spese connesse alla strategia di Lisbona<sup>3</sup> (picco per Spagna e Portogallo) contro l'82% dei fondi per le regioni Competitività regionale e occupazione (CRO) (picco per Austria, Danimarca e Svezia)<sup>4</sup>. Per quanto riguarda gli Stati membri di nuova adesione (UE 12) le priorità di Lisbona sono state integrate nei loro documenti di programmazione con una media di risorse destinate pari al 59% (64% in Polonia, 59% in Slovacchia e 52% in Romania), nonostante la domanda di risorse avanzata da molti altri settori economici e l'assenza di un obbligo giuridico di destinazione della spesa. Per l'obiettivo Cooperazione territoriale europea la metà delle risorse destinate sarà impiegata per azioni ispirate alla Strategia di Lisbona, con un'attenzione particolare riservata alla ricerca e all'innovazione (il 27% del bilancio complessivo va a questa priorità). Il nuovo sistema di assegnazione delle risorse a specifiche linee di bilancio (il cosiddetto *earmarking*) ha ottenuto, dunque, l'appoggio dei governi nazionali e delle amministrazioni regionali in tutta l'Unione. Un risultato fondamentale dei negoziati è stato il rilevante aumento, rispetto al passato, degli investimenti a sostegno della strategia per la crescita e l'occupazione, ovvero ricerca, innovazione, società dell'informazione, risorse umane e sviluppo delle imprese. Allo stesso tempo, in tutti gli Stati membri sono stati compiuti sforzi per procedere ad una programmazione legata alle necessità territoriali delineando strategie che attenuino gli squilibri tra le regioni e al loro interno. Le parole chiave per l'intero periodo di programmazione sono la concentrazione su investimenti in grado di sostenere la crescita e creare posti di lavoro di qualità (con una priorità di investimenti in R&S e innovazione ma anche verso lo sviluppo di economie dei servizi basate sulla conoscenza), il capitale umano (che assume un ruolo strategico e cospicuo per l'investimento nei sistemi di qualità e di integrazione con le politiche del lavoro, il potenziamento delle competenze soprattutto delle fasce più deboli quali giovani, donne, lavoratori maturi e migranti), il riequilibrio dei fattori demografici e di localizzazione, lo sviluppo sostenibile e la *governance*. Le trasformazioni in atto nel mercato globale richiedono un investimento in capitale umano e fisico come base per l'innalzamento della produttività e miglioramento della competitività. Proprio a questo riguardo l'investimento in R&S e innovazione rappresenta circa il 20% del bilancio complessivo per la coesione (70% in Danimarca e 50% circa in Finlandia e Austria e la Spagna: quasi raddoppia in termini assoluti l'investimento) sia attraverso

<sup>2</sup> L'articolo 9, paragrafo 3, e l'allegato IV del Regolamento (CE) 1083/2006 del Consiglio (G.U.U.E. L 210 del 31/7/2006, p. 25) impone che il 60% della spesa sia destinata all'obiettivo Convergenza e il 75% della spesa all'obiettivo Competitività regionale e occupazione, ma solo per gli Stati membri dell'UE 15.

<sup>3</sup> Commissione delle Comunità europee, *Gli Stati membri e le regioni realizzano la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione mediante la politica di coesione dell'UE 2007-2013*, COM(2007) 798 dell'11/12/2007.

<sup>4</sup> Commissione delle Comunità europee, *Quinta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale. Regioni in crescita, Europa in crescita*, COM (2008) 371 del 19/06/2008.



so la promozione delle capacità e delle potenzialità di ricerca attuali (Slovacchia), la ricerca di nuove opportunità (Regno Unito), il sostegno ai ricercatori e agli studi post-laurea in ambito scientifico (Slovenia, Lettonia, Estonia, Ungheria e Lituania), sia più in generale attraverso la promozione del trasferimento delle tecnologie e delle conoscenze con *cluster* di innovazione e partenariati tra ricerca, sviluppo e imprese. In tema di innovazione i programmi sviluppano economie dei servizi basate sulla conoscenza, mediante investimenti riguardanti l'istruzione e la formazione nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), servizi *on line* per le imprese e i cittadini e una infrastruttura sostenibile (fino ad un raddoppio degli investimenti a capolista si trovano Polonia, Italia, Grecia, Slovacchia e Spagna). Le TIC sono anche uno strumento di contrasto allo spopolamento e delocalizzazione produttive, e un'opportunità per l'inclusione. L'8% delle risorse previste per la politica di coesione è dedicato alla promozione dello sviluppo aziendale in campi quali i servizi all'imprenditorialità e di sostegno alle imprese, con particolare attenzione alle PMI (la Finlandia sostiene le imprese in fase di avviamento, in Polonia gli investimenti serviranno a ridurre drasticamente i tempi per la costituzione di un'impresa). Rafforzare la capacità delle imprese e dei lavoratori di anticipare e gestire il cambiamento significa, anche, efficaci politiche di sviluppo delle risorse umane (cooperazione tra varie istituzioni e costituzione di *cluster* in Danimarca, coinvolgimento delle Parti sociali in Olanda) e formazione lungo tutto l'arco della vita (impegno proporzionalmente maggiore per Svezia, Finlandia, Slovacchia, Irlanda e Polonia). Aver compreso l'importanza del capitale umano si traduce in miglioramento della qualità e dell'offerta di istruzione e formazione con attenzione ai sistemi di apprendimento permanente, lotta all'abbandono scolastico precoce (Portogallo, Grecia e Italia) e impegno a garantire un'istruzione di qualità per tutti e a sostenere i processi di transizioni in una logica di flessicurezza. Grande sforzo è stato necessario per le regioni Convergenza nelle quali la riforma dell'istruzione e della formazione è considerata una questione ineludibile per lo sviluppo.

In relazione ai cambiamenti demografici e del mercato del lavoro, è essenziale accrescere la partecipazione al mercato del lavoro (con particolare attenzione a donne, giovani, lavoratori più anziani e quelli poco qualificati) per salvaguardare la ricchezza, la produttività, la competitività e una società più inclusiva e solidale. L'investimento è elevato nei due obiettivi con una quota maggiore per le regioni Competitività (è il caso della Svezia che mira su risorse umane inutilizzate): maggiore sostegno a favore dei migranti (educazione e formazione in Belgio; integrazione dei migranti nelle comunità rurali, costiere e urbane e sviluppo di centri di informazione per i lavoratori stagionali migranti in Spagna) e il tema della povertà e l'esclusione sociale (maggiormente presente nelle aree urbane, soprattutto dell'obiettivo Competitività), sostegno concertato e progetti integrati a favore delle minoranze etniche, soprattutto i Rom, che sono la più grande minoranza dell'UE.

La politica di coesione fa fronte anche alle sfide dello sviluppo sostenibile e dei cambiamenti climatici promuovendo l'efficienza energetica e le energie rinnovabili.

La *governance* oltre a tradursi in termini di capacità istituzionali (soprattutto in relazione alle capacità della Pubblica amministrazione e dei servizi pubblici nelle regioni dell'obiettivo Convergenza e nei paesi dell'obiettivo Coesione) si lega al nuovo ruolo del partenariato allargato che comprende, oltre alle Parti sociali, anche ONG, università o agen-

zie di sviluppo regionale e rappresentanze sociali. La gestione decentrata dei fondi consente un più ampio coinvolgimento dei soggetti interessati nella fase attuativa (Spagna, Irlanda e Svezia), mobilita più direttamente il partenariato (con un maggiore e specifico investimento per l'obiettivo Convergenza e soprattutto in Spagna) indirizzando le risorse locali in modo più efficace ed efficiente (Grecia, Regno Unito/Galles, Italia e Francia) e promuove la cooperazione tra pubblico e privato, producendo un effetto leva e di rafforzamento delle ricadute degli investimenti. Queste azioni vanno nella direzione delle riforme previste dall'Agenda di Lisbona e riguardano, ad esempio, una migliore e più semplificata regolamentazione, maggiore facilità di creazione delle imprese, una gestione efficace delle politiche pubbliche e il miglioramento dei servizi offerti ai cittadini e alle imprese, compreso un rafforzamento del potere giudiziario (Bulgaria, Slovenia e Polonia). Saranno sostenuti inoltre patti locali (Austria) e per l'occupazione e iniziative di rete al fine di promuovere riforme nei settori tra cui anche la sanità, il Terzo settore ecc.

La politica di coesione, attraverso un approccio integrato<sup>5</sup>, promuove investimenti altrimenti non considerati, sostiene la competitività delle regioni più fragili, rafforza il progresso sociale e la solidarietà, migliora la qualità del capitale fisico, sociale e umano, sostenendolo come fattore propulsivo di crescita, innovazione nonché di gestione e ammodernamento amministrativo. La visione strategica che caratterizza questa fase di politiche e strumenti comunitari incoraggia la complementarità nella programmazione, con un'ottica pluriennale, promuove il trasferimento delle conoscenze e delle buone pratiche tra Stati membri e regioni e, infine, sostiene la cultura della valutazione e del monitoraggio. Il processo negoziale messo in atto tra la Commissione e le Autorità nazionali ha funzionato da catalizzatore per le strategie nazionali e i programmi operativi che, con maggiore qualità che in passato, si sono concentrati sulle principali priorità dell'UE. Tale processo è avvenuto attraverso efficaci strategie regionali o settoriali volte a stimolare la crescita, creare nuovi e migliori posti di lavoro e perfezionare i meccanismi finanziari e di attuazione, pur nello sviluppo delle particolarità nazionali e regionali, con una visione a lungo termine e garantendo un uso più efficace dei fondi pubblici.

---

<sup>5</sup> Commissione delle Comunità europee, *Quinta relazione intermedia...*, cit.

## 1.2 L'apporto del Fondo sociale europeo alla politica di coesione

Le quattro priorità del FSE di questa programmazione, in linea con la politica di coesione, sono: l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese, degli imprenditori (con una grande attenzione allo spirito d'impresa, alla qualità del lavoro, salute e sicurezza e ad una maggiore produttività, anticipazione dei bisogni di competenza e sostegno al reinserimento lavorativo); l'accesso al lavoro (rafforzamento dei servizi e delle politiche attive, con particolare attenzione alla flessicurezza e alle transizioni, piani individuali e sostegno ai *target* svantaggiati); l'inclusione (sostegno all'accrescimento delle competenze con servizi sempre più integrati, promozione della diversità e di iniziative locali); il capitale umano (adeguamento dei sistemi di istruzione e formazione e loro integrazione con il mercato del lavoro, creazione di reti fra università, ricerca e imprese, patti per il lavoro in partenariato con le Parti sociali). Per le regioni Convergenza si aggiungono l'investimento nel capitale umano (riforma dei sistemi di istruzione e formazione verso la società della conoscenza, formazione lungo tutto l'arco della vita, lotta agli abbandoni scolastici e supporto alla formazione specialistica post-universitaria) e, missione nuova per il Fondo, il rafforzamento delle capacità istituzionali (sostegno ai sistemi di formazione e lavoro, compreso la gestione dei programmi e le attività di valutazione e monitoraggio continuo). Il principio della buona *governance* è garantito attraverso l'attivazione dei *partner* sociali e di reti, lo scambio di buone pratiche, la valutazione, l'integrazione degli approcci innovativi, la cooperazione transnazionale.

Il riferimento alle priorità previste nel regolamento comunitario del Fondo è stato molto alto in tutti i Piani operativi (PO) dei 27 Stati membri, con una combinazione differente nella definizione dei programmi stessi: alcuni hanno una distribuzione maggiormente regionale (Italia, con il maggior numero di PO, Spagna e Germania) o per territori specifici (Repubblica Ceca e Slovacchia). Alcuni Stati membri hanno suddiviso l'organizzazione dei PO per priorità (Bulgaria e Francia) e molti li hanno articolati per sistemi educazione/formazione e lavoro (Portogallo e Romania), per *target* (Estonia, Malta e Svezia), per fasi del processo di sviluppo delle competenze e della vita lavorativa (Belgio) o più connesse al processo di supporto e sviluppo della produttività (Regno Unito). Nelle regioni Convergenza è molto presente lo sviluppo delle capacità istituzionali, con un'ampia applicazione al consolidamento e ammodernamento dei sistemi, soprattutto per gli Stati membri di recente annessione, oppure verso l'integrazione dei sistemi per gli altri (per un'analisi più specifica si rimanda al prospetto che segue).

## La programmazione FSE negli Stati membri europei

**AUSTRIA** (CRO tranne Burgenland in *phasing out*): il PO austriaco sia articolato in 5 priorità che pongono un'attenzione particolare oltre al miglioramento della capacità di adattamento dei lavoratori e imprese, alla qualità della formazione degli adulti con particolare attenzione ai lavoratori maturi e con metodi e strutture nuove per l'inclusione sociale. La quinta priorità è dedicata ai Patti territoriali per il lavoro utili per un miglior coordinamento dei livelli regionali e locali e per essere più vicini ai bisogni reali dei territori con particolare attenzione ai gruppi più marginalizzati. È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

**BELGIO** (CRO): ha PO regionali (10 regioni tutte in CRO tranne Le Hainaut in *phasing out*) più un PO federale dedicato specificamente a migliorare i bassi tassi di occupazione e all'invecchiamento della popolazione con il ruolo di catalizzatore per l'innovazione e di sperimentazione di nuovi approcci e scambio di buone pratiche. Il PO federale si articola in 3 priorità: una dedicata ai percorsi di attivazione sociale e professionale, l'altra a favorire le prospettive di carriera e la diversità nel lavoro e l'ultima dedicata alla lotta contro le discriminazioni. È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

**BULGARIA** (CONV): ha due PO: uno dedicato allo sviluppo delle risorse umane (alla protezione sociale e formazione per aumentare le competenze e la protezione del proprio personale aumentando la partecipazione alla formazione lungo tutto l'arco della vita) e l'altro dedicato alla capacità amministrativa (che comprende anche il sistema giudiziario, oltre allo sviluppo delle TIC e delle competenze). Nel primo PO si pone un'attenzione particolare agli aspetti di crescita e creazione d'impresa, lingue e TIC, miglioramento del sistema scolastico con integrazione dei crediti e valutazione, servizi di sportello unico socio-lavorativo.

**CIPRO** (*phasing in*): nel proprio PO l'attenzione è posta su 2 priorità: la prima è dedicata allo sviluppo del capitale umano e adattabilità, centrata sulla formazione (con la priorità di sviluppo del capitale umano e della capacità di adattamento) e con attenzione al miglioramento delle competenze e delle tecnologie dell'informazione ed educazione, oltre ad un'azione di ristrutturazione e rinforzo dei servizi pubblici; la seconda allo sviluppo del mercato del lavoro e coesione sociale con attenzione sia ai servizi che a *target* specifici ma anche alla qualità dei programmi e alla capacità istituzionale. I giovani rappresentano un *target* prioritario (con azioni di alternanza mirati ai settori scientifici) seguiti dalle donne. È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

**DANIMARCA** (CRO): il PO danese mira strategicamente a sviluppare un sistema educativo di primo livello in una delle più importanti società della conoscenza e verso una società innovatrice ed imprenditoriale. Le priorità sono 2: una dedicata alla qualificazione dei lavoratori (con attenzione alle PMI), l'altra dedicata ad aumentare l'occupazione con attenzione alle persone più mature, ai diversamente abili e immigrati. Un'attenzione particolare è dedicata allo spirito d'impresa e alle nuove tecnologie nel sistema produttivo. È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

**ESTONIA** (CONV): dedica attenzione allo sviluppo dell'educazione e formazione lungo tutto l'arco della vita con attenzione sia ai sistemi che ai servizi e, soprattutto, allo sviluppo di competenze. Presenta 7 priorità: educazione e formazione lungo tutto l'arco della vita, partecipazione al mercato del lavoro intesa come vita attiva di qualità e di lunga durata, sviluppo delle risorse umane nella R&S, creazione d'impresa nei settori innovativi e una particolare capacità istituzionale. Presenta, inoltre, due livelli di assistenza tecnica: uno tra-



dizionale e l'altro orizzontale dedicato maggiormente al supporto dei sistemi di qualificazione già esistenti. Attenzione particolare è dedicata ai giovani.

---

**FINLANDIA** (CRO, tranne le regioni dell'Est in *phasing in* è esclusa l'Åland): dedica una forte attenzione alla competitività e alla riduzione della disoccupazione strutturale. Si articola in 4 priorità: la prima è centrata sullo sviluppo delle organizzazioni del lavoro, personale e imprese, oltre che creazione d'impresa; la seconda favorisce la partecipazione al mercato del lavoro; la terza mira a diffondere il saper fare, i sistemi di innovazione e i servizi per il miglior funzionamento del mercato del lavoro, infine, l'ultima è dedicata alle attività transnazionali con attenzione a favorire l'immigrazione dei lavoratori e a migliorare le competenze degli esperti con reti formali ed informali. Attenzione particolare è dedicata all'abbandono scolastico e alle PMI. È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

---

**FRANCIA** (CRO): si focalizza sulla formazione e inclusione (e re-inclusione) mirata al lavoro con una formazione più diffusa e di qualità per facilitare le transizioni (con una combinazione di approccio locale e individuale) e una particolare attenzione sarà posta alla flessicurezza. Si articola in 4 priorità: adattabilità, occupazione e inclusione, più lo sviluppo di risorse umane per stimolare l'innovazione nei programmi e progetti e la cooperazione transnazionale per ottimizzare le esperienze esistenti. È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

---

**GERMANIA** (18 POR + 1 PON - con 5 Ministeri al proprio interno - di cui 7 PO regionali CONV, 4 in *phasing out*, 7 CRO): con un passaggio netto da un approccio curativo ad uno preventivo e proattivo, la finalità principe è la lotta all'esclusione sociale e la rivalorizzazione della manodopera, per sostenere la crescita economica. La programmazione risponde alle esigenze federali e alle disparità di contesto e situazione socio-economica. Mentre il programma nazionale si sviluppa su adattabilità e accesso al mercato del lavoro (prime due priorità), quelli regionali mirano al miglioramento del capitale umano e soprattutto alla promozione della formazione di base e per i giovani (terza priorità). La quarta priorità è la transnazionalità con attenzione ai nuovi attori sociali investiti in questo FS: giovani e lotta al razzismo ed ecologia. È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

---

**GRECIA** (9 regioni in CONV, 3 regioni in *phasing out* e 2 regioni in *phasing in*): si articola in 4 PO: sviluppo delle risorse umane, rafforzamento dell'educazione e della formazione lungo tutto l'arco della vita (la spesa attualmente è sotto la media europea) prevedendo anche il dialogo fra formazione, università e ricerca, riforma dell'amministrazione pubblica e, infine, una riserva nazionale per gli imprevisti che possono insorgere durante la programmazione. Il finanziamento è differenziato per regione e territori. Il FSE è finalizzato al miglioramento sia della flessibilità dei lavoratori sia della capacità amministrativa, ma nello stesso tempo prevede la lotta al lavoro non dichiarato (attraverso una revisione del sistema fiscale e dell'assicurazione sociale), una maggiore partecipazione al lavoro dei gruppi svantaggiati (giovani, donne, immigrati, disoccupati e di lunga durata e diversamente abili).

---

**IRLANDA** (3 regioni *phasing in* e 1 CRO): si sviluppa su 2 priorità: aiutare i lavoratori a rinforzare le proprie competenze e la loro produttività e fornire un aiuto supplementare ai gruppi marginalizzati (giovani, diversamente abili, donne, nuovi immigrati e persone inattive). Attenzione è posta anche all'abbandono scolastico e alla mobilità dei lavoratori, soprattutto donne, sul posto di lavoro. Temi trasversali sono l'innovazione, la ristrutturazione, lo sviluppo durevole e la formazione lungo tutto l'arco della vita. È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.



**UNGHERIA** (CRO regioni centrali e CONV le altre): l'obiettivo generale è ridurre le differenze regionali in tema di occupazione, modernizzare i sistemi di educazione e formazione e migliorare le *performance* dell'amministrazione pubblica. I PO sono due a livello nazionale (collegati ai programmi di riforma nazionali): innovazione sociale (con attenzione alle donne, giovani, lavoratori maturi, popolazione Rom e diversamente abili, ma anche allo sviluppo di comunità locali e della società civile e una particolare attenzione al settore della sanità in un paese che presenta una speranza di vita minore della media europea) e riforma dello stato che riguarda sia i servizi sia le competenze degli operatori.

**LETTONIA** (CONV): la strategia si snoda attorno alla riduzione dello scarto fra domanda e offerta di lavoro, facendo attenzione agli aspetti di educazione e formazione (compresa la formazione dei docenti) e spingendo per lo sviluppo di competenze essenziali per lo sviluppo economico. Per questo motivo le priorità scelte sono 5: insegnamento superiore e scienze, educazione e competenze, promozione dell'occupazione e della salute sul lavoro (compreso il lavoro non dichiarato), promozione dell'inclusione sociale e sviluppo delle capacità amministrative (sia fra livelli di governo e le Parti sociali, sia in relazione all'accesso ai servizi). È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

**LITUANIA** (CONV): la finalità è sostenere il fabbisogno di manodopera aumentando le competenze formative e la partecipazione dei gruppi più marginalizzati e disoccupati di lunga durata, attraverso programmi personalizzati e il miglioramento all'accesso dalla formazione. Per sviluppare i settori più elevati del mercato del lavoro si punta sui ricercatori ed esperti scientifici e la loro specializzazione e sulle azioni per farli rimanere nel Paese. Le 4 priorità attorno a cui si sviluppa il piano di FSE sono occupazione di qualità e inclusione sociale, formazione lungo tutto l'arco della vita, maggiori competenze dei ricercatori ed esperti scientifici e capacità istituzionale (per una migliore gestione anche dei fondi europei e per snellire le procedure per le attività economiche e migliorare i servizi). È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

**LUSSEMBURGO** (CRO): l'obiettivo generale è migliorare le prospettive lavorative della popolazione (soprattutto giovani, anziani e donne) in un sistema economico che punta all'innovazione. Le priorità sono 3: migliorare l'accesso ad un lavoro durevole, l'adattabilità con particolare attenzione anche agli sviluppi professionali e il sostegno del capitale umano per migliorare continuamente le competenze, come richieste dagli sviluppi delle imprese e della società della conoscenza. È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

**MALTA** (CONV): particolare attenzione è dedicata alla formazione (anche nell'accezione di cultura alla formazione) per mantenere il capitale umano preparato per i cambiamenti (attenzione alle donne e alla formazione alle nuove tecnologie e investimento sulla formazione universitaria (minore rispetto alla media europea), specialmente scientifica e tecnologica. Le priorità sono 4: miglioramento della formazione e competenze, aumentare l'occupabilità e l'adattabilità, promuovere un mercato del lavoro equo e globale, rinforzare le capacità istituzionali e di amministrazione. È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

**OLANDA** (CRO): aumentare la produttività e la partecipazione al mercato del lavoro è la strategia di fondo che va supportata con una buona formazione e azioni di supporto per l'inserimento dei gruppi svantaggiati (per esempio, legame fra scuola e inserimento lavorativo dei bambini con handicap mentali e fisici; giovani attorno ai 22 anni, spesso figli di immigrati, che hanno meno competenze non avendo concluso il proprio ciclo formativo; riqualificazione dei lavoratori maturi in settori ad essi confacenti anche per condizioni di salute e, infine, persone con una bassa scolarizzazione). L'obiettivo è valorizzare i talenti e le capacità dei la-



voratori con 3 priorità (aumentare la manodopera disponibile, promuovere l'integrazione e l'adattabilità e l'investimento nel capitale umano).

---

**POLONIA** (CONV): ha il finanziamento più elevato di tutti gli Stati membri ed ha un importante PO denominato *Capitale Umano* che, oltre a trattare le tematiche tipiche di FSE, si focalizza su formazione ed educazione, ma tratta anche la qualità della *governance*, la sanità e lo sviluppo rurale. Ha 10 priorità: le prime 5 si focalizzano su occupazione, adattabilità, miglioramento del sistema educativo, insegnamento superiore e qualità della *governance*, le ultime quattro considerano gli individui e le imprese nello sviluppo regionale. È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

---

**PORTOGALLO** (CRO Lisbona, Madeira ha un sostegno temporaneo, l'Algarve è in *phasing out* e il resto è CONV): ha 4 PO: uno generale, 2 specifici per Madeira e le Azzorre e un PO di assistenza tecnica ad obiettivo multiplo a livello nazionale che contribuisce allo sviluppo degli altri PO e assicura l'uguaglianza di opportunità e di sesso. Ha 9 priorità (le ultime due ciascuna per Algarve e Lisbona con particolare attenzione ai giovani) e le altre per qualificazione iniziale, adattabilità e formazione lungo tutto l'arco della vita, formazione superiore per la competitività, competenze per la gestione dell'innovazione e gestione e la creazione di impresa; infine cittadinanza, inclusione e sviluppo sociale e uguaglianza di genere.

---

**REPUBBLICA CECA** (CONV tranne la regione di Praga in CRO): ha come finalità la riorganizzazione dell'educazione per adattarla alle richieste del lavoro, R&S e formazione superiore. Ha tre PO tematici: formazione, lavoro ed uno regionale su Praga. La programmazione è strutturata in 3 priorità, al fine di massimizzare i finanziamenti con la possibilità di migliorare la formazione e l'educazione, rinforzare la manodopera e sviluppare un approccio speciale in materia di risorse umane a Praga.

---

**ROMANIA** (CONV): si struttura con due PO, il primo per lo sviluppo delle risorse umane, centrato sull'aumento del livello degli studi (partendo dalla scuola all'università) e occupazione, con 7 priorità, che spaziano dai sistemi alla facilitazione dell'accesso al miglioramento dei servizi e di inclusione sociale. Il secondo PO è dedicato alla capacità amministrative e propone la razionalizzazione del funzionamento statale e il miglioramento dei servizi a base decentralizzata. È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

---

**SLOVACCHIA** (CONV tranne regione di Bratislava): ha come finalità l'aumento della competitività e le *performance* delle regioni, soprattutto a livello economico, e in tema di occupazione. Si struttura con 2 PO, il primo su occupazione e inclusione sociale con una priorità specifica per Bratislava e comprende la qualità dell'amministrazione pubblica e un PO sull'educazione che prevede la riforma del sistema educativo e di formazione professionale, la formazione lungo tutto l'arco della vita, partendo dalle competenze di base, la formazione per persone con bisogni speciali e una priorità per lo sviluppo della società della conoscenza a Bratislava.

---

**SLOVENIA** (CONV): ha un unico PO per lo sviluppo delle risorse umane per stimolare l'innovazione, l'occupabilità e la crescita economica, assicurando un aumento dei tassi di occupazione, l'inclusione sociale e diminuendo le disparità regionali. Le priorità sono 5 secondo uno schema tradizionale di creazione d'impresa e adattabilità, formazione lungo tutto l'arco della vita, uguaglianza nelle scelte e inclusione, capacità istituzionale e amministrativa (che comprende anche i settori della giustizia e sanità). È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

---



**SPAGNA** (4 Regioni CONV, 4 in *phasing out*, 3 regioni comprese in *phasing in* e 8 regioni in CRO): ha 22 PO di cui 3 PON e 19 POR. La finalizzazione è verso la stabilizzazione del lavoro e rafforzare la capacità di adattamento dei lavoratori, attraverso, anche, il sostegno alla nuova creazione d'impresa e la formazione lungo tutto l'arco della vita. I *target* di riferimento sono donne e migranti e l'obiettivo è la qualificazione sia del lavoro che delle organizzazioni e la formazione a questo legata, la conciliazione fra vita e lavoro, la riforma del sistema educativo e formativo nell'ottica dell'innovazione e professionalizzazione, il sostegno alla qualificazione e alla creatività dei lavoratori e lo sviluppo di una società della conoscenza e competitiva. Le priorità per tutti i PO sono 6: creazione d'impresa e adattabilità (impresa, imprenditori e lavoratori), occupabilità, inclusione e uguaglianza di genere, aumento e miglioramento del capitale umano, cooperazione transnazionale e interregionale e assistenza tecnica.

**SVEZIA** (CRO): mantenere quante più persone attive è la finalità generale con un'attenzione alle persone escluse dal mercato del lavoro (giovani e immigrati) e favorire il reintegro delle persone dopo un congedo per malattia per avere una vita lavorativa produttiva e di sviluppo. La programmazione di FSE è in linea con la programmazione nazionale sostenendo questa soprattutto nel rafforzare la competitività regionale e l'occupazione. Si articola su 2 priorità: offerta di competenze e crescita della manodopera disponibile. È prevista anche un'attività di assistenza tecnica.

**REGNO UNITO** (le regioni dell'Ovest più CRO, le isole in *phasing out*, più al Sud in *phasing in* e il resto compreso Irlanda e Gibilterra CONV): 6 PO (uno ciascuno per Inghilterra/Gibilterra e, Irlanda del Nord, due per il Galles e due per la Scozia) si concentrano sull'occupazione e i cinque fattori della produttività: concorrenza, impresa, innovazione, investimenti e competenze. Il FSE mira a anche a ridurre le disparità regionali, sviluppando territorialmente settori produttivi specifici (come il turismo dove sono presenti parchi nazionali). Tutti i PO, pur con le differenze per territorio, puntano su due temi principali: eliminare gli ostacoli per entrare nel mercato del lavoro e rinforzare le competenze dei lavoratori.

*Legenda: CONV (Convergenza); CRO (Competitività regionale e occupazione); PO (Programma operativo); POR (Programma operativo regionale); PON (Programma operativo nazionale).*

*Fonte: Elaborazione Isfol sui Country profiles - (<http://ec.europa.eu/esf>)*

In Italia i nuovi PO di FSE (24) sono per molti versi una prosecuzione della precedente programmazione, ma emergono tuttavia temi nuovi, in linea con l'evolversi delle politiche europee, in particolare con la rinnovata Strategia di Lisbona. Sono temi quali l'invecchiamento attivo, la sicurezza sul lavoro, la ricerca di un nuovo rapporto tra flessibilità del lavoro e necessità di stabilità per le persone (in particolare, i giovani), il rapporto tra innovazione tecnologica, ricerca e formazione, le politiche di conciliazione, i nuovi diritti di cittadinanza e la cittadinanza attiva, l'inclusione attiva, la lotta contro le discriminazioni, i nuovi dispositivi e strumenti per la qualità e l'efficacia della formazione, lo sviluppo di una maggior qualità nell'azione amministrativa. Emerge inoltre la volontà di creare nuovi legami con le politiche di sviluppo, delle quali vengono spesso individuati ambiti e temi concreti.

Nel processo di concertazione che si è sviluppato attorno alla programmazione, sono emersi alcuni temi rilevanti per il sistema nazionale, in riferimento anche alle raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea all'Italia nell'ambito della Strategia di Lisbona: sistemi



e servizi per il lavoro, standard professionali e formativi e certificazione delle competenze, formazione continua, accreditamento delle strutture formative, sistema statistico sulla formazione professionale. Altri temi trasversali che interessano i POR sono la lotta al sommerso e la regolarizzazione del lavoro, attenzione alla legalità e lotta alla criminalità - soprattutto nelle regioni Convergenza ma non solo - la standardizzazione e la stabilizzazione dei contratti di lavoro, politiche di conciliazione e percorsi integrati per i più deboli e diversi. In tutti i PO è presente un forte sforzo per integrare le politiche di inserimento e mantenimento lavorativo con i servizi del lavoro, formativi e sociali, aumentando la loro *governance* e trasparenza. Viene, inoltre, posta molta attenzione e in maniera trasversale, alle tematiche di sviluppo tecnologico, economia solidale e qualità della vita, sostenibilità ambientale, anti-discriminazione, internazionalizzazione e *governance*.

Il principio del partenariato, in linea con il Quadro Strategico Nazionale, si rafforza in questa programmazione, rendendolo un metodo condiviso, con modalità organizzative e sedi definite, efficace e pienamente integrato in tutto il ciclo della programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione degli interventi. Nella logica della coesione economica, sociale e territoriale, tutti i PO prevedono azioni di complementarità con FESR, FEASR e FEP e l'integrazione con politiche nazionali e regionali.

### 1.3 Il dibattito sul futuro delle politiche di coesione è già iniziato

La politica di coesione, in un contesto di cambiamenti globali, dunque, è fondamentale per portare avanti la strategia per la crescita e l'occupazione in tutte le regioni dell'Unione, affrontando, in maniera complementare e sinergica, le difficili sfide socioeconomiche nella diversità territoriale. Il trattato di Lisbona<sup>6</sup>, di cui è in atto il processo di ratifica, adatta la formulazione dell'articolo 158 del trattato CE, il quale recita che: «la Comunità, per promuovere un suo sviluppo armonioso, sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale» e specifica il riferimento alla coesione economica, sociale e territoriale.

Dall'analisi della negoziazione messa in atto per la programmazione 2007-2013<sup>7</sup> si è rilevato in tutti gli Stati membri e nei relativi PO, una maggiore attenzione agli obiettivi di Lisbona, l'aumento della spesa in R&S, l'aumento del tasso di occupazione attraverso il sostegno agli investimenti nelle infrastrutture di base quali i trasporti, l'istruzione e la formazione, le competenze e l'adattabilità dei lavoratori, l'imprenditorialità e la creazione di nuove conoscenze e saperi. Il principio della *governance* a più livelli della politica di coesione, basato sul decentramento delle responsabilità e su un più forte ruolo dei protagonisti sul territorio, ha portato all'elaborazione e allo sviluppo di strategie e programmi di politica pubblica più innovativi, inclusivi e proiettati verso il futuro.

L'approccio strategico adottato rende più flessibile la determinazione di assi e finanziamenti, aiuta a rispondere con maggiore efficacia a situazioni specifiche o che si svilupperanno *in fieri*, rende l'attuazione più vicina alle esigenze reali dei territori, superando i puri aspetti tecnici e verso una crescita dei sistemi. Il miglioramento della qualità dei programmi, ha spinto anche verso un maggiore rilievo della valutazione, del monitoraggio e maggiore attenzione nella definizione degli indicatori. L'applicazione della *governance* multilivello, sin dalle fasi di definizione delle strategie e dei programmi, ha prodotto una programmazione più spiccatamente regionale rispetto alla precedente, soprattutto nei nuovi Stati membri. Le capacità delle amministrazioni nazionali e regionali sono determinanti in termini di attuazione, concentrazione su investimenti in grado di sostenere la crescita, nella creazione di posti di lavoro, nella coerenza con le priorità comunitarie e nella flessibilità per rispondere alle sfide che le attendono nel medio periodo e soprattutto nell'ottica di coesione. Al fine di raccogliere idee su priorità, organizzazione e *governance* della politica di coesione, la Commissione europea ha avviato nel settembre del 2007 una consultazione pubblica sulle sfide che tale politica dovrà affrontare nei prossimi anni<sup>8</sup>. Alta è stata la partecipazione confermando il notevole interesse che la politica di coesione suscita e l'importanza riconosciuta

<sup>6</sup> Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, G.U.U.E. C 306 del 17/12/2007.

<sup>7</sup> Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sui risultati dei negoziati relativi alle strategie e ai programmi della politica di coesione per il periodo di programmazione 2007-2013*, COM(2008) 301 del 14/05/2008.

<sup>8</sup> Commissione delle Comunità europee, *Quinta relazione intermedia...*, cit.

nella costruzione dell'Unione europea, anche a livello di visibilità agli occhi dei cittadini europei. L'obiettivo generale è sostenerne la prosecuzione a livello europeo respingendo, quasi all'unanimità, ogni tentativo di ritrasferirla a livello nazionale. La tendenza è, anzi, verso l'applicazione della politica di coesione all'intero territorio dell'UE in quanto, oltre e costituire un meccanismo di solidarietà, essa favorisce il potenziale di sviluppo endogeno delle regioni europee e si apprezza che la cooperazione territoriale sia diventata oggi un obiettivo riconosciuto a pieno titolo nella nuova politica di coesione. Si rafforza così l'importanza della coesione territoriale che, sicuramente, permetterà una migliore integrazione di questa dimensione nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche settoriali europee e nella cooperazione più flessibile, sia all'interno dell'Unione fra le diverse regioni, che fra queste e le regioni e i paesi confinanti con l'UE.

I contenuti della politica di coesione, oltre a rispondere alle sfide evidenziate dalla quarta relazione sulla politica di coesione (la globalizzazione, i cambiamenti demografici e le tensioni sociali, i cambiamenti climatici e l'aumento dei prezzi dell'energia), tematiche del resto ampie rispetto alla traccia dettata dal trattato, affrontano i temi trasversali su cui si esprime consenso a livello europeo che sono:

- la competitività: sostegno a favore dell'obbligo di destinare una quota significativa delle risorse finanziarie agli investimenti chiave connessi alla strategia rinnovata per la crescita e l'occupazione
- le politiche attive del mercato del lavoro sono al centro degli interventi proposti per dare impulso all'occupazione, rafforzare la coesione sociale e ridurre il rischio di povertà e, dunque, contribuire alla dimensione sociale dell'Europa anche con l'aiuto di una migliore *governance*. Le Parti sociali ed economiche e le organizzazioni della società civile sottolineano il ruolo importante dell'economia sociale per quanto concerne la creazione di posti di lavoro di qualità, la promozione dell'innovazione, il sostegno allo sviluppo delle zone rurali e la prestazione di una serie di servizi di interesse generale
- lo sviluppo sostenibile con un supporto sempre maggiore alla realizzazione dell'obiettivo dell'Agenda di Göteborg; mediante le politiche di mitigazione e cioè efficienza energetica e sviluppo delle energie rinnovabili.

La tendenza registrata è a favore di una riforma della politica di coesione che privilegi un'impostazione più strategica, chiarendo la ripartizione delle competenze tra i vari livelli istituzionali (Commissione, Stati membri, regioni e altri soggetti) verso un maggiore decentramento delle competenze (soprattutto per quanto riguarda il FSE). Preoccupazione è stata espressa in relazione alla gestione dei programmi monofondo con il rischio di produrre una carente integrazione degli investimenti e con l'auspicio alla fusione in un unico fondo ai fini di un'evoluzione strategica più coerente. Si richiede inoltre più inclusività per il principio di partenariato, semplificazione delle procedure vigenti (soprattutto *auditing*). Il dibattito è aperto sulla considerazione della politica di coesione come politica strutturale o rispondente alle flessibilità di *shock* asimmetrici o a gravi crisi e sull'utilizzo di strumenti di finanziamento alternativi alle sovvenzioni (ad esempio i prestiti bancari, il microcredito, gli strumenti di capitale di rischio o di partenariato pubblico-privato) ed è au-

spicato un maggiore coordinamento tra la politica di coesione, le altre politiche comunitarie e le politiche nazionali, rafforzando il principio dell'addizionalità.

In Italia si discute ancora troppo poco sull'effettiva capacità dei Fondi strutturali, e in particolare, del Fondo sociale europeo, di incidere con un impatto reale, sulle politiche del lavoro e formative, di accelerare l'allineamento del nostro Paese ai parametri di Lisbona, di colmare *gap* territoriali, di produrre innovazione e competitività. Occorre una riflessione seria se, anche in prospettiva, ci siano le premesse perché le risorse del FSE, in un'ottica di politica di coesione, siano l'occasione non tanto di sostituire risorse nazionali sempre più scarse, ma anche e soprattutto di introdurre innovazione e qualità nei sistemi, offrire opportunità per accrescere le competenze e agevolare l'occupabilità e il lavoro sostenibile, supportare la mobilità e lo scambio come occasione di crescita professionale, ma anche di sviluppo di un'identità europea.

La strategia di costruzione di un'Europa sociale passa anche attraverso la costruzione di processi condivisi tra aree appartenenti alle diverse regioni d'Europa, sulle sinergie fra programmi e politiche, in primo luogo quelle di coesione economica, sociale e territoriale, per le quali il dibattito sul futuro è già cominciato.

# capitolo 2

## La Strategia di Lisbona e il nuovo ciclo triennale dei PNR

### 2.1 Le nuove Linee Guida integrate

Con il Programma comunitario di Lisbona (PCL) lanciato nel 2005<sup>9</sup>, la Strategia di Lisbona è stata riorganizzata in cicli di revisione triennale con la deliberazione di nuovi orientamenti in materia economica e di occupazione<sup>10</sup>, soggetti anch'essi a revisione triennale e sulla base dei quali gli Stati membri redigono i Programmi Nazionali di Riforma (PNR)<sup>11</sup>.

Le proposte volte a rendere operativo il partenariato per la crescita e l'occupazione, avviato con la Strategia di Lisbona, si basano su di una chiara attribuzione delle responsabilità che consentano a tutte le parti di appropriarsi delle azioni di loro competenza. La nuova impostazione ha inteso porre fine a tutta quella serie di obblighi esistenti in materia di relazioni tra Stati membri e Commissione UE. Ovvero, si è spostato l'accento da un coordinamento condotto sulla base di discussioni multilaterali tra i 25 Stati membri da una parte e la Commissione dall'altra (metodo di coordinamento aperto), preferendo un dialogo bilaterale approfondito tra la Commissione e gli Stati membri sulla base di un piano di azione nazionale fondato su di un impegno predeterminato.

Il primo riesame previsto per il periodo 2005-2007<sup>12</sup> ha prodotto risultati importanti. Ad esempio, sono stati registrati progressi nel miglioramento **del quadro giuridico del mercato unico**, grazie all'adozione della direttiva sui servizi e all'attuazione del piano d'azione per i servizi finanziari. La Commissione è inoltre riuscita a far progredire

---

<sup>9</sup> Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione al Consiglio europeo di primavera. Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della Strategia di Lisbona*, COM (2005) 24 del 02/02/2005.

<sup>10</sup> Commissione delle Comunità europee, *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008)*, COM (2005) 141 del 14/04/2005.

<sup>11</sup> In Italia è stato redatto il PICO. Presidenza del Consiglio dei Ministri, *PICO - Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione*, Roma, 14/10/2005.

<sup>12</sup> Commissione delle Comunità europee, *Proposta del programma Comunitario di Lisbona (2008-2010)*, COM (2007) 804 del 11/12/2007.

il proprio **programma per una migliore regolamentazione**, mirante ad eliminare i costi inutili ed a rimuovere gli ostacoli all'innovazione. Sono stati sensibilmente incentivati i finanziamenti comunitari dedicati alla crescita ed all'occupazione. Grazie al **nuovo quadro normativo della politica europea di coesione** tra il 2007 ed il 2013 si renderanno disponibili circa 210 miliardi di euro per investimenti nel settore della crescita e dell'occupazione, con un aumento di oltre il 25% rispetto al periodo 2000-2006. Globalmente, oltre **87 azioni** sulle 102 preannunciate nel PCL del 2005 erano già state realizzate entro la metà del 2007.

A fronte di questi successi, il PCL per il periodo 2005-2007 non sempre ha presentato un quadro sufficientemente solido per assicurare la priorità necessaria alle azioni previste e accelerarne l'adozione e l'attuazione. Esso è stato, infatti, spesso percepito come il programma di riforma della sola Commissione europea, mentre la sua realizzazione richiede un pieno impegno da parte di tutte le istituzioni comunitarie e di tutti gli Stati membri. Il nuovo PCL per il periodo 2008-2010 mira a colmare queste lacune. È per questo che la Commissione propone un programma maggiormente incentrato su alcune priorità, limitato a 10 obiettivi chiave realizzabili nel corso del periodo 2008-2010<sup>13</sup>. Fra questi obiettivi prioritari vanno citati la legge sulle piccole imprese, il programma per una migliore regolamentazione, il settore della ricerca e dell'istruzione superiore e le iniziative in materia di brevetti, a cui si aggiungono l'aumento degli investimenti nelle persone, il miglioramento dell'occupabilità, altre misure per integrare i mercati europei dei servizi finanziari e rafforzare la stabilità a fronte delle perturbazioni attuali e la promozione di una nuova politica industriale sostenibile.

La proposta di un nuovo PCL è basata sugli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione<sup>14</sup> e poggia su tre settori prioritari definiti dal Consiglio europeo di primavera del 2006. Essa integra le azioni da intraprendere a livello comunitario per il prossimo ciclo, come proposto nella relazione strategica della Commissione per l'adozione al Consiglio europeo di primavera 2008, definendo una serie di azioni ambiziose ma realistiche, da attuare a livello comunitario entro il 2010. Come è noto, la riforma della Strategia di Lisbona ha posto in primo piano la crescita e la creazione di posti di lavoro, obiettivo recepito in pieno dagli orientamenti sulla crescita e l'occupazione che tra le linee guida a favore della stessa<sup>15</sup>, pongono come prioritaria la *Guidelines 17: implementare le politiche per l'occupazione finalizzate al raggiungimento della piena occupazione, incrementare la qualità e la produttività del lavoro e rafforzare la coesione sociale e territoriale*<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Commissione delle Comunità europee, *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2008-2010)*, COM (2007) 803 dell' 11/12/2007.

<sup>15</sup> Gli orientamenti per la crescita e l'occupazione sono così ripartiti: indirizzi di massima macroeconomici (1-6); indirizzi di massima microeconomici (7-16); orientamenti per le politiche per l'occupazione (17-24).

<sup>16</sup> A questa linea guida afferiscono gli ormai ben noti obiettivi della Strategia di Lisbona da raggiungere entro il 2010, ovvero: un'occupazione totale del 70%, quella femminile del 60% e quella dei lavoratori anziani del 50%.

Nel perseguimento di questi obiettivi, l'azione degli Stati membri dovrà incentrarsi sulle tre azioni prioritarie nominate:

1. Attirare e attrarre nel mondo del lavoro un maggior numero di persone, accrescere l'offerta di manodopera e aggiornare i sistemi di protezione sociale.

Le linee guida che interessano questa azione prioritaria sono:

*Guidelines 18: promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita.*

*Guidelines 19: fare in modo che i mercati del lavoro favoriscano l'integrazione e rendere il lavoro più attraente, anche in termini economici, per le persone alla ricerca di un impiego, comprese le persone svantaggiate, e per gli inattivi.*

*Guidelines 20: migliorare la rispondenza alle esigenze del mercato del lavoro.*

Rispetto a questa azione prioritaria è necessario intensificare le azioni per migliorare la posizione dei giovani nel mercato del lavoro, riducendone in maniera considerevole il tasso di disoccupazione, ancora doppio rispetto al tasso di disoccupazione totale. Promuovere il lavoro lungo tutto l'arco della vita significa pensare politiche in grado di conciliare la vita lavorativa con quella familiare. A tal fine è previsto un parametro di riferimento per l'attivazione di servizi per l'infanzia fissato, entro il 2010, al 90% per i bambini dai tre anni fino all'età scolastica e per almeno il 33% per i bambini di età inferiore ai tre anni. Sempre in riferimento al prolungamento della vita attiva, l'età media di pensionamento dovrà aumentare di cinque anni. Rispetto alle politiche d'inclusione, nell'ambito di questa azione prioritaria si prevede che a quanti perdono un posto di lavoro dovrà essere offerta una nuova possibilità, entro quattro mesi per i giovani ed entro dodici mesi per gli adulti. Per i disoccupati di lungo termine devono essere condotte politiche che prevedano provvedimenti di politiche attive, attraverso l'offerta di corsi di formazione o attraverso un servizio di assistenza alla ricerca del posto di lavoro. Particolare attenzione deve essere posta all'integrazione nel mercato del lavoro delle persone in situazione di svantaggio (disabili, immigrati, ecc.) e ai lavoratori meno qualificati. Infine, nell'ottica di un'ottimizzazione della rispondenza alle esigenze del mercato del lavoro, occorre facilitare il passaggio da un posto di lavoro ad un altro e promuovere politiche volte a favorire la mobilità tra i paesi UE e migliorare l'efficienza dei servizi di collocamento.

2. Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro.

Le linee guida che interessano questa azione prioritaria sono:

*Guidelines 21: favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo nella debita considerazione il ruolo delle Parti sociali.*

*Guidelines 22: assicurare un andamento dei costi del lavoro e meccanismi di fissazione dei salari che contribuiscano a promuovere l'occupazione.*

Questa azione prioritaria, e in particolare la linea guida 21, è ormai diventata un punto di riferimento per le politiche di *flexicurity*. In un'economia sempre più globalizzata, adattarsi è una necessità, ma anche un'opportunità, sia per le imprese che per i lavoratori. A tal fine gli Stati membri sono stati invitati a seguire percorsi propri ba-

sati su principi comuni (*different pathways for common progress*). Occorre introdurre efficaci politiche attive del lavoro, in grado di sostenere il passaggio da un impiego ad un altro, ma anche dalla condizione di disoccupato e inattivo a quella di occupato. Tutto questo, secondo la Commissione, può essere garantito solo attraverso un sistema credibile di formazione lungo tutto l'arco della vita, "credibile" nel senso che si mostri realmente efficace nel supportare i lavoratori di quella formazione professionale in grado di permettere loro di gestire i rapidi cambiamenti ai quali sono (e sempre più saranno) sottoposti, sia nell'ambito della stessa azienda, sia nelle fasi di transizione da un'occupazione ad un'altra. Infine, questo complesso equilibrio resterebbe sostanzialmente molto fragile se non fosse supportato da un moderno sistema di sicurezza sociale, in grado di intervenire con efficaci sistemi di sostegno al reddito, considerando che le fasi di passaggio da un'occupazione ad un'altra non possono quasi mai essere senza soluzione di continuità. In particolare l'evoluzione salariale dovrà andare di pari passo con la crescita della produttività nell'arco del ciclo economico e dovrà ridurre i divari retributivi di genere<sup>17</sup>.

3. Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze. Le linee guida che interessano questa azione prioritaria sono:

*Guidelines 23: aumentare e migliorare gli investimenti in capitale umano.*

*Guidelines 24: adeguare i sistemi di istruzione e formazione in funzione delle nuove competenze richieste.*

Quest'ultima azione prioritaria spinge gli Stati membri ad attuare politiche per migliorare i livelli d'istruzione e assicurare che i giovani acquisiscano le competenze necessarie per accedere al mercato del lavoro. L'UE deve mirare a un tasso medio di abbandono precoce della scuola non superiore al 10%, mentre entro il 2010 almeno l'85% dei giovani di 22 anni dovrà arrivare sino al diploma di scuola media superiore. In sede politica si deve mirare anche a rialzare il tasso medio UE di partecipazione all'apprendimento permanente, sino a portarlo ad almeno il 12,5% degli adulti in età lavorativa (da 25 a 64 anni). Sarà necessario mobilitare tutte le parti interessate perché sviluppino e favoriscano una vera cultura di apprendimento permanente sin dalla più tenera età. Nel conseguimento di tali obiettivi gli Stati membri dovranno avvalersi, in modo ottimale, dei Fondi strutturali e della Banca europea per gli investimenti.

---

<sup>17</sup> Isfol, *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007)*, Roma, Isfol, 2008 (I libri del Fondo sociale europeo).



## 2.2 Un tema strategico: la *flexicurity*

Le Linee Integrate per la Crescita e l'Occupazione (OICO) sono ispirate ai principi comuni per la *flexicurity* individuati dalla Comunicazione della Commissione *Toward Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*<sup>18</sup>. Con il lancio della Strategia di Lisbona si era ampiamente compreso, come sottolineato già in precedenza, che lo sforzo per incrementare l'occupazione non era stato ancora sufficiente e oltre ad insistere sui fattori di crescita e occupazione occorreva impegnarsi più fortemente sul fronte della coesione sociale con la creazione di *more and better jobs* realizzando un efficiente equilibrio tra flessibilità e sicurezza, ampiamente noto col termine di *flexicurity*.

In linea con le raccomandazioni delle Parti sociali europee dell'ottobre 2007 e riconoscendo che non esiste un unico modello di flessicurezza, il Consiglio europeo invita gli Stati membri ad attuare i principi comuni concordati delineando nei loro Programmi Nazionali di Riforma per il 2008, le modalità con le quali intendono dare attuazione a tali principi.

Già nel 2006, i capi di Governo degli Stati membri avevano chiesto alla Commissione di esplorare, insieme ai governi nazionali e alle Parti sociali, un approccio comune alla *flexicurity* che tenesse in debito conto delle differenze dei vari contesti nazionali. In seguito a tale dibattito, la Commissione ha pubblicato la Comunicazione sui principi comuni della *flexicurity*<sup>19</sup>. I principi così stabiliti e recepiti dal Consiglio del dicembre 2007<sup>20</sup> rappresentano degli obiettivi comuni per gli Stati membri e possono essere sviluppati sulla base degli specifici contesti politici, economici e sociali degli Stati UE. In pratica ogni Stato può (e deve) individuare quella che è la "sua" specifica via di conciliazione tra politiche di flessibilità e sicurezza, ponendo un'attenzione costante a temi cruciali quali: l'occupazione giovanile; le transizioni dalla scuola al lavoro; la disponibilità di servizi di alta qualità per la custodia dei bambini; l'aumento degli sforzi per conciliare vita lavorativa, vita privata e familiare sia per le donne che per gli uomini; la riduzione dei differenziali retributivi di genere; le politiche capaci di garantire forme contrattuali flessibili e credibili; la formazione integrata e continua lungo l'arco della vita; politiche attive del lavoro; un sistema sociale capace di coniugare i principi di equità ed efficienza.

Per monitorare lo stato di attuazione da parte dei singoli Stati, la Commissione, a partire dal 2008, utilizza i Piani di Riforma Nazionali dove devono, appunto, essere riportate le proprie strategie di *flexicurity* e i progressi raggiunti rispetto ad esse. Accanto a questa forma di monitoraggio "formale" la Commissione ha lanciato la *mission for flexicurity*<sup>21</sup> con la quale sono stati avviati degli incontri informali in Francia, Svezia, Finlandia e Po-

<sup>18</sup> Commissione delle Comunità europee, *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, COM (2007) 359 del 27/06/2007.

<sup>19</sup> Ibidem.

<sup>20</sup> Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni della Presidenza*, 14/12/2007.

<sup>21</sup> Febbraio 2008.

lonia<sup>22</sup>. Scopo della *mission* è quello di implementare il discorso su come possano essere intraprese delle “vie nazionali” di politiche di *flexicurity*, sviluppando il principio dell’apprendimento comune attraverso la diffusione di esperienze nazionali (non necessariamente *best practices*). A conclusione degli “incontri” sarà presentato un rapporto finale al Consiglio dei Ministri del prossimo dicembre e il suo obiettivo sarà quello di proporre misure concrete per implementare le politiche di *flexicurity* incoraggiare i cammini già intrapresi, il tutto nel rispetto dei *common progress in different pathways*.

---

<sup>22</sup> In linea con la *Mission*, il 30 maggio 2008 l’Isfol, in collaborazione con la Commissione UE, ha organizzato un seminario nazionale, *Verso i principi comuni della flexicurity*, che ha visto coinvolti nomi di riferimento del mondo accademico e di quello della ricerca, sia a livello nazionale che comunitario, i cui risultati saranno oggetto di una pubblicazione.

# capitolo 3

## Politiche europee per il *lifelong learning*

### 3.1 EQF ed ECVET: il percorso prosegue

La possibilità per i cittadini europei di allargare anche geograficamente i propri spazi di apprendimento e di far viaggiare con sé anche i propri titoli e *curricula* è diventata una importante priorità che accomuna le istituzioni europee e i governi nazionali sin dal disegno di una “Europa della conoscenza” così come è delineata dal Consiglio europeo di Lisbona del 2000. Ed è proprio dal 2000 ad oggi che il dibattito comunitario, in materia di trasparenza e riconoscimento dei titoli, qualifiche e competenze nello spazio europeo, si è decisamente trasformato in “politica attiva” condotta su più fronti e a tappe serrate che hanno visto, in particolare in questo ultimo anno, il varo della raccomandazione sull’EQF (*European Qualification Framework* - 23 aprile 2008) e la progressione delle proposte sull’ECVET (Sistema europeo per il riconoscimento dei crediti). In particolare l’adesione (volontaria) all’EQF da parte dei diversi paesi europei renderà effettiva, tra il 2010 e il 2012, la correlabilità e reciproca leggibilità di tutti i titoli e le certificazioni rilasciate nei diversi paesi UE. Intorno ai meccanismi EQF ed ECVET, la Commissione europea ha messo in campo una serie di ulteriori iniziative correlate a questo ambizioso obiettivo, iniziative che nel loro complesso ampliano in modo significativo la prospettiva concreta di uno spazio europeo dell’apprendimento: lo sviluppo di Linee guida relative alla validazione dell’apprendimento non formale e informale, la sempre più ampia diffusione di *Europass* (Portafoglio di documenti per favorire la leggibilità dei propri titoli e competenze in Europa), l’adozione delle competenze chiave per l’apprendimento permanente (Raccomandazione del 18 dicembre 2006), la proposta di raccomandazione relativa alla qualità dei sistemi educativi (9 aprile 2008). L’Italia, tramite i Ministeri competenti e con il supporto dell’Isfol, ha partecipato attivamente al dibattito e al percorso di elaborazione e lancio delle iniziative comunitarie legate all’EQF e all’ECVET. In particolare, nell’anno appena trascorso, si è svolta la consultazione legata alla proposta ECVET, occasione che ha permesso di socializzare e ampliare i temi della strategia comunitaria tra diversi *stakeholder* e attori del sistema educativo e formativo.

Riguardo all’EQF, il 23 aprile 2008, dopo un lungo e articolato processo di consultazione, è stata definitivamente approvata la *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Con-*

*siglio sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (2008/C 111/01)*. Nell'ambito di questo documento si istituiscono gli elementi fondamentali di tale Quadro, ovvero gli 8 livelli di qualificazione tramite i quali tutti i titoli e certificazioni rilasciate in ogni paese (scolastici, professionali, accademici, settoriali, ecc.) devono essere collocati, nonché una tabella di descrittori degli stessi in termini di "risultati di apprendimento". Secondo la Raccomandazione EQF, entro il 2010 gli Stati UE sono invitati a collegare in modo trasparente le proprie qualifiche agli 8 livelli EQF nonché a sviluppare, ove opportuno, Quadri nazionali delle qualifiche (*National Qualification Framework - NQF*) cioè a dotarsi di uno «strumento di classificazione delle qualifiche in funzione di una serie di criteri basati sul raggiungimento di livelli di apprendimento specifici». Entro il 2012 gli Stati sono inoltre invitati ad adottare misure affinché «tutti i nuovi certificati di qualifica, i diplomi e i documenti *Europass* rilasciati dalle autorità competenti contengano un chiaro riferimento - in base ai sistemi nazionali delle qualifiche - all'appropriato livello dell'EQF». Questa sfida, nella sua essenzialità, può da sola dare la percezione della potenza innovativa dei processi appena descritti e del concreto impatto che essa potrà avere, se raccolta, sulla nozione di cittadinanza e cultura europea per una vasta popolazione di studenti e lavoratori anche nel nostro Paese.

Più recente e anche tecnicamente più complesso il processo - ancora non concluso - di elaborazione del sistema ECVET, la cui proposta di raccomandazione è stata presentata dalla Commissione il 9 aprile 2008, persegue gli stessi obiettivi di supporto e promozione della mobilità transnazionale e di accesso all'apprendimento permanente.

L'ECVET nasce in analogia all'ECTS nei sistemi accademici, e si propone di diventare un sistema europeo di accumulazione e di trasferimento di crediti di apprendimento nei sistemi di istruzione e formazione professionale. Ma al tempo stesso, in asse con l'EQF, ECVET diventa il quadro metodologico di riferimento che agevola la descrizione di titoli e qualifiche in termini di unità dei risultati dell'apprendimento trasferibili e capitalizzabili (conoscenze, abilità e competenze). Proprio perché ECVET si delinea come un sistema basato su un processo, vediamo brevemente i principali passaggi: la descrizione delle qualifiche in *learning outcomes* organizzati in unità di risultati dell'apprendimento, la suddivisione in unità e la loro successiva modularizzazione, l'assegnazione di un determinato valore alle unità ed ai percorsi per mezzo di crediti ed, infine, il riconoscimento dei crediti.

In primo luogo, la descrizione delle qualifiche in risultati di apprendimento consente di definire il *set* di conoscenze, capacità e competenze che caratterizzano ciascuna qualifica e di assicurarne pertanto la leggibilità, sia da parte dei soggetti in formazione, sia delle istituzioni responsabili del sistema di qualifiche, che dai diversi attori presenti nel mondo del lavoro. Parallelamente, il processo prevede l'articolazione delle qualifiche in unità di risultati di apprendimento trasferibili e capitalizzabili. Le unità, così come le intere qualifiche, sono ancorate agli 8 livelli di riferimento EQF. Un'unità è caratterizzata da una serie di specifiche che ne includono il titolo, il riferimento alla qualifica di cui fa parte (che si attesta su un determinato livello EQF e prevede un numero complessivo di punti), i risultati attesi dell'apprendimento, le procedure ed i criteri di valutazione previsti, oltre ai punti ECVET associati all'unità. Ciascuna unità può far parte di una o più qualifiche di-

verse e presenta un elevato grado di autonomia, potendo essere acquisita mediante attività di apprendimento formale, non formale o informale, oppure grazie ad una loro combinazione. Ciascuna unità è validabile e certificabile indipendentemente e può dare luogo a crediti. Le qualifiche e le unità di cui esse si compongono sono rappresentate da uno specifico numero di punti di credito, che costituiscono una fonte di informazioni aggiuntiva sotto forma numerica. I *credit points* rispondono alla funzione di fornire una rappresentazione del valore relativo di un'unità di risultati dell'apprendimento rispetto all'intera qualifica, oltre che di facilitare il trasferimento *learning outcomes*, stabilendo un elemento di riferimento comune ai sistemi delle qualifiche. L'ultimo passaggio riguarda il processo di trasferimento dei crediti: questo vede la partecipazione di due *partner*, rispettivamente un organismo di provenienza ed uno ospitante che stipulano, nel quadro di un protocollo d'intesa, un accordo di apprendimento con il beneficiario in cui sono specificati i risultati dell'apprendimento attesi e gli associati punti ECVET.

Come nel caso dell'EQF, anche per il sistema ECVET è previsto un progressivo percorso di avvicinamento di ciascun paese per l'adesione allo stesso entro il 2012. Nel frattempo si dovrà lavorare all'allestimento delle condizioni strutturali e culturali necessarie perché questa diventi una reale occasione di crescita e allargamento degli orizzonti per ciascun sistema paese. Ciò potrà avvenire anche tramite sperimentazioni in parte promosse dalla stessa Commissione europea (tramite ad esempio il Programma *Lifelong Learning*), in parte realizzabili nei singoli paesi in relazione agli specifici fabbisogni di adeguamento dei sistemi. Ad esempio nel nostro Paese sono già da tempo avviate iniziative istituzionali in cui resta centrale la necessità di definire condizioni di migliore riconoscibilità dei titoli e valorizzazione delle competenze comunque acquisite in una prospettiva ampia di *lifelong learning*, ma anche di nuovo *workfare*, basti pensare al Tavolo tecnico per la costruzione del Sistema nazionale di standard minimi o alla sperimentazione nazionale del Libretto formativo del cittadino, conclusa al termine del 2007, i cui esiti consentiranno un allestimento effettivo di questo servizio. A cornice di questa panoramica si segnala anche la filosofia di fondo contenuta nel recente Libro Verde sul futuro del modello sociale predisposto dal Ministero del Lavoro, filosofia che, coerentemente alla strategia europea, vede l'individuo al centro di un sistema di opportunità tra le quali la valorizzazione delle competenze comunque acquisite è vista come un elemento chiave per favorire e sostenere l'occupabilità del cittadino lavoratore.

### 3.2 Un bilancio dell'iniziativa *Europass* in Europa: valutazioni e prospettive

A tre anni dalla sua nascita, *Europass* si conferma strumento indispensabile alla messa in trasparenza dei titoli, delle qualifiche e delle competenze maturate dagli individui, al fine di renderle più comprensibili e utilizzabili nella mobilità tra i contesti di apprendimento e il mercato del lavoro dei paesi europei.

È ciò che emerge dal *Report from the Commission on the first evaluation of the Europass initiative* (luglio 2008), rapporto della prima valutazione esterna (*Ecotec Research and Consulting Ltd*) sui primi tre anni di vita dell'iniziativa. Questa considerazione è ampiamente provata anche dai recenti dati che sono stati rilevati circa il ricorso agli strumenti compresi nel portafoglio *Europass*, all'utilizzo che di essi è stato fatto e agli effetti che questi hanno prodotto in termini di mobilità geografica e professionale, impiego lavorativo e/o proseguimento degli studi.

Il successo e la diffusione di *Europass* sono dovuti principalmente alla presenza in ogni paese del Centro Nazionale *Europass* (NEC) e alle loro molteplici attività di promozione del portafoglio. Lo stesso sviluppo futuro degli strumenti dipende fortemente dalle iniziative messe a punto dal NEC a livello nazionale e nell'ambito del contesto europeo, nonché dalla qualità dei legami di cooperazione che nel tempo si sono andate costituendo a vari gradi e livelli con coloro che operano nei sistemi di istruzione e formazione professionale, nell'incontro domanda offerta di lavoro e nei servizi per l'orientamento.

L'operatività del NEC si è resa possibile grazie al contributo del portale *Europass* che ha permesso, in breve tempo, un'ampia conoscenza, presso il grande pubblico, delle politiche europee di trasparenza a favore e sostegno della mobilità e la diffusione degli strumenti per la loro applicazione. Secondo i dati forniti dal Cedefop, le visite al portale *Europass* europeo sono state sino ad oggi 11,5 milioni e gli accessi circa 18mila al giorno, inoltre i *Curriculum Vitae Europass* generati o scaricati tramite tale portale sono ad oggi circa 6,4 milioni e l'Italia è in assoluto al primo posto per numero di *download*. Concepito con il compito principale di portare a conoscenza del pubblico l'esistenza del portafoglio *Europass* e promuoverne il suo utilizzo, il portale ha successivamente specificato la sua operatività includendo una funzione di *networking* con i principali attori chiave dei sistemi di istruzione e formazione professionale, una funzione di accesso da parte degli utenti ai dispositivi quali l'*Europass Curriculum Vitae* e il Passaporto delle Lingue, nonché la peculiare funzione di rilascio del documento *Europass Mobilità* (EM) per la registrazione delle esperienze di mobilità all'estero.

Dal 2005 sono 91.719 i documenti *Europass Mobility* rilasciati in tutta Europa. In Italia il Centro Nazionale *Europass*, attivo presso l'Isfol, ha emesso dal 2005 al 2007 circa 12mila *Europass Mobilità*, la metà dei quali nel 2007. Anche quest'anno l'Italia si prepara a confermarsi paese *leader* in Europa per numero di libretti EM rilasciati: infatti i dati rilevati nel corso dell'anno parlano di 4.864 EM rilasciati fino a settembre 2008. Il dato è destinato inevitabilmente a moltiplicarsi in vista della decisione della Commissione di rilasciare il documento, entro il 2010, ai cittadini che hanno partecipato a tutte le azioni di mobilità che rientrano nel *Lifelong Learning Programme* (così come nel caso dello *You-*

*thpass* relativamente al Programma *Youth in Action* o in relazione al Programma *Marie Curie*).

In considerazione dei documenti personali *Europass Curriculum Vitae* (ECV) e *Europass Passaporto delle Lingue* (EPL), non vi è dubbio che al momento attuale essi rappresentano i punti di forza dell'intero pacchetto *Europass* poiché si tratta di strumenti relativamente agili, polifunzionali e gestibili in autocompilazione dal cittadino. Inoltre l'ECV e l'EPL permettono di ricostruire e dichiarare le competenze maturate in qualsiasi contesto di apprendimento, anche e soprattutto quelle acquisite in contesti non formali e informali. Questa circostanza, in coerenza con quanto affermano da tempo le istituzioni europee, testimonia e conferma dell'esistenza di una forte domanda sociale di riconoscimento e visibilità delle competenze oltre gli stretti confini dei titoli formali. Entrambi gli strumenti autocompilabili del portafoglio non sono comunque esenti da alcune problematiche che, nel prossimo futuro, produrranno alcune graduali iniziative per il loro sviluppo e miglioramento. Ad esempio per il *Curriculum Vitae* sono allo studio la definizione di un formato più maneggevole e comprensibile "tagliato" sul profilo dei diversi utilizzatori (utenti con basso profilo professionale, disoccupati, giovani con poca esperienza lavorativa, ecc.), un più facile collegamento con le banche dati dei servizi nazionali di orientamento e impiego e con la rete EURES, e ancora con il Portale Europeo per l'Impiego e la Mobilità. Si renderebbe altresì auspicabile il collegamento dell'ECV con nuovi strumenti di autovalutazione maggiormente descrittivi delle competenze personali, soprattutto di quelle acquisite in contesti di apprendimento non formali e informali.

Recenti raccomandazioni hanno riguardato anche l'*Europass Mobilità* per il quale la consapevolezza che si è ancora lontano dall'aver sfruttato appieno le sue potenzialità estende il suo ambito di applicazione a tutti i programmi e le azioni di mobilità nazionali ed europee, richiedendo a tal fine una maggiore cooperazione degli organismi coinvolti.

Tra i diversi documenti *Europass* le principali criticità si concentrano sui due Supplementi: l'*Europass Certificate Supplement* (ECS) e l'*Europass Diploma Supplement* (EDS). I due documenti, intesi a tradurre e rendere leggibili i titoli professionali nel primo caso e quelli superiori/accademici nel secondo, non hanno ancora raggiunto un grado di utilizzo e di applicazione accettabile nel complesso dei paesi europei. Questa situazione ha come causa la generale "resistenza" e difficoltà dei sistemi educativi e formativi europei nel collegare il rilascio dei propri titoli e qualifiche a categorie concettuali e a prassi operative diverse dalle proprie, oppure, come accade nel nostro Paese, a considerare i dispositivi europei di volta in volta come concorrenti o supplenti dei propri sistemi di certificazione. Questa considerazione conferma la portata della sfida rappresentata dall'*European Qualification Framework*. Nel nostro Paese, ad esempio, la scarsa applicazione del *Certificate Supplement* ha un suo limite, oltre che nei costi effettivi che comporta, anche nella esigenza di creare pratiche omogenee tra i diversi sistemi di qualifiche regionali e quelli nazionali della istruzione tecnica e superiore. Nel caso del *Diploma Supplement* invece l'applicazione di questo dispositivo in ambito accademico, ancorché promossa da specifiche e cogenti normative nazionali in materia, è stata resa complessa da alcuni vincoli procedurali presenti nella normativa stessa (ad es. il collegamento con l'anagrafe degli studenti o l'applicazione di una imposta di bollo). Ricordiamo inoltre che il *Diploma Supplement*,

che in Italia è ancorato soprattutto ai titoli accademici, è concepito per “supplementare” anche altri certificati rilasciati nell’ambito dell’istruzione superiore, quali ad esempio nel nostro Paese potrebbero essere i titoli dell’Istruzione Tecnica Superiore.

In conclusione, si può senz’altro sostenere che *Europass* offre al cittadino un effettivo servizio a supporto dell’attuazione e valorizzazione della mobilità transnazionale. Tuttavia è comune la sensazione che il potenziale di *Europass* non sia del tutto emerso e che ancora molto può essere fatto per accrescere gli effetti positivi che questi strumenti sono in grado di offrire a beneficio della collettività e della moderna società della conoscenza.

Infatti, la leggibilità e validità dei titoli e delle qualifiche ottenuti, oltre che da formati comuni, dovranno essere sostenuti dall’uso di categorie e linguaggi comuni (ad esempio *learning outcomes, credit units*) e dal riferimento agli 8 livelli di qualificazione. Il prossimo raccordo tra *Europass* e le disposizioni previste per l’adesione all’*European Qualification Framework* nonché al sistema ECVET, raccordo che entrambe le Raccomandazioni vedono completato entro il 2012, rappresenterà certamente una sfida, ma anche un’opportunità di dare forma e sostanza ad un reale sistema di apprendimento Europeo.



### 3.3 Verso un quadro europeo per l'assicurazione di qualità dell'istruzione e formazione professionale

La qualità dell'istruzione e formazione professionale rappresenta una dei punti centrali dell'Agenda per l'istruzione e la formazione professionale che l'Unione europea ha messo a punto a Lisbona prima e, successivamente, a Copenaghen. La qualità dell'offerta formativa è infatti il presupposto indispensabile non solo per garantire l'effettiva acquisizione di conoscenze e competenze da parte di chi frequenta l'attività formativa, ma anche per promuovere l'occupabilità delle persone.

Per questo motivo, dopo un lavoro istruttorio durato sette anni, condotto negli ultimi anni della Rete Europea per la Qualità (ENQA-VET), la Commissione ha predisposto, in linea con il mandato politico ricevuto ad Helsinki (2005), una proposta di Raccomandazione che pone al centro dell'attenzione dell'Unione e degli Stati membri la definizione di un approccio per la qualità dell'istruzione e della formazione professionale.

La Raccomandazione europea propone un modello di riferimento (*l'European Quality Assurance Reference Framework - EQARF*) ed alcuni strumenti, volti a dare maggiore concretezza alle indicazioni proposte.

Il modello europeo (Progettazione, Sviluppo, Valutazione e Revisione) si ispira alla filosofia del miglioramento continuo, essendo basato su un processo circolare. Tuttavia un'enfasi particolare viene posta sulla Valutazione, nei suoi due momenti, autovalutazione e valutazione esterna, i cui risultati devono ispirare la Revisione e la Riprogettazione dell'attività. Tale modello deve ispirare sia le strategie di governo del sistema a livello nazionale, sia le strategie di chi gestisce a livello locale l'attività formativa<sup>23</sup>. Per dare concretezza a questo modello la proposta di Raccomandazione contiene anche un elenco di descrittori ed un elenco di indicatori.

I primi descrivono, per ciascuna fase delle quattro fasi del modello, le pratiche coerenti con il modello.

Nella Progettazione è necessario stabilire e monitorare obiettivi espliciti e indicatori di successo misurabili; deve aver luogo una consultazione continua con i portatori di interessi per individuare i bisogni specifici; ecc.

In fase di Sviluppo bisognerà considerare le risorse necessarie, le capacità dei soggetti attuatori e gli strumenti e le linee guida richieste per il sostegno.

La Valutazione riguarderà sia i processi che i risultati della formazione, inclusa la soddisfazione degli allievi, nonché le prestazioni e la soddisfazione del personale.

Infine la fase di Revisione prevede, tra l'altro, che l'informazione sui risultati della valutazione sia resa pubblica e che i risultati del processo di valutazione siano discussi con i portatori di interesse e determinino adeguati piani di azione.

L'elenco di indicatori non vuole proporre nuovi *benchmark* obbligatori per tutti gli Stati europei, ma piuttosto offrire uno strumento, da usare su base volontaria, per sostenere la valutazione ed il miglioramento della qualità a livello di sistema e di soggetti erogatori. Essi sono:

<sup>23</sup> Per una descrizione più dettagliata del modello, cfr. *Rapporto Isfol 2007*, p. 37 e sgg.

- diffusione dei sistemi di assicurazione qualità tra gli erogatori di formazione
- investimenti per la formazione dei formatori
- tasso di partecipazione ai programmi di istruzione e formazione professionale
- tasso di successo formativo nei programmi di istruzione e formazione professionale
- tasso di occupazione al termine dei programmi di istruzione e formazione professionale
- utilizzazione delle competenze acquisite sul posto del lavoro
- tasso di disoccupazione
- partecipazione di soggetti svantaggiati
- presenza di meccanismi di identificazione dei fabbisogni nel mercato del lavoro
- iniziative per promuovere un più ampio accesso all'istruzione e formazione professionale.

Come si può vedere questo elenco (che nella Raccomandazione viene ulteriormente articolato) contiene indicatori sia quantitativi che qualitativi, riferiti al contesto, ai processi e al prodotto dell'attività formativa. Esso inoltre va ulteriormente specificato, attraverso un lavoro comune a livello transnazionale.

Infine la Raccomandazione propone che in ogni paese venga istituito un Punto di riferimento (*Reference Point*). I Punti di riferimento (*Reference Points*) dovranno informare tutti i soggetti interessati riguardo alle attività delle Rete europea, fornire un sostegno attivo allo sviluppo del Programma di lavoro della Rete, ed assumere iniziative concrete per promuovere l'ulteriore sviluppo del *Quadro* europeo nello specifico contesto nazionale.

La Raccomandazione invita pertanto tutti i paesi membri a definire una strategia nazionale per la qualità, che tenga in considerazione i punti soprariportati, entro 24 mesi dalla sua promulgazione.

La Raccomandazione ha superato la fase tecnica istruttoria ed è diventata proposta ufficiale della Commissione al Consiglio ed al Parlamento europeo. Essa è dunque entrata nella fase politica finale, e si prevede che possa essere portata all'approvazione definitiva entro il 2009.

Va segnalato come l'Italia, che ha la Vicepresidenza della Rete Europea per la Qualità, è stato uno dei primi paesi europei ad istituire il Punto di riferimento nazionale. Il *Reference Point*, che è gestito operativamente dall'Isfol, ha un Comitato d'indirizzo (*Board*) del quale fanno parte i Ministeri del Lavoro e della Pubblica Istruzione, le Regioni, le Partecipazioni sociali, nonché i rappresentanti dei soggetti erogatori di istruzione e di formazione professionale.

In linea con la proposta di Raccomandazione europea gli obiettivi del *Reference Point* nazionale sono:

- sostenere lo sviluppo del programma della Rete europea (ENQA-VET) per la qualità dell'istruzione e formazione professionale, informare sulle sue attività e coordinare la partecipazione nazionale alla Rete
- favorire la diffusione della consapevolezza dei benefici che derivano dall'utilizzo degli strumenti di assicurazione e sviluppo della qualità
- promuovere iniziative pratiche per rafforzare l'uso di metodologie di assicurazione e sviluppo di qualità.

La strategia del *Reference Point* nazionale per la diffusione dei principi dell'assicurazione di qualità si muove in due direzioni:

- promuovere un approccio dall'alto, guidato dalle amministrazioni responsabili, sostenendo l'introduzione di strumenti di garanzia della qualità a livello di sistema
- promuovere un approccio dal basso, sostenendo le iniziative delle strutture scolastiche e formative, che volontariamente adottano modelli e strumenti per la qualità, organizzando anche reti di scuole e di centri di formazione sul territorio.

Con la Raccomandazione sulla qualità la Commissione europea completa il percorso avviato a Lisbona volto a far divenire i sistemi europei di istruzione e formazione un riferimento di qualità a livello mondiale. Si tratta di un percorso iniziato con la definizione di parametri quantitativi (i cinque *benchmarks* per il sistema di istruzione e formazione) e che, successivamente, si è arricchito di riflessioni e Raccomandazioni che stanno incidendo anche sui contenuti e sulla conformazione dei sistemi educativi. Basti ricordare la Raccomandazione sulle competenze di cittadinanza (fatta operativamente propria da alcuni paesi europei, tra cui l'Italia) e quella, precedentemente illustrata, sull'*European Qualification Framework*.

Con la Raccomandazione sulla qualità l'Europa sta lanciando probabilmente la sua sfida più complessa, in quanto pone una questione di approccio strategico al governo del sistema; non si tratta solamente di utilizzare nuovi strumenti o nuovi concetti, ma di rovesciare una filosofia di governo che si è basata finora più sulla definizione di processi e procedure, che sull'indicazione chiara e condivisa di obiettivi confrontabili e misurabili. Questa è la strada che hanno già intrapreso alcuni paesi, come l'Inghilterra e la Francia, e sulla quale sarà necessario incamminarsi se si vuole elevare la formazione che si svolge nel nostro Paese da una situazione che a molti appare, sotto diversi aspetti, ancora insoddisfacente.



# capitolo 4

## Pari opportunità e non discriminazione: gli sviluppi più recenti

### 4.1 La nuova Agenda sociale: opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo

Il 3 luglio 2008 la Commissione europea ha presentato una Comunicazione dal titolo *Agenda sociale rinnovata: Opportunità, accesso e solidarietà nell'Europa del XXI secolo*. Malgrado la precedente approvazione della Agenda europea per il 2005-2010<sup>24</sup>, su sollecitazione del Consiglio europeo, si è ritenuto di dover intervenire con una strategia rinnovata per fronteggiare ampiezza e rapidità dei cambiamenti in atto nella società europea con riferimento specifico alla globalizzazione, al mutamento tecnologico e ai mutamenti demografici, fornendo risposte più incisive. Le politiche sociali che il documento delinea, confermando le finalità già fissate nel trattato e che hanno caratterizzato l'Agenda sociale a partire dal 2000, vengono innovate nelle motivazioni e nei mezzi, mirando ad intensificare l'azione dell'Unione europea rispetto ai singoli Stati membri. A questo proposito il documento è stato preceduto<sup>25</sup> da una vasta azione di consultazione, che ha portato ad una approfondita analisi delle emergenze suscitate da tali cambiamenti e alla conseguente elaborazione di una strategia rinnovata in campo sociale.

Il processo di globalizzazione, che ha modificato il mercato unico europeo, richiama l'esigenza di aiutare il cittadino europeo a massimizzare i vantaggi offerti dalla globalizzazione, sviluppandone le capacità di adattamento e di solidarietà nei confronti di coloro che risultano indeboliti da tale processo.

I mutamenti tecnologici che impattano fortemente sul mercato del lavoro pongono problemi legati alle competenze ed alle qualificazioni delle persone, ai pericoli di esclusione e marginalizzazione di quanti per varie ragioni non mantengono il passo della trasformazione.

Per quanto riguarda invece i mutamenti demografici, ampia rilevanza è stata data alle problematiche connesse con il progressivo invecchiamento e riduzione della popolazione europea

---

<sup>24</sup> Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione sull'Agenda sociale*, COM (2005) 33 del 09/02/2005.

<sup>25</sup> Commissione delle Comunità europee, *Un'agenda dei cittadini per un'Europa dei risultati*, COM (2006) 211 del 10/05/2006; Commissione delle Comunità europee, *Opportunità, accesso e solidarietà: verso una nuova visione sociale per l'Europa del XXI secolo*, COM (2007) 726 del 20/11/2007.

(si prevede una riduzione del 10% della popolazione europea per il 2050) richiedendo interventi volti alle fasce di popolazione più giovane e alla revisione dei rapporti intergenerazionali, alla necessaria integrazione degli immigrati nel mercato del lavoro e negli ambiti della vita sociale. Il documento richiama ulteriori importanti modifiche sostanziali a livello sociale e culturale, che investono la struttura familiare e che hanno scardinato i tradizionali sistemi di aspettative e valori, sollevando problematiche inerenti stereotipi culturali, forme di discriminazione che si verificano, per esempio, nei confronti dei giovani, delle donne, dei lavoratori anziani, degli immigrati e di tutti quei *target* rispetto ai quali barriere legate alle discriminazioni impediscono pari opportunità.

L'Agenda rinnovata costituisce una strategia di risposta a questi problemi. Si basa su tre obiettivi: creare opportunità, dare accesso e dimostrare solidarietà; creare opportunità per tutti, chiarisce la Comunicazione, significa, «dare a tutti la possibilità di sviluppare le proprie potenzialità rispettando la diversità dell'Europa e contrastando ogni forma di discriminazione palese o indiretta e lottare contro il razzismo e la xenofobia»; dare accesso, implica «assicurare pari opportunità ... e migliorare le possibilità per le persone svantaggiate» molto spesso appartenenti a categorie che subiscono forme di discriminazione; «dimostrare solidarietà fornendo accesso e opportunità e solidarietà a chi ne possa essere escluso» significa intervenire a sostegno di *target* che spesso vivono e subiscono anche forme di discriminazione, stimolare l'inclusione e l'integrazione sociale, la partecipazione e il dialogo e combattere la povertà.

Per attuare i tre obiettivi individuati occorrono azioni di responsabilità da parte degli Stati membri a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale), rispetto alle quali l'Agenda sociale interviene evidenziando ambiti di lavoro ritenuti prioritari con riferimento a giovani, capitale umano e lavoro, mobilità, a condizioni di vita migliori, lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, lotta contro la discriminazione, promozione del modello sociale anche sulla scena mondiale.

Per ciascuna priorità la Comunicazione individua innanzitutto un percorso teso a rafforzare il ruolo direttivo e di indirizzo sovranazionale dell'Unione in quanto tali interventi, che afferiscono le politiche sociali, regolate da normative nazionali, fino ad ora sono risultati più deboli e meno incisivi, anche a causa del ruolo poco rilevante dell'Unione rispetto a quello dei singoli Stati.

Per quanto riguarda l'infanzia e la gioventù, al centro degli interventi vengono posti i sistemi di istruzione nazionali e la tutela dei diritti dell'infanzia<sup>26</sup>. L'Agenda sociale comprende una specifica Comunicazione sull'istruzione scolastica tesa a sostenere la qualità dei sistemi di istruzione dei singoli Stati membri, a cui si aggiunge un Libro Verde su *Migrazione e mobilità: sfide per i sistemi di istruzione dell'UE* che sarà accompagnato da

<sup>26</sup> Commissione delle Comunità europee, *Proposte di Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relative a un programma comunitario pluriennale per la protezione dei minori che usano internet e le altre tecnologie di comunicazione*, COM (2008) 106 del 27/02/2008.

una specifica Comunicazione sul metodo aperto di coordinamento in relazione alla gioventù e da un Orientamento in materia di povertà infantile.

Tra le azioni più innovative che fanno riferimento al pacchetto che riguarda il capitale umano e il lavoro, viene richiamato il fatto che la nuova Agenda sociale fa parte integrante della Strategia di Lisbona e della Strategia per lo sviluppo sostenibile dell'UE. Viene altresì richiamata la Strategia per la flessicurezza, e l'impegno a raggiungere un accordo sulle proposte di direttive su orario di lavoro e lavoro temporaneo. Anche il ruolo delle piccole e medie imprese e il contributo del dialogo sociale entrano a pieno titolo nell'Agenda, così come il ruolo dell'immigrazione, tema al quale la Commissione ha dedicato una specifica Comunicazione sulla politica dell'immigrazione comune per l'Europa<sup>27</sup>. Il documento annuncia inoltre una direttiva specifica che riguarda il miglioramento del funzionamento dei comitati aziendali europei, in seguito all'aumento del numero di imprese transnazionali europee. Viene anche annunciata un'iniziativa volta a valutare le nuove competenze professionali che rispondono alle necessità del mercato del lavoro, nonché una Comunicazione specifica sul multilinguismo.

Con riferimento alla mobilità, l'UE intende rafforzare le azioni rivolte allo scambio di lavoratori, studenti, ricercatori, ponendo particolare enfasi sulla libera circolazione di giovani imprenditori e di giovani volontari come motore di integrazione europea. La Commissione si impegna inoltre ad intervenire per assistere gli Stati membri nel semplificare l'attuazione della direttiva relativa al distacco dei lavoratori, proponendo l'organizzazione di un forum con le Parti sociali e gli Stati membri sui diritti sociali dei lavoratori in situazione di mobilità.

Nell'ambito del pacchetto salute si prevede una direttiva sull'applicazione dei diritti dei pazienti nell'assistenza sanitaria transfrontaliera, con l'obiettivo di arrivare ad una disciplina giuridica unica basata sulla giurisprudenza della Corte di giustizia europea. Altri interventi futuri riguardano una comunicazione e un successivo programma sulle necessità di una popolazione invecchiata, una comunicazione sulla sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche e un Libro Verde sui lavoratori della sanità in Europa.

In materia di lotta alla povertà ed inclusione sociale la Commissione ripone al centro degli interventi lo sviluppo di servizi sociali di qualità valorizzando il contributo specifico dell'economia sociale, e ribadisce il cammino già avviato con la definizione di una strategia specifica sull'inclusione attiva, proponendo una raccomandazione che riguarda il sostegno al reddito, il collegamento con il mercato del lavoro e il miglioramento dell'accesso ai servizi di qualità. È prevista inoltre la ridefinizione e il potenziamento del programma di aiuti alimentari per le persone più svantaggiate, ed iniziative per migliorare la conoscenza delle tecnologie digitali.

Sul terreno specifico della lotta alle discriminazioni, viene presentato un intenso programma di azione distinto tra pari opportunità di genere e pari opportunità per tutte le forme di discriminazione. Per quanto riguarda le pari opportunità di genere si ribadisce l'impegno a favorire attraverso tutte le politiche, comprese quelle previste dall'Agenda sociale rinnova-

<sup>27</sup> Commissione delle Comunità europee, *Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni, strumenti*, COM (2008) 359 del 17/06/2008.

ta, la loro promozione e a rinforzare l'azione di monitoraggio e valutazione. Un ulteriore obiettivo di osservazione sarà costituito dal monitoraggio degli obiettivi detti di Barcellona, per quanto riguarda la disponibilità di strutture di assistenza all'infanzia, particolarmente cruciali per l'occupazione femminile. Si tratta di azioni che rafforzano il quadro degli impegni che esistono su questa tematica, già a suo tempo chiariti. Più significativamente, la Commissione prevede di intervenire nel campo della conciliazione e della riduzione dei divari di retribuzione, attraverso l'adozione e il miglioramento delle misure legislative. In particolare per quanto riguarda l'ambito della conciliazione, la Commissione prevede di «presentare nell'autunno 2008 proposte legislative intese ad accrescere le possibilità di conciliare vita privata e vita professionale migliorando le disposizioni in materia di congedo parentale, introducendo nuove forme di congedo (congedo di paternità, d'adozione, filiale) e rafforzando la tutela delle donne incinte». L'impegno da parte della Commissione a sviluppare un quadro legislativo comune su questa materia (presentazione di una direttiva già nel secondo semestre del 2008) rappresenta una scelta rilevante, a superamento dell'attuale eccessiva diversificazione che esiste tra i vari Stati membri, per rispondere in modo più concreto ed uniforme alle esigenze dei cittadini europei, uomini e donne. Per quanto riguarda l'Italia, la previsione in questa materia di una direttiva europea, dovrebbe rappresentare un forte stimolo a ripensare in modo complessivo le misure relative all'ambito della conciliazione e del ruolo genitoriale. Si tratta infatti di intervenire dal punto di vista legislativo non già attraverso misure isolate e frazionate, ma attraverso misure legislative appropriate ed estese, che adeguino il quadro normativo nazionale alla normativa europea non solo da un punto di vista formale ma dal punto di vista dei contenuti, da adeguare alle nuove necessità ed alle nuove visioni relative alla vita delle persone.

A sostegno delle pari opportunità per tutte le forme di discriminazione, a completamento di quanto indicato nell'Agenda sociale rinnovata, interviene la Comunicazione della Commissione *Non discriminazione e pari opportunità: un impegno rinnovato*<sup>28</sup>. La Commissione promuoverà inoltre l'avvio di un lavoro sulle discriminazioni multiple, per individuare pratiche nazionali che prevedano una procedura unica per le discriminazioni multiple. Per quanto riguarda le azioni sul piano internazionale, la Commissione ribadisce il proprio impegno a collaborare con l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) per promuovere un lavoro dignitoso.

Una parte rilevante della Comunicazione è affidata a ridefinire concetti e praticabilità degli strumenti, previsti dal trattato CE, che l'UE intende continuare ad utilizzare per portare a compimento i pacchetti di azioni sopra delineati.

Accanto a quelli già utilizzati nell'Agenda sociale precedente (dialogo sociale, metodo aperto di coordinamento, finanziamento comunitario, partecipazione della società civile), la Commissione in particolare evidenzia il ruolo centrale che acquista la legislazione europea, sia, ove necessario, proponendo una nuova azione normativa comunitaria, sia nel garantire in modo rigoroso l'applicazione della legislazione vigente.

<sup>28</sup> Commissione delle Comunità europee, *Non discriminazione e pari opportunità per tutti: un impegno rinnovato*, COM (2008) 420 del 02/07/2008.



## 4.2 Nuove politiche e approcci al tema immigrazione

Politiche ed approcci unitari al tema dell'immigrazione in Europa cominciano a svilupparsi a seguito del trattato di Amsterdam entrato in vigore nel maggio 1999. Trovano collocazione all'interno della discussione sulla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia e si sviluppano, in particolare, a partire dalla sessione monotematica dedicata dal Consiglio europeo al settore Giustizia e Affari Interni tenutasi a Tampere il 15 e il 16 ottobre 1999.

Partendo dai contenuti del trattato riferiti alla necessità di garantire ai cittadini condizioni di libertà, che comprendono anche il diritto di circolazione in tutta l'Unione, da poter essere vissute all'interno di un contesto in grado di garantire sicurezza e giustizia per tutti, il Consiglio di Tampere introduce l'elemento innovativo secondo il quale tali condizioni di libertà debbano riguardare non solo i cittadini europei, ma anche coloro che, per diverse ragioni e circostanze, sono indotti a cercare legittimamente accesso nei territori europei e che arrivano da paesi nei quali non si vivono pari condizioni di libertà.

Le Conclusioni di Tampere individuano quattro settori intorno ai quali sviluppare politiche comuni: l'asilo e l'immigrazione; uno spazio europeo di giustizia; la lotta contro la criminalità; una maggiore incisività nell'azione esterna.

Lo sviluppo e l'elaborazione di una politica comune in materia di asilo e immigrazione, assumendo la questione a livello europeo, si poneva nel 1999 l'obiettivo di costruire un'Unione aperta, sicura, pienamente impegnata a rispettare gli obblighi della Convenzione di Ginevra del 1951, riferiti allo *status* dei rifugiati, e degli altri strumenti internazionali per i diritti dell'uomo, e, nel contempo, in grado di rispondere ai bisogni umanitari attraverso la solidarietà.

Tale impegno è proseguito attraverso il Programma dell'Aia del 2005<sup>29</sup>, il quale stabilisce dieci priorità da mettere in atto entro il 2009 e da realizzarsi attraverso lo sforzo congiunto del Consiglio, del Parlamento e della Commissione europea. La sfida è quella di evidenziare il "valore aggiunto" che può derivare dall'adottare a livello europeo iniziative legislative in materia di spazio di libertà, sicurezza e giustizia, intervenendo in maniera sussidiaria e procedendo, contemporaneamente, ad un processo di valutazione delle principali proposte avanzate.

Le dieci priorità individuate per l'intero territorio europeo richiamano: i diritti fondamentali e i diritti di cittadinanza; la lotta comune contro il terrorismo; la creazione di un regime comune di asilo; l'elaborazione di una politica unitaria per l'immigrazione; il supporto agli Stati membri nell'elaborazione di misure di sostegno all'integrazione degli immigrati; il rafforzamento della gestione integrata delle frontiere esterne; il raccordo tra i servizi di polizia e le autorità giudiziarie in merito allo scambio delle informazioni; l'elaborazione e l'attuazione di un'impostazione strategica di lotta alla criminalità organizzata; la creazione di uno spazio europeo di accesso effettivo alla giustizia; la messa a regime di condizioni concrete, anche sul piano finanziario, affinché gli Stati membri possano attuare l'insieme degli obiettivi previsti dal programma.

<sup>29</sup> Commissione delle Comunità europee, *Il programma dell'Aia: dieci priorità per i prossimi cinque anni. Partenariato per rinnovare l'Europa nel campo della libertà, sicurezza e giustizia*, COM (2005) 184 del 10/05/2005.

Ad un anno dalla scadenza del programma, precisamente nel recente mese di giugno 2008, la Commissione europea ha adottato due iniziative: la Comunicazione *Una politica d'immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti*<sup>30</sup> e il *Piano strategico sull'asilo - Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea*<sup>31</sup> che completano quanto su questi due temi è stato avviato dal programma dell'Aia.

La Comunicazione presenta tre assi principali - prosperità, solidarietà e sicurezza - articolati in dieci principi comuni che rimandano alle questioni legate all'immigrazione legale e illegale, all'integrazione degli immigrati, al problema dei visti, al controllo delle frontiere, alla tratta delle persone, al lavoro sommerso, al rapporto coi paesi di emigrazione, alla necessità di stabilire maggiore solidarietà tra gli Stati membri, alla necessità di rafforzare il coordinamento tra i diversi livelli di governo del fenomeno migratorio.

Il Piano intende definire l'architettura della seconda fase del sistema europeo comune di asilo in modo da garantire: un maggior allineamento delle normative nazionali in materia di asilo e, conseguentemente, standard comuni di protezione più elevati; una maggiore cooperazione da attuare anche attraverso l'istituzione dell'Ufficio europeo di sostegno all'asilo; una maggiore responsabilità e solidarietà tra gli Stati membri e tra l'Unione e i paesi terzi.

Queste due ultime iniziative dovrebbero essere approvate nell'autunno 2008 per poi confluire in un nuovo programma quinquennale previsto per il settore giustizia, libertà e sicurezza. Complessivamente, l'impostazione data al tema immigrazione a partire dal Consiglio di Tampere e dal Programma dell'Aia esprime una posizione dei Capi di Stato e di Governo europei concorde verso la necessità e l'opportunità di elaborare politiche comuni, tenendo in dovuta considerazione il problema dell'arresto dell'immigrazione clandestina e della regolamentazione dell'immigrazione legale, così come dello sviluppo e della cooperazione coi paesi di origine.

Diversi sono gli strumenti adottati a livello comunitario a tale proposito. Possiamo ricordare la direttiva 2001/55/CE sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulle disposizioni per bilanciare gli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati; la direttiva 2003/9/CE sulle norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri; la direttiva 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare; la direttiva 2003/109/CE sullo *status* dei cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo; la direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione a cittadini di paesi terzi o apolidi della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale; la direttiva 2005/85/CE sulle procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di rifugiato; la recente direttiva approvata dal Parlamento europeo il 18 giugno scorso sui rimpatri dei clandestini. Importanti sono anche i programmi avviati e finalizzati a stabilire partenariati e accordi in materia di immigrazione e asilo tra i paesi europei e i paesi di provenienza degli im-

<sup>30</sup> Commissione delle Comunità europee, *Una politica d'immigrazione*, cit.

<sup>31</sup> Commissione delle Comunità europee, *Piano strategico sull'asilo. Un approccio integrato in materia di protezione nell'Unione europea*, COM (2008) 360 del 17/06/2008.

migrati. In particolare sono state avviate azioni di cooperazione con i Paesi dell'Est europeo e dell'Africa, mentre assume particolare rilievo, anche per l'Italia, la cooperazione tra l'Unione europea e i Paesi del Sud del Mediterraneo, rafforzata anche dal lancio della Politica Europea di Vicinato (PEV), tesa a rafforzare la creazione di un'area di libertà, sicurezza e giustizia nel Mediterraneo.

Infine, un ruolo importante è stato giocato in questi anni dai programmi finalizzati a favorire l'integrazione nell'Unione europea dei cittadini provenienti dai paesi terzi e sostenuti dall'Agenda comune per l'integrazione adottata nel 2005<sup>32</sup>. Tali programmi sono tesi a favorire un processo dinamico di integrazione che coinvolge sia gli immigrati sia gli europei, volto ad agevolare il riconoscimento dei valori fondanti dell'Unione europea. Le azioni principali che sono state messe in atto hanno riguardato: il sostegno all'occupazione degli immigrati; l'acquisizione di competenze di base funzionali all'integrazione; il trattamento paritario nell'accesso all'istruzione, alla formazione, ai beni e servizi; la promozione del dialogo sociale, interculturale e interreligioso nel rispetto delle diverse identità, culture e religioni.

Tale impegno prosegue nel programma per il 2007-2013 *Solidarietà e gestione dei flussi migratori* attraverso i quattro Fondi che lo compongono: per i rifugiati; per le frontiere esterne; per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi; per i rimpatri.

Durante gli anni in cui l'Europa avverte che sulle politiche per l'immigrazione è necessario avviare, non senza difficoltà, una strategia comune, l'Italia sviluppa le proprie politiche sul tema, cercando di rispondere a tre questioni centrali: la programmazione dei flussi per motivi di lavoro e la definizione dei canali di ingresso nel territorio nazionale; le condizioni di accesso al permesso di soggiorno e allo *status* di straniero regolarmente residente; il contrasto all'immigrazione irregolare e clandestina.

Tali politiche vengono regolamentate principalmente attraverso due strumenti normativi: dapprima la L. 40/1998<sup>33</sup>, alla base del successivo Testo Unico sull'immigrazione (D. Lgs. 286/1998<sup>34</sup>), e, successivamente, la L. 189/2002<sup>35</sup>.

Con riferimento alla programmazione dei flussi e alla definizione dei canali di ingresso sul territorio nazionale, entrambi i dispositivi riconoscono l'esistenza di una domanda di lavoro rivolta alla popolazione immigrata e stabiliscono delle quote di ingresso rivolte a lavoratori subordinati e autonomi, da stabilirsi all'interno di una programmazione pluriennale, e di conseguenti decreti riferiti ai flussi annuali, in base a determinati criteri. Ciò che differenzia principalmente i due strumenti sono le norme sui canali di ingresso nell'ambito delle quote per il lavoro: in particolare l'art. 23 della L. 40/1998 prevedeva che il diritto all'ingresso degli immigrati potesse essere dato dalla garanzia, offerta da soggetti

<sup>32</sup> Commissione delle Comunità europee, *Un'agenda comune per l'integrazione. Quadro per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nell'Unione europea*, COM (2007) 780 del 05/12/2007.

<sup>33</sup> *Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

<sup>34</sup> *Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*.

<sup>35</sup> *Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo*.

terzi, di poter contare su un alloggio, il sostentamento e l'assistenza sanitaria, mentre gli artt. 5 e 6 della L. 189/2002 hanno successivamente eliminato questa possibilità e subordinato l'ingresso nel territorio nazionale all'esistenza di un'opportunità lavorativa preliminare al momento dell'ingresso stesso, ovvero alla stipula del cosiddetto "contratto di soggiorno".

Rispetto alle condizioni di accesso al permesso di soggiorno e allo *status* di regolare entrambe le leggi definiscono dei criteri differenti in base allo spirito di ciascuna; è da segnalare la specifica della L. 189/2002 che introduce una semplificazione nelle procedure amministrative istituendo, presso ciascuna Prefettura del Governo, lo Sportello Unico per l'Immigrazione cui spetta il compito di seguire l'intero procedimento riguardante l'assunzione di lavoratori stranieri subordinati a tempo determinato e indeterminato, nonché il rilascio del permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare.

Infine, entrambi i dispositivi prevedono, sebbene con misure che si sono inasprite con la L. 189/2002, interventi di repressione degli ingressi e delle presenze irregolari e clandestine. In particolare, con riferimento al favoreggiamento all'immigrazione clandestina, sono previste sia misure di reclusione che sanzioni amministrative, mentre rispetto al tema delle espulsioni sono contemplati accordi e intese bilaterali coi paesi di origine e l'istituzione dei CTP (Centri di Permanenza Temporanea) diretti a trattenere lo straniero fino al completamento dell'*iter* procedurale di espulsione.

Fatte salve le differenze dei due impianti normativi, entrambi prevedono misure volte all'integrazione della popolazione immigrata nel nostro Paese e dei finanziamenti dedicati a tal fine. È il caso del Fondo nazionale per le politiche migratorie, che a partire dal 2001 ha cominciato a coinvolgere anche il livello istituzionale regionale attraverso lo strumento degli accordi di programma, riferiti, in particolare, alle politiche abitative, all'insegnamento della lingua italiana, alla formazione professionale.

Interventi specifici rivolti ai profughi e ai richiedenti asilo sono previsti dalla L. 189/2002 che introduce importanti novità per il riconoscimento dello *status* di rifugiato; procedure semplificate per i richiedenti asilo entrati illegalmente o già destinati all'espulsione, grazie alle quali ottenere almeno un permesso di soggiorno temporaneo; l'introduzione di un apposito Fondo nazionale attraverso il quale sostenere le spese degli Enti locali che prestano servizi di accoglienza ai richiedenti asilo e ai rifugiati.

Con il recente disegno di legge recante *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica* vengono modificate le misure sull'espulsione o l'allontanamento dello straniero dall'Italia e viene introdotto nell'ordinamento il reato di ingresso illegale nel territorio dello Stato, mentre sono attualmente sottoposte a parere parlamentare misure sui ricongiungimenti familiari, il riconoscimento di *status* di rifugiato e la libera circolazione dei cittadini dell'UE.

Come si desume dalle pagine precedenti, il tema dell'immigrazione sta assumendo per l'Unione europea una rilevanza sempre maggiore dimostrata anche dalla dimensione quantitativa del fenomeno: su una popolazione dell'UE a 27 Paesi che conta intorno ai 500 milioni di abitanti, circa 27 milioni sono gli immigrati con cittadinanza straniera che diventano circa 50 milioni se si includono anche coloro che hanno acquisito la cittadinanza presso uno degli Stati membri.

La portata di questi numeri e il rilievo del fenomeno migratorio in sé, con le implicazioni che comporta in termini identitari, valoriali ed economico-sociali, richiedono delle politiche e degli approcci che non possono essere più gestiti dai singoli Stati membri, soprattutto in una condizione di libera circolazione dei cittadini e di apertura delle frontiere interne alla stessa Unione.

È, quindi, giusta la direzione intrapresa, in quanto tesa a garantire parità di trattamento nell'intero territorio comunitario e ad evitare che le strategie e le azioni intraprese dai singoli Stati membri possano avere ripercussioni su altri Stati membri e sull'Unione europea in generale.

L'attuazione di tale processo di *governance* presenta ovviamente non poche difficoltà legate ai problemi che sorgono nel momento in cui si cerca di armonizzare sistemi e ordinamenti differenti e di perseguire un coordinamento comune in una materia complessa quale è quella dell'immigrazione.

L'Unione europea è d'altronde consapevole del contributo che la popolazione immigrata può offrire nel partecipare a sostenere lo sviluppo economico del proprio territorio, nell'alleviare i problemi causati dall'invecchiamento della popolazione e, conseguentemente, contribuire a sostenere il sistema di *welfare*, nell'apportare arricchimento in termini di diversità culturale.

Le prospettive che si delineano per una politica comune in tema di immigrazione tendono, pertanto, a svilupparsi intorno al contributo che l'immigrazione legale può apportare allo sviluppo socioeconomico della Unione; al coordinamento tra gli Stati membri e alla cooperazione con i paesi terzi; alla lotta contro l'immigrazione illegale.

Il contributo che l'immigrazione legale può apportare è legato alla definizione di regole chiare e trasparenti sui requisiti e le procedure per l'ingresso e il soggiorno nel territorio comunitario; alla valutazione dei bisogni del mercato del lavoro europeo per tutti i livelli di qualificazione e per i diversi settori; alla piena integrazione dei cittadini immigrati.

Il coordinamento tra gli Stati membri e la cooperazione con i paesi terzi richiedono un alto livello di solidarietà politica e operativa e una condivisione degli impegni tra gli Stati membri e l'Unione europea; un significativo investimento finanziario, in particolare, per far fronte alle situazioni specifiche delle frontiere esterne di determinati Stati membri; una strategia di partenariato e di cooperazione con i paesi terzi per aumentare le opportunità di mobilità legale e lottare contro i flussi illegali.

La lotta contro l'immigrazione illegale è legata ad una politica comune dei visti; alla gestione integrata delle frontiere esterne, salvaguardando l'integrità dello spazio *Schengen*; alla lotta contro l'immigrazione illegale e alla tratta degli esseri umani, aumentando la protezione e il sostegno verso le vittime di tratta; alla individuazione di misure efficaci di rimpatrio.

Questo sistema di *governance* per potersi attuare richiede, da un lato, un'azione coordinata che dovrà promuovere e sostenere il *mainstreaming* delle questioni migratorie nell'insieme delle politiche promosse e, dall'altro, delle modalità comuni di azione che dovranno manifestarsi nella definizione di obiettivi e indicatori comuni che potranno dare vita a quelli che vengono definiti "profili migratori nazionali" in grado di supportare le politiche migratorie unitarie e condivise tra gli Stati membri.

L'Unione europea, assumendo la *governance* delle politiche migratorie, non potrà che rafforzare lo spirito che ne ha promosso la nascita e che ne sostiene la stessa identità e cioè di promuovere politiche di sviluppo e, nel contempo, di solidarietà all'interno dei propri Stati membri.

### 4.3 Il Libro Verde *Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d'istruzione europei*

Nell'ultimo decennio l'Unione europea si è particolarmente impegnata a porre le basi di una politica comune in materia di immigrazione, orientamento avviato con il trattato di Amsterdam (maggio 1999) che fonda le basi politiche e giuridiche per una politica europea dell'immigrazione.

È nella Comunicazione del 2007 *Verso una politica comune di immigrazione*<sup>36</sup>, che la Commissione analizza i risultati ottenuti dal lavoro svolto in questi anni, sottolineandone i punti deboli e le lacune e rimarcando la necessità di adottare un quadro europeo, all'interno del quale il livello nazionale e quello dell'Unione si completino a vicenda. In tal modo, le esigenze di ogni Stato membro saranno salvaguardate e, al tempo stesso, la presenza di un coordinamento sopranazionale eviterà le incoerenze e promuoverà le opportunità economiche e le misure di integrazione, basate su solidarietà e condivisione degli oneri. In particolare, nella Comunicazione adottata lo scorso giugno *Una politica di immigrazione comune per l'Europa: principi, azioni e strumenti*<sup>37</sup>, la Commissione sottolinea come l'immigrazione non possa essere vista solamente come un problema, ma rappresenti un fattore importante per lo sviluppo della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e come una gestione adeguata dell'immigrazione sia un elemento essenziale della competitività dell'UE. L'immigrazione può infatti contribuire, in una certa misura, ad alleviare i problemi causati dall'invecchiamento della popolazione europea, può svolgere un ruolo cruciale nell'affrontare le future carenze di forza lavoro e nell'aumentare il potenziale di crescita e la prosperità dell'UE. Al di là del potenziale economico, l'immigrazione può inoltre arricchire le società europee anche in termini di diversità culturale; tale elemento positivo, però, può essere utilizzato soltanto grazie ad una integrazione nei paesi ospitanti, attraverso l'inserimento nel mercato del lavoro, l'inclusione sociale, l'istruzione, il dialogo interculturale e la gestione delle diversità anche in ambiente lavorativo.

L'istruzione è quindi uno dei punti nodali per favorire l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi ed è proprio per questo che oggi i sistemi educativi europei si trovano a dover affrontare la sfida di rispondere efficacemente alle implicazioni che un numero sempre più importante di alunni immigrati comporta. La presenza significativa del numero di giovani di contesto migratorio è infatti una realtà oramai consolidata in molti paesi dell'area europea - in alcuni di essi come ad esempio l'Irlanda, l'Italia e la Spagna il numero si è triplicato o addirittura quadruplicato negli ultimi anni - e non può non portare ad un riadattamento dei sistemi educativi, che devono essere in grado di accogliere le specifiche esigenze di tali alunni.

L'inserimento in un contesto diverso dal proprio e la diversità linguistica e culturale si traducono per i ragazzi immigrati in difficoltà di apprendimento che portano quasi certamente all'insuccesso scolastico, con importanti conseguenze sociali.

<sup>36</sup> Commissione delle Comunità europee, *Verso una politica comune d'immigrazione*, COM (2007) 780 del 05/12/2007.

<sup>37</sup> Commissione delle Comunità europee, *Una politica comune d'immigrazione*, cit.

Ed è quindi verso questo *target* che la Commissione europea ha focalizzato il proprio impegno, sostenendo un ampio lavoro di ricerca, per arrivare ad identificare gli elementi che generano problematicità nell'istruzione dei figli di migranti in condizioni socio-economiche sfavorevoli e per tentare di trovare misure positive da adottare. Già nel 1994, infatti, la Commissione aveva sottolineato i rischi sociali legati a simili questioni, che possono condurre a disparità sociali, segregazione culturale, esclusione e conflitti interetnici.

Il Libro Verde *Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d'istruzione europei*<sup>38</sup> presentato dalla Commissione lo scorso luglio 2008, rappresenta quindi l'esito di tale attività; esso si basa sui dati degli studi PIRLS e PISA<sup>39</sup>, sull'analisi di un nutrito numero di documenti, prodotti da esperti e organismi internazionali attivi nel campo della ricerca sociale, che esaminano la scolarizzazione e l'integrazione degli alunni immigrati nei sistemi educativi, e sul lavoro svolto da un gruppo di esperti di Stati membri che si sono confrontati sull'argomento.

La ragione alla base dell'adozione del documento è il già citato incremento della presenza di alunni immigrati nei sistemi educativi europei, che pur rappresentando al tempo stesso una sfida e un'opportunità per le politiche educative, sta creando rilevanti problemi in termini di esiti formativi. Le indagini svolte a livello nazionale e internazionale mostrano, come è ormai noto, che esistono differenze molto accentuate e spesso prolungate nel tempo tra i risultati scolastici degli studenti autoctoni e quelli di coloro che provengono da famiglie straniere; infatti, anche a parità di condizione economica e sociale, gli immigrati soffrono di deficienze scolastiche maggiori, dovute a cause diverse, spesso legate alla perdita del valore delle conoscenze possedute. Ancora più preoccupante è il *trend* in atto in alcuni paesi nei quali gli studenti immigrati di seconda generazione ottengono *performance* peggiori della generazione precedente, ad indicare che il divario sociale tra immigrati e nativi si va ampliando con il passare del tempo. Inoltre, sembra anche acuirsi il fenomeno della segregazione determinata dalla concentrazione di immigrati nelle scuole situate in specifiche zone, che in tali scuole porta ad una diminuzione delle iscrizioni dei ragazzi con situazioni sociali migliori e, in generale, all'abbassamento della qualità formativa, accrescendo in modo ancora più evidente la disparità tra le scuole.

È indubbio che la migrazione influenzi l'istruzione, poiché l'immissione in sistemi educativi diversi dal proprio crea negli allievi oggettive difficoltà di adattamento e di comprensione, anche semplicemente rispetto al funzionamento e alle regole; a questo si sommano poi gli ovvi problemi linguistici e culturali.

Il possesso delle competenze linguistiche da parte degli studenti è condizione essenziale per un proficuo inserimento scolastico; al tempo stesso tale competenza è necessaria anche nelle famiglie d'origine, perché in caso contrario si ostacolerebbe la comunicazione tra genitori e insegnanti e sarebbe impossibile per i ragazzi trovare in famiglia un sostegno all'apprendimento.

<sup>38</sup> Commissione delle Comunità europee, *Libro Verde. Migrazione e mobilità: le sfide e le opportunità per i sistemi d'istruzione europea*, COM (2008) 423 del 03/07/2008.

<sup>39</sup> Studio Internazionale PIRLS, *Progress in International Reading Literacy Study*, 2006 e Ocse/PISA, *Programme for International Student Assessment*, 2006.



Un altro aspetto problematico è quello legato alle aspettative e alle aspirazioni che famiglie e comunità straniere hanno nei confronti dell'istruzione e della formazione. Studi svolti a livello nazionale e internazionale mostrano come esista in generale una trasmissione intergenerazionale dello svantaggio scolastico, vale a dire che spesso le aspirazioni formative dei genitori influiscono sul percorso scolastico dei figli; nel caso di alunni di origine immigrata tali aspettative sono inoltre influenzate anche da aspetti culturali propri dei diversi gruppi etnici e ciò, soprattutto in presenza di una situazione sociale ed economica precaria, può portare ad uno svilimento dell'importanza dell'istruzione, con ripercussioni anche nelle generazioni successive. È necessario quindi, attraverso politiche mirate, rendere consapevoli le famiglie e le comunità di immigrati dell'importanza che l'istruzione e la formazione hanno per una loro migliore integrazione nel paese ospitante. In considerazione quindi della complessità della situazione è importante che i paesi si impegnino con misure e strategie che si focalizzino sull'insegnamento degli allievi immigrati e riducano il *gap* esistente. L'impatto che le scelte dei governi hanno sul fenomeno è notevole: un'analisi svolta nei paesi dell'Unione sugli esiti degli studenti figli di immigrati della stessa origine, mostra che essi variano a seconda del paese ospite e che quindi la struttura del sistema educativo, il rapporto tra l'istituzione scolastica e gli allievi immigrati, ma soprattutto le modalità di approccio al problema da parte delle istituzioni, influenzano i risultati scolastici di questi ultimi.

È certo che le variabili che sembrano maggiormente pesare sul successo scolastico sono quelle legate a condizioni di povertà e di appartenenza a gruppi svantaggiati, ma è anche vero che l'uscita precoce dai percorsi formativi può essere determinata anche da sistemi educativi non sufficientemente in grado di garantire risultati dell'apprendimento indipendenti dall'ambiente socioeconomico e dagli altri fattori che causano svantaggio nell'individuo. Per questa ragione i governi europei sono impegnati in un ampio lavoro di revisione dei propri sistemi educativi al fine di renderli più equi ed efficienti<sup>40</sup>. Ad oggi valutare l'impatto delle misure e delle azioni fin qui introdotte è abbastanza complesso e in alcuni casi anche prematuro; ciò che sembra essere comunque particolarmente efficace è l'approccio metodologico al problema di tipo comprensivo, vale a dire una strategia globale che interessi tutti i livelli e i segmenti del sistema educativo e che eviti iter formativi discontinui e caratterizzati da insuccesso. Alcune specifiche misure adottate in molti paesi intervengono sui diversi aspetti della scolarizzazione di allievi immigrati e sembrano essere efficaci per migliorare l'equità dei sistemi educativi, come ad esempio l'acquisizione della lingua del paese ospitante, l'apprendimento della lingua d'origine, il sostegno economico e scolastico, l'insegnamento integrato, l'insegnamento interculturale, il coinvolgimento delle famiglie e delle comunità di appartenenza. Da non tralasciare inoltre l'importanza della formazione degli insegnanti, che devono ricevere sia una corretta preparazione che li renda capaci di gestire la diversità, sia gli strumenti per combattere la segregazione nell'educazione.

<sup>40</sup> Commissione delle Comunità europee, *Comunicazione della Commissione sull'efficienza ed equità nei sistemi di istruzione e formazione*, COM (2006) 481 del 08/09/2006.

A livello europeo quindi, con l'adozione del Libro Verde, la Commissione ha inteso aprire un dibattito su quali possono essere le strategie nazionali e comunitarie da attuare, le misure da adottare per l'istruzione dei ragazzi provenienti da contesti migratori ed il ruolo dell'Unione europea in merito alle azioni che possono influenzare, direttamente o indirettamente, le politiche degli Stati membri in materia. Le riflessioni che perverranno alla Commissione verranno analizzate ed utilizzate per la produzione di un documento che tratterà le linee per una futura cooperazione tra gli Stati membri.

## 4.4 Rilancio dei temi della non discriminazione e pari opportunità per tutti

Nell'ultimo decennio, il principio di eguaglianza ha assunto un posto centrale nel processo di integrazione europea, dando luogo a significativi interventi sia sul piano normativo che sul piano delle politiche e delle azioni comunitarie.

È una vera "svolta" quella che si registra con l'introduzione del principio di eguaglianza tra i principi fondamentali del trattato di Amsterdam, e con la scelta di dedicarvi un apposito "capo" nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza nel 2000. Il principio, innanzitutto, passa da un riconoscimento implicito, o parziale (come era ancora nei trattati istitutivi della Comunità e dell'Unione europea) ad una formalizzazione piena. In secondo luogo, risulta declinato in tutte le sue diverse sub-accezioni: come eguaglianza giuridica, come divieto di discriminazioni, come pari opportunità.

Nel trattato di Amsterdam, la questione egualitaria emerge in tutta la sua complessità. Il principio viene ribadito in modo trasversale in diversi punti del trattato: l'art. 2 colloca la "parità tra uomini e donne" tra i compiti della Comunità (subito dopo la promozione di "uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile" e di "un elevato livello di occupazione e di protezione sociale"); l'art. 3, comma 2 proclama il carattere strategico dell'obiettivo della eliminazione delle "inuguaglianze" e della promozione della "parità tra uomini e donne"; l'art. 12 ribadisce il divieto di discriminazioni in base alla nazionalità (già sancito all'art. 7 del trattato di Roma); l'art. 13 introduce il principio di non discriminazione con riferimento ad una casistica che si direbbe esaustiva delle possibili ipotesi di "pregiudizio" (sesso, razza, origine etnica, religione, convinzioni personali, handicap, tendenze sessuali); l'art. 137 attribuisce alla Comunità il compito di "sostenere e completare l'azione degli Stati membri" nel campo della "parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro"; l'art. 141 ribadisce ed estende il principio della parità di trattamento (già sancito dal precedente art. 119 del trattato di Roma), introduce una "clausola di salvaguardia" per le cosiddette azioni positive adottate dagli Stati membri, e soprattutto prevede la possibilità di adottare con provvedimenti comunitari "misure che assicurino l'applicazione del principio di pari opportunità".

In sostanza, il trattato adotta una visione dinamica dell'eguaglianza e delle strategie per perseguirla: l'eguaglianza si presenta come "principio guida" delle politiche comunitarie; come traguardo di una vera e propria "lotta"; come finalità da perseguire attraverso uno strumentario articolato, fatto di interventi, "provvedimenti opportuni", misure specifiche.

Una linea che sembra ribadita dal ratificando trattato di Lisbona, che all'art. 2 prescrive che «l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e le protezioni sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni»; e che all'art. 21 stabilisce che «l'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale».

La questione egualitaria, peraltro, non è rimasta a livello di mera declamazione dei trattati, ma si è tradotta in normative secondarie di grande rilievo. Basti pensare al peso assegnato agli obiettivi dell'inclusione sociale e delle pari opportunità nei regolamenti e nelle politiche perseguite attraverso i Fondi strutturali. Come pure ai tentativi della Commissione europea di sperimentare e adottare strumenti di analisi e di misurazione degli impatti degli investimenti pubblici sugli aspetti sociali ed equitativi dello sviluppo.

L'intervento comunitario ha manifestato un notevole dinamismo, soprattutto, sul terreno della normativa antidiscriminatoria. Tra il 2000 e il 2006 si sono susseguite, con ritmo incalzante, ben cinque direttive: la direttiva 2000/43/CE (sul divieto di discriminazioni basate sulla razza e sull'origine etnica); la direttiva 2000/78/CE (sulle discriminazioni fondate su religione, convinzioni personali, handicap, età, tendenze sessuali); la direttiva 2002/73/CE (sulle discriminazioni fondate sul genere nel mercato del lavoro); la direttiva 2004/113/CE (che introduce il divieto di discriminazioni fondate sul genere nei contratti di scambio di beni e servizi); la direttiva 2006/54/CE (riforma della disciplina delle discriminazioni fondate sul genere nei rapporti di lavoro).

Questo complesso quadro normativo potrebbe completarsi con l'approvazione della recente proposta di direttiva del Consiglio, presentata dalla Commissione europea il 2 luglio 2008, che mira a estendere il divieto alla discriminazione fondata sulla religione e le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (COM (2008) 426), completando il quadro giuridico sui temi della discriminazione e applicando il principio della parità di trattamento anche al di fuori dell'occupazione. Infatti, mentre la direttiva 43 del giugno 2000 attua il principio della parità di trattamento fra le persone, indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, in otto campi (condizioni di accesso all'occupazione e al lavoro, accesso a tutti i tipi di orientamento e formazione professionale, occupazione e condizioni di lavoro, affiliazione e attivismo in organizzazioni sindacali o datoriali, protezione sociale, prestazioni sociali, istruzione, accesso a beni, servizi e alla loro fornitura, incluso l'alloggio), la direttiva 78 del novembre 2000, che invece si riferisce alle discriminazioni in materia di religione o convinzioni personali, handicap, età, tendenze sessuali, limita il campo di applicazione solo ai primi quattro punti della direttiva n. 43/2000. La nuova direttiva dovrebbe estendere il campo di applicazione agli altri quattro.

Al di là dei limiti tecnici, pur presenti nel complesso intervento normativo comunitario, l'attivismo delle istituzioni comunitarie segnala l'intenzione di mantenere costantemente presenti nella propria agenda le sfide provenienti dalla trasformazione della società europea in una società multietnica, multiculturale, plurale; un'intenzione ben motivata dalla scelta di fare del 2008 l'Anno europeo del dialogo interculturale. Si è voluto dare continuità all'idea che c'era dietro l'Anno europeo delle pari opportunità per tutti (2007), la cui realizzazione implica il passaggio obbligato «dalla multiculturalità come dialogo tra culture per il rispetto reciproco all'interculturalità come contaminazione di valori, idee, prospettive per attuare un progetto comune di convivenza civile e sociale»<sup>41</sup>. Sono obiettivi di ampio respiro, che muovono dalla consapevolezza che lo sviluppo della cittadinanza

<sup>41</sup> G. Spagnuolo (a cura di), *Il magico mosaico dell'interculturalità*, Milano, Franco Angeli, 2007.

europea, basato su valori comuni di libertà, equità, solidarietà, democrazia, ecc., richiede una appropriata strategia in particolare in campi quali quello dell'educazione, della formazione, della cultura.

L'ordinamento italiano, almeno dal punto di vista legislativo, si è uniformato ai nuovi orientamenti comunitari realizzando il pieno recepimento delle nuove normative antidiscriminatorie.

Com'è noto, la legislazione italiana conosceva già l'istituto dell'azione antidiscriminatoria, soprattutto nell'ambito dei rapporti di lavoro, già a partire dallo Statuto dei lavoratori del 1970, che aveva introdotto il divieto di discriminazione per motivi sindacali, poi esteso alle discriminazioni fondate su motivi politici, religiosi, razziali, di lingua o di sesso (L. 903/1977).

La normativa antidiscriminatoria si era progressivamente estesa e perfezionata, soprattutto con riferimento alle discriminazioni fondate sul genere (L. 125/1991).

La prima ipotesi di estensione dei divieti di discriminazione al mercato dei beni e dei servizi (incluso l'alloggio) viene introdotta nella normativa in materia di immigrazione, anticipando il successivo orientamento comunitario. L'art. 41 della L. 40/1998, ora art. 43 del *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero* (D.Lgs. 286/1998, come modificato dalla L. 189 del 30 luglio 2002) inseriva già tra le ipotesi di «atto di discriminazione» il comportamento di «chiunque imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire beni o servizi offerti al pubblico ad uno straniero soltanto a causa della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità», nonché quello di «chiunque illegittimamente imponga condizioni più svantaggiose o si rifiuti di fornire l'accesso all'occupazione, all'alloggio, all'istruzione, alla formazione e ai servizi sociali e socio-assistenziali allo straniero regolarmente soggiornante in Italia soltanto in ragione della sua condizione di straniero o di appartenente ad una determinata razza, religione, etnia o nazionalità».

Successivamente all'emanazione delle direttive sopra citate, la normativa italiana è ritornata sul punto con un'apposita normativa di recepimento della direttiva 2000/43/CE, il D.Lgs. 215/2003 e della direttiva 2000/78/CE, il D.Lgs. 216/2003.

La normativa antidiscriminatoria nazionale si arricchisce ancora negli anni successivi: con il D.Lgs. 145/2005 (in materia di discriminazioni di genere); con la L. 67/2006 (in materia di discriminazioni relative ai disabili); con il Codice di parità approvato con il D.Lgs. 198/2006; e, più di recente, con il recepimento della direttiva 2004/113/CE che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura, realizzata con il D.Lgs. 196/2007.

Si tratta di un quadro normativo composito e non privo di contraddizioni, che dimostra tuttavia la volontà del legislatore italiano di mettersi in linea con gli orientamenti comunitari e di fornire agli operatori giuridici, ai soggetti privati e alle loro articolazioni organizzative un corpo consistente di norme, azioni, strumenti per contrastare il sempre più diffuso fenomeno delle discriminazioni.

La questione che si pone oggi, soprattutto nel contesto italiano, non è tanto quella dell'adeguamento del nostro sistema alle direttive europee, quanto piuttosto di una verifica relativa alle compatibilità sistemiche del nuovo quadro normativo e al suo grado di effettività e di implementazione.

Al momento, in realtà, le potenzialità del nuovo diritto antidiscriminatorio risultano quasi inesplorate. A fronte di un fenomeno, la cui consistenza è difficile da misurare, ma che è facile percepire come in crescita, non è dato riscontrare un ricorso significativo agli strumenti forniti dalle nuove normative.

È anzi da evidenziare come si tratti di un apparato normativo scarsamente conosciuto, non soltanto dalle potenziali vittime di comportamenti discriminatori, ma dagli stessi operatori che potrebbero contribuire alla sua implementazione: dagli ordini forensi agli studi legali di associazioni, compreso quelle sindacali, impegnate nella difesa delle categorie a rischio di discriminazione che la normativa è volta a tutelare.

Occasionali e quantitativamente poco consistenti (salvo eccezioni, peraltro di alta qualità) sono persino i contributi scientifici sul tema, che vedono spesso assenti interi comparti della dottrina giuridica.

La questione antidiscriminatoria trova, in qualche misura, maggiore attenzione da parte degli organismi pubblici istituiti *ad hoc* nel corso dell'ultimo ventennio: dai Consiglieri e dalle Consigliere di parità (che hanno competenza in materia di discriminazioni di genere nel mercato del lavoro), all'UNAR (Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali, che ha competenza in materia di discriminazioni per razza ed etnia).

Nel complesso, tuttavia, si deve registrare uno scarto considerevole tra un intervento legislativo, che ambisce ad essere puntuale e incalzante, ed una applicazione quasi irrilevante.

Le ragioni della difficoltà di dare piena attuazione alla normativa antidiscriminatoria sono molteplici:

- a. La disciplina è articolata per tipologie differenti di soggetti a rischio di discriminazione, il che favorisce solo a prima vista un approccio più attento alle specificità delle diverse categorie sociali (donne, immigrati, cittadini di razza ed etnia minoritarie, appartenenti a differenti professioni di fede religiosa, diversamente abili, ecc.). La segmentazione e differenziazione delle tutele rischia, in realtà, di introdurre un elemento di incertezza e di problematicità quando colui o colei che si ritiene vittima di discriminazione deve inquadrare con correttezza la propria situazione nella fattispecie adatta (il che avviene soprattutto nelle ipotesi delle cosiddette discriminazioni multiple). Si pensi al differente trattamento cui al momento può essere sottoposto un musulmano ariano rispetto ad un musulmano arabo: nei rapporti di scambio di beni e servizi, mentre quest'ultimo può, comunque, invocare la discriminazione su base etnica, il primo non potrebbe invocare quella su base religiosa, anche se nella pratica è verosimile che un eventuale comportamento discriminatorio (ad esempio nell'accesso all'alloggio) possa essere provocato in entrambi i casi dalla professione religiosa.
- b. La redazione tecnica delle discipline di recepimento delle direttive comunitarie non ha attuato quel necessario sforzo di coordinamento tra la dizione comunitaria e il sistema interno, nonché tra le stesse normative che si sono succedute nell'ultimo quinquennio, rendendo così spesso complicato lo sforzo degli interpreti e, dun-

que, scoraggiando l'iniziativa dei privati che volessero far ricorso alle azioni antidiscriminatorie.

- c. Un'azione di contrasto del fenomeno discriminatorio affidato prioritariamente all'iniziativa dei privati (ossia alla loro propensione ad attivare il sistema giurisdizionale) esige la diffusione di una spiccata sensibilità e di una cultura adeguate a tale modalità operativa, sia da parte dei singoli che del sistema giudiziario. Non a caso il sistema statunitense - che da oltre un quarantennio pratica tale sistema di tutela - affida le controversie in materia di discriminazione ad organismi appositi, con poteri paragiurisdizionali. Esige comunque, altresì, che l'azione dei privati si inserisca in un contesto più vasto di politiche e di interventi atti a prevenire il proliferare di una conflittualità interpersonale, destinata ad avere un impatto negativo sulla stessa applicabilità delle norme in questione.
- d. La novità dell'approccio comunitario presuppone che si faccia chiarezza sul concetto stesso di discriminazione, al fine di evitare di confondere qualsiasi comportamento percepito come pregiudizievole o dannoso con una discriminazione in senso proprio.

La sfida imposta dal nuovo diritto antidiscriminatorio è particolarmente alta ed esige da parte dei pubblici poteri un impegno considerevole.

- Si tratta, innanzitutto, di svolgere un'azione costante di **monitoraggio** del fenomeno e di diffusione della conoscenza degli strumenti a disposizione dei privati. Occorre, in particolare, una continua rilevazione ed analisi dei principali fattori che si pongono all'origine dei diversi comportamenti discriminatori, e la costruzione di banche dati che forniscano dati statistici, cui possano attingere gli operatori giuridici per motivare adeguatamente il ricorso alla via giurisdizionale e le decisioni in ordine alla effettiva sussistenza del rilievo discriminatorio.
- Occorre, altresì, elaborare i necessari **correttivi alla disciplina attualmente vigente**, per superarne contraddizioni ed aporie.

Finora il legislatore nazionale ha preferito procedere recependo volta per volta i diversi atti normativi di matrice comunitaria, eludendo le diverse occasioni che gli si sono presentate, sia per rendere omogenee le diverse definizioni di discriminazione, sia per unificare gli ambiti operativi dei diversi interventi.

Il tema della disomogeneità degli ambiti operativi costituisce, certamente, il più delicato banco di prova del profondo iato attualmente presente tra iperfetazione normativa e disapplicazione di fatto della disciplina antidiscriminatoria. Uno iato estremamente rischioso nel medio periodo, in quanto favorisce la sensazione di impotenza delle vittime di comportamenti discriminatori, che pur essendo titolari di diritti solennemente proclamati e assistiti da garanzie formali, sembrano continuare a non godere di una tutela piena ed effettiva di tali diritti.

È questa, del resto, la preoccupazione che ha spinto, da ultimo, la Commissione europea a presentare la citata proposta di direttiva del Consiglio (COM(2008) 426), che mira ad estendere alle discriminazioni fondate sulla religione, sulle convinzioni personali, sulla disabilità, sull'età e sull'orientamento sessuale, l'ambito operativo già previsto per le discriminazioni fondate sulla razza o l'etnia e sul genere. La questione ri-

guarda in particolar modo il settore dell'accesso ai beni e servizi offerti al pubblico (compreso il settore immobiliare).

La scelta di rendere omogenei i campi di intervento delle azioni antidiscriminatorie per tutti i fattori di rischio rilevanti per l'ordinamento europeo potrebbe, almeno in parte, contribuire a risolvere due questioni di fondo: da un lato, il complicato rebus delle discriminazioni multiple; dall'altro, gli eventuali "vuoti" di tutela determinati dal mancato coordinamento di discipline che si succedono nel tempo. Laddove, infatti, gli ambiti operativi delle diverse azioni antidiscriminatorie finisse per coincidere, si semplificherebbe l'intero percorso giudiziale delle vittime di discriminazione.

Sarebbe, tuttavia, opportuno cogliere l'occasione di quest'ultima proposta per provare ad unificare la complessa stratificazione di discipline che continuano a contenere talune dizioni differenziate e che lasciano, dunque, larghi margini di incertezza.

- Va segnalata, infine, la necessità di non considerare esaustiva la via dell'azione giurisdizionale, quale strumento di contrasto del fenomeno discriminatorio. Si tratta, infatti, di uno strumento idoneo a prevenire e contrastare quei comportamenti abusivi e prevaricatori che gli operatori pubblici o gli operatori economici possono porre in atto, quali conseguenze prioritariamente di pregiudizi culturali o ideologici.

Insieme alla promozione della strategia giurisdizionale (il cui successo è comunque affidato all'iniziativa individuale o delle organizzazioni collettive legittimate), è necessario lo sviluppo di più complesse e sofisticate politiche pubbliche in grado di agire "a monte" delle molteplici cause dei fenomeni discriminatori.

Per perseguire l'obiettivo indicato dall'Unione europea di assumere la promozione dell'eguaglianza quale "strumento essenziale" della coesione sociale, della crescita economica e della competitività del sistema europeo, si rendono necessari, da un lato, la costruzione di **programmi di azione** specifici, mirati ai singoli fattori di rischio, dall'altro, lo sviluppo dell'**insieme delle politiche pubbliche** (con particolare riferimento a quelle sostenute dai Fondi strutturali) volte alla promozione dell'occupazione e della sicurezza sul lavoro, all'innalzamento dei tassi di attività, allo sviluppo dei servizi di cura delle persone, all'abbattimento delle barriere architettoniche.



# capitolo 5

## Programmi e iniziative comunitarie: dai risultati alle potenzialità di trasferimento

### 5.1 Leonardo nel quadro del nuovo Programma *Lifelong Learning*

Il Programma settoriale Leonardo da Vinci, integrato nell'articolata struttura del Programma di Apprendimento Permanente 2007-2013, ha concluso le procedure di valutazione e selezione di candidature presentate a valere su due delle sette scadenze annuali; con tutti i limiti della dimensione temporale dell'esperienza, è possibile e soprattutto opportuno sviluppare una serie di riflessioni finalizzate ad una migliore comprensione del dispositivo e del ruolo che gioca a supporto delle strategie europee e nazionali per lo sviluppo, il miglioramento e l'innovazione dei sistemi di formazione professionale in Europa.

La prima riguarda la profonda differenza tra il contesto di implementazione del Programma tra il primo anno di attuazione e il secondo.

Si è avuto modo - in diverse sedi - di sottolineare quanto, a fronte di una certa continuità rispetto a contenuti e obiettivi generali rispetto al periodo di programmazione immediatamente precedente, il Programma puntasse anche ad efficaci "discontinuità": semplificazione amministrativa, incremento dell'integrazione tra *training providers*, forte curvatura degli investimenti verso il trasferimento, la valorizzazione e la valutazione, piuttosto che sulle sperimentazioni.

Le procedure di valutazione e selezione previste, l'architettura in programmi settoriali arricchita da azioni centralizzate, un nuovo, dichiarato, impegno al coinvolgimento di attori del mercato del lavoro (essenzialmente le Parti sociali, ma anche - e soprattutto - le imprese), il ricorso a nuovi sistemi di controllo primari e secondari, hanno rappresentato nel primo anno una vera e propria rottura di schemi e paradigmi consolidati a seguito di una storia e di una tradizione più che decennale nel campo dei Programmi comunitari.

Il Programma di Apprendimento Permanente, ma più ancora Leonardo da Vinci, "impattano" nel 2007 sui sistemi dell'istruzione e della formazione professionale nei diversi Stati membri con una consuetudine gestionale e progettuale che, pur soffrendo spesso della limitatezza delle risorse, del peso percepito come preponderante ed eccessivamente oneroso della componente amministrativa e procedurale rispetto a quella più contenutistica, della concorrenza e del clima competitivo - piuttosto che della concorrenzialità e della cooperazione -, era stata alla base del raggiungimento di una serie di obiettivi significativi ed originali.

Creazione, sviluppo e consolidamento di reti nazionali e transnazionali; crescita e diversificazione delle competenze del capitale umano degli organismi partecipanti (da non trascurare, ad esempio, quelle relative alle tecnologie della comunicazione o alle abilità e conoscenze linguistiche); interessanti esperienze di scambio e mobilità di mediatori dell'apprendimento provenienti da contesti diversi (scuole, agenzie formative, università, ma anche aziende, organizzazioni di categoria, amministrazioni pubbliche); la spinta e il supporto di sperimentazioni rilevanti rispetto a tematiche critiche e cardine quali la trasparenza delle qualifiche e delle competenze, il riconoscimento dei crediti formativi, gli standard di qualità dell'offerta formativa; la creazione di opportunità di mobilità transnazionale per gruppi a rischio di esclusione o per fasce della popolazione europea per le quali l'accesso a questa opportunità è - *de facto* o *de iure* - impedito od ostacolato: sono solo alcuni esempi dei risultati che hanno giustificato la scelta di attivare la nuova generazione di programmi comunitari tra i quali il *Lifelong Learning Programme* (LLP).

Ma questa "irruzione", tanto attesa nella sua sostanza, quanto inattesa nella sua forma e nelle sue procedure, nel 2007 trova i sistemi relativamente preparati.

Si manifestano in modo significativo fenomeni di inammissibilità formale delle candidature, precedentemente spariti o rari; le "alleanze" e le relazioni tra promotori e strutture di assistenza tecnica subiscono incrinature, per la generalità delle domande degli uni e per la altrettanto generalità delle risposte degli altri; il rapporto tra misure centralizzate e decentrate sembra limitarsi allo scambio di informazioni piuttosto che essere centrato su elaborazione di strategie complesse, integrate e funzionali; la semplificazione sembra "fare più rima" con mancata determinazione di regole piuttosto che su regole più precise e sostanziali.

In questo contesto, nel nostro Paese la domanda di partecipazione non cala in modo significativo; si attesta anzi su valori analoghi alla media degli anni precedenti. È la qualità della progettazione, soprattutto in merito ai criteri della rilevanza e pertinenza rispetto all'obiettivo generale e specifico di ogni Misura, a non essere pienamente soddisfacente. Lo scarto di qualità tra i progetti approvati e quelli non ammessi a finanziamento è molto più notevole e profondo rispetto al passato.

L'Azione del Trasferimento dell'Innovazione, ad esempio, ha attratto una quantità di candidature che - a buon diritto - sarebbero state considerate di eccellente qualità solo l'anno prima, quando l'obiettivo era quello di sperimentare e produrre innovazione, ma che, confrontate con i nuovi obiettivi e finalità, risultano essere completamente o prevalentemente non pertinenti.

Analogo destino per un gran numero di progetti candidati a valere sull'Azione della Mobilità transnazionale, concepiti utilizzando l'approccio e la logica del programma precedente e, perciò, spesso non rispondenti ai nuovi standard procedurali e di qualità.

Una riflessione importante riguarda l'**innovatività** delle proposte progettuali 2007. Le candidature esplorano modalità attuative, perseguono obiettivi e si sviluppano all'interno di determinati settori senza produrre apprezzabili rotture di continuità con il passato. Ciò è dovuto essenzialmente, e in via di prima ipotesi esplicativa, ad una serie di fattori.

Il **primo** riguarda la sostanza dell'azione. Sintetizzando, è oggettivamente difficile produrre innovazione nello svolgimento di un'azione che non presenta particolare complessità

attuativa e che, di fatto, appare fortemente codificato. Le aspettative dei beneficiari e degli organismi di invio, ad esempio, appaiono chiare, e difficilmente si assiste ad un ragionamento più articolato su meta-obiettivi o effetti-risultati inattesi o *spin off* in sede di progettazione. Le stesse attività preparatorie o propedeutiche seguono schemi di provata efficienza e funzionalità, così come i sistemi di valorizzazione o “tracciamento” delle esperienze sono ormai concentrati sulla previsione di utilizzo del dispositivo *Europass*. Il **secondo** consiste nel fatto che la domanda di mobilità transnazionale non trova sponde nelle politiche e negli investimenti nazionali e, di conseguenza, il Programma Leonardo da Vinci si configura come la più importante - se non l'unica - possibilità di risposta disponibile: ciò impedisce una distribuzione di compiti che, idealmente, dovrebbe vedere un Programma comunitario con risorse limitate concentrarsi sull'esplorazione di nuove piste di lavoro, e le politiche e le risorse nazionali impegnate a fornire risposte più a “regime”.

Un **terzo** elemento è dato dalla non ammissibilità di costi relativi alla vera e propria progettazione della candidatura, con la conseguenza di non poter contare su progetti che non siano, come nella maggior parte dei casi, “riedizioni” di iniziative precedenti. Appare evidente che la Misura della Mobilità sconta un limite importante, consistente nella ancora inadeguata capacità di rendere complementari e interfunzionali, oggi come nelle passate programmazioni, le Misure della Mobilità stessa e della produzione di sperimentazioni (ex Progetti Pilota e attuali Progetti di Sviluppo dell'Innovazione).

Un Programma, ricapitolando, implementato in tempi troppo ristretti per poter trasferire tutta l'innovazione di cui è portatore; senza poter contare quasi fino alla scadenza del bando di idonea documentazione di supporto (basti pensare al ritardo con il quale sono state diffuse Guide e Note per la progettazione e la rendicontazione); con una serie di obiettivi quantificati da raggiungere fin dai primi mesi di attuazione e, quindi, attivato “sotto pressione”.

Le difficoltà sperimentate nel comprendere le differenze esistenti rispetto alla precedente programmazione - e che si erano particolarmente evidenziate in sede di valutazione dell'ammissibilità delle candidature 2007 - hanno stimolato, nel 2008, l'attivazione di una serie di contromisure al livello europeo, che modificano consistentemente il contesto attuativo.

La più significativa è la scelta di ritornare alla struttura pluriennale dei bandi, ossia alla definizione di un insieme di obiettivi generali e operativi, declinati in priorità di intervento specifiche, validi per un periodo di tre anni, mantenendo aperta la possibilità di avanzare candidature su scadenze annuali e di procedere ad eventuali variazioni rispetto alle priorità.

Si tratta di una soluzione che comporta rischi e vantaggi. In Leonardo da Vinci 2000-2006, infatti, era stato possibile rilevare come, non avendo adeguato sistematicamente i contenuti delle priorità annuali e avendole, al contrario, confermate anno dopo anno, la progettualità risentiva di mancanza di innovazione e di polarizzazioni eccessive delle candidature su determinate tematiche, accompagnata da frammentazione dell'interesse su altre.

D'altro canto, non modificare troppo spesso le “regole del gioco” aveva avuto come positiva conseguenza lo sviluppo di una familiarizzazione migliore con aspetti legati alla tecnicità progettuale, riducendo consistentemente il fenomeno della mancata ammissibilità e della limitata rilevanza dei progetti rispetto agli obiettivi. Inoltre, dal punto di vi-

sta della correttezza e della qualità progettuale, un effetto positivo è stato riscontrato nella crescita della consapevolezza, da parte dei partenariati, rispetto al momento opportuno nel quale presentare la propria proposta, legando la scelta di partecipare al bando all'acquisizione delle maggiori competenze organizzative e conoscenze piuttosto che ad una scadenza non opportunamente preparata.

Il Bando 2008, quindi, è stato predisposto per essere valido nei contenuti generali per almeno un triennio (2008-2010) e sono state definite 6 priorità per la scadenza 2008.

Da un confronto con quelle del Bando 2007, emerge una certa continuità nel mettere a fuoco direttrici specifiche di lavoro.

### **Bandi Leonardo 2007 e 2008. Confronto priorità**

Priorità 2007	Priorità 2008
1. Qualità dei sistemi	1. Formazione formatori
2. Formazione formatori	2. Qualità dei sistemi e delle prassi formative
3. E-learning contenuti innovativi	3. Trasparenza delle qualifiche e delle competenze
4. Trasferimento crediti F.P.	4. Formazione adulti
5. Validazione apprendimento non formale e informale	5. Sviluppo competenze gruppi a rischio
	6. Sviluppo dei contesti di apprendimento

Negli ultimi anni, dunque, la maggior parte delle risorse è stata finalizzata a supportare azioni a supporto della Strategia di Lisbona, finanziando interventi volti a migliorare la qualità dei sistemi, incrementando le competenze dei formatori o supportando i sistemi educativi e formativi nell'individuazione di strumenti e metodi per rendere trasferibili competenze e qualifiche dei cittadini europei.

Nel 2008 è il *focus* sull'apprendimento degli adulti a rappresentare la vera novità in termini di area sulla quale sperimentare la capacità dei partenariati nel rintracciare prodotti e risultati utilizzabili per azioni di trasferimento o per ulteriori attività di sviluppo o, ancora, nell'organizzare programmi di mobilità transnazionale, supportati da un impegno significativo di risorse per questa tipologia di beneficiari.

### **Le nuove Misure nel Programma settoriale Leonardo da Vinci: al via i Partenariati transnazionali e le Visite preparatorie**

La seconda importante novità registrata nel 2008 è costituita dall'avvio di due nuove linee di Azione: i Partenariati transnazionali e le Visite preparatorie.

In realtà, non si tratta di Misure di intervento particolarmente innovative in termini di finalità generali e modalità attuative. Nei Programmi settoriali *Comenius* e *Grundtvig*, ad esempio, migliaia di progetti afferenti l'una e l'altra sono stati già finanziati nel 2007 e, nella passata programmazione 2000-2006 di *Socrates*, erano già presenti e attive.

Senza entrare in una descrizione più tecnica, è opportuno chiarire che, in Leonardo da Vinci, i Partenariati transnazionali e le Visite preparatorie rappresentano, soprattutto, una

opportunità i cui benefici prevedono una serie di importanti ricadute sui sistemi nazionali e locali dell'offerta formativa:

- un ampliamento delle reti corte e lunghe di cooperazione tra attori nazionali e transnazionali
- un rafforzamento delle reti esistenti, con l'obiettivo della loro stabilizzazione e, quindi, il passaggio da una fase di scambio e confronto a quella della concezione e dell'attivazione di attività "in dimensione europea" fin dall'inizio
- una "sprovincializzazione" delle Strutture che compongono l'offerta di istruzione e formazione e formazione professionale, non solo in termini di apertura e ampliamento del catalogo di contenuti e di metodologie, ma anche - e soprattutto - sul piano culturale
- un incremento delle competenze relazionali, comunicative e, non ultime, linguistiche degli operatori appartenenti ai diversi organismi partecipanti alle Partnership o organizzatori di Visite preparatorie
- un innalzamento della qualità delle candidature già in sede di progettazione, attraverso l'adozione di modelli di programmazione partecipata e cooperativa resi possibili dalla disponibilità delle risorse *ad hoc* messe a disposizione da entrambe queste nuove linee di intervento
- la riduzione dei rischi derivanti dalla necessità di individuare *partner* potendo contare solo su *database* o informazioni molto generiche e di primo livello che le strutture di assistenza tecnica utilizzano per supportare i promotori nella costruzione delle reti.

Secondo le regole del Programma di Apprendimento Permanente, sono i singoli Stati che aderiscono al Programma a determinare il valore delle sovvenzioni globali con le quali finanziare questa tipologia di progetti.

Nel caso italiano, i finanziamenti previsti nel Piano di Funzionamento dell'Agenzia Nazionale che si configura anche come documento di programmazione (e nel quale precipitano anche le definizioni degli obiettivi quantificati e della ripartizione delle risorse sulle diverse Misure) sono stati - nel 2008 - pari a:

- euro 1.200.000 per la Misura Partenariati transnazionali
- euro 600.000 per la Misura Visite preparatorie.

### **Considerazioni finali e prospettive per l'implementazione del Programma nel 2009**

Nel complesso, risultano già impegnati nel nostro Paese circa 40 milioni di euro finalizzati a sostenere, prioritariamente, progetti di Mobilità transnazionale e di Trasferimento dell'Innovazione.

Per il 2009, anche se il dato non è ancora definitivo, le risorse utilizzabili dovrebbero attestarsi su circa 23-24 Meuro (per contributi su Mobilità, TOI, Visite preparatorie e Partenariati transnazionali).

Occorre rilevare che, nel quadro delle Azioni di Mobilità, dei Partenariati e dei Progetti di Trasferimento dell'Innovazione del Programma settoriale Leonardo da Vinci, le Autorità nazionali possono stabilire priorità aggiuntive, ad esempio relativamente ad ambiti tematici, paesi di destinazione, ecc.

Rispetto a quest'ultima eventualità, l'Italia fino ad oggi non ha ritenuto necessario identificare piste di lavoro prioritarie, integrative rispetto a quelle comunitarie, mentre permane una situazione di forte distanza tra l'ambiziosità degli obiettivi del programma e la disponibilità delle risorse investite; ciò determina una grande difficoltà nella gestione dei processi di selezione e valutazione delle candidature e, soprattutto, come conseguenza dei tassi di soddisfazione limitati nella diffusione delle opportunità del programma, problemi di "immagine" del LLP.

È il caso di ricordare che l'Italia è un Paese che assorbe una importante proporzione delle risorse del Programma, ridistribuendole a promotori selezionati tra un numero di candidature assolutamente più elevato rispetto a quello reclutato da paesi di pari o superiori dimensioni: se, da un lato, ciò costituisce un indicatore di successo della diffusione del Programma, dall'altro, le operazioni di selezione sono notevolmente più onerose e la delicatezza dei processi valutativi è significativamente più elevata rispetto ad altri paesi. Un ricambio piuttosto limitato dei promotori ha portato come conseguenza un livello di specializzazione tecnica nella predisposizione della candidatura, di fatto rendendo meno evidenti le differenze tra "progetti buoni" e "progetti scritti bene".

Nonostante grandi passi siano stati compiuti nella definizione degli obiettivi e nella loro quantificazione, resta ancora molto elevato il livello di genericità utilizzato nella declinazione delle priorità di intervento e nella descrizione degli obiettivi specifici e operativi; ciò comporta il permanere di una difficoltà nel misurare l'impatto effettivo del Programma.

Infine, la spesso richiamata complementarità tra Programma di Apprendimento Permanente e altri dispositivi (primo fra tutti, quello dei Fondi strutturali) appare ancora più un esercizio di logica piuttosto che una modalità di lavoro adottata e operativa.

Appare dunque importante avviare una riflessione sulle prospettive di implementazione del Programma, finalizzata all'individuazione di piste di lavoro e priorità di intervento nel breve e medio periodo.

Il ruolo di Leonardo, e più generalmente del Programma di Apprendimento Permanente, che ne giustifica la concezione e l'implementazione, è quello di agire a supporto delle strategie e delle politiche chiaramente evidenziate e corredate di obiettivi definiti e quantificati; il rischio che si corre è quello del depotenziamento di questi dispositivi dovuto ad una implementazione formale e non sostanziale, non capace di reificare e tradurre in azioni e risultati quanto, in modo coraggioso e innovativo, è stato scritto nella relativa decisione istitutiva.

## 5.2 I principi di *Equal* nel nuovo Fondo sociale europeo

I documenti strategici dell'attuale programmazione comunitaria utilizzano e raccomandano alcuni principi mutuati dalla programmazione precedente ed in particolare dall'iniziativa *Equal*, conclusasi nel giugno 2008. "Partenariato", "*mainstreaming*", "cooperazione transnazionale" sono alcune delle parole d'ordine transitate direttamente dalla pratica dei progetti *Equal* nel Fondo sociale, circa 3.200 progetti in Europa dei quali quasi 700 solo in Italia, realizzati da altrettanti partenariati di sviluppo. In questi, i diversi soggetti coinvolti hanno avuto la possibilità di sperimentare modalità di coinvolgimento, funzionamento e gestione dei rapporti partenariali e di partecipare alla *governance* del territorio. Grazie al partenariato, ad esempio, il Terzo settore, le piccole cooperative e le onlus hanno acquisito riconoscimento istituzionale e aumentato la loro "credibilità", le amministrazioni locali hanno sperimentato modalità di lavoro più flessibili, le imprese si sono accostate al mondo dello svantaggio con rinnovata consapevolezza e sensibilità sul tema della responsabilità sociale; gli stessi beneficiari degli interventi sono diventati protagonisti attivi dell'ideazione, attuazione e gestione degli interventi a loro destinati.

Nella nuova programmazione il regolamento 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo ancora dunque «una realizzazione efficace ed efficiente degli interventi del FSE... [ad] una buona *governance* e un partenariato fra tutti gli attori territoriali e socioeconomici interessati»<sup>42</sup> e fornisce una duplice interpretazione del principio di *partnership*:

- come meccanismo per garantire, appunto, la *governance* dei sistemi e a tale proposito invita gli Stati membri ad assicurare il coinvolgimento delle Parti sociali e un'adeguata consultazione e partecipazione degli altri portatori di interessi al livello territoriale più appropriato nella preparazione, implementazione e monitoraggio del sostegno del Fondo (art. 5)
- come modalità di lavoro all'interno dei progetti sostenuta dal Fondo, che promuove partenariati, patti e iniziative tramite la creazione di reti di soggetti interessati quali Parti sociali e organizzazioni non governative, a livello transnazionale, nazionale, regionale e locale al fine di promuovere riforme nei settori dell'occupazione e dell'integrazione nel mercato del lavoro (art. 3). Nell'ambito dell'obiettivo Convergenza, il regolamento prevede, inoltre, che una percentuale delle risorse del fondo stesso sia destinata ad azioni di potenziamento del *capacity building* degli attori del territorio, alla loro messa in rete, al rafforzamento del dialogo sociale e al sostegno di attività intraprese congiuntamente dalle Parti sociali (art. 5).

In entrambe le accezioni, comunque, il partenariato non è inteso come fine a se stesso ma come lo strumento deputato a migliorare la competitività dei territori e la qualità della vita delle persone che li abitano, e il suo contributo si lega sempre più alla capacità di at-

<sup>42</sup> Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, *Regolamento (CE) n. 1081/2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante l'abrogazione del Regolamento n. 1784/1999*, G.U.U.E. L 210 del 31/07/2006.

tivare percorsi di *mainstreaming* che mirano al rinnovamento dei modelli e degli strumenti nei settori dell'occupazione e dell'inclusione nel mercato del lavoro nell'ottica del *benchmarking* e della costruzione delle politiche europee.

A proposito del *mainstreaming*, al di là dei risultati raggiunti *Equal* ha comunque introdotto e sviluppato presso gli operatori del Fondo sociale europeo un linguaggio comune sulle diverse, possibili declinazioni del termine e, dunque, sulle diverse modalità di attuazione in rapporto al contesto: orizzontale, quando promuove il trasferimento e la contaminazione di approcci e pratiche di lavoro verso operatori e attori del territorio; verticale, quando opera per l'adozione dei risultati più significativi delle sperimentazioni nelle politiche e nei sistemi; di genere, per l'integrazione sistematica nelle politiche delle priorità e dei bisogni delle donne e degli uomini al fine di promuoverne le pari opportunità.

I principi e le pratiche di successo di *Equal* continuano inoltre a rappresentare un'indicazione per la progettazione esecutiva dei programmi nazionali e regionali di FSE.

Il modello di *governance* multilivello e centrato sul principio di sussidiarietà sperimentato in *Equal* per la realizzazione condivisa del Programma tra Ministero del Lavoro e Regioni/Province autonome, guida la gestione dei rapporti partenariali nell'attuale fase di programmazione 2007-2013.

Tutti i POR hanno articolato l'approccio di *partnership* sul territorio sulla base delle linee guida del QSN e prevedono il coinvolgimento del partenariato a livello regionale, provinciale e locale. I POR non intervengono in merito ai principi di costruzione delle relazioni partenariali, ma sul loro funzionamento. Nelle Regioni in cui l'approccio di *partnership* è più sviluppato, come nel caso della Regione Emilia Romagna, i partenariati che partecipano alla programmazione sono regolati da norme regionali che ne definiscono la composizione, gli ambiti di intervento e le modalità di funzionamento e di coinvolgimento sino alla restituzione agli *stakeholder* dei risultati raggiunti in termini di buone prassi sviluppate. In altri casi, quali quello della Regione Friuli Venezia Giulia, sono previste espressamente forme di incoraggiamento e coinvolgimento di soggetti quali Parti sociali e organismi del Terzo settore.

Un altro principio cardine di *Equal* - la cooperazione transnazionale - ha rappresentato uno strumento trasversale per promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base comunitaria, con l'intento di contribuire alla qualità e all'efficacia delle politiche del lavoro e ai loro processi di riforma. In *Equal* la transnazionalità non è stato solo un adempimento obbligatorio, ma una reale opportunità per intrecciare relazioni e collaborazioni con altri paesi che nel tempo si sono consolidate e ampliate. In relazione alla nuova programmazione, la cooperazione transnazionale e interregionale è divenuta in Italia Asse di intervento nei Programmi Operativi e risulta ampliata sia per il numero di attori coinvolti e di attività realizzate sia per la maggiore flessibilità dei programmi, delle condizioni di ammissibilità e delle procedure di gestione. Il regolamento 1081/2006 assegna agli Stati membri e alle Regioni il compito di promuovere e sostenere la cooperazione transnazionale nelle aree di *policy* identificate per gli interventi FSE quali l'adattabilità, le politiche del mercato del lavoro, l'inclusione sociale, il capitale umano, il rafforzamento delle pubbliche amministrazioni, mentre alla Commissione europea spetta principalmente il ruolo di facilitatore di processo (*broker*), con



l'obiettivo di favorire la nascita di reti, stimolare scambi di esperienze, in un'ottica di apprendimento reciproco, e registrare le innovazioni.

Dunque, le reti tematiche rappresentano lo strumento identificato dalla Commissione e dagli Stati membri per trasferire, condividere e valorizzare i risultati del precedente periodo di programmazione e costituiscono il vettore di apprendimento e capitalizzazione a sostegno della SEO nel FSE 2007-2013. La cooperazione tra Stati e Regioni si realizza attraverso lo scambio di informazioni, la validazione e il trasferimento di buone prassi e l'identificazione di soluzioni comuni attraverso il coinvolgimento di amministrazioni, Parti sociali e organizzazioni. Lo sviluppo della dimensione internazionale delle politiche dell'educazione, dell'istruzione, della formazione e del lavoro attraverso la cooperazione sia di carattere istituzionale sia con gli attori dei sistemi di altri paesi, nonché la mobilità di operatori, studenti, lavoratori e imprenditori, intende promuovere la trasferibilità dell'innovazione e delle conoscenze e consentire l'adozione di innovazioni nei relativi sistemi. In tal senso la creazione di *network* tra i paesi dell'Unione europea ha l'obiettivo di attivare tavoli di confronto per creare un circolo virtuoso di accrescimento dei saperi e delle conoscenze.

Un esempio di successo è rappresentato dal *network* di *Equal* dedicato al *Sound planning management*, di cui il Ministero del Lavoro tramite l'Isfol è stato capofila e che ha aggregato attori istituzionali del Fondo sociale europeo intorno all'approccio metodologico del *Project Cycle Management* (PCM), generando un incremento sia nella capacità di programmazione sia nell'*empowerment* istituzionale. La comunità di pratiche ha messo a disposizione della nuova fase di programmazione prassi e strumenti di progettazione, un ambiente tecnologico di comunicazione e condivisione<sup>43</sup>, un modello metodologico formativo ed una comunità di esperti ed operatori, attraverso la quale sviluppare nuove iniziative. Nel 2008 questo progetto è stato segnalato come buona pratica della programmazione 2000/2006 dal Valutatore indipendente europeo e incluso dal Ministero della Funzione Pubblica tra i 100 progetti migliori realizzati dalla Pubblica amministrazione.

---

<sup>43</sup> ([www.soundplanning.eu](http://www.soundplanning.eu)).



sezione 2  
| lavoro



# capitolo 1

## Mercato del lavoro: la situazione e le prospettive

### 1.1 Quadro di sintesi dei principali andamenti

#### Scenario macroeconomico

Dopo circa un quadriennio di ritmi di crescita sostenuti, nella seconda metà del 2007 l'economia mondiale ha cominciato a rallentare la sua corsa (pur mantenendo una dinamica positiva), per effetto degli squilibri sui mercati finanziari e delle tensioni sui prezzi delle materie prime. Il rallentamento medio globale è però il riflesso della frenata nelle economie sviluppate<sup>1</sup>, mentre il *trend* rimane crescente nei paesi in via di sviluppo.

L'andamento del PIL in Italia riflette la dinamica delle economie sviluppate, mantenendo, però, un differenziale negativo di crescita, rispetto alla media dell'area Euro, che si attesta, tra il 2005-2007, nell'ordine di un punto percentuale. Nel 2007 il tasso di crescita del PIL italiano è pari a 1,5%, contro l'1,8% dell'anno precedente. A fronte di una crescita più lenta, in Italia l'aumento dell'occupazione appare più marcato rispetto alla media UE, sebbene rallenti anch'esso nel 2007 (+1%, contro il +1,7% del 2006).

L'incremento è determinato dall'aumento di occupazione alle dipendenze (+1,5%), mentre quella indipendente registra una flessione rispetto all'anno precedente (-0,3%).

Corrispondentemente alla crescita si continua a registrare una dinamica piuttosto debole della produttività del lavoro (+0,3%), tanto da consentire di assegnare alla maggiore occupazione il ruolo di principale determinante della crescita del prodotto.

Tutto questo sembrerebbe descrivere un modello di sviluppo delle imprese italiane caratterizzato da una maggiore intensità del fattore lavoro rispetto a quello delle imprese europee, e da un conseguente indebolimento dei profili di produttività.

Per quanto, l'esame del rapporto tra Unità di lavoro standard (Ula - Unità di lavoro annuali) e occupati<sup>2</sup> sembrerebbe evidenziare una contraddizione intrinseca al sistema: il rapporto si mantiene superiore ad 1 (valore che indica l'equivalenza tra un occupato e un'unità di lavoro standard) fino al 2005, ad indicare una quantità di lavoro impiegata nel sistema su-

---

<sup>1</sup> Fmi, *World Economic Outlook Housing and the Business Cycle*, 2008 ([www.imf.org/external/pubs/ft/wed/2008/oi/index.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wed/2008/oi/index.htm)).

<sup>2</sup> Istat, *Contabilità nazionale*, Roma, Istat, 2008.

periore al numero di occupati, ma costantemente decrescente, fino ad invertirsi nel 2005. L'entità del fenomeno sembra, peraltro, incidere anche sul contenimento della dinamica retributiva: secondo la Banca d'Italia, infatti, il monte retributivo cresce, in termini nominali, nel 2007, del 3,4% (ma decisamente meno del 5,5% del 2006) e questo in ragione del rallentamento dei redditi unitari.

Non mancano, però, segnali di ristrutturazione di parti del sistema. Da un lato si registra un lieve incremento delle dimensioni medie d'impresa, che converge lentamente con la media europea (dal 1999 al 2005 la dimensione media d'impresa si riduce in Europa da 6,8 a 6,5 addetti, mentre in Italia cresce passando da 3,7 a 3,9 addetti)<sup>3</sup>, dall'altro si assiste ad un'accelerazione delle cessazioni di imprese, che indicherebbe un processo di "distruzione creativa" in atto nel sistema, caratterizzato dall'espulsione delle imprese meno produttive e dalla riallocazione di quote di produzione verso quelle migliori già presenti o di nuova costituzione. Queste ultime sembrerebbero caratterizzarsi per una maggiore capacità di realizzare significative innovazioni nelle strategie aziendali, con impiego di forza lavoro più qualificata, rinnovo della gamma dei prodotti, investimenti sul marchio e internazionalizzazione della produzione e della rete di fornitori. L'attuale fase di aggiustamento si caratterizza, peraltro, per una marcata eterogeneità di *performance* tra imprese, dal momento che i tassi di crescita medi annui del valore aggiunto e della produttività del lavoro risultano più elevati al crescere della dimensione d'impresa e al ridursi della quota di operai sul totale della forza lavoro impiegata<sup>4</sup>.

In ogni caso l'Istat<sup>5</sup> stima in poco più del 20% del totale la quota di imprese con le migliori *performance* produttive (ovvero con livelli di redditività e produttività del lavoro superiori alla media del settore di appartenenza), mentre ancora 1 impresa su 4 evidenzia livelli inferiori alla media, tanto in termini di produttività quanto in termini di redditività. Nel confronto con gli altri paesi dell'UE, si nota come l'Italia registri, nel 2004, un costo del lavoro orario (22,99 €) sensibilmente inferiore alla media UE 15 (25,04 €) e consistentemente al di sotto dei valori che sperimentano Francia (28,80 €) e Germania (28,10 €). Rispetto alla dinamica retributiva, invece, quella italiana è in assoluto la più contenuta, tanto nell'area Euro, quanto nelle principali economie sviluppate<sup>6</sup>. Tra il 2000 e il 2006, le retribuzioni reali nette, in Italia, rimangono sostanzialmente stazionarie (+0,1%), e addirittura flettono lievemente quelle lorde (-0,1%)<sup>7</sup>. Nello stesso periodo le retribuzioni reali nette crescono del 6% in Francia, di 5,7% in Germania e di 0,4% in Spagna. Addirittu-

<sup>3</sup> Eurostat, *European business facts and figures*, 2007.

<sup>4</sup> Per approfondimenti si veda: *La struttura produttiva e le politiche strutturali*, in Banca d'Italia, *Relazione annuale. Presentata all'assemblea ordinaria dei partecipanti. Anno 2007*, Roma, Banca d'Italia, 2008, cap. 10.

<sup>5</sup> *Il sistema delle imprese*, in Istat, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2007*, Roma, Istat 2008, cap. 2.

<sup>6</sup> Dati Ocse.

<sup>7</sup> La retribuzione presa in considerazione è quella media annua lorda pro capite di un lavoratore medio del settore privato extra-agricolo. La retribuzione netta pro capite è ottenuta sottraendo alla lorda i contributi previdenziali a carico del lavoratore e le imposte sul reddito (inclusendo gli assegni familiari o altre forme di sostegno al reddito familiare).

ra a due cifre l'incremento delle retribuzioni reali nette nel Regno Unito (+11%), mentre le stesse crescono del 4,4% negli USA e dell'1,5% in Giappone.

In termini di costo del lavoro e dinamica retributiva, quindi, l'Italia mostra un vantaggio comparativo rispetto alle principali economie europee, che sembra fornire un significativo contributo alla sua maggiore capacità di "resistere" alle pressioni competitive sul commercio internazionale.

Nell'insieme le nostre imprese mantengono una buona capacità di penetrazione e le nostre esportazioni si confermano stabili o in crescita in particolare verso i mercati più dinamici e ricettivi come, ad esempio, quello russo. La quota di esportazioni italiane, sul complesso di quelle dei paesi dell'Unione economica e monetaria (UEM) rimane, infatti, stabile nella componente delle vendite dirette all'interno dell'area con una quota che, dal 2005, si mantiene al livello del 10,8% del totale, mentre cresce lievemente la componente delle esportazioni dirette ai paesi extra UEM (nel 2007 la variazione è risultata pari +10% rispetto all'anno precedente)<sup>8</sup>.

Osservando l'incidenza delle componenti della domanda aggregata sulla dinamica del PIL nelle principali economie dell'area Euro<sup>9</sup>, si nota come per l'Italia, al pari della Germania, il contributo maggiore all'incremento del PIL venga fornito dalla domanda estera. Una disamina delle componenti della domanda interna rivela, nel nostro Paese, la debolezza tanto dei consumi quanto degli investimenti, entrambi, peraltro, in rallentamento nel 2008.

Il quadro che ne emerge è quello di un Paese che conserva ancora rilevanti debolezze strutturali del sistema produttivo, in particolare dovute alla forte incidenza, sulla struttura produttiva, delle imprese di piccole e piccolissime dimensioni, che ancora basano larga parte della propria capacità competitiva sui costi (malgrado i segnali di ristrutturazione citati), investendo poco sull'innovazione. Emblematici, da questo punto di vista, i dati sulle spese in ricerca e sviluppo diffusi dall'Eurostat, che mostrano come nel 2005 (ultimo anno disponibile per un confronto con le altre economie europee) il contributo al totale fornito dalle imprese private era, in Italia, circa il 50,5% a fronte del 69,4% della Germania e del 63,6% dei paesi dell'area Euro. Il *deficit* di spesa in ricerca e sviluppo, rispetto alla media UE, sembra essere spiegato interamente dal differenziale nella spesa privata, poiché l'incidenza, sul totale nazionale di questa tipologia, della quota pubblica (17,7% Stato, cui si aggiunge un 30,3% delle Università, nella stragrande maggioranza pubbliche) è decisamente superiore alla media europea (14,7% Stato, nell'area Euro, più un 20%, circa, speso dalle università).

Emerge anche il profilo di un Paese con una marcata dipendenza dall'estero, tanto nell'approvvigionamento di materie prime, in particolare energetiche (come, del resto, fisiologico per un'economia di trasformazione quale la nostra), quanto nei mercati di sbocco per la sua produzione. Proprio la riduzione della quota dei prodotti energetici, scesa al 16,4% per la flessione nei relativi costi sul valore delle importazioni, ha contenuto nel 2007 la di-

<sup>8</sup> Dati Eurostat.

<sup>9</sup> *Bollettino economico della Banca d'Italia*, n. 53/2008.

namica di queste ultime - cresciute del 4,4% - al di sotto della crescita delle esportazioni, il che ha permesso il ritorno ad un saldo positivo della bilancia commerciale italiana.

Nel quadro internazionale di forte rallentamento della crescita<sup>10</sup> c'è da attendersi un rallentamento anche della domanda per le nostre esportazioni.

Al contempo, l'aumento dei costi dei prodotti energetici e dei prodotti alimentari favorirà il perdurare di pressioni inflazionistiche che rischiano di avere rilevanti ripercussioni, tanto sull'aumento dei costi di produzione, quanto sulla domanda per consumo. A fronte dell'ulteriore pressione dei costi sulla redditività delle imprese e del quadro internazionale di difficoltà, non c'è da attendersi, peraltro, nemmeno un miglioramento delle aspettative degli operatori economici e, quindi, una ripresa degli investimenti.

L'economia italiana rischia di risentire della debolezza della congiuntura internazionale ed attestarsi su livelli di crescita pressoché nulli (le ultime previsioni per il 2008 stimano, infatti, solo uno 0,1% di incremento del PIL) con potenziali ripercussioni anche sulla dinamica dell'occupazione.

In questo contesto sarebbero opportune misure anticicliche di sostegno alla domanda interna, in particolare alla componente dei consumi, attraverso l'aumento del reddito disponibile delle famiglie. In questo senso, i termini del dibattito corrente e ipotesi di intervento sul costo del lavoro potrebbero rappresentare un utile strumento.

Nel medio-lungo termine pare comunque auspicabile un miglioramento strutturale della capacità competitiva del sistema produttivo, grazie ad una "riduzione della dipendenza" complessiva del sistema dalla competitività di costo e alla spinta verso una maggiore innovazione di prodotto. Ciò contribuirebbe a migliorare l'efficienza del sistema, favorendo crescite del valore aggiunto e recuperi di produttività, permettendo la creazione di margini sufficienti ad incrementare la remunerazione del fattore lavoro, senza rischiare di innescare indesiderate dinamiche inflazionistiche e, ricostruendo in questo modo, le condizioni per un sostegno stabile alla domanda interna per consumo.

### **Principali andamenti dell'occupazione**

La crescita dei livelli occupazionali in Italia è continuata anche nel 2007: rispetto all'anno precedente il numero degli occupati è aumentato dell'1% superando i 23 milioni e raggiungendo così il massimo storico. L'andamento dei tassi di variazione dell'occupazione, tuttavia, mostra chiari segnali di rallentamento che riflettono una crescita dell'economia ormai prossima allo zero. Fa eccezione il 2006, anno in cui il tasso di variazione è stato il più elevato dal 2000 (1,9%), trainato da una breve ripresa della dinamica del PIL. Tali andamenti mostrano una maggiore e più immediata reattività della domanda di lavoro al ciclo economico resa possibile dal ricorso alle forme flessibili di lavoro: questa circostanza fa supporre, in un quadro macroeconomico di stagnazione, l'arresto imminente del ciclo espansivo dell'occupazione.

<sup>10</sup> Dopo la diffusione dei dati sul secondo trimestre del 2008, tanto l'Ocse quanto la CE hanno rivisto al ribasso tutte le previsioni, ipotizzando una crescita media europea solo pari 1,3%, contro il già debole 1,7% stimato nei mesi precedenti.



Nonostante la positiva dinamica occupazionale, il nostro Paese continua però a presentare un tasso di occupazione di molto inferiore alla media dei paesi dell'Unione europea e di quelli dell'Eurozona ed ancora molto lontano dagli obiettivi di Lisbona: nel 2007 il tasso di occupazione delle persone tra 15 e 64 anni si attestava al 58,7% per l'Italia, al 65,4% per la media UE e al 65,7% per la media dei paesi dell'area Euro. Anche considerando l'insieme dei paesi con struttura economica analoga a quella italiana, quali quelli "mediterranei" (secondo la classificazione di Esping-Andersen, la Grecia, il Portogallo e la Spagna, oltre naturalmente all'Italia), il nostro Paese fa registrare il valore del tasso di occupazione più basso in tutti gli anni compresi fra il 2000 e il 2007.

Sul tasso di occupazione dell'Italia molto pesa quello delle Regioni meridionali, che è al 46,5%, mentre il Nord-Est e il Nord-Ovest presentano tassi superiori alla media europea (67,6% e 66% rispettivamente), a sottolineare il perdurante (e anzi crescente, se si considera l'evoluzione dell'indicatore negli ultimi anni) dualismo dell'economia e del mercato del lavoro italiani. Tale dualismo lo si evince anche dall'analisi di altri indicatori di offerta di lavoro: la debole crescita dell'occupazione nel Mezzogiorno nel periodo 2000-2007 (+4,7% contro il +9,9% del Nord-Ovest, il +8,9% del Nord-Est e addirittura il +16,8% del Centro), legata alla prolungata stagnazione dell'economia meridionale, ha senz'altro contribuito alla riduzione della disoccupazione, tuttavia una quota di persone, di gran lunga superiore alla media nazionale, ha preferito smettere di cercare lavoro. Nel 2000-2007 la disoccupazione nelle Regioni meridionali si è infatti ridotta del 44%, contro il 29,6% nel Nord-Est, il 19,2% nel Nord-Ovest e il 26,4% nel Centro, con una contrazione del tasso di disoccupazione di circa otto punti percentuali. Ciononostante nel 2007 il Mezzogiorno presenta un tasso di disoccupazione (11%) quasi doppio rispetto a quello medio nazionale (6,1%) e ancora molto distante da quello registrato nelle altre ripartizioni territoriali (3,8% nel Nord-Ovest, 3,1% nel Nord-Est e 5,3% nelle Regioni del Centro). Gli andamenti descritti hanno senza dubbio favorito l'emergere di un effetto di "scoraggiamento" nell'offerta di lavoro nel Meridione superiore alla media nazionale e a quella di ogni altra ripartizione territoriale: nel Mezzogiorno, nel periodo considerato, la percentuale di quanti preferiscono collocarsi nell'area dell'inattività è cresciuta dell'8,1%, superando i dieci milioni individui, mentre nelle Regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est l'incremento è stato di appena lo 0,3% e l'1,7%, rispettivamente. Si può comunque supporre, in considerazione anche delle stime diffuse periodicamente dall'Istat sul lavoro non regolare, che parte dell'inattività meridionale celi, in realtà, forme di lavoro nero.

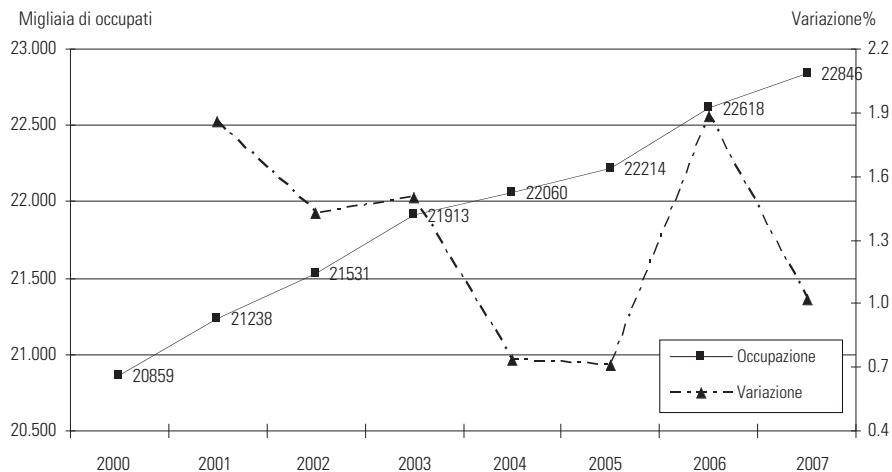
La crescita occupazionale è trainata dunque dalla *performance* delle Regioni Centro-Settentrionali e riguarda in particolare la componente femminile: come per tutti gli anni in esame, fatta eccezione per il 2005, il tasso di crescita dell'occupazione è stato più elevato per le donne, sebbene si registrino segnali di rallentamento della dinamica occupazionale femminile più accentuati di quella registrata invece per gli uomini. L'accresciuta presenza femminile nel mercato del lavoro italiano, tuttavia, non è associata ad una posizione di maggior forza: le donne continuano a rappresentare una delle componenti deboli del mercato del lavoro, come mostra la loro ridotta presenza relativa tra gli occupati (sono donne solo il 39,5% del totale), che si riflette in tassi di occupazione molto più ridotti rispetto a quelli maschili. Nel 2007, a fronte di un tasso di occupazione (calcolato per la popolazio-

ne di 15 anni e più) del 45,9%, quello femminile si attesta solo al 35%. Inoltre, nonostante la disoccupazione si sia ridotta drasticamente tra il 2000 e il 2007 e il tasso di disoccupazione sia sceso al 6% circa, quello femminile continua ad essere nettamente superiore a quello maschile, attestandosi nel 2007 al 7,9%, ovvero tre punti in più.

A confermare ulteriormente la debolezza delle donne sul mercato del lavoro italiano, sia in termini di accesso ad esso che di permanenza, si possono considerare le matrici di transizione per condizione lavorativa 2006-2007, che mettono in luce i tassi di permanenza nel mercato del lavoro e di transizione dalla disoccupazione all'occupazione o verso l'inattività. Rispetto all'anno precedente, infatti, nel 2007 il 90,7% delle donne permane nell'occupazione contro il 94,4% degli uomini, mentre solo il 26,4% di quante erano in cerca di lavoro risultano occupate, contro il 35,4% degli uomini in analoga situazione. Molto più diffusa sia tra le donne che tra gli uomini, invece, la presenza di "scozzaggiate", misurate dalle transizioni da disoccupazione ad inattività, ad indicare, ancora una volta, le diverse opportunità disponibili per i due collettivi: il passaggio verso l'inattività risulta più elevato per la componente femminile, tanto dalla condizione di disoccupazione quanto da quella di occupazione. Le donne inattive nel 2007, provenienti da una condizione di occupazione nell'anno precedente, sono il 7,6% (contro il 4,1% degli uomini), mentre quelle che provenivano da uno stato di disoccupazione sono ben il 44,4% (contro il 32,8% degli uomini). Quest'ultimo dato, letto in riferimento a quello analogo relativo al 2005-2006, mette in evidenza inoltre una crescente difficoltà, per le donne in cerca di lavoro (ma anche per gli uomini), a trovare un'occupazione: le donne provenienti da una condizione di disoccupazione, occupate nel 2006, erano infatti il 27,5% (contro il 26,4% del 2007), mentre quelle inattive, sempre nel 2006, erano il 43,3% (contro il 44,4% del 2007).

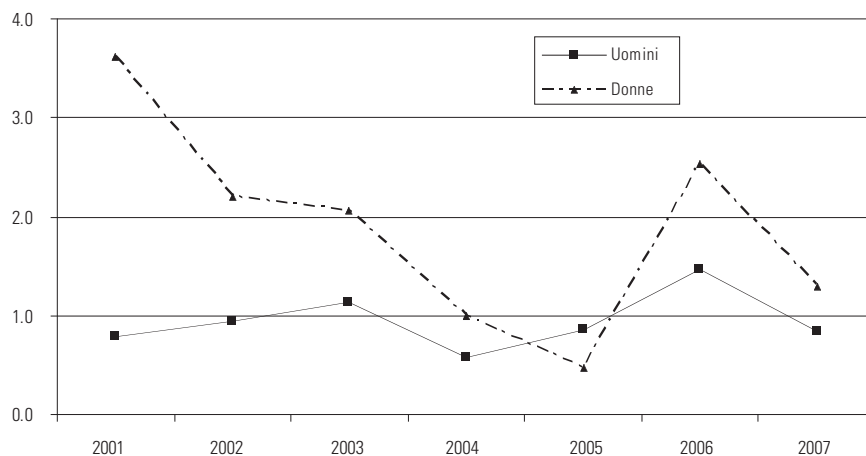
I giovani rappresentano un altro collettivo fortemente penalizzato dal mercato del lavoro italiano. I 15-24enni sono infatti soltanto il 6,4% del totale degli occupati e presentano gli indicatori peggiori di ogni altro gruppo di età: il tasso di disoccupazione è al 20,3% e quello di occupazione al 24,7%. Quest'ultimo si è ridotto, rispetto al 2000, del 4,8%. In crescita è invece il numero di inattivi, probabilmente perché, a fronte della scarsità di opportunità di lavoro e di un mercato del lavoro che richiede sempre maggiore specializzazione, molti sono quelli che si vedono costretti o preferiscono prolungare il periodo di studio e formazione per raggiungere un più elevato grado di occupabilità ritardando, pertanto, l'ingresso nel mercato del lavoro: il tasso di inattività dei 15-24enni è infatti passato dal 59,7% del 2000 al 69,1% del 2007. Anche tra i giovani sono le donne a trovare maggiori difficoltà: il tasso di occupazione femminile, tra i 15-24enni, è nel 2007 del 19,5%, contro il 29,6% degli uomini.

**Figura 1. Andamento dell'occupazione e del tasso di variazione, anni 2000-2007**



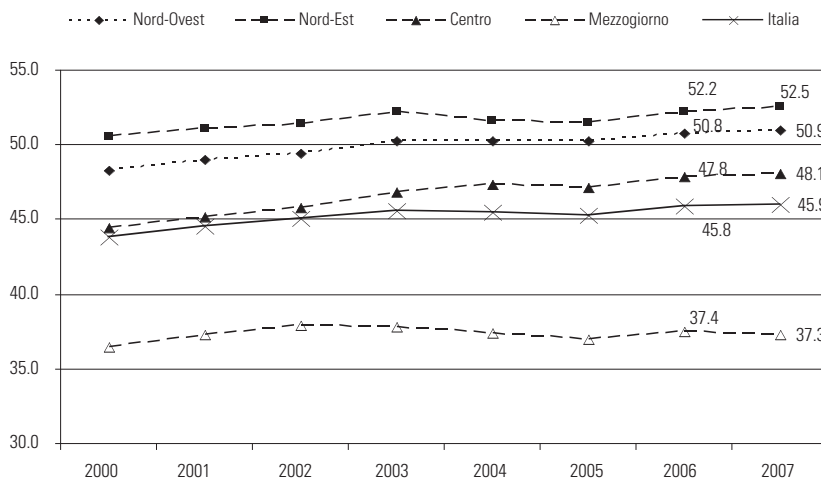
Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat - RCFL e RTFL (serie ricostruita)

**Figura 2. Tasso di crescita dell'occupazione in base al genere, anni 2000-2007**



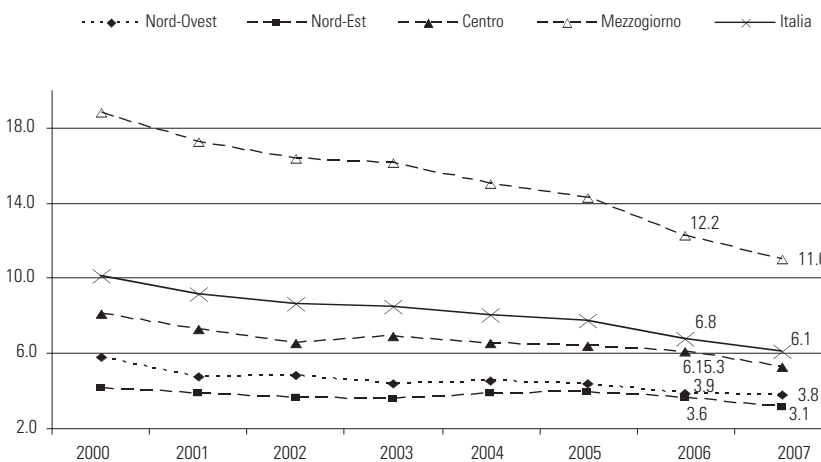
Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat - RCFL e RTFL (serie ricostruita)

**Figura 3. Tasso di occupazione per ripartizione territoriale, anni 2000-2007**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat - RCFL e RTFL (serie ricostruita)

**Figura 4. Tasso di disoccupazione per ripartizione geografica, anni 2000-2007**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat - RCFL e RTFL (serie ricostruita)

**Tabella 1. Occupati e tasso di occupazione per sesso ed età e variazione rispetto all'anno precedente, anno 2007 (v.a. e val. %)**

Età	Valori in migliaia		Variazione percentuale rispetto al 2006				Tasso di occupazione			
	Uomini	Donne	Uomini e Donne	Uomini	Donne	Uomini e Donne	Uomini	Donne	Uomini e Donne	
15-24	913	579	1.492	-3,5	-2,9	-3,2	29,6	19,5	24,7	
25-34	3.349	2.397	5.745	-1,8	-1,9	-1,8	81,0	59,0	70,1	
35-44	4.405	2.973	7.378	1,0	1,0	1,0	91,1	62,3	76,8	
45-54	3.541	2.299	5.840	2,8	4,6	3,5	89,3	56,9	72,9	
55-64	1.555	836	2.391	4,4	5,9	4,9	45,1	23,0	33,8	
65 e oltre	295	81	376	0,8	4,7	1,6	6,0	1,2	3,2	
<b>Totale</b>	<b>14.057</b>	<b>9.165</b>	<b>23.222</b>	<b>0,8</b>	<b>1,3</b>	<b>1,0</b>	<b>57,7</b>	<b>35,0</b>	<b>45,9</b>	

Fonte: Elaborazione Istat su dati Istat - RCFL

Tabella 2. Le transizioni nel e dal mercato del lavoro, anni 2006-2007 (valori in migliaia, composizione percentuale)

2006	2007				Totale	2007				Totale
	Occupato	In cerca di occupazione	Inattivo	Totale		Occupato	In cerca di occupazione	Inattivo	Totale	
<i>Totale</i>										
Occupato	21.463	362	1.263	23.088	93,0	1,6	5,5	100,0		
In cerca di occupazione	515	512	653	1.680	30,7	30,5	38,9	100,0		
Inattivo	1.201	628	24.102	25.930	4,6	2,4	92,9	100,0		
<i>Uomini</i>										
Occupato	13.212	204	573	13.989	94,4	1,5	4,1	100,0		
In cerca di occupazione	284	255	264	803	35,4	31,8	32,8	100,0		
Inattivo	554	262	8.825	9.641	5,7	2,7	91,5	100,0		
<i>Donne</i>										
Occupata	8.251	158	690	9.099	90,7	1,7	7,6	100,0		
In cerca di occupazione	231	257	390	878	26,4	29,3	44,4	100,0		
Inattiva	646	366	15.277	16.289	4,0	2,2	93,8	100,0		

Fonte: Panel Isfol su RCFL - Istat

**Tabella 3. Transizioni dallo stato di disoccupazione per sesso, anni 2005-2006 e 2006-2007 (val. %)**

	Uomini		Donne		Totale	
	2005-2006	2006-2007	2005-2006	2006-2007	2005-2006	2006-2007
Occupato	39,0	35,4	27,5	26,4	33,0	30,7
In cerca di occupazione	30,3	31,8	29,2	29,3	29,7	30,5
Inattivo	30,7	32,8	43,3	44,4	37,3	38,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Panel Istat su RCFL - Istat

### L'evoluzione della produttività del lavoro

In Italia, da oltre un decennio l'occupazione è cresciuta, seppure con tassi decrescenti, salvo temporanee battute d'arresto, raggiungendo nel 2007 il massimo storico di oltre 23 milioni di occupati. Il PIL ha contestualmente fatto rilevare tassi di crescita tra i più bassi nel gruppo degli Stati membri dell'Unione europea dell'area Euro<sup>11</sup> (in termini reali: Italia +1,5%; UE +2,3%).

La produttività del lavoro italiana, invece, segna il passo e decresce rispetto alle principali economie europee. Mostra deboli segnali di recupero nella fase più espansiva dell'economia europea a cavallo tra il 2004 e il primo semestre 2007 ma, a differenza di altri Stati europei, ciò non consente il recupero dei livelli precedenti.

I dati del monte ore lavorate comparate all'andamento del PIL mostrano nel periodo crescita e contrazioni differenti nelle loro rispettive dinamiche. Il PIL per ora lavorata nel raffronto con la media e con le maggiori economie europee (dati Eurostat), mostra un *trend* marcatamente discendente; a partire dal 2001 la produttività nel nostro Paese scende sotto la soglia della media UE, fatta pari a 100, confermando l'evoluzione del dato della produttività per occupato (Italia/UE: da 105/100 nel 1995 a 95/100 nel 2006).

Se si estende l'analisi al concetto di produttività degli altri fattori, la produttività del lavoro appare come una tra le variabili da mettere in relazione con la competitività del sistema produttivo in generale. I dati Ocse su PIL, costo e produttività del lavoro, accumulazione di capitale e *Multi Factor Productivity* (MFP)<sup>12</sup>, consentono l'esercizio su quat-

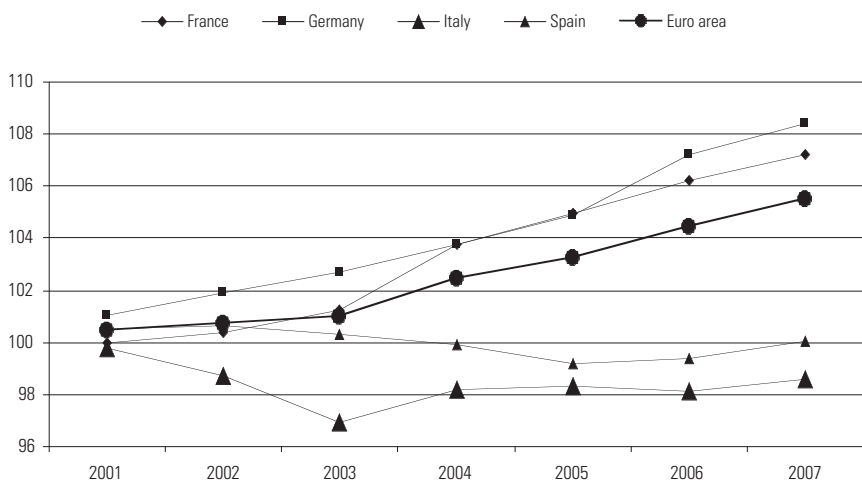
<sup>11</sup> Sulle cause della crescita dell'occupazione in presenza di stagnazione economica si dibatte; certamente tra le determinanti note vi è il fenomeno dell'emersione di lavoro irregolare che, quando compare nelle statistiche dell'occupazione, lascia invariate le statistiche sul PIL sulle quali già influiva in precedenza senza essere ad esso riconducibili; cfr. Istat, *Rapporto 2006*, Firenze, Giunti, 2006.

<sup>12</sup> *Multi Factor Productivity*, Produttività multi-fattore, si riferisce a variazioni dell'*output* in relazione ai diversi *inputs*. La MFP è un concetto di misura residuale, quale variazione dell'*output* non spiegata da variazioni del mix di *inputs* impiegati. *Total Factor Productivity* (TFP), Produttività totale dei fattori, è sinonimo di *Multi Factor Productivity*; l'Ocse utilizza l'acronimo MFP in segno di prudenza rispetto alla capacità di tener conto del contributo alla crescita della produzione di tutti i fattori.

tro grandi economie europee: Germania, Francia, Italia e Regno Unito. In Italia e Spagna il ricorso a una funzione di produzione di tipo *labour intensive* appare di maggiore evidenza, ma il tasso di crescita del PIL della Spagna è tuttavia maggiore di quello italiano, così come la produttività multi-fattore.

Il processo di accumulazione del capitale è sostanzialmente moderato in tutti gli Stati considerati con l'eccezione della Spagna. In Italia, in particolare, il tasso di incremento degli investimenti fissi subisce una decelerazione a partire dal 2003, ma è comunque l'unico Stato membro in cui ciò s'accompagna a valori negativi della MFP e stagnazione economica durante quasi tutto il periodo esaminato. Si denunciano, tra le cause, la tradizionale insufficienza dimensionale del sistema produttivo e l'arretratezza dei servizi della Pubblica amministrazione alle imprese, senza trascurare il peso del trasporto su gomma in un territorio esteso e con una forte dipendenza energetica dall'estero. Si consideri che la Banca Mondiale tra i 10 fattori per valutare un paese *business friendly* annovera: l'efficienza della giustizia civile (in Italia occorrono quattro anni per ottenere attraverso un giudice il rispetto di un contratto), tempi e costi di apertura/chiusura di un'azienda, la flessibilità del lavoro, l'accesso al credito, il pagamento delle tasse, la burocrazia per gli scambi con l'estero. Concentrando l'analisi sulle relazioni tra crescita, produttività e dinamiche nel mercato del lavoro, tra le molte ipotesi si affaccia anche quella che il ricorso ad una funzione di produzione di tipo *labour intensive*, in concomitanza con mutamenti in senso flessibile dell'*input* lavoro, pur aiutando il sistema italiano a contenere perdite di competitività, potrebbe aver agito anche da contro-stimolo alla ricerca di innovazione organizzativa e di prodotto e, in un'ottica di lungo periodo, potrebbe costituire un freno alla crescita del sistema nel suo complesso.

**Figura 5. Produttività del lavoro (numeri indice: 2000=100)**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Ocde



**Tabella 4. Multi factor productivity: scomposizione**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
France	1,0	0,9	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6
Germany	0,9	0,7	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4
Italy	1,0	1,0	1,0	0,8	0,7	0,6	0,6
Spain	1,5	1,4	1,2	1,2	1,2	1,3	1,5
France	0,2	0,7	-1,6	-0,2	1,5	-0,1	0,9
Germany	0,4	-0,4	-1,1	-1,0	0,4	-0,4	0,3
Italy	0,8	0,7	0,8	0,9	0,3	-0,2	0,7
Spain	3,8	2,2	1,6	1,7	1,9	2,0	1,9
France	2,7	0,2	2,0	0,7	0,4	1,2	0,5
Germany	1,9	1,0	0,6	0,5	0,4	0,9	2,1
Italy	1,7	0,1	-1,4	-1,6	0,2	-0,3	0,6
Spain	-0,4	-0,1	-0,2	0,2	0,1	0,3	0,4

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Oecd

## 1.2 Evoluzione recente della normativa sul mercato del lavoro

Il biennio 2007/2008 è stato caratterizzato da una successione di interventi legislativi davvero significativi in materia di diritto del lavoro. In tal senso, ha certamente contribuito il cambio di governo della scorsa primavera e il naturale avvio di un nuovo indirizzo di politica legislativa rispetto a quello precedente, nonostante non manchino alcuni segnali di continuità. Occorre allora innanzi tutto rilevare che già l'ultima parte della scorsa legislatura si è chiusa con l'emanazione di importanti provvedimenti in materia di mercato del lavoro da una parte, e di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro dall'altra. Con la legge 247 del 24 dicembre 2007 è stato, infatti, recepito il *Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili* del 23 luglio 2007, in cui, non senza qualche difficoltà, Governo e Parti sociali avevano individuato importanti linee guida per la riforma del sistema pensionistico (requisiti pensionistici, disciplina della totalizzazione e del riscatto degli anni di laurea), nonché per la modifica di alcune tipologie contrattuali flessibili (lavoro a termine, lavoro intermittente, *staff leasing*, *part-time*, ecc.).

In particolare, con riferimento al regime previdenziale, nel suddetto testo normativo è stato definito un sistema di gradini e quote (espressive del cumulo tra anzianità anagrafica e contributiva) che permetterà l'innalzamento graduale dell'età pensionabile; i maggiori costi derivanti dall'implementazione di tale nuovo sistema dovrebbero poter essere finanziati attraverso gli eventuali risparmi derivanti dalla riorganizzazione degli Enti previdenziali pubblici ed, eventualmente, dall'incremento delle aliquote contributive per il lavoro subordinato.

È stata ancora modificata la regolamentazione del *part-time*, con particolare riferimento alle clausole flessibili ed elastiche (la loro applicazione è stata, infatti, condizionata alla sussistenza di un'apposita previsione nel contratto collettivo applicato); al diritto di precedenza ai fini della trasformazione in *full-time* dei rapporti di lavoro instaurati con dipendenti che, in precedenza, avevano già ottenuto la trasformazione del rapporto di lavoro in *part-time*; e, infine, al riconoscimento del diritto di trasformazione da *full-time* in *part-time* in presenza di esigenze di cura e di assistenza familiare. Particolarmente rilevanti devono poi intendersi le modifiche apportate al D.Lgs. 368/2001, con la definizione di una misura di contrasto alla reiterazione dei rinnovi dei contratti di lavoro a tempo determinato: «qualora per effetto di successione di contratti a termine per lo svolgimento di mansioni equivalenti il rapporto di lavoro fra lo stesso datore di lavoro e lo stesso lavoratore abbia complessivamente superato i 36 mesi, comprensivi di proroghe e rinnovi [...], il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato [...]». È stato così individuato un tetto massimo alla facoltà di rinnovo del contratto a termine con l'obiettivo di contrastare l'utilizzo fraudolento di un istituto contrattuale astrattamente deputato a soddisfare esigenze temporanee e contingibili.

Alla rigidità di una simile previsione, il legislatore, a parte l'individuazione di un apposito regime transitorio, ha apportato un leggero contemperamento, rendendo ammissibile, ma per una sola volta, la stipula di "un ulteriore successivo contratto a termine", sempre che ciò avvenga in sede protetta e con l'assistenza di un rappresentante sindacale. La durata di questo ulteriore contratto, peraltro, è previsto che venga generalmente deter-

minata in sede di contrattazione collettiva (in generale, sinora sono state previste deroghe comprese tra gli 8 ed i 12 mesi).

In favore dei lavoratori già assunti a termine prima dell'entrata in vigore della L. 247/2007 che abbiano maturato un'anzianità di servizio superiore a 6 mesi e per i lavoratori stagionali si è, inoltre, provveduto a riconoscere un diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato effettuate entro i successivi 12 mesi. Proprio sui diritti di precedenza si è pronunciata la Corte Costituzionale, con la sentenza 44/2008, dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune norme contenute nel D.Lgs. 368/2001.

Inoltre, si può evidenziare come la Corte di Cassazione, rifacendosi al proprio consolidato orientamento, ha riaffermato che il lavoro a termine costituisce eccezione e deroga alla regola generale secondo cui il rapporto di lavoro subordinato è a tempo indeterminato e che l'illegittimità del termine apposto al rapporto di lavoro determina la nullità parziale del contratto di lavoro dal momento che, in ottemperanza al principio di conservazione, riprende in questi casi efficacia la regola anzi richiamata.

La L. 247/2007 introduce anche la modifica della disciplina dell'indennità ordinaria di disoccupazione, la cui durata massima è stata innalzata a 8 mesi per i lavoratori con meno di 50 anni ed a 12 mesi per gli ultracinquantenni. La misura di tale indennità, è stata così individuata: a) i lavoratori con età inferiore ai 50 anni percepiranno il 60% dell'ultima retribuzione per i primi sei mesi, il 50% per i mesi successivi; b) i lavoratori maggiori di 50 anni percepiranno, invece, il 60% dell'ultima retribuzione per i primi 6 mesi, il 50% per i successivi 2 mesi e, infine, il 40% per i restanti 4 mesi. È stata, inoltre, rivisitata la disciplina dell'indennità di disoccupazione con requisiti ridotti.

Con l'obiettivo di disincentivare l'improprio ricorso al lavoro autonomo coordinato in sostituzione del lavoro subordinato, deve registrarsi l'incremento della contribuzione da versare alla gestione separata Inps in favore dei collaboratori coordinati e continuativi e dei lavoratori a progetto. Per gli appartenenti alle categorie soggettive appena richiamate che non abbiano una diversa forma di previdenza obbligatoria, infatti, è stato previsto che l'aliquota contributiva verrà incrementata, entro il 2010, sino al 26% della retribuzione<sup>13</sup>.

Infine, sempre con riferimento al contenuto precettivo della L. 247/2007, occorre richiamare la soppressione della contribuzione aggiuntiva sulle ore di lavoro straordinario<sup>14</sup> e l'incentivazione del secondo livello di contrattazione collettiva mediante il riconoscimento di uno sgravio contributivo sulla retribuzione variabile erogata a fronte di incrementi di produttività/competitività dell'azienda<sup>15</sup>.

Nel dicembre 2007 è stata inoltre emanata la L. 244/2007 (legge Finanziaria per il 2008), che, insieme ad una serie di misure di concessione, proroga e rifinanzia gli ammortizza-

<sup>13</sup> Cfr. Circolare Inps del 17 gennaio 2008, n. 8, *Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335. Aliquote contributive e aliquote di computo per l'anno 2008*.

<sup>14</sup> Si veda il messaggio Inps n. 658/2008 che, fornendo indicazioni in ordine alle norme così introdotte, ha precisato che «non è più dovuto il contributo aggiuntivo anche se riferito a prestazioni effettuate nel mese di dicembre 2007, ma pagate nella busta paga del mese di gennaio 2008».

<sup>15</sup> Ai fini dell'attuazione di questa misura è stato emanato il D.M. 7 maggio 2008, con cui sono state fornite le modalità operative per la gestione dello sgravio.

tori sociali per la gestione di crisi occupazionali. È stato inoltre riconosciuto, al fine di promuovere i livelli occupazionali nelle aree meno sviluppate del Paese, un credito di imposta di 333 euro per ciascun lavoratore assunto e per ciascun mese in favore dei datori di lavoro operanti nelle Regioni del Mezzogiorno che, nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2008, abbiano incrementato il numero di lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato alle proprie dipendenze.

Come premesso, poche settimane prima delle ultime elezioni politiche è stato completato, con il D.Lgs. 81/2008 (di attuazione della legge delega 123/2007), l'*iter* legislativo del Testo Unico in materia di sicurezza sul lavoro.

Come la chiusura della precedente, anche l'avvio della nuova legislatura è stato contraddistinto dall'alacre attività governativa per l'avvio di nuove misure in tema di lavoro. Con il D.L. 112/2008 (convertito con L. 133/2008), oltre alle importanti modifiche apportate alla regolamentazione del pubblico impiego, sono stati disposti alcuni correttivi alla disciplina del lavoro a termine, dell'apprendistato (con l'obiettivo di superare i problemi derivanti dalla legislazione concorrente in materia di formazione), del lavoro accessorio e del lavoro intermittente. Più nel dettaglio, in tema di lavoro a termine, le ragioni giustificative di cui all'art. 1, co. 1, D.Lgs. 368/2001 potranno, d'ora in avanti, afferire anche all'ordinaria attività dell'impresa. Gli altri commi che compongono l'art. 21 appaiono rilevanti nella parte in cui tornano ad attribuire, in continuità all'azione del precedente esecutivo, un ruolo di primo piano alla contrattazione collettiva, anche di secondo livello, in sede di adattamento della disciplina generale del contratto di lavoro a termine alle particolarità dei singoli settori produttivi. In tal senso, è stato deciso il rinvio alle Parti sociali ai fini dell'individuazione di una eventuale deroga rispetto all'operatività del tetto triennale ai rinnovi contrattuali, nonché all'efficacia del diritto di precedenza. In sede di conversione del D.L. 112/2008, è stato inoltre, aggiunto al D.Lgs. 368/2001 l'art. 4 *bis*, in virtù del quale la violazione delle disposizioni di cui all'art. 1 (dove sono individuate le causali giustificative dell'apposizione del termine), all'art. 2 (che contiene norme specifiche applicabili alle aziende del trasporto aereo e dei servizi aeroportuali, nonché alle imprese concessionarie di servizi nei settori delle poste) ed all'art. 4, relativo alla regolamentazione della proroga del contratto di lavoro a tempo determinato, non potrà più essere sanzionata con la conversione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ma con una indennità «di importo compreso tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 6 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto». L'efficacia della medesima disposizione, tuttavia, è stata delimitata ai soli giudizi in corso alla data di entrata in vigore della medesima disposizione (21 agosto 2008), fatte salve, ovviamente, le sentenze già passate in giudicato. Con riferimento al contratto di apprendistato, invece, è stato eliminato il limite minimo di durata a due anni, salve diverse previsioni collettive. Inoltre, in caso di formazione somministrata integralmente all'interno dell'azienda, l'individuazione dei profili formativi e delle modalità di erogazione della formazione nel contratto di apprendistato professionalizzante potrà essere rimessa, anche esclusivamente, alla contrattazione collettiva, nazionale o decentrata, nonché agli enti bilaterali, venendo così ad essere superato l'inconveniente, che ha pesato significativamente sulla mancata diffusione della medesima tipologia contrattuale, del ruolo delle Regioni e della legislazione concorrente in materia, anche definita in sede di Conferenza-Unificata.

Si aggiunga che con l'art. 39 del D.L. 112/2008 viene interamente modificata la disciplina degli adempimenti di natura formale nella gestione dei rapporti di lavoro, grazie all'introduzione del Libro unico del lavoro (che sostituirà il libro paga ed il libro matricola), in cui dovranno essere iscritti i lavoratori subordinati, i collaboratori coordinati e continuativi e gli associati in partecipazione con apporto lavorativo. In tale Libro dovranno - per ciascun mese di riferimento, entro il 16 del mese successivo - essere annotati, per ciascun lavoratore, i dati anagrafici, professionali, retributivi di maggiore rilevanza. Ai fini della concreta attuazione del medesimo Libro, così come previsto nel D.L. 112/2008, è stato emanato anche il decreto ministeriale 9 luglio 2008, per la definizione puntuale delle modalità di tenuta e conservazione e la circolare del Ministero del Lavoro n. 25/SEGR/0011469 del 21 agosto 2008 al fine di fornire gli opportuni chiarimenti, nonché evidenziare al personale ispettivo il radicale mutamento delle attività ispettive e di vigilanza a seguito dell'eliminazione dei libri paga e matricola e di altri libri obbligatori. In un passaggio della suddetta circolare, in particolare, viene efficacemente sintetizzato che «il Libro unico del lavoro assolve la funzione essenziale di documentare a ogni singolo lavoratore lo stato effettivo del proprio rapporto di lavoro e agli organi di vigilanza lo stato occupazionale dell'impresa». Si stima che l'impatto di queste azioni di semplificazione possa essere cospicuo, non soltanto in termini di riduzione di costo (circa 4 miliardi di euro in meno a carico delle imprese) ma anche di taglio dei tempi dedicati agli adempimenti burocratici.

Continuando, non può non segnalarsi come, con il D.L. 93/2008 (convertito con L. 126/2008), in parziale continuità con quanto precedentemente esaminato con riferimento alla legge 247, è stata regolamentata in via sperimentale la detassazione, per il periodo compreso tra il 1° luglio ed il 31 dicembre 2008, dei compensi per le ore di lavoro straordinario (nonché delle ore di lavoro supplementare rese nell'ambito di un *part-time*) e dei premi legati alla produttività, efficienza organizzativa e competitività connessi all'andamento economico aziendale. A tal fine, è stata introdotta un'aliquota unica del 10%, sostitutiva delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali, valida entro il limite di importo complessivo pari a 3 mila euro lordi. Tale misura avrà efficacia esclusivamente nei confronti dei dipendenti del settore privato che abbiano percepito redditi da lavoro subordinato non superiore a 30 mila euro durante il 2007. Allo stato attuale, inoltre, Parti sociali e Governo si stanno confrontando per l'estensione della medesima misura anche al lavoro pubblico e per la sua applicazione a regime, provando a pervenire alla definizione di una posizione condivisa.

Appare, infine, di fondamentale importanza rilevare come, sempre nell'ultimo anno, le Parti sociali abbiano avviato a livello nazionale specifici negoziati per la riforma del sistema di contrattazione collettiva, perseguendo i seguenti obiettivi: unificazione su base triennale degli attuali bienni economici e quadriennio normativo; incentivazione della contrattazione di secondo livello, anche in termini integrativi<sup>16</sup>, non più solo attuativi, degli accordi na-

<sup>16</sup> Sul punto, appare notevole, rispetto al passato, quanto esplicitato nella proposta congiunta (*Linee di riforma della struttura della contrattazione*) delle 3 maggiori confederazioni sindacali defi-

zionali, ai fini di una maggiore diffusione della stessa<sup>17</sup>, specie dopo il brusco ridimensionamento registratosi nell'ultimo decennio<sup>18</sup>; riduzione dell'attuale numero, invero esorbitante, di contratti collettivi di primo livello; anticipazione del termine per l'avvio delle trattative per il rinnovo del contratto collettivo nazionale; individuazione di un parametro diverso dall'inflazione programmata (TIP) per la definizione degli aumenti retributivi.

Peraltro, in sede di riforma della contrattazione collettiva potrebbe essere valorizzato il ruolo degli enti bilaterali, così come proposto dal Ministero del Lavoro nel Libro Verde *La vita buona nella società attiva* del 25 luglio 2008, in vista della definizione di un nuovo modello di relazioni industriali di carattere partecipativo, funzionale alla gestione collaborativa di aspetti di vitale importanza per il mercato del lavoro, quali la regolamentazione della formazione (profili formativi, durata, modalità) in azienda soprattutto in relazione al contratto di apprendistato, l'erogazione e la gestione di ammortizzatori sociali, il collocamento e l'incontro tra domanda ed offerta, nonché la gestione della previdenza integrativa. Perseguendo tale direttiva, attraverso la bilateralità potrebbero essere definiti, in un'ottica di sussidiarietà, gli strumenti per monitorare ed accompagnare l'intero percorso professionale dei lavoratori, dal suo inizio sino alla naturale cessazione<sup>19</sup> a seguito del pensionamento.

La gestione congiunta di una *mission* così ambiziosa, anche per il particolare ruolo che il sindacato verrebbe chiamato ad esercitare, potrebbe nel lungo periodo, riflettersi anche in una minore conflittualità delle relazioni industriali.

---

nita il 7 maggio 2008: «i processi di trasformazione in atto richiedono una più alta capacità di contrattazione sull'organizzazione del lavoro, sulla condizione e prestazione lavorativa, sulla valorizzazione della professionalità - attraverso la formazione permanente - sulle partite degli orari, su tutte le tematiche legate alla flessibilità contrattata, sul tema sempre più fondamentale della prevenzione e della formazione su salute e sicurezza del lavoro». Tale assunto, infatti, dimostra la volontà delle parti firmatarie di estendere la contrattazione decentrata, che sinora si è prevalentemente occupata di questioni retributive e della modulazione dell'orario di lavoro, anche a tematiche differenti ed aventi grande rilevanza sull'organizzazione del lavoro rispetto alle tipicità dei singoli ambiti produttivi, basti pensare alla formazione, all'utilizzo delle tipologie contrattuali flessibili.

<sup>17</sup> I recenti provvedimenti legislativi di decontribuzione dei premi di produttività erogati al secondo livello e di detassazione degli straordinari, nonché dei premi appena richiamati, potrebbero, peraltro, supportare in termini effettivi l'obiettivo di rilancio delle relazioni industriali in azienda.

<sup>18</sup> In tal senso si rinvia a Cnel, *Rapporto su lineamenti della contrattazione aziendale nel periodo 1998-2006. Flessibilità retributiva, numerica, funzionale e innovazione organizzativa. Alcuni case study di particolare interesse*, Roma, 2007. Si deve precisare che, con riferimento alle aziende non interessate da contrattazione collettiva, è stato proposto da Confindustria, nella bozza di accordo del 12 settembre 2008, l'introduzione di un apposito elemento di garanzia salariale in favore dei dipendenti delle medesime aziende «che non abbiano percepito nient'altro che gli importi fissati dalla contrattazione nazionale». In merito, Carlo Dell'Aringa nell'articolo *Responsabili per essere competitivi*, "Il Sole 24 ore", 13 settembre 2008, ha evidenziato che tale elemento dovrebbe «svolgere un ruolo complementare al nuovo modello di contratto nazionale. Nei momenti favorevoli, è giusto che anche i lavoratori senza contrattazione aziendale partecipino alla crescita generalizzata della produttività».

<sup>19</sup> Sul punto, deve essere segnalato come, di recente, nel settore dell'energia (CCNL 11 novembre 2007) le Parti sociali abbiano concordato di istituire e di gestire di comune accordo un fondo di assistenza sanitaria (denominato "FASIE" e operativo dal 1° gennaio 2009) in favore dei lavoratori.

### 1.3 Dinamiche settoriali e forme contrattuali

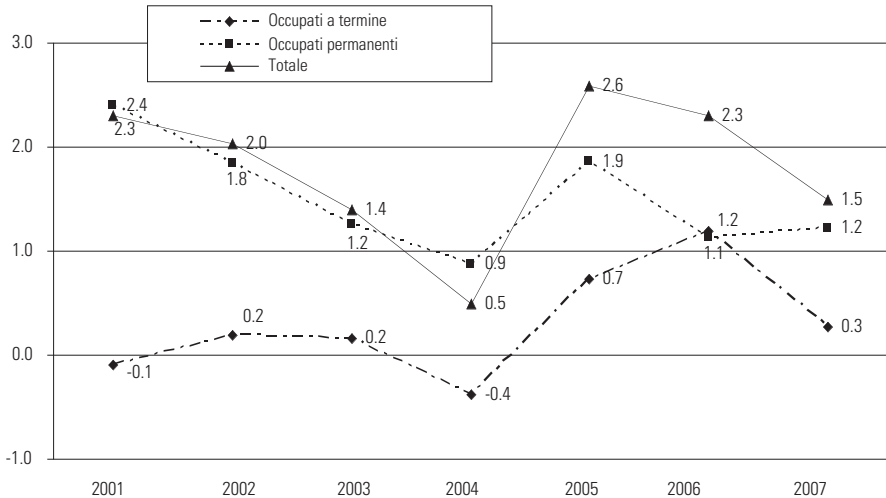
La crescita occupazionale registrata nel 2007 va imputata principalmente al terziario, settore che ha generato 215 mila dei 234 mila nuovi posti di lavoro, seguito dal settore delle costruzioni, che ha contribuito con 54 mila nuove opportunità occupazionali. L'analisi dell'andamento dei tassi di variazione annuali mostra infatti che, seppur con un ritmo discontinuo, sono le costruzioni e i servizi i settori che hanno trainato l'occupazione italiana tra il 2000 e il 2007, mentre nell'industria in senso stretto gli incrementi sono stati pressoché nulli e nel settore primario, seppur in maniera discontinua, sono stati negativi, con una progressiva riduzione dell'occupazione settoriale. Nel 2007, in particolare, si è registrato un incremento occupazionale del 2,9% nelle costruzioni, dell'1,4% nei servizi e dello 0,4% nell'industria, mentre nel settore agricolo continua la *trend* di contrazione, iniziato ormai da molti anni: rispetto al 2006 l'agricoltura ha perduto il 5,9% di occupati (-58 mila posti di lavoro). Tali andamenti riflettono l'ormai consolidata tendenza dell'economia italiana alla deindustrializzazione a vantaggio del terziario. Il peso dell'occupazione nei servizi sul totale della struttura occupazionale italiana, infatti, oltre ad essere preponderante, continua a crescere: nel 2000 il terziario assorbiva il 64,2% del totale degli occupati, mentre nel 2007 quasi il 66%. L'occupazione nell'industria in senso stretto continua comunque ad avere un peso non trascurabile (21,7%), sebbene in calo rispetto al 2000 (-2% circa). L'analisi di genere dell'occupazione per settori conferma la consolidata divisione sociale del lavoro che vede le donne occupate principalmente in attività relazionali, assistenziali e di cura e gli uomini in attività di produzione di beni. L'occupazione femminile è infatti concentrata soprattutto nel terziario (più dell'80% delle donne, a fronte di un 56,3% degli uomini), mentre l'industria in senso stretto, e soprattutto il settore delle costruzioni, è appannaggio maschile: le donne occupate nell'industria sono il 15,3% (contro il 25,9% degli uomini) e quelle nelle costruzioni appena l'1,1% (contro il 13,2% degli uomini).

A trainare la crescita occupazionale italiana tra il 2000 e il 2007 è stato soprattutto il lavoro alle dipendenze: gli occupati dipendenti sono aumentati, nel periodo in esame, del 13,3%, con un incremento medio annuo dell'1,9% e dell'1,5% nel 2007. Il numero degli indipendenti è rimasto invece sostanzialmente invariato, con una conseguente perdita di peso del lavoro autonomo.

Il maggior contributo alla crescita del lavoro dipendente è dato soprattutto da quello permanente, in tutti gli anni considerati ad eccezione che nel 2006. Analizzando le variazioni annuali delle due forme di lavoro emerge il carattere funzionale all'andamento del ciclo economico del lavoro a termine, al quale si ricorre essenzialmente come elemento di flessibilità della produzione. Infatti, se nel caso del lavoro permanente gli incrementi annuali sono stati positivi in tutti gli anni con un intervallo di oscillazione del valore compreso tra il +1% e il +2,7%, nel caso del lavoro a termine l'andamento è stato molto discontinuo, con un valore minimo del -3,1% e un valore massimo del +9,7%. Il peso del lavoro a termine sul totale dell'occupazione rimane comunque piuttosto contenuto, sebbene presenti un andamento crescente nel periodo considerato.

L'analisi della distribuzione delle forme di lavoro per classi di età (Tab. 5) evidenzia come nel 2007 il lavoro a termine e le collaborazioni siano forme di lavoro riservate per lo più alla popolazione più giovane. Tra i lavoratori *over 65* c'è un'elevata diffusione del lavoro a collaborazione, superiore a quella rilevata per tutte le altre classi di età (5,5%): considerando anche l'elevata incidenza del lavoro indipendente in questo collettivo di occupati (interessa il 76,6% del totale) e quella molto contenuta del lavoro subordinato, si può supporre che si tratti o di percettori di pensioni che si dedicano ad un'attività in proprio o di tipo consulenziale o di indipendenti non soggetti ai vincoli del limite di superamento dell'età di lavoro. Gli occupati ricadenti nelle fasce di età intermedie, invece, rappresentano il segmento più stabile (e in crescita) del mercato del lavoro italiano: essi lavorano prevalentemente alle dipendenze e su basi permanenti. Maggiormente stabili sono anche gli occupati nel Centro-Nord rispetto a quelli che lo sono invece nel Mezzogiorno, dove si registra la quota più elevata di dipendenti a termine (13%) e quella più bassa di permanenti (60,3%), ancora una volta a segnalare le difficoltà del mercato del lavoro meridionale nel contesto nazionale. L'incidenza dell'instabilità lavorativa è comunque più elevata tra le donne del Sud, rispetto a quelle delle altre ripartizioni.

**Figura 6. Contributo delle singole forme contrattuali alla crescita complessiva dell'occupazione dipendente, anni 2001-2007**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat - RCFL e RTFL (serie ricostruita)



Tabella 5. Occupati per tipologia di contratto in base all'età, anno 2007

Classi d'età	Composizione %						Variazione rispetto al 2006					
	Dipendenti			Indipendenti			Dipendenti			Indipendenti		
	Occupati a termine	Occupati permanenti	Totale	Occupati a termine	Occupati permanenti	Totale	Occupati a termine	Occupati permanenti	Totale	Occupati a termine	Occupati permanenti	Totale
15-24	36,0	49,2	100,0	10,7	4,1	100,0	-0,2	-5,8	1,3	-8,4	-3,2	
25-34	13,2	64,3	100,0	19,0	3,5	100,0	0,7	-1,8	-3,9	-1,5	-1,8	
35-44	7,6	66,7	100,0	24,3	1,5	100,0	2,9	1,8	-1,3	-1,9	1,0	
45-54	5,3	69,4	100,0	24,4	0,9	100,0	8,3	3,1	3,8	4,7	3,5	
55-64	4,0	60,2	100,0	33,9	1,9	100,0	6,0	7,9	0,3	-2,3	4,9	
65 e oltre	1,8	16,0	100,0	76,6	5,5	100,0	-24,0	11,3	-0,3	15,7	1,6	
<b>Totale</b>	<b>9,8</b>	<b>64,2</b>	<b>100,0</b>	<b>24,0</b>	<b>2,1</b>	<b>100,0</b>	<b>2,1</b>	<b>1,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>1,0</b>	

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat - RCFL

Tabella 6. Transizioni nel e dal lavoro per tipologia di contratto, anni 2005-2006 e 2006-2007

2006	2007					Totale	
	In cerca di occupazione	Inattivo	Dipendente-Determinato	Dipendente-Indeterminato	Indipendente		Collaboratori
In cerca di occupazione	30,5	38,9	12,0	11,5	5,5	1,6	<b>100,0</b>
Inattivo	2,4	92,9	1,5	1,6	1,2	0,2	<b>100,0</b>
Dipendente-Determinato	5,4	11,5	54,9	24,6	1,9	1,7	<b>100,0</b>
Dipendente-Indeterminato	1,1	3,8	2,2	91,3	1,4	0,2	<b>100,0</b>
Indipendente	1,1	6,9	1,0	3,0	87,7	0,3	<b>100,0</b>
Collaboratori	3,6	12,0	11,2	14,2	5,7	53,2	<b>100,0</b>
<b>Totale</b>	<b>3,0</b>	<b>51,3</b>	<b>4,5</b>	<b>29,3</b>	<b>11,2</b>	<b>0,8</b>	<b>100,0</b>
2005	2006					Totale	
	In cerca di occupazione	Inattivo	Dipendente-Determinato	Dipendente-Indeterminato	Indipendente		Collaboratori
In cerca di occupazione	29,7	37,3	13,2	12,4	5,5	1,9	<b>100,0</b>
Inattivo	2,8	92,2	1,7	1,7	1,3	0,3	<b>100,0</b>
Dipendente-Determinato	5,6	11,0	54,7	24,9	2,2	1,6	<b>100,0</b>
Dipendente-Indeterminato	1,2	4,0	2,2	90,9	1,5	0,2	<b>100,0</b>
Indipendente	1,3	6,5	1,1	3,6	87,2	0,3	<b>100,0</b>
Collaboratori	5,0	10,9	8,2	10,5	6,8	58,6	<b>100,0</b>
<b>Totale</b>	<b>3,3</b>	<b>51,1</b>	<b>4,4</b>	<b>29,1</b>	<b>11,3</b>	<b>0,8</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat - RCFI

Osservando le matrici delle transizioni nel e dal mercato del lavoro, relative agli anni 2006-2007 e 2005-2006, si assiste (Tab. 6) in primo luogo ad una riduzione dei flussi verso l'occupazione: la quota di chi transita dalla ricerca di lavoro verso l'occupazione diminuisce tra i due bienni (dal 33% nel biennio 2005-2006 al 30,6% nel biennio successivo), mentre i flussi dalla disoccupazione all'inattività aumentano (dal 37,3% del 2005-2006 al 38,9%). Per quanto riguarda invece i passaggi da situazioni lavorative connotate da temporaneità (collaborazioni e lavoro dipendente a termine) a quelle stabili, si segnalano quote significative e in aumento negli anni. Questa tendenza riguarda principalmente i collaboratori, probabilmente a causa dei provvedimenti volti alla corretta applicazione della normativa riguardante i contratti di collaborazione: del totale dei collaboratori del 2006, nell'anno successivo il 14,2% passa a tempo indeterminato (con un aumento del 4% rispetto al biennio precedente) e l'11,2% a tempo determinato (con un incremento del 3% rispetto al 2005-2006). In riferimento invece agli occupati a tempo determinato, si segnala che, tra il 2006 e il 2007, il 24,6% è transitato verso l'occupazione stabile, senza variazioni significative rispetto al biennio precedente.

L'analisi dei tassi di permanenza, infine, permette di individuare delle criticità del mercato del lavoro italiano. In primo luogo si segnala che, nonostante la capacità di assorbimento di forza lavoro dimostrata dalle imprese negli ultimi anni, una quota corposa di persone (30% circa) permane nella disoccupazione e soltanto un altro 30% trova lavoro, mentre il resto diviene inattivo. In secondo luogo, si osserva che gli elevati tassi di permanenza (oltre il 50%) per le collaborazioni e il lavoro a tempo determinato sembrerebbero indicare un utilizzo protratto nel tempo del lavoro a termine, il quale, funzionale agli andamenti del ciclo economico, non verrebbe convertito in lavoro permanente in fasi economiche connotate da incertezza.

## Gli iscritti alla gestione separata

Facendo riferimento ai dati ricavati dagli iscritti contribuenti alla Gestione contributiva separata attivata presso l'Inps nel 1996<sup>20</sup>, si possono identificare i contribuenti esclusivi utilizzando l'aliquota contributiva applicata, diversa per chi è coperto da altra cassa previdenziale.

Il numero di iscritti attivi alla gestione separata Inps è cresciuto tra il 2005 e il 2006 del 6% circa, passando da 1.500.285 a 1.585.913 contribuenti. Oltre il 70% dei contribuenti presenta un'aliquota pari al 18%, elemento che indica l'assenza di una ulteriore copertura contributiva e quindi identifica coloro che svolgono l'attività di collaborazione come occupazione unica. L'incidenza dei collaboratori senza altra copertura previdenziale raggiunge l'80% tra attività che possono essere definite atipiche, vale a dire l'insieme di attività di collaborazione che risulta dall'esclusione di tipologie più "tipiche" della gestione separata, come amministratori, sindaci di società, associati in partecipazione, dottorandi di ricerca, assegnisti e borsisti, collaboratori presso enti locali (D.M. 25 maggio 2001) e partecipanti a collegi e commissioni.

Il reddito medio percepito dai contribuenti alla gestione separata assomma nel 2006 a circa 15.200 euro, con una distinzione netta tra atipici e tipici: i primi presentano un reddito medio annuo di poco superiore a 9.000 euro, mentre il reddito dei non atipici si attesta su un livello di poco inferiore a 26.000 euro. L'aggregato di quanti non hanno una ulteriore copertura contributiva assomma a circa 720.000 collaboratori.

Le elaborazioni effettuate a partire dai dati Inps mostrano come la transizione dei collaboratori verso il lavoro permanente sia più frequente per i giovani (22,2% nella classe 15-24 anni, 18,9% nella classe 25-34 anni), per i quali si registrano anche non infrequenti transizioni verso l'inattività, suggerendo l'esistenza di percorsi lavorativi discontinui e frammentati, con transizioni significative tra formazione e lavoro (il tasso di rientro in condizioni non lavorative raggiunge per i giovani fino a 24 anni di età il 23,3%). Il livello del rientro nell'inattività e nella disoccupazione resta elevato nelle età centrali (oltre il 10% nella classe di età compresa tra 35 e 44 anni).

---

<sup>20</sup> Art. 2, c. 26, L. 335/1995.

**Tabella 7. Tassi di transizione dei collaboratori in 12 mesi secondo il carattere dell'occupazione, 2006-2007**

	Non occupato		Dipendente				Collaboratore		Altro autonomo	
	%	su totale	Permanente		Temporaneo		%	su totale	%	su totale
			%	su occupati	%	su occupati				
	13,4	15,4	17,8	10,3	11,9	55,1	63,7	5,7	6,6	
<i>Area di residenza</i>										
Nord-Ovest	11,4	13,8	15,6	10,5	11,9	57,3	64,7	6,9	7,8	
Nord-Est	15,9	13,9	16,5	11,4	13,5	53,6	63,7	5,3	6,3	
Centro	22,3	13,2	17,0	13,1	16,9	46	59,3	5,3	6,8	
Sud e Isole	13,8	17,0	19,7	9,7	11,3	50,6	58,7	8,8	10,2	
<i>Genere</i>										
Maschio	16,9	12,2	14,6	12,3	14,8	55,2	66,4	3,4	4,1	
Femmina	23,3	17,1	22,2	16,6	21,6	40,3	52,6	2,7	3,6	
<i>Età in classi</i>										
15-24	15,7	15,9	18,9	13,9	16,4	49,4	58,6	5,1	6,1	
25-34	10,4	16,1	18,0	8,7	9,7	57,6	64,3	7,2	8,1	
35-44	10,9	13,0	14,5	10,2	11,5	58,7	65,8	7,3	8,2	
45-54	18,0	4,3	5,3	2,9	3,6	68,0	82,9	6,7	8,2	
55-64	23,3	2,9	3,8	0,0	0,0	65,4	85,3	8,3	10,8	
65-W	22,7	21,3	27,5	11,7	15,1	43,9	56,8	0,5	0,6	
Licenza elementare/nessuno	18,2	13,0	15,9	8	9,7	55,5	67,9	5,3	6,5	
Licenza media	17,7	16,7	20,3	9,3	11,3	52,0	63,2	4,3	5,2	
Diploma 3-4 anni	14,9	13,4	15,8	11	12,9	54,8	64,4	5,9	6,9	
Secondaria superiore	14,3	14,7	17,1	13	15,1	51,5	60,1	6,5	7,6	
Laurea/dipl. univ										
<b>Totale</b>	<b>15,6</b>	<b>14,2</b>	<b>16,9</b>	<b>11,2</b>	<b>13,3</b>	<b>53,2</b>	<b>63,0</b>	<b>5,8</b>	<b>6,8</b>	

Fonte: Panel Istat su dati Istat-RCFL, 2006-2007

### Gli esiti occupazionali dell'Alta formazione

Sebbene lo sviluppo scientifico e tecnologico rappresenti un importante motore della crescita economico-sociale e della competitività, contribuendo alla creazione di posti di lavoro, in Europa gli investimenti in ricerca e sviluppo (R&S) hanno raggiunto nel 2005 un volume pari all'1,8% del PIL, sensibilmente inferiore a quello degli Stati Uniti (2,8%) o del Giappone (2,9%)<sup>21</sup>; manca, inoltre, un innesto dei risultati della ricerca nel mondo produttivo. In Italia ci si attesta ancora ad un livello della spesa pari all'1,1% del PIL e nel Mezzogiorno tale valore diminuisce ulteriormente, attestandosi intorno allo 0,8%<sup>22</sup>, con un contributo da parte delle imprese sensibilmente inferiore a quello registrato nel Nord; maggiore è invece l'investimento di università ed enti di ricerca.

Sul fronte del capitale umano si registrano due fenomeni di segno opposto: da una parte, il capitale umano prodotto dalle università appare in buona parte inutilizzato sia per la generale debolezza della domanda qualitativa espressa dalle imprese, sia per gli scarsi collegamenti delle università con il mondo produttivo; dall'altra, la partecipazione ai corsi post-laurea ha registrato un *trend* positivo, passando da 21.128 studenti nel 2000-2001 a 38.262 nel 2005-2006<sup>23</sup>. D'altra parte le assunzioni previste dalle aziende nel 2007 mostrano una richiesta relativa ai titoli post-laurea del solo 6,6% (nel Mezzogiorno il valore è del 7,1%)<sup>24</sup>. Rispetto a questo quadro, nella programmazione di Fondo sociale europeo 2000-2006 il PON *Ricerca* del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) ha promosso una strategia imperniata sullo sviluppo delle risorse umane attraverso il sostegno alla formazione post-laurea, in particolare dottorati di ricerca e corsi post-laurea, con l'obiettivo di rafforzare la capacità di ricerca e innovazione del sistema meridionale. Nel 2003, il MIUR d'intesa con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ha avviato un'indagine retrospettiva sugli esiti occupazionali dei partecipanti a questi interventi, con l'obiettivo di analizzare i risultati della strategia messa in atto.

I risultati di tale indagine, di natura campionaria, forniscono evidenze sull'inserimento occupazionale dei partecipanti ai corsi di Alta formazione nelle Regioni del Mezzogiorno e offrono spunti di riflessione interessanti sulla capacità di assorbimento di personale altamente qualificato da parte del mercato del lavoro meridionale e sulle caratteristiche dell'occupazione<sup>25</sup>. Inoltre, la natura longitudinale dei dati a disposizione offre un quadro della dinamica occupazionale<sup>26</sup>.

Il dato sulla condizione lavorativa dei dottori di ricerca, rilevata a 18 mesi dalla conclusione del percorso formativo, segnala un agevole inserimento nel mercato del lavoro per questo *target*: l'83,3% dei dottori di ricerca risulta occupato, con un divario di genere contenuto. Dato che il percorso lavorativo per un dottore di ricerca è tendenzialmente orientato verso l'accademia non sorprende che il 55,5% dei formati sia inserito nell'università; la presenza dei dottori in contesti azien-

<sup>21</sup> AIRI, 2007.

<sup>22</sup> PON *Ricerca e competitività 2007-2013*. Il dato si riferisce all'annualità 2003.

<sup>23</sup> MIUR (Ufficio di Statistica), *La formazione post-laurea*, "Notiziario statistico", 2007, n. 10. Il dato si riferisce a dottorati, master e altri corsi ad eccezione del perfezionamento.

<sup>24</sup> Unioncamere-Ministero del Lavoro, *Sistema Informativo Excelsior*, 2007. Ci si limita qui a commentare il dato relativo alla previsione di assunzioni delle aziende in quanto, se esistono varie indagini ricorrenti sugli esiti occupazionali dei laureati, mancano invece rilevazioni analoghe relative al segmento più qualificato dei giovani che hanno effettuato percorsi formativi dopo la laurea.

<sup>25</sup> L'indagine è stata affidata nel 2003 all'Isfol dal Ministero dell'Università e della Ricerca e dal Ministero del Lavoro. Essa ha riguardato i corsi cofinanziati dal Fondo sociale europeo nelle Regioni del Mezzogiorno nell'ambito del PON *Ricerca, sviluppo tecnologico e alta formazione 2000-2006*.

<sup>26</sup> Nel precedente *Rapporto Isfol 2007*, sono stati presentati i dati relativi all'inserimento occupazionale rilevato a 6 mesi dalla chiusura dei corsi. Nel presente *Rapporto* si fa riferimento invece alla condizione occupazionale dichiarata, dalle stesse persone intervistate nella prima indagine, rilevata a 18 mesi dalla conclusione dei corsi.

dali, se pur quantitativamente limitata (14,8%), rappresenta comunque un segnale positivo se visto alla luce della scarsa capacità innovativa che caratterizza le imprese del Mezzogiorno e alla conseguente limitata domanda di lavoro di "capitale umano di eccellenza". Se dunque per i dottori di ricerca non vi è un problema di inserimento lavorativo, sotto il profilo contrattuale i contratti a termine rappresentano una condizione diffusa: il 50,1% ha un contratto temporaneo, che difficilmente si trasforma nel corso del tempo. Sul fronte del reddito, invece, anche se i livelli di remunerazione risultano piuttosto bassi - il 36,3% dei dottori ha un reddito mensile sotto i 1.050 euro - tra 6 e 18 mesi si osserva un *trend* positivo (+7%). Tuttavia il "premio salariale" non sembra giustificare l'investimento aggiuntivo in anni di formazione, a conferma dell'esistenza di un rendimento non monetario legato a questa scelta formativa. La qualità complessiva del lavoro svolto dai dottori di ricerca registra valori accettabili: il 51,1% ha un lavoro di qualità "ragionevole"; se si guarda all'organizzazione del lavoro, i livelli di flessibilità qualitativa e quantitativa, che consentono di lavorare in autonomia e di conciliare meglio vita lavorativa e responsabilità private, risultano elevati, rispettivamente 90,8% e 62,3%.

L'inserimento occupazionale dei partecipanti ai corsi post-laurea presenta una *performance* complessivamente buona, che migliora col passare del tempo: il 68,5% risulta occupato. I formati sono scarsamente presenti nel comparto della ricerca (università ed enti/istituti di ricerca) e trovano più facilmente un'occupazione nel settore privato (47,5%), in particolare in imprese di piccole dimensioni che operano nel settore terziario. Complessivamente il lavoro si connota per un'alta incidenza di forme non standard (48,8%), sia dal punto di vista della tipologia contrattuale, sia in termini di durata, nonché per i bassi livelli di retribuzione. Migliore risulta l'organizzazione del lavoro sotto il profilo della flessibilità qualitativa, mentre maggiori rigidità si riscontrano nella gestione dell'orario di lavoro. Il mercato del lavoro dei partecipanti ai corsi post laurea si presenta molto "fluid" sotto il profilo della mobilità occupazionale, poiché molto frequentemente (nel 43,8% dei casi) i formati hanno cambiato datore di lavoro tra i 6 e i 18 mesi. Tuttavia questa mobilità è nella maggioranza dei casi involontaria, ossia legata all'interruzione di rapporti di lavoro a termine; le transizioni da forme contrattuali a termine a forme contrattuali più tutelate risultano poco diffuse. Come per i dottori di ricerca, qualche miglioramento si osserva invece nel reddito.

I partecipanti ai corsi post-laurea sembrano essere più mobili dal punto di vista territoriale rispetto ai dottori di ricerca: nel 17% dei casi lasciano il Mezzogiorno per trovare un lavoro al Centro-Nord. La mobilità tende a ridursi con il passare del tempo, a testimonianza del fatto che il trasferimento per motivi di lavoro interessa solo i primi mesi successivi alla chiusura del corso e non sembra essere una strategia di lungo periodo per l'inserimento nel mondo del lavoro.

## L'occupazione a tempo parziale

Nel 2007 i lavoratori a tempo parziale in Italia erano 3 milioni e 163 mila, 109 mila in più dell'anno precedente. In termini tendenziali, il tasso di crescita di questo istituto contrattuale si attesta ben oltre quello dell'occupazione complessiva. Inoltre, se l'attenzione viene limitata all'occupazione a carattere dipendente, l'incremento di unità di lavoro a tempo parziale è pari ad oltre 130 mila occupati, dato che corrisponde a 5,8 punti percentuali di crescita annua.

Nonostante questi ritmi di crescita sostenuti, la diffusione del contratto a tempo parziale in Italia (13,6%) rimane inferiore alla media comunitaria, del 18,2% nell'UE 27 (il 20,9% nell'Europa a 15). La distanza dalla media europea riguarda sia l'occupazione maschile (5% in Italia a fronte del 7,7%) sia quella femminile (rispettivamente 25,9% e 31,2%). Nei confronti del 2006, comunque, il *part-time* mostra gli incrementi più significativi proprio tra gli uomini. Il numero di occupati tramite tale istituto cresce infatti del 5,9%, con punte del 13,7% tra i lavoratori in età compresa tra i 35 ed i 44 anni. Tuttavia, mentre tra gli uomini il *part-time* rimane prevalentemente una caratteristica transitoria delle prime

esperienze lavorative, verosimilmente in congiunzione con il proseguimento della formazione, tra le donne esso resta, come verrà illustrato nel successivo cap. 4, uno strumento fortemente legato al ciclo di vita ed alla conciliazione tra lavoro domestico e lavoro nel mercato. La quota di occupate a tempo parziale rimane infatti più elevata nella fascia di età compresa tra i 35 ed i 44 anni, quando quasi un'occupata su tre (il 31,8%) lavora un numero di ore inferiore all'orario "normale". Elevata è la quota di *part-timers* anche tra le giovanissime (30,7%), mentre rimane relativamente più bassa la propensione al lavoro a tempo parziale nella fascia di età compresa tra i 25 ed i 34 anni.

Il lavoro a tempo parziale si concentra in larga misura nel settore dei servizi, dove l'incidenza del *part-time* sull'occupazione si attesta nel 2007 al 17,1% e che assorbe l'83% di tutti i lavoratori impiegati tramite tale istituto in Italia. Particolarmente elevata l'incidenza di impieghi a tempo parziale nel settore dei servizi pubblici, sociali ed alla persona (33,4%) ed in quello della ristorazione e della ricettività turistica (25,4%), mentre Pubblica amministrazione e trasporti e comunicazioni sono i settori del terziario dove l'istituto è relativamente poco utilizzato. Nell'industria, nonostante un tasso di crescita del 3,2%, il lavoro a tempo parziale non supera il 6,5% dell'occupazione complessiva, a testimonianza di una certa rigidità organizzativa di molte imprese del settore. Il settore dell'istruzione e della sanità contribuisce alla crescita del *part-time* nel lavoro dipendente per oltre 26 mila unità (+7,4%), a fronte di una diminuzione di circa 9 mila occupati a tempo pieno.

Tra le donne in cerca di occupazione<sup>27</sup>, circa il 31% (237 mila unità) preferirebbe un lavoro a tempo parziale, percentuale che tra gli uomini non supera il 3,8% (Tab. 8). L'offerta di lavoro a tempo parziale tra i maschi riguarda marginalmente i giovani e gli *over 45*, mentre tra le donne investe in particolare la fascia di età 35-44 anni, dove il 42,8% delle persone in cerca preferirebbe un lavoro a tempo parziale. Nel complesso, dunque, le caratteristiche dell'offerta di lavoro a tempo parziale sembrano replicare le evidenze emerse dall'analisi dell'occupazione nel suo complesso. Vi sono evidenze di un eccesso di offerta per alcune categorie soggettive - in particolare le donne in età tra i 35 ed i 44 anni - che non riescono a soddisfare il loro desiderio di lavorare, e, in particolare, di lavorare a tempo parziale. Si può ipotizzare in tal senso la possibilità di un *mismatch* nel mercato del lavoro, dal momento che esiste una consistente quota di lavoratori a tempo parziale insoddisfatti della loro condizione lavorativa (circa il 41%).

<sup>27</sup> Sono state considerate, oltre alle disoccupate in senso stretto, anche le persone inattive che dichiarano comunque di cercare un impiego.



**Tabella 8. Persone in cerca di occupazione (disoccupati ed inattivi) secondo il tipo di occupazione cercata, in base al sesso ed alla classe di età, anno 2007 (v.a. e val. %)**

Preferenza lavoro cercato	Uomini				Donne					
	15-24	25-34	35-44	45-64	Totale	15-24	25-34	35-44	45-64	Totale
Solo tempo parziale	8	3	1	2	14	17	39	46	24	127
Preferibilmente tempo parziale	5	3	1	3	12	14	38	40	18	110
Senza preferenze	69	78	44	44	234	66	86	56	40	248
Preferibilmente tempo pieno	100	117	75	57	349	73	106	53	25	258
Solo tempo pieno	14	22	18	10	65	4	10	6	3	23
<b>Totale</b>	<b>196</b>	<b>223</b>	<b>138</b>	<b>115</b>	<b>672</b>	<b>174</b>	<b>280</b>	<b>201</b>	<b>110</b>	<b>765</b>
Preferenza lavoro cercato	Uomini				Donne					
	15-24	25-34	35-44	45-64	Totale	15-24	25-34	35-44	45-64	Totale
Solo tempo parziale	4,3	1,4	0,4	1,5	2,0	9,8	14,1	23,0	21,5	16,5
Preferibilmente tempo parziale	2,5	1,2	0,9	2,6	1,8	8,1	13,6	19,7	16,6	14,4
Senza preferenze	35,2	34,7	31,6	37,7	34,7	37,9	30,6	27,9	36,3	32,3
Preferibilmente tempo pieno	50,9	52,6	54,1	49,3	51,8	42,0	38,1	26,5	22,6	33,7
Solo tempo pieno	7,2	10,1	13,0	8,8	9,6	2,2	3,7	2,8	2,9	3,0
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL

## 1.4 Passaggio del lavoro dalla irregolarità alla regolarità

Il maggior interesse che, in questi ultimi anni, il tema della regolarità e della trasparenza delle forme di lavoro ha assunto a livello comunitario, attesta la consapevolezza di come l'economia sommersa sia un fenomeno tendenzialmente in crescita, che contrasta con i modelli europei di *welfare*, di buona occupazione ed influisce negativamente sulla competitività e lo sviluppo del "sistema Europa". Anche i nuovi indirizzi comunitari inducono a mettere a punto misure finalizzate al contenimento dell'economia sommersa, integrando azioni di prevenzione e di controllo, che hanno visto una pluralità di azioni nei diversi paesi.

Si è cercato, ad esempio, di incoraggiare cambiamenti nei comportamenti sociali tramite campagne pubblicitarie in Francia e nel Regno Unito. In molti paesi, si sono intensificati i controlli anche con la creazione di organismi *ad hoc* come nel caso della Francia, che ha istituito la Commissione nazionale di lotta al lavoro illegale e la DILTI, la Delegazione interministeriale che coordina gli organismi ispettivi e che riunisce una ventina di rappresentanti di sette Ministeri e di due Istituti pubblici. Altri interventi, come in Germania, hanno riguardato l'ammodernamento del mercato del lavoro e la semplificazione delle procedure amministrative di assunzione. Finalizzato alla semplificazione degli adempimenti burocratici è anche il sistema di *voucher* adottato in Francia e in Belgio per incentivare la regolarizzazione di prestazioni lavorative. Il quadro sinottico riportato in fondo al paragrafo, presenta una situazione più esaustiva in relazione ai paesi membri e alle strategie di contrasto del fenomeno.

Nel 2007, è stata condotta un'indagine da Eurobarometro sulla percezione del lavoro nero e irregolare su un campione rappresentativo di cittadini di ciascuno dei 27 paesi UE. Secondo i dati raccolti, il 57% del lavoro sommerso sarebbe svolto nell'ambito di relazioni parentali, di amicizia o conoscenza, il 20% nell'ambito del lavoro autonomo presso imprese private o famiglie, e il 20% come dipendenti irregolari. In linea di massima il sommerso da lavoro dipendente si concentra nell'Europa del Sud e del Centro-Est, mentre nel Nord Europa e nell'Europa Continentale, a fronte di un livello di incidenza complessiva del lavoro irregolare decisamente più basso, si registra una percentuale più elevata di sommerso da lavoro autonomo e nell'ambito di relazioni di parentela, vicinanza, conoscenza. In Italia, l'estrema complessità del fenomeno "sommerso" - la varietà di forme che esso assume in funzione delle caratteristiche delle economie locali, degli ambiti produttivi e dei soggetti che coinvolge - induce a ritenere che non sia più possibile pensare ad una strategia di lotta al sommerso a prescindere dalla specificità delle sue singole dimensioni e dal coinvolgimento attivo di tutti i soggetti - istituzionali, economici e sociali - che operano sul territorio. Si sviluppa un *mix* differenziato di strategie riconducibili a quattro grandi ambiti di intervento quali:

- la qualificazione dei servizi e delle politiche del lavoro
- la semplificazione amministrativa e procedurale per le imprese
- il monitoraggio, il controllo e il contrasto dei fenomeni di irregolarità per generare un decisivo effetto di scoraggiamento
- la territorializzazione e l'accompagnamento dei processi di emersione.

La Finanziaria 2007 ha previsto «Misure per promuovere l'occupazione e l'emersione del lavoro irregolare» con interventi quali l'introduzione degli indici di congruità, l'estensione del DURC a tutti i settori di attività, la costituzione di una Cabina di Regia nazionale di coordinamento. La L. 123/2007, per la tutela e la sicurezza sul lavoro, ha previsto provvedimenti di sospensione della attività imprenditoriale in caso di accertamento dell'impiego irregolare di manodopera in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati, ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina vigente. La sospensione dell'attività lavorativa, viene inoltre regolata dal T.U. 81/2008 (art. 14), sulla base di inadempienze reiterate in materia di iscrizione dei lavoratori nelle scritture obbligatorie delle imprese (ora Libro unico del lavoro disciplinato dal D.M. 9 luglio 2008) e di violazioni della disciplina del superamento dei tempi di lavoro. Nel 2008, peraltro, la legge di conversione del decreto Milleproroghe estende i termini per la regolarizzazione dei lavoratori in nero al 30 settembre 2008 e per la notifica dei provvedimenti sanzionatori amministrativi al 30 giugno 2008. Inoltre, stabilisce il passaggio delle funzioni dal Comitato per l'emersione del lavoro non regolare alla Cabina di Regia. Da ultimo, il D.D.L. 112/2008, convertito in L. 133/2008, ha introdotto modifiche alla disciplina sul lavoro accessorio, istituito sperimentale contemplato dal decreto legislativo 276/2003 per cercare di limitare il ricorso al lavoro nero nelle prestazioni di lavoro saltuarie di breve durata, estendendo l'utilizzo delle prestazioni accessorie ad ulteriori settori di lavoro ed eliminando i requisiti soggettivi in capo al prestatore di lavoro. Resta da segnalare che con il decreto 12 marzo 2008 del Ministro del Lavoro è stato disposto l'avvio di una sperimentazione di tale tipologia contrattuale per le vendemmie, di breve durata e di carattere saltuario, effettuate da pensionati e da giovani, di età inferiore ai 25 anni, durante i periodi di vacanza. Per la realizzazione della sperimentazione, sono state definite dall'Inps e dall'Inail apposite convenzioni con varie Regioni e con le Province autonome di Trento e Bolzano.

In ordine alla dimensione economico-sociale del fenomeno, secondo i dati dell'Istat diffusi nel mese di giugno 2008, nel 2006 si è registrata, rispetto agli anni precedenti, una diminuzione del valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico. Il valore oscilla tra un minimo del 15,3% del PIL ed un massimo del 16,9%. Come si evince dalla tabella 9 nel sessennio considerato, il fenomeno ha registrato andamenti oscillanti e, negli anni, 2002 e 2006 in particolare, il valore evidenzia una contrazione anche in termini assoluti.

**Tabella 9. Valore aggiunto prodotto dall'area del sommerso economico**

Anni	Ipotesi minima (A)			Ipotesi massima (B)		
	Milioni di euro	Variazioni %	% sul PIL	Milioni di euro	variazioni %	% sul Pil
2000	216.514	-	18,2	227.994	-	19,1
2001	231.479	6,9	18,5	245.950	7,9	19,7
2002	223.721	-3,4	17,3	241.030	-2	18,6
2003	223.897	0,1	16,8	247.566	2,7	18,5
2004	224.203	0,1	16,1	252.064	1,8	18,1
2005	229.706	2,5	16,1	254.096	0,8	17,8
2006	226.564	-1,4	15,3	249.974	-1,6	16,9

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat

Il peso del valore differisce notevolmente a seconda del settore di attività economica considerato: nel settore agricolo è pari al 31,4% del valore aggiunto totale (8.538 milioni di euro), nel settore industriale al 10,4% (42.022 milioni di euro) e nel terziario al 20,9% (199.414 milioni di euro). Sempre nel 2006, le unità di lavoro non regolari sono stimate complessivamente in circa 2 milioni e 969 mila comprendendo quanti lavorano in modo continuativo non rispettando la normativa vigente, le attività svolte in modo occasionale da persone non attive, da stranieri non residenti e non regolari, da persone che svolgono ulteriori attività oltre alla principale e non la dichiarano alle istituzioni fiscali.

Nel periodo 2000-2006, le unità di lavoro non regolari diminuiscono del 4,6%. Il tasso d'irregolarità si attesta nel 2006 intorno al 12%. I settori più coinvolti dall'irregolarità del lavoro sono quelli dell'agricoltura e dei servizi, settori in cui il carattere frammentario e stagionale dell'attività produttiva favorisce l'impiego di lavoratori temporanei che non vengono regolarmente registrati.

Dalla lettura complessiva dei dati emerge che l'economia sommersa pesa relativamente meno sugli equilibri del Paese. Il sommerso perde di peso su scala nazionale, ma si concentra e accresce la sua portata strutturale nelle aree che non riescono ad agganciare i processi di modernizzazione. Restano importanti differenze a livello territoriale: nel Nord-Ovest riguarda circa 627 mila unità di lavoro, nel Nord-Est 465 mila, nel Centro 543 mila e nel Mezzogiorno 1 milione e 317 mila. Le differenze emergono ancor più nettamente analizzando i tassi di irregolarità attribuibili sia alla diversa specializzazione produttiva delle diverse aree geografiche che alla maggiore o minore propensione delle unità produttive delle regioni ad impiegare lavoratori non regolari. Nelle Regioni meridionali la percentuale arriva al 19,6%, mentre in tutte le altre ripartizioni non supera la media nazionale (12,1%), rispettivamente 10,7% nel Centro, 8,8% nel Nord-Ovest e 8,6% nel Nord-Est. La Regione che presenta il più alto tasso di irregolarità è la Calabria (26,9%), la Lombardia quella con il tasso più basso (7,8%).

Le Regioni presentano, come si vedrà, una strategia estremamente articolata di intervento per arginare il sommerso. Alcune hanno sostenuto il processo di regolarizzazione delle imprese e dei lavoratori con la “certificazione etica” delle imprese; altre hanno puntato all’autoimprenditorialità. Nelle Regioni del Mezzogiorno, interessanti esperienze si registrano con i “tavoli bilaterali per l’emersione”, concertati con le Parti sociali, che hanno assegnato priorità ai settori dell’edilizia, dell’agricoltura e del commercio, per attivare processi di premialità per le imprese regolari e per la definizione di “avvisi comuni” al fine di garantire la regolarità contributiva delle imprese, nelle gare di affidamento di opere pubbliche. Molto diffusa la tendenza a promuovere “osservatori” regionali o locali sull’emersione, in collaborazione con le diverse istituzioni operanti sul territorio. Interessanti, infine, come nel caso della Regione Puglia, della Liguria, della Toscana e del Lazio i provvedimenti legislativi in materia. La strategia “integrata”, individuata dalle Regioni e dalle Province, per arginare il fenomeno del lavoro irregolare, valorizza il ruolo centrale svolto dai Servizi per l’impiego pubblici e privati nella costruzione di un sistema domanda/offerta più moderno e trasparente e migliorando le misure di orientamento e consulenza per imprese e lavoratori.

## Quadro sulle Politiche europee di contrasto del lavoro irregolare

<b>Austria</b>	<p>La Kiab (Unità di contrasto del lavoro illecito) ha poteri ispettivi, ampliati con una legge per l'occupazione del 2005 e un'altra contro le frodi fiscali del 2006.</p> <p>È stato introdotto un sistema di <i>voucher</i> per legalizzare il lavoro domestico di molte lavoratrici in nero. Dal 2007 è diventata obbligatoria la registrazione delle nuove assunzioni prima (o il primo giorno di lavoro) dell'inizio dell'attività lavorativa.</p>
<b>Belgio</b>	<p>Le ispezioni sono disposte dal Ministero del Lavoro e dal Ministero della Previdenza Sociale. I Comuni hanno competenza per quanto riguarda i lavoratori stranieri e le Regioni monitorano i permessi di lavoro e le autorizzazioni delle agenzie di lavoro temporaneo. Esistono diversi archivi informatici che facilitano la funzione ispettiva tra i quali DIMONA che registra le assunzioni e le dimissioni. Gli ispettori hanno la possibilità di effettuare ogni tipo di controllo e di accedere a ogni settore delle imprese. È stato rafforzato il sistema di controlli degli ispettori del lavoro e incrementate le sanzioni. È stata istituita la tessera S.I.S. (<i>Système d'information Sociale</i>), una combinazione a lettura elettronica tra la tessera di assistenza sanitaria e quella dell'assicurazione sociale. È stato ridotto il costo del lavoro e attivati dei <i>voucher</i> per i servizi.</p>
<b>Bulgaria</b>	<p>L'attività di controllo è svolta dall'Ispettorato del lavoro. Nel 2000 è diventato obbligatorio emettere ricevuta fiscale in ogni transazione commerciale, e per le imprese effettuare i pagamenti attraverso le banche, piuttosto che in contanti. Dal 2003 il Governo ha implementato una serie di politiche volte all'emersione: alzando il livello di salario minimo e rendendo obbligatoria la registrazione di tutti i contratti di lavoro presso l'Istituto nazionale di previdenza. Le modifiche al Codice del lavoro del 2006 hanno comportato un rafforzamento delle multe e delle pene previste per la violazione di norme sul lavoro. Nel 2007 l'Associazione industriale bulgara (BIA) ha promosso l'iniziativa <i>In the light</i> per la legalizzazione dell'economia grigia.</p>
<b>Danimarca</b>	<p>Tra gli organi incaricati di esercitare una attività di controllo in materia di sommerso ci sono: i sindacati, le associazioni commerciali e le organizzazioni datoriali. È diventato obbligatorio registrare i lavoratori a partire dal primo giorno lavorativo e sono stati aumentati i controlli degli ispettori del lavoro e le sanzioni. È stata lanciata una campagna pubblicitaria in collaborazione con le Parti sociali, chiamata <i>Fair play</i> e realizzati degli spot televisivi e pubblicità sui giornali, rivolti soprattutto ai giovani e agli stranieri.</p>
<b>Estonia</b>	<p>L'Ispettorato del lavoro svolge una funzione di controllo nell'ambito del sommerso. Il Governo ha effettuato riforme sull'assistenza sociale e una riduzione delle tasse. L'Istituto estone di ricerche economiche porta avanti una indagine annuale sui salari in nero. Il Ministero degli Affari Sociali, così come il Ministero delle Finanze, hanno condotto delle campagne pubblicitarie. Nel 2005 è stato firmato un accordo tra il Ministero delle Finanze ed altri organi come l'Ispettorato del lavoro, la Confederazione dei sindacati estoni, l'Associazione delle municipalità e l'Unione delle imprese automobilistiche, per mettere in atto delle iniziative di lotta al sommerso.</p>



<b>Finlandia</b>	<p>Svolgono attività ispettiva: l’Agenzia delle Entrate, la Polizia, la Dogana, i Sindacati e le Associazioni commerciali. Sono stati rafforzati i controlli ed stabilite le seguenti norme:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• è obbligatorio, per ciascun operaio di cantiere, avere un documento identificativo</li> <li>• le imprese devono avere al loro interno un rappresentante dei diritti dei lavoratori stranieri</li> <li>• il datore di lavoro locale è responsabile del lavoratore straniero da lui impiegato.</li> </ul> <p>L’Associazione Albergatori e Ristoratori e quella dei Commercianti hanno lanciato dei programmi volti a individuare situazioni di lavoro in nero nell’ambito dei loro comparti. Nel 2006 è stato creato il progetto VIRKE di collaborazione tra Dogana, Polizia e Amministrazione Fiscale, al fine di permettere lo scambio di informazioni in materia di lavoro sommerso.</p>
<b>Francia</b>	<p>La DILTI (<i>Délégation à la Lutte contre le Travail Illéga</i>) ha il compito di coordinare l’azione delle amministrazioni e degli organi competenti in materia di sommerso. La DILTI presiede all’attuazione degli orientamenti decisi dalla Commissione nazionale e valuta le azioni intraprese dalle Commissioni dipartimentali e dai COLTI (Comitati operativi di lotta contro il lavoro illegale). La DILTI formula proposte sull’attuazione di politiche pubbliche, esegue studi statistici, fornisce assistenza giuridica, accompagna le azioni di prevenzione effettuando azioni di monitoraggio, sviluppa, inoltre, iniziative di cooperazione internazionale. L’OCLTI (<i>Office Central de Lutte contre le Travail Illéga</i>), creato nel 2005, è un ufficio centrale di Polizia giudiziaria che ha come compito la lotta contro tutte le infrazioni relative al lavoro illegale.</p> <p>Sono state aggravate le sanzioni penali in materia di lavoro nero ed estese le competenze degli ispettori del lavoro.</p> <p>Nel 2006 è entrato in vigore il sistema dello <i>Chèque emploi-service universel</i> (CESU), strumento analogo ai CES e ai TES creati negli anni ‘90. Si tratta di un sistema di <i>voucher</i> utilizzati per pagare prestazioni lavorative nell’ambito dei servizi alla persona. Altre iniziative in tema di prevenzione sono: la firma di accordi di collaborazione con la Spagna e l’Italia e l’introduzione di un pass identificativo per gli operai nel campo delle costruzioni.</p>
<b>Germania</b>	<p>Le autorità doganali federali sono responsabili dell’attività ispettiva. La legge contro il lavoro sommerso stabilisce regole sanzionatorie in caso di ricorso al lavoro nero per i datori di lavoro che per i lavoratori. Nel 2004 è stata introdotta una legge per intensificare la lotta al lavoro nero con la quale sono stati aumentati i poteri delle autorità doganali, il mancato pagamento dei contributi è diventato un reato punibile penalmente e le sanzioni pecuniarie in caso di lavoro irregolare sono state aumentate.</p> <p>Sono state introdotte delle particolari forme contrattuali: i <i>mini-jobs</i> per regolarizzare prestazioni lavorative che comportano delle riduzioni nei contributi sociali ricevuti dai lavoratori oltre che un limite orario di 15 ore lavorative, successivamente eliminato.</p> <p>Sono stati stipulati degli accordi tra le Parti sociali e il Ministero delle Finanze al fine di diffondere informazioni a livello locale sul lavoro irregolare. Ciascun <i>Länder</i> ha elaborato misure specifiche di contrasto del sommerso: a Berlino, si è costituito un centro informativo di coordinamento delle iniziative contro il lavoro nero.</p>



<b>Grecia</b>	L'Ispettorato del lavoro (SEPE) si occupa del controllo del lavoro irregolare. Il Ministero delle Finanze è impegnato nello sviluppo di un sistema informativo fiscale di ampie proporzioni denominato TAXIS che rende possibili controlli incrociati tra agenzie differenti, in modo da facilitare l'individuazione di evasioni fiscali. Il Servizio speciale investigazioni (SIS) si occupa di controlli in materia di reati fiscali su vasta scala. Sono state incrementate le sanzioni contro il lavoro nero ed è stata rafforzata la legislazione fiscale. Nel 2005 è stata promossa una semplificazione del sistema di registrazione per le nuove imprese e l'adozione obbligatoria degli standard internazionali di registrazione.
<b>Lettonia</b>	Il Ministero delle Finanze e quello del <i>Welfare</i> rappresentano le istituzioni politiche responsabili di combattere il lavoro illegale. Nel 2006 lo SRS ( <i>State Revenue Service</i> ) e lo SLI ( <i>State Labour Inspectorate</i> ) hanno firmato accordi al fine di collaborare scambiandosi informazioni sulle rispettive attività ispettive. È stato varato un Progetto a livello nazionale chiamato <i>Sistemi di sicurezza sul lavoro e sviluppo del sistema di sorveglianza delle relazioni di lavoro</i> , che include una valutazione complessiva del lavoro svolto dall'Ispettorato del lavoro, (la cui pianta organica è stata ampliata), programmi di formazione per i suoi operatori e campagne informative riguardo alla legalità sul lavoro. Nel 2006, con la campagna <i>Work Contracts Work</i> , lo SLI ha distribuito opuscoli e lanciato una campagna televisiva sugli aspetti legali dei rapporti di lavoro. Nel 2007 lo SRS ha lanciato una campagna per contrastare la pratica del "fuori busta".
<b>Lituania</b>	Tutte le misure di controllo relativamente al lavoro irregolare sono coordinate dall'Ispettorato del lavoro. Nel 2005 è stato approvato uno speciale piano d'azione contro il lavoro irregolare che prevede aumenti delle sanzioni come il ritiro delle licenze di vendita. Sono stati introdotti, inoltre, sistemi di registrazione più rigidi delle ore lavorative. È stata realizzata nel 2005 una campagna di prevenzione del lavoro nero attraverso la cooperazione dell'Ispettorato del lavoro, della Lithuania Radio e di alcuni quotidiani, proseguita nel 2006 in televisione.
<b>Lussemburgo</b>	L'azione dell'Ispettorato del lavoro si concentra principalmente nella promozione della sicurezza e della salute dei lavoratori. I suoi poteri sono stati estesi alla lotta al lavoro in nero dalla legge del 31 luglio 2006, che ne ha riorganizzato la struttura. I suoi membri hanno potere di intervento immediato in caso di violazione della legge: hanno accesso alle imprese, possono chiedere l'esibizione del permesso di lavoro, ed, eventualmente, l'intervento della Polizia. È stato introdotto l'uso facoltativo di un <i>badge</i> per i lavoratori dei cantieri.
<b>Malta</b>	Nel 2005 è stato istituito, all'interno del Dipartimento di sicurezza sociale, un Dipartimento anti-frode. La TCU (Agenzia delle Entrate) è sotto il controllo del Ministero delle Finanze e ha la funzione di analizzare le informazioni relative alla riscossione delle tasse. È stata promossa la collaborazione tra la TCU e la Direzione Frodi per accrescere le capacità investigative di entrambe. L'Ente per l'occupazione e la formazione (ETC) ha lanciato una campagna per aumentare la consapevolezza dei benefici derivanti dal lavorare in regola, e delle pene previste per il lavoro in nero; ha anche messo a disposizione un numero verde per denunciare il sommerso.





<b>Paesi Bassi</b>	Nel 1993 sono stati istituiti i Gruppi regionali interdisciplinari antifrode (RIF), il cui scopo principale è comprendere in quale misura si possano prevenire le frodi fiscali, contributive e previdenziali. Sono stati aumentati i controlli degli Ispettori del lavoro oltre ad essere incrementate le sanzioni. Si è intensificato lo scambio di informazioni tra la previdenza sociale, le autorità del Fisco, il Governo e gli altri attori. Il Ministero degli Affari Sociali e dell'Occupazione ha messo in atto un nuovo programma ( <i>Handhavingsprogramma 2007-2010</i> ) che prevede un potenziamento dell'azione di prevenzione, di controllo e di ispezione.
<b>Polonia</b>	Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali elabora progetti di supporto alla legalità nel lavoro, monitora l'attività delle Agenzie del lavoro, conduce campagne informative, tramite televisione e giornali, sui rischi connessi al sommerso. Compiti di controllo sono quelli esercitati dall'Ispettorato del lavoro, dalla Polizia, dall'Agenzia delle Entrate, dai Sindacati, dalle Organizzazioni datoriali. Sono state apportate delle modifiche al Codice del lavoro al fine di rendere il mercato del lavoro più flessibile. È stato creato un registro nazionale di tutte le imprese presenti sul mercato ed è stato presentato il progetto <i>Kluska Package</i> con modifiche legislative volte a semplificare le pratiche amministrative relative alla creazione di impresa.
<b>Portogallo</b>	L'Ispettorato generale del lavoro controlla le imprese al fine di individuare le situazioni di lavoro irregolare e si fa promotore di buone pratiche. Dal 2005 è obbligatorio per ciascuna impresa utilizzare conti correnti piuttosto che denaro contante, per effettuare i pagamenti dei salari. Dal 2007 il Governo ha approvato un inasprimento delle sanzioni in caso di lavoro sommerso. Sono stati promossi dei progetti per semplificare i processi amministrativi relativi alla creazione di impresa. È stata promossa la collaborazione tra enti pubblici che si occupano a vari livelli di lavoro irregolare (ad esempio l'Assistenza sociale, il Ministero delle Finanze, la Dogana) e, a livello transnazionale, tra enti locali e altre agenzie europee aventi le stesse funzioni.
<b>Regno Unito</b>	Le funzioni ispettive sono svolte dall'Autorità per l'immigrazione. È stato attivato un progetto ( <i>Targeting Fraud</i> ) col fine di pubblicizzare le sanzioni ed incoraggiare la denuncia delle frodi. Dal 2000, il governo britannico ha introdotto un pacchetto di interventi al fine di promuovere l'occupazione, combattere le frodi e ridurre il lavoro sommerso. L'evasione dell'imposta sul reddito è diventata un reato penale. Le nuove attività imprenditoriali devono essere registrate al momento dell'avviamento, mentre in passato si aveva a disposizione un periodo di tempo di 18 mesi.
<b>Repubblica Ceca</b>	Il nuovo Codice del Lavoro, divenuto effettivo a partire dal 2007, permette le ispezioni nelle imprese ad opera di rappresentanti degli Uffici del lavoro, degli Ispettorati del lavoro in collaborazione con gli Uffici del Fisco e della Dogana. Il NEP ( <i>National Employment Policy</i> ) per il 2004-2006 ha previsto la creazione di un Comitato interministeriale con il compito di mettere in atto il Piano di azione per combattere il lavoro illegale. Il NEP ha stabilito, inoltre, che venga realizzato un registro centrale di tutti i soggetti assicurati, in modo che le ispezioni possano essere condotte simultaneamente dagli Uffici del lavoro distrettuali e da quelli dell'assistenza sociale.



<b>Romania</b>	È stata creata una nuova Direzione all'interno del Ministero del Lavoro, dedicata alla Responsabilità sociale aziendale, la cui principale politica consiste nell'incoraggiare le aziende al pagamento delle tasse e dei contributi assicurativi. Sono state adottate delle misure di regolamentazione del mercato del lavoro, come l'obbligatorietà per le aziende di comunicare le <i>vacancies</i> alle Agenzie per l'impiego. Il primo Programma nazionale di riforme (NRP) contiene dei riferimenti al lavoro sommerso e indica delle misure per combatterlo. L'Ispettorato del lavoro ha inaugurato nel 2003 una campagna nazionale contro il lavoro in nero.
<b>Slovacchia</b>	È stato recentemente rafforzato il potere di controllo dell'Ispettorato nazionale del lavoro. Il 1 aprile del 2005 è entrata in vigore una legge contro il lavoro irregolare, con la quale ne veniva data una prima definizione (non esisteva prima di allora una legge in materia) e veniva creato un sistema ispettivo e sanzionatorio contro di esso. È stato introdotto un sistema amministrativo semplificato per le piccole imprese e per quelle nascenti. Sono stati resi pubblici i nominativi delle imprese che impiegavano lavoratori in nero. È stato creato un numero verde per denunciare anonimamente il lavoro irregolare.
<b>Slovenia</b>	Nel 2000 è stata emanata una legge contro il lavoro illegale, poi modificata nel 2006, secondo la quale, tranne qualche eccezione, se un disoccupato o uno studente viene individuato nel lavorare in nero, il suo datore di lavoro è obbligato ad assumerlo regolarmente entro tre giorni. La Commissione contro il lavoro irregolare (presso il Ministero del Lavoro, della Famiglia e delle Politiche Sociali) si occupa di coordinare gli organi responsabili del controllo dei differenti ambiti dell'economia slovena: l'Ispettorato del lavoro, l'Ispettorato del mercato del lavoro, l'Ispettorato del traffico, l'Agenzia delle Entrate, la Polizia, il Ministero delle Finanze, il Ministero dell'Interno, il Ministero del Lavoro. Ciascuno di questi organi svolge azione di controllo del sommerso in generale e nello specifico ambito di competenza.
<b>Spagna</b>	La responsabilità delle azioni ispettive è dell'Agenzia delle Entrate. Nel 2005 il Governo ha avviato un processo di regolarizzazione dei lavoratori stranieri presenti sul territorio da almeno tre anni. Nel 2007 è stato varato un Piano di ispezioni sul lavoro e sulla sicurezza sociale che ha comportato il rafforzamento delle azioni di controllo. È stato firmato un accordo di cooperazione bilaterale fra la Francia e la Spagna.
<b>Svezia</b>	L'Ufficio nazionale delle frodi fiscali, i cui controlli sono stati incrementati, è responsabile del contrasto del sommerso. Dal 2007 gli imprenditori di settori ad alta concentrazione di lavoro irregolare (ristoratori, parrucchieri ecc.) devono tenere un registro del personale assunto. Sono state promosse delle campagne informative sul lavoro sommerso, in collaborazione tra organismi responsabili in materia, la Guardia di Finanza e i Sindacati.

# capitolo 2

## Previsioni di occupazione e fabbisogni professionali

### 2.1 Quadro evolutivo dell'occupazione in Italia

Come si è descritto nelle pagine precedenti, negli ultimi dieci anni l'occupazione italiana è costantemente aumentata facendo registrare un incremento di circa 2,8 milioni di unità (+14%) tra il 1997 e il 2007. L'incremento occupazionale ha interessato prevalentemente le Regioni del Nord, mantenendo così inalterata la distribuzione territoriale dei posti di lavoro, e l'occupazione femminile, che ha così visto crescere la sua quota sull'occupazione totale (passando dal 36,6% nel 1997 al 39,5% nel 2007)<sup>28</sup>.

Le proiezioni occupazionali per il 2007-2012 realizzate dall'Isfol<sup>29</sup> stimano che l'occupazione proseguirà nel *trend* crescente osservato nell'ultimo decennio, con un incremento previsto dell'occupazione totale italiana tra il 2007 e il 2012 di circa 1 milione e 200 mila unità (pari ad una crescita del 5%), passando da circa 25,2 milioni di occupati nel 2007 a circa 26,4 milioni di occupati nel 2012.

La previsione per professioni indica che questa crescita occupazionale sarà prevalentemente determinata da un aumento dell'occupazione nelle professioni tecniche e specialistiche (+507 mila unità) e nelle professioni non qualificate (+409 mila unità).

Più in generale, le professioni a basso livello di qualifica (professioni che non richiedono particolari competenze professionali e/o titoli di studio; grandi gruppi 7 e 8) dovrebbero crescere nel complesso di circa l'8%; le professioni ad alto livello di qualifica (professioni che richiedono elevati di titoli di studio e/o di capacità decisionali ed organizzative; grandi gruppi 1, 2, 3) dovrebbero aumentare complessivamente di quasi il 6%; mentre le professioni a qualifica intermedia (professioni che non richiedono titoli di studio superiori al diploma e/o capacità decisionali/organizzative; grandi gruppi 4 e 5) dovrebbero registrare un incremento percentuale più ridotto e pari a circa il 3%.

---

<sup>28</sup> Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro* (Serie storiche ricostruite).

<sup>29</sup> L'Isfol, in collaborazione con gli Istituti di ricerca REF (Ricerche per l'economia e la finanza) e IRS (Istituto per la ricerca sociale) con cadenza annuale predisponde uno scenario di medio termine relativo all'evoluzione della domanda di lavoro in Italia e sulla base di questo, attraverso l'utilizzo di matrici settori-professioni, elabora le previsioni di occupazione per professione a livello nazionale e regionale nel medio periodo.

Queste proiezioni sono in linea ed accentuano il lento processo di cambiamento della struttura occupazionale italiana, che vede aumentare le professioni ad elevata e a bassa qualifica a scapito di quelle a qualifica intermedia. Il processo di polarizzazione delle professioni che sta investendo l'Italia è un fenomeno di portata più ampia che coinvolge quasi tutti i paesi industrializzati, dovuto ad un complesso di fattori (cambiamento tecnologico, globalizzazione dell'economia, immigrazione). Da un lato, il progresso tecnologico non neutrale e la riduzione nel prezzo degli strumenti informatici tendono a spiazzare le professioni intermedie legate a mansioni di routine e contribuiscono ad accrescere la domanda per le professioni che richiedono elevate competenze (manager, specialisti, tecnici). Dall'altro, i fenomeni di immigrazione e la crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro determinano un incremento nella domanda di lavoro a bassa qualifica nel settore dei servizi alle imprese e alla persona.

Sebbene anche nel nostro Paese sia osservabile questo lento processo di cambiamento della struttura occupazionale, rispetto ad altri paesi europei o agli Stati Uniti, l'Italia presenta ancora una quota relativamente bassa di occupati nelle professioni ad alta qualifica (a causa della particolare struttura economica, relativamente molto orientata sulle imprese manifatturiere e di piccola dimensione) ed, in particolar modo, nelle professioni intellettuali e scientifiche, che pesano nel 2007 per circa il 10% contro una media europea (EU15) del 13,7% (dati Eurostat, classificazione Isco88).

Qui di seguito vengono illustrate, distintamente per i nove grandi gruppi professionali, le professioni che dovrebbero essere interessate nel corso dei prossimi cinque anni dalle maggiori variazioni occupazionali.

Per il gruppo dei legislatori, dirigenti e imprenditori le proiezioni al 2012 rilevano un incremento occupazionale generalizzato, sebbene di entità moderata, +22.184 unità, pari ad una crescita percentuale complessiva dell'1,9% sul periodo 2007-2012. In particolare, l'occupazione dovrebbe aumentare sia per i dirigenti di imprese private sia per i dirigenti pubblici. Nel settore privato, l'incremento maggiore in termini percentuali si dovrebbe registrare per gli amministratori e i direttori delle aree aziendali (+3,5%), probabilmente dovuto ad un processo di riorganizzazione aziendale che le imprese italiane stanno mettendo in atto, accanto a processi di riorganizzazione produttiva e di investimento, per fronteggiare la crescente competizione internazionale. Tuttavia, le posizioni occupazionali aggiuntive create in questo gruppo professionale conteranno per meno del 2% sul totale della crescita occupazionale prevista nel periodo 2007-2012.

Secondo le proiezioni occupazionali al 2012 le professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione dovrebbero aumentare in misura superiore rispetto alla crescita media dell'occupazione (+8,7% contro +5%). L'aumento dell'occupazione di questo gruppo sarà prevalentemente trainato da un incremento consistente degli specialisti in scienze gestionali, commerciali, giuridiche (come ad esempio specialisti in contabilità, gestione del personale, in scienze economiche, esperti legali in imprese), che dovrebbero aumentare di circa +105 mila unità. Seguono poi gli architetti e ingegneri, per i quali si prevede un incremento di +45 mila unità di lavoro e gli esperti informatici. Nel complesso l'incremento occupazionale previsto per le professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione dovrebbe contribuire per circa il 17% al totale della crescita dell'occupazione prevista per i prossimi 5 anni.

Le stime occupazionali al 2012 prevedono una crescita del 5,5% delle professioni tecniche, valore solo lievemente superiore a quello previsto per il totale dell'occupazione. Tuttavia, in termini assoluti l'aumento dell'occupazione per le professioni tecniche dovrebbe contare per oltre il 20% della crescita occupazionale prevista (quasi 300 mila unità di lavoro). Le professioni che si stima contribuiranno maggiormente alla crescita dell'occupazione nei prossimi 5 anni sono i tecnici amministrativi (+68 mila unità), i tecnici delle scienze ingegneristiche (quasi 50 mila unità aggiuntive), i tecnici delle scienze quantitative, chimiche e fisiche (+39 mila unità) e i tecnici paramedici (+36 mila unità).

Le professioni impiegate dovrebbero crescere nel periodo 2007-2012 ad un tasso inferiore rispetto a quello previsto per l'occupazione nel suo complesso (+3,8% contro +5%). In particolare, gli impiegati d'ufficio dovrebbero aumentare di circa 72 mila unità e gli impiegati a diretto contatto con il pubblico di 20 mila unità, contribuendo così a generare circa il 7% delle nuove posizioni occupazionali previste per il periodo in esame.

Le professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi dovrebbero crescere nei prossimi cinque anni di circa il 6,6%. In generale, tutte le professioni appartenenti a questo grande gruppo dovrebbero sperimentare una dinamica di crescita generalizzata. Tra le professioni che si prevede crescano maggiormente si distinguono le professioni qualificate nei servizi alberghieri e di ristorazione (nel complesso +120 mila unità) e le professioni qualificate nei servizi sanitari (+27 mila unità) e quelle nei servizi personali (+70 mila unità di lavoro, pari ad una crescita del 13,5%).

Gli artigiani, operai specializzati e agricoltori costituiscono l'unico grande gruppo professionale per il quale si prevede tra il 2007 e il 2012 una riduzione in termini percentuali (-0,7%), determinata da un calo dell'occupazione nei settori in contrazione o in crisi. In particolare, la riduzione occupazionale dovrebbe riguardare prevalentemente gli agricoltori e gli operai addetti all'agricoltura (-43 mila unità), gli artigiani e operai specializzati del tessile e abbigliamento (-28 mila unità) e gli artigiani e operai specializzati della lavorazione del cuoio, pelli e calzature (-19 mila unità). Mentre dovrebbero invece significativamente aumentare le posizioni occupazionali per gli operai specializzati addetti alla pulizia degli edifici (+48 mila unità) e per gli operai metalmeccanici specializzati (+43 mila unità).

Le previsioni 2007-2012 stimano che l'occupazione per il grande gruppo professionale dei conduttori di impianti e degli operai semiqualeficati addetti a macchinari fissi e mobili rimanga pressoché costante nel medio termine, con una variazione occupazionale prevista pari a circa 2 mila unità di lavoro (+0,1%). Tuttavia, se si entra nel dettaglio delle professioni si osserva che la relativa stabilità di questo gruppo professionale deriva dalla compensazione di andamenti divergenti tra le professioni che lo compongono. Ad aumentare nel numero di occupati dovrebbero essere soprattutto i conduttori di impianti per la trasformazione e lavorazione a caldo dei metalli (+14 mila unità), gli operai addetti a macchine automatiche e semiautomatiche per lavorazioni metalliche e per prodotti minerali (+13 mila unità) e i conduttori di veicoli a motore (+9 mila unità); mentre la riduzione maggiore di occupati si dovrebbe registrare per gli operai addetti a macchinari dell'industria tessile e delle confezioni (-28 mila unità).

Le professioni non qualificate, sono il grande gruppo di professioni che si prevede sperimenterà, tra il 2007 e il 2012, la crescita maggiore sia in termini percentuali (+13,5%)

sia in termini assoluti (complessivamente, +407 mila unità di lavoro). In particolare, l'aumento dell'occupazione tra le professioni non qualificate continuerà ad essere determinato anche per prossimi cinque anni dalla crescita sostenuta nell'ambito dei servizi alla persona e, in particolar modo, dal personale non qualificato addetto ai servizi di pulizia (+410 mila unità), seguito dal personale addetto ai servizi di sicurezza (+11 mila). Tuttavia, il *trend* positivo di crescita per le professioni non qualificate non dovrebbe coinvolgere il personale addetto all'agricoltura e allevamento, che si stima subirà una contrazione complessiva di circa 47 mila posti di lavoro.

Le proiezioni occupazionali di medio termine prevedono una progressiva contrazione del numero di occupati nelle Forze Armate, di circa il 3% tra il 2007 e il 2012. Ciò nonostante le proiezioni occupazionali per questo gruppo professionale vanno prese con le dovute cautele in quanto sono strettamente legate a scelte politiche e di difesa che possono anche determinare improvvisi cambiamenti direzionali.

La tabella 10 riporta le previsioni per i grandi gruppi professionali al I digit della classificazione Istat CP 2001. I valori assoluti dell'occupazione 2007 sono riproporzionati ai valori di occupazione risultanti dai dati di Contabilità Nazionale Istat.

Tabella 10. Previsioni di occupazione al 2012 per i 9 grandi gruppi professionali - Metodo dei coefficienti fissi (1)

Professioni	2007 (2)	2012	Variazione % occupati 2007-2012
1. Legislatori, dirigenti e imprenditori	1.190.660	1.212.845	1,9%
2. Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	2.457.421	2.671.645	8,7%
3. Professioni tecniche	5.297.107	5.590.072	5,5%
4. Impiegati	2.461.771	2.554.206	3,8%
5. Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	3.937.742	4.199.256	6,6%
6. Artigiani, operai specializzati e agricoltori	4.475.121	4.444.048	-0,7%
7. Conduttori di impianti e operai semiqualificati addetti a macchinari fissi e mobili	2.089.310	2.091.387	0,1%
8. Professioni non qualificate	3.010.697	3.418.329	13,5%
9. Forze Armate	244.871	237.618	-3,0%
<b>Totale occupazione</b>	<b>25.164.700</b>	<b>26.419.105</b>	5,0%

(1) I valori non comprendono gli occupati nel settore di attività economica, organizzazione e organismi extraterritoriali Cod. 99 di Ateco 2002.

(2) Valori riproporzionati ai dati di Contabilità Nazionale.

Fonte: Elaborazione Istat-Irs su dati Istat Forze Lavoro 2007 e previsioni Istat-Ref

## 2.2 Classificazione delle Unità Professionali

Fino ad ora in Italia l'unico sistema classificatorio ufficiale utilizzato per gestire i dati relativi alle professioni è stato la classificazione statistica delle professioni dell'Istat CP 2001. La natura statistica della classificazione e i livelli di aggregazione dei raggruppamenti professionali in cui è organizzata la rendevano poco adatta per ordinare le informazioni di natura qualitativa rispetto al mercato del lavoro.

Si avvertiva quindi la necessità di disporre di uno strumento in grado di rappresentare e classificare il lavoro e le professioni per rispondere ad esigenze sia di ordine specifico che di ordine generale.

L'esigenza di mettere in cantiere una classificazione che superasse i limiti di quella statistica si avvertiva in modo particolare nell'ambito del sistema nazionale di osservazione permanente dei fabbisogni professionali per rispondere *in primis* alla necessità di collegare le informazioni qualitative sulle professioni con i dati e le previsioni di occupazione. In secondo luogo per rispondere alla necessità di individuare un sistema di classificazione e rappresentazione del lavoro e delle professioni utilizzabile come *benchmark* rispetto al quale misurare l'evoluzione dei contenuti professionali e individuare le opportune iniziative di accompagnamento.

La Cabina di Regia<sup>30</sup> che sovrintende allo sviluppo del sistema dei fabbisogni ha sollecitato con decisione l'attuazione di questa iniziativa affidandone all'Isfol la realizzazione. A tal fine è stata avviata una stretta collaborazione con l'Istat per sviluppare ad un maggior grado di dettaglio la CP 2001 in modo che potesse meglio rappresentare l'articolazione delle professioni. La nuova classificazione a cui si è pervenuti è stata denominata Nomenclatura delle Unità Professionali (NUP) per il fatto che introduce, rispetto a quella statistica, un quinto digit nei codici delle professioni, le Unità Professionali. La NUP si presenta come un insieme organizzato di Unità Professionali coerenti con la Classificazione delle Professioni (CP 2001), costituendone un maggior livello di dettaglio. Per ogni Categoria in cui la CP 2001 si articola sono individuate una o più Unità, intese come insieme di professioni identificate con criteri predeterminati tesi a perseguire una forte omogeneità all'interno delle Unità e, al contempo, la massima distinzione tra le Unità stesse.

---

<sup>30</sup> Istituita dal Ministero del Lavoro con D.M. del 13/01/04, reiterato nel 2006.



**Tabella 11. Struttura della nomenclatura e classificazione delle Unità Professionali**

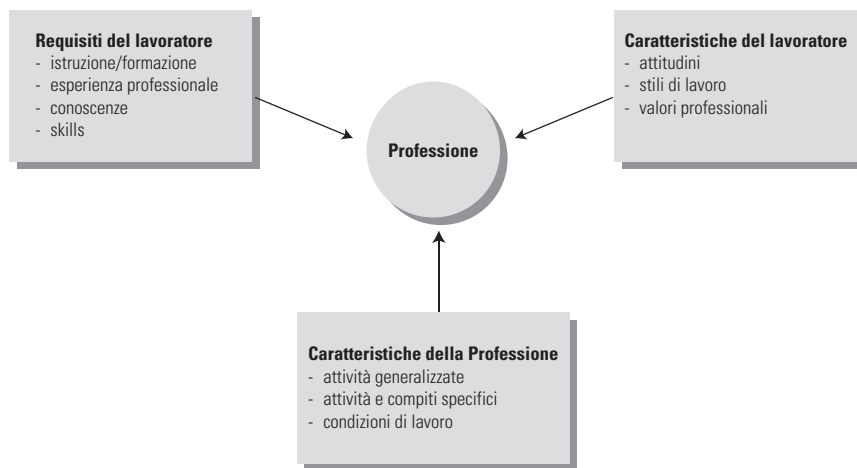
<b>Grande Gruppo</b>	<b>Gruppi</b>	<b>Classi</b>	<b>Categorie</b>	<b>Unità professionali</b>
I. Legislatori, dirigenti e imprenditori	3	8	48	56
II. Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	6	17	69	157
III. Professioni tecniche	4	17	92	161
IV. Impiegati	2	6	37	43
V. Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	5	11	47	61
VI. Artigiani, operai specializzati e agricoltori	6	24	108	182
VII. Conduttori di impianti e operai semiqualeficati addetti a macchinari fissi e mobili	4	22	89	116
VIII. Professioni non qualificate	6	15	28	28
IX. Forze armate	1	1	1	1
<b>Totale</b>	<b>37</b>	<b>121</b>	<b>519</b>	<b>805</b>

Fonte: Isfol-Istat 2007

La NUP, oltre ad aumentare il dettaglio della suddivisione, propone sintetiche informazioni sulle professioni ospitate in ogni livello della classificazione, sui criteri utilizzati per l'aggregazione delle professioni e sui principali contenuti del lavoro. In altre parole la classificazione delle professioni estesa al 5° digit è corredata da un manuale che ne facilita il suo utilizzo. A partire dalle 805 UP è stata progettata e realizzata una indagine, rivolta ad un campione di quasi 20.000 lavoratori appartenenti a tutte le unità professionali e finalizzata a conoscere i contenuti delle professioni e del lavoro attraverso la rilevazione di 255 caratteristiche tassonomizzate e misurate.

L'indagine campionaria sulle professioni fa riferimento a un modello teorico, mutuato dal sistema americano O\*NET, secondo il quale una professione è un concetto multi-dimensionale che può essere descritto facendo riferimento a più aree di informazione. Il modello prevede tre aree informative:

- a) i requisiti del lavoratore per svolgere il lavoro acquisiti attraverso i processi di formazione e/o l'esperienza lavorativa: istruzione formale (quali titoli o requisiti sono necessari per essere chiamati a svolgere una determinata professione), quanti anni di esperienza, quanti anni di affiancamento con colleghi più esperti, ecc., conoscenze e *skills*
- b) le caratteristiche del lavoratore che incidono sulla *performance* professionale: caratteristiche personali dei lavoratori, come le attitudini, gli stili di lavoro o i valori occupazionali
- d) le caratteristiche della professione e le condizioni di lavoro: i contenuti del lavoro, le attività e compiti specifici, le condizioni di lavoro legate alla professione.

**Figura 7. Modello teorico dell'indagine campionaria sulle professioni**

Fonte: Isfol-Istat

I risultati dell'indagine campionaria sono raccolti in schede informative, una per ciascuna Unità Professionale. Le UP, codificate, sono descritte in modo standardizzato e raccolte in una banca dati, accessibile a tutti e periodicamente aggiornata<sup>31</sup>.

Il nuovo sistema di rappresentazione delle caratteristiche delle unità professionali è utilizzato nel Tavolo degli standard, istituito presso il Ministero del Lavoro per la definizione degli standard professionali, formativi e di certificazione. Forte interesse verso il nuovo sistema classificatorio è espresso anche dal Sistema statistico della formazione professionale regionale (Sistaf) per il quale l'impianto classificatorio può fornire un criterio ordinatore dei flussi informativi legati alle professioni e allo stesso tempo renderli fruibili e comparabili con altre fonti di tipo statistico. Le potenzialità d'uso di questo sistema di rappresentazione del lavoro si estendono inoltre sul versante mercato del lavoro dove può essere impiegato per la gestione della comunicazione telematica, da parte dei datori di lavoro, ai Centri per l'impiego, all'Inps, all'Inail e al Ministero del Lavoro, delle informazioni relative ad assunzioni, proroghe, trasformazioni e cessazioni dei rapporti di lavoro.

<sup>31</sup> La banca dati è consultabile sul sito (<http://fabbisogni.isfol.it>).

## 2.3 Occupazione per lo sviluppo sostenibile

Il tema della sostenibilità è divenuto, in questi anni, il motivo ispiratore e un obiettivo fondamentale della politica europea, che conferma la centralità delle politiche ambientali nel raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e la necessità di una maggiore integrazione tra sviluppo sostenibile, competitività e occupazione. Lo sviluppo sostenibile si va definendo non solo come risposta alle distorsioni dell'attuale modello di sviluppo, ma anche come opportunità di conquista di nuovi mercati e contributo alla competitività dell'economia europea attraverso il fattore qualità (dei processi, dei prodotti, del lavoro ecc.), indotto dall'assunzione dei parametri ambientali. Interessanti spazi occupazionali si aprono in riferimento sia alla nuova economia dei cambiamenti climatici che a settori economici più tradizionali, con ampie implicazioni in termini di formazione e di costruzione delle competenze professionali.

Le tecnologie pulite, accolte inizialmente con diffidenza dal sistema produttivo, che le considerava un costo aggiuntivo ed un vincolo da subire o aggirare, stanno diventando un fattore strategico per le imprese. La tendenza è quella di sostituire ad una strategia passiva di adattamento, una strategia attiva che consideri la variabile ambientale come parte integrante della cultura di impresa e che internalizzi i costi ambientali nei costi di produzione, come elemento qualificante dei prodotti e dei processi produttivi, includendo nella qualità delle imprese la qualità ambientale. Le potenzialità dell'ambiente come risorsa per l'occupazione sono evidenziate dai dati relativi alle tendenze del mercato del lavoro ambientale che, illustrate attraverso una rilettura e un monitoraggio dei dati Istat sulle forze lavoro (riferite all'arco temporale 1993-2007), presentano un incremento dell'occupazione ambientale pari a circa il 41%. Significativi sono anche i dati sugli esiti occupazionali rilevati in corrispondenti segmenti formativi. In particolare, nell'ultima indagine realizzata, risultano occupati l'80,6% di coloro che hanno concluso un master ambientale, rafforzando le tendenze emerse nelle precedenti indagini condotte su altri ambiti formativi ambientali. Questo andamento positivo incoraggia l'investimento formativo che, come evidenziano i dati sull'offerta formativa ambientale, si attesta al di sopra delle 2.000 attività formative, realizzate annualmente in Italia da più soggetti pubblici e privati.

Per quanto riguarda le tendenze del mercato del lavoro ambientale, nel forte incremento occupazionale (41%), registrato nell'arco temporale 1993-2007, un peso rilevante ha la componente femminile che passa dal 12,7% nel 1993 al 24,8% nel 2007. Tra il 2003-2007 il mercato del lavoro ambientale si caratterizza complessivamente per una perdita di consistenza di lavori scarsamente qualificati, un incremento di occupazione legata a professioni intermedie di tipo tecnico e di elevata specializzazione. Interessante il dato sulle caratteristiche del lavoro, considerando che circa il 74,8% degli occupati risulta avere, nel 2007, un'occupazione a tempo indeterminato, sebbene si registri un incremento del lavoro a tempo determinato che, nell'arco di tempo considerato, passa dal 4,1% al 10,7%.

Le potenzialità dell'ambiente in termini occupazionali sono evidenziate anche dai dati sull'impatto occupazionale dei master ambientali. Tra gli aspetti emergenti dall'indagine realizzata nel 2007 dall'Isfol su questo segmento formativo, che nell'ultimo quinquennio ha evidenziato una forte espansione dell'offerta formativa programmata, il dato più rilevan-

te è quello sull'occupazione: ad un anno dalla conclusione di un master ambientale, l'80,6% degli intervistati risulta essere occupato e con tempi di inserimento molto contratti e, comunque, non superiori ai sei mesi. Se il lavoro svolto è di tipo ambientale, e quindi coerente con la formazione conseguita, oltre ad essere più qualificato è anche più stabile e meglio retribuito.

Le indagini censimentali sull'offerta formativa ambientale hanno permesso di ricostruire il panorama complessivo nell'ultimo quinquennio in relazione a tre segmenti formativi (formazione professionale, università e master). Nell'ultima rilevazione le attività formative ambientali realizzate sfiorano i 2.300 corsi (formazione professionale 1.288, master 218, università 786). Stimando la partecipazione media annuale, sono in formazione sulle tematiche dell'ambiente (in attività professionalizzanti di base o di formazione continua, corsi di laurea o percorsi post-laurea) tra le 50.000 e le 55.000 persone. L'offerta formativa in questo campo si è rafforzata radicandosi su tutto il territorio nazionale e, nonostante rallentamenti, carenze e disomogeneità, si è arricchita di percorsi prima inesistenti. Il ventaglio di interventi formativi si è notevolmente allargato e, accanto alla formazione di base, forte è l'attenzione sia per la formazione continua che per quella di tipo specialistico, realizzata soprattutto a livello universitario. Grazie alle strategie di indirizzo del FSE, la formazione professionale è più attenta ai fabbisogni formativi espressi dai sistemi territoriali, ma restano spesso ancora poco praticati i processi formativi in grado di raccordare cultura ecosistemica e sviluppo di competenze professionali specialistiche e di perseguire obiettivi sia cognitivi che valoriali. Qualche apertura si intravede in tal senso, nelle attività realizzate nell'ambito della formazione universitaria e post-universitaria.

# capitolo 3

## Sistemi del lavoro, territorio, reti per l'occupazione

### 3.1 Canali di intermediazione tra chi offre e chi cerca lavoro

I diversi canali di inserimento lavorativo manifestano caratteri specifici e vengono utilizzati da sottopopolazioni eterogenee, che presentano comportamenti particolari. Si intende indagare in questo contributo le caratteristiche medie degli utilizzatori dei singoli canali di ricerca di lavoro, limitatamente agli occupati<sup>32</sup>.

La prima colonna della tabella 12 mostra l'incidenza di utilizzo per i vari canali e in un certo senso rappresenta la quota di popolazione reale cui le percentuali seguenti si riferiscono. In particolare, è opportuno evidenziare due profili di "utenze": quelle relative ai Centri per l'impiego (CPI) e quelle del canale informale. Le prime, si presentano particolarmente frequentate da una popolazione più in difficoltà (molte donne, molti utenti ricorsivi, non più giovanissimi, pochi con istruzione medio alta, modesta rete familiari, ecc.), mostrando per tutti i parametri indagati incidenze sfavorevoli rispetto alla media, mentre chi è entrato nel mercato del lavoro attraverso amici parenti e conoscenti, si presenta come gruppo di riferimento dell'analisi, presentando delle incidenze molto vicine alla media.

Il dettaglio dei singoli indicatori permette di osservare come le donne sotto-utilizzano le possibilità legate all'auto-imprenditorialità e il ricorso alle società di ricerca e selezione, mentre sono molto presenti presso i Centri per l'impiego e nei concorsi pubblici. I giovani, con meno di 30 anni, utilizzano molto le società di somministrazione e *job center* universitari, sono rari frequentatori dei CPI ed hanno avuto poche occasioni per partecipare a concorsi pubblici e ad iniziative di auto-imprenditoria. Nel Mezzogiorno i concorsi svolgono ancora un importante ruolo di inserimento mentre l'*help wanted* da giornali è molto inferiore alla media. Gli atipici sono concentrati prevalentemente tra gli utilizzatori di agenzie di lavoro interinale, CPI, scuole e università, tipici di una intermediazione d'ingresso al lavoro. Il ricorso all'informale è molto elevato nelle piccole aziende, dove verosimilmente le disponibilità economiche e di tempo per la ricerca di un lavoratore sono limitate e raramente sono previste strutture deputate al reclutamento del personale.

---

<sup>32</sup> La numerosità campionaria dell'analisi è di 16.475 individui occupati.

I diplomati e laureati utilizzano prevalentemente canali che prevedono forme di selezione e valutazione (concorsi, società di selezione, università) in virtù dell'investimento in capitale umano sostenuto. L'informale e i CPI sono utilizzati da individui con minor istruzione e ciò lascia trasparire una debolezza nel proprio capitale umano e quindi la ricerca di intermediazione meno basata su impianti di valutazione.

L'indicatore "padri diplomati e laureati" offre un'indicazione sul *background* e sui potenziali *network* familiari; non attingono a queste risorse gli utenti dei CPI e dei sindacati i quali, non avendo un *network* familiare, cercano di entrare in quelli istituzionali.

Le competenze (*skills*) possedute in campo informatico e linguistico indicano un basso livello per gli utilizzatori dei canali CPI e altri canali, mentre più alte sono le capacità di chi si è servito dei concorsi o della società di ricerca e università. L'incidenza di chi ha frequentato un corso di formazione è molto alta tra chi è entrato nel mondo del lavoro attraverso un concorso o comunque tra chi ha utilizzato società di selezione oppure le scuole e ovviamente istituti di formazione. Lavori con qualifiche professionali basse sono veicolati in prevalenza dai CPI, ma anche dai contatti informali e dalle agenzie interinali.

**Tabella 12. Canali d'ingresso nel mondo del lavoro: caratteristiche degli utilizzatori, incidenza (val. %)**

Canali d'ingresso nel mondo del lavoro	% Totale	% Donne	% Et� < 30 anni	% Sud	% Lavoro atipico (Osa1*)	% Azienda 1-15 addetti
Centri per l'impiego o servizi pubblici	<b>3,2</b>	57,0	9,6	27,1	31,0	19,8
Agenzie di lavoro interinale	<b>1,8</b>	41,9	50,4	17,2	55,5	22,9
Societ� di ricerca e selezione del personale	<b>0,4</b>	27,7	28,6	23,0	15,2	20,5
Scuole universit� e istituti di formazione	<b>2,3</b>	42,7	39,4	21,3	29,6	29,8
Sindacati e organizzazioni datoriali	<b>0,5</b>	26,5	10,0	30,7	11,9	16,2
Lettura di offerte di lavoro sulla stampa	<b>3,1</b>	44,3	29,3	15,3	18,0	42,0
Contatti all'interno dell'ambiente lavorativo	<b>8,0</b>	29,9	14,7	24,0	18,7	47,0
Amici, parenti, conoscenti	<b>30,1</b>	42,9	24,3	28,9	16,8	58,8
Auto candidature (invio cv)	<b>15,0</b>	40,8	23,8	21,8	17,4	30,0
Concorsi pubblici (partecipazione o invio domanda)	<b>19,3</b>	47,1	5,7	37,7	9,1	3,8
Iniziative legate all'avvio di una attivit� in proprio	<b>13,2</b>	22,0	7,8	30,8	5,9	95,9
Altri canali	<b>3,1</b>	34,3	7,5	28,2	7,3	59,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>39,7</b>	<b>17,6</b>	<b>28,5</b>	<b>15,3</b>	<b>44,4</b>

\* La definizione Osa1 classifica l'occupazione tra lavoro tipico (contratto a tempo indeterminato e lavoro autonomo) e lavoro atipico.

Fonte: Isfol Plus 2006

**Tabella 13. Canali d'ingresso nel mondo del lavoro: caratteristiche degli utilizzatori, incidenza (val. %)**

Canali d'ingresso nel mondo del lavoro	% Diploma e laurea	% Diploma e laurea del padre	Indicatore di skills* (valore medio)	% Formazione	% Qualifica professionale bassa**
Centri per l'impiego o servizi pubblici	46,2	12,9	1,6	15,1	52,3
Agenzie di lavoro interinale	69,3	23,8	2,6	11,1	43,8
Società di ricerca e selezione del personale	88,7	47,7	3,0	41,6	15,0
Scuole università e istituti di formazione	92,9	36,8	3,1	45,7	11,5
Sindacati e organizzazioni datoriali	46,1	5,5	2,0	28,7	41,7
Letture di offerte di lavoro sulla stampa	76,4	31,1	2,9	29,7	21,4
Contatti all'interno dell'ambiente lavorativo	57,3	23,4	2,3	28,7	34,2
Amici, parenti, conoscenti	47,4	16,2	2,0	15,6	46,1
Auto candidature (invio cv)	57,4	19,3	2,2	22,0	39,8
Concorsi pubblici (partecipazione o invio domanda)	82,9	25,4	2,5	55,6	9,2
Iniziative legate all'avvio di una attività in proprio	59,3	19,2	2,1	27,4	30,8
Altri canali	33,5	9,0	1,5	13,6	48,2
<b>Totale</b>	<b>60,1</b>	<b>20,3</b>	<b>2,2</b>	<b>28,0</b>	<b>33,7</b>

\* Sintetizziamo in un unico indice la conoscenza scritta e parlata della lingua inglese e il saper utilizzare un pc (vale a dire saper scrivere un documento e saper utilizzare internet). L'indice varia da 0 a 4, dove 0 rappresenta la completa assenza di skills linguistiche e informatiche, mentre 4 indica il possesso di tutte e 4 gli skills.

\*\*Le professioni considerate nella definizione di "bassa qualifica professionale" sono artigiani, operai, agricoltori, conduttori di impianti e le professioni non qualificate.

Fonte: Isfol Plus 2006



## Il canale informale

L'intermediazione informale<sup>33</sup> rappresenta il principale canale per trovare un lavoro in Italia. Diversi modelli teorici<sup>34</sup> affermano che in un mercato del lavoro caratterizzato dall'esistenza di asimmetrie informative, il canale informale riduce questi squilibri permettendo un migliore *match* tra lavoratore e datore di lavoro. Recenti studi hanno tuttavia evidenziato come in realtà le persone che entrano nel mercato del lavoro attraverso contatti informali ricevono in media redditi più bassi<sup>35</sup>. Ciò che è plausibile ipotizzare è che i lavoratori scelgono il canale informale di reclutamento al fine di risparmiare sui tempi di ricerca, creando però il rischio di rimanere "intrappolati" in occupazioni in cui si ricevono redditi più bassi a causa della mancata corrispondenza tra le caratteristiche possedute dal lavoratore e le peculiarità richieste dalla professione. Al fine di analizzare questo fenomeno si verificano, in primo luogo, le differenze tra i redditi da lavoro<sup>36</sup> percepiti da persone con caratteristiche simili ma entrate nel mercato del lavoro attraverso contatti personali piuttosto che attraverso i canali formali. La tabella 14 conferma, almeno empiricamente, l'effetto negativo del canale informale sui redditi. I canali più redditizi risultano essere principalmente a) i contatti che si sono venuti a creare in precedenti ambiti lavorativi b) i concorsi pubblici c) l'intermediazione della scuola d) la lettura di annunci su stampa. Il canale informale (inteso come amici parenti e conoscenti) mostra livelli medi di reddito inferiori, anche in termini orari. I Centri per l'impiego e le Agenzie interinali presentano livelli retributivi medi minori, ma sono anche i canali che coinvolgono principalmente i segmenti più deboli del mercato del lavoro.

Nel prendere in esame l'impatto del canale informale sulla durata della ricerca, si osservano tempi più brevi di attesa per accedere al lavoro attraverso contatti informali; in particolare un individuo su due ha trovato lavoro attraverso il canale informale dopo solo un mese e circa uno su tre ha impiegato una sola settimana. L'intermediazione di altri canali comporta tempi più lunghi: poco più del 40% dei lavoratori ha trovato lavoro nel primo mese di ricerca. Per chi era disoccupato prima di trovare l'attuale lavoro, il ricorso a contatti personali riduce i tempi di ricerca in media di oltre un mese rispetto ad altri canali.

<sup>33</sup> Nell'indagine *Plus 2006* il concetto di canale informale è stato "migliorato" inserendo come canale d'ingresso nel mercato del lavoro anche i contatti diretti che si sono venuti a creare all'interno del proprio ambito lavorativo e che erroneamente potrebbero essere ricompresi nell'intermediazione informale. L'incidenza di questo canale è dell'8%.

<sup>34</sup> Si veda a tal proposito Staiger, 1990; Montgomery, 1991; Mortensen and Vishwanath, 1994.

<sup>35</sup> Pistaferri, 1999; Addison and Portugal, 2002; Pellizzari, 2004.

<sup>36</sup> È necessario precisare che l'indagine riporta l'informazione sulle retribuzioni separatamente per i lavoratori dipendenti a cui viene chiesto di indicare il reddito netto che percepiscono mensilmente, mentre ai lavoratori che hanno un contratto di collaborazione coordinata e continuativa o lavoro a progetto e per i lavoratori autonomi è richiesto il reddito lordo percepito nell'ultimo mese, infine, i lavoratori autonomi indicano il reddito lordo che hanno percepito nel 2004. È stato, quindi, necessario calcolare una variabile reddito lordo unica per le tre categorie di lavoratori, scegliendo come orizzonte temporale l'anno.

**Tabella 14. Livelli di reddito e ore abituali di lavoro medi per canali d'ingresso nel mercato del lavoro**

<b>Canali d'ingresso nel mercato del lavoro</b>	<b>Reddito lordo annuo</b>	<b>Reddito lordo orario</b>	<b>Ore abituali al giorno</b>
Centri per l'impiego o servizi pubblici	16.470,2	11,0	6,8
Agenzie di lavoro interinale	16.792,0	11,2	7,5
Società di ricerca e selezione del personale	24.346,8	12,4	8,3
Scuole università e istituti di formazione	21.875,4	12,8	7,7
Sindacati e organizzazioni datoriali	22.273,1	13,2	7,1
Letture di offerte di lavoro sulla stampa	20.466,0	11,7	7,6
Contatti all'interno dell'ambiente lavorativo	24.246,7	13,3	7,8
Amici, parenti, conoscenti	18.593,1	11,3	7,5
Auto candidature (invio cv)	19.907,4	11,7	7,5
Concorsi pubblici (partecipazione o invio domanda)	23.513,7	15,7	6,8
Iniziative legate all'avvio di una attività in proprio	32.531,3	16,2	9,3
Altri canali	24.911,0	16,0	8,3
<b>Totale</b>	<b>22.302,6</b>	<b>13,2</b>	<b>7,6</b>

Fonte: Isfol Plus 2006

## La domanda di lavoro rilevata attraverso le inserzioni

La domanda di lavoro qualificato espressa dal sistema produttivo, rilevata mediante le inserzioni a mezzo stampa, può essere considerata una valida *proxy* dei posti vacanti, poiché il ricorso a questo canale di ricerca è, in generale, indice di un bisogno immediato e urgente. Nel corso del 2007, il fenomeno ha registrato un forte calo rispetto al periodo precedente: il numero dei posti offerti tramite inserzioni "a modulo" su quotidiani italiani si è fermato a 99.410 con una variazione negativa su base annua pari al 10,3%. Il dato emerge dall'indagine, condotta per l'anno 2007 dall'Isfol in collaborazione con il Centro statistica aziendale di Firenze<sup>37</sup>.

La flessione più evidente ha colpito le offerte con sede in una Regione del Sud Italia o delle Isole maggiori (- 20% circa su base annua). Nonostante questo, tali Regioni conseguono uno dei risultati migliori degli ultimi 5 anni, con poco più di 13.300 offerte. Discorso contrario per la ripartizione settentrionale, un tempo la più rappresentata come sede delle offerte di impiego qualificato che, pur affetta da una perdita più contenuta (-10,3%), si attesta sul risultato più basso dal 1994, perdendo ancora una volta terreno rispetto al Centro. Quest'ultima circoscrizione continua ad essere interessata da una crescita che la porta sui valori più alti degli ultimi 4 anni, accaparrandosi ben il 40% delle offerte.

Il settore economico più in crescita è stato quello delle industrie tessili, di abbigliamento, cuoio e pelli (+40,2%: il dato è da riferirsi alla ricerca, soprattutto da parte di alcune primarie aziende dell'alta moda, di diversi profili professionali inerenti quasi tutte le aree aziendali - marketing, vendita, produzione, amministrazione, controllo di qualità, informatica, ecc. - nel secondo trimestre 2007), mentre il comparto industriale registra pesanti flessioni, dal -11,8% della chimica fino al -17,5% delle altre industrie manifatturiere. L'intero settore è sceso, negli ultimi dodici mesi, del 12% circa.

Caratterizzato da un quadro congiunturale decisamente positivo il comparto del credito e delle assicurazioni, che raggiunge il valore più alto dal 2001, con un incremento pari al 7%. Nonostante la flessione del 13,3%, attestandosi poco al di sotto delle 42.400 offerte, quello dei servizi alle imprese si dimostra nuovamente il settore *leader* quanto ad utilizzo di questo strumento di reclutamento, con una quota percentuale che rimane per il secondo anno di fila saldamente al di sopra del 40% a scapito delle altre attività<sup>38</sup>, caratterizzatesi nel 2007 per una flessione superiore al 15%.

<sup>37</sup> Da oltre 20 anni l'Isfol, in collaborazione con il Centro statistica aziendale di Firenze conduce un'indagine sulle offerte di lavoro qualificato pubblicate sui principali quotidiani nazionali, rilevando a questo scopo le inserzioni "a modulo" che le aziende utilizzano per la ricerca di personale dipendente, soci e collaboratori qualificati. I quotidiani inclusi nella rilevazione sono i seguenti: l'Adige, l'Alto Adige, il Corriere della Sera (compreso l'inserito Corriere Lavoro), la Gazzetta del Mezzogiorno, la Gazzetta del Sud, il Gazzettino, il Giornale, il Giornale di Sicilia, il Giorno, il Mattino, il Messaggero, la Nazione, la Nuova Sardegna, il Piccolo, la Repubblica, il Resto del Carlino, il Secolo XIX, la Sicilia, il Sole 24 Ore, la Stampa, il Tempo, il Tirreno e l'Unione Sarda.

<sup>38</sup> Altre: agricoltura, industrie estrattive, industria elettrica e gas, industria generica, trasporti e comunicazioni, pubblica amministrazione, altre municipalizzate, azienda generica, servizi generici, non indicato.

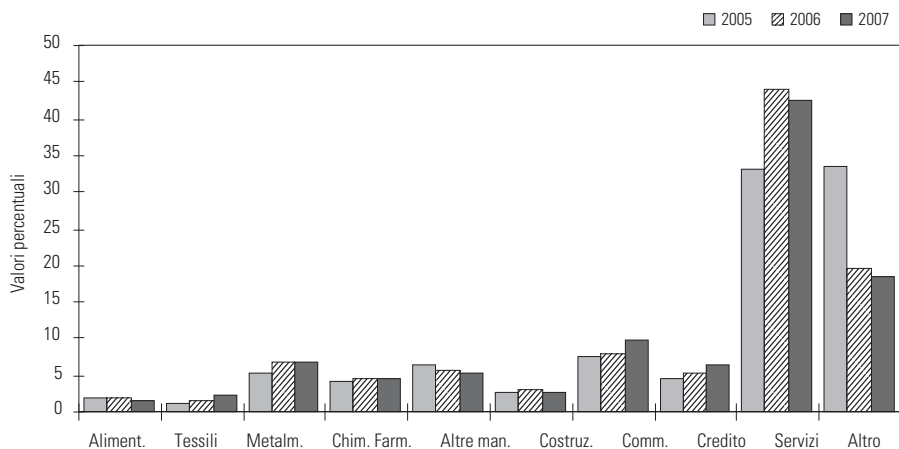
Tabella 15. Numero di posti di lavoro offerti per attività economica, anni 2006 e 2007

Attività economica	Con duplicati					
	2006			2007		
	v. a.	%	variaz. %	v. a.	%	variaz. %
Industrie alimentari e tabacco	1.904	1,7		1.675	1,7	-12,0
Industrie tessili	1.526	1,4		2.140	2,2	40,2
Industrie metalmeccaniche	7.658	6,9		6.589	6,6	-14,0
Industrie chimiche e farmaceutiche	5.162	4,7		4.552	4,6	-11,8
Altre industrie manifatturiere*	6.259	5,6		5.165	5,2	-17,5
Industria delle costruzioni	3.168	2,9		2.458	2,5	-22,4
Totale industria	25.677	23,2		22.579	22,7	-12,1
Commercio all'ingrosso e al minuto	8.659	7,8		9.733	9,8	12,4
Credito e assicurazione	5.826	5,3		6.232	6,3	7,0
Servizi	48.897	44,1		42.396	42,6	-13,3
Altre**	21.814	19,7		18.470	18,6	-15,3
<b>Totale generale</b>	<b>110.873</b>	<b>100,0</b>		<b>99.410</b>	<b>100,0</b>	<b>-10,3</b>

\* Altre industrie manifatturiere: mobilio e legno, materiali da costruzione; carta e poligrafiche; altre manifatturiere (gomma, giocattoli, oro, plastica ecc.); beni di consumo; beni strumentali.

\*\* Altre: agricoltura, industrie estrattive, industria elettrica e gas, industria generica, trasporti e comunicazioni, pubblica amministrazione, altre municipalizzate, azienda generica, non indicato.

Fonte: Isfol-Csa

**Figura 8. Offerte per attività economica in Italia, anni 2005-2007**

Fonte: Isfol - Csa

Discorso a parte merita il settore del commercio. Dopo ben 7 anni di continua contrazione le offerte di impiego da parte di aziende di questo comparto aumentano del 12,4%, attestandosi poco al di sopra delle 9.700 richieste e con un incremento della quota di mercato che passa dal 7,8% al 9,8%.

Andando nel dettaglio delle singole professioni il 2007 non ha riservato grosse sorprese: nelle prime undici posizioni in graduatoria compaiono le prime dieci professioni dell'anno precedente, a conferma di una sostanziale stabilità nelle esigenze occupazionali. In particolare la professione più ricercata nel 2007 diventa l'operaio (che sale dal terzo al primo posto) con un incremento del 16,9%, seguita a poche unità dall'agente che viceversa ha subito una contrazione superiore al 18%. Il venditore, professione più ricercata nel 2006, fa registrare un calo del 25% delle richieste che ne fa la terza professione maggiormente ricercata nelle inserzioni a modulo sui quotidiani.

Da rimarcare come non sembra arrestarsi l'evidente calo nella ricerca di operatori di *call center* i quali, dopo il brusco ridimensionamento del 2006, subiscono un'ulteriore decremento di richiesta che nel 2007 si è dimezzata rispetto all'anno precedente ed ormai si assesta poco sopra le 2.400 unità, al quinto posto in tale graduatoria.

### 3.2 La rete dei servizi per il lavoro

Definito nei suoi contorni fin dalla metà degli anni Novanta, il Sistema Informativo Lavoro (SIL) si è nel tempo trasformato in un sistema di gestione e monitoraggio del mercato del lavoro, configurandosi come il “sistema nervoso” di un assetto organizzativo istituzionale policentrico in cui convivono numerosi attori (Ministero del Lavoro, Regioni, Enti locali, Centri per l’impiego), ciascuno titolare di propri livelli di autonomia (da quella normativa a quella tecnico/organizzativa).

Obiettivo del SIL era mettere a disposizione di tutti gli attori del sistema un patrimonio informativo comune, necessaria base conoscitiva per analisi, decisioni, azioni relative al mercato del lavoro, cioè per la costruzione di nuovi servizi/politiche attive per l’impiego.

Successivi interventi normativi<sup>39</sup> sono intervenuti a vario titolo modificando l’architettura e le funzioni del SIL, rendendolo un sistema policentrico e “federato”, composto da più domini (quelli regionali) che cooperano tra di loro. I SIL Regionali (SIL-R) sono i sistemi di gestione del patrimonio informativo disperso nei diversi livelli amministrativi, che supportano le Amministrazioni provinciali (in particolare i Centri per l’impiego) nell’erogazione delle informazioni e dei servizi ai cittadini e alle imprese del loro territorio. Con la legge Biagi, viene lanciata la Borsa Continua Nazionale del Lavoro (BCNL), il nuovo servizio internet per l’incontro domanda/offerta, strutturata come un sistema informativo ed informatico federato, parte integrante di un più ampio sistema che connette i servizi per il lavoro con le banche dati ed i servizi Inps ed Inail, al fine di semplificare la fruizione dei servizi pubblici da parte di cittadini ed imprese.

È importante sottolineare che BCNL rappresenta uno strumento per il conseguimento degli obiettivi propri del SIL, ma non si sostituisce ai SIL-R, che rimangono come strumenti di gestione del processo di erogazione dei servizi al lavoro da parte delle amministrazioni preposte.

In tale contesto si inserisce, ai sensi dei decreti interministeriali dell’ottobre 2007<sup>40</sup>, il sistema delle Comunicazioni Obbligatorie (CO), con la definizione degli standard e delle regole della trasmissione informatica delle comunicazioni di instaurazione, trasformazione, proroga e cessazione dei rapporti di lavoro ed altre esperienze lavorative assimi-

<sup>39</sup> Decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 ottobre 1998; decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; legge 14 febbraio 2003, n. 30.

<sup>40</sup> Il 30 ottobre 2007 sono stati emanati 3 decreti interministeriali firmati dal Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale di concerto con il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica amministrazione. Tali decreti consolidano l’operazione di digitalizzazione del collocamento grazie alla standardizzazione dei contenuti e delle modalità di comunicazione in materia di:

- Standard tecnici della Borsa continua nazionale del lavoro
- Adozione della scheda anagrafico-professionale del sistema di classificazione e dei formati di trasmissione dati
- Comunicazioni obbligatorie telematiche dovute dai datori di lavoro pubblici e privati ai servizi competenti.

late, che i datori di lavoro pubblici e privati e le agenzie di somministrazione sono tenuti ad effettuare ai Servizi per l'impiego.

A partire dai decreti del 30 ottobre 2007, si è istituito un linguaggio unico del mercato del lavoro, fatto di tracciati di dati, vincoli di obbligatorietà e sistema nazionale di classificazione, che deve permettere lo scambio e il trattamento delle informazioni in maniera univoca sia sui sistemi provinciali, sia su quelli regionali e quello nazionale. Un sistema informativo dovrebbe innanzi tutto "mappare" l'insieme dei processi che supporta, identificando gli attori e le regole di funzionamento.

La situazione attuale vede invece la definizione e l'attivazione di tre diversi sistemi informativi, i Sistemi Informativi Lavoro Regionali, la Borsa Continua Nazionale del Lavoro e il sistema delle Comunicazioni Obbligatorie, per i quali sono stati definiti standard e regole in termini di informazione e di interconnessione tra i sistemi, ma che sono considerati autonomi, interconnessi per lo scambio di dati, ma specializzati sulla gestione ed erogazione di processi di tipo amministrativo.

Nonostante l'importanza assegnata al Sistema Borsa e ai suoi diversi nodi di operatività<sup>41</sup> negli ultimi tempi è osservato un suo ridotto utilizzo. Si può ipotizzare che questa situazione sia stata generata anche dall'utilizzo sempre più massiccio dei SIL locali da parte degli addetti ai lavori, anche a fini informativi e di *matching* della domanda e dell'offerta di lavoro, avendo a disposizione una banca dati locale relativa ad aziende e lavoratori continuamente aggiornata e gestita direttamente ed esclusivamente dall'operatore, al contrario di Borsa.

Per quanto attiene il livello di implementazione del sistema delle CO, appare evidente come esso poggi su una intelaiatura tecnologica che gli stessi CPI definiscono - a maggio 2008 - non ancora perfettamente adeguata.

La tendenza che emerge dall'analisi condotta<sup>42</sup> è la progressiva disgiunzione tra la BCNL e il SIL, dove la prima sembra essere stata limitata a rimanere - senza sottovalutarne la rilevanza - uno strumento di incontro tra domanda e offerta di lavoro, ed il secondo si identifica come un sistema di scambio di informazioni tra enti pubblici. Indipendentemente dalla denominazione, sarebbe invece necessario avere un sistema informativo integrato per tutte le funzioni e attività relative ai Servizi per l'impiego e al mercato del lavoro.

<sup>41</sup> Il cui compito è giungere ad una completa interoperabilità tra i sistemi regionali, l'integrazione tra soggetti pubblici e privati tramite lo scambio informativo e operativo, la creazione di una base statistica omogenea utilizzabile per il monitoraggio e la valutazione delle politiche per il lavoro a livello nazionale e regionale.

<sup>42</sup> Il lavoro di analisi dei sistemi informativi dei Servizi per il lavoro, condotto dall'Isfol e da Italia Lavoro nel quadro di un protocollo di collaborazione avviato nel dicembre 2007, cui si fa riferimento, ha visto la conclusione di una prima fase istruttoria e di indagine nel giugno 2008. Il Rapporto congiunto, realizzato da Isfol (D. Gilli, M. D'Onofrio, M. Ferritti, R. Landi e M. Pulino) e Italia Lavoro (M. Sorcioni, D. Vacirca, G. De Blasio) è attualmente in corso di pubblicazione con il titolo *Monitoraggio della rete di servizi al lavoro. Primo Rapporto di indagine*.

L'analisi dei dati ricavati dall'Indagine nazionale censuaria sui Centri per l'impiego ha restituito l'immagine di una Rete informativa e tecnologica ancora poco integrata, composta dai tre diversi sistemi separati, chiamati a gestire segmenti distinti del processo di trattamento delle informazioni. Da tale analisi si può concludere che un importante motore della riorganizzazione della Rete informativa è stato la definizione degli standard e delle regole per l'effettuazione delle Comunicazioni Obbligatorie, che ha reso più concreto il progetto di un sistema in grado di permettere il monitoraggio dell'andamento del mercato del lavoro. L'adozione obbligatoria del sistema e l'adeguamento della strumentazione informatica ha comportato infatti un forzato intervento sull'adeguamento dei sistemi locali di gestione dei processi di erogazione del servizio (i SIL-R).



### 3.3 Servizi per il lavoro tra politiche di attivazione e domanda di lavoro

#### Prospettive del sistema dei Servizi per il lavoro

L'abbandono, nel campo di azione del Servizio per l'impiego (SPI), di un approccio curativo a favore di uno preventivo della disoccupazione e del suo rischio ha significato in Italia, anzitutto, modernizzare e riconvertire il vecchio apparato collocativo, fondando - nell'ambito di un processo di revisione degli assetti istituzionali che ha accompagnato la riforma - *ex novo* uffici e settori in grado di occuparsi dell'erogazione di politiche attive del lavoro, riqualificando il personale e ridisegnando ruoli, prassi di funzionamento e protocolli di servizio delle pubbliche amministrazioni preposte all'erogazione dei servizi. Ciò ha significato anche, per le istituzioni di governo, la necessità di dotarsi di metodologie, strumenti e reti più efficaci (e anche di competenze e professionalità adatte) per la raccolta, il trattamento e l'analisi delle informazioni relative, in primo luogo alle proprie capacità di funzionamento ed in secondo luogo relative agli andamenti del mercato del lavoro, al fine di poterli "leggere" e, conseguentemente, essere in grado di fornire risposte di politica adeguate in termini di programmazione ed attuazione di interventi.

Rivolgendo lo sguardo agli anni che verranno, si intravedono almeno due ordini di nodi, riguardanti la continuità e il funzionamento sostenibile dei SPI e dei sistemi per il lavoro in senso più ampio.

Un primo ordine è di natura economica: da qui a sette anni, per effetto dell'esaurirsi dei finanziamenti comunitari, il sistema si troverà in condizione di dover fronteggiare il tema del trasferimento del finanziamento delle istituzioni del mercato del lavoro e dei SPI su risorse ordinarie. In termini pratici, volendo configurare un simile passaggio senza intaccare i livelli di servizio erogati «sarà necessario che i servizi e le politiche siano rendicontabili, cioè misurabili in termini di costi economici unitari e di loro efficacia». Un simile ordine di questioni richiama, per inciso, la necessità di provvedere alla messa in opera di un sistema informativo del lavoro su base nazionale quale tessuto connettivo unitario e di riferimento per l'amministrazione dei SPI. Inoltre, occorrerà individuare risorse e, probabilmente, agire sulla leva di una revisione e razionalizzazione dell'organizzazione e dell'azione dei diversi sistemi istituzionali che agiscono su persone e imprese.

Quest'ultima considerazione consente di introdurre il secondo ordine di questioni. Il tema della sostenibilità non può essere risolto esclusivamente sul piano economico, ma implica la necessità di dare continuità e garanzia dell'erogazione di misure di politiche attive del lavoro a cittadini e imprese. Ciò dovrebbe avvenire, auspicabilmente, mantenendo il passo e la direzione intrapresa dalle realtà più performanti e garantendo un avvicinamento ad esse di quelle più atardate, incrementando la puntualità dell'azione in mercati del lavoro differenziati.

Volendo ancorare la futura struttura SPI ai due parametri, della sostenibilità economica e operativa dei sistemi e degli uffici, appare evidente come il sistema SPI non possa essere considerato, in questo quadro, come un sistema autosufficiente, autoconsistente. Appare necessario, per imprimere una direzione di sviluppo realistica, in grado di coniugare una ulteriore crescita e continuità delle istituzioni con la loro finanziabilità, agire su alcune leve:

- il raccordo di politiche e funzioni tra loro complementari (politiche del lavoro, formazione, assistenza, ecc.)
- l'interlocuzione e il dialogo tra segmenti della PA (formazione, istruzione, università e politiche sociali)
- il dialogo e il raccordo con altri attori istituzioni pubblici e privati che agiscono più o meno direttamente sul mercato del lavoro e sulle politiche
- il raccordo tra politiche del lavoro e di sviluppo economico e territoriale.

Solo impiegando tutte le risorse (economiche, progettuali, professionali e tecnologiche) e i mezzi a disposizione degli attori tutti, sarebbe possibile configurare, per il futuro, un sistema di istituzioni in grado di erogare servizi a cittadini e imprese in modo efficace e sostenibile.

Appare evidente come il sistema, in questo quadro, si trovi di fronte a quesiti ormai strutturali:

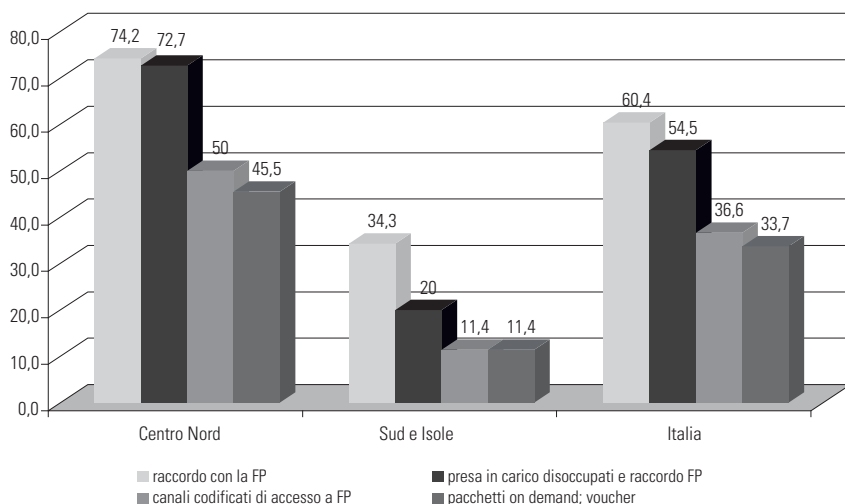
- Abbandonare o meno un modello di azione istituzionale di carattere "generalista"? A ben vedere il modello in cui "tutti fanno tutto" può comportare duplicazioni di interventi e di spese, generare una concorrenza aleatoria o comunque formale (col rischio di perdere di vista le esigenze dell'utenza). In realtà, i sistemi locali più avanzati sembrano da tempo aver preso le distanze da un simile modello. Appare semmai auspicabile abbracciare un modello nel quale ciascun attore (CPI, Università, CFP, ecc.) "faccia del suo meglio", in una prospettiva di integrazione delle competenze, di capacità, risorse e azioni, tanto a livello nazionale, quanto al livello decentrato, come per le assistenze tecniche nazionali.
- Come responsabilizzare utenti e strutture dei SPI? Sul versante delle utenze, occorre proseguire nell'implementazione delle politiche di attivazione delle persone (per valorizzare e responsabilizzarne le scelte e i comportamenti tenuti). Occorre, altresì, completarle secondo un disegno di *welfare to work* che associ alla ricerca attiva il percepimento di forme di sostegno al reddito. Sul versante delle strutture SPI occorre immaginare uno sforzo in direzione di una più stabile e diffusa adozione di modalità di servizio proattive nei confronti delle imprese ed di un maggiore dialogo e collaborazione con altri attori del mercato del lavoro, anche agevolando una revisione degli attuali modelli organizzativi vigenti.

Sono in particolare le funzioni di raccordo a costituire la "cartina di tornasole" dell'attuale posizionamento del sistema dei SPI nel quadro di questo percorso.

## L'implementazione delle funzioni di raccordo attraverso i dati dei monitoraggi SPI

Il primo ambito di osservazione è costituito dal raccordo tra SPI e formazione professionale (Fig. 9), osservato dapprima in termini di modalità di interlocuzione istituzionale tra segmenti della Pubblica amministrazione e, successivamente, in termini di ricadute operative sui Centri per l'impiego. Nel primo caso, si evidenzia una presenza ancora parziale e contenuta del raccordo con la formazione professionale (in 6 province su 10) che, se osservato in associazione con altre condizioni (come quelle dell'avvio delle procedure di "presa in carico" dell'utenza) o secondo modalità stringenti o codificate, diventa assai modesta: poco più del 54% delle Province associa al raccordo anche l'avvio delle procedure di presa in carico degli utenti disoccupati, mentre è contenuta ad un terzo o poco più la percentuale di esse in grado di assicurare condizioni utili a configurare un'azione proattiva ed effettivamente incisiva dei SPI in questo ambito (canali codificati di accesso, erogazione *on demand* di pacchetti formativi, gestione *voucher*).

**Figura 9. Sistemi provinciali per l'impiego: modalità di raccordo con la formazione professionale (val. %)**



Fonte: Isfol, Monitoraggio SPI 2006 - 2007

Un simile quadro, inoltre, appare tratteggiato da una evidente segmentazione territoriale con il Mezzogiorno distanziato, in tutte le modalità di osservazione, di circa il 30- 40% dal Centro-Nord. Di conseguenza, si registra nei CPI un'ampia diffusione delle modalità di rinvio dell'utenza alla formazione poggianti sull'erogazione di informazione (au-

tonoma o assistita da personale, diffusa in circa 8-9 CPI su 10), piuttosto che su modalità con le quali i CPI potrebbero svolgere un ruolo di “governo” ed effettivo supporto ai percorsi individuali dell’utenza: ad esempio erogando *voucher* formativi (appena il 35,9% dei CPI, con un differenziale di 15 punti a favore del Centro-Nord), ovvero attivando su richiesta pacchetti e moduli formativi (appena il 22,5% dei CPI, quasi tutti nel Centro-Nord). Inoltre, appare evidente che la sperequazione di CPI più virtuosi nelle Regioni del Centro-Nord si possa ricondurre alla maggiore presenza, presso queste ultime, di condizioni istituzionali favorevoli al raccordo tra SPI e formazione.

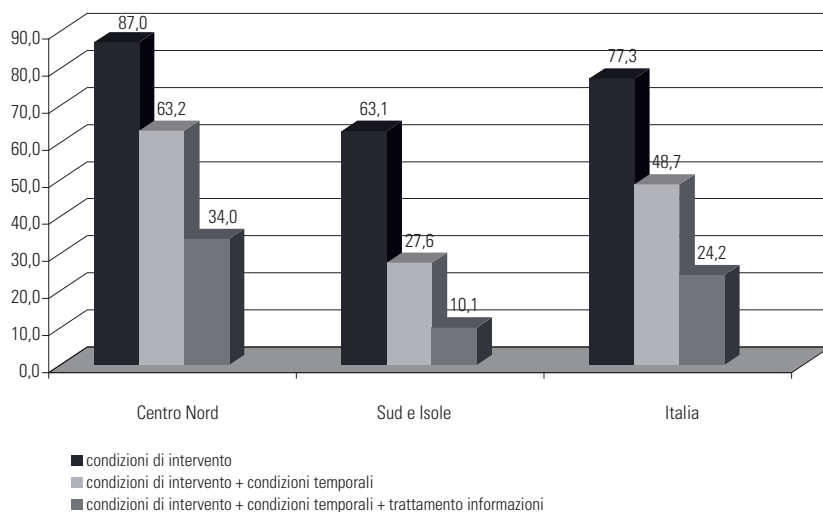
Orientare i servizi e la costruzione/progettazione di percorsi di attivazione delle persone sulla base di informazioni oggettive ed aggiornate sui fabbisogni e le propensioni delle imprese nei mercati del lavoro, costituisce un’altra gamba del ragionamento sulla sostenibilità del funzionamento (economico e operativo) dei Servizi per il lavoro. Il sistema dei SPI sconta da questo punto di vista i limiti di un’organizzazione generalista nella quale appare inoltre modesta la presenza di servizi proattivi ai datori di lavoro.

### **L’accertamento della disoccupazione e la presa in carico degli utenti nei CPI**

Con il D.Lgs. 181/2000 e s.m. sono stati introdotti alcuni importanti elementi di discontinuità nel funzionamento dei Servizi per l’impiego rispetto al vecchio sistema del collocamento. È stata anzitutto rivista la definizione di disoccupato, identificata con la effettiva disponibilità della persona alla ricerca attiva di lavoro e dissociandola - almeno sul piano formale - dalla mera iscrizione a liste di disoccupazione (abolite dal 2002). In secondo luogo è stato associato alla nuova definizione di *status* di disoccupazione l’accesso alle politiche attive del lavoro che i Centri per l’impiego sono, pertanto, tenuti ad erogare nei confronti dei c.d. utenti “disponibili al lavoro” entro parametri temporali di riferimento (il cui non rispetto non comporta tuttavia alcuna sanzione per la PA). Infine, sono individuati (con specifico riferimento a normativa ulteriore) alcuni criteri relativi al trattamento delle informazioni che i CPI sono tenuti a certificare nei confronti dell’utenza, relative allo stato di disoccupazione e alla sua durata, ovvero all’iscrizione a liste speciali.

Analizzando le condizioni poste dalla normativa come criteri di riferimento per il funzionamento delle strutture per l’impiego si possono identificare:

- *Condizioni di intervento*, con riferimento all’insieme di misure di politica attiva che i CPI sono tenuti ad erogare in forma combinata, come il colloquio di orientamento; un percorso di inserimento lavorativo (tirocini; *stage*, *work experience*, ecc.); un’offerta di formazione professionale
- *Condizioni temporali*, con riferimento all’indicazione - ordinatoria e non perentoria - dei tempi di accesso alle singole misure di politica attiva da parte dei disoccupati
- *Condizioni legate al trattamento delle informazioni*, con riferimento all’adeguamento dei CPI alle indicazioni attualmente vigenti in merito alla scheda anagrafica e professionale, cioè agli strumenti di raccolta e alle procedure di trattamento delle informazioni relative alle posizioni individuali dei singoli disoccupati.

**Figura 10. Centri per l'impiego per area geografica: soddisfazione delle condizioni poste dal D.Lgs. 181/2000 e s.m. (val. %)**

Fonte: Isfol, Indagine nazionale sui Centri per l'impiego, maggio 2008. Dati provvisori

La progressione dei dati riportati nella figura 10, evidenzia una continua contrazione della quota di CPI in grado di soddisfare in modo combinato più ordini di condizioni. Se il 77,3% dei Centri su scala nazionale appare rispettare le condizioni di intervento, l'innesto delle variabili legate ai tempi di accesso alle politiche e quelle legate al trattamento dei dati ne contrae sensibilmente il numero fino ad una quota di circa un quarto dei CPI attivi.

In particolare, le condizioni legate al plesso informativo (adeguamento ai D.M. dei formatori, delle modalità di trasmissione e classificazione) non ancora adeguatamente ed omogeneamente implementato in tutte le realtà territoriali, si ripercuotono assai negativamente sui livelli complessivi di *performances* nei confronti dell'utenza, contraendo sensibilmente il numero di CPI in grado di operare seguendo un disegno di servizio coerente con la normativa nazionale (24,2%). Appare altresì marcata la segmentazione tra le diverse aree geografiche del Paese che vede incrementare fino ad una su tre la quota di CPI "idonei" nel Centro-Nord e, per contro, asciugare fino ad una quota di un CPI su dieci, le corrispondenti strutture del Mezzogiorno.

Tali strutture, 129 su un totale di 532, si concentrano dunque in modo largamente maggioritario nel Centro-Nord (82,9%) e solo residuale nel Sud Italia.

Al di là dell'osservazione "secca" del livello di adeguamento al dettato normativo, infatti, occorre considerare come ciascuna componente del sistema non operi singolarmente, ma in modo combinato con le altre (quelle legate ai servizi e alle politiche *in primis*), costituendone, peraltro, una componente fondamentale e strategica: la capacità di gesti-

re le informazioni sui propri utenti è condizionata infatti dalla possibilità di disporre di flussi informativi in grado di accompagnare il quotidiano funzionamento dei CPI. Allo stato attuale, tale capacità risulta in larga parte affidata a meccanismi “surrogatori”, cioè in grado di metter in condizione le strutture di adempiere al plesso minimo di attività per assicurare la certificazione delle informazioni, indipendentemente dalla aderenza o meno ai dettami della normativa, come testimonia il ridotto numero di CPI in grado di rispondere a quest’ultima (come ricordato: meno della metà del totale). Come prima conseguenza, questo si ripercuote assai negativamente sul funzionamento dei CPI, la cui ottimale funzionalità risulta circoscritta a poco meno di un quarto delle strutture.

### Strategie di attivazione dei disoccupati: il Patto di servizio nei CPI

Nell’area delle politiche sociali si va affermando un generale indirizzo alla contrattualizzazione dei rapporti tra amministrazioni centrali, dipendenti pubblici, fornitori e clienti: si parla in proposito di *new contractualism*<sup>43</sup>, proprio a sottolineare la diffusione di contratti quale strumento fondamentale di regolazione di tali rapporti. Si tratterebbe cioè di una nuova forma di *governance*, ove al tradizionale approccio burocratico e gerarchico, basato su norme imperative e standardizzato, si sostituisce una nuova modalità di gestione del settore pubblico (*New Public Management*), più orientata al mercato nella allocazione delle risorse e al risultato nella erogazione delle prestazioni<sup>44</sup>. Nel campo dei Servizi all’impiego, chi ha esaminato le tendenze emergenti a livello internazionale nella loro *governance*<sup>45</sup>, ha individuato l’insorgenza di diversi modelli contrattuali che differiscono a seconda dei soggetti collettivi/individuali coinvolti. Per quel che qui interessa, è notata la diffusione di *client contracts* vale a dire di accordi, variamente denominati, tra il soggetto erogatore di servizi o trattamenti - pubblico e/o privato - e il cliente, in cui sono enucleati il piano di reinserimento del soggetto, nonché diritti e doveri di quest’ultimo.

Va subito chiarito che la correttezza dell’uso dell’espressione contratto, può essere giustificata solo in senso meta-legale e razionale, per sottolineare la corrispettività della relazione instaurata tra i soggetti (trattamento contro attivazione), sì da personalizzare il trattamento seconda delle specifiche esigenze del disoccupato (*case management*). Del resto, anche in Italia i “frammenti normativi”<sup>46</sup> relativi al Patto di servizio, reperibili nel D.Lgs. 181/2000 e s.m., hanno trovato un suggello normativo nella legge 247/2007. L’indicazio-

<sup>43</sup> H. Mosley, E. Sol, *Contractualism in Employment services: a socio-economic perspective*, in E. Sol, M. Westerveld (a cura di), *Contractualism in employment service*, Kluwer Law international, The Hague, The Netherlands, 2005.

<sup>44</sup> S. Spattini, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo. Analisi storico-comparata dei sistemi di regolazione e governo attivo del mercato*, Milano, Giuffrè, 2008 (in particolare pp. 97 e ss.).

<sup>45</sup> Si veda ancora H. Mosley, E. Sol, *Contractualism in Employment services: a socio-economic perspective*, cit.

<sup>46</sup> A. Viscomi, *Servizi per l’impiego: i “patti di servizio”, “Diritti lavori e Mercati”, 2007, n. 1.*

ne è allo sviluppo di un innovativo “strumento di gestione” nelle relazioni instaurate tra i “servizi competenti” e i loro clienti.

Allo stato attuale, lo strumento risulta disciplinato dalle Regioni; queste a partire dal 2005 hanno adeguato il proprio ordinamento ai principi fondamentali contenuti nel D.Lgs. 181/2000<sup>47</sup>; detto processo si è pressoché concluso nel 2007 con l’approvazione di appositi atti anche da parte delle Regioni Calabria e Molise. Nella stragrande maggioranza degli atti normativi regionali approvati è stabilito che le modalità di ricerca attiva di lavoro debbano essere formalizzate in un “Patto di servizio” (PDS), variamente denominato, tra utente e ufficio. Si aggiunga che al Patto, solo in alcune Regioni, si accompagna la previsione di un Piano di Azione Individuale (PAI), inteso ad enucleare le azioni di ricerca e le misure di prevenzione.

I dati 2008 in merito all’applicazione del Patto di servizio sembrano confermare la qualificazione dello stesso anche quale tecnica di *management*: infatti, nonostante la forte diffusione dello strumento tra gli uffici provinciali di tutto il territorio nazionale, ne ricorre, soprattutto al Mezzogiorno, un utilizzo in veste di strumento finalizzato alla selezione *ex ante* dei soggetti che si rivolgono ai CPI, così da ridurre i carichi di lavoro. In altre parole, e molto semplificando, esso viene spesso utilizzato come meccanismo di cernita della platea soggettiva delle misure per il miglioramento della occupabilità e quindi come parametro di valutazione dell’impegno del soggetto ad attivarsi. Risulta infatti estesa la prassi di non imporre obbligatoriamente la sottoscrizione del Patto indistintamente a tutti i disoccupati/inoccupati, pena la perdita dello stato di disoccupazione, ma piuttosto di richiedere l’adesione allo stesso solo a coloro che, volontariamente, intendono partecipare ai programmi di attivazione promossi a livello locale<sup>48</sup>.

Il 60% dei Centri che dichiarano di utilizzarlo, comunque, ne limita l’utilizzo solo ad una parte dei propri clienti<sup>49</sup>, percentuale che nelle Isole supera il 90% (Fig. 11). Del resto, anche l’analisi della legislazione regionale, conferma l’esistenza di talune categorie di lavoratori (in particolare gli stagionali e i c.d. sospesi dal rapporto di lavoro), ma anche di coloro meramente interessati alle prestazioni assistenziali erogate da altre amministrazioni cui, ancora prima della sottoscrizione del Patto, non è richiesta neanche la prestazione della dichiarazione di immediata disponibilità. Insomma, poiché si tratta di soggetti presumibilmente non interessati a beneficiare delle politiche attive del lavoro, essi ven-

<sup>47</sup> Per una ricostruzione, M. Marocco, *I regolamenti regionali in materia di incontro tra domanda ed offerta di lavoro*, “Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale”, 2005, n. 4 (pp. 641 e ss.).

<sup>48</sup> Da questo ultimo punto di vista può essere menzionato che, nel corso delle interviste effettuate con diversi dirigenti provinciali, molti di essi suggeriscono - e in alcuni casi nella prassi adottano - l’utilizzazione dello strumento non solo per vagliare l’affidabilità dell’offerta di lavoro, ma, in prospettiva, anche della domanda. Anche alle imprese cioè dovrebbe essere proposta la sottoscrizione di un Patto, per dare la precedenza, nella erogazione dei servizi, a quelle effettivamente interessate a beneficiare dei servizi messi a loro disposizione dagli uffici.

<sup>49</sup> In particolare, dai dati emerge che, tra le categorie cui non viene proposto il Patto, ricorrono soprattutto, oltre i disabili, una variegata platea di soggetti definibile di disoccupati non disponibili alla ricerca attiva di lavoro, ma che si rivolgono al CPI per accedere a prestazioni di carattere assistenziale.

gono di regola esclusi dal raggio di azione dei Centri per l'impiego, a meno che non decidano volontariamente di mutare la propria condizione sul mercato del lavoro.

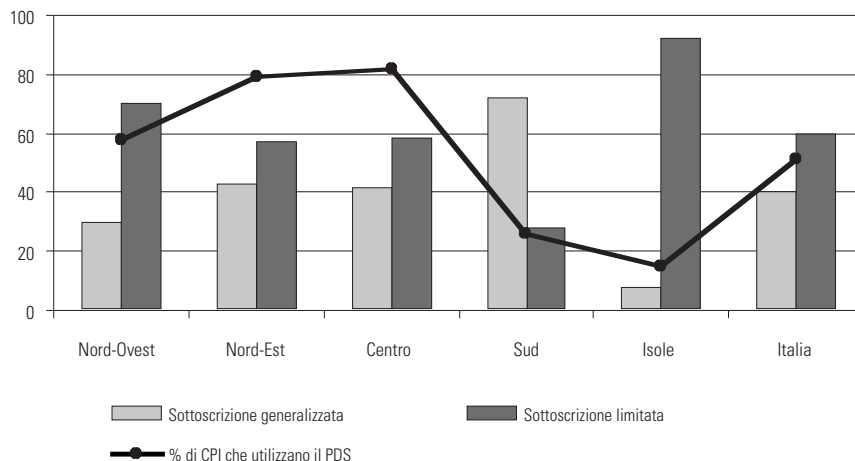
Un'altra serie di informazioni raccolte dimostra che, nella prospettiva adottata dalle amministrazioni locali, comunque lo strumento consente di migliorare l'efficienza degli uffici impegnati nella erogazione dei Servizi all'impiego. In particolare i CPI che utilizzano i PAI, si mostrano particolarmente efficienti nell'erogare percorsi personalizzati ai propri utenti. Il 44% degli uffici dichiara che tra la dichiarazione di immediata disponibilità e la definizione del percorso individuale di attivazione trascorre meno di un mese e comunque ciò avviene entro i 6 mesi nel 70% dei CPI rispondenti. Si segnala, tuttavia, un allungamento dei tempi di intervento dichiarati a seconda della collocazione territoriale degli uffici: infatti, nel Sud il 42% impiega oltre 6 mesi.

Tuttavia, va segnalato che i CPI comunque si dimostrano poco disponibili a sanzionare la mancata accettazione di una congrua offerta di lavoro, senza che l'utilizzazione del Patto di servizio si dimostri pertanto un elemento rilevante ai fini di stilare una ipotetica classificazione di maggiore o minore severità in materia. In ogni caso, infatti, si attesta al 53% la percentuale di uffici che dichiara di disporre la decadenza dalla condizione di disoccupato a fronte del rifiuto di una offerta di lavoro, percentuale che non varia significativamente in ragione dell'applicazione o meno di un Patto tra utente e Centro per l'impiego.

In conclusione, il Patto di servizio si dimostra un efficiente strumento di gestione delle risorse. Anche altri casi nazionali, tuttavia, dimostrano che l'adozione di tali nuove forme di relazioni tra uffici e disoccupati non determina necessariamente un incremento della capacità sanzionatoria dei primi. In altre parole, sembra non si possa fare esclusivo affidamento su detto strumento per combattere comportamenti opportunistici dei beneficiari, per potenziare cioè la condizionalità all'interno del sistema.

Del resto, anche il recente Libro Verde sul futuro del modello sociale, nel paragrafo dedicato alla *governance* e nello specifico contesto dei Servizi per l'impiego, sottolinea, pur «nel contesto dell'attuale assetto delle competenze di Stato e Regioni», la necessità di una «gestione coordinata dei livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi» da affidare «a forme condivise di pilotaggio "centralizzato"». Appare insomma ribadita l'esigenza di un rafforzamento di un momento di riconduzione ad un'unità dell'attuale sistema che appare ora polverizzato fra le competenze di svariati attori e difficilmente compatibile con una razionale gestione di un riformato sistema di sicurezza sociale.



**Figura 11. CPI che utilizzano il Patto di Servizio e quota che ne propone la sottoscrizione solo a parte della propria utenza**

Fonte: Isfol, Indagine nazionale sui Centri per l'impiego 2008

### Gli operatori privati di intermediazione e la domanda di lavoro

La diffusione delle Agenzie private per il lavoro (APL) ha conosciuto anche in Italia una notevole progressione negli ultimi anni, anche se la presenza di tali operatori risulta essere ancora lontana dai livelli registrati in paesi in cui il ricorso alle APL è storicamente e culturalmente più consolidato. Secondo la rilevazione dell'*International Confederation of Private Employment Agencies* (Ciett), nel 2006 in Italia operavano 90 agenzie di somministrazione di lavoro, contro le 1.200 della Francia, le 2.100 dell'Olanda e le 5.050 della Germania.

Una recente rilevazione sperimentale dell'Isfol, svolta su un campione di filiali di Agenzie per il lavoro<sup>50</sup> in quattro grandi centri urbani (Milano, Torino, Roma e Napoli), aiuta ad identificare la differenziazione degli operatori privati nell'individuazione del proprio *target* di lavoratori di riferimento<sup>51</sup>. In tale senso, significative appaiono le informa-

<sup>50</sup> E cioè Agenzie generaliste e specialiste di somministrazione, di *outplacement*, di ricerca e selezione ed, infine, di intermediazione. L'indagine non coinvolge i c.d. operatori speciali (Università, Scuole, Comuni, Camere di Commercio, Consulenti del lavoro, Parti sociali e loro Enti bilaterali), così come individuati dal D.Lgs. 276/2003.

<sup>51</sup> L'indagine ha coinvolto un campione di 151 filiali di Agenzie private operanti nei comuni di Milano, Torino, Roma e Napoli. La rilevazione è stata condotta utilizzando un questionario semi-strutturato, somministrato tramite interviste *face to face*. I dati raccolti sono tutt'ora in corso di elaborazione e analisi.

zioni relative alle difficoltà incontrate nelle relazioni tra le agenzie e la domanda di lavoro, vale a dire i clienti delle stesse<sup>52</sup>.

Al fine di esemplificare l'esposizione, l'insieme delle filiali intervistate sono state raggruppate in due macro insiemi; il primo raccoglie le agenzie di somministrazione generaliste, e il secondo l'insieme delle altre agenzie. Tale scelta espositiva, aldilà della polifunzionalità che consente il nuovo regime legale<sup>53</sup>, ne permette un più agevole confronto. Se si guarda alle risposte fornite dai due gruppi di intervistati rispetto alle criticità relative alla domanda di lavoro, prevalente risulta per tutte le tipologie di agenzie coinvolte il *mismatch* tra le figure specializzate richieste dalle imprese e quelle disponibili nell'offerta di lavoro, probabilmente ad indicare che, in linea generale, le imprese si rivolgono ad agenti intermediatori soprattutto laddove i profili ricercati ne giustificano il costo. Differenze, invece, risultano evidenti se si guarda agli elementi di criticità segnalati, sia in termini di priorità che di dimensione: innanzitutto, le imprese generaliste indicano nella prevalenza di proposte contrattuali atipiche il secondo elemento di criticità in ordine di importanza, segnalato da oltre il 50% delle filiali intervistate. Valore che per le altre agenzie intervistate scende ad un ben più modesto 23%, relegando tale fattore al quarto posto nell'elenco degli aspetti problematici nei rapporti con le imprese clienti. Anche in questo caso sembra confermata l'ipotesi che vede le agenzie del secondo gruppo (vale a dire quelle non autorizzate all'esercizio della somministrazione) maggiormente coinvolte nell'intermediazione e nella ricerca di lavoratori con profili professionali di fascia medio alta, per i quali le imprese committenti sono maggiormente propense a proporre contratti di lavoro standard.

A considerazione simili porta anche la terza voce indicata dalle agenzie generaliste: il 45% di queste ultime, infatti, segnala la forte presenza di lavoro sommerso tra le imprese, rispetto al 12,8% delle restanti filiali.

Infine, interessante è l'incidenza della voce "poche opportunità di lavoro destinate a utenza femminile", voce che supera il 38% per entrambe le due tipologie di agenzie intervistate e che per quelle non di somministrazione rappresenta la seconda voce in ordine di importanza. I dati sembrerebbero quindi confermare che le APL si possano raggruppare sostanzialmente in due sottoinsiemi. Il primo (agenzie di somministrazione) che si rivolge ad un mercato ampio, con profili professionali non particolarmente elevati, e in parte in concorrenza con il sistema di intermediazione pubblica. Un secondo, che raggruppa le altre agenzie, che interessa un *target* di lavoratori con professionalità di livello medio alto che, presumibilmente, non ricorrono (se non in minima parte) al sistema dei SPI e ai quali è in grado di prospettare proposte contrattuali più vantaggiose di quelle mediamente offerte dalle società di somministrazione.

<sup>52</sup> Intendendo qui come cliente colui che paga il servizio offerto. Si rammenta, infatti, che agli operatori privati è fatto divieto di esigere o percepire compensi dal lavoratore.

<sup>53</sup> In effetti la normativa, superando la limitazione dell'esclusività dell'oggetto sociale, consente alle società generaliste di somministrazione di svolgere anche attività di intermediazione, di ricerca e selezione e di *outplacement*; alle agenzie di intermediazione è concesso anche di svolgere attività di selezione e *outplacement*, mentre il vincolo di esclusività permane per le agenzie di ricerca e selezione, e di *outplacement*.

### 3.4 Sistemi territoriali e integrazione delle politiche attive del lavoro

#### Decentramento e assetti istituzionali emergenti

Le Regioni sono intervenute, nel corso dell'ultimo anno, su aspetti settoriali del diritto e del mercato del lavoro<sup>54</sup>, dando attuazione alla competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro ad essi attribuita dall'art. 117 della Costituzione; oppure hanno approvato testi di legge<sup>55</sup> volti alla costruzione di sistemi regionali educativi di istruzione e formazione nei quali si è data molta enfasi all'integrazione fra politiche formative e politiche per il lavoro, prevedendo raccordi di carattere funzionale ed istituzionale tra organismi, strumenti e interventi utili all'implementazione di tali politiche. Concentrando l'attenzione sul funzionamento dei rapporti di "rete" che i soggetti pubblici e privati operanti sui mercati del lavoro locali hanno stabilito con le Regioni, ma soprattutto con le Province, specie con riferimento alle modalità di accreditamento, è possibile rintracciare alcune peculiarità sia normative che operative. I risultati di una ricerca Isfol<sup>56</sup>, condotta in cinque Province, riferiscono, infatti, della prevalenza del modello di finanziamento delle politiche rispetto al modello istituzionale delineato dalle legislazioni regionali di riferimento. Ad esempio, la Regione Lombardia, come è risultato anche dallo studio di caso condotto nella Provincia di Milano, ha avviato il processo di ridisegno delle politiche attive del lavoro, ponendo attenzione alla specificità e ai bisogni del territorio, favorendo il rapporto pubblico-privato tramite il sistema di accreditamento<sup>57</sup> dei soggetti che erogano servizi al lavoro e promuovendo l'integrazione delle politiche tramite la creazione della cosiddetta filiera Istruzione - Formazione - Lavoro<sup>58</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. L.R. 16 del 18 aprile 2008 della Regione autonoma Valle d'Aosta in materia di telelavoro o la L.R. 16 del 18 settembre 2007 e relativo regolamento di attuazione n. 7 del 14 maggio 2008 della Regione Lazio, in materia di tutela del lavoro, di contrasto ed emersione del lavoro non regolare.

<sup>55</sup> Si vedano le leggi regionali 19/2007 (modificata dalla L.R. 6/2008) della Lombardia, 28/2007 del Piemonte e 2/2008 della Provincia autonoma di Bolzano.

<sup>56</sup> *Ricognizione delle modalità di governance territoriale delle politiche attive lavoro, alla luce della ripartizione di competenze operata dal decentramento e dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, ricerca realizzata sia mediante un'analisi relativa agli assetti istituzionali ed organizzativi elaborati nei diversi sistemi regionali del lavoro, sia tramite studi di caso finalizzati a ricostruire le modalità di costituzione e i meccanismi di funzionamento delle relazioni effettive tra le Province prescelte (Varese, Milano, Piacenza, Pesaro-Urbino e Grosseto) e i diversi organismi pubblici e privati operanti nei mercati del lavoro locali.

<sup>57</sup> In merito all'istituto dell'accreditamento si rimanda a *Rapporto Isfol 2006*, pp. 224-230; a G. Occhiocupo, F. Pomponi, *L'accreditamento nei servizi per l'impiego e nella formazione professionale*, in M. Magnani e P.A. Varesi (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali. Commentario ai decreti legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Torino, Giappichelli, 2005, pp. 101-112; a C. Tagliaferro (a cura di), *L'accreditamento regionale per i servizi al lavoro*, "Osservatorio Istituzionale e Normativo", 2007, n. 5 (monografico).

<sup>58</sup> Tale definizione è contenuta nella Deliberazione del Consiglio Regionale n. VIII/528 del 19 febbraio 2008, pubblicata nel marzo 2008, recante Indirizzi pluriennali e criteri per la programmazione dei servizi educativi di istruzione e formazione (art. 7, L.R. 19/2007).

Peraltro, l'attuazione e l'efficacia del decentramento e dell'integrazione delle politiche formative e del lavoro sono oggetto di dibattito, non solo a livello nazionale, ma anche a livello europeo ed internazionale, così come è risultato nel corso dei lavori della Conferenza Internazionale *Decentralisation and Coordination: the twin challenges of labour market policy* (organizzata a Venezia dall'Ocse) che, tra l'altro, si è posta la finalità di verificare se e in che modo il decentramento abbia provocato un avvicinamento e/o un adattamento delle politiche del lavoro alle esigenze dei cittadini e allo sviluppo locale. In quella sede è stato sottolineato come in Italia si sia trattato di un processo molto articolato, caratterizzato da luci e ombre, da sensibili disparità tra un'area e l'altra del Paese e da un diverso grado di sviluppo che ha connotato le varie funzioni.

Tra gli elementi di criticità, emersi dall'analisi che l'Isfol ha presentato, possono essere messi in rilievo sia l'inadeguato accompagnamento del processo di decentramento delle politiche attive del lavoro e dello sviluppo a livello nazionale, sia un ruolo dell'Amministrazione centrale complessivamente più discontinuo, non tanto sul versante dell'assistenza tecnica, quanto nella capacità di realizzare iniziative di raccordo e momenti di sintesi dei percorsi e delle iniziative, nonché di sistematizzazione dei processi di apprendimento istituzionale.

Se, da un lato, il decentramento delle politiche attive del lavoro può essere visto come uno strumento volto a favorirne una gestione efficiente, in termini di adeguatezza alle caratteristiche e ai bisogni dei territori, dall'altro tale processo sembra rappresentare un'occasione per promuovere il senso di responsabilità dei soggetti istituzionali coinvolti, nella fattiva partecipazione al raggiungimento di obiettivi comuni e concreti: riorientamento delle politiche legate alle specificità del territorio; individuazione di strategie operative; definizione di motivazioni e percorsi condivisi per migliorare i meccanismi di *governance* e l'integrazione delle politiche formative e del lavoro. È inoltre importante la consapevolezza, sottolineata dal Libro Verde sul futuro del modello sociale che l'efficacia dell'azione di *governance* delle politiche del lavoro dipenda non solo dalle istituzioni, ma anche dal contributo delle Parti sociali. Anche in vista dell'attuazione del cosiddetto federalismo fiscale, sarebbe opportuno adottare un approccio multidisciplinare, volto a valutare e sviluppare elementi di natura diversa, orientati a cogliere le ripercussioni in termini di efficacia ed efficienza sulle politiche attive del lavoro e dello sviluppo, di livello statale, regionale e locale.

### **Sviluppo locale e capitale umano**

La crescita occupazionale è diventata un obiettivo strategico delle politiche di sviluppo solo da un decennio a questa parte, con la consapevolezza che l'occupazione non dovesse essere considerata solo come "un effetto" delle politiche di sviluppo, ma come una politica "a sostegno" dello sviluppo. Con l'istituzione della Programmazione Negoziata e dei Patti Territoriali in particolare, si è dato avvio a un nuovo approccio allo sviluppo territoriale basato sulla valorizzazione delle vocazioni locali e caratterizzato dal coinvolgimento di nuovi soggetti nella programmazione e attuazione di processi di sviluppo territoriale. Tutto ciò ha dato vita a nuovi modelli di *governance* (sia verticale che orizzontale), a nuove forme di negoziazione e di concertazione, nonché alla costituzione e al rafforzamento di reti che consentissero di concepire in maniera unitaria e organica interventi di una pluralità di soggetti pubblici e privati.

Nel corso delle programmazioni 1994-1999 e 2000-2006, sono stati realizzati oltre 900 progetti di sviluppo locale attivati sull'intero territorio nazionale tra Patti territoriali, Contratti d'area, Programmi di iniziativa comunitaria Leader (I, II, *plus*), Urban (I, II) e Progetti integrati territoriali. Di questi il 54,6% è stato attivato nelle Regioni del Sud. Nell'ambito di questo ampio e articolato panorama i Progetti integrati territoriali (PIT) hanno rappresentato, cronologicamente, l'ultima esperienza di sviluppo locale realizzata con la quale, nelle Regioni dell'Ob. 1, si è cercato di dare una maggiore identificazione al concetto di integrazione, attraverso un più definito livello di coordinamento tra investimenti produttivi (regimi di aiuto), interventi infrastrutturali e interventi di valorizzazione del capitale umano e di incentivo all'occupazione.

In linea generale, le analisi condotte sull'intero universo di progetti hanno evidenziato, sia in fase di programmazione che in fase di attuazione, un'attenzione e un'utilizzo marginale delle politiche attive del lavoro e della formazione a sostegno dei processi di sviluppo. L'integrazione è risultata spesso del tutto casuale e generalmente priva di un modello teorico di riferimento che ne supportasse le modalità di attuazione in maniera rigorosa, ma che soprattutto consentisse di ottenere risultati misurabili. Dalle numerose indagini condotte emerge che:

- sono risultate prevalenti le iniziative di formazione professionale, di aggiornamento e di adeguamento delle competenze
- gli aiuti all'occupazione sono stati realizzati soprattutto sotto forma di incentivazione all'autoimpiego e sono risultati prevalenti nelle Regioni del Centro-Nord (quasi la metà dei casi esaminati).

Risultati dell'attività di valutazione dei PIT, evidenziano che le problematiche del rapporto e dell'integrazione tra economie territoriali, politiche per lo sviluppo e politiche della formazione e del lavoro restano di fatto pressoché irrisolte.

In un universo di 144 PIT approvati nelle 7 Regioni del Sud Italia (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) e 80 monitorati in profondità, difatti, il numero degli interventi individuati e destinati alle risorse umane sono risultati circa il 21% del totale degli interventi e si sono concentrati nell'ambito della categoria "flessibilità delle forze di lavoro" e "potenziamento dell'istruzione e della formazione professionale", con un evidente orientamento verso le politiche formative. Con riferimento alla dimensione finanziaria, è emerso che il peso percentuale delle risorse FSE è risultato essere circa il 12% sul totale: se rapportate al numero degli interventi, è persa evidente una frammentazione delle risorse in un ampio ventaglio di interventi il cui costo medio programmato è risultato essere di poco inferiore ai 500.000 euro.

Questo effetto è stato probabilmente in parte determinato da una bassa e non specifica conoscenza delle caratteristiche del mercato del lavoro locale e da una scarsa partecipazione di soggetti in grado di individuare e programmare a livello locale interventi di politica attiva, formazione compresa. Tuttavia, un esame più approfondito delle caratteristiche della programmazione associate alle analisi sullo stato di attuazione degli interventi, ha consentito di tratteggiare due differenti orientamenti in parte opposti, dal punto di vista della rilevanza assunta dagli interventi in risorse umane FSE, definite "orien-

tamento aggregante” e “orientamento diffuso”. L’orientamento aggregante, è predominante all’interno dei progetti con una *performance* attuativa mediamente migliore rispetto al complesso dei PIT avviati, ed è connotata da una limitata numerosità degli interventi specificamente rivolti alle risorse umane e che comunque vengono a rappresentare una percentuale apprezzabile sul complesso degli interventi previsti dal singolo progetto integrato. Dunque, si è in presenza di Progetti integrati che hanno già dalla fase di programmazione dimostrato uno sforzo nella ricerca di equilibri dimensionali (fisici e finanziari) fra gli interventi in infrastrutture e regimi di aiuti con quelli in risorse umane; una dotazione finanziaria dei PIT medio alta con un peso del FSE sull’importo totale del PIT mediamente elevato rispetto alla media dei PIT (si attesta intorno al 10-20%). Questo aspetto determina un costo medio unitario per intervento più alto rispetto alla media rilevata (in media circa 600 mila euro), capace di produrre impatti sensibili sulle aree di riferimento.

La seconda caratterizzazione, definita orientamento diffuso, è meno frequente all’interno dei progetti che presentano le migliori *performance* attuative, ma è predominante fra i PIT complessivamente considerati (relativamente ad alcuni aspetti). Essa è connotata da una elevata numerosità degli interventi specificamente rivolti alle risorse umane che rappresentano, in alcuni casi, una percentuale elevata sul complesso degli interventi previsti dal singolo PIT e una dotazione finanziaria complessiva del PIT medio alta, con un peso del FSE sull’importo totale di ciascun PIT, medio-basso (inferiore al 10%). Questo aspetto determina un costo medio unitario per intervento più basso rispetto all’orientamento aggregante con impatti meno evidenti sul territorio di riferimento.

Dalle riflessioni condotte, emerge un quadro generale caratterizzato da bassi livelli di integrazione tra investimenti materiali ed immateriali, tra politiche settoriali e politiche dei fattori di sviluppo, tra programmazione e progettazione, tra processi decisionali e partecipazione reale dei soggetti sociali ed istituzionali, tra strumenti di crescita delle risorse umane e strumenti di promozione dell’occupazione e di politica attiva del lavoro.

Il quadro rappresentato, seppure evidenzia una volontà diffusa a intraprendere l’esperienza di programmazione integrata per lo sviluppo locale, come dimostrano le tantissime azioni realizzate e l’enorme volume finanziario impiegato, fa emergere un ritardo culturale, tecnico e metodologico in materia di programmazione integrata che occorre superare. Tutto ciò richiede un più efficace coinvolgimento di soggetti forti, pubblici e privati, come banche, università e imprenditoria locale, fino alla promozione di una cooperazione interistituzionale tra politica ordinaria e regionale.

Questo è quanto raccomandato dalla nuova programmazione 2007-2013 che introduce una serie di novità di cui bisognerà tenere conto, sia con riferimento alle modalità di programmazione ed attuazione di iniziative di sviluppo locale, sia con riferimento al principio di integrazione tra politiche. Anche se i regolamenti comunitari hanno previsto la definizione di programmi operativi “monofondo” per il FESR ed il FSE, gli Stati membri sono stati sollecitati a realizzare forme di raccordo e coordinamento, che dovranno tenere conto dei nuovi principi di sinergia, di flessibilità e di demarcazione che richiedo-

no la messa in campo di nuovi strumenti e soprattutto di modalità di programmazione integrata a più livelli (tra interventi, tra fondi, tra programmi di sviluppo, tra soggetti istituzionali e attori socio-economici di un territorio).

Particolari processi di sviluppo territoriale sono individuabili nei *cluster*<sup>59</sup> innovativi regionali, non soltanto nei centri urbani sviluppati ma anche nelle Regioni più povere o rurali. Migliorando la produttività, attirando investimenti, promovendo la ricerca, sviluppando prodotti e servizi specifici, i *cluster* rappresentano anche un contesto territoriale centrale per lo sviluppo di competenze.

Per monitorare le attività realizzate a livello territoriale e individuare elementi per la valutazione dei loro effetti, sono stati rilevati modelli ed esperienze di diffusione delle conoscenze nei Sistemi produttivi locali e Distretti industriali (SPL/DI) attraverso analisi, ricerche e casi di studio.

In particolare una recente ricerca Isfol<sup>60</sup> ha operato un focus sulla generazione e diffusione di conoscenza nello scambio diretto fra il SPL/DI e il suo territorio, attraverso l'indagine dei contributi che gli attori locali hanno prodotto per continuare ad alimentare il sistema di "economia del sapere". La lettura dei dati mette in luce come a livello territoriale i sistemi locali più attivi nella promozione di politiche per il capitale umano e la ricerca sembrano essere quelli appartenenti alla macro area Nord-Est. Focalizzando maggiormente l'attenzione nei confronti delle pure attività di ricerca e innovazione realizzate all'interno dei SPL/DI analizzati, emerge come queste siano oramai "pratica comune" nei sistemi locali appartenenti alle diverse aree geografiche, con prevalenza dei sistemi del Centro e del Nord-Est. Gli ambiti prevalenti in cui l'attività di ricerca viene svolta sono le imprese (attività interna), le strutture specifiche/centri di ricerca, le università. Importanza minore sembrano rivestire i poli tecnologici. Riguardo poi alle tipologie di ricerca effettuate, quelle maggiormente diffuse sono quelle relative all'innovazione di processo e di prodotto. Riguardo al patrimonio funzionale alla generazione e diffusione di competenze professionali nell'ambito del sistema locale, emerge come sia riscontrabile una significativa presenza di strutture formative specificamente orientate ai fabbisogni degli stessi sistemi produttivi (in oltre il 70% dei casi analizzati). Tale patrimonio è rappresentato in prevalenza da istituti di istruzione secondaria, enti di formazione, università (Tab. 16). Proprio in relazione a queste ultime, il gruppo di lauree più rappresentativo è quello relativo ad ingegneria, con percorsi fortemente finalizzati alla vocazione del Sistema (ad esempio l'ingegneria del gioiello, della calzatura, chimica, meccanica, ecc.). I rimanenti percorsi sono, in coerenza con le diverse specificità settoriali, riferiti sempre alle lauree di tipo scientifico (architettura, agraria, chimica, biomeccanica, design, ecc.).

Infine, come emerge dai questionari, si riscontra un dato positivo nella rilevante capacità di questi centri formativi/strutture formative di essere perfettamente integrati con

<sup>59</sup> A livello nazionale i *cluster* sono rappresentati dai Sistemi produttivi locali e Distretti.

<sup>60</sup> Rilevazione di modelli ed esperienze di diffusione delle conoscenze nei Sistemi Produttivi Locali, realizzata attraverso l'invio di un questionario ad un universo di 194 SPL/DI censiti sull'intero territorio nazionale, con una percentuale di risposta pari al 32%.

la cultura distrettuale e di saper corrispondere ai fabbisogni di competenze anche di tipo specialistico e superiore, sia per i lavoratori occupati, che per i lavoratori in ingresso, realizzando percorsi di qualifica professionale e di alta formazione post-laurea.

**Tabella 16. Presenza di strutture formative integrate con i SPL/DI per ripartizione territoriale**

Ripartizione territoriale	N. SPL/DI	Istituti istruzione secondaria*	Enti formazione*	Università*	Centri di emanazione del SPL/DI*	Altre strutture formative*
Nord-Ovest	27%	28%	28%	24%	14%	11%
Nord-Est	35%	33%	36%	38%	50%	33%
Centro	21%	21%	14%	24%	21%	56%
Sud e Isole	17%	19%	22%	15%	14%	-
<b>% sul Totale</b>	<b>77%</b>	<b>90%</b>	<b>75%</b>	<b>71%</b>	<b>29%</b>	<b>19%</b>

\*Risposte multiple.

Fonte: Isfol

### Lavoro sommerso e politiche attive regionali

L'azione svolta dalle Regioni nel campo della prevenzione e del contrasto del lavoro sommerso è riconosciuta come strategica ed è questa logica che ha condotto allo stanziamento, con la delibera CIPE 138/2000, di fondi nazionali diretti, tra le altre cose, a finanziare interventi presso le sei Regioni meridionali, ex Ob.1 FSE 2000-2006, sul terreno del contrasto al lavoro sommerso (la somma complessiva di circa 10 milioni di euro per Regione ripartita su tre annualità - 2001, 2002, 2003 - e assegnata sulla base degli impegni e delle successive rendicontazioni regionali).

In questo quadro il Ministero del Lavoro ha predisposto, affidandola all'Isfol, un'azione di monitoraggio delle attività delle sei Regioni, in linea di continuità con la precedente rilevazione delle iniziative regionali in materia, predisposte in attuazione delle misure previste nei rispettivi POR. Articolato su due livelli di informazioni, quello generale sui programmi predisposti dalle singole amministrazioni e quello specifico per ogni singolo progetto, il monitoraggio tuttora in corso ha già evidenziato alcune caratteristiche di ogni singola Regione, in ordine alle modalità di *governance*, alle tipologie di attività verso cui sono stati diretti i finanziamenti e i settori economici interessati.

Senza riferirsi a una precisa modellizzazione, si può sin d'ora anticipare come alcune Regioni abbiano coinvolto nel Programma le province o le strutture periferiche del Comitato nazionale per l'emersione del lavoro non regolare, strutture come le Commissioni regionali e quelle provinciali (Puglia), altre hanno mantenuto un assetto centralizzato (Campania), altre ancora hanno istituito organismi specifici (la fondazione FIELD in Calabria, i Centri territoriali organizzati polifunzionali in Sardegna e il Gruppo di lavoro emersione in Puglia).



Sul versante delle attività, le due situazioni limite sono rappresentate per un verso da quelle realtà che sono intervenute in modo diffuso su più ambiti (Calabria e Sardegna), attivando azioni informative e attività di formazione professionale (soprattutto Campania, Sicilia), promuovendo iniziative di sostegno all'emersione attraverso incentivi per le imprese (sperimentando anche strumenti finanziari innovativi, come il Fondo emersione Calabria, di garanzia per le PMI, affidato al consorzio fidi di II° livello FIDART Calabria) e infine predisponendo azioni di studio e monitoraggio delle attività, e l'altra quella in cui si è inteso concentrare le risorse su attività specifiche (come in Campania, dove il 57% circa del finanziamento complessivo è stato utilizzato per azioni formative in favore di disoccupati di lunga durata).

In generale sono comunque le azioni di sostegno all'autoimpiego e alla creazione di microimprese, che appaiono più diffuse (tipologia di azione nella quale rientrano differenti attività come la stabilizzazione dei LSU, come in Basilicata e Sardegna, il sostegno all'autoimpiego in favore dei beneficiari del reddito di cittadinanza, in Campania e l'innovativo progetto R.O.S.A., in Puglia, di sostegno contro il lavoro sommerso femminile nel settore delle attività di assistenza e cura domiciliare), soprattutto laddove le Regioni hanno saputo integrare diversi strumenti, sia finanziari sia normativi (come in Sardegna, dove si è strategicamente ricorso a collegare il Piano regionale per l'emersione con altre azioni di sviluppo PIT, PIA e con le misure agevolative già previste da leggi regionali precedenti ecc.). Accanto a queste attività, tipicamente riconducibili nell'alveo delle politiche attive, non mancano iniziative di contrasto diretto del fenomeno, come il potenziamento dei servizi ispettivi attivato in Puglia mediante la stipula di uno specifico protocollo con la Guardia di Finanza.

Per quanto concerne, infine, i settori economici coinvolti e rispettando la classificazione adoperata nello schema di monitoraggio, il dato generale che emerge indica come siano i servizi (sia pubblici sociali e personali, sia i servizi alle famiglie), l'agricoltura e l'artigianato (all'interno delle attività manifatturiere) quelli maggiormente interessati dalle iniziative regionali.

Il quadro complessivo mostra differenti modalità di approccio al problema del lavoro sommerso e/o irregolare e diverse capacità di programmazione, di spesa e di coordinamento delle attività, come dimostra il differente stato di avanzamento nelle rendicontazioni finanziarie al Ministero del Lavoro, che vede Regioni come Calabria e Sardegna aver attuato, già da tempo e per intero, i rispettivi Programmi e altre ancora in fase conclusiva. Il dato generale emerso dall'azione di monitoraggio e suscettibile di essere ulteriormente integrato e specificato, indica tuttavia come l'efficacia dell'azione regionale sia legata alla continuità delle attività avviate, all'abilità di integrarle tra loro, alla capacità di specificare ancora di più i propri interventi, collegandoli ad un'azione preventiva di analisi del proprio territorio e dei bisogni che esso esprime.

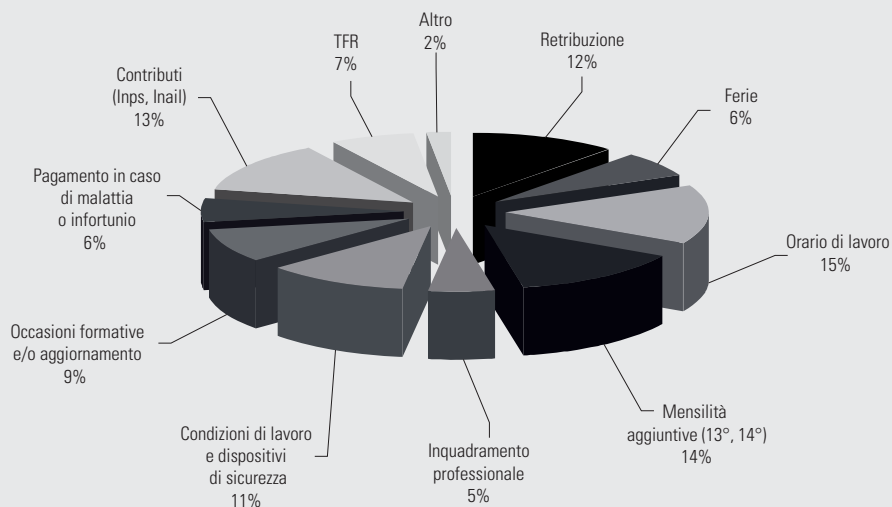
## Il lavoro maschile sommerso e irregolare

La ricerca *Indagine quali-quantitativa sul lavoro maschile sommerso e irregolare* rientra nel progetto condotto dall'Isfol - in accordo con il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali/DG Mercato del Lavoro - in materia di lavoro sommerso. Si è proceduto, sulla scia dell'indagine condotta nel 2007 su un campione di mille donne impegnate in attività sommerse e irregolari<sup>61</sup>, alla realizzazione di una stima del sommerso maschile a livello territoriale e settoriale, in base alla quale l'occupazione maschile irregolare si attesterebbe intorno ad 1 milione e 480 mila unità, pari a circa il 58,4% dell'occupazione sommersa e irregolare totale con sensibili differenze tra settori economici e aree geografiche. La quota più elevata di uomini con un'occupazione sommersa e/o irregolare si rileva nel settore dei servizi (64%), seguono l'industria (20%) e l'agricoltura (16%). Quanto alle zone geografiche, la quota più elevata di lavoro sommerso e irregolare maschile si registra nel Sud con il 50,3%, seguono il Nord-Ovest con il 18,9%, il Centro con il 16,9% e il Nord-Est con il 13,9%.

Alla fase di stima è seguita la ricerca sul campo, i cui risultati hanno consentito di delineare il profilo dei lavoratori intervistati per le tre città campione: sono prevalentemente italiani (69%), hanno generalmente un titolo di studio basso (il 55% possiede al massimo la licenza media inferiore), e il 54% ha più di 30 anni solo il 32% è coniugato. Quanto al settore di lavoro di appartenenza, il campione si suddivide quasi equamente tra il settore secondario (industria in senso stretto ed edilizia) (50%), il settore terziario dei servizi (47%), mentre solo il 3% lavora nell'agricoltura.

Il lavoro irregolare e sommerso non sembra avere natura occasionale né essere di breve durata. Il 56% dei rispondenti dichiara, infatti, di svolgere un lavoro annuale, contro un 16% che dichiara il proprio lavoro stagionale e il 28% saltuario. Per più del 76% degli intervistati il lavoro irregolare è l'unico lavoro, e per il 65% dei rispondenti quello attuale non è il primo lavoro irregolare che svolge.

**Figura 12. Gli istituti contrattuali non rispettati in presenza di contratto**



Fonte: Isfol

<sup>61</sup> *Dimensione di genere e lavoro sommerso. Indagine sulla partecipazione femminile al lavoro nero e irregolare*, "Osservatorio Istituzionale e Normativo", 2007, n. 10 (monografico). In allegato: *I casi territoriali Torino Roma Bari*.

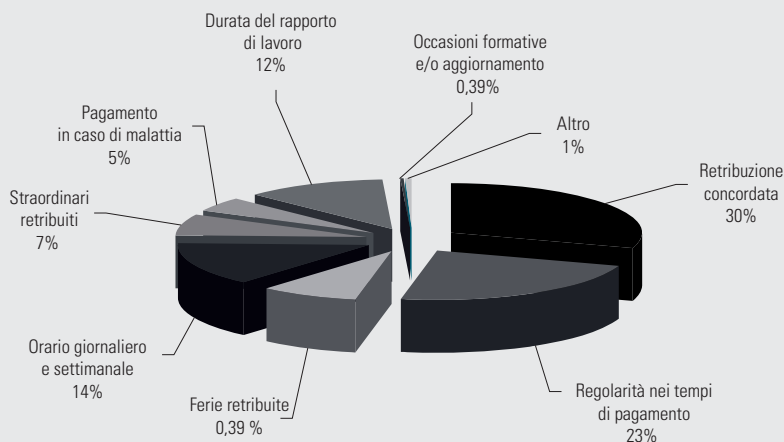
Il guadagno mensile è inferiore a 1.000 euro per circa il 78% dei rispondenti. Se si considera, invece, il reddito personale complessivo mensile (frutto della somma di altri redditi provenienti da più lavori), il 33,7% può contare su reddito complessivo superiore ai 1.000 euro. Va rilevato che per il 60% dei rispondenti lo stipendio percepito non rappresenta l'unica fonte di reddito della famiglia. Come per il lavoro regolare, l'accesso al mercato del lavoro sommerso e irregolare avviene principalmente attraverso reti di relazioni personali e amicali (63%).

Per circa il 75% degli intervistati, la forma principale di irregolarità del proprio lavoro è da attribuire all'assenza di un contratto, mentre l'altro 25% dichiara una mancata applicazione degli istituti contrattuali pur in presenza di un contratto scritto. In caso di contratto, per il 14% non è rispettato l'orario di lavoro, per un altro 14% non viene rispettato l'istituto delle mensilità aggiuntive, mentre per il 12% la retribuzione effettiva risulta inferiore a quella pattuita nel contratto stipulato (Fig. 12).

Nel caso in cui il rapporto di lavoro si svolge senza un contratto di lavoro formalizzato, il 30% delle risposte individua la retribuzione concordata verbalmente come l'aspetto principalmente rispettato dal datore di lavoro. Seguono, con il 23% delle risposte, la regolarità dei pagamenti e con il 14% l'orario giornaliero e/o settimanale (Fig. 13).

Inoltre, se da un lato il 60% degli intervistati non conosce il contratto collettivo nazionale di riferimento per il proprio lavoro e più del 56% si dichiara in cerca di un lavoro regolare, dall'altro esiste un 60% che per varie ragioni accetta di svolgere un'occupazione in condizioni di irregolarità: infatti, soltanto il 38% dichiara di svolgere un'attività a condizioni irregolari perché non ha trovato altro lavoro, mentre il restante lo ritiene funzionale alla propria crescita professionale, alle esigenze familiari, o utile per entrare nel mondo del lavoro, per non perdere altri sussidi o forme di aiuti, o ancora in generale manifesta una approvazione/volontà di questo *status* lavorativo.

**Figura 13. Le condizioni di lavoro garantite in assenza di contratto formalizzato**



Fonte: Isfol



# capitolo 4

## Strategie per l'occupazione di *target* specifici

### 4.1 L'occupazione femminile

La presenza di un nutrito gruppo di paesi non ancora allineato alla quota di Lisbona evidenzia come, nonostante la rivisitazione della Strategia europea per l'occupazione (SEO) nel 2005, l'incremento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro<sup>64</sup> resti ancora un nodo critico, soprattutto per i paesi dell'area del c.d. *welfare* mediterraneo (es: Grecia, Italia, per alcuni aspetti Spagna). Si tratta di Stati, che non dispongono di forme di *welfare* familiare strutturale e presentano una spesa sociale complessivamente più bassa degli altri (si va dal 20% rispetto al PIL per la Spagna al 26,6% della Grecia), con scarso rilievo riservato, in termini di risorse, alla voce "famiglia" e "figli". Parallelamente presentano quote elevate di inattività femminile, una partecipazione discontinua al mercato, soprattutto in relazione allo *status* familiare e alla presenza di figli o persone non autosufficienti a carico, con modelli di scarsa condivisione dei carichi familiari all'interno della coppia e scarse opportunità di conciliazione tra vita e lavoro offerte dal sistema dei servizi, dall'organizzazione del lavoro, dalla dinamica dei redditi e dal sistema di convenienze annesso. In sintesi, sono aree in cui il nodo tra costi reali e costi-opportunità si risolve sfavorevolmente a favore delle donne. In questo quadro, tuttavia, l'incremento della partecipazione femminile segnato dalla Spagna negli ultimi anni può diventare un caso studio<sup>65</sup>. Diversa la situazione dei paesi del c.d. *welfare* nordico

---

<sup>64</sup> Le linee guida per l'occupazione che specificatamente riguardano questo tema sono dirette a «attuare politiche del lavoro miranti a raggiungere la piena occupazione, a migliorare la qualità e la produttività del lavoro e a potenziare la coesione sociale e territoriale»; «promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita e quindi specificatamente a svolgere un'azione determinata al fine di aumentare l'attività professionale delle donne e di ridurre le disparità fra uomini e donne in materia di occupazione, di disoccupazione e di retribuzione; permettere una migliore conciliazione della vita professionale e della vita familiare e proporre strutture accessibili e sostenibili di custodia dei bambini e di accoglienza delle altre persone a carico». Indirettamente connessa al genere, dato il divario tra uomini e donne nell'uso del tempo lavorativo ed extralavorativo, è la linea guida volta a «favorire la flessibilità conciliandola con la sicurezza del lavoro e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo conto del ruolo delle Parti sociali e quindi adattare la legislazione relativa al lavoro, riesaminare ove necessario le diverse modalità contrattuali e le disposizioni relative al tempo di lavoro».

<sup>65</sup> Cfr. la Strategia adottata dalla Spagna in tema di occupazione femminile in ([www.mtas.es](http://www.mtas.es)).

o modello socialdemocratico dei Paesi scandinavi, che hanno alle spalle una tradizione di incentivazione dell'occupazione femminile, in cui, a fronte di una pur elevata esposizione fiscale, il sistema dei servizi e la cultura di parità sono dati che assicurano una partecipazione femminile al mercato del lavoro tra le più consistenti in Europa. Al di là del dibattito sulla qualità di tale occupazione (il sistema nordico presenta elevatissimi tassi di segregazione orizzontale di genere), si tratta di paesi che rispetto al PIL investono ampiamente nel settore dell'istruzione e nelle politiche di sostegno all'occupazione. Hanno un mercato del lavoro flessibile associato a un sistema di sostegni nei periodi di transizione, formazione e assistenza al reinserimento nei periodi di disoccupazione, che consente loro di affrontare strutturalmente uno degli aspetti peculiari della partecipazione femminile, ossia la discontinuità.

Tra questi due estremi si collocano i paesi del c.d. *welfare* continentale, (es: Germania, Francia, Paesi Bassi) in cui la partecipazione delle donne al mercato è sostenuta da strategie di *welfare* familiare, in cui la spesa per la protezione sociale è da sempre generosa (circa il 30% del PIL) e finanzia la disoccupazione, la salute e la disabilità in misura consistente rispetto ad altri regimi di *welfare*.

Tenuto conto, quindi, della forte connessione tra le politiche del lavoro e i sistemi di *welfare*, sin dal Consiglio di Barcellona (marzo 2002), l'UE ha individuato come obiettivo quello di rafforzare la Strategia europea per l'occupazione come strumento della Strategia di Lisbona, e in particolare ha associato il tema dell'incremento dell'occupazione femminile allo sviluppo dei servizi di supporto alla cura in tutti i paesi membri stabilendo i seguenti parametri:

- 1) offrire servizi all'infanzia al 33% dei bambini di età compresa tra 0 e 3 anni - obiettivo ad oggi raggiunto soltanto da 5 Stati membri: Belgio, Finlandia, Francia, Svezia e Danimarca; sotto il 10% si collocano Spagna, Austria, Repubblica Ceca, Bulgaria, Germania, Grecia, Lituania, Italia, Ungheria e Polonia, dove si registra l'offerta più scarsa di servizi all'infanzia. L'Italia si attesta sul 9,9%, con ampi divari territoriali che vanno dalla punta minima del 1,8% in Calabria al 22% in Emilia Romagna
- 2) offrire servizi copertura al 90% dei bambini dai 3 anni all'età scolare. L'obiettivo è stato raggiunto da 8 paesi: Belgio, Finlandia, Francia, Svezia, Danimarca, Italia, Germania e Spagna.

Ad oggi tuttavia, come emerge testualmente dalla *Relazione annuale della Commissione europea sulla parità uomo donna* (2008), «i miglioramenti registrati in media in Europa, sul tema dell'occupazione femminile, sono di carattere quantitativo, ma non qualitativo», il che lascia aperte una serie di questioni su quale possa essere la strategia efficace in questi ambiti<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> A seguito dell'adozione degli strumenti di coordinamento aperto interni alla SEO, il *Rapporto sulla parità uomo donna* redatto dalla Commissione europea nel 2008 evidenzia come la crescita annuale costante dell'occupazione femminile - con ritmo superiore a quello maschile, anche tra gli *over 55* - ha portato ad una sensibile riduzione del divario di genere nel tasso di occupazione, ma segnala la persistenza di uno squilibrio tra giovani che non si spiega solo col ricorso al fattore istruzione (più elevata tra le donne) e che quindi chiama in causa, come categoria di analisi correlata alla partecipazione al mercato del lavoro, l'esistenza di dinamiche di discriminazione di genere. Fattore critico che resta in-

Nell'ambito di un mercato del lavoro italiano, in cui permangono forti squilibri di genere in relazione a tutti gli indicatori strutturali inerenti le forze lavoro (Tab. 17), il tasso di occupazione femminile relativo alla popolazione in età attiva (15-64 anni) al primo trimestre 2008 è al 46,9%, contro il 69,7% maschile (Fig. 14), segnando un incremento dello 0,3% rispetto alla media 2007. Dati che confermano come l'Italia continui a distanziarsi dall'obiettivo del 60% di Lisbona di oltre 10 punti percentuali.

Vincoli e criticità inerenti questo *gap* sono esposti nella *Relazione annuale sullo stato di attuazione della Strategia di Lisbona* che ogni Stato membro dal 2006 è tenuto a redigere annualmente. L'ultimo *Rapporto* dell'Italia (2007) contiene una *Nota aggiuntiva su Donne, Innovazione, Crescita* nella quale la problematicità dell'occupazione femminile è ricondotta ad una serie di fattori tra cui i tre più rilevanti sono individuati: a) nella scarsa partecipazione femminile nel Mezzogiorno, indicata come principale motivazione della distanza italiana dagli standard fissati<sup>67</sup> - il Mezzogiorno infatti presenta non solo i valori occupazionali più bassi per uomini e donne ma anche il maggior *gender gap* su base nazionale. I tassi di occupazione femminile più elevati, si registrano in Emilia-Romagna, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, mentre in tutte le Regioni meridionali sono inferiori alla media nazionale b) la scarsa presenza di donne a livelli decisionali, combinata con l'assenza di criteri meritocratici<sup>68</sup> c) la scarsa presenza di servizi di supporto e di cura, come confermato dalle basse *performance* italiane rispetto agli obiettivi del Consiglio di Barcellona.

Queste notazioni si inseriscono in un contesto in cui la relazione delle donne con il mercato del lavoro risente di tre caratteristiche talmente radicate da poterle quasi considerare "strutturali", ossia: atipicità, discontinuità, inattività.

---

variato in Europa è il drastico calo del tasso di occupazione delle donne con figli piccoli a carico (-13,6%), mentre quello degli uomini in analoga situazione familiare aumenta. Infatti il tasso di occupazione delle donne con figli a carico è appena del 62,4%, contro il 91,4% degli uomini. Persiste inoltre un divario di genere nella retribuzione che si è stabilmente assestato sul 15% dal 2003, scendendo di un solo punto dal 2000. La segregazione settoriale e professionale non è diminuita, anzi in alcuni paesi è perfino aumentata; ciò sembrerebbe indicare che le donne recentemente affacciate sul mercato del lavoro sono entrate in settori e professioni dove si riscontrava già una forte presenza femminile. La presenza di donne dirigenti nelle imprese ristagna al 33%, mentre progredisce assai lentamente in campo politico; appena il 23% dei parlamentari nazionali ed il 33% degli eurodeputati sono donne. Le carriere professionali più brevi, più lente e meno remunerative delle donne incidono inoltre sul loro rischio di povertà, in particolare nella fascia di età oltre i 65 anni (5 punti di più rispetto agli uomini). Oltre tre quarti dei lavoratori a tempo parziale sono donne (76,5%), un dato che corrisponde a una donna su tre, rispetto a meno di un uomo su dieci. Anche il ricorso a contratti d'impiego a tempo determinato è più frequente tra le donne (il 15,1%, ovvero un punto in più rispetto agli uomini). La disoccupazione di lunga durata risulta molto più frequente tra le donne che tra gli uomini.

<sup>67</sup> La *Nota aggiuntiva* al secondo *Rapporto sullo stato di attuazione della strategia di Lisbona in Italia* richiama la necessità di azioni specifiche sul territorio (p. 7) e più specificatamente: «lo Stato dovrà sollecitare la collaborazione dei soggetti territorialmente competenti dando vita a un momento di confronto specifico sull'occupazione femminile in tutte le Regioni e in particolare in quelle meridionali».

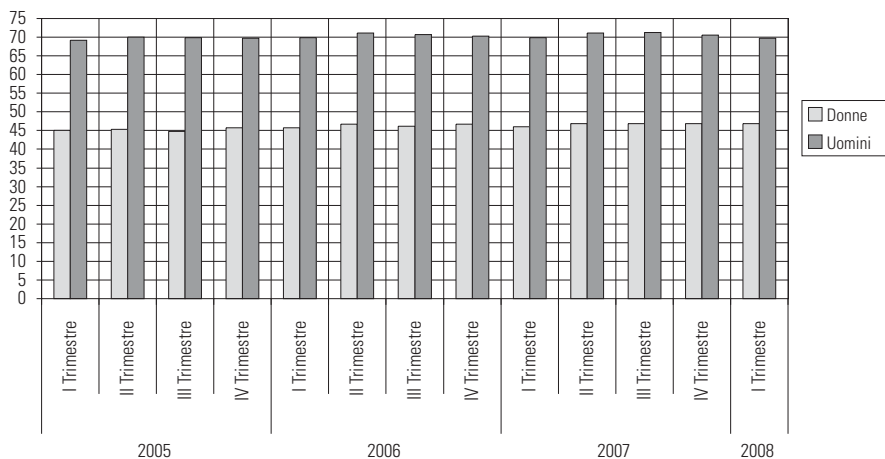
<sup>68</sup> Cfr. V. Cardinali (a cura di), *Donne in percentuale. Occupazione femminile e ruoli apicali*, Roma, Isole, 2007.

Tabella 17. Indicatori strutturali inerenti le forze lavoro 2007-2008

Periodo	Tasso di attività		Tasso di occupazione			Tasso di disoccupazione		
	15-64 anni	15-24 anni	15-64 anni	15-24 anni	Totale	15-24 anni	15-24 anni	di lunga durata
<i>Uomini e donne</i>								
2007	I Trimestre	61,9	30,2	57,9	24,0	6,4	20,7	3,0
	II Trimestre	62,5	31,0	58,9	25,3	5,7	18,5	2,8
	III Trimestre	62,7	31,8	59,1	25,8	5,6	18,8	2,5
	IV Trimestre	63,0	30,7	58,7	23,6	6,6	23,2	3,0
2008	I Trimestre	62,8	30,8	58,3	24,2	7,1	21,3	3,2
<i>Uomini</i>								
2007	I Trimestre	73,8	35,3	69,9	28,6	5,3	18,9	2,4
	II Trimestre	74,5	36,5	71,1	30,4	4,6	16,9	2,1
	III Trimestre	74,7	37,3	71,3	31,2	4,4	16,5	2,0
	IV Trimestre	74,6	35,4	70,6	28,1	5,3	20,8	2,2
2008	I Trimestre	74,0	35,3	69,7	28,7	5,7	18,7	2,4
<i>Donne</i>								
2007	I Trimestre	50,0	25,0	46,0	19,1	8,0	23,4	3,9
	II Trimestre	50,6	25,3	46,8	20,0	7,4	20,9	3,9
	III Trimestre	50,7	26,0	46,9	20,2	7,4	22,2	3,4
	IV Trimestre	51,4	25,8	46,9	18,9	8,6	26,8	4,2
2008	I Trimestre	51,6	26,1	46,9	19,6	9,0	24,9	4,3

Fonte: Istat, 2007



**Figura 14. Tassi di occupazione (15-64 anni) per genere (val. %)**

Fonte: Istat, 2007

L'atipicità femminile - ossia l'impiego in attività lavorative che differiscano per uno o più aspetti dal lavoro permanente *full-time* si concentra prevalentemente nel *part-time*. Ma mentre il *part-time* maschile è prevalentemente uno strumento di ingresso nel mercato, e quindi connotato dalla temporaneità e da prospettive di trasformazione in contratto a tempo pieno, per le donne continua ad essere uno strumento di conciliazione, ossia un elemento - volontario o meno - di una più ampia strategia di combinazione tra l'impegno lavorativo e quello familiare. La volontarietà o meno del *part-time* è un indicatore chiave per valutare l'applicazione dell'istituto, che se da un lato può essere indicatore di conciliazione, dall'altro può essere una spia di sottooccupazione. Un altro aspetto di atipicità riguarda le "false collaborazioni". Dall'analisi dei dati Isfol *Plus*, anche in questo caso si rileva una sovrarappresentazione femminile.

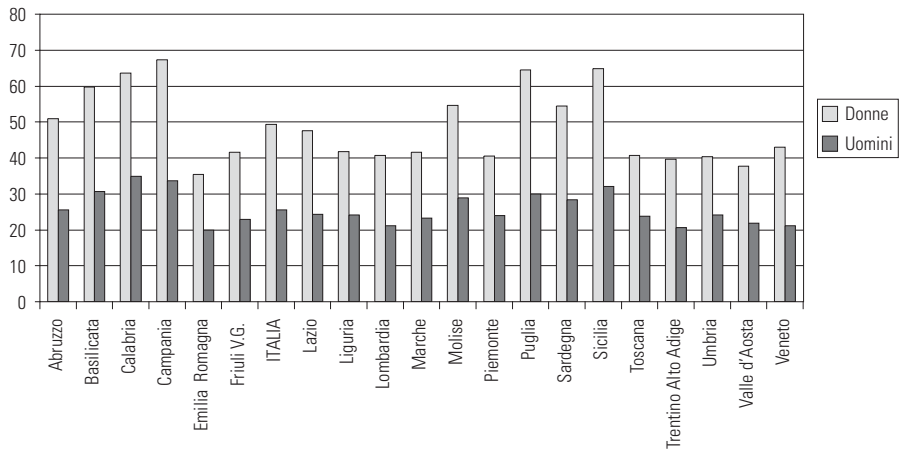
Il principale fattore di discontinuità occupazionale delle donne è la maternità. In seguito a questo evento, una donna su nove esce, momentaneamente o definitivamente, dal mercato del lavoro<sup>69</sup>. In particolare, le donne che lavoravano subito prima della nascita del figlio e che subito dopo non lavoravano più motivano l'abbandono «per poter stare con il figlio» in più dell'87% dei casi; mentre nel restante 13% avevano perso il lavoro; le donne che hanno lavorato prima e dopo la nascita del figlio hanno usufruito di un periodo di maternità garantita in oltre l'85% dei casi mentre il restante 15% non era sotto contratto durante il periodo di maternità; per le donne, infine, che non hanno lavorato né prima né dopo la nascita del figlio, nel 22% dei casi il motivo

<sup>69</sup> Dati Isfol *Plus*.

è stato l'assenza di possibilità occupazionali, a fronte di un 78% che ha fatto questa scelta per motivi personali o familiari. Tale situazione richiama il nesso problematico tra politiche del lavoro e sistema di *welfare*, oltre a confermare come la maternità rappresenti a tutt'oggi uno dei fattori critici nella gestione delle risorse umane da parte dei contesti organizzativi.

Considerando, infine, il rapporto tra le non forze di lavoro e la corrispondente popolazione (Fig. 15) si evince che l'inattività è un fenomeno che investe nettamente la componente femminile, quasi in misura doppia rispetto a quella maschile a livello nazionale.

**Figura 15. Tassi di inattività per genere e Regione (val. %)**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati del Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali

A livello regionale si evidenzia inoltre come l'inattività delle donne sia la caratteristica prevalente nel Mezzogiorno, dove i valori sono sempre superiori al 50%, segnando incrementi rispetto all'annualità precedente. Una fotografia che conferma la criticità del Mezzogiorno verso l'obiettivo di Lisbona, ma che rivela anche un bacino potenziale su cui investire in politiche di attivazione.

L'obiettivo dell'incremento dell'occupazione femminile secondo i parametri di Lisbona ha suscitato in Italia un ampio dibattito che, se da un lato ha contribuito a spostare il tema del lavoro delle donne dal versante dell'equità e della giustizia sociale a quello della competitività di un Paese che non può non investire su risorse manifestamente inutilizzate, dall'altro ha rivelato l'assenza di una strategia complessiva sul tema<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> Cfr. ad esempio M. Ferrera, *Fattore D. Perché il lavoro delle donne farà crescere l'Italia*, Milano, Mondadori, 2008.

Nell'analizzare come colmare un *gap* del 13%, e quindi come incrementare parimenti la partecipazione femminile, sono stati adottati approcci tesi a individuare strade maestre (la leva fiscale, l'incremento dei servizi alla cura, ecc.). Tuttavia, il nesso che lega queste proposte dovrebbe essere la consapevolezza che non esiste un'unica strada maestra, ma un complesso di soluzioni che vanno progettate e attuate secondo un approccio multidimensionale. Affrontare il tema dell'occupazione femminile, infatti, significa confrontarsi con una problematica complessa, perché i fattori che limitano la partecipazione delle donne al mercato sono molteplici, di diversa natura e soprattutto tra loro fortemente correlati attenendo alla dimensione soggettiva, di sistema, economica e culturale. Un interrelazione che non si risolve con soluzioni univoche: come è stato rilevato da più voci, ad esempio, appare oramai piuttosto ingenuo pensare che basti adottare un sistema fiscalmente conveniente per liberare automaticamente risorse inattive e rendere loro attraente una partecipazione sinora negata. O ancora, appare altrettanto ingenuo pensare che basti aumentare la dotazione di asili nido per indurre automaticamente incrementi consistenti di donne nel mercato. Il tema dell'occupazione femminile non può essere affrontato con il paradigma della razionalità economica, compiendo il *rationality mistake* che si fa ad esempio assegnando rigidamente *frame* cognitivi al *target* delle madri lavoratrici<sup>71</sup>, ma va valutato come un insieme di fattori a correlazione multipla. Le madri lavoratrici, per restare all'esempio precedente, non possono essere considerate attori razionali, come li vedrebbe una teoria economica neoclassica, orientate a scelte razionali che massimizzano un'utilità, perché significherebbe considerarle come soggetti che concepiscono separatamente il lavoro e il ruolo di cura. Le decisioni delle donne, invece, sono razionali, ma sono contemporaneamente anche morali, legate a obblighi affettivi a cui possono non voler rinunciare o delegare. Inoltre sono attori che prendono le proprie decisioni razionali/morali non *uti singuli* ma nell'ambito di un contesto, ad esempio familiare. Pertanto, per restare all'esempio del ruolo dei servizi, l'espansione dei servizi all'infanzia, se non associata a una politica di non discriminazione occupazionale ad esempio, potrebbe non rappresentare *tout court* la soluzione più gradita alle madri, veri e propri attori della simultaneità (ossia dell'integrazione del lavoro e del ruolo di cura) - come dimostrano tutte le indagini di carattere nazionale<sup>72</sup>. La questione della conciliazione tra vita e lavoro, quindi, che poggia da un lato sul riconoscimento del lavoro non pagato o di cura e dall'altro sul modello culturale di condivisione dei ruoli di genere, ha un ruolo chiave nel definire la strategia di incremento dell'occupazione femminile, e non è "altro" rispetto le politiche fiscali o *welfaristiche*, ma va letta in correlazione.

Ad oggi, il tema chiave della conciliazione, nonostante un ventennio di promozione e incentivazione dell'Unione europea, non ha ancora trovato soluzioni strutturali che non siano affidate alla sensibilità dei contesti lavorativi o alle sperimentazioni progettuali temporalmente limitate, come quelle fornite dalla L. 53/2000 - che continua a scontare di-

<sup>71</sup> S. Duncan, M. Strell, *Combining lone motherhood and paid work: the rational mistake and Norwegian social policy*, "Journal of European Social Policy", 14 (2004), n. 1, pp. 41-54.

<sup>72</sup> Indagini Istat su Uso del tempo o *Isofol Plus*.

verse difficoltà attuative. Le rilevazioni Istat e Isfol *Plus* continuano a confermare come il tempo speso in attività di cura non lavorative e quindi “non riconosciute, non pagate, non valorizzate” segni ancora oggi un differenziale di genere enorme, che ha una sua esplicita ricaduta sul versante economico e sulla valutazione del costo/opportunità di una partecipazione effettiva al mercato.

Preso atto che non esiste un'unica leva su cui puntare per colmare il *gap* che divide l'Italia da Lisbona, vanno valutate le diverse leve da utilizzare in maniera combinata. L'occupazione femminile diventa quindi un tassello che si inserisce all'interno delle più ampie politiche attive e passive del lavoro e che chiama in causa i sistemi pubblici e privati per il lavoro, ma anche il *welfare* ed il sistema incentivante e fiscale.

In assenza di una strategia complessiva, nell'ultimo anno, la questione di come incrementare la partecipazione femminile è stata dibattuta soprattutto sul versante economico-fiscale, venendo a confrontarsi i diversi modelli di tassazione individuale o familiare e/o incentivazione del lavoro femminile<sup>73</sup>. In secondo piano, è stata affrontata la questione inerente non la creazione di nuova occupazione, ma l'opera di “manutenzione” di quella esistente e il “reintegro” di quella disponibile - su questo ultimo versante l'esperienza più significativa si intravede nelle sperimentazioni di soluzioni di *welfare to work* dedicate alle donne *over 45* all'interno del Programma PARI<sup>74</sup>. Parimenti, è restata la questione della conciliazione e il problema dei servizi di supporto soprattutto per la prima infanzia.

In sintesi, l'incremento dell'occupazione femminile si trova ad affrontare ancora alcuni versanti aperti: per chi cerca lavoro, la facilitazione all'entrata e quindi la rimozione delle barriere all'accesso, anche ai livelli elevati per i quali non può esservi saturazione di genere, ma strumenti di incentivazione associati a politiche non discriminatorie; il rientro di risorse che sono rimaste fuori dal mercato per motivi familiari o personali, attraverso un sistema di reintegro sempre più orientato al *welfare to work*; l'investimento sui bacini di inattività mascherata, ossia su quelle quote di donne, presenti soprattutto nel Mezzogiorno, che a determinate condizioni di convenienze e opportunità, sarebbero disponibili a lavorare, o a riprendere a lavorare anche in seguito ad una maternità.

<sup>73</sup> Cfr. il dibattito tra le proposte di T. Boeri, A. Ichino, D. Del Boca, A. Alesina su ([www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)); A. Scarangella, *L'offerta femminile di lavoro. Incentivi e tassazione*, in V. Cardinali, *Donne, madri e lavoratrici. Criticità e dilemmi dell'occupazione femminile*, Roma, Isfol, 2007; F. Di Nicola, S. Rossetti, *Bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro e redditi intrafamiliari*, Roma, Isfol, 2008 (Dossier del mercato del lavoro, 2); G. Indiretto, G.A. De Santis, T. Addabo, *Fiscalità e offerta di lavoro: una prospettiva di genere*, Roma, Isfol, 2008 (Studi Isfol, 2).

<sup>74</sup> PARI è un Programma d'azione per il re-impiego di lavoratori svantaggiati, finanziato dal Ministero del Lavoro - Direzione Generale Ammortizzatori sociali e Incentivi all'occupazione su 18 Regioni. Si rivolge a soggetti che sono percettori di ammortizzatori sociali o che non ricevono alcuna forma di sostegno al reddito (donne in reinserimento nel mercato del lavoro; *over 45* espulsi o a rischio di espulsione dal mercato del lavoro; ulteriori *target* individuati in collaborazione con le Regioni e le Province, sulla base delle peculiari caratteristiche di debolezza del mercato del lavoro locale).

## 4.2 Misure per l'invecchiamento attivo

### Il contesto internazionale

L'ONU, assumendo l'importanza del "problema" del progressivo innalzamento dell'aspettativa di vita della popolazione, ha varato un Programma, sotto l'egida della *Population Activities Unit*, per «rispondere alle opportunità e alle sfide dell'invecchiamento della popolazione nel ventunesimo secolo e per promuovere lo sviluppo di una società per tutte le età»<sup>75</sup>. Durante la seconda assemblea mondiale tenutasi a Madrid nel 2002 è stato lanciato un *Piano di Azione* il cui principale obiettivo era quello di «assicurare che le persone, ovunque siano, possano invecchiare con dignità e sicurezza e che possano continuare a partecipare nelle loro società come cittadini con pieni diritti»<sup>76</sup>. Ciascun paese si impegnavano ad assumere iniziative di ampio respiro per affrontare il prolungamento della vita ed assicurare uno sviluppo sereno e dignitoso nella società; in tale contesto, è stato anche concordato che ogni paese avrebbe realizzato un rapporto in cui si esplicitassero i risultati raggiunti rispetto alle varie aree di interesse sul tema dell'invecchiamento attivo<sup>77</sup>. Nel 2007, La Commissione per lo Sviluppo sociale delle Nazioni Unite ha invitato i vari Stati a riunirsi per condividere i risultati, le esperienze e le buone pratiche, a distanza di cinque anni dall'istituzione del Piano. I rapporti presentati hanno dimostrato un significativo interesse e solerzia nel tema trattato da parte di molti stati<sup>78</sup>.

Un primo punto di interesse riguarda il ruolo che il tema dell'invecchiamento ricopre nelle politiche nazionali, ossia se e fino a che punto, l'invecchiamento attivo è parte delle priorità nazionali e se è incluso nello sviluppo di piani e strategie politiche a livello nazionale, regionale e locale.

Tutte le realtà esaminate hanno emanato provvedimenti specifici sul tema e adottato *Piani di Azione* a livello nazionale, ad eccezione della Germania che, per la sua natura di confederazione di *Länder*, ha adottato un approccio articolato per Piani regionali, i quali, comunque, influenzano significativamente gli orientamenti del governo centrale. Il ruolo di ente coordinatore dei Piani nazionali e di osservazione complessiva delle attività è di solito ricoperto dal Ministero del Lavoro e degli Affari Sociali (Spagna e Finlandia). Nel Regno Unito, invece, si è passati da un Gruppo Interministeriale che coordinava l'azione di sette ministeri alla creazione di un Comitato (*Sub-Committee*) per gli anziani presso il Gabinetto inglese; esso ha il compito di sostenere l'invecchiamento attivo attraverso la promozione di atti che seguano le linee strategiche della loro politica nazionale sul tema (*Opportunity Age*).

Inoltre, in tutti questi paesi, sono presenti al livello locale organismi (di solito non governativi) che si relazionano a rappresentanze di anziani per dare voce alle loro esigenze.

<sup>75</sup> Tratto da ([www.unece.org/pau/age/mica2002/index.htm](http://www.unece.org/pau/age/mica2002/index.htm)).

<sup>76</sup> Ibidem.

<sup>77</sup> Per dare uniformità ai vari contributi è stato stilato uno schema di risposta che comprendeva le varie aree di interesse da trattare.

<sup>78</sup> L'Italia non ha presentato il suo *Rapporto nazionale* nei tempi previsti dal processo avviato a Madrid. L'Isfol sta attualmente procedendo alla stesura del *Rapporto italiano* da presentarsi alla prossima Conferenza.

Le misure volte ad assicurare la piena integrazione e partecipazione degli anziani nella società costituiscono un secondo *focus* di attenzione. Sono due le principali strade che i paesi esaminati hanno seguito per assicurare la piena partecipazione alla vita attiva degli anziani. La prima è la promozione di un'immagine positiva dell'anziano attraverso campagne informative, conferenze, corsi di formazione o promuovendo lo scambio intergenerazionale; a questo proposito la Germania ha promosso azioni presso le scuole pubbliche, affidando a cittadini anziani il compito di testimoniare, trasmettere esperienze e valori e consolidare determinati ambiti di conoscenza sui quali essi sono portatori di esperienza specifica. La seconda via è quella di favorire, attraverso le organizzazioni locali, l'accesso a servizi di cui questo particolare *target* di popolazione necessita, anche in zone rurali e spesso distanti (Finlandia).

Altri importanti ambiti di azione si riferiscono alla necessità di adattare i sistemi di protezione sociale in risposta ai cambiamenti demografici e mettere in grado il mercato del lavoro di rispondere alle conseguenze sociali ed economiche dell'invecchiamento della popolazione. Per operare in un quadro di sostenibilità finanziaria dei sistemi pubblici, molti paesi hanno dovuto adottare misure di innalzamento dell'età pensionabile, modificando la regolamentazione dell'uscita anticipata dal mondo del lavoro, incentivando il prolungamento della vita lavorativa e lo sviluppo di piani pensionistici complementari. Anche le politiche legate al mercato del lavoro hanno subito delle modifiche. Sono state introdotte campagne informative sui vantaggi legati all'assunzione dei lavoratori anziani (Germania), il Governo finlandese ha sviluppato programmi finalizzati al miglioramento della qualità della vita lavorativa e all'innalzamento del livello di istruzione dei lavoratori anziani utilizzando i finanziamenti FSE. Servizi di sostegno all'orientamento dei disoccupati *over 50* con basso livello di istruzione sono presenti nel Regno Unito (*Skill Coaching trial*).

Nel campo della promozione dell'apprendimento continuo e dell'adattamento del sistema di istruzione, in tutti e quattro i paesi l'apprendimento formale, informale e non formale è riconosciuto e potenziato attraverso provvedimenti *ad hoc* (Spagna) o lo sviluppo di programmi finanziati dall'FSE (Germania) per favorire iniziative legate all'istruzione e alla formazione degli adulti, allo sviluppo delle loro capacità relazionali e partecipative alla vita sociale, economica e culturale del loro paese. Un altro settore di importanza fondamentale è quello che riguarda la qualità, la salute e il benessere della vita ad ogni età. In generale, è lo Stato centrale a garantire il benessere del cittadino e l'erogazione di servizi sociali adeguati. Ad esempio il Governo tedesco promuove lo sviluppo e la valutazione di servizi appropriati per i cittadini anziani che spaziano dalle attività sportive, a piani di trasporto facilitati, alla produzione di oggetti utili nella vita quotidiana. Lo Stato spagnolo ha istituito centri specializzati in ricerca, analisi e valutazione delle migliori forme di assistenza socio-sanitaria, che hanno il compito di dialogare con organizzazioni private, erogatrici di servizi in questo campo.

Un altro *focus* su cui anche il Piano delle Nazioni Unite concentra una specifica attenzione, riguarda l'adozione di misure di supporto alle famiglie che forniscono assistenza a persone anziane e la promozione di solidarietà intra e intergenerazionale tra i loro membri. La famiglia viene considerata come l'unità base della società, a cui fornisce stabilità attraverso lo scambio di risorse e conoscenze tra le nuove e le vecchie generazioni. Il tema dello scambio intergenerazionale è supportato attraverso lo sviluppo di programmi na-

zionali (Spagna) o con misure che favoriscono il contatto giovane-anziano (visite presso case di riposo), giovane-famiglia (incontri genitori-insegnati presso le scuole). In conclusione, la Conferenza sull'invecchiamento tenutasi a Leon (Spagna) nel 2007, ha dato la possibilità di ricostruire un quadro estremamente ampio e variegato di situazioni, programmi, politiche avviate in decine e decine di paesi di tutti i continenti. Successivamente presso la sede di New York delle Nazioni Unite (febbraio 2008) è stato possibile aggiornare il dibattito nel contesto dell'Ecosoc (Comitato economico e sociale) allargando ulteriormente il confronto. Dai tavoli di discussione apertisi è emerso che il tema dell'invecchiamento attivo può rappresentare una sorta di "strumento politico" atto all'integrazione sociale, economica e culturale delle persone anziane anche in paesi a differenti livelli di sviluppo.

### **Le imprese italiane e l'*age management***

È ancora abbastanza diffusa nell'opinione pubblica l'idea che le persone, man mano che si avvicinano ad un'età avanzata abbiano, rispetto ai più giovani, meno da offrire al mondo del lavoro; le loro abilità non sarebbero più in linea con le necessità produttive e anche le loro capacità, disponibilità e motivazioni verso l'aggiornamento professionale sarebbero limitate, non avendo usufruito regolarmente di formazione nello svolgersi della carriera. Inoltre la struttura retributiva dominante nel nostro Paese, che premia prevalentemente l'anzianità lavorativa, rende, in generale, meno conveniente per i datori di lavoro il mantenimento in servizio di dipendenti con una lunga permanenza aziendale. A differenza di altri paesi europei, in Italia si riscontra più frequentemente una pronunciata aspirazione a lasciare il lavoro appena possibile, se le condizioni del reddito familiare lo permettono. Non tanto perché ci si senta inadeguati a proseguire l'impegno lavorativo, ma per esigenze personali e familiari e per un complesso di attitudini culturali più diffuse tra i lavoratori dipendenti con qualifiche basse e con livelli d'istruzione meno elevati. In questo caso, alla stanchezza per lo svolgimento di attività ripetitive e faticose, si associa l'insoddisfazione per condizioni lavorative che vengono percepite di bassa qualità, con poche prospettive e non gratificanti.

Le caratteristiche organizzative e le condizioni di lavoro diventano dunque una variabile centrale per contrastare la tendenza, insostenibile dal punto di vista degli equilibri necessari al mercato del lavoro, della "fuga dei lavoratori maturi". Esiste ormai sul tema una cospicua letteratura internazionale<sup>79</sup> orientata alla ricerca e all'analisi delle condizioni più efficaci per la valorizzazione del lavoratore in ogni età della vita - in particolare in quelle meno giovani - e favorire il prolungamento della sua permanenza in attività.

Le imprese europee si stanno muovendo in questa direzione come rileva un recente studio Isfol<sup>80</sup> sulle politiche aziendali per l'*age management*. Ad esempio, nel Regno Unito,

<sup>79</sup> Per la ricerca di pubblicazioni aggiornate sul tema del *workforce ageing* si consiglia di visitare l'archivio dell'*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions* ([www.eurofound.europa.eu/publications/index.htm](http://www.eurofound.europa.eu/publications/index.htm)).

<sup>80</sup> G. Riccio, A. Scassellati, S. Marchetti, *Le politiche aziendali per l'age management. Materiali per un Piano nazionale per l'invecchiamento attivo*, Roma, Isfol, 2008 (Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, 1).

anche in seguito a campagne informative che si sono svolte per diversi anni in preparazione dell'*Employment Equality (Age) Regulation*<sup>81</sup>, sono ormai prassi diffuse nelle imprese le misure che evitino sul posto di lavoro atteggiamenti discriminatori basati sull'età (ma anche in fase di reclutamento). È inoltre ritenuto molto importante il consolidarsi di una cultura aziendale che riconosca il valore dell'esperienza nel contesto produttivo ed in quello organizzativo.

L'adozione di strategie di *age management* generalmente tocca numerosi aspetti della vita di un'impresa: il *job recruiting* la formazione e l'apprendimento continuo, lo sviluppo della carriera, la gestione flessibile del lavoro, la protezione e la promozione della salute, la progettazione del posto di lavoro, il ricollocamento dei lavoratori anziani, l'uscita dal lavoro e la transizione verso il ritiro, il clima della cultura aziendale.

Anche in Italia sta maturando una maggiore consapevolezza circa il valore dei lavoratori esperti per l'affidabilità, l'impegno e le più spiccate capacità relazionali. Tutto questo si traduce in una prestazione di maggiore qualità, soprattutto in attività direttive o commerciali, e una più sicura programmazione del lavoro da parte dell'area dirigenziale<sup>82</sup>. Per ottenere ciò, alcune aziende hanno deciso di implementare politiche di reclutamento in cui dichiarano esplicitamente di eliminare i limiti di età nelle ricerche, allo scopo di assicurarsi una forza lavoro diversificata e bilanciata in termini di struttura per età ed escludere il rischio di *skill shortage*.

Al fine di ottenere risultati adeguati non basta fermarsi alla fase della selezione delle risorse umane; nel caso dei lavoratori maturi le imprese attente all'*age management* devono curarne la gestione e lo sviluppo, investendo in corsi di formazione e aggiornamento professionale, adeguandoli alle esigenze specifiche, pianificando sviluppi di carriera che tengano conto delle esperienze e conoscenze professionali. Occorre, inoltre, incentivare la flessibilità organizzativa, sia attraverso modifiche dell'orario lavorativo (*part-time*, permessi di congedo, limiti ai turni disagiati), sia nella versatilità dei compiti (*job rotation*, consulenza), ponendo attenzione a possibili ricadute negative in termini di perdita di *status* del lavoratore o aumento dei carichi amministrativi per il datore.

La salute e il benessere sono ulteriori elementi da tenere costantemente in considerazione, non soltanto perché ci si rivolge a personale non più giovane, ma perché è essenziale che si prevenano deterioramenti della salute in tutta la vita lavorativa. Le principali strategie seguite dalle imprese in questi ambiti puntano al miglioramento ergonomico dell'ambiente, alla diminuzione della gravosità fisica dell'attività, anche alternando differenti tipologie organizzative (lavoro a casa o telelavoro). In generale, le imprese possono operare attraverso singole azioni nella promozione dell'*age management*, ma risulta più efficace un approccio globale al tema dell'invecchiamento. I paesi europei che finora hanno avuto maggiore successo nel garantire, anche attraverso la flessibilità, un prolungamento della vita lavorativa, come la Finlandia, la Danimarca, l'Olanda e il Regno Unito, han-

<sup>81</sup> Il 1 ottobre del 2006, nel Regno Unito, è entrata in vigore la legge che recepisce le raccomandazioni europee sulle discriminazioni basate sull'età sul posto di lavoro.

<sup>82</sup> *Partnership del progetto Equal "Age Management", Age Management. Il valore dell'esperienza nelle organizzazioni del lavoro*, Milano, Franco Angeli, 2006.



no tutti adottato un approccio globale e integrato, con politiche pubbliche e aziendali intersettoriali di ampio respiro e perduranti nel tempo. Rimanendo a livello di impresa, parlare di approcci globali vuol dire enfatizzare la prevenzione dei problemi legati all'età e focalizzare la propria attenzione sull'intero ciclo della vita lavorativa di tutti i dipendenti, non limitandosi a singole categorie.

## Le politiche regionali

Lo strumento della programmazione di FSE declinato a livello regionale presenta già l'individuazione di specifici ambiti di intervento orientati a favorire la crescita dei tassi di attività e di occupazione delle persone in età matura e a contrastare la loro disoccupazione. Non è stata però frequente la piena valorizzazione di questo settore nei POR (Programmi Operativi Regionali) della passata programmazione; spesso i progetti sono nati sulla spinta di situazioni contingenti, senza però una finalizzazione ed un approccio specifici, caratterizzati più dall'aver come destinatari dei lavoratori *over* che da una strategia integrata di azioni.

È opportuno, dunque, focalizzare l'attenzione sulle misure per l'*active ageing* adottate di recente nei contesti regionali, cominciando dall'esame della nuova programmazione regionale 2007-2013. Coerentemente con le scelte del Programma Operativo (PO) 2007-2013 - Fondo sociale europeo, dai POR emergono interessanti iniziative volte a promuovere misure preventive di contrasto alla disoccupazione dei lavoratori *over* espulsi dal mercato del lavoro e dei lavoratori interessati da crisi aziendali e settoriali. A questo proposito è importante sottolineare come la maggior parte delle regioni consideri fondamentale e prioritario giungere ad una piena integrazione tra le politiche del lavoro e della formazione e rafforzare i Centri per l'impiego, prevedendo l'erogazione di una molteplicità di servizi personalizzati, integrati e qualificati rivolti a persone e aziende.

Tra gli esempi interessanti si registra quello della Provincia autonoma di Trento, che ha previsto nel POR interventi in favore delle persone più mature su due Assi; tra le priorità progettuali vengono previsti «interventi formativi rivolti a persone in età più avanzata (*over* 45, in particolare donne), occupate in ambiti oggetto di cambiamenti nei sistemi produttivi»; progetti «[...] che prevedono forme di affiancamento dei/delle giovani lavoratori/ici da parte di quelli più anziani e di valorizzazione dei ricambi generazionali»; progetti «[...] che prevedano lo sviluppo del lavoro autonomo e l'avvio di imprese da parte di persone più avanti nell'età».

Anche la Provincia autonoma di Bolzano ha previsto all'interno dell'Asse Adattabilità un obiettivo specifico attraverso il quale sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori con particolare attenzione agli interventi formativi rivolti a persone con bassi livelli di competenze e di istruzione e occupati in settori produttivi che sono fortemente esposti alla concorrenza internazionale e a fenomeni di delocalizzazione produttiva.

Sono molti i POR che prevedono di rafforzare gli interventi volti a completare il processo di certificazione delle competenze, specialmente quelle non formali e di attivare regimi di aiuto *ad hoc* per la creazione di nuove imprese sociali da parte di persone più avanti nell'età, specialmente qualora abbiano sviluppato delle competenze manageriali e mo-

dernizzare e potenziare le istituzioni e i servizi di orientamento al mercato del lavoro. Altri intendono potenziare il sistema di formazione continua flessibile in un'ottica di integrazione e coordinamento con i Fondi interprofessionali e con priorità di intervento verso le PMI. Interessante a questo proposito la disseminazione del progetto *Iper Tools* (del Friuli Venezia Giulia), conclusosi a dicembre 2007, attraverso il quale si è puntato ad innalzare la motivazione e la predisposizione degli *over 50* a rimanere al lavoro agendo per lo più all'interno del contesto aziendale ed in una prospettiva di valorizzazione delle conoscenze e delle esperienze possedute (valorizzazione del capitale umano e incremento del grado di occupabilità). Il Piemonte ha scelto di tradurre l'impegno regionale in un solo indicatore di sintesi - il tasso di occupazione generale - il cui livello è tuttavia funzione delle *performance* registrate dalle quote di popolazione che presentano i maggiori margini di miglioramento: i giovani, le donne, i soggetti di 55 anni e oltre. Ai fini di un incremento del livello di partecipazione al mercato del lavoro la Regione ritiene necessario agire simultaneamente sui tre obiettivi specifici condivisi a livello nazionale: miglioramento delle strutture preposte all'organizzazione e alla gestione dei Servizi per l'impiego, promozione di politiche personalizzate di inserimento e reinserimento sul mercato del lavoro e attivazione di azioni specifiche volte ad aumentare l'occupazione femminile e a ridurre la discriminazione di genere. Egualmente importante risulta l'intervento per la permanenza in attività della popolazione; nuovamente, si intravedono margini di raccordo con le iniziative ascrivibili tanto all'Asse Adattabilità in relazione ai progetti di innovazione organizzativa e alle connesse tematiche di responsabilità sociale delle imprese quanto all'Asse Capitale umano. Si prevede di esperire, a questo fine, azioni di sensibilizzazione e supporto del sistema economico alla realizzazione di progetti di *active ageing* che consentano alle aziende di fronteggiare l'evoluzione demografica.

Come in molti programmi regionali, anche in quello dell'Abruzzo si tende a privilegiare misure preventive e personalizzate di contrasto alla disoccupazione dei lavoratori *over 45* espulsi dal mercato del lavoro e dei lavoratori interessati da crisi aziendali; per la Regione risulta a tale scopo prioritario rafforzare i Centri per l'impiego. La strategia dell'Asse Occupabilità del POR Campania prevede di attuare politiche attive e preventive per l'invecchiamento attivo attraverso obiettivi operativi specifici quali il rafforzamento dell'inserimento/reinserimento lavorativo dei lavoratori adulti attraverso percorsi integrati ed incentivi per l'inserimento lavorativo; azioni a sostegno del lavoro autonomo e della creazione di impresa; percorsi di specializzazione coerenti con le competenze certificate e con le esigenze del mercato del lavoro, finalizzati al reinserimento lavorativo, e che rilascino crediti formativi utili anche al rientro nel sistema scolastico; azioni di riconversione professionale volte al reinserimento. Anche nella programmazione della Sicilia si propone tra gli altri l'obiettivo di favorire condizioni di lavoro e una offerta formativa adeguata a supportare i processi di invecchiamento attivo della popolazione e di attuare per il raggiungimento di tali scopi azioni finalizzate alla programmazione di interventi integrati di accompagnamento, orientamento e acquisizione di competenze chiave per ridurre il rischio di espulsione dei lavoratori anziani dal mercato del lavoro.

Il Programma regionale di sviluppo 2006-2010 della Toscana accentua, tra le priorità, l'attuazione di misure attive e preventive che riducano l'inattività e la disoccupazione, pro-

muovendo l'invecchiamento attivo. Interessante notare come la Regione abbia posto alla base dell'Asse Adattabilità un'ipotesi di complementarità tra il FSE, i Fondi interprofessionali e la Legge nazionale che vede questi ultimi strumenti occuparsi prioritariamente della formazione definibile a carattere "ricorrente" e di *routine*, mentre il FSE intende assumere il compito prioritario di orientarsi verso il sostegno alle innovazioni tecnologiche e organizzative. La Toscana perseguirà, anche a tale fine, lo sviluppo, principalmente infrastrutturale, dei Servizi per l'impiego. Nella programmazione del Lazio, la strategia dell'Asse Adattabilità non trascura i lavoratori ultracinquantenni (e in questo ambito soprattutto le lavoratrici) e intende promuovere interventi formativi rivolti in particolare a lavoratori anziani (*over 45*) con priorità per quelli con professionalità debole; attraverso l'Asse Occupabilità la Regione intende poi presidiare l'area del miglioramento qualitativo e dell'ampliamento dei servizi offerti dai Centri per l'impiego per l'invecchiamento attivo.

Un approccio particolarmente complessivo risulta dalla documentazione programmatica delle Marche. L'Asse Adattabilità prevede, in particolare, una specializzazione dei Fondi interprofessionali e delle risorse stanziare dalla normativa nazionale su azioni di formazione continua di tipo "ricorrente" e un utilizzo del FSE indirizzato verso il sostegno alle innovazioni tecnologiche e organizzative e verso le categorie di lavoratori tradizionalmente poco coinvolti negli interventi di formazione continua (*over 45*, donne, lavoratori poco qualificati, ecc.).

### 4.3 L'integrazione lavorativa delle persone disabili

Come sottolineato nella recente Comunicazione della Commissione europea dedicata al *Piano d'azione 2008-2009*, l'esclusione di un'ampia porzione della forza lavoro disabile dal mercato del lavoro si configura come un problema per le stesse dinamiche di funzionamento del sistema occupazionale<sup>83</sup>. Lo stesso *Piano* ha individuato nell'accessibilità un obiettivo prioritario ai fini dell'inclusione attiva e dell'accesso ai diritti, da perseguire adottando strategie che associno programmi di occupazione flessibili, occupazione assistita, inclusione attiva e misure positive, in un quadro che completi la legislazione europea vigente in materia di lotta contro la discriminazione. L'approccio della flessicurezza viene raccomandato per consentire alle persone disabili di trovare e conservare più facilmente un impiego. Importanza centrale viene assegnata alla collaborazione fra Servizi pubblici per l'impiego e datori di lavoro, nella pianificazione di programmi di formazione e di reinserimento professionale. L'integrazione lavorativa delle persone disabili viene sostenuta, in Italia, da una normativa ancora all'avanguardia, nonostante i nove anni trascorsi dalla sua emanazione e malgrado la sua attuazione nel Paese proceda condizionata ancora da forti disomogeneità territoriali.

La recente *IV Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68 del 12 marzo 1999, Norme per il diritto al lavoro dei disabili* è stata l'occasione per fare il punto sulla disabilità e il mondo del lavoro<sup>84</sup>. Sono recenti alcuni interventi legislativi intervenuti a migliorare l'impianto della L. 68/1999, dando seguito a quanto già sollecitato in più sedi per rendere maggiormente efficiente il sistema del collocamento mirato<sup>85</sup>. Le procedure finalizzate all'integrazione lavorativa delle persone disabili sono state poi esaminate alla luce degli attuali processi di modernizzazione della Pubblica amministrazione,

<sup>83</sup> Commissione delle Comunità europee, *La situazione dei disabili nell'Unione europea: il piano d'azione europeo 2008-2009*, COM(2007) 738 del 26/11/2007.

<sup>84</sup> L'Isfol ricopre un ruolo centrale nella stesura della citata Relazione biennale al Parlamento in quanto, sin dalla sua seconda edizione (2004), ha ricevuto l'incarico dal Ministero del Lavoro di predisporre un'indagine quali/quantitativa sullo stato di attuazione della L. 68/1999 utile alla sua realizzazione. Tale indagine costituisce la raccolta di informazioni più completa a livello nazionale, sia per quanto riguarda i numeri riguardanti il mercato del lavoro, anche sul piano delle specificità regionali, sia perché fornisce un quadro delle principali iniziative a sostegno dell'inclusione lavorativa delle persone disabili.

<sup>85</sup> Ci si riferisce alla legge 247 del 24 dicembre 2007, *Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*. Tale norma, tra l'altro, introduce un nuovo istituto, inserendo con un inedito art. 12 bis sulle Convenzioni di inserimento lavorativo e nuove modalità di Incentivi alle assunzioni, incrementando lo stanziamento finanziario a favore del Fondo nazionale. La medesima legge interviene, infine, anche indirettamente sul collocamento obbligatorio, modificando le modalità di accesso all'assegno mensile, grazie ad un'autocertificazione dello stato di disoccupazione che rende superflua l'iscrizione agli elenchi unici, i quali godranno nel tempo di una contrazione degli iscritti grazie alla fuoriuscita di soggetti non disponibili al lavoro.

che prevedono la riduzione e la semplificazione degli oneri di natura normativa ed amministrativa a carico di cittadini e imprese<sup>86</sup>.

I numeri riguardanti il collocamento mirato segnano, nel 2007, i valori più alti registrati dall'introduzione della riforma. Al 2007, il totale degli iscritti agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) era di 768.394, quasi 68 mila unità in più rispetto all'anno precedente (erano infatti 699.886 nel 2006) e aumentati di oltre 120 mila, se si guarda a quanto dichiarato nel 2005. Tale informazione viene confermata anche dall'analisi delle iscrizioni effettuate durante l'anno, che assommano a 97.742 nel 2007. Da sottolineare la preponderanza assoluta del Mezzogiorno, il cui peso rispetto al volume di iscritti nazionale non è mai sceso negli ultimi anni sotto il 60%.

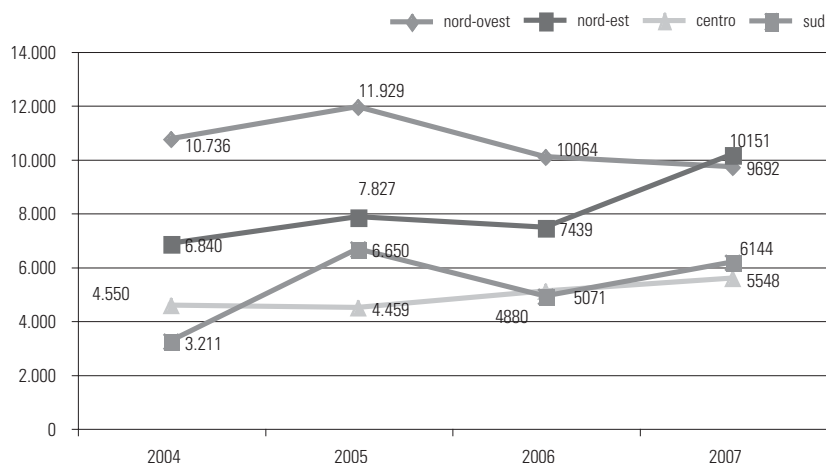
Anche le dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro si sono incrementate, coinvolgendo ben il 77% di coloro che si registrano agli elenchi provinciali. Questa informazione, essenziale ai Servizi per l'impiego per stimare adeguatamente i potenziali beneficiari delle proprie prestazioni, mostra anche un accresciuto *appeal* da parte degli stessi servizi, come dimostrato anche da indagini sui canali di ricerca del lavoro<sup>87</sup>. Tuttavia, la corretta applicazione di quanto previsto all'art. 2 della L. 68/1999, che introduce il concetto di collocamento mirato, non rappresenta ancora una pratica diffusa sul territorio nazionale, limitando ad una porzione del Paese (42,3%) la piena costruzione di progetti individuali per le persone con disabilità e la sperimentazione di nuove modalità di collaborazione con i datori di lavoro. Ne è riprova l'impegno dichiarato come prevalente dai Centri per l'impiego, che si divide tra adempimenti di pratiche amministrative e servizi individualizzati agli iscritti, entrambi con il 45,3% delle segnalazioni.

Notizie positive si registrano dalla lettura delle cifre sugli avviamenti al lavoro. Il 2007 rappresenta, anche in questo caso, l'annualità che sviluppa maggiori numeri assoluti. Sono infatti 31.535 le persone disabili avviate al lavoro e, per la prima volta, il mercato del Nord-Est delle piccole imprese assorbe un maggior numero di lavoratori rispetto alle Regioni Nord Occidentali dei grandi insediamenti produttivi: 10.151 individui nella prima area, contro i 9.692 della seconda (Fig. 16). Ma appaiono in crescita anche i dati provenienti dalle Regioni del Centro (5.548 unità) e da quelle del Sud e Isole (6.144).

<sup>86</sup> Il D.L. 112/2008, introduce modifiche alla L. 68/1999, semplificando le disposizioni per la tenuta dei documenti di lavoro e altri adempimenti formali.

<sup>87</sup> Indagine *Isfol Plus - Rilevazione sull'offerta di lavoro in Italia*. I principali risultati della ricerca effettuata nel 2006 vengono anticipati al capitolo 1, paragrafo 4 della *IV Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della Legge 68/1999. Norme per il diritto al lavoro dei disabili*, Roma, 2008.

**Figura 16. Avviamenti lavorativi persone disabili. Ripartizione per area geografica, anni 2004-2007 (v.a.)**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati MLSPS 2008

Quali sono però le opportunità di accedere all'occupazione per un cittadino disabile in cerca di lavoro? Quanto sono ampi gli spazi offerti dalle imprese italiane sottoposte ad obblighi di legge ai sensi della legge 68? Una prima risposta ci viene dalla lettura del computo della quota di riserva relativa al bacino di imprese sopra i 15 dipendenti. Nel 2007, anno preso in esame nella presente illustrazione, veniva dichiarato un numero di 212.449 unità di personale che le 73.378 imprese private dovevano avere alle proprie dipendenze. La percentuale di posti scoperti sull'intera quota d'obbligo era del 25,7%, in calo rispetto all'anno precedente e pari a 54.509 posti in valori assoluti. Sul versante delle Pubbliche amministrazioni, la quota di riserva computata per le 3.866 imprese di questo settore è molto inferiore e non raggiunge le 99.000 unità di personale, con una scopertura di meno di 11.000 unità di personale.

Una volta entrati in azienda i lavoratori disabili vengono assunti con contratti a tempo indeterminato in 51 casi su 100, con un'incidenza del *part-time* del 26%. La flessibilità dell'orario di lavoro è superiore nei tempi determinati, con il 36,6% di casi registrati su base nazionale. Nel 2007 sono state notificate ai servizi 7.353 risoluzioni dei rapporti di lavoro, di cui il 66% riguardava contratti a tempo indeterminato.

A livello nazionale, le iscrizioni maschili sono sempre prevalenti rispetto a quelle femminili (+5%). Gli avviamenti al lavoro di uomini e donne disabili avvengono per quote diverse sul territorio, ma con una tendenza uniforme nel corso del biennio: i valori riferiti agli uomini sono sempre più elevati di quelli delle donne, in tutte le aree geografiche. A livello nazionale le donne disabili sono il 48% del totale degli iscritti (uomini e donne). Ma rispetto agli avviamenti rappresentano solo il 36% del totale.

Gli iscritti extracomunitari che risultano registrati agli elenchi unici provinciali nel 2007 rappresentavano lo 0,8% del totale (pari a 6.300 individui). La loro distribuzione sul territorio si contrappone alla tendenza rilevata sulla totalità della popolazione degli iscritti. Infatti la platea degli extracomunitari si posiziona tra Centro e Nord Italia, con percentuali che oscillano intorno al 30% in ciascuna ripartizione. Riguardo ai 750 avviamenti del 2007, uno su due è stato realizzato nelle Regioni del Nord-Est, mentre pressoché nullo è il contributo del Mezzogiorno. Significativa è la lettura del ruolo ricoperto dal sistema dei Servizi pubblici all'interno dei rapporti tra cittadini stranieri e mercato del lavoro locale. La presenza di un servizio specifico per lavoratori stranieri sembra fungere anche da attrattore e da facilitatore per i cittadini stranieri nell'accesso ai servizi disponibili sul territorio e, in ultima analisi, anche per l'inserimento lavorativo mirato delle persone disabili.

### Esperienze di inclusione per i pazienti psichiatrici

Si stima che i disturbi mentali interessino più di un europeo su quattro in età adulta. Tali disturbi sono all'origine della maggior parte dei 58.000 suicidi annui in Europa, causando più vittime degli incidenti stradali, come riporta il Libro Verde sulla salute mentale della Commissione europea, *Migliorare la salute mentale della popolazione. Verso una strategia sulla salute mentale per l'Unione europea*. È un problema in crescita nell'Unione europea, seppure con disparità particolarmente importanti tra gli Stati membri se si considera, ad esempio, che il numero di ricoveri non volontari in istituti psichiatrici è 40 volte maggiore in Finlandia rispetto al Portogallo. A situazioni così diversificate alcuni Stati membri stanno rispondendo con la creazione di programmi locali concertati e azioni comuni per promuovere l'inclusione sociale delle persone con problemi mentali, agevolando l'accesso a servizi appropriati e al sostegno loro necessario<sup>88</sup>. Dopo la dismissione dei manicomi, operata nella maggior parte degli Stati membri con diversificate modalità di presa in carico territoriale, l'inserimento lavorativo dei soggetti affetti da disturbi psichici è stato progressivamente considerato un tassello importante del processo di recupero terapeutico e di inclusione sociale e viene promosso da servizi pubblici e da associazioni senza fini di lucro, a seconda dei territori e delle condizioni economiche che li contraddistinguono.

Anche nelle Regioni italiane esperienze diverse stanno caratterizzando il processo di deistituzionalizzazione dei pazienti psichiatrici e il loro reinserimento sociale. Con la dismissione dei manicomi, l'inserimento sociale e lavorativo dei pazienti è demandato *in primis* a strutture territoriali di tipo ambulatoriale o semi-residenziale (Centri di salute mentale e Centri diurni), mentre obiettivi complementari esplicano le strutture residenziali (Comunità alloggio e Comunità terapeutiche), ed i reparti ospedalieri (SPDC). Tuttavia,

<sup>88</sup> Solo a titolo esemplificativo, si segnalano due programmi di portata internazionale: *WISE - Work Integration Social Enterprise* (programma che coinvolge organizzazioni di undici paesi europei), ed *Emilia - Empowerment of Mental Health Service Users* (programma che comprende 6 progetti europei e si svolge in un arco di tempo di 4 anni e mezzo, nel campo del *lifelong learning*, per facilitare l'inclusione sociale degli utenti dei servizi di salute mentale, l'inserimento lavorativo e l'informazione tecnologica).

dall'emanazione della L. 180/1978 mancano ancora oggi disposizioni normative nazionali univoche che uniformino i percorsi di recupero e d'inserimento.

Nelle diverse Regioni italiane assistiamo a comportamenti istituzionali difformi, dove spesso sono del tutto aleatori i collegamenti tra gli interventi degli assessorati alla sanità, finalizzati a facilitare l'inclusione attiva dei pazienti psichiatri, e le politiche formative e lavorative regionali. Inoltre, mentre nella maggior parte dei territori gli inserimenti lavorativi vengono veicolati dai Centri di salute mentale, in altri (quali ad esempio il Comune di Roma) i Centri diurni rivestono un ruolo preminente, in simbiosi con le cooperative sociali che vi operano.

A questo proposito, la situazione laziale diviene quasi emblematica delle diversità nei comportamenti istituzionali territoriali.

Nel Lazio, l'inclusione attiva in ambito psichiatrico viene attuata anche attraverso interventi di formazione informale realizzati nei servizi, in collegamento con strutture pubbliche e private. In questo senso, i 58 Centri diurni del Lazio rappresentano un'esperienza innovativa di inclusione sociale: in un anno e con 516 operatori hanno coinvolto oltre 2.300 utenti attraverso 332 attività (la maggior parte laboratori). Inoltre, analizzando i collegamenti con il mondo del lavoro emerge come nel triennio 2005-2007 oltre 1.380 utenti dei Centri diurni abbiano avuto esperienze d'inserimento nel mondo del lavoro attraverso contratti, borse lavoro e tirocini, ma anche senza alcun contratto. In ognuno dei tre anni considerati, all'incirca un terzo degli utenti dei Centri diurni ha avuto un'esperienza collegata al mondo del lavoro.

Nell'ambito della formazione-lavoro, gli strumenti più frequenti utilizzati per inserire nel mondo del lavoro i pazienti psichiatrici sono i contratti di tirocinio, a fronte di specifiche convenzioni tra ASL-DSM e datori di lavoro pubblici. Sono inserimenti provvisori, di durata variabile a seconda se il tirocinante abbia o no l'attestazione di invalidità (da sei a ventiquattro mesi), che non prevedono alcuna retribuzione ma che hanno dimostrato di offrire alle persone coinvolte la possibilità di accedere a opportunità lavorative o, comunque, a relazioni sociali aventi il lavoro come denominatore comune. Di gran lunga meno frequenti sono le esperienze formative nel mondo del lavoro attraverso borse-lavoro, più impegnative per il versante datoriale dal punto di vista economico e contrattuale, ma anche in questi casi risultano più numerose le esperienze nel pubblico impiego. La maggior parte degli inserimenti lavorativi è stata effettuata attraverso contratti a tempo indeterminato, che nei tre anni hanno visto un aumento significativo rispetto al totale di esperienze lavorative effettuate: dal 14,3% (77) del 2005 al 21,7% (117) del 2007. Incrementi si registrano anche per i contratti a tempo determinato e per le esperienze senza contratto, che sono passati rispettivamente dal 4,8% e dal 6,3% nel 2005 al 5,9% ed al 9,6% nel 2007. In questi casi, i datori di lavoro più numerosi appartengono all'impresa privata, mentre alcune occasioni di lavoro prive di contratto vengono offerte da associazioni senza fini di lucro. Dall'analisi degli andamenti e delle esperienze nel Lazio emerge il ruolo significativo delle cooperative sociali nell'avviare al lavoro i pazienti psichiatrici: oltre l'80% degli inserimenti lavorativi sono avvenuti nell'ambito della cooperazione sociale di tipo B, mentre i contratti di formazione-lavoro (tirocini e borse lavoro) sono maggiormente utilizzati dagli enti pubblici.



# capitolo 5

## Politiche di *welfare* e territori

### 5.1 Interventi sociali e programmazione di ambito

Negli ultimi anni il profilo istituzionale delle politiche di assistenza ha fatto registrare una netta accentuazione della rilevanza della dimensione territoriale: in luogo di una gestione centralizzata degli interventi sociali, emergono diversi indirizzi relativi alle competenze delle amministrazioni territoriali e quindi al protagonismo degli attori del decentramento. Questi elementi insistono sulla pertinenza del livello territoriale come ambito specifico dell'integrazione e dell'attuazione delle politiche, rendono più articolata e complessa l'agenda dei governi locali; stressano la necessità di una qualificazione dei sistemi di *welfare* fisicamente più vicini - e più direttamente connessi - alle domande della cittadinanza. Di recente il Libro Verde governativo dedicato al futuro del modello sociale italiano, ricordando che «la spesa socio-assistenziale è per lo più amministrata dagli enti locali», ha evidenziato che si rilevano scelte diverse quanto ad assetti di programmazione ed organizzazione e che ne discendono «risultati differenti in termini di efficienza»<sup>89</sup>. Quanto appena rilevato pare particolarmente significativo in un contesto come quello italiano, dove non solo vengono chiamate in causa le responsabilità di istituzioni decentrate le cui capacità di risposta, presidio dei problemi ed efficienza amministrativa sono notoriamente poco omogenee, ma dove pure i processi di polarizzazione territoriale dei fenomeni di esclusione e disagio si sono storicamente consolidati ed il divario tra Nord e Sud non accenna a diminuire.

A livello decentrato, lo strumento principe della programmazione sociale resta il Piano di zona, rispetto al quale il sistema delle autonomie locali fa registrare un processo con differenti livelli di avanzamento. Il monitoraggio, promosso da Isfol e realizzato in collaborazione con UPI-Unione Province d'Italia<sup>90</sup> nel corso del secondo semestre del 2007,

---

<sup>89</sup> Ministero del Lavoro della Salute e delle Politiche Sociali, *La vita buona nella società attiva. Libro Verde sul futuro del modello sociale*, 25 luglio 2008, p. 7.

<sup>90</sup> Il coinvolgimento di UPI è stato infatti immaginato come modello coerente con il mandato che l'art. 7 della legge quadro affida alle amministrazioni provinciali, avuto riguardo all'osservazione dei fenomeni sociali e all'analisi dei fabbisogni pertinenti per la programmazione territoriale. Si può verosimilmente dire che lo stimolo fornito agli assessorati provinciali alle politiche sociali ed il ruolo tecnico giocato dagli stessi, oltre che dal loro organismo di rappresentanza degli interessi,

ha coinvolto 346 ambiti sociali appartenenti a 16 territori regionali, e ha fatto registrare particolarmente nelle aree del Centro-Nord tassi di ritorno assai significativi. La copertura dell'universo di riferimento, infatti, qui arriva al 72,4%, con punte più elevate nelle risposte delle zone venete (90,9%), friulane (89,5%), marchigiane (87,5%), lombarde (80,6%) e abruzzesi (80%). Nel territorio meridionale i ritorni sono stati meno incoraggianti<sup>91</sup>: svetta la copertura della situazione lucana (con riscontri dal 53,8% delle zone di riferimento) laddove la percentuale media delle risposte è pari al 30,5%<sup>92</sup>.

Sembra utile riportare preliminarmente alcune informazioni utili ad una valutazione di insieme. In estrema sintesi:

1. gli ambiti indagati fanno in maggioranza riferimento a bacini demografici compresi tra 50 e 100 mila abitanti (34,7%) o appena inferiori (24,6% è il peso delle zone che vanno da 20 a 50 mila); la dimensione media dell'area di utenza è superiore nei piani del Centro-Nord rispetto al Mezzogiorno (in Veneto si rilevano i piani che fanno riferimento ai contesti più popolosi)
2. solo nel 22,1% delle risposte valide si registra che i confini della zona sociale non coincidono con quelli del distretto sanitario: è assai evidente specialmente nell'Italia centrale la scelta di rendere sovrapponibili i profili territoriali ed amministrativi di riferimento. Questa opzione, che intuitivamente agevola una delle poste considerate più rilevanti nella scommessa culturale implicata dall'attuazione della L. 328 ovvero il raccordo tra i due livelli di pianificazione all'esame, potrebbe essere alla base di un giudizio positivo<sup>93</sup> che i responsabili dei piani, sentiti nel corso del monitoraggio, danno intorno all'integrazione con il contesto dei servizi sanitari innescata dalla programmazione zonale. Il dato rileva per differenza con la valutazione insoddisfacente data dagli stessi soggetti in merito all'integrazione effettivamente raggiunta con altre funzioni ed altri servizi (politiche abitative, Servizi per l'impiego, sicurezza)
3. assai variabile, per converso, è la situazione riferita alla tempistica della formulazione dei piani: non vi è allineamento tra le varie realtà regionali ed allo stato attuale convivono, per così dire, piani di diversa generazione.

---

si configura in certa misura come testimonianza originale di un processo di *capacity-building* e di rinforzo delle competenze istituzionali.

<sup>91</sup> A parte il notorio ritardo della programmazione in questione in alcuni di questi territori, ha pesato il fatto che concentrare maggiori risorse nella rilevazione dei dati al Sud non fosse possibile per la natura della fonte di finanziamento della ricerca. Sulla minore rappresentatività del risultato meridionale, comunque, incide soprattutto l'indisponibilità di risposte da parte degli ambiti presente in due grandi regioni quali Campania e Sicilia.

<sup>92</sup> Isfol-UPI, *Il monitoraggio Isfol-UPI dei piani di zona. Rapporto 2007*, "Le Province", 2008, n. 3 (inserito). Per una ulteriore trattazione dei dati ed una comparazione con evidenze di altre fonti, si rinvia a A. Scialdone, *Sulla dimensione territoriale degli interventi di assistenza e di lotta alla povertà*, in Caritas-Fondazione Zancan, *Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale*, Bologna, il Mulino, 2008. Da considerare che il questionario è stato inoltrato per posta elettronica.

<sup>93</sup> Proporzionalmente più diffuso nelle aree del Nord-Est.

Tra le evidenze più recenti si rivela un quadro fatto di luci e di ombre. Possono annoverarsi tra le prime la tendenziale soluzione di alcune criticità che la programmazione sociale di ambito ha fatto registrare nei primi anni di attuazione della riforma dell'assistenza, con riferimento al profilo organizzativo ed alla conoscenza del territorio. In particolare aumenta la presenza e la diffusione di Uffici di piano che hanno competenze specializzate: in Piemonte e in Toscana, emerge un *mix* di professionalità interessanti, tra cui personale proveniente da istituzioni diverse, dai Comuni, ASL in primo luogo (la presenza di strutture dedicate specificamente alle attività in esame riguarda quasi nove casi su dieci nella media complessiva); in Puglia il dato, appena superiore al valore nazionale, compensa parzialmente i picchi negativi di altri territori meridionali<sup>94</sup>, mentre nelle altre ripartizioni geografiche sembrano proporzionalmente meno attrezzate le zone liguri<sup>95</sup> e trentine. Quanto alla conoscenza dell'ambito sociale di riferimento, si evidenzia che la contestualizzazione delle scelte poggia su un crescente ricorso ad analisi dei fabbisogni e a sistemi di lettura della domanda e dell'offerta di servizi.

Di non facile interpretazione sembrano le questioni legate alla dimensione partecipativa, giacché in numerosi casi non si coglie il nesso tra valorizzazione della logica di partenariato ed efficacia delle strategie. Si evidenzia comunque una discreta varietà di situazioni in cui il sistema delle autonomie locali apre agli attori del territorio tanto sul versante della consultazione a monte del processo di programmazione, quanto su quella della definizione e sperimentazione di accordi centrati sui profili gestionali. Non possono invece valutarsi in modo del tutto positivo le strategie di insufficiente concentrazione della spesa, in quanto le dotazioni dei piani non paiono mai assorbire più dei due terzi della spesa sociale complessiva degli ambiti di riferimento: vi sono territori in cui resta fuori da questa cornice di programmazione una discreta parte dei finanziamenti finalizzati alla gestione di azioni di *welfare*, altri invece in cui il piano rivela una maggiore capacità di catalizzazione delle risorse finalizzate alle politiche sociali. Per quanto concerne le fonti può essere fatto un analogo ragionamento sulla varietà delle situazioni rilevate, sia pure con un'avvertenza relativa alla minore significatività delle risposte: gli *items* relativi alla questione delle risorse finanziarie sono quelli intorno a cui si è dovuto registrare la più elevata percentuale di risposte mancanti<sup>96</sup>, anche se alcune risultanze sembrano avere un valore segnaletico di qualche rilievo. In tutti i territori convergono a sostenere le attività dei piani risorse derivanti dagli stessi bilanci comunali, dalle amministrazioni regionali, dalle ASL e soprat-

<sup>94</sup> Infatti si coglie l'esistenza di Uffici di piano solo in due terzi degli ambiti indagati a Sud: più di venti punti percentuali sotto il corrispettivo valore nazionale.

<sup>95</sup> Dove peraltro sembra elevato il contributo di presenze negli Uffici di piano garantite da personale che proviene dal Terzo settore (22% del totale: è la quota più alta rilevata tra tutti gli ambiti).

<sup>96</sup> È per questo da ritenersi valido solo il 56% dei questionari pervenuti dai diversi ambiti. Questo *caveat* valga a considerare che su tale merito sembra problematica la restituzione di valori assoluti, ma pure che non pare del tutto casuale la reticenza degli attori locali a misurarsi con la pubblicazione di dati finanziari.

tutto dal Fondo Nazionale Politiche Sociali<sup>97</sup>. Quest'ultimo sembra però avere un impatto più limitato per molte zone del Centro Italia (specie umbre e marchigiane) e per la Sardegna, mentre i Piani veneti e pugliesi ne fanno registrare un utilizzo intensivo, superiore al livello medio. I trasferimenti regionali sembrano proporzionalmente più consistenti nelle zone di Umbria e Basilicata, mentre sono gli enti locali di Sardegna, Liguria e Marche quelli che assicurano risorse proprie in misura più significativa per il finanziamento della programmazione zonale.

Quanto alle azioni previste, servizi domiciliari ed interventi di promozione sociale sono tipologie che prevalgono in più di tre quarti delle risposte: seguono sussidi economici, servizi semiresidenziali e interventi volti a contrastare emergenze sociali. L'orientamento complessivo premia il sostegno alle responsabilità familiari e di cura, individuando anziani ed infanzia come riferimenti elettivi nell'85% dei casi. Nell'area della salute vengono privilegiati su tutti interventi in tema di disabilità, mentre risultano meno considerati i profili di dipendenze diverse e di patologie come l'Aids. Infine, la questione delle povertà economiche viene tematizzata in più di due terzi dell'universo in esame, ma di fatto rappresenta quella più presente nell'ambito delle politiche di inclusione: di gran lunga meno rilevanti nella media generale gli interventi che riguardano immigrati e rifugiati, le vittime di violenza e tratta, la sicurezza sociale e le politiche abitative<sup>98</sup>.

Si rileva che l'ampiezza e la completezza della gamma dei servizi non paiono particolarmente condizionate dalla consistenza (né tanto meno dalla natura) delle dotazioni finanziarie: anche le zone che hanno a disposizione *budget* minori si sforzano di prevedere - sia pure con ponderazioni diverse - un'apprezzabile articolazione di interventi. Andrebbe in prospettiva verificato se questo dato sia da valutarsi positivamente (se testimoni cioè una capacità dei governi locali di non trascurare completamente alcuna problematica sociale, funzionalizzando a tale obiettivo generalista le scarse o cospicue risorse comunque disponibili) ovvero se al contrario rimandi ad una relativa impermeabilità dell'agenda rispetto al quadro finanziario e ad una resistenza ad individuare nettamente le priorità effettive.

Una valutazione di insieme comunque consentirebbe di affermare che c'è a livello locale un'espressione delle politiche di coesione che inizia a strutturarsi, mette in campo programmi di intervento, aderisce, per quanto possibile, a strategie di inclusione. È una faccia della coesione che certamente da sola non basta a tutto e che, al di là della dimensione micro e delle singole buone pratiche, non deve far dimenticare la realtà di un contesto nazionale in cui i fattori di differenziazione interna vanno aumentando. Naturalmente il tratto più negativo è il divario tra regioni, che vede in affanno proprio quei territo-

<sup>97</sup> Molto circoscritta (e non del tutto generalizzabile) la presenza di finanziamenti derivanti dal livello provinciale, da risorse comunitarie o da altre fonti, quali ad es. fondazioni.

<sup>98</sup> Si segnalano di seguito alcune eccezioni positive rispetto all'offerta complessiva: Veneto ed Emilia Romagna si distinguono per una maggiore attenzione verso gli immigrati, Piemonte per le politiche abitative. Nei Piani toscani interventi destinati ai reclusi nelle carceri sono presenti in una percentuale molto superiore alla media nazionale, mentre le zone di Marche e Friuli Venezia Giulia si caratterizzano per servizi orientati verso la salute mentale.

ri in cui i fenomeni di vulnerabilità sembrano più consistenti. Le domande che da questo problema discendono (una su tutte: quanta varietà, quale divario può un sistema paese tollerare al proprio interno?) richiedono risposte adeguate sul fronte della *governance* ed anche su quello della regolazione formale: si pensi alla questione delle determinazioni dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, prevista nel 2000 dalla legge 328 e rimasta tuttora inevasa; e si pensi anche alla costruzione di sistemi di monitoraggio e valutazione che siano di reale ed efficiente supporto all'elaborazione delle politiche. Nonostante la vitalità dei territori e la capacità di alcuni contesti di proporre soluzioni positive alle sfide del *welfare* è fenomeno da rimarcare, anche per suggerire che varrebbe la pena di capitalizzare l'esperienza di questi sistemi locali per re-innescare dal basso un processo virtuoso di collaborazione tra i livelli di governo.

## 5.2 Minori a rischio di povertà: un problema emergente

Secondo il recente *Rapporto nazionale sulle strategie per la protezione sociale e l'inclusione sociale 2006-2008*, l'Italia è tra i Paesi a più alta incidenza di povertà ed in particolare di povertà infantile (dato confermato nel 2008 anche dal rapporto *Child poverty and well-being in the EU* della Commissione europea). La situazione del nostro Paese si presenta con una doppia faccia. L'Unicef per quanto riguarda il livello di benessere complessivo dei bambini colloca, nel 2007, l'Italia a metà della classifica europea, davanti a Francia e Regno Unito, ma dietro al blocco scandinavo, al Benelux, alla Spagna e alla Slovenia. È una classifica che tiene in conto fattori come il benessere materiale, la salute, la sicurezza, le relazioni sociali e familiari, le condizioni abitative, i rischi e i comportamenti, il benessere nel sistema scolastico. In questa statistica l'Italia si trova in fondo alla classifica nella dimensione che misura il benessere dei bambini nel sistema scolastico, in una posizione intermedia per gli indicatori relativi ai comportamenti dannosi e a rischio (bullismo, violenze) ed è al 14° posto per quanto riguarda la dimensione del benessere materiale.

Se si considera, poi, il tasso di rischio di povertà relativa, secondo l'analisi della Commissione, il nostro Paese si colloca in fondo alla classifica dei paesi europei con il 24% dei minori a rischio, seguito da Spagna e Portogallo (24% anche per loro), Romania (25%), Lituania (27%) e Polonia (29%). L'Italia è inoltre tra quei Paesi con la maggiore intensità di lavoro minorile: la percentuale di minori in situazione di povertà sale al 35% se si considerano quelli che vivono in famiglie numerose e raggiunge il 40% nel caso di minori che vivono in famiglie monoparentali, dove più che il tasso di occupazione sembra avere influenza il basso reddito dei genitori occupati<sup>99</sup>.

Inoltre, la soglia di povertà, su base nazionale, è caratterizzata da una forbice molto significativa del tasso di povertà infantile tra Nord e Sud del Paese. Nel 2000 la soglia di povertà in Italia rivelava un tasso di povertà infantile quattro volte superiore nel Sud rispetto a quello della Lombardia, mentre le soglie di povertà relativa su base regionale non mostravano quasi differenze tra le due parti del Paese. In altre parole, era possibile per una famiglia che viveva in Sicilia oppure in Calabria trovarsi sotto la soglia nazionale di povertà pur non essendo in peggiori condizioni economiche della maggioranza degli altri siciliani o calabresi (il tasso di povertà infantile relativa per la Sicilia e la Calabria si riduceva di oltre la metà, dal 45 al 19% se si utilizzava la media regionale invece di quella nazionale).

A livello europeo il tentativo di rappresentare la prospettiva multidimensionale del fenomeno della povertà infantile è raccolto nelle *Report Cards* del Centro di Ricerca Innocenti dell'Unicef, rapporti prodotti dal 2000 che provano ad approfondire i dati sul benessere infantile nei paesi dell'Ocse. Gli ultimi rapporti evidenziano come il 19% della popolazione infantile, nell'Europa a 27, sia a rischio di povertà contro il 16% del totale del-

<sup>99</sup> Gruppo di lavoro per la Convenzione sui Diritti dell'Infanzia e dell'Adolescenza, *I diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia. 4° Rapporto di aggiornamento sul monitoraggio della Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia 2007-2008*, 2008.

la popolazione. Nel report *Child poverty and Well-Being in the EU*<sup>100</sup> si rileva che povertà ed esclusione continuano ad essere realtà per almeno 19 milioni di bambini europei, giungendo ad una misura standard, stabilita dal tasso di rischio di povertà e definita nel seguente modo:

- a. la linea della soglia di povertà è fissata al 60% del reddito mediano equivalente per le famiglie stabilito a livello nazionale
- b. il reddito delle famiglie è considerato nel totale, comprensivo anche di assegni sociali e redditi di tutti i membri familiari
- c. il reddito familiare è considerato sulla base delle scale di equivalenza dell'Ocse così da tenere conto delle differenti esigenze di nuclei familiari di dimensioni e composizioni diverse
- d. i tassi nazionali di rischio di povertà sono analizzati insieme ai livelli di povertà nazionale relativa definiti in funzione del potere d'acquisto standard (PPS).

In quasi tutti i paesi europei, ad eccezione di quelli nordici, i bambini risultano più a rischio di povertà rispetto alla popolazione considerata nella sua totalità. I dati sul *trend* della povertà infantile, anche se fanno riferimento a diverse modalità di misurazione, indicano che dalla seconda metà degli anni Novanta essa è rimasta stabile, intorno al 20% nell'UE, mentre è diminuito il tasso di povertà assoluta, a testimonianza di una difficoltà a realizzare interventi mirati. La proporzione dei bambini che nel 2005 vivevano in povertà relativa nei paesi industrializzati oscilla dal 2,4% in Danimarca al 16,6% in Italia ed è anzi aumentata in 17 dei 24 paesi Ocse negli ultimi 15 anni<sup>101</sup>. La povertà infantile è diminuita solo in quei paesi che hanno adottato politiche specifiche.

La definizione di povertà infantile e le modalità scelte per la raccolta di dati evidenziano la consapevolezza della multidimensionalità del fenomeno, parimenti gli interventi per contrastarlo devono essere diretti ad affrontare le varie dimensioni dell'esclusione sociale e non possono concentrarsi solo sul sostegno economico alle famiglie.

I dati mostrano che i bambini che crescono in povertà sono più vulnerabili: hanno maggiore possibilità di avere cattiva salute, difficoltà di apprendimento, capacità inferiori, difficoltà comportamentali, aspettative più basse. I minori appartenenti a queste famiglie hanno meno opportunità di accedere ai sistemi dell'istruzione e rischiano di essere coinvolti in attività criminali. Il collegamento tra povertà ed esclusione sociale<sup>102</sup> è evidenziato nei documenti della Comunità europea rispetto ad alcuni temi in particolare:

- la salute: la correlazione tra povertà infantile e mortalità è presente soprattutto in paesi poco sviluppati, mentre in quelli maggiormente sviluppati e con un tasso di povertà infantile intorno al 15% la correlazione non è così presente

<sup>100</sup> The Social Protection Committee, *Child poverty and Well-Being in the EU, Current status and way forward*, Luxembourg, Office for Official Publications of The European Communities, 2008.

<sup>101</sup> Unicef-Innocenti, *Povertà dei bambini nei paesi ricchi*, 2005 (*Report Card*, 6).

<sup>102</sup> Cfr. M. Schuurman, *Povertà ed esclusione sociale infantili nell'Unione europea*, "Cittadini in crescita", 2006, n. 1.

- gli svantaggi educativi: la povertà ha un impatto significativo sul rendimento scolastico, sullo sviluppo cognitivo, rende i bambini più vulnerabili ad atti di bullismo o ad essere emarginati perché non possiedono lo stesso abbigliamento degli altri o perché non possono partecipare alle attività extrascolastiche
- affidamento dei bambini agli istituti a causa della povertà
- bambini che appartengono a gruppi particolarmente esposti al rischio di esclusione sociale (nomadi, minoranze etniche, disabili) e bambini senza tetto.

Il rapporto della Commissione mostra molto chiaramente che la povertà infantile è diminuita solo in quei paesi che hanno adottato politiche specifiche di contrasto di tale fenomeno. Ciò significa che la crescita economica complessiva di un paese non implica automaticamente il miglioramento delle condizioni di vita dei suoi cittadini più giovani e che un cambiamento in questo ambito può essere prodotto solo attraverso un impegno politico e finanziario specifico.

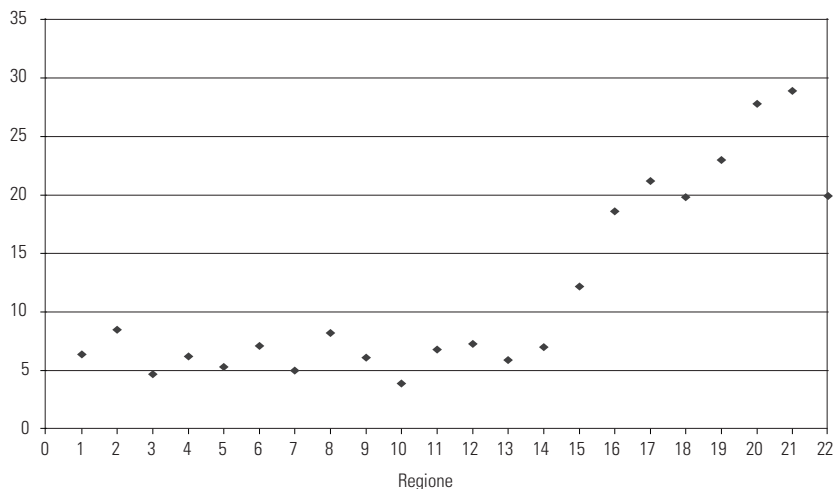
La povertà infantile è il risultato di una complessa interazione tra fattori di rischio. Eliminare questo fenomeno rappresenta una delle necessità emergenti nel panorama delle problematiche sociali in sede europea. Nell'ultimo *Social Agenda Forum*<sup>103</sup> è indicata come una delle principali priorità dell'Agenda sociale europea. Una nota va, comunque, registrata per quanto riguarda l'Italia: la difficoltà nel reperimento di dati disaggregati su base regionale, a fronte invece, di diverse fonti aggregate a livello nazionale con rapporti periodici (Oecd, Eurostat e Istat)<sup>104</sup>. È opportuno dunque riuscire a comprendere anche a livello territoriale la reale dimensione del fenomeno.

Con questa intenzione sono stati analizzati i dati Istat riferiti a indicatori riconducibili all'indice di rischio di povertà infantile utilizzato dalla Commissione europea. Tale sviluppo ha consentito di articolare il dato nazionale in gruppi regionali. Lo sguardo sulle realtà regionali evidenzia lo svantaggio nettissimo e persistente delle Regioni del Sud sul resto del Paese, a partire dall'incidenza della povertà relativa (Fig. 17).

<sup>103</sup> In particolare si veda il discorso del Presidente della Commissione José Manuel Durão Barroso, *Shaping a modern social agenda for Europe*, Bruxelles, 6 maggio 2008.

<sup>104</sup> L'unico dato che possa fotografare i minori in condizioni di povertà con dettaglio regionale è ancora oggi il censimento del 2001.

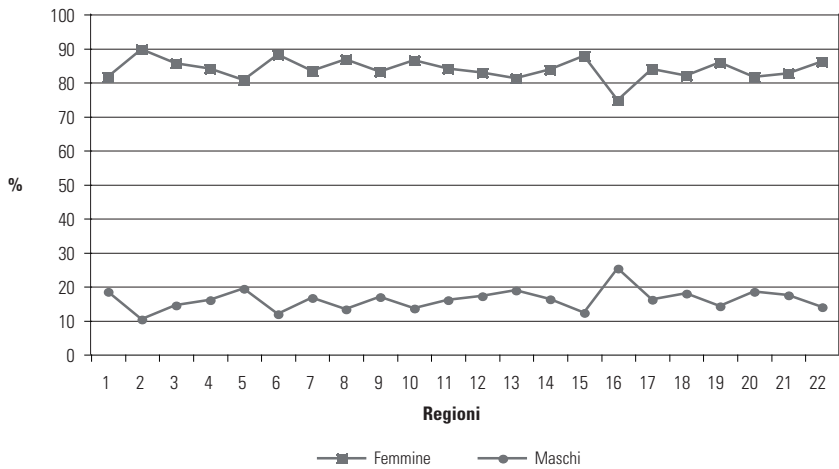


**Figura 17. Incidenza famiglie povere per Regione, anno 2006 (val. %)**

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat

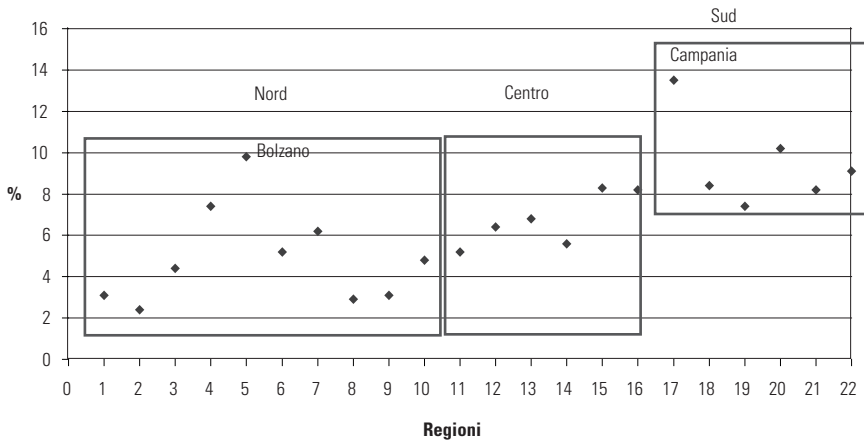
L'analisi delle realtà regionali è stata sviluppata analizzando i fattori predittivi di disagio economico, con particolare riferimento alle composizioni dei nuclei familiari (Figg. 18 e 19). Si è quindi considerato l'andamento dei tassi di disoccupazione disaggregati su base regionale, ai quali è stato poi affiancato, come ulteriore fattore predittivo, il dato relativo alla distribuzione dei titoli di studio. Infine, si è analizzata la distribuzione del reddito delle famiglie italiane e del relativo indice di disuguaglianza. L'esame dei dati rende esplicita la forbice significativa tra Nord e Sud del nostro Paese per quanto riguarda il rischio di povertà infantile, e permette di spiegare la posizione dell'Italia nelle statistiche europee con il peso maggiore che l'indice di rischio di povertà infantile ha nelle Regioni del Sud rispetto a quelle del Nord.

**Figura 18. Nuclei familiari monogenitori per sesso, media 2005-2006 (val. %)**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat

**Figura 19. Famiglie con 5 componenti e più, media 2005-2006 (val. %)**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat

### 5.3 La presenza straniera e l'accesso dei migranti ai servizi

La scena politica e sociale europea è dominata in questi anni dal problema dell'immigrazione, che è esploso in tutta la sua portata. In particolar modo l'aspetto che maggiormente preoccupa i paesi europei è l'entità dei flussi che anno dopo anno sono destinati ad aumentare. La consistenza della presenza straniera nel nostro Paese viene stimata in modo diverso dalle fonti fin qui disponibili. Infatti se si analizzano i dati più recenti presentati dalla Caritas - che ha basato le sue analisi sulle presenze regolari ossia i residenti (iscritti cioè nelle anagrafi dei comuni e i soggiornanti che pur autorizzati a restare in Italia o non sono interessati a registrarsi perché venuti per brevi periodi, o sono impossibilitati a farlo perché non hanno un'abitazione) - al 1° gennaio 2007 ci sono circa 3.700.000 persone straniere presenti in Italia<sup>105</sup>.

Un numero in continua crescita che, in un solo anno, è aumentato del 21,6% e rappresenta il 6,2% della popolazione complessiva, contro una media dei paesi UE del 5,6%. Secondo il *Rapporto del Viminale*<sup>106</sup> - che fa riferimento ai dati che provengono dalla rilevazione dei permessi di soggiorno rilasciati dalla Questura e forniti dal Ministero dell'Interno, alla rilevazione sui bilanci demografici annuali degli stranieri iscritti in anagrafe e al censimento 2001 - gli stranieri con permesso di soggiorno per motivi di lavoro o familiari presenti nel nostro Paese al 1° gennaio 2007 sono 2.414.972, quasi tutti provenienti da paesi a forte pressione migratoria<sup>107</sup> (Tab. 18).

<sup>105</sup> Caritas-Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2007. XVII Rapporto*, Roma, Idios, 2007.

<sup>106</sup> Ministero dell'Interno, *1° Rapporto degli Immigrati*, Roma, 2007.

<sup>107</sup> La provenienza degli immigrati si è molto modificata negli anni, cosicché la composizione per nazionalità dell'immigrazione italiana ha subito dei netti cambiamenti. Nel corso degli anni, gli immigrati africani hanno perso lentamente peso, anche se sono aumentati in numeri assoluti, rispetto all'immigrazione dell'Europa Orientale e dell'America Latina. Infatti al 1° gennaio 2007, secondo il Viminale, risultano ancora in forte crescita i cittadini stranieri residenti, provenienti dall'Europa Centro-Orientale: complessivamente l'incremento rispetto al 1° gennaio 2004 è del 48,8%. Troviamo un riscontro di tale dati anche nel *Rapporto* sull'immigrazione della Caritas. Secondo la stima del *Dossier*, infatti, la presenza straniera è costituita per la metà da europei. La Caritas evidenzia come ogni 10 immigrati, 5 sono europei (di cui la metà comunitari); 4 suddivisi fra africani e asiatici, ed infine 1 americano. Altre nazionalità, secondo l'Istat, fanno registrare un aumento: gli ucraini sono passati in tre anni da meno di 58 mila unità a 120 mila, i rumeni da 178 mila a 342 mila, i polacchi da 40 mila a 72 mila e gli albanesi da 270 mila a 376 mila. Aumentano anche i cittadini dell'Asia Orientale in particolare i cinesi sono cresciuti passando da 87 mila a 145 mila unità. Più modesto, invece, risulta l'aumento degli stranieri originari dell'Africa (+36% nel complesso). I cittadini provenienti invece dalle aree a sviluppo avanzato hanno fatto registrare una crescita modesta e in alcuni casi anche in calo.

Tabella 18. Permessi di soggiorno per motivo e genere, al 1° gennaio, anni 2005-2007

ANNI	Lavoro		Famiglia		Studi	Residenza elettiva (a)	Religione (a)	Asilo politico e richiesta	Altro	Totale
	numero	% sul totale	numero	% sul totale						
<i>Maschi e femmine</i>										
2005	1.412.694	62,9	624.404	27,8	40.355	61.876	53.249	17.833	35.137	<b>2.245.548</b>
2006	1.419.285	62,1	682.365	29,8	48.718	41.573	34.251	14.932	44.900	<b>2.286.024</b>
2007	1.463.058	60,6	763.744	31,6	51.625	44.847	32.081	16.079	43.538	<b>2.414.972</b>
<i>Maschi</i>										
2005	899.328	78,8	140.913	12,3	17.977	28.010	25.280	13.887	16.336	<b>1.141.731</b>
2006	903.516	78,9	156.031	13,6	21.760	17.004	13.874	11.617	21.082	<b>1.144.884</b>
2007	932.596	77,8	174.839	14,6	23.517	18.471	12.746	12.538	23.745	<b>1.198.452</b>
<i>Femmine</i>										
2005	513.366	46,5	483.491	43,8	22.378	33.866	27.969	3.946	18.801	<b>1.103.817</b>
2006	515.769	45,2	526.334	46,1	26.958	24.569	20.377	3.315	23.818	<b>1.141.140</b>
2007	530.462	43,6	588.905	48,4	28.108	26.376	19.335	3.541	19.793	<b>1.216.520</b>

(a) La flessione tra il 2006 e il 2005 dei permessi per residenza elettiva e religione è conseguente alla revisione degli archivi da parte del Ministero dell'Interno che ha portato alla cancellazione di molti vecchi permessi rilasciati per lo più per detti motivi.

Fonte: Elaborazione Istat su dati del Ministero dell'Interno (l'Istat elabora i dati dei permessi di soggiorno tenendo conto dei permessi duplicati, di quelli scaduti ma rinnovati, pervenendo così al numero di permessi effettivamente validi)

Certamente non bisogna pensare che la presenza degli immigrati sia diffusa in modo omogeneo su tutto il territorio italiano: nel Mezzogiorno sembra scarsa mentre nel Nord del Paese vi è una forte concentrazione. Secondo l'Istat più dell'88% della popolazione straniera al 1° gennaio 2007 risiede al Centro-Nord; un quarto in Lombardia, seguono Veneto, Lazio ed Emilia Romagna. I dati del *Dossier Caritas* presentano percentuali simili: 59,6% sono inseriti nel Nord del Paese - 33,7% nel Nord-Ovest e 25,9% nel Nord-Est, in termini assoluti circa 1 milione e 250 mila nella prima area e quasi 1 milione nella seconda - il 26,6% nel Centro - in termini assoluti circa 1 milione di presenze - e più di mezzo milione nelle Regioni del Sud.

Rispetto al rapporto tra i sessi le due fonti considerate non mostrano dati particolarmente discordanti: infatti emerge una situazione sostanzialmente equilibrata (102 maschi per 100 femmine) anche se in alcuni casi si accentuano rispetto al passato significative differenze tra le diverse comunità: i cittadini provenienti dall'Ucraina, dalla Polonia, dall'Ecuador e dal Perù mostrano un rapporto decisamente favorevole alle donne (rispettivamente 22 e 39 maschi per 100 femmine per le prime due comunità e 64 maschi per 100 femmine per le restanti due), mentre tra residenti africani e asiatici il rapporto è a favore degli uomini (rispettivamente 160 e 120 maschi per 100 femmine). Crescono anche i figli stranieri: nel 2006 sono stati 57.765, +11% dal 2005, circa il 10% dei nati in Italia. Infatti il numero dei nati su ogni mille stranieri residenti in Italia è raddoppiato in poco più di dieci anni.

Entrambe le fonti, inoltre, concordano sulla quantità delle presenze per lavoro e per ricongiungimento familiare (92,1% del totale) che insieme esercitano un peso molto elevato sulla nostra società. Se si analizzano singolarmente questi dati emerge che il 60,6% è in possesso di un permesso di soggiorno per lavoro, mentre negli ultimi 15 anni il peso relativo delle presenze dovute a motivi di famiglia è aumentato dal 14,2% al 31,6%.

Dati non particolarmente discordanti tra le fonti analizzate emergono anche rispetto al mercato del lavoro. Secondo l'Istat, nel 2006, la forza lavoro straniera ammonta a 1.475.000 persone (1.348.000 occupati e 127.000 disoccupati, con un tasso di disoccupazione dell'8,6%), quasi i due terzi concentrati nel Nord, un quarto nel Centro e circa il 10% nel Mezzogiorno. Secondo la Caritas al 2007 il 7% del PIL è prodotto da cittadini stranieri inseriti soprattutto nell'edilizia, nella ristorazione, nell'industria, nel settore dei servizi, in particolare nelle pulizie e nel lavoro domestico. I lavori cui si fa riferimento sono nella maggior parte dei casi sottoqualificati e, di conseguenza, anche i redditi bassi<sup>108</sup>. Molti immigrati sono occupati nel settore agricolo, edile o in lavori stagionali. I lavoratori domestici provengono in particolar modo dall'Europa orientale, dalle Filippine, dall'Ecuador, dal Perù, dal Bangladesh e Sri Lanka.

Le aree occupazionalmente più forti del nostro Paese (Nord-Ovest, Nord-Est e Centro) hanno confermato, con il numero elevato dei lavoratori coinvolti, il loro ruolo di traino, ma nonostante questo, registrano un ridimensionamento delle percentuali d'aumento rispetto alla popolazione già insediata. Nel Sud vi sono flussi in entrata che, corri-

<sup>108</sup> Una parte cospicua dei guadagni degli immigrati viene spedita all'estero: nel 2006 gli stranieri hanno trasferito fuori dall'Italia più di 4,3 miliardi di euro.

spondono al 12-14% degli ingressi totali registrati sia nel 2005 che nel 2006 e sono destinati a far crescere la percentuale di immigrati. Le Isole, invece, sono caratterizzate da un andamento stabile che le colloca a un livello più contenuto: 1 ogni 25 lavoratori entrati in Italia<sup>109</sup>.

Naturalmente il crescere del fenomeno impone all'agenda pubblica di considerare con la debita attenzione le questioni dell'integrazione dei migranti, che risulta sempre più essere mandato congiunto di diversi livelli di governo. Un'analisi della regolazione prodotta a livello regionale evidenzia che l'impegno prioritario assunto riguarda l'inclusione e la lotta alla discriminazione attraverso la previsione di azioni che garantiscano non solo l'erogazione dei servizi minimi ed essenziali, ma anche una piena cittadinanza sociale. Costante è la previsione della necessità di adeguare l'amministrazione alle esigenze della popolazione immigrata, attraverso misure di carattere organizzativo - creazione di sportelli per l'integrazione sociosanitaria degli immigrati, formazione per gli operatori dei servizi destinati agli immigrati, ecc. - ed il ricorso alla mediazione culturale. Nondimeno, sono solo quattro le Regioni che all'inizio del 2008 risultavano aver recepito con proprie norme di sistema il Testo Unico sull'immigrazione<sup>110</sup> e per questo sono state assunte come territori in cui testare le effettive modalità dell'integrazione e le condizioni di accesso ai servizi da parte degli stranieri presenti. Si è in tal senso promossa una ricerca che, attraverso una rilevazione su un campione significativo della popolazione migrante presente in Liguria, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Abruzzo<sup>111</sup>, ha avuto l'obiettivo di verificare nella popolazione di riferimento la ricaduta delle politiche pubbliche attuate a livello territoriale e la relativa percezione rispetto ai servizi erogati a livello locale. Di seguito si propongono i primi dati acquisiti sulla base di questo obiettivo.

L'arrivo in Italia, per motivi legati soprattutto alla ricerca del lavoro, costituisce la prima e unica esperienza migratoria per la grande maggioranza dei casi analizzati. Complessivamente dalle interviste emerge un soddisfacente grado di radicamento nel tessuto sociale italiano, infatti l'insieme degli intervistati ha dichiarato di vivere in Italia mediamente da più di otto anni.

Risulta che la maggioranza relativa dei casi analizzati risiede in aree periferiche (quasi il 40% del totale); poco più di 1/4 vive in zone semicentrali; una quota di poco inferiore abita nelle aree centrali, mentre circa il 10% risiede in territori limitrofi alle aree urbane. È interessante notare come le fasce di popolazione immigrata più acculturate ed istruite abitano in misura maggiore nelle zone centrali delle aree urbane<sup>112</sup>.

<sup>109</sup> Caritas-Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2007. XVII Rapporto*, cit.

<sup>110</sup> Isfol, *Contributi per l'analisi delle politiche pubbliche in materia di immigrazione*, Roma, Isfol, 2008 (I libri del Fondo sociale europeo).

<sup>111</sup> All'interno delle 4 Regioni sono stati intervistati 409 immigrati: 226 maschi e 183 femmine. La maggioranza degli immigrati rientra nella fascia d'età 30-39 e possiede un titolo di licenza media.

<sup>112</sup> Oltre la metà dei casi oggetto di indagine vive in una abitazione in affitto, più del 20% è ospite di parenti e/o conoscenti, una quota pari a circa il 13% è proprietario della casa in cui abita. Poco più del 5% vive presso il proprio luogo di lavoro e una piccola quota di poco superiore al 2% è ospite nei centri di accoglienza.

La casa rappresenta un ambito di intervento strategico delle politiche regionali in materia e tutte e 4 le Regioni hanno adottato una serie di misure che sostengono le politiche abitative<sup>113</sup>. In Liguria, ad esempio, è stata predisposta una legge per il *social housing*, ma ancora non è stata approvata. In Friuli Venezia Giulia esistono strumenti di sostegno per gli immigrati quali i bandi Ater e i contributi per la casa. In Emilia Romagna, invece, il sistema universalistico, che si trova alla base della legge, offre opportunità di accesso all'edilizia popolare. In Abruzzo, infine, alcune associazioni di immigrati incentivano l'acquisto della casa per favorire la sicurezza sociale ed economica dell'immigrato stesso. Comunque nonostante l'impegno che tutte le Regioni oggetto di studio hanno mostrato verso questo tema dalle interviste realizzate emerge una situazione ancora caratterizzata da instabilità abitativa (Tab. 19).

**Tabella 19. Titolo di godimento dell'alloggio (val. %)**

	<b>Totale</b>
Casa di proprietà	12,7
Centro di accoglienza	2,9
Casa in affitto	56,2
Ospite presso parenti e/o conoscenti	21,3
Sul luogo di lavoro	6,4
Altro	0,5
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Isfol, 2008

Un ulteriore elemento di attenzione da parte delle Regioni per l'integrazione è rappresentato dalla formazione. Nei contesti esaminati vengono realizzati dei corsi di formazione, a cui ha partecipato il 40% degli intervistati, che mirano a fornire all'immigrato non solo le conoscenze di base dell'italiano ma anche i primi strumenti per l'apprendimento di un mestiere. Strettamente legato al tema della formazione vi è quello dell'inserimento lavorativo e dai dati acquisiti emerge che le prestazioni degli immigrati sono concentrate soprattutto nell'ambito di attività a bassa specializzazione, nonostante vi siano quote non trascurabili che hanno avviato un lavoro indipendente o autonomo.

Gli strumenti più utilizzati per la ricerca del lavoro sono costituiti dalle relazioni sviluppate con amici e parenti provenienti dal paese di origine (quasi i 2/3 del totale delle frequenze), cui segue la conoscenza di cittadini italiani (poco meno del 30% del totale dei

<sup>113</sup> Le informazioni riportate sono tratte dai *focus groups* realizzati nelle 4 Regioni dall'area Politiche sociali e Pari opportunità dell'Isfol con la collaborazione di consulenti animatori nell'ambito della ricerca sull'integrazione degli immigrati.

casi). I canali informali rivestono quindi un ruolo primario per l'inserimento nel mercato del lavoro degli immigrati stessi.

Le fonti che vengono maggiormente utilizzate per avere informazioni sull'offerta dei servizi che ogni singolo territorio offre, sono costituite per più della metà degli immigrati dagli amici e dai parenti. Anche in questo caso, quindi, il gruppo dei pari gioca un ruolo fondamentale.

Il grado di partecipazione alla vita sociale e politica degli immigrati rappresenta un aspetto di grande importanza per valutare i processi di integrazione; dalla ricerca condotta emerge come il livello di partecipazione sia legato soprattutto all'istruzione dell'immigrato: in quanto risulta di gran lunga più diffuso tra le fasce di popolazione che hanno un'istruzione più elevata. Se si analizzano i dati relativi agli immigrati che partecipano ad attività associative, risulta che le associazioni sportive e di tipo culturale costituiscono le due tipologie di associazioni che suscitano maggiore interesse tra gli intervistati. Esaminando i livelli di partecipazione alla vita politica, soltanto un numero esiguo di cittadini immigrati (poco più del 5% del totale degli intervistati) è iscritto a partiti oppure occupa cariche elettive all'interno di organismi istituzionali, politici e sindacali.

Complessivamente si può affermare che i giudizi degli immigrati sui servizi rivolti alla popolazione straniera mostrano la presenza di livelli di gradimento abbastanza alti. Le organizzazioni che hanno maggiormente favorito i processi di integrazione sono gli organismi istituzionali che operano a livello comunale. A tali organismi seguono le rappresentanze diplomatiche dei paesi di provenienza degli immigrati, le organizzazioni della Chiesa cattolica e gli organismi istituzionali di rappresentanza presenti a livello provinciale.

Viene quindi riconosciuto all'ente locale un ruolo primario per lo sviluppo dell'integrazione. Ruolo che viene confermato anche dall'analisi dei dati relativi al grado di conoscenza dei servizi sociali presenti all'interno dei comuni oggetto di studio, che in ordine decrescente sono: i servizi sociali, i centri di prima accoglienza, i nidi per l'infanzia, gli sportelli famiglia e di mediazione sociale, i segretariati sociali, i centri diurni per minori e di aggregazione giovanile, i servizi di assistenza domiciliare integrata, e di assistenza scolastica disabili.

Il grado di fiducia verso il comune viene ribadito anche dai dati relativi all'individuazione delle organizzazioni a cui gli immigrati si rivolgerebbero per il soddisfacimento dei propri fabbisogni. Infatti oltre 1/3 degli intervistati evidenzia il primato di tali organismi a cui seguono le organizzazioni della Chiesa cattolica e delle rappresentanze diplomatiche dei paesi intervistati. All'interno dei 4 contesti emergono però delle differenze; mentre in Emilia Romagna e in Abruzzo viene confermato il ruolo importante degli organismi istituzionali comunali, in Liguria si evidenzia l'attività della Chiesa cattolica e in Friuli Venezia Giulia le funzioni svolte dai sindacati<sup>114</sup>.

<sup>114</sup> Va aggiunto che non sembra elevato l'orientamento dei migranti nei confronti del Terzo settore (solo 7 su 100, ma nella media generale il confortante dato dalla Liguria, pari quasi ad un quarto del campione di riferimento, compensa in parte un bassissimo risultato degli altri territori).



## 5.4 Clausole sociali ed appalti riservati: uno strumento per favorire l'inserimento di gruppi svantaggiati

Nel sollecitare le amministrazioni pubbliche europee (centrali e locali) all'attuazione di misure per l'inclusione sociale ed alla costruzione di reti integrate tra servizi sociali e strutture del mercato del lavoro ai fini dell'inserimento delle fasce svantaggiate, nel contesto legislativo europeo, una delle norme più significative dell'intero *corpus* incardinato nella direttiva comunitaria 2004/17/CE e 2004/18/CE, è data dall'art. 28: «l'occupazione e le condizioni di lavoro sono elementi chiave per garantire pari opportunità a tutti i cittadini e contribuiscono all'integrazione nella società. In questo ambito i laboratori protetti ed i programmi di lavoro protetti contribuiscono efficacemente a promuovere l'integrazione o la reintegrazione dei disabili nel mercato del lavoro. Tuttavia, detti laboratori potrebbero non essere in grado di ottenere degli appalti in condizione di concorrenza normali. Appare pertanto opportuno prevedere che gli Stati membri possano riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione di appalti pubblici a tali laboratori o riservare l'esecuzione degli appalti nel contesto di programmi di lavoro protetto». La Comunità europea legittima quindi l'apposizione nei capitolati di clausole sociali e riconosce la possibilità per le pubbliche amministrazioni di bandire gare riservate a laboratori protetti o nel contesto di programmi di lavoro protetto.

Le due direttive europee, in quanto atti giuridici vincolanti adottate dal Consiglio e dal Parlamento, hanno come destinatari gli Stati membri, imponendo loro di recepire le norme all'interno dell'ordinamento giuridico nazionale, pur lasciando loro autonomia nella scelta della forma e dei mezzi.

Nel panorama legislativo nazionale costituisce norma paradigmatica il D.Lgs. 163/2006, ovvero il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, che stabilisce all'art. 52 che «fatte salve le norme vigenti sulle cooperative e imprese sociali, le stazioni appaltanti possono riservare la partecipazione alle procedure di aggiudicazione, in relazione a singoli appalti o in considerazione del loro oggetto, a laboratori protetti, nel rispetto della normativa vigente, o riservarne l'esecuzione nel contesto di lavori protetti, nel caso in cui la maggioranza dei lavoratori è composta da disabili, non in grado di esercitare un'attività professionale in condizioni normali».

Dall'analisi esegetica emerge una lacuna normativa relativa alla mancata definizione dell'istituto di laboratorio protetto e programmi di lavoro protetti. In tali condizioni, una parte della dottrina amministrativista nonché della cooperazione sociale, ritiene che tale traduzione *ad litteram* generi confusioni interpretative.

Non aiuta l'art. 69 del Codice, che ha una portata di carattere funzionale, riferibile al concetto che le stazioni appaltanti possono esigere condizioni particolari per l'esecuzione del contratto, purché siano compatibili con il diritto comunitario e, tra l'altro, con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, e purché siano precisate nel bando di gara, o nell'invito da parte delle amministrazioni, in caso di procedure senza bando, o nel capitolo oneri.

Per precisare il concetto di "disabilità" e di "soggetto svantaggiato", secondo l'interpretazione comunitaria a tutt'oggi prevalente, il regolamento CE n. 2204/2002 della Commis-

sione del 12/12/2002 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione. Nel considerando art. 24 si afferma che «è opportuno definire le categorie di lavoratori considerati svantaggiati, lasciando tuttavia agli Stati membri la possibilità di notificare aiuti volti a promuovere l'assunzione di altre categorie da essi ritenute svantaggiate, fornendo le dovute motivazioni».

Per chiarire il complesso contesto normativo-giuridico nazionale nel quale si muovono le Pubbliche amministrazioni ed il Terzo settore e in cui si sviluppano i reciproci rapporti con particolare attenzione alla problematica dell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, si delinea una panoramica di riferimento. Oltre al menzionato D.Lgs. 163/2006 concorrono alla regolazione la L. 381/1991 *Disciplina delle cooperative sociali*, il D.Lgs. 155/2006 *Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118*; il D.Lgs. 276/2003 *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*, la L. 68/1999 *Norme per il diritto al lavoro per i disabili*; e nel quadro complessivo di sistema, considerando anche la legge costituzionale 3/2001 *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, la L. 328/2000 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* porta come elemento innovativo il passaggio dal concetto di erogazione di assistenza ad un generale supporto allo sviluppo del benessere degli individui e della collettività e di prevenzione delle situazioni di vulnerabilità sociale. Temi paradigmatici sono quelli del rapporto Pubblica amministrazione e Terzo settore, degli istituti previsti per l'inserimento lavorativo, l'individuazione dei destinatari dei progetti, i criteri di valutazione di aggiudicazione degli interventi da realizzare.

Recentemente è stata resa pubblica la determinazione 2/2008 *Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - Indicazioni operative sugli appalti riservati - art. 52 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 e successive modificazioni* con la quale l'Autorità di vigilanza fornisce alcune linee di indirizzo per la corretta applicazione delle norme che consentono di attribuire rilievo, nel settore degli appalti, agli aspetti sociali. Risulta aperto il dibattito nazionale ed europeo e le opzioni amministrative, oltre che gli esiti attesi propri della regolazione formale, sui profili categoriali che emergono all'interno dell'area qualificata come svantaggiata e sui rapporti di *governance* del sistema.

Le prime esperienze in cui tale processo è stato intrapreso dai decisori politici e che si registrano a livello territoriale sono quelle delle Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia, della Provincia di Torino, ed analogamente si rilevano in Comuni del Lazio e della Lombardia. Dei casi regionali si dà conto della nuova generazioni di norme emanate per la cooperazione sociale quali la legge regionale Veneto 23/2006 *Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione sociale*; legge regionale Friuli Venezia Giulia 20/2006 *Norme in materia di cooperazione sociale*, in cui si fa esplicita menzione della direttiva in oggetto e del nuovo Codice degli appalti.

A livello di *governance* locale, nei comparti comunali e provinciali, si è proceduto attraverso provvedimenti e bandi all'introduzione nel testo di articoli riguardanti clausole sociali in materia di appalti. Si segnala che nelle prassi amministrative emerge la tendenza a considerare le cooperative sociali di inserimento lavorativo alla stregua di laboratori protetti.

Dall'analisi del contesto nazionale emerge anche l'esperienza della Regione Emilia Romagna, in particolare l'esperienza in corso della Provincia di Bologna, che costituisce una

controtendenza rispetto al regime giuridico considerato: il sistema di accreditamento costituisce il dispositivo di attuazione delle riserve.

Uno dei dati più delicati è rappresentato dall'esigenza della auspicata riforma della legge 381 che costituisce il punto normativo di partenza per la cooperazione sociale di tipo B; in particolare all'articolo 5 viene prevista al comma 1 la possibilità di deroga alla disciplina in materia di contratti legittimando le convenzioni tra cooperative di tipo B e gli enti pubblici per quanto riguarda gli affidamenti sotto soglia comunitaria e al comma 4 l'inserimento di clausole sociali per quelli di importo superiore.

Una considerazione complessiva va posta in tali termini: Regioni e Comuni italiani che non hanno applicato la normativa scaturente dall'art. 52, di diretto impatto sulle cooperative di inserimento lavorativo e anche di non poche implicazioni sul nuovo ruolo delle imprese sociali (e di nuovi bacini di sviluppo) e sulla formulazione di un processo di integrazione sociale superando logiche meramente assistenzialistiche di laboratorio protetto, quale disciplina hanno intenzione di applicare per favorire l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti a rischio d'esclusione?

**Quadro sinottico dei corollari attuativi presenti nei principali istituti nazionali con implicazione sull'inserimento socio-lavorativo**

	<b>Rapporto tra PA e Terzo settore</b>	<b>Istituti previsti per l'inserimento lavorativo</b>	<b>Destinatari</b>	<b>Criteri di valutazione negli appalti</b>
L. 381/1991		Art. 5 c.1 (sotto soglia comunitaria) Convenzioni tra enti pubblici e cooperative c.2 (sopra soglia comunitaria) Clausole sociali	Art. 4 c.1 Persone svantaggiate	-
L. 68/1999	-	Art. 2 Collocamento mirato Art. 3 Assunzioni obbligatorie	Art. 1 Disabili	-
L. 328/2000	Art. 5 Principio di sussidiarietà Art. 6 Coprogettazione	-	Art. 1 Disabilità, disagio individuale e familiare	-
D.Lgs. 276/2003	-	-	Art. 2 Lavoratore svantaggiato ai sensi del regolamento (CE) n. 2204/2002 e L. 381/91	-
D.Lgs. 155/2006	-	-	Art. 2 Lavoratori svantaggiati e disabili ai sensi del regolamento (CE) n. 2204/2002	-
D.Lgs. 163/2006	-	Art. 52 Appalti riservati ai lavoratori protetti e programmi di lavoro protetti	Art. 52 Disabili	Art. 82 Minor prezzo Art. 83 Offerta economicamente più vantaggiosa

sezione 3  
formazione



# capitolo 1

## Partecipazione al sistema di istruzione e formazione professionale

### 1.1 Indicatori di partecipazione della popolazione alle attività del sistema educativo e formativo

L'analisi dei livelli di partecipazione della popolazione alle attività del sistema educativo e formativo, riferita alla Strategia di Lisbona, mostra che i paesi in grado di raggiungere, in tutto o in parte, gli obiettivi indicati sono quelli che partivano già nel 2000 con i migliori "fondamentali" mentre nessuno Stato membro in posizione svantaggiata in partenza è riuscito a sovvertire tale situazione (Tab. 1).

L'Italia nel 2000 registrava un complessivo ritardo anche se, l'intenso processo di scolarizzazione in atto dagli anni Novanta sta progressivamente modificando il quadro nel suo insieme così che la lettura dei risultati raggiunti dal nostro Paese evidenzia il coesistere di note positive e aspetti problematici. Tra le prime, pur ancora al di sotto della media europea, l'Italia ha raggiunto un tasso del 76,3% di giovani diplomati o qualificati nella fascia d'età da 20 a 24 anni, riducendo sensibilmente il divario con il dato medio europeo: da -7,2% del 2000 a -1,8% nel 2007.

Altro risultato confortante è l'incremento dei laureati in materie matematiche, scientifiche e tecnologiche, campo in cui l'Italia è uno dei Paesi che ha fatto registrare i migliori risultati.

Per contro, anche tenendo conto dei costanti progressi ottenuti nel corso degli anni, il tasso di abbandono scolastico e formativo dei giovani 18-24enni è ancora circa il doppio rispetto al 10% fissato a Lisbona. Un dato ancora più critico è rappresentato dalla bassa partecipazione della popolazione adulta alle attività di *lifelong learning*, che si mantiene su livelli lontani dai risultati sperati e per la quale non si vedono segnali di un'inversione di tendenza; il dato per il nostro Paese è ulteriormente problematico, a causa dei bassi livelli di qualificazione della popolazione 25-64enne nel suo insieme, inferiore di circa 20 punti percentuali rispetto al dato medio europeo, ed inferiore fino al 40% rispetto ai paesi con i migliori livelli di istruzione della popolazione adulta. Nello specifico, il quadro della partecipazione della popolazione italiana alle attività formative ed educative nelle diverse fasce di età è evidenziato dalla tabella 2.

**Tabella 1. Il contesto europeo in materia di istruzione e formazione attraverso la lettura di benchmarks ed indicatori strutturali**

Benchmarks ed Indicatori	Anni			
	2000		2007	
	UE 27	Italia	UE 27	Italia
Bassa capacità di lettura tra i 15enni (a)	21,3	18,9	24,1	26,4
Abbandono scolastico e formativo (b)	17,6	25,3	15,2	20,8
Conseguimento dell'istruzione secondaria superiore dei giovani (c)	76,6	69,4	77,9	75,5
Numero di laureati in discipline MST (d)	686.000	46.600	(+25,9)	(+70,7)
Percentuale di donne	30,8	36,6	31,2	37,1
Partecipazione degli adulti ad attività di LLL (e)	7,1	4,8	9,6	6,1
Tasso di istruzione secondaria superiore della popolazione 25-64enne (f)	64,4	45,2	70,0	51,3
Tasso di istruzione terziaria della popolazione 25-64enne (g)	19,4	9,6	22,9	12,9

(a) Percentuale di 15enni con difficoltà di lettura. Indagine triennale PISA. Entro il 2010: ridurre la percentuale almeno al 17% dei 15enni.

(b) Percentuale della popolazione 18-24enne in possesso al massimo della licenza media (Isced 2) che non partecipa ad alcuna attività di istruzione e formazione. Entro il 2010 non oltre il 10%.

(c) Percentuale della popolazione 20-24enne che ha completato con esito favorevole almeno il ciclo di scuola secondaria superiore o un equivalente percorso formativo (Isced 3). Il parametro è stato originariamente tarato sulla popolazione 22enne ma è misurato sulla più ampia classe di età 20-24enne per garantire la rappresentatività statistica poiché si tratta di un dato campionario. Entro il 2010 almeno l'85%.

(d) Numero di laureati in discipline matematiche, scientifiche e tecnologiche: incremento percentuale e riduzione dello squilibrio di genere. Entro il 2010: aumentare il numero di laureati in discipline MST del 15% rispetto al 2000 e contemporaneamente ridurre lo squilibrio di genere tra i laureati in questo tipo di materie.

(e) Percentuale della popolazione 25-64enne che ha partecipato ad attività di istruzione e formazione nelle 4 settimane precedenti la settimana di riferimento dell'indagine. Entro il 2010 almeno il 12,5%.

(f) Percentuale della popolazione 25-64enne che ha completato con esito favorevole almeno il ciclo di scuola secondaria superiore o un equivalente percorso formativo (Isced 3).

(g) Percentuale della popolazione che ha conseguito un titolo di istruzione terziaria (Isced 5-6).

\* Anno non rilevato dall'indagine Ocse/PISA.

Fonte: Commissione europea DGEAC, Eurostat, Crell, Ocse/PISA



**Tabella 2. Evoluzione degli indicatori di partecipazione alle attività educative e formative**

Indicatori	Anni			
	2000/01	2004/05	2005/06	2006/07
Licenziati di scuola media per 100 coetanei (a)	98,8	100,0	99,0	n.d.
Tasso di passaggio alla scuola secondaria superiore (b)	99,8	102,0	103,3	106,4
Tasso di scolarità scuola secondaria superiore (c)	86,3	92,2	92,4	92,5
Tasso di qualifica (d)	12,6	15,6	16,6	n.d.
Tasso di maturità (e)	72,4	76,6	78,0	76,5
Tasso di produttività scuola secondaria superiore (f)	67,4	70,4	70,4	68,6
Tasso di partecipazione alla f.p. iniziale (g)	3,9	3,5	3,3	4,3
Tasso di partecipazione alla f.p. post secondaria (h)	1,4	2,7	1,0	1,4
Forza lavoro in possesso di almeno un titolo Isced 3 (i)	52,0	58,0	59,2	60,0

(a) Licenziati in rapporto alla media della popolazione 13-15enne.

(b) Numero di iscritti non ripetenti al 1° anno di scuola secondaria superiore in rapporto al numero di quanti hanno conseguito la licenza di scuola media al termine del precedente anno scolastico.

(c) Frequentanti in totale su giovani 14-18enni.

(d) Percentuale di qualificati degli Istituti professionali di Stato in rapporto alla media della popolazione 16-17enne.

(e) Numero di maturi in rapporto alla media della popolazione 19-20enne.

(f) Numero di maturi - interni - in rapporto al numero degli iscritti al 1° anno di scuola secondaria superiore 5 anni prima.

(g) Iscritti in complesso ai corsi di primo livello sul totale dei giovani 14-18enni.

(h) Iscritti in complesso ai corsi di secondo livello e IFTS sul totale dei giovani 19-24enni.

(i) Popolazione di 15 anni e oltre.

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat, Ministero della Pubblica Istruzione ed Amministrazioni di Regioni e Province autonome

I dati mostrano una generalizzata consuetudine dei giovani a rimanere nel sistema scolastico dopo il conseguimento della licenza della scuola secondaria di primo grado, iscrivendosi almeno al primo anno di un indirizzo di scuola secondaria superiore o di un altro percorso previsto dalla normativa vigente<sup>1</sup>. Il tasso complessivo di scolarità secondaria superiore da diversi anni si attesta su valori superiori al 92% della popolazione compresa fra i 14 ed i 18 anni d'età. Questi notevoli risultati contrastano con la permanenza di un significativo problema di dispersione scolastica e formativa. Nell'anno scolastico 2006-2007<sup>2</sup>, il tasso di scolarità effettiva dei giovani tra i 15-18 anni è stato dell'84,1%, si nota che il dato è pari al 92,9% tra i 15enni per scendere al 73,7% tra i 18enni. In base ai dati elaborati dal Ministero dell'Istruzione, nel 2006-2007 l'1,6% degli studenti della scuola secondaria di secondo grado ha abbandonato precocemente il percorso scolastico, con un'incidenza maggiore (2,4%) tra gli iscritti al primo anno. Gli abbandoni sono inoltre più diffusi negli istituti professionali, in cui l'insuccesso complessivo è stato del 3,6% contro lo 0,2% dei licei, con un picco del 5,4% al primo anno, che rappresenta storicamente uno degli scogli più difficili da superare per gli studenti in difficoltà rispetto al proprio percorso di studi<sup>3</sup>. Nel 2006-2007 non è stato ammesso all'anno successivo il 14,2% degli studenti, dato che sale al 23,8% negli istituti professionali, con punte del 18,9% tra gli iscritti al primo anno e del 29,4% negli istituti professionali. Nel complesso, il 25,5% degli studenti italiani era in ritardo di almeno un anno rispetto al proprio percorso di studi, con punte attorno al 45% negli istituti professionali. Anche in caso di promozione, tuttavia, il quadro d'insieme testimonia percorsi scolastici accidentati e, infatti, nello stesso periodo, solo il 49,8% degli studenti è stato ammesso senza debiti formativi alla classe successiva. In virtù di queste evidenze, per ogni 100 studenti iscritti al primo anno di scuola secondaria di secondo grado, ne arrivano al diploma meno di 70: il tasso di produttività nel 2006-2007 è stato infatti pari al 68,6%. Ancora una volta il dato medio complessivo nasconde consistenti disparità: nei licei la percentuale è dell'81,7% e crolla al 50% negli istituti professionali. In valori assoluti hanno conseguito il diploma di scuola secondaria superiore circa 450.000 studenti, pari al 76,5% della media teorica della popolazione 19-20enne. Nell'anno formativo suddetto è cresciuta al 4,3% la percentuale della popolazione 14-18enne iscritta ad un corso di formazione professionale iniziale, mentre è pari all'1,4% la popolazione 19-24enne che ha frequentato un corso di formazione professionale post secondaria superiore. Il grado di qualificazione della popolazione continua a crescere e, nel 2007, la quota di forze di

<sup>1</sup> In particolare, da diversi anni, il tasso di passaggio alla scuola secondaria superiore segna valori superiori al 100%, poiché si iscrive al primo anno di scuola secondaria di secondo grado un numero maggiore di studenti di quanti al termine dell'anno scolastico precedente hanno concluso con successo il percorso di scuola secondaria di primo grado. Dietro a tale fenomeno possono esserci sia cause legate all'ingresso nel sistema scolastico di immigrati, sia il fenomeno del rientro nella scuola di persone di diverse età.

<sup>2</sup> Differente dal tasso di scolarità secondaria superiore, perché viene calcolato sull'iscrizione a scuola per singola età.

<sup>3</sup> Con tasso di abbandono ci si riferisce allo scarto tra frequentanti ad inizio di anno scolastico e frequentanti effettivi al termine dell'anno scolastico stesso.

lavoro in possesso di almeno un titolo di scuola secondaria superiore è arrivata per la prima volta al 60% del totale. Nell'ultimo biennio, dopo alcuni anni di espansione delle immatricolazioni, sembra invece tornare a scendere la percentuale dei giovani che scelgono di proseguire il proprio percorso di studi iscrivendosi all'università (Tab. 3).

**Tabella 3. Partecipazione al sistema universitario (val. %)**

Indicatori	Anni			
	2000/01	2005/06	2006/07	2007/08
Tasso di passaggio all'università (a)	63,9	74,3	68,6	72,3
Immatricolati per 100 coetanei (b)	43,8	56,2	53,0	55,4
Tasso di iscrizione all'università (c)	49,6	59,1	59,8	60,3
Laureati su popolazione 23enne (d)	2,5	24,7	28,1	n.d.
Laureati su popolazione 25enne (e)	23,1	20,2	19,0	n.d.
Forza di lavoro in possesso di un titolo universitario (f)	11,9	15,0	15,7	n.d.

(a) Numero di immatricolati per la prima volta nel sistema universitario in rapporto al numero di quanti hanno conseguito la maturità al termine del precedente anno scolastico.

(b) Immatricolati in complesso in rapporto alla media dei giovani 19-20enni.

(c) Numero complessivo di iscritti all'università in rapporto alla popolazione 19-23enne.

(d) Comprendono i corsi di laurea del I ciclo, i diplomi universitari e le scuole dirette a fini speciali.

(e) Comprendono i corsi di laurea biennale specialistici o magistrali, del vecchio ordinamento e i corsi di laurea specialistica a ciclo unico.

(f) Popolazione di 15 anni ed oltre.

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat e Mur

In parte il fenomeno può spiegarsi con un decremento del potenziale di attrattività dei percorsi triennali di laurea; si consideri che, negli scorsi anni, l'introduzione dell'offerta delle lauree triennali aveva portato a immatricolarsi all'università molti studenti ultraventunenni<sup>4</sup>, ovvero persone che non avevano proseguito (oppure avevano interrotto) gli studi una volta conseguito il diploma di scuola secondaria superiore a causa di percorsi ritenuti troppo lunghi. Altro fattore di allontanamento dall'università può essere legato alle difficoltà occupazionali dei giovani neolaureati, sia nel collocarsi sia nello svolgere un lavoro effettivamente confacente al proprio percorso di studi. Il grado di partecipazione alle attività del sistema universitario non è comunque trascurabile, se si considera che nel 2007-2008 il tasso di immatricolazioni per 100 coetanei 19-20enni

<sup>4</sup> Il cosiddetto fenomeno degli immatricolati "anziani" ha superato negli scorsi anni, dopo l'introduzione dei corsi di laurea triennali, la soglia del 25% delle immatricolazioni per anno accademico: un valore di molto superiore a quanto usualmente rilevato in precedenza.

era al 55,4% ed il complessivo tasso di iscrizione rispetto alla popolazione 19-23enne al 60,3%.

Un dato in sicura crescita è quello dell'incremento delle lauree triennali conseguite: nel 2007 sono state oltre 170.000, pari al 28,1% della popolazione 23enne; il grado di conseguimento delle lauree specialistiche è invece in diminuzione, ma ciò è dovuto alla progressiva contrazione del numero di lauree di vecchio ordinamento (dovuta ovviamente all'esaurimento dell'offerta) che ancora oggi non viene pareggiata dall'aumento, pure in atto, del conseguimento di lauree biennali specialistiche e di quelle specialistiche a ciclo unico. Un complessivo miglioramento della produttività del sistema universitario è fotografato dall'incremento della percentuale di forza di lavoro in possesso di un titolo universitario salito al 15,7% nel 2007. Si assiste dunque ad un generale anche se lento innalzamento del grado di qualificazione della popolazione e della forza di lavoro.

**Tabella 4. Evoluzione della composizione percentuale dei livelli di istruzione della popolazione italiana (a)**

<b>Indicatori</b>	<b>2001</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<i>Popolazione per titolo di studio</i>				
- senza titolo e con licenza elementare	30,9	27,7	26,6	25,9
- con licenza media	32,8	31,3	31,5	31,5
- con titolo di studio di s.s.s.	29,1	31,9	32,2	32,4
- con titolo di istruzione universitaria	7,2	9,1	9,7	10,2
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Forze di lavoro per titolo di studio</i>				
- senza titolo e con licenza elementare	12,0	8,7	7,9	7,3
- con licenza media	36,0	33,3	32,9	32,6
- con titolo di studio di s.s.s.	40,1	43,6	44,2	44,3
- con titolo di istruzione universitaria	11,9	14,4	15,0	15,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(a) *Popolazione di 15 anni e oltre.*

*Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat*

La tabella 4 mostra infatti i risultati del processo di scolarizzazione a tutti i livelli, ma anche gli insoddisfacenti complessivi livelli di qualificazione della popolazione adulta. Il sistema formativo italiano nel suo complesso sta dunque lavorando, tra le giovani generazioni, pressoché a pieno regime, almeno sino al termine della scuola secondaria di primo grado; nello stesso modo si è generalizzata la propensione dei giovani a intraprendere gli studi secondari superiori, anche se permangono ancora troppo alti i livelli di dispersione scolastica e formativa, pure tenendo in considerazione i significativi incrementi che hanno portato l'Italia in piena media Ocse per quanto riguarda il grado di istruzione secondaria superiore tra le giovani generazioni. Anche a livello universitario, nonostante i punti critici, sta aumentando la quota di quanti portano a compimento il proprio percorso di studi e tutto questo, nel suo insieme, innalza il complessivo grado di qualificazione della popolazione e della forza di lavoro. Il vero tasto dolente è rappresentato dai bassi livelli di qualificazione delle generazioni ultratrentacinquenni, cui si associa una scarsa propensione alla partecipazione ad attività educative e formative.

Sono quindi due i versanti su cui le politiche attive dovranno concentrarsi: su quello giovanile, per intensificare lo sforzo per combattere il fenomeno della dispersione, creando opportunità alternative di offerta formativa in grado di fornire un bagaglio professionale e di conoscenze da esercitare nella vita lavorativa e nel quadro della cittadinanza attiva; sul versante degli adulti, è necessario stimolare una domanda di formazione e istruzione in grado di innalzare un livello di qualificazione generalmente insoddisfacente e comunque lontano da quello degli altri paesi economicamente avanzati.

## 1.2 L'andamento nella scuola secondaria superiore

Nell'anno scolastico 2006-2007 il complesso degli iscritti alla scuola secondaria superiore ha raggiunto il numero di 2.729.010 unità (Tab. 5): ovvero, circa 37.000 studenti in più rispetto all'anno scolastico precedente (+1,4%), facendo segnare un incremento del 6,1% rispetto all'anno scolastico 2000-2001. Nella distribuzione della partecipazione scolastica per tipologia di istituto permane una quota maggioritaria di iscritti agli istituti tecnici (il 34,4% del totale); tuttavia, per l'anno considerato si conferma quel *trend* di contrazione progressiva dell'istruzione tecnica, anche se il fenomeno sembra diminuire leggermente di entità rispetto agli scorsi anni.

Di contro, prosegue l'incremento degli iscritti ai licei (+4,4%), a conferma di un processo di ri-orientamento delle scelte dei ragazzi e delle famiglie verso percorsi di istruzione "generalisti", che prelude al proseguimento verso l'università: la quota degli iscritti ai licei è ormai inferiore di un solo punto percentuale rispetto alla quota di iscritti agli istituti tecnici. Rispetto all'anno scolastico precedente riprende quota il numero del totale degli iscritti all'istruzione professionale (+0,7%) e soprattutto a quella magistrale<sup>5</sup> (+2,3%).

Per meglio comprendere i fenomeni, i dati sugli iscritti nella scuola secondaria superiore vanno letti insieme a quelli sulle iscrizioni al primo anno. Nell'anno scolastico 2006-2007 gli studenti iscritti al primo anno al netto delle ripetenze (ovvero gli studenti che per la prima volta accedono alla scuola secondaria superiore) sono 606.080, l'1,2% in più rispetto all'anno precedente (Tab. 6). Di questi, il 34,2% ha scelto di iscriversi al liceo e il 32,4% ad istituti tecnici: quindi al completamento della licenza media l'orientamento più diffuso è di rivolgersi all'istruzione liceale. Se i tecnici rimangono gli istituti con la quota maggiore di iscritti nel complesso (Tab. 5), ciò sta ad indicare che il "sorpasso" delle iscrizioni ai licei è avvenuto solo recentemente e fra qualche anno se ne vedranno pienamente gli effetti sulla partecipazione totale. Il 21,9% dei nuovi iscritti al primo anno si colloca nell'istruzione professionale, come nel precedente anno scolastico; anche per l'istruzione magistrale la quota percentuale di nuovi iscritti è pressoché simile a quella registrata nel 2005-2006.

---

<sup>5</sup> Comprende licei ed istituti psicopedagogici e dei servizi rivolti alla persona.

Tabella 5. Studenti iscritti alle scuole secondarie superiori, per tipo di istituto

Tipo di Istituto	Anni scolastici			Variazioni %	
	1990-91	2000-01	2005-06	2000-01/1990-91	2005-06/2000-01
<i>Valori assoluti</i>					
Ist. Professionali	541.705	535.980	553.958	-1,1	3,4
Ist. Tecnici	1.298.540	983.605	945.805	-24,3	-3,8
Licei	733.388	759.228	874.216	3,5	15,1
Istruzione Magistrale (a)	184.802	195.351	212.925	5,7	9
Istruzione Artistica (b)	97.893	96.345	104.809	-1,6	8,8
<b>Totale</b>	<b>2.856.328</b>	<b>2.570.509</b>	<b>2.691.713</b>	<b>-10</b>	<b>4,7</b>
<i>Composizione %</i>					
Ist. Professionali	19,0	20,9	20,6		20,4
Ist. Tecnici	45,5	38,3	35,1		34,4
Licei	25,7	29,5	32,5		33,4
Istruzione Magistrale (a)	6,5	7,6	7,9		8,0
Istruzione Artistica (b)	3,4	3,7	3,9		3,8
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>		<b>100,0</b>

(a) Licei ed istituti psicopedagogici e dei servizi rivolti alla persona.

(b) Istituti d'arte e licei artistici.

Fonte: Elaborazione Istat su dati Istat e Ministero Pubblica Istruzione

Tabella 6. Studenti iscritti al 1° anno nelle scuole secondarie superiori per tipo di istituto, al netto dei ripetenti

Tipo di Istituto	Anni scolastici				Variazioni %			
	1990-91	2000-01	2005-06	2006-07	2000-01/1990-91	2005-06/2000-01	2005-06/2004-05	2006-07/2005-06
<i>Valori assoluti</i>								
Ist. Professionali	149.528	140.540	131.005	132.583	-6	-6,8	0,4	1,2
Ist. Tecnici	277.049	198.823	195.428	196.191	-28,2	-1,7	-1,4	0,4
Licei	158.035	151.971	202.500	207.021	-3,8	33,2	3,2	2,2
Istruzione Magistrale (a)	46.853	40.945	46.705	47.794	-12,6	14,1	0,6	2,3
Istruzione Artistica (b)	24.930	22.270	23.011	22.491	-10,7	3,3	-2	-2,3
<b>Totale</b>	<b>656.395</b>	<b>554.549</b>	<b>598.649</b>	<b>606.080</b>	<b>-15,5</b>	<b>8</b>	<b>0,7</b>	<b>1,2</b>
<i>Composizione %</i>								
Ist. Professionali	22,8	25,3	21,9	21,9				
Ist. Tecnici	42,2	35,9	32,6	32,4				
Licei	24,1	27,4	33,8	34,2				
Istruz. Magistrale (a)	7,1	7,4	7,8	7,9				
Istruzione Artistica (b)	3,8	4,0	3,8	3,7				
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>				

(a) Licei ed Istituti psicopedagogici e dei servizi rivolti alla persona.

(b) Istituti d'arte e licei artistici.

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat e Ministero della Pubblica Istruzione



### 1.3 L'andamento nell'università

Nell'anno accademico (a.a.) 2007-2008 il numero degli immatricolati<sup>6</sup> all'università è stato di 325.348 unità, di cui 183.969 donne (56,5% del totale degli immatricolati). Rispetto all'a.a. precedente, la variazione del numero degli immatricolati è pari al +5,6%. Nel decennio la distribuzione delle immatricolazioni ha subito significativi cambiamenti dal momento che in questi anni il sistema universitario è stato attraversato da numerose riforme che hanno riguardato anche la tipologia dei corsi di laurea offerti. Pertanto le indicazioni degli ultimi due anni accademici non considerano più le tipologie dei "corsi di diploma" e delle "scuole dirette a fini speciali", mentre dall'a.a. 2006-2007 è stata introdotta la tipologia "laurea magistrale". La quota ampiamente maggioritaria di immatricolazioni (83,4%) per il 2007-2008 interessa i corsi di laurea di 1° livello, mentre nel precedente a.a. si era registrata una significativa contrazione delle immatricolazioni pari a -16,6 punti percentuali, solo in parte recuperata nell'ultimo anno accademico quando si è registrata una variazione del +5%. Nell'a.a. 2007-2008 sul totale di immatricolati ai corsi di laurea di 1° livello, pari a 271.571 unità, 149.809 sono donne (55,1%). Nella tabella 7 sono riportati gli immatricolati ai corsi di laurea di 1° livello per gruppi di corsi. Rispetto all'anno accademico 2006-2007, il gruppo scientifico presenta una variazione del numero degli immatricolati del 12,2%: si è passati, infatti, da 32.723 a 36.700 studenti. Anche i gruppi di ingegneria-architettura e statistico-economico presentano una *performance* positiva rispetto all'anno precedente: i primi aumentano di 5,1% e i secondi dell'11,2%. In diminuzione risultano, invece, le immatricolazioni ai corsi del gruppo medico (-10,6%), politico-sociale (-6,1%) e giuridico (-15,2%), compensato, quest'ultimo, dalle immatricolazioni ai nuovi corsi di laurea magistrale. Infine, nell'a.a. 2007-2008, il 25,4% degli immatricolati ha scelto un corso di laurea del gruppo letterario, linguistico e psico-pedagogico, facendo registrare un aumento del 9,2% di immatricolazioni rispetto all'anno precedente.

<sup>6</sup> Il numero totale degli immatricolati, nell'anno accademico 2007-2008 è dato dalla somma degli studenti immatricolati al corso di laurea del vecchio ordinamento, al corso di laurea di 1° livello, al corso di laurea specialistica a ciclo unico e al corso di laurea magistrale.

Tabella 7. Immatricolati ai corsi di laurea di 1° livello per gruppi di corsi (v.a. e val. %)

Gruppi di corso	Anno accademico												Var. % 2007-08/ 2006-07
	2001-02		2005-06		2006-07		2007-2008		2007-08/ 2006-07				
	v.a.	val %	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %			
Gruppo scientifico	30.001	10,4	32.830	10,9	32.723	12,7	36.700	13,5	36.700	13,5	12,2		
Gruppo medico	12.969	4,5	24.917	8,3	21.759	8,4	19.450	7,2	19.450	7,2	-10,6		
Gruppo ingegneria-architettura	43.792	15,1	43.421	14,4	44.222	17,1	46.484	17,1	46.484	17,1	5,1		
Gruppo agrario	5.448	1,9	6.141	2,0	5.827	2,3	6.022	2,2	6.022	2,2	3,3		
Gruppo statistico-economico	42.846	14,8	45.884	15,2	43.095	16,7	47.926	17,6	47.926	17,6	11,2		
Gruppo politico-sociale	43.830	15,1	40.963	13,6	36.256	14	34.037	12,5	34.037	12,5	-6,1		
Gruppo giuridico	34.417	11,9	35.745	11,8	6.185	2,4	5.243	1,9	5.243	1,9	-15,2		
Gruppo letterario, linguistico e psico-pedagogico	71.479	24,7	66.479	22	63.086	24,4	68.868	25,4	68.868	25,4	9,2		
Gruppo educazione fisica	4.109	1,4	4.839	1,6	5.022	1,9	6.548	2,4	6.548	2,4	30,4		
Gruppo difesa e sicurezza	856	0,3	464	0,2	409	0,2	293	0,1	293	0,1	-28,4		
<b>Totale</b>	<b>289.747</b>	<b>100,0</b>	<b>301.683</b>	<b>100,0</b>	<b>258.584</b>	<b>100,0</b>	<b>271.571</b>	<b>100,0</b>	<b>271.571</b>	<b>100,0</b>	<b>5,0</b>		

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Ministero dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica - Indagine sull'Istruzione Universitaria

Osservando la dinamica del totale degli iscritti alle diverse tipologie di corsi di laurea, nell'a.a. 2007-2008 risulta una nuova flessione (-0,6%).

Gli iscritti al diploma universitario ed alle scuole dirette a fini speciali, percorsi in esaurimento, rappresentano solamente lo 0,1% del totale degli iscritti; prosegue anche la *trend* di riduzione "naturale" degli iscritti ai corsi di laurea del vecchio ordinamento (-28,8%), sostituiti dai nuovi corsi di 1° e 2° livello, dalle lauree a ciclo unico e magistrali. Fra le nuove tipologie di percorso, gli iscritti ai corsi di laurea di 1° livello rappresentano il 63,2% della popolazione universitaria, con un leggero aumento (0,7%) rispetto all'anno accademico precedente. Si consolida l'aumento degli iscritti ai corsi di laurea specialistica (2° livello), sebbene in maniera rallentata rispetto alle variazioni degli anni precedenti: nel 2007-2008 la variazione di iscritti ai corsi rispetto al 2006-2007 è di 8,3 punti percentuale, mentre nel 2006-2007 la variazione rispetto al 2005-2006 è stata pari a 32 punti percentuale. Ancora, vanno aumentando le iscrizioni ai corsi di laurea specialistica a ciclo unico che passano da 128.007 studenti nel 2006-2007 a 137.677 studenti (+7,6%) e, soprattutto, quelle ai nuovi corsi di laurea magistrale, che superano le 100.000 unità e rappresentano il 5,6% del totale della popolazione universitaria.

Infine, 300.131 studenti hanno conseguito il diploma di laurea nell'anno solare 2007, 173.668 dei quali di 1° livello. Ovviamente, nel 2007, si riducono significativamente i titoli rilasciati in esito alle scuole dirette a fini speciali (-44,9%) così come il numero dei titoli di laurea rilasciati dai corsi del vecchio ordinamento: da 142.993 titoli conseguiti nel 2005, a 100.078 nel 2006, a 63.863 nel 2007.

Al contrario, le nuove tipologie di corsi presentano variazioni tutte positive nel numero di titoli rilasciati. I titoli relativi alla laurea di 1° livello nel 2007 segnano un incremento del 7,6%, che risulta più contenuto rispetto alle variazioni degli anni precedenti (16,7% nell'anno 2006 rispetto all'anno 2005 e 49,8% nell'anno 2005 rispetto al 2004); aumenta il conseguimento dei titoli relativi alla laurea specialistica a ciclo unico (+26,6%) ed alla laurea specialistica di 2° livello (+70,6%).

Nell'anno 2007, seppur con un'incidenza sul numero totale dei titoli conseguiti dello 0,2%, si rilevano per la prima volta 502 studenti che conseguono un diploma di laurea magistrale.

Tabella 8. Iscritti all'università per tipologia di corsi (v.a. e val. %)

Tipologia di corso	Anno accademico												Var. % 2007-08/ 2006-07
	2001-02		2005-06		2006-07		2007-2008		2007-08/ 2006-07				
	v.a	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %			
Diploma universitario/Sdfs	55.637	3,2	3.552	0,2	2.152	0,1	1.337	0,1	1.337	0,1	-37,9		
Laurea vecchio ordinamento	1.155.409	67,1	368.753	20,2	269.606	14,9	191.846	10,7	191.846	10,7	-28,8		
Laurea di base (1° livello)	476.291	27,7	1.172.851	64,3	1.129.561	62,4	1.137.626	63,2	1.137.626	63,2	0,7		
Laurea specialistica a ciclo unico	34.716	2	117.992	6,5	128.007	7,1	137.677	7,7	137.677	7,7	7,6		
Laurea specialistica (2° livello)	404	(a)	160.738	8,8	212.171	11,7	229.685	12,8	229.685	12,8	8,3		
Laurea magistrale			67.689	3,7	100.870	5,6	100.870	5,6	100.870	5,6	49		
<b>Totale</b>	<b>1.722.457</b>	<b>100</b>	<b>1.823.886</b>	<b>100</b>	<b>1.809.186</b>	<b>100</b>	<b>1.799.041</b>	<b>100</b>	<b>1.799.041</b>	<b>100</b>	<b>-0,6</b>		

(a) Valore non riconducibile ad un decimale: 0,023%.

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Ministero dell'Università e della Ricerca - Ufficio di Statistica - Indagine sull'Istruzione Universitaria

## 1.4 Dinamica dell'offerta del sistema di formazione professionale regionale

Al fine di delineare un quadro conoscitivo che evidenzi la ricchezza e la complessità delle configurazioni delle offerte formative regionali si rende necessaria la costruzione di un sistema informativo statistico della formazione professionale; allo stato attuale, infatti, i *database* regionali dedicati all'offerta formativa sono organizzati con modalità di archiviazione delle informazioni tra loro molto diversificate, tanto da non consentire una lettura approfondita e comparata dei fenomeni osservati.

Per tale ragione l'Isfol sta realizzando, in collaborazione con le Regioni e nell'ambito del PON del Ministero del Lavoro, il progetto Sistaf (Sistema informativo statistico sulla formazione professionale regionale) che intende rispondere alla esigenza di disporre a livello nazionale di un sistema permanente e strutturato di rilevazione, archiviazione ed elaborazione dei dati relativi alle attività di formazione professionale regionale, basato su archivi di microdati relativi a corsi, allievi e sedi, articolato in un *set* minimo di variabili individuato e condiviso con le Regioni.

Nel corso della precedente programmazione il progetto - per la cui realizzazione sono stati istituiti un Tavolo tecnico e una Cabina di Regia - è stato avviato sperimentalmente grazie alla collaborazione di alcune Regioni pilota (Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Puglia e Sicilia); i risultati positivi della sperimentazione consentono di ipotizzare una prosecuzione del progetto e una progressiva estensione del *data model* e delle modalità di acquisizione dei dati in tutte le altre realtà regionali.

Passando ad esaminare l'andamento dei dati sulle attività formative delle Regioni<sup>7</sup>, gli ultimi anni hanno visto significative oscillazioni in relazione al numero dei corsi (Tab. 9) e degli allievi (Tab. 10).

Notevole - e per certo versi inatteso - il fatto che nell'anno 2006/2007 il numero di allievi abbia raggiunto il suo massimo storico (superano i 986.000), un segnale senz'altro positivo della maggiore capacità di diffusione delle attività formative. Per contro la diminuzione, rispetto agli anni precedenti, dei corsi effettuati (quasi 48.500) sembra rimandare più alla progressiva diffusione dello strumento della formazione a domanda individuale (finanziata e gestita attraverso *voucher* o altri meccanismi simili) che non a una contrazione del volume complessivo dell'attività. Il rimarchevole risultato in termini di allievi formati si conferma se si ragiona considerando il volume complessivo del servizio erogato. Pur non disponendo di indicatori sintetici che ne misurino l'andamento<sup>8</sup> è infatti evidente come, rispetto agli anni precedenti (Tab. 11), conoscano un discreto incremento quei segmenti formativi i cui percorsi prevedono normalmente un numero consistente di ore (formazione iniziale di primo e secondo livello), per categorie svantaggiate.

<sup>7</sup> Rilevazione svolta dall'Isfol per conto del Ministero del Lavoro in base all'art. 20 della L. 845/1978.

<sup>8</sup> L'indice più interessante a tal proposito dovrebbe essere rappresentato dal numero di ore/allievo, vale a dire il numero di ore di formazione erogate per ciascun allievo che partecipi alle attività formative. L'avvio del Sistaf permetterà il calcolo sistematico di questo indice.

Tabella 9. Corsi per tipologia e Regione, a.f. 2006-2007 (v.a.)

Regioni	1° livello o di base nell'obbligo formativo (a)	2° livello e lfts (b)	Disoccupati	Apprendisti	Occupati	Formazione permanente	Sogg. a rischio esclusione (c)	Altri	Totale	Attività formative finanziate con i Fondi comunitari (%)
Piemonte	1.065	936	535	2.517	7.607	0	610	39	13.309	54,1
Valle d'Aosta(d)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	1.504	2.039	-	715	39	0	534	6	4.837	32,1
Prov. aut. Trento	198	72	51	285	0	0	39	146	791	-
Prov. aut. Bolzano	185	65	5	138	1.103	0	28	74	1.598	7,1
Veneto	827	969	210	0	3.522	0	139	264	5.931	38,3
Friuli-Venezia Giulia	219	722	479	(8.505)(e)	1.642	530	308	49	13.949	87,3
Liguria	107	2	326	233	681	0	25	106	1.480	73,1
Emilia Romagna	349	433	301	3	1.531	136	334	8	3.095	77,2
Toscana	201	512	44	18	2.501	885	307	45	4.513	80,2
Umbria	64	111	6	41	174	19	71	0	486	84,0
Marche	21	106	26	112	85	103	32	127	612	63,1
Lazio	473	55	138	20	133	0	67	2	888	64,1
Abruzzo	59	54	43	0	8	12	22	0	198	93,4
Molise	3	68	0	0	0	0	0	0	71	100,0



Regioni	1° livello o di base nell'obbligo formativo (a)	2° livello e Ifts (b)	Disoccupati	Apprendisti	Occupati	Formazione permanente	Sogg. a rischio esclusione (c)	Altri	Totale	Attività formative finanziate con i Fondi comunitari (%)
Campania	17	94	41	0	5	0	18	0	175	100,0
Puglia	228	1.307	385	0	270	0	260	0	2.450	89,2
Basilicata	26	61	90	31	195	0	29	0	432	81,3
Calabria (d)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sicilia	1.220	297	205	46	383	136	127	20	2.434	59,3
Sardegna	451	50	0	65	627	0	30	0	1.223	94,7
Nord	4.454	5.238	1.907	3.891	16.125	666	2.017	692	34.990	51,6
Centro	759	784	214	191	2.893	1.007	477	174	6.499	76,7
Sud	2.004	1.931	764	142	1.488	148	486	20	6.983	79,7
<b>Totale</b>	<b>7.217</b>	<b>7.953</b>	<b>2.885</b>	<b>4.224</b>	<b>20.506</b>	<b>1.821</b>	<b>2.980</b>	<b>886</b>	<b>48.472</b>	<b>59,0</b>

(a) Formazione rivolta ai giovani in uscita dalla scuola dell'obbligo (I, II, III annualità).

(b) Formazione rivolta ad allievi diplomati, laureati e con qualifiche professionali. Comprende il raccordo formazione-istruzione.

(c) Comprende anche la formazione per la promozione dell'occupazione femminile e per i lavoratori in mobilità.

(d) Dati non disponibili.

(e) Si tratta di percorsi individuali non conteggiati nei totali di riga e colonna.

In alcuni casi, un valore molto basso o zero, corrisponde nella tabella allievi a valori elevati, si tratta di percorsi individuali finanziati con voucher che quindi non vengono riportati numericamente in questa tabella.

Fonte: Elaborazione Istat su dati regionali

Tabella 10. Allievi iscritti per tipologia di corso e Regione, a.f. 2006-2007 (v.a.)

Regioni	1° livello o di base nell'obbligo formativo (a)	2° livello e lfts (b)	Disoccupati	Apprendisti	Occupati	Formazione permanente	Sogg. a rischio esclusione (c)	Altri	Totale
Piemonte	16.892	15.534	2.828	22.941	55.356	0	4.899	439	118.889
Valle d'Aosta(d)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lombardia	30.283	63.265	-	14.701	66.357	0	22.437	101	197.144
Prov. aut. Trento	3.514	542	467	2.155	0	0	203	3.214	10.095
Prov. aut. Bolzano	4.847	1.529	86	4.145	18.491	0	395	1.257	30.750
Veneto	14.935	16.115	4.777	9.165	53.392	0	4.930	4.008	107.322
Friuli-Venezia Giulia	4.663	8.767	1.660	14.283	15.183	8.961	7.035	742	61.294
Liguria	1.902	35	6.315	3.832	7.436	0	1.148	1.563	22.231
Emilia Romagna	10.517	13.656	5.175	31.516	119.737	7.608	6.659	449	195.317
Toscana	3.353	9.385	866	5.115	31.128	11.326	3.453	779	65.405
Umbria	882	1.080	27	821	6.143	735	3.066	0	12.754
Marche	292	1.611	419	3.497	1.892	3.013	402	1.746	12.872
Lazio	8.049	610	2.811	253	2.418	0	975	0	15.116
Abruzzo	1.088	1.191	646	893	101	206	229	0	4.354
Molise	49	938	0	0	0	0	0	0	987





Regioni	1° livello o di base nell'obbligo formativo (a)	2° livello e Ifts (b)	Disoccupati	Apprendisti	Occupati	Formazione permanente	Sogg. a rischio esclusione (c)	Altri	Totale
Campania	255	1.494	617	0	0	0	270	0	2.636
Puglia	4.010	26.138	6.930	2.714	23.194	0	4.496	0	67.482
Basilicata	332	887	1.648	407	3.398	0	863	0	7.535
Calabria (d)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sicilia	16.820	5.652	3.016	231	7.124	1.518	1.739	253	36.353
Sardegna	5.264	841	0	921	10.258	0	376	0	17.660
Nord	87.553	119.443	21.308	102.738	335.952	16.569	47.706	11.773	743.042
Centro	12.576	12.686	4.123	9.686	41.581	15.074	7.896	2.525	106.147
Sud	27.818	37.141	12.857	5.166	44.075	1.724	7.973	253	137.007
<b>Totale</b>	<b>127.947</b>	<b>169.270</b>	<b>38.228</b>	<b>117.590</b>	<b>421.608</b>	<b>33.367</b>	<b>63.575</b>	<b>14.551</b>	<b>986.196</b>

(a) Formazione rivolta ai giovani in uscita dalla scuola dell'obbligo (I, II, III annualità).

(b) Formazione rivolta ad allievi diplomati, laureati e con qualifiche professionali. Comprende il raccordo formazione-istruzione.

(c) Comprende anche la formazione per la promozione dell'occupazione femminile e per i lavoratori in mobilità.

(d) Dati non disponibili.

Fonte: Elaborazione Istat su dati regionali

Tabella 11. Allievi per tipologia formativa e ripartizione territoriale (v.a.)

Tipologia	Nord			Centro			Sud			Totale		
	2004/05	2005/06	2006/07	2004/05	2005/06	2006/07	2004/05	2005/06	2006/07	2004/05	2005/06	2006/07
1° livello o di base	68.520	80.748	87.553	14.308	23.596	12.576	18.333	21.157	27.818	101.161	125.501	127.947
2° livello	95.108	57.912	119.443	21.069	17.517	12.686	52.236	13.527	37.141	168.413	88.956	169.270
Disoccupati	35.795	19.199	21.308	9.194	3.436	4.123	9.522	26.247	12.857	54.511	48.882	38.288
Occupati (a)	425.646	258.825	438.690	45.070	45.220	51.267	36.005	28.273	49.241	506.721	332.318	539.198
Sogg. a rischio di esclusione	51.345	15.593	47.706	29.476	12.023	7.896	1.964	10.591	7.973	82.785	38.207	63.575
Altri (b)	7.190	44.281	28.342	394	16.444	17.599	0	2.583	1.977	7.584	63.308	47.918
<b>Totale</b>	<b>683.604</b>	<b>476.558</b>	<b>743.042</b>	<b>119.511</b>	<b>118.236</b>	<b>106.147</b>	<b>118.060</b>	<b>102.378</b>	<b>137.007</b>	<b>921.175</b>	<b>697.172</b>	<b>986.196</b>

(a) Compresi gli apprendisti.

(b) Comprende la formazione permanente e, limitatamente al 2005/06, anche i voucher.

Fonte: Elaborazione Isfol su dati regionali

Sempre considerando gli andamenti degli ultimi anni, si nota con chiarezza una sensibile contrazione dell'offerta nell'a.f. 2005-2006. L'anno in analisi (2006-2007) presenta viceversa un ampliamento sensibile anche rispetto all'anno ancora precedente (2004-2005), che riguarda quasi tutte le filiere, salvo la formazione per disoccupati e quella per fasce deboli.

La sensibile contrazione delle attività formative nell'anno 2005/2006 è probabilmente ascrivibile a fenomeni legati alla fine del periodo di programmazione dei fondi strutturali 2000/2006<sup>9</sup> e anche a contingenze politico-istituzionali (riorganizzazione degli uffici, avvicendamenti di dirigenti, rallentamenti di tipo procedurale e amministrativo ecc.).

Quanto alla distribuzione territoriale di allievi e corsi, si nota come l'offerta formativa si localizzi prevalentemente nella parte settentrionale del Paese: il Nord realizza più del doppio dei corsi del resto d'Italia e raggiunge il triplo degli allievi quasi in tutti i segmenti del sistema. È una situazione nota, che si ripete negli anni, ma gli incrementi di quest'ultimo anno formativo rispetto alla quota di attività svolta al Nord rappresentano il valore massimo della serie storica.

Serie storica che ci fornisce un altro elemento di riflessione circa la situazione dei vari comparti territoriali: mentre il Nord e il Sud registrano entrambi una ripresa significativa rispetto ai due anni precedenti, il Centro non riesce a tornare sui livelli raggiunti nel 2004-2005, ma perde ulteriormente terreno.

L'esame delle varie filiere della formazione professionale mostra come la formazione destinata ad adulti occupati raccolga il maggior numero di allievi (poco più di 539.000 unità). La formazione di secondo livello (che comprende anche l'IFTS - Istruzione e Formazione Tecnica Superiore) è il secondo segmento per numero di allievi (quasi 170.000), seguita dalla formazione di primo livello (circa 128.000). L'incremento della partecipazione dei giovani allievi ai percorsi di formazione iniziale - già documentato dagli specifici monitoraggi dell'Isfol riportati in questo *Rapporto* - è confermata dunque dai risultati di questa rilevazione. Un *trend* positivo che inizia con la sperimentazione dei percorsi triennali e che conferma nel tempo la capacità di rispondere alle esigenze di prima qualificazione di quote significative di giovani in età di obbligo di istruzione e di diritto-dovere. La quota di attività finanziata con le risorse comunitarie rappresenta, nella media nazionale, poco più del 50% del totale. Il dato sintetico nasconde profonde differenze a livello regionale. Tre Regioni del Nord (Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia) realizzano più del 60% delle attività formative con risorse proprie; di contro, in Piemonte la quota di attività finanziate con risorse FSE è del 54,1%, in Emilia Romagna del 71% e in Liguria è pari al 77%. Sui valori di queste ultime Regioni si assestano anche quelle del Centro. Le Regioni del Sud, com'è da attendersi, finanziano con il FSE una quota assai più alta di attività. Fa eccezione la Sicilia, che con il suo 59,3% determina l'assestarsi della media della ripartizione geografica su livelli poco superiori a quelli del Centro.

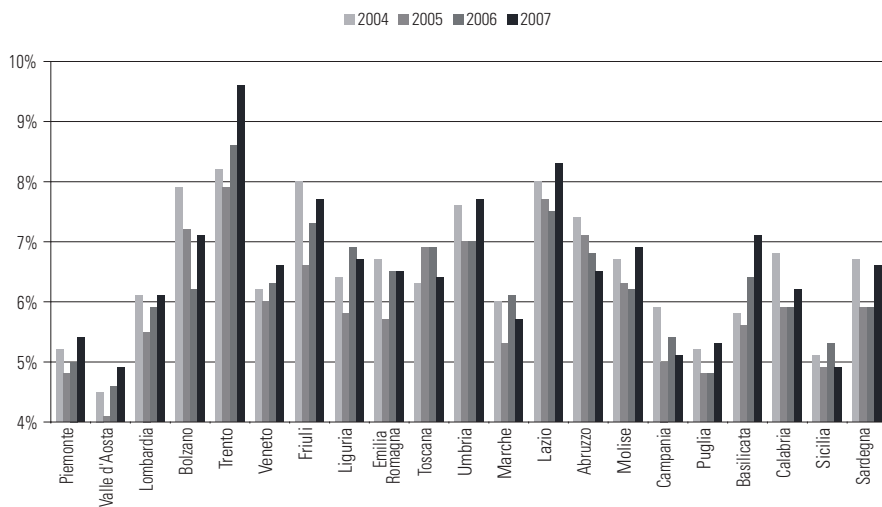
<sup>9</sup> Come d'altra parte già è successo nell'anno formativo 1999/2000, penultimo del precedente periodo programmatico.

Nell'a.f. 2006-2007, il 4% della forza lavoro nazionale è stato coinvolto dalla formazione professionale regionale; il dato è in aumento rispetto all'anno precedente, registrando un incremento di 1,2 punti percentuali. Com'è ovvio, la già notata disparità territoriale si incrementa anche in riferimento alla copertura del bacino d'utenza: se nel Nord ha avuto accesso alla formazione professionale il 6% delle forze di lavoro, nel Centro questo dato è del 2,1%, mentre nel Sud si scende all'1,9%. Sono state individuate, infine, due categorie di allievi in relazione alle quali si registrano gradi di copertura del bacino di utenza potenziale molto diversi. Nella formazione regionale destinata ad adulti occupati viene formato il 2,1% dell'utenza potenziale; nella formazione diretta ad adulti disoccupati la percentuale di iscritti rappresenta l'11,3% del bacino potenziale.

## 1.5 La partecipazione degli adulti ad attività di *lifelong learning*

Come già rilevato, i dati sull'istruzione e qualificazione della popolazione adulta italiana mostrano un *gap* significativo del nostro Paese rispetto al noto obiettivo europeo del 12,5% di partecipazione della popolazione adulta in età lavorativa. Analizzando infatti il *trend* degli ultimi dati Istat rilevati sulle forze di lavoro, si evince come in Italia la partecipazione della popolazione adulta ad attività di istruzione e formazione sia stata nel 2004 del 6,3%, per decrescere nel 2005 al 5,8%, risalire poi nel 2006 al 6,1%, e attestarsi complessivamente nel 2007 sul 6,2%, con una differenza di genere nella partecipazione che vede un tasso del 6,6% di partecipazione femminile a fronte di un 5,9% di popolazione maschile 25-64enne. Le problematiche sono ben note, ma non ancora risolte: scarsa partecipazione soprattutto nelle fasce di età più elevate; basso livello di scolarità degli adulti e forte legame tra partecipazione e titoli di studio medio-alti posseduti; presenza di una molteplicità di soggetti pubblici e privati che offrono, in modo poco coordinato, corsi per attività in maggioranza dedicate alla domanda esplicita; carenza di supporti orientativi per la popolazione. Accanto al dato nazionale, risulta particolarmente interessante analizzare l'andamento della partecipazione degli adulti ad attività di *lifelong learning* (LLL) nelle diverse Regioni italiane, a partire dall'analisi quali-quantitativa realizzata dall'Isfol con la ricerca *La formazione permanente nelle Regioni. Approfondimenti sull'offerta e la partecipazione*. Nelle Regioni italiane il tasso di partecipazione ad attività di LLL degli adulti di età compresa tra i 25 ed i 64 anni viene riportato nella figura 1. La situazione nel 2007 è alquanto diversificata e vede il Lazio, le Province autonome di Bolzano e Trento, il Friuli Venezia Giulia e l'Umbria registrare tassi di partecipazione molto più elevati della media nazionale (rispettivamente del 8,3%, 7,1%, 9,6%, 7,7% e 7,7%) e Regioni come la Valle d'Aosta e la Sicilia ben al di sotto della stessa (entrambe 4,9% nello stesso anno).

**Figura 1. Andamento della partecipazione ad attività di LLL per Regione, fascia d'età 25-64 anni, 2004-2007**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat - Forze di Lavoro

Nel Nord, già nel 2004, la Provincia autonoma di Trento ed il Friuli Venezia Giulia avevano registrato un tasso di partecipazione ben più alto - l'8,2% e l'8,0%, - rispetto alla media italiana del 6,3%, mentre la Valle d'Aosta aveva visto la partecipazione di solo il 4,5% ad attività di LLL. Nel Centro, il Lazio (8,0%) figurava tra le Regioni con il più elevato tasso di partecipazione insieme all'Umbria (7,6%).

**Tabella 12. Tasso di partecipazione ad attività di LLL per fascia d'età e per Regione, 2007 (val. %)**

Regioni	Classi d'età				Totale
	25-34	35-44	45-54	55-64	
Piemonte	11,8	4,3	3,9	2,0	5,4
Valle d'Aosta	9,4	4,9	4,4	0,7	4,9
Lombardia	11,0	5,6	4,9	2,4	6,1
Bolzano	12,6	6,5	6,6	1,8	7,1
Trento	15,1	10,4	8,0	4,1	9,6
Veneto	11,5	6,4	4,9	3,0	6,6
Friuli Venezia Giulia	13,6	7,6	6,8	3,3	7,7
Liguria	12,6	6,1	5,6	3,3	6,7
Emilia Romagna	12,5	5,5	5,2	2,3	6,5
Toscana	12,8	6,0	4,8	2,1	6,4
Umbria	14,2	7,4	5,7	3,1	7,7
Marche	12,6	5,2	3,0	1,7	5,7
Lazio	16,5	7,4	5,8	2,9	8,3
Abruzzo	15,7	5,0	3,4	1,3	6,5
Molise	18,3	4,2	2,9	1,6	6,9
Campania	12,6	3,4	2,0	1,2	5,1
Puglia	12,6	3,2	2,8	1,6	5,3
Basilicata	17,4	5,1	3,0	2,0	7,1
Calabria	15,1	4,4	2,6	1,3	6,2
Sicilia	12,2	3,4	2,2	0,8	4,9
Sardegna	14,2	5,2	4,3	2,0	6,6
<b>Totale</b>	<b>12,9</b>	<b>5,3</b>	<b>4,2</b>	<b>2,1</b>	<b>6,2</b>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat - Forze di Lavoro

La fascia d'età che vede un maggiore coinvolgimento della popolazione in attività di formazione permanente si conferma quella dei "giovani adulti", cioè la fascia dei 25-34enni, rispetto alla quale sono soprattutto le Regioni del Sud (Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria, Sardegna) che presentano un tasso di partecipazione superiore a quello medio nazionale del 12,9%. Nelle Regioni del Nord, solo la Provincia autonoma di Trento e il Friuli Venezia Giulia presentano un tasso di partecipazione superiore alla media nazionale, mentre nel Centro l'Umbria ed il Lazio, per la stessa fascia d'età, presentano un tasso di partecipazione alquanto più elevato di quello medio.

Se si considera poi la fascia d'età 35-44enne, ancora la Provincia autonoma di Trento vede una partecipazione quasi doppia rispetto alla media nazionale (10,4% a fronte di 5,3%); e ciò si verifica anche per la fascia 45-54enne (8% rispetto a 4,2%). Per quanto riguarda la partecipazione per sesso, il tasso di partecipazione femminile nel triennio 2004-2006 ha subito un rallentamento della *performance* a partire dal 2005, passando da un valore medio nazionale di 6,7 punti percentuali a 6,2 punti percentuali. Il 2006 ha visto una ripresa della partecipazione alle attività di circa 3 punti percentuali (6,5%), che si è poi confermata nel 2007 (6,6%).

**Tabella 13. Tasso di partecipazione femminile ad attività di LLL per fascia d'età e per Regione, 2007 (val. %)**

Regioni	Classi d'età				Totale
	25-34	35-44	45-54	55-64	
Piemonte	12,1	5,0	4,0	2,3	5,7
Valle d'Aosta	9,9	4,7	5,0	0,7	5,1
Lombardia	11,6	6,1	4,8	2,5	6,3
Bolzano	14,4	6,9	7,0	1,8	7,8
Trento	16,8	11,5	8,8	4,7	10,6
Veneto	13,1	6,7	5,7	2,7	7,2
Friuli Venezia Giulia	12,6	8,3	7,1	2,4	7,5
Liguria	14,1	6,4	6,6	3,4	7,3
Emilia Romagna	15,0	6,6	5,3	2,2	7,3
Toscana	14,3	6,4	4,9	2,3	6,9
Umbria	16,3	8,6	6,4	2,8	8,6
Marche	14,3	5,1	2,9	1,2	5,9
Lazio	18,4	8,4	6,0	2,6	9,0
Abruzzo	19,3	5,7	2,7	1,4	7,4
Molise	22,3	3,7	2,7	0,9	7,5
Campania	13,3	3,0	1,7	0,9	5,0
Puglia	13,7	3,7	2,5	1,2	5,5
Basilicata	20,4	4,8	2,6	1,8	7,6
Calabria	15,9	4,6	2,2	1,0	6,3
Sicilia	12,8	3,6	2,0	0,6	5,0
Sardegna	16,1	5,5	5,1	2,3	7,4
<b>Totale nazionale</b>	<b>14,1</b>	<b>5,7</b>	<b>4,2</b>	<b>2,0</b>	<b>6,6</b>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat - Forze di Lavoro



Se si analizza il tasso di partecipazione delle donne alle attività di formazione permanente nel 2004-2007 per Regione, nel Nord la Provincia autonoma di Bolzano e la Provincia autonoma di Trento hanno visto una partecipazione femminile molto superiore alla media nazionale: partendo infatti dal 2004, Bolzano ha registrato un tasso di partecipazione dell'8,8% e Trento del 9%, livello che si è mantenuto elevato anche negli anni 2005, 2006 e 2007; Piemonte e Valle d'Aosta, al contrario, hanno registrato un tasso di partecipazione inferiore alla media femminile nazionale. Nel Centro, il Lazio ha presentato una *performance* superiore alla media femminile nazionale che si è mantenuta costante nel quadriennio considerato (8,1% nel 2004, 7,9% nel 2005, 8,2% nel 2006 e 9% nel 2007). In generale, si può dire che le Regioni del Centro hanno mantenuto livelli mediamente centrati sul valore medio nazionale.

Nel Sud, Campania, Puglia e Sicilia presentano tassi più bassi di partecipazione dei valori medi nel 2004-2007; le altre Regioni hanno mantenuto un andamento in linea, anzi leggermente maggiori di quello medio femminile nazionale.

Nel quadriennio 2004-2007 la partecipazione maschile è stata inferiore rispetto a quella femminile di circa 0,8 punti percentuali, con un tasso del 5,9% nel 2004, 5,4% nel 2005, 5,7% nel 2006. Nel 2007 il tasso si è riportato al livello del 2004, attestandosi su una media nazionale del 5,9%; la tabella 14 offre un quadro di tale partecipazione riferito a tutte le singole regioni e per fascia d'età.

**Tabella 14. Tasso di partecipazione maschile ad attività di LLL per fascia d'età e per Regione, 2007 (val. %)**

Regioni	Classi d'età				Totale
	25-34	35-44	45-54	55-64	
Piemonte	11,5	3,6	3,9	1,7	5,1
Valle d'Aosta	8,9	5,0	3,7	0,7	4,7
Lombardia	10,5	5,2	5,0	2,3	5,9
Bolzano	10,9	6,0	6,3	1,8	6,5
Trento	13,5	9,4	7,2	3,4	8,6
Veneto	9,9	6,2	4,0	3,3	6,0
Friuli Venezia Giulia	14,6	6,9	6,4	4,3	8,0
Liguria	11,1	5,8	4,6	3,1	6,0
Emilia Romagna	10,1	4,5	5,1	2,4	5,6
Toscana	11,2	5,6	4,6	1,8	5,9
Umbria	12,2	6,2	5,1	3,3	6,8
Marche	11,0	5,3	3,1	2,1	5,5
Lazio	14,6	6,3	5,5	3,1	7,6



Regioni	Classi d'età				Totale
	25-34	35-44	45-54	55-64	
Abruzzo	12,2	4,4	4,1	1,2	5,6
Molise	14,5	4,7	3,0	2,4	6,3
Campania	11,9	3,8	2,4	1,5	5,3
Puglia	11,5	2,7	3,0	2,0	5,0
Basilicata	14,5	5,3	3,3	2,1	6,6
Calabria	14,4	4,2	3,0	1,6	6,1
Sicilia	11,6	3,3	2,5	1,0	4,9
Sardegna	12,5	5,0	3,6	1,8	5,9
<b>Totale nazionale</b>	<b>11,7</b>	<b>4,9</b>	<b>4,1</b>	<b>2,2</b>	<b>5,9</b>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat - Forze di Lavoro

In questo quadro complesso e, come si è visto, piuttosto critico, sembra opportuno indirizzare gli interventi innanzitutto verso l'adozione di politiche miranti a:

- accrescere la domanda di formazione e la capacità di investimento di tutti gli attori coinvolti nel LLL
- ridefinire il ruolo dello Stato rispetto all'iniziativa dei cittadini e delle imprese
- riallocare la spesa pubblica per l'apprendimento permanente, anche attraverso la creazione di nuove infrastrutture e servizi.

Inoltre, sarebbe opportuno favorire e sostenere lo sviluppo di *partnership* interne alle istituzioni (tra i Ministeri e tra i diversi livelli nazionale, regionale, locale) ed esterne (tra Stato, organismi di formazione e Parti sociali). Ambedue queste prospettive si inquadrano pienamente nella costruzione di un vero e proprio sistema nazionale in grado di superare le criticità finora riscontrate in materia.

### Il Catalogo Alta formazione e il ruolo dell'offerta universitaria

Il Catalogo Interregionale di Alta formazione, avviato nel 2008, rappresenta un'evoluzione interessante della formazione a domanda individuale, ponendosi come strumento integrato di LLL, principalmente rivolto ad un *target* di cittadini con un livello di istruzione medio-alto. La sua realizzazione è stata avviata a partire dal Protocollo d'intesa del 2006 tra il Ministero del Lavoro e la Regione Veneto, capofila del progetto, cui hanno aderito le Province autonome di Trento e Bolzano, le Regioni Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e, in una fase successiva, Sicilia. Il protocollo prevedeva un finanziamento di 1,8 milioni di euro da parte del Ministero finalizzato alla creazione del catalogo e dei relativi servizi, in particolare di un sito web ([www.altaformazioneinrete.it](http://www.altaformazioneinrete.it)).

La sperimentazione valorizza l'esperienza dei *voucher* formativi individuali i cui elementi di forza riguardano:

- la proposta di percorsi professionalizzanti e di elevata specializzazione finanziabili attraverso *voucher*, il cui importo è estremamente variabile e commisurato alla durata e alla complessità della tematica
- l'obbligo di compartecipazione da parte del beneficiario (almeno il 20% dell'importo), con una funzione di responsabilizzazione da parte del partecipante
- la presenza di un'offerta qualificata con accesso a corsi di specializzazione, professionalizzazione, riqualificazione, master universitari e non universitari.

L'iniziativa è basata sulla compresenza di due tipologie di integrazione: una su base territoriale, per la quale le amministrazioni partecipanti riconoscono reciprocamente i corsi presenti nel catalogo favorendo la mobilità territoriale dei beneficiari; l'altra relativa alle politiche di finanziamento dei *voucher* che prevedono risorse FSE (relative sia alla formazione permanente che continua), L. 236/1993, L. 53/2000 e regionali in relazione alle disponibilità e alle strategie, di volta in volta, determinate dalle singole amministrazioni.

L'offerta più ricca è relativa ai corsi di specializzazione, professionalizzazione, riqualificazione; i costi delle iniziative possono variare dai 2.000 euro per corsi di lingua, soprattutto di base, a valori massimi che raggiungono anche gli 8.000 euro, per le iniziative specialistiche e con l'impiego di nuove tecnologie; gli organismi formativi sono rappresentati prevalentemente da strutture private, organizzate in forma di società di capitali, di studi professionali associati, società cooperative e strutture espressione anche di organizzazioni provenienti dalla cultura cattolica. Le attività formative sembrano prevalentemente organizzate in forma tradizionale attraverso il ricorso prevalente all'aula con l'ausilio di strumenti di supporto.

Più ridotta, invece, l'offerta relativa ai 60 master universitari, presenti al momento solo nelle Regioni Lazio ed Emilia Romagna. Gli atenei e/o loro consorzi risultano essere i principali gestori delle iniziative. Tra gli organismi che gestiscono i master sono presenti, inoltre, consorzi tra imprese private aderenti ad associazioni di categoria organizzati sotto forma di *Business School*, oppure di scuole di formazione, gestite territorialmente. Le iniziative proposte superano le 500-600 ore e prevedono una durata di 1 anno; i costi si attestano su una media di 4.000/5.000 euro. Anche queste iniziative formative sembrano ricorrere prevalentemente a forme didattiche tradizionali, con un residuale ausilio di sistemi informatici e multimediali.

Occorre verificare la reale sostenibilità dei percorsi di Alta formazione per i lavoratori adulti occupati i quali, tradizionalmente, sembrano meglio adattarsi alle iniziative di specializzazione, professionalizzazione, riqualificazione caratterizzati da una durata ridotta. L'offerta del catalogo sembra dunque meglio adattarsi a disoccupati e inoccupati, a causa della lunga durata delle iniziative e le modalità di gestione organizzativa dei corsi che prevedono un impegno continuativo e ricorrente, spesso caratterizzato da metodologie didattiche di tipo tradizionale che non facilitano la partecipazione a distanza di molti lavoratori occupati. Le condizioni di fruibilità in ingresso dovrebbero tener conto dunque di un necessario sistema di riconoscimento dei crediti già acquisiti in ambito lavorativo, almeno con l'obiettivo di ridurre la presenza di formazione in aula e di incrementare la quota di formazione a distanza.

## 1.6 La spesa delle Regioni per la formazione professionale

La tabella 15 illustra la spesa per la formazione professionale sostenuta e preventivata dalla totalità delle Regioni italiane negli anni 2001-2008, analizzata secondo diversi indicatori. I dati utilizzati sono stati estratti dai bilanci di previsione iniziale di spesa e dai bilanci consuntivi delle Regioni e delle Province autonome, considerando le voci di spesa della rubrica “Formazione Professionale”, nonché i capitoli di spesa riportati in altre rubriche, concernenti anch’essi l’intervento formativo.

I dati relativi alle previsioni iniziali mostrano, per il 2008, un forte aumento rispetto all’anno precedente. La somma delle previsioni di spesa ammonta infatti a circa 3,5 miliardi di euro, oltre 1 miliardo in più rispetto al 2007, incremento dovuto principalmente alla assegnazione delle dotazioni derivanti dal Fondo sociale europeo. Per quanto concerne i dati dei bilanci consuntivi, nel 2006 le risorse destinate alla formazione professionale, in termini di previsioni finali, ammontano a circa 4,6 miliardi di euro (+6% rispetto al 2005). In termini di capacità previsiva delle amministrazioni, nella colonna 3 della tabella si è costruito un indice che misura percentualmente quanto le previsioni di spesa ad inizio anno coincidano con quelle finali. I valori riportati evidenziano che le previsioni finali di spesa sono sempre superiori del 10-20% rispetto a quelle iniziali, il che lascia supporre che in corso di esercizio gli organi decisionali ricorrano più volte a procedure di variazione del bilancio. Un ulteriore confronto porta al calcolo dell’indicatore della colonna 5, costruito con il raffronto tra previsioni finali ed impegni di spesa, dal cui rapporto si ricava la capacità di impegno delle risorse da parte delle amministrazioni regionali e/o provinciali. I dati rilevati nel 2006 registrano una diminuzione di tale capacità d’impegno, che si attesta al 71,6% contro il 74,4% dell’anno precedente. Ugualmente in flessione appare la spesa effettiva (colonna 6), la cui variazione negativa conferma la diminuzione già registrata nel 2005 (colonna 7). Infine, la spesa media per unità di forza lavoro diminuisce anch’essa, attestandosi a circa 96 euro *pro capite* rispetto a 98 euro del 2005.

La tabella 16 riporta la ripartizione per macro aree geografiche della spesa effettivamente sostenuta dalle regioni per unità di forza lavoro.

A livello nazionale la variazione della spesa media non presenta rilevanti differenze rispetto all’anno precedente (-2%), mentre sensibili diversità si registrano in relazione alla ripartizione geografica. Nel 2006, infatti, tutte le aree, ad esclusione del Sud, hanno registrato un decremento della spesa per unità di forza lavoro, che va dal -7,4% registrato nel Nord-Est al -15,6% del Centro Italia. La ripartizione meridionale registra una variazione di segno opposto, con un incremento dell’11,9%. Quanto all’ammontare di spesa delle diverse aree geografiche si evidenzia, come accaduto anche gli scorsi anni, una polarizzazione tra circoscrizioni territoriali: il Nord-Ovest e il Centro attestano la loro spesa per unità di forza lavoro attorno a 56 euro, mentre nelle altre due aree geografiche, Nord-Est e Sud, la spesa media registra valori decisamente più alti assestandosi a circa 134 euro per unità di forza lavoro.

Tabella 15. Principali indicatori sulla spesa regionale per la formazione professionale

Anni	Previsioni iniziali (a) (mln. di euro)	Previsioni finali (b) (mln. di euro)	Capacità prevista (%) (3)=1/2	Impegni di spesa (b) (mln. di euro)	Capacità di impegno (%) (5)=4/2	Spesa effettiva (b) (mln. di euro)	Incremento percentuale di (6) sull'anno precedente	Spesa per unità di forza lavoro (c) (euro)
	1	2	4	6	7	8		
2001	2.264,00	3.894,60	58,1	2.589,40	66,5	1.869,20	11,2	78,8
2002	3.528,70	3.912,80	90,2	2.844,60	73,7	2.087,00	11,6	87,0
2003	3.569,80	4.201,70	85,0	3.176,60	75,6	2.392,40	14,6	99,1
2004	3.422,40	4.005,90	85,4	2.917,20	72,8	2.423,30	1,3	99,5
2005	3.585,80	4.329,20	82,8	3.220,00	74,4	2.403,60	-0,8	98,3
2006	3.778,10	4.597,20	82,2	3.292,20	71,6	2.360,00	-1,8	96,3
2007	2.437,50							
2008	3.464,30							

Fonte: Elaborazione Isfol sui bilanci regionali di previsione iniziale (a), sui bilanci consuntivi (b) e su dati Istat (c)

**Tabella 16. Spesa media per la formazione professionale per unità di forze di lavoro, 2004-2006 (v.a. in €)\***

Aree	Anni				
	2004	2005		2006	
Nord-Ovest	62,7	61,1	(-2,6)	55,0	(-10,0)
Nord-Est	136,6	144,6	(+5,9)	133,9	(-7,4)
Centro	83,3	67,5	(-19,0)	57,0	(-15,6)
Sud	118,8	121,4	(+2,2)	135,8	(+11,9)
Italia	99,5	98,3	(-1,2)	96,3	(-2,0)

\* Tra parentesi le variazioni % rispetto l'anno precedente.

Fonte: Elaborazione Isfol su rendiconti regionali 2004-2006 e dati Istat - Forze di Lavoro

# capitolo 2

## I processi di riforma in atto nel sistema di istruzione e formazione iniziale

### 2.1 I percorsi di istruzione e formazione iniziale

Per contenere la dispersione, favorire il miglioramento delle competenze di base e sostenere le giovani generazioni nell'acquisizione di titoli e qualifiche di livello secondario superiore, il nostro Paese ha affrontato negli ultimi anni una stagione di riforme che, sebbene non ancora completate, predispongono un insieme di strumenti normativi orientati verso tali obiettivi. Le legislature avvicendatesi negli anni recenti, pur con accentuazioni diverse sul ruolo e sul peso del sistema scolastico e di quello della formazione professionale, hanno prodotto una serie di strumenti normativi e di misure di forte impatto sulla configurazione del sistema educativo nel suo complesso. Il filo conduttore che accomuna, pur nelle profonde differenze di impostazione concettuale dell'architettura di sistema, le politiche formative espresse dai decisori in questi anni, va nella direzione della risposta efficace alla necessità di qualificare le giovani generazioni e garantirne il successo formativo. Tuttavia, il difficile processo avviato circa dieci anni fa con l'introduzione dell'obbligo formativo e, a seguire con la legge 53/2003 sul diritto-dovere all'istruzione e formazione, ha visto alterne vicende in merito alla durata dell'obbligo d'istruzione, al ruolo della formazione iniziale ed al relativo sistema di *governance*, ancora oggi nodo irrisolto di una lunga diafrisa istituzionale tra poteri centrali e locali sulla netta definizione di competenze e di responsabilità legate alla gestione, anche finanziaria, dei sistemi di istruzione e formazione.

Allo stato attuale, la legislazione (cfr. Prospetto p. 248) ha ulteriormente modificato il sistema di *education* con la legge Finanziaria 2007 (L. 296/2006) prevedendo, a decorrere dall'anno scolastico 2007-2008, l'innalzamento dell'obbligo di istruzione per almeno 10 anni. Assolto tale obbligo si prosegue nel diritto-dovere all'istruzione e formazione, di cui al decreto legislativo 76/2005, frequentando uno dei percorsi del secondo ciclo, costituito dal sistema dell'istruzione secondaria superiore che comprende l'istruzione tecnica e professionale come sancito dall'art. 13 della legge 40/2007 che modifica l'art. 1 del decreto 226/2005. Di recente, con un emendamento alla legge Finanziaria 2007, contenuto nella legge 133/2008, si sancisce che l'obbligo di istruzione venga assolto a scuola e nei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale, fino alla completa attuazione del capo III della legge 226/2005 sul secondo ciclo.

L'obbligo di istruzione resta regolamentato dal decreto del Ministero della Pubblica Istruzione 139/2007 che norma le modalità per l'assolvimento di tale obbligo nei due canali della scuola e della formazione professionale iniziale. L'adempimento dell'obbligo non è terminale, risultando finalizzato al «conseguimento di un titolo di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il 18esimo anno di età». Il decreto presenta anche un documento tecnico sulle competenze chiave del cittadino da raggiungere alla fine del biennio dell'obbligo di istruzione, che si rifanno alla Raccomandazione europea del 18 dicembre 2006 e che rappresentano gli obiettivi di apprendimento generali, a prescindere dalla tipologia dei percorsi prescelti. All'emanazione delle Linee guida per l'attuazione dell'obbligo di istruzione da parte del Ministero della Pubblica Istruzione, sono seguite le Linee guida dalla Conferenza delle Regioni emanate per l'assolvimento di tale obbligo nei percorsi sperimentali triennali, destinate alle agenzie formative al fine di stimolare nuovi percorsi metodologici, stabilire modalità di valutazione e certificazione degli apprendimenti relativi alle competenze chiave, prevedere misure di sistema per sostenere il processo di apprendimento-insegnamento. Per garantire a tutti i giovani il raggiungimento delle competenze chiave nella fascia dell'obbligo di istruzione, è stato emanato il decreto interministeriale del 29 novembre 2007 che definisce i criteri di qualità a cui devono rispondere le agenzie formative in cui si realizzano i percorsi sperimentali triennali.

I percorsi triennali di istruzione e formazione iniziale, avviati con l'Accordo Stato-Regioni del giugno 2003 e attraverso i quali si consegue una qualifica a valenza nazionale, rappresentano una realtà estesa, in misura e con forme diverse, in quasi tutti i territori regionali del Paese; sono infatti poche le Regioni che hanno scelto di puntare esclusivamente sul sistema scolastico per la realizzazione del biennio dell'obbligo d'istruzione e per il successivo conseguimento della qualifica. Quando tale scelta è stata effettuata, le amministrazioni regionali, in accordo con quanto sancito dai Protocolli d'intesa con gli uffici scolastici regionali, hanno previsto comunque un concorso della formazione professionale per alcune forme di interazione modulare, con un numero di ore variabile, attraverso cui attivare modalità di cooperazione tra scuola ed agenzie formative accreditate, oppure modalità per effettuare passerelle attraverso forme di mutuo riconoscimento delle competenze maturate nei diversi iter formativi. Pur nella varietà delle soluzioni adottate, la realizzazione delle sperimentazioni ha messo a confronto due modelli diversi: quello della formazione professionale "integrale" e quello della formazione professionale "integrata". Il primo, con un percorso tendenzialmente tutto strutturato all'interno della formazione professionale; il secondo, caratterizzato da percorsi scolastici con un apporto più limitato della formazione professionale. Gli elementi di maggiore differenziazione riguardano: la titolarità dell'intervento formativo, ovvero l'affidamento delle attività formative da parte delle amministrazioni regionali alle agenzie o alle scuole, la tipologia di risorse (docenti della scuola o formatori), gli accordi e le modalità di interazione tra le strutture scolastiche e le agenzie formative accreditate in relazione alla progettazione integrata. Accanto a questi due principali modelli di azione formativa se ne collocano altri che prevedono un impiego più o meno esteso della formazione professionale. Talvolta, infatti, i diversi modelli si combinano tra loro per comporre "a strati" i segmenti del triennio op-



pure operano contemporaneamente nel modello regionale, presentando un'offerta formativa differenziata al suo interno.

I dati del monitoraggio condotto dall'Isfol sull'andamento dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale mostrano, nel complesso, una crescita costante dell'offerta: negli ultimi quattro anni si passa dai 4.032 corsi registrati nell'anno scolastico e formativo (a.s.f.) 2004-2005 (che vede per la prima volta l'insieme di tre trienni) ai 6.838 dell'a.s.f. 2007-2008; nello stesso periodo di riferimento la quota di allievi coinvolta nei percorsi triennali è aumentata dell'81% (Fig. 2), passando dai 72.034 allievi dell'a.s.f. 2004-2005 ai 130.431 del 2007-2008. In quest'ultimo anno, il 73,2% degli allievi dei percorsi triennali risulta iscritto presso le agenzie formative, mentre il 26,8% (+ 1,6% rispetto all'a.s.f. precedente) è iscritto nei percorsi scolastici integrati con attività di formazione professionale (Tab. 17). Le Regioni che, nell'arco degli ultimi tre anni, hanno incrementato maggiormente la percentuale di allievi impegnati nei percorsi triennali sono state la Calabria, l'Umbria, l'Emilia Romagna e la Sicilia. In senso opposto, si evidenziano i dati relativi all'Abruzzo, alla Sardegna e alla Puglia che hanno diminuito sensibilmente l'offerta e la partecipazione alle attività di formazione iniziale. Le Regioni che totalizzano il maggior numero di allievi in questi percorsi sono Lombardia (34.973), Piemonte (17.156) e Veneto (15.161), in coerenza con una tendenza consolidata. Rispetto all'a.s.f. 2006-2007, nell'anno successivo cresce il numero degli studenti dei percorsi di 4° anno (+41,9%) che preparano i diplomati tecnici. Questi percorsi sono particolarmente attivi in Trentino Alto Adige e in Lombardia, dove i percorsi si snodano, in alternanza, in collaborazione con le realtà imprenditoriali locali.

È dunque ancora in corso la riorganizzazione del secondo ciclo scolastico in relazione all'introduzione dell'obbligo di istruzione fino a 16 anni di età e la definitiva configurazione ordinamentale dei licei, degli istituti tecnici e professionali. In particolare, ai fini di una sempre maggiore integrazione tra il sistema dell'istruzione e quello dell'istruzione e della formazione professionale, risulta necessario raccordare i percorsi degli istituti tecnici e professionali ed i percorsi di istruzione e formazione professionale finalizzati al conseguimento di qualifiche e diplomi di competenza delle Regioni. Inoltre, si rende sempre più evidente la necessità di armonizzare gli standard formativi relativi alle competenze di base dei percorsi triennali ex Accordo Stato-Regioni del 2004 con le indicazioni sulle competenze chiave del cittadino per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione (decreto 139/2007), che coinvolgono il biennio scolastico e quello dei percorsi sperimentali.

Infine, va sottolineato che i percorsi triennali sono ormai ordinamentali e va quindi considerata con maggiore attenzione la domanda che i giovani e le loro famiglie possono potenzialmente rivolgere a questa tipologia di offerta formativa. La domanda di formazione iniziale, probabilmente, aumenterebbe ancora se si realizzasse un più funzionale servizio di orientamento: già l'indagine Isfol-Iard del 2006<sup>10</sup> rilevava che i ragazzi di III me-

<sup>10</sup> Cfr. Isfol, *La domanda di istruzione e formazione degli allievi in diritto-dovere all'istruzione e formazione. I risultati dell'indagine Isfol*, Roma, Isfol, 2008 (I libri del Fondo sociale europeo).

dia e le loro famiglie sembrano avere una conoscenza piuttosto superficiale della formazione professionale, imputata essenzialmente alla mancanza di azioni di informazione/orientamento. Per altro verso bisogna considerare l'impegno finanziario che le amministrazioni centrali e locali devono affrontare al fine di sostenere tale offerta formativa in un quadro di *governance* a responsabilità condivise.

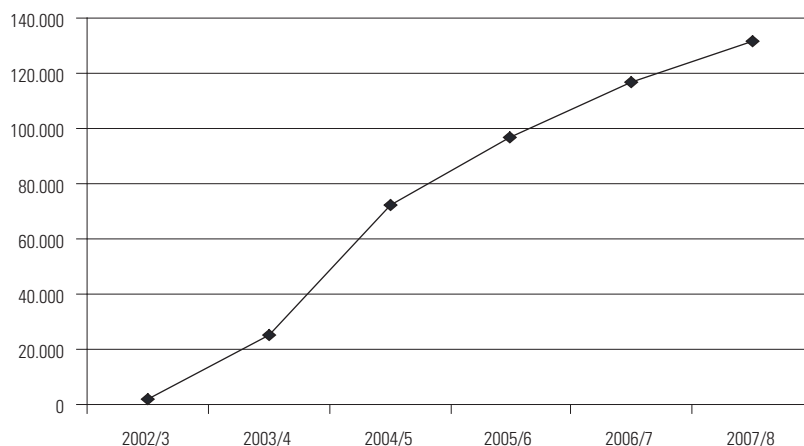
### La normativa sull'obbligo di istruzione/diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale

Normativa	Oggetto
Legge 28 marzo 2003, n. 53	Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale
Art. 48 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276	Apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione - Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge del 14 febbraio 2003, n. 30
Decreto Interministeriale 3 dicembre 2004, n. 86	Approvazione dei modelli di certificazione per il riconoscimento dei crediti ai fini del passaggio dal sistema della formazione professionale e dall'apprendistato al sistema dell'istruzione. Modello A e Modello B
Decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76	Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c) della legge 28 marzo 2003, n. 53
Decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77	Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, ai sensi dell'art. 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53
Decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226	Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53
Legge 12 luglio 2006, n. 228	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 maggio 2006, n. 173, recante proroga di termini per l'emanazione di atti di natura regolamentare. Ulteriori proroghe per l'esercizio di deleghe legislative in materia di istruzione
Decreto ministeriale 20 dicembre 2006	Recepimento Accordo del 5 dicembre 2006 in Conferenza Stato Regioni e Province autonome per la definizione degli Standard formativi minimi relativi alle competenze tecnico professionali in attuazione dell'Accordo quadro in Conferenza Unificata del 19 giugno 2003
Legge 27 dicembre 2006, n. 296, commi 622 e 624	Innalzamento obbligo istruzione - Legge Finanziaria 2007



Normativa	Oggetto
Legge 2 aprile 2007, n. 40, art. 13	Disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico-professionale e di valorizzazione dell'autonomia scolastica- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 gennaio 2007, n. 7 recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese
Decreto 22 agosto 2007, n. 139	Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Documento tecnico - Allegato 1: Assi culturali - Allegato 2: Competenze chiave di cittadinanza da acquisire al termine dell'istruzione obbligatoria
Decreto interministeriale 29 novembre 2007	Percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale ai sensi dell'articolo 1, comma 624 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (decreto accreditamento agenzie formative)
Legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 64, c. 4 bis	Obbligo di istruzione - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria

**Figura 2. Iscritti ai percorsi ex Accordo 19/06/2003, per annualità formativa**



Nei primi due anni non sono presenti i dati delle P.A. di Bolzano e Trento. Nell'a.s.f. 2007-2008 non è compreso il numero degli studenti presenti in Campania.

Fonte: Monitoraggio Isfol su dati regionali

Tabella 17. Partecipazione ai percorsi ex Accordo 19/06/2003 per Regione, a.s.f. 2007-2008

Regioni	Percorsi	Percorsi nei CFP	Percorsi a scuola	Totale iscritti	Var. % allievi	Iscritti ai CFP	Iscritti a scuola	Percorsi IV anno	Totale iscritti IV anno	Percorsi extra-Accordo	Allievi extra-Accordo
Piemonte	897	715 <sup>1</sup>	182 <sup>1</sup>	<b>17.156</b>	16,8	13.560	3.596	0	0	0	0
Valle d'Aosta	18	12	6	<b>200</b>	-6,5	89	111	0	0	1	6
Lombardia	1.780	1.371	409	<b>34.973</b>	16,1	26.904	8.069	78	1.390	0	0
Bolzano	192	192	0	<b>4.131</b>	10,2	4.131	0	15	175	0	0
Trento	198	198	0	<b>3.845</b>	9,4	3.845	0	28	451	0	0
Veneto	921	921	0	<b>16.161</b>	1,8	16.161	0	0	0	0	0
FVG	264	202	62	<b>4.292</b>	17	3.168	1.124	0	0	321	4.682
Liguria	132	127	5	<b>2.490</b>	26,5	2.386	104	0	0	0	0
Emilia R.	548	212	336	<b>12.296</b>	-2,8	5.384	6.912	0	0	0	0
Toscana	434	23	411	<b>9.430</b>	-20,1	205	9.225	0	0	0	0
Umbria	59	6	53	<b>706</b>	80,1	47	659	0	0	0	0
Marche	38	0	38	<b>746</b>	120,7	0	746	0	0	30	468
Lazio	355	355	0	<b>6.564</b>	30,3	6.564	0	0	0	0	0
Abruzzo	46	38	8	<b>739</b>	-25,2	601	138	0	0	0	0
Molise	15	5	10	<b>230</b>	11,1	72	158	0	0	0	0



Regioni	Percorsi	Percorsi nei CFP	Percorsi a scuola	Totale iscritti	Var. % allievi	Iscritti ai CFP	Iscritti a scuola	Percorsi IV anno	Totale iscritti IV anno	Percorsi extra-Accordo	Allievi extra-Accordo
Campania	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0	0	0	0
Puglia	159	148 <sup>1</sup>	11 <sup>1</sup>	<b>2.664</b>	-14,6	2.466	198	0	0	0	0
Basilicata	46	46	0	<b>601</b>	81	601	0	0	0	0	0
Calabria	55 <sup>2</sup>	55	0	<b>960<sup>2</sup></b>	137	960 <sup>2</sup>	0	0	0	0	0
Sicilia	605	432	173	<b>11.235</b>	78,5	7.678	3.557	5	45	0	0
Sardegna	76	53	23	<b>1.012</b>	-9,3	621	391	0	0	0	0
<b>Totali</b>	<b>6.838</b>	<b>5.111</b>	<b>1.727</b>	<b>130.431</b>	<b>12,0</b>	<b>95.443</b>	<b>34.988</b>	<b>126</b>	<b>2.021</b>	<b>352</b>	<b>5.156</b>

Nota 1: Stima.

Nota 2: Dati MLPS-MPI.

Fonte: Elaborazione Isfol su dati amministrazioni regionali

## 2.2 La dispersione formativa nel diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e le misure di contrasto

L'analisi dei dati che descrivono l'entità e le modalità del fenomeno della dispersione formativa sconta, in partenza, un *deficit* informativo ancora troppo evidente nel passaggio delle informazioni dalle fonti territoriali ai decisori nazionali. Ogni anno infatti si è costretti ad operare la ricostruzione dei dati attraverso una sorta di *slalom* tra informazioni mancanti e dati non sufficientemente espliciti, esercizio che comporta l'assunzione di responsabilità nell'interpretazione di valori non sempre univoci. In tal modo anche per l'anno 2007 si è lavorato, a partire dai dati disponibili, per ricostruire uno scenario quanto più vicino possibile alla situazione reale. La tabella 18, che illustra lo stato formativo dei 14-17enni, evidenzia un numero di dispersi che sfiora quota 120 mila unità, pari ad oltre il 5% del totale dei giovani in diritto-dovere. Se si vuole stimare il numero dei giovani non inseriti nei percorsi formativi, bisogna aggiungere al valore sopra citato la grande maggioranza dei giovani apprendisti in diritto-dovere, solo una piccola percentuale dei quali è impegnato in attività formative al di fuori delle imprese. Questo calcolo può condurre ad una stima di circa 150-155 mila giovani non inseriti in alcun percorso formativo formalizzato.

**Tabella 18. Stato formativo dei giovani 14-17 anni, a.s.f. 2007-2008**

	v.a.	%
Iscritti a scuola	2.080.148	88,7
Iscritti ai CFP	103.489	4,4
Con contratto di apprendistato	41.028	1,7
Nessun percorso	119.878	5,1
<b>Totale</b>	<b>2.344.543</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati MIUR, dati regionali, dati Istat

Maggiori indicazioni sulle modalità di azioni da intraprendere risultano dall'analisi dei dati disaggregati per area territoriale, che evidenzia un quadro nazionale fortemente differenziato (Tab. 19).

L'osservazione della tabella ci mostra come, tra gli allievi dei percorsi integrati scuola-formazione avviati a seguito dell'Accordo del 19/06/2003, il numero degli iscritti presso i Centri di formazione professionale (CFP) sia assai più ampio al Nord che nel resto del Paese. Se infatti, gli iscritti ai CFP superano l'8% al Nord (8% del Nord-Est a 8,6% del Nord-Ovest), al Centro scendono a 1,7% per attestarsi nel Sud a 1,9% del totale dei giovani nella fascia d'età. Va però precisato che la cifra di oltre 103 mila allievi, riportata in tabella, si riferisce esclusivamente ai partecipanti ai percorsi di formazione iscritti presso i Centri di formazione professionale e non include gli allievi dei percorsi triennali che fanno capo agli isti-

tuti scolastici, in quanto iscritti comunque presso le scuole a pari titolo dei loro coetanei che frequentano percorsi scolastici “tradizionali”. Se invece si considera la totalità dei giovani iscritti a percorsi che prevedono almeno una parte di attività in formazione professionale, il numero complessivo degli allievi sale a quasi 137 mila unità. Anche per quanto riguarda il dato relativo agli apprendisti in diritto-dovere si riscontrano significative differenze territoriali. Tale strumento, ancorché diffuso presso un numero limitato di giovani anche in relazione all’innalzamento dell’età lavorativa a 16 anni, risulta essere uno strumento praticamente inutilizzato al Sud, al contrario di ciò che avviene nel Nord, dove costituisce una alternativa che interessa tra il 2,6 ed il 2,8% della popolazione in età di diritto-dovere. Per quanto riguarda la dispersione formativa, essa si concentra in grande misura nelle Regioni del Sud, dove la dimensione numerica del fenomeno appare preoccupante, con 8 ragazzi su 100 non inseriti in alcun percorso formativo; si assesta intorno al 4% al Centro (4,1%) e nel Nord-Ovest (3,9%). Il fenomeno sembra essere di portata decisamente limitata nel Nord-Est, dove i dispersi costituiscono solo 0,6% della popolazione di riferimento nella circoscrizione.

**Tabella 19. Percorso formativo in cui sono inseriti i 14-17enni, a.s.f. 2007-2008 (val. %)**

Regione	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Totale
Iscritti a scuola	84,7	88,8	92,5	89,2	88,7
Iscritti ai CFP	8,6	8,0	1,7	1,9	4,4
Con contratto di apprendistato	2,8	2,6	1,6	0,9	1,7
Nessun percorso	3,9	0,6	4,1	8,0	5,1
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati MIUR, dati regionali, dati Istat

La distribuzione percentuale del totale dei dispersi sul territorio nazionale conferma (Tab. 20) come la grande maggioranza di questi si collochi presso le Regioni del Sud: oltre 79 mila ragazzi, pari al 66% del totale nazionale. Il 17% dei giovani dispersi abita nel Nord-Ovest (20.500 ragazzi) mentre il 14,5% si trova nelle Regioni del Centro (circa 17.500 ragazzi). Infine, solo un 2% dei dispersi (circa 2.400 giovani) è rintracciabile nella circoscrizione del Nord-Est.

**Tabella 20. 14-17enni al di fuori dei percorsi formativi per circoscrizione territoriale**

<b>Circoscrizione territoriale</b>	<b>v.a.</b>	<b>%</b>
Nord-Ovest	20.483	17,1
Nord-Est	2.392	2,0
Centro	17.442	14,5
Sud	79.561	66,4
<b>Totale</b>	<b>119.878</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati MIUR, dati regionali, dati Istat

Tra i nodi irrisolti del mancato recupero dei giovani fuoriusciti dai percorsi formativi vi è appunto la questione informativa poiché l'individuazione sistematica e puntuale dei giovani al di fuori dei percorsi scolastici e formativi può avvenire solamente attraverso un censimento completo e continuo della popolazione soggetta all'obbligo di istruzione e al diritto-dovere. L'analisi del numero di giovani censiti all'interno dei sistemi anagrafici regionali e provinciali nel 2007 evidenzia un dato preoccupante: a fronte di 984 mila giovani presenti all'interno dei sistemi informativi, una quota rilevante di quelli tra i 14 e i 17 anni non è censita dalle anagrafi regionali e provinciali, pur essendo inserita a scuola, nella formazione o in apprendistato. Perdura, dunque, lo scarto tra la popolazione di riferimento ed il numero di soggetti censiti dalle anagrafi, dovuto in buona parte alla ritardata acquisizione da parte di Regioni numericamente rilevanti dei dati sugli iscritti a scuola. Divenuto operativo nel 2008 il decreto 76/2005 sul diritto-dovere, prende pertanto corpo presso il Ministero dell'Istruzione la creazione di una anagrafe nazionale dei percorsi scolastici, formativi e in apprendistato degli studenti a partire dal primo anno della scuola primaria. Il decreto prevede l'interazione dell'anagrafe con le basi dati regionali per la costruzione di un sistema complesso che consenta la tracciabilità dei percorsi scolastici e formativi dei singoli studenti. Il modello di anagrafe nazionale degli studenti che viene in tal modo a configurarsi non può che valorizzare il modello già sperimentato presso alcune Regioni e Province, concentrando tuttavia la gestione centralizzata delle informazioni presso il Ministero. Lo schema progettuale prevede, analogamente ai sistemi anagrafici locali, il confronto tra le informazioni inerenti all'anagrafica e quelle relative alle iscrizioni a scuola, ai centri di formazione professionale o all'assunzione in apprendistato. Tale architettura di sistema comporterà la realizzazione di alcuni processi di complessa gestione: la convalida e la certificazione delle informazioni anagrafiche a livello nazionale, anche attraverso il collegamento con il Ministero dell'Economia; l'acquisizione di dati sullo stato formativo dei giovani iscritti presso i CFP o assunti con contratto di apprendistato dai *database* regionali; l'utilizzo dei dati inerenti gli iscritti a scuola disponibili presso lo stesso Ministero dell'Istruzione; infine lo scarto nominale tra i dati anagrafici della popolazione di riferimento e i risultanti nei diversi percorsi. Per quanto riguarda la presenza delle anagrafi sul territorio, l'analisi svolta



per l'annualità 2007 evidenzia, rispetto alla rilevazione del 2005, differenze ridotte in termini di disponibilità delle informazioni presso i sistemi anagrafici regionali; infatti solo 10 tra le 21 Amministrazioni regionali e delle Province autonome dispongono di una anagrafe centrale (Tab. 21).

**Tabella 21. Stato di avanzamento delle anagrafi regionali e delle P.aut.**

	n° Regioni e P.aut.
In possesso di anagrafe	10
In possesso di dati sugli iscritti a scuola	14
In possesso di dati sugli iscritti ai CFP	17
In possesso di dati sugli assunti in apprendistato	12
In possesso di dati sui dispersi	5

Fonte: Elaborazione Isfol su dati regionali e provinciali

Se si esamina la disaggregazione per singoli gruppi di informazioni, 14 Amministrazioni su 21 dispongono dei dati sugli iscritti a scuola, anche se in due casi si tratta di informazioni parziali; molto buona la disponibilità di informazioni sulle iscrizioni ai CFP, di cui sono in possesso ben 17 Amministrazioni su 21, segno che le anagrafi hanno in questi anni lavorato in particolar modo a perfezionare il censimento delle agenzie formative. Le informazioni sui minori assunti con contratto di apprendistato sono presenti presso 12 Amministrazioni. Infine solo 5 Amministrazioni dispongono dei dati precisi sui dispersi. Di maggiore interesse l'analisi del livello provinciale, perché evidenzia lo sviluppo dei sistemi informativi locali, fornendo anche preziose informazioni sulle modalità di organizzazione dei data base. Le Province che dispongono di un sistema di anagrafe (Tab. 22) sono quelle della Lombardia (8 Province su 11), del Veneto, della Liguria, dell'Emilia-Romagna (6 su 9), della Toscana (10 su 11, contando anche il Circondario Empolese), dell'Umbria (1 su 2) delle Marche (3 su 4), del Lazio (2 su 5), dell'Abruzzo (1 su 4), del Molise (1 su 2) e della Basilicata; in totale, 43 Province su 108 sono dotate dell'anagrafe. A ciò va aggiunto che presso alcune Regioni, come ad esempio il Piemonte, il sistema informativo prevede la centralizzazione delle informazioni, in modo tale che il data base regionale supporta adeguatamente le Province garantendo di fatto la circolazione dell'informazione a livello territoriale. La Valle d'Aosta inoltre prevede un'anagrafe a livello regionale in grado, com'è ovvio, di coprire le esigenze di tutto il territorio.

**Tabella 22. Stato di avanzamento delle anagrafi provinciali**

	n° Province	
	v.a.	%
In possesso di anagrafe	43	39,8
Utilizzano i dati provenienti dalle scuole	39	36,1
Utilizzano i dati provenienti dai CFP	30	27,7
Utilizzano i dati provenienti dai CPI	27	25,0
Utilizzano i dati provenienti dalle imprese	12	11,1

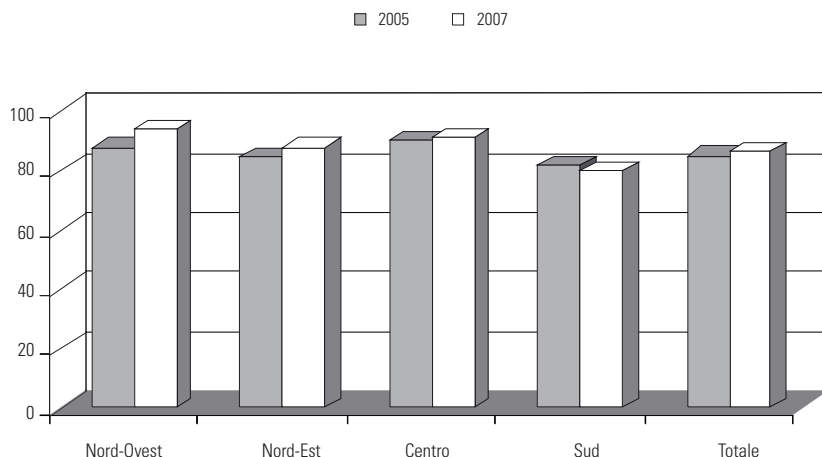
Fonte: Elaborazione Isfol su dati regionali e provinciali

A livello provinciale le fonti maggiormente utilizzate sono costituite dalle scuole, da cui risultano provenire informazioni per 39 Province, a cui va aggiunto l'utilizzo di altre fonti come gli uffici scolastici regionali (3 Province) ed i Centri servizi amministrativi o gli uffici scolastici provinciali (in 4 casi); 30 Province utilizzano dati provenienti dai CFP, mentre 27 ricevono i dati dai Centri per l'impiego. A questi ultimi si affiancano 12 Province che utilizzano anche i dati provenienti direttamente dalle imprese. Le altre fonti informative, quali ad esempio le anagrafi sanitarie o dei servizi sociali, rivestono minore importanza. Sorprende il dato relativo all'utilizzo delle fonti comunali, cui fanno riferimento soltanto 9 Province. La maggior parte dei *database* provinciali non consente, dunque, l'individuazione nominale dei dispersi, anche se tale descrizione non è esaustiva nel definire il grado di conoscenza che ciascun territorio ha dello stato formativo dei propri giovani. Infatti, riprendendo l'esempio già citato, la centralizzazione regionale del sistema anagrafico del Piemonte ha reso non necessaria la costruzione di sistemi locali, permettendo, alle amministrazioni provinciali, l'accesso al *database* centrale attraverso identificazione e *password*.

A fronte di tale stato di avanzamento relativo ai sistemi informativi sull'utenza, lo stato dell'arte dei sistemi di informazione ed accompagnamento per l'utenza, ossia delle misure di accompagnamento per i minori realizzate dai Centri per l'impiego, si osserva una situazione complessiva in evoluzione.

Relativamente al livello di copertura del servizio, a livello nazionale si registra un incremento di modesta entità (2 punti percentuali), interessando l'86,1% delle strutture (cfr. Fig. 3). Il presidio del territorio continua, dunque, ad essere fortemente caratterizzato per area geografica: la quota più numerosa di centri attivi si concentra nel Nord-Ovest (94%), mentre sono al di sotto della media nazionale (circa l'80%) i valori relativi alla ripartizione meridionale.

Sulla capacità di presidio del territorio incide inoltre il processo in corso di consolidamento di una modalità alternativa di gestione dei servizi: la centralizzazione, che prevede l'affidamento delle competenze ad un'unica struttura centrale, determinando sul piano numerico, una contrazione dei Centri per l'impiego che localmente si relazionano con l'utenza. Po-

**Figura 3. Distribuzione dei CPI che hanno attivato servizi e funzioni per il diritto-dovere, per anno e ripartizione territoriale (val. %)**

Fonte: Isfol

sitivo, invece, già da alcuni anni, il *trend* relativo ad alcuni aspetti della capacità di offerta del sistema. Tale tendenza confermerebbe come il *focus* dei Centri si stia spostando sempre più dal presidio sul territorio verso il potenziamento e il miglioramento dei servizi offerti all'utenza. A livello nazionale, si continua a registrare una crescita costante, sebbene contenuta, della capacità dei Centri di erogare servizi specifici per un'utenza giovanile, sia di livello elementare che di livello più avanzato (Tab. 23). Rispetto ai servizi di livello elementare<sup>11</sup> i dati mostrano che le attività svolte più di frequente sono l'informazione (84,7%) e l'accoglienza (82%), cresciute nel corso dell'ultimo biennio a livello nazionale rispettivamente di 8,4 e di 5,7 punti percentuali. Apprezzabile anche l'aumento dei servizi di orientamento, classificata come attività di livello medio, soprattutto al Centro (10,2%) mentre si osserva nuovamente una flessione, seppur lieve, nella ripartizione meridionale (-6 punti percentuali). Rispetto ai servizi di livello avanzato si rileva a livello nazionale un'intensificarsi delle attività di monitoraggio (+ 7,4 punti percentuali) per effetto soprattutto dei valori relativi alla circoscrizione del Centro (13,6 punti percentuali) e di quella meridionale (10 punti percentuali). Permangono, invece, alcune criticità rispetto ai servizi di tutorato: se, infatti, a livello nazionale si registra una flessione piuttosto contenuta (-2,4%) del servizio, nell'area Nord-Ovest si osserva una contrazione ben più cospicua (circa 14 punti percentuali).

<sup>11</sup> Il livello di prestazione erogata viene ricavato, come di consueto, sulla base di una classificazione che riconduce tutte le attività svolte dai Centri a tre macrocategorie: acquisizione dati, accoglienza e informazione (livello elementare) orientamento (livello medio), tutorato e monitoraggio (livello avanzato).

**Tabella 23. Distribuzione dei CPI per tipologia di attività realizzata e ripartizione territoriale (val. %)**

	Ripartizione territoriale			Italia	var % rispetto al 2005*
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro		
Acquisizione dati	90,7	84,8	87,5	<b>79,9</b>	-2,4
Accoglienza	89,9	87,5	91,9	<b>82,0</b>	5,07
Informazione	91,7	88,4	90,9	<b>84,7</b>	8,04
Orientamento	85,2	87,5	88,6	<b>79,9</b>	7,01
Tutorato	69,2	83,9	72,7	<b>62,0</b>	-2,4
Monitoraggio	82,4	84,8	81,8	<b>72,0</b>	7,04

\* I dati riportati si riferiscono al Monitoraggio dei Centri per l'impiego 2005.

Fonte: Isfol

Sebbene in modo non lineare l'ampliamento dell'offerta ha comunque riguardato tutto il territorio nazionale, contribuendo a ridurre il divario, riscontrato fino al 2005, tra le ripartizioni settentrionali e le altre. Per quest'anno, in particolare, si osserva un incremento consistente dei valori del Centro che tendono ad allinearsi con quelli della circoscrizione settentrionale. Permane, invece, in maniera ancora evidente, il *gap* che divide il resto dell'Italia dalla circoscrizione meridionale, dove un numero ancora troppo elevato di giovani è di fatto escluso dalla fruizione di importanti servizi. Il processo in atto per la maggior qualità delle strutture e diversificazione dei servizi erogati è ancor più evidente esaminando i dati relativi alle sole strutture che hanno attivato servizi di accompagnamento per i minori (Tab. 24). Da essi è facile osservare che il livello qualitativo più elevato erogato dai Centri per l'impiego, corrispondente all'offerta di servizi di tutorato, mantiene anche per quest'anno un *trend* positivo raggiungendo un valore pari al 72,6%.

**Tabella 24. Livello qualitativo dei servizi offerti dai Centri per l'impiego per il diritto-dovere (val %)**

Area geografica	Livello dei servizi erogati			Totale
	Elementare (prima informazione)	Medio (orientamento individuale)	Avanzato (Tutoraggio)	
Nord -Ovest	8	18	74	<b>100</b>
Nord-Est	1	4	94	<b>100</b>
Centro	2,5	17,5	80	<b>100</b>
Sud e Isole	8,4	36,7	54,8	<b>100</b>
<b>Totale</b>	<b>5,6</b>	<b>21,8</b>	<b>72,6</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Monitoraggio CPI 2007

Tale processo, avviato nel corso dell'ultimo triennio, si configura sempre più come espressione dell'impegno dei Centri di abbandonare progressivamente la logica dei soli adempimenti amministrativi per proporsi al contrario come soggetti attivi sul territorio, in grado di offrire all'utenza servizi sempre più moderni, specialistici e qualificati. La diversa capacità di offerta dei Centri per l'impiego è, tuttavia, fortemente caratterizzata a livello di ripartizione geografica: la presenza di strutture in grado di erogare servizi di livello avanzato si concentra soprattutto nella ripartizione settentrionale (in particolare nel Nord-Est) e nel Centro. Particolarmente evidente ancora il forte divario con il Sud, la cui capacità di offerta di servizi si colloca ben al di sotto della media nazionale, comportando di fatto l'esclusione di una fetta ancora molto ampia di utenza dall'opportunità di fruire di servizi avanzati. Al processo di crescita della capacità di offerta del sistema e del suo assetto organizzativo ha corrisposto un incremento consistente del volume di attività svolta con l'utenza, in particolare in quei Centri (416 strutture pari al 77% del totale) a gestione diretta e centralizzata che hanno fornito indicazioni numeriche sulle attività rea-

lizzate e sul numero dei giovani in esse coinvolti. A livello generale, si osserva che i colloqui individuali di informazione e di orientamento sono le attività svolte più di frequente (Tab. 25) e fortemente potenziate rispetto al 2005.

**Tabella 25. Numero di colloqui individuali di informazione, orientamento, tutorato realizzati dai Centri per l'impiego (v.a. e variaz. % sul 2005)**

Attività svolte con l'utenza	Totale 2007	Totale 2005	Variazione %
N° colloqui individuali di informazione	114.646	101.791	12,6
N° colloqui individuali di orientamento	71.402	54.796	30,3
N° giovani coinvolti nelle attività di tutoraggio	15.225	14.606	4,2

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Monitoraggio CPI 2005 e 2007

L'informazione e l'orientamento sono, infatti, interventi finalizzati a favorire i processi di scelta dei giovani nonché la piena consapevolezza delle scelte da intraprendere, seppur realizzati sulla base di azioni con diverso livello di specializzazione. In quanto tali esse abbracciano un bacino di utenza potenziale molto più vasto rispetto agli interventi di reinserimento e tutorato, l'attivazione dei quali si verifica solo in casi di forte disagio sociale e in presenza di giovani a rischio o già fuori da ogni possibile percorso formativo per l'assolvimento del diritto-dovere. Di particolare interesse risultano, infine, i dati relativi ai giovani che, a seguito delle azioni dei CPI, sono stati inseriti nei percorsi previsti per l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione (Tab. 26).

I dati del 2007 evidenziano un aumento considerevole del numero di giovani avviati nei vari percorsi, eccezion fatta per i reinserimenti nei percorsi scolastici. Il dato più significativo è, tuttavia, quello relativo al numero di giovani avviati in apprendistato, filiera che continua a rappresentare il percorso d'elezione nell'ambito delle attività di reinserimento svolte dai Centri per l'impiego.

**Tabella 26. Numero di giovani avviati dai Centri per l'impiego a percorsi di formazione professionale, in attività di apprendistato o reinseriti a scuola colloqui individuali di informazione, orientamento, tutorato realizzati (v.a.)**

Tipologia di percorsi	Totale 2007
Giovani inseriti in percorsi di formazione professionale	22.525
Giovani avviati in attività di apprendistato	32.324
Giovani reinseriti a scuola	3.159

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Monitoraggio CPI 2005 e 2007

In conclusione, i sistemi informativi sull'utenza e quelli per l'utenza costituiscono i due momenti diversi di uno stesso modello di intervento che richiede impegno, tanto nell'identificazione di coloro che sono usciti prematuramente dal sistema formativo senza alcuna qualifica, quanto nell'azione di accompagnamento volta ad un proficuo e stabile reinserimento nei circuiti formativi. D'altra parte, solo una strategia di sistema fortemente governata a livello regionale e provinciale e che preveda un coordinamento forte tra le diverse azioni e tra i diversi soggetti che operano a livello territoriale (scuola, formazione, informazione, orientamento, accompagnamento), può garantire che tali azioni abbiano un impatto reale in termini di miglioramento delle prospettive formative ed occupazionali dei giovani a rischio. Oltre alla crucialità della questione posta dai sistemi informativi descritti, per rendere sistematica e continuativa l'azione di recupero dei dispersi è necessario che il modello di intervento adottato preveda una complementarietà di azioni, alcune di carattere preventivo (sviluppo dei servizi di accoglienza, informazione, orientamento per gli utenti dei percorsi formativi e coinvolgimento delle famiglie già nella scuola secondaria di primo grado, così da ridurre il numero degli abbandoni) altre invece sul fronte del recupero, attraverso una chiara individuazione dei dispersi e la successiva attivazione di interventi di accompagnamento finalizzati ad un loro reinserimento mirato. Questo può avvenire solo avvalendosi dell'esperienza di tutti i soggetti che da anni prestano la loro attenzione al mondo del disagio giovanile, prime tra tutte le agenzie formative accreditate, ma anche i soggetti e le associazioni che operano sul territorio per supportare i giovani che vivono in condizione di disagio sociale e familiare. Inoltre, per assicurare la piena integrazione nei percorsi formativi fino al raggiungimento almeno di una qualifica professionale o di un titolo di studi, devono essere sviluppate efficacemente alcune architetture di sistema quali le modalità di certificazione dei percorsi, la strutturazione di standard formativi minimi, la definizione delle competenze chiave da acquisire in tutti i tipi di percorso (sia scolastici che formativi) per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione nonché la costruzione di un sistema di istruzione tecnica superiore che preveda *step* di qualificazione organici ed integrati, con una qualifica triennale, un progresso verso il titolo quinquennale e la possibilità di proseguire verso l'alta formazione.

## 2.3 I Poli formativi: verso la riorganizzazione dell'Istruzione e della Formazione Tecnica Superiore

In Italia la Formazione Tecnica Superiore è stata investita negli ultimi quattro anni da un processo di riorganizzazione e di ridefinizione complessiva. Nel 2004, l'Accordo Stato-Regioni, sancito in sede di Conferenza Unificata del 25 novembre 2004, ha istituito i *Poli formativi per l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore*, con l'intento di garantire continuità al processo di costruzione del sistema IFTS, aumentarne la visibilità presso i potenziali utenti, assicurare la qualità e la stabilità dell'offerta, accrescere la spendibilità dei titoli acquisiti nell'ambito del mercato del lavoro.

La necessità di raggiungere tali traguardi e di valorizzare i soggetti che contribuiscono a determinare la peculiarità dei territori è stata oggetto di questa fase di sperimentazione che ha dato luogo alla costituzioni, da parte delle Regioni, dei Poli formativi per gli IFTS ed ha posto successivamente le basi per le ulteriori innovazioni del Sistema di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, introdotte dalla legge Finanziaria 2007 (commi 631 e 875), dall'articolo 13 della L. 40/2007 e dal D.P.C.M. 25/01/2008. La principale novità riguarda l'inclusione all'interno dell'Ordinamento Nazionale dell'Istruzione dei percorsi per la formazione tecnica superiore che si realizzeranno mediante la costituzione degli Istituti Tecnici Superiori (ITS). Le Regioni potranno comunque continuare a programmare e finanziare i tradizionali percorsi IFTS, nel rispetto delle loro competenze specifiche. La riorganizzazione ha naturalmente l'obiettivo di rafforzare l'offerta dei percorsi, proponendo un'alternativa agli studi universitari, per i giovani e gli adulti intenzionati a conseguire una specializzazione tecnica superiore.

Ad oggi, i dati relativi all'offerta formativa relativa al canale della formazione tecnica superiore restituiscono l'immagine di un sistema ancora in fase di sviluppo.



Tabella 27. IFTS: attività programmate per macroarea, serie storica - quadro di sintesi

	Programmazione a bando dei corsi IFTS (numero corsi v.a.) (1)										Programmazione relativa ai Poli (2)					
	1998-1999	1999-2000	2000-2001	Potenzia- mento	2002-2003	2003-2004	Totale 1998-2004	2004-2005	2005-2006	Totale 2004-2006	2006-2007	2007-2008	Totale 2006-2008	Poli costituiti	Poli in via di costituzione	Totale Poli
Nord	86	96	186	152	184	22	726	47	108	-	155	56	56	68	1	69
Centro	42	70	93	97	120	18	440	40	83	-	123	6	6	16	-	16
Sud e isole	100	229	437	129	282	6	1.183	-	80	30	110	75	82	31	10	41
<b>Totale</b>	<b>228</b>	<b>395</b>	<b>716</b>	<b>378</b>	<b>586</b>	<b>46</b>	<b>2.349</b>	<b>87</b>	<b>271</b>	<b>30</b>	<b>388</b>	<b>137</b>	<b>144</b>	<b>115</b>	<b>11</b>	<b>126</b>

(1) I dati relativi ai corsi afferenti le annualità 1998-1999 e 1999-2000 sono stati ricavati dalle periodiche attività di monitoraggio condotte dall'Istefi i dati relativi alle annualità successive sono tratti dalla Banca Dati Nazionale a cura dell'Anas (ex Indire).

(2) Progress aggiornato a luglio 2008.

Fonte: Dati Istefi ed elaborazione Istefi su dati Anas (ex Indire) - Banca Dati Nazionale IFTS, anni vari

I numeri delle attività corsuali programmate si presentano piuttosto contenuti soprattutto se confrontati con l'incremento delle immatricolazioni universitarie, con l'ampio bacino di utenti potenziali (giovani, adulti, occupati non occupati, ecc.) e con le crescenti richieste da parte delle imprese di tecnici di livello intermedio. Sulla dimensione di questo specifico segmento formativo hanno inciso in parte anche le risultanze e le scelte strategiche e di *governance* relative ai temi della promozione e valorizzazione della cultura tecnica e scientifica del nostro Paese. Dopo una prima fase caratterizzata dalla programmazione regionale delle attività finanziate attraverso avvisi pubblici, la scelta di istituire i Poli formativi, se da un lato ha inciso sulla programmazione annuale e sul volume dell'offerta, dall'altro ha indubbiamente accelerato e posto in essere una prima valorizzazione dei soggetti rappresentativi delle vocazioni territoriali all'interno del sistema di istruzione e formazione avviando e/o rafforzando *network* accreditati nei settori produttivi di riferimento. Alla battuta d'arresto registrata rispetto al numero di corsi degli ultimi 5 anni della programmazione annuale, si è assistito alla costituzione di 115 Poli formativi per l'IFTS, cui si andranno presto ad aggiungere ulteriori 11 Poli per un totale di 126. I Poli formativi IFTS si configurano in relazione ad uno specifico settore produttivo di riferimento e garantiscono, per loro natura e per i compiti e funzioni attribuiti dalle Regioni che li hanno istituiti, sia percorsi formativi IFTS, sia il collegamento con altri segmenti della formazione, sia azioni di sistema quali ricerche di settore, analisi dei fabbisogni produttivi e formativi delle imprese di riferimento, azioni di accompagnamento e orientamento all'utenza. Si tratta dunque di un impianto più articolato che è stato avviato con la logica di far crescere il sistema nel suo complesso in un'ottica di progressivo radicamento sul territorio e di promozione della qualità della azioni previste all'interno dei Poli.

## 2.4 L'evoluzione dell'apprendistato

La necessità di riformare l'istituto dell'apprendistato, espressa da tempo dagli operatori del sistema - in primo luogo le imprese che, attraverso le organizzazioni di rappresentanza, sollecitano da tempo le istituzioni in questa direzione - è ormai manifestata anche dalle istituzioni a livello centrale e regionale. La nuova legislatura infatti, pur inaugurata da pochi mesi, ha adottato il provvedimento di riforma del D.Lgs. 276/2003 e ha riservato all'apprendistato un riferimento specifico nell'ambito del Libro Verde sul futuro del modello sociale. Con L. 133/2008 di conversione del D.L. 112/2008 sono stati modificati gli articoli 49 e 50 del D.Lgs. 276/2003: è rimasto fuori dal campo di attenzione dei decisori l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere, che si conferma quale istituto contrattuale previsto solo dalla normativa nazionale, ma non utilizzabile da parte delle imprese in attesa delle necessarie regolamentazioni. Le modifiche all'apprendistato per il conseguimento di un diploma o di un titolo di alta formazione sono di portata limitata e vanno nel senso di consentire una più rapida diffusione di questa tipologia contrattuale. Per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante, invece, l'impatto della riforma è sostanziale; il provvedimento citato, infatti, elimina la previsione di una durata minima dei contratti di apprendistato professionalizzante, chiudendo definitivamente il dibattito sulla possibilità o meno del ricorso a tale istituto contrattuale per i lavori di tipo stagionale o le esigenze di natura breve delle imprese. Inoltre, si introduce un comma 5ter all'art. 49 del D.Lgs. 276/2003, consentendo alle Parti sociali, nell'ambito della contrattazione collettiva o degli enti bilaterali, di definire integralmente la disciplina dell'apprendistato professionalizzante per le imprese che optano per una formazione esclusivamente aziendale. Il provvedimento offre una soluzione in primo luogo a quelle imprese "plurilocalizzate" che spesso hanno lamentato la difficoltà di confrontarsi con regolamentazioni regionali diverse; per queste imprese il Ministero del Lavoro ha già dato un primo seguito alle disposizioni della L. 133/2008, predisponendo una nota tecnica che consente il ricorso all'istituto dell'accantonamento per effettuare le comunicazioni obbligatorie. In senso più generale, il provvedimento istituisce un canale di gestione della formazione per gli apprendisti parallelo a quello regionale, affidato esclusivamente alle Parti sociali, alle quali si rinvia la definizione della regolamentazione dei profili formativi. Le motivazioni alla base di tale disposizione sembrano chiarite dal Libro Verde sul futuro del modello sociale, nell'ambito del quale ci si interroga sulle ragioni del mancato decollo del sistema pubblico di formazione per l'apprendistato, «che non risponde alle esigenze della domanda di formazione da parte di lavoratori e imprese». E nel quadro della consultazione pubblica sollecitata dal Libro Verde, si promuove un confronto sulla possibilità di «riscoprire la vocazione formativa dell'impresa» come alternativa possibile, «e meno costosa», al sistema pubblico. Esiste una linea di continuità fra la riforma approvata con L. 133/2008 e quella previsione del Protocollo sul *welfare* del 2007, poi ripresa dalla L. 247/2007, che preannunciava una revisione dell'apprendistato nel quadro di una valorizzazione del ruolo delle Parti sociali. Il modello che sembra farsi avanti vede l'attribuzione di un ruolo sempre più ampio alle Parti sociali e agli organismi bilaterali, che include la definizione delle mo-

dalità di regolazione del mercato del lavoro, in una logica in cui si chiede il contributo delle Parti sociali ad una *governance* del sistema in chiave cooperativa, quale «leva strategica per la competitività e lo sviluppo». Tuttavia, la soluzione prospettata con l'approvazione della L. 133/2008 non può che essere un primo passo in questa direzione, dal momento che rimangono irrisolte molte criticità dell'attuale sistema dell'apprendistato e, potenzialmente, se ne ingenera qualcun'altra nel coordinamento fra i due canali di regolamentazione. Restano infatti irrisolti i problemi di omogeneizzazione delle regolamentazioni regionali, in particolare per quanto riguarda i differenti approcci sulla responsabilità della mancata erogazione della formazione formale per gli apprendisti, che è di volta in volta attribuita, in ultima istanza, comunque alle imprese, oppure alle Regioni per i casi di insufficiente offerta pubblica. In proposito, i dati più recenti evidenziano che la formazione esterna realizzata dalle Regioni ha coinvolto nel 2006 poco più di 96.000 apprendisti, facendo segnare per la prima volta nel quinquennio una flessione pari al 15,7% rispetto all'anno precedente (Tab. 28).

**Tabella 28. Apprendisti occupati e inseriti nelle attività di formazione organizzate dalle Regioni (v.a., variaz. % rispetto all'anno precedente, % apprendisti formati su occupati)**

Regione	Apprendisti occupati		Apprendisti in formazione		% formati/ occupati
	anno 2006	var. 2005-06	anno 2006	var. 2005-06	
Piemonte	45.909	1,9	21.487	-40,4	46,8
Valle d'Aosta	1.987	-0,7	0	-	0
Lombardia	106.529	6,8	3.247	-79,6	3
Prov. Bolzano	4.735	-2,2	4.164	2,7	87,9
Prov. Trento	7.946	-2,1	732	-16,8	9,2
Veneto	70.012	3,5	7.368	-35,4	10,5
Friuli Venezia Giulia	12.714	1,6	10.249	-18,5	80,6
Liguria	17.743	-2	5.550	261,3	31,3
Emilia Romagna	57.293	5,5	21.567	61,3	37,6
Toscana	47.486	-6,6	5.644	-0,6	11,9
Umbria	14.871	5,1	946	95,5	6,4
Marche	26.058	31,2	5.741	-17	22
Lazio	47.802	14	80	-	0,2
Abruzzo	13.730	-2,8	1.373	13,1	10
Molise	1.930	-5,1	591	66,5	30,6
Campania	21.862	6,8	2.080	44,2	9,5
Puglia	36.062	-1	4.466	221,3	12,4



Regione	Apprendisti occupati		Apprendisti in formazione		% formati/ occupati
	anno 2006	var. 2005-06	anno 2006	var. 2005-06	
Basilicata	3.255	6,5	0	-	0
Calabria	7.007	4,1	n.p.	-	-
Sicilia	27.937	-4,5	n.p.	-	-
Sardegna	13.909	4	859	83,9	6,2
<i>Nord-Ovest</i>	<i>172.167</i>	<i>4,4</i>	<i>30.284</i>	<i>-43,5</i>	<i>17,6</i>
<i>Nord-Est</i>	<i>152.700</i>	<i>3,6</i>	<i>44.080</i>	<i>4,2</i>	<i>28,9</i>
<i>Centro</i>	<i>136.218</i>	<i>7,5</i>	<i>12.411</i>	<i>-5,1</i>	<i>9,1</i>
<i>Sud e Isole</i>	<i>125.692</i>	<i>0,2</i>	<i>9.369</i>	<i>81,9</i>	<i>10,3</i>
<b>Italia</b>	<b>586.777</b>	<b>3,9</b>	<b>96.144</b>	<b>-15,7</b>	<b>17,4</b>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Inps e delle Regioni e Province autonome

Rispetto ai circa 590.000 apprendisti che risultano mediamente occupati nello stesso anno, la quota di quanti hanno partecipato alle attività di formazione esterna si ferma al 17,4%. Si aggiunga che il finanziamento assegnato a livello nazionale per l'apprendistato per l'anno 2008 è diminuito da 100 a 80 milioni di euro. Allo stesso tempo, la soluzione tecnica individuata per l'affidamento alle Parti sociali della regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante nei casi di formazione esclusivamente aziendale, non contiene al momento riferimenti a criteri o standard minimi comuni individuati a livello nazionale. Il rischio è che si passi in breve da un sistema caratterizzato da venti regolamentazioni regionali diverse a un sistema di centinaia di contratti diversi, tanto più che il nuovo comma 5ter consente di effettuare gli accordi di disciplina dello strumento a livello anche territoriale e aziendale. Sembra quindi necessario completare il processo di riforma, anche per stimolare la ricerca di soluzioni specifiche da parte delle organizzazioni settoriali in un quadro di regole condivise che garantiscano la più ampia spendibilità degli esiti della formazione in apprendistato in altri contesti formativi e di lavoro. Come anticipato, la riforma proposta dall'art. 23 della L. 133/2008 riguarda anche l'apprendistato cosiddetto "alto", rispetto al quale si dettano disposizioni finalizzate a promuoverne la diffusione. In primo luogo si propone un ampliamento dello strumento al conseguimento di dottorati di ricerca; si tratta di una opportunità significativa, che consente ai giovani di abbinare il tradizionale percorso di formazione universitaria superiore ad un'esperienza di formazione e lavoro in un'impresa utile a dare concretezza allo studio, a mettere alla prova in un contesto le conoscenze e competenze acquisite, a stimolare la ricerca di nuove soluzioni su problemi specifici sorti dalla realtà aziendale. Per quanto riguarda le imprese, il nuovo strumento rafforza le possibilità di raccordo fra università e imprese per la promozione di progetti di ricerca e per il trasferimento del *know how*, che è la via da cui passa la crescita della competitività. Inoltre, si introduce la possibilità per le imprese di attivare contratti di apprendistato "alto" nel quadro di convenzioni stipulate direttamente con le università in assenza delle regolamentazioni regionali. Sulla falsariga di quanto proposto per l'apprendi-

stato professionalizzante, quindi, si apre una possibilità di regolamentazione e gestione di questa tipologia di contratti di apprendistato alternativa al canale istituzionale, attivabile in via surrogatoria in mancanza di norme definite a livello territoriale. Tuttavia, l'esperienza del progetto sperimentale condotto dal Ministero del Lavoro per la promozione dell'apprendistato "alto" ha messo in luce le difficoltà legate alla diffusione di tale istituto. La sperimentazione, infatti, promossa nel 2004, ha avuto tempi significativamente lunghi di avvio e realizzazione delle attività per la difficoltà di definire ruoli e modalità attuative rispetto ad uno strumento del tutto innovativo, ma anche per la difficoltà di individuare imprese disponibili a sostenere l'investimento in formazione e giovani da inserire come apprendisti. Al 30 giugno 2008 la sperimentazione, che ha interessato nove Regioni e Province autonome che hanno aderito all'invito del Ministero, ha consentito di attivare circa 1.000 contratti di apprendistato alto, di cui una quota è imputabile al finanziamento aggiuntivo delle Regioni Piemonte e Lombardia. Anche in quei territori dove sembra che lo strumento abbia riscosso il maggior successo, ovvero nell'area del Nord-Ovest in cui si concentrano i due terzi degli utenti coinvolti (Tab. 29), il primo avviso pubblico per la raccolta di manifestazioni d'interesse e specifiche proposte progettuali ha riscosso una scarsa attenzione da parte delle strutture produttive territoriali, tanto da lasciare una ampia quota di risorse non assegnate.

**Tabella 29. Tipologia di interventi e apprendisti assunti nell'ambito della sperimentazione dell'apprendistato "alto"**

Regione	n° e tipologia degli interventi	Partecipanti
Piemonte	16 Master universitari	211
	Inserimenti in laurea specialistica	
Lombardia	7 Percorsi IFTS di tecnico superiore	377
	2 Corsi di alta formazione post-diploma	
	12 Master universitari	
Prov. Bolzano	2 Corsi di laurea (varie annualità)	68
Veneto	4 Master universitari	49
Friuli V. Giulia	1 Master universitario	14
Liguria	6 Master universitari	80
	1 Inserimento in IFTS	
Emilia Romagna	4 Master universitari	70
	Inserimenti in altro master	
Toscana	Inserimenti in percorsi di master e laurea	26
Umbria	Inserimenti in un percorso di master	5
Lazio	6 Master universitari	105
<b>Totale</b>		<b>1.005</b>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Regioni e Province autonome

Alla chiusura dei progetti, le previsioni iniziali in termini di beneficiari e di spese sono state ridimensionate quasi per tutte le Regioni, con esclusione di quelle del Nord-Ovest appunto. Ciò significa che il ruolo di promozione che alcune Regioni hanno esercitato attivamente è stato strategico per consentire di avviare la diffusione di uno strumento di cui solo in un secondo momento è stata riconosciuta l'utilità da parte del sistema produttivo. Certo, una volta individuate le modalità operative e avviati i contatti diretti fra università e imprese - anche per il tramite delle organizzazioni di rappresentanza - è possibile che nuove attività vengano messe in pista al di fuori di un coordinamento regionale; resta il fatto che nella sperimentazione la partecipazione delle imprese è stata incentivata coprendo alcuni costi, mentre, a regime, è necessaria da parte delle imprese l'assunzione di costi più alti rispetto a quelli dell'apprendistato professionalizzante. Bisogna dunque agire anche sulla comparazione di costi e benefici associati alle due tipologie di apprendistato per stimolare la partecipazione delle imprese in un contesto, come quello italiano, che sembra caratterizzarsi per una scarsa propensione al riconoscimento dei benefici della formazione, soprattutto da parte delle imprese di dimensione media e piccola, che rappresentano la componente più ampia del sistema produttivo.

### **Bisogni, valori e autoefficacia nella scelta del lavoro: uno studio sulla domanda di orientamento**

Uno studio condotto dall'Isfol sulla domanda di orientamento ha affrontato il tema con due obiettivi prioritari: esplorare caratteristiche e distribuzione, nella popolazione italiana di giovani e adulti, di alcune dimensioni descritte dalla letteratura come salienti nei processi di scelta (bisogni lavorativi, valori lavorativi, autoefficacia percepita nella ricerca del lavoro, esigenze di orientamento); mettere a punto e validare strumenti per l'indagine delle dimensioni su indicate che possano sostenere il lavoro degli operatori del settore. Lo strumento è stato somministrato ad un campione complessivo di 3.879 soggetti di cui 2.427 di età compresa tra i 20 e i 30 anni (giovani) e 1.452 tra i 30 e i 65 anni (adulti).

I soggetti coinvolti si differenziano in modo significativo in funzione di alcune caratteristiche socio-anagrafiche, quali il genere. Gli uomini tendono ad esprimere una maggiore autocentratura sia in termini valoriali sia nell'individuazione di priorità di bisogni; le donne, invece, evidenziano una maggiore attenzione conferita al contesto in senso lato entro cui si inserisce il proprio sviluppo e che costituisce la cornice a garanzia del rispetto di *valori della sicurezza e della soddisfazione* dei corrispondenti bisogni di *protezione e sicurezza*. Anche l'età risulta connessa a diverse concezioni del lavoro: i giovani conferiscono maggiore importanza alle aree valoriali *dell'accrescimento di sé e della piacevolezza e, coerentemente, si aspettano di soddisfare attraverso il lavoro bisogni di potere e successo e di autorealizzazione*; i soggetti adulti, invece, considerano più importanti i valori dell'*area della trascendenza del sé e del conservatorismo e, analogamente, i bisogni di protezione e sicurezza*. Relativamente ai sentimenti di autoefficacia, dalle analisi emerge che le donne mostrano in genere medie più basse sia rispetto a processi di pianificazione del proprio futuro professionale che rispetto a processi di attivazione e ricerca attiva di informazioni e contatti. Di contro, in termini di *autoefficacia nella ricerca del lavoro e autoefficacia percepita nel lavoro*, le donne mostrano una media significativamente superiore a quella degli uomini. Sembra pertanto possibile dedurre che le azioni per le quali le donne si sentono più efficaci sono quelle che appartengono alla sfera delle relazioni e alle azioni che richiedono capacità di comunicazione; inoltre è interessante notare che, seppur con una differenza minima dagli uomini, le donne poste di fronte ad una autovalutazione delle proprie potenzialità si dichiarano mediamente più efficaci degli uomini nei processi di ingresso o reingresso nel mercato del lavoro e in relazione ad una valutazione più complessiva delle esperienze di vita.

La consulenza di orientamento rappresenta una relazione di aiuto alla persona che si pone come obiettivo quello di accompagnare i soggetti in un percorso di risoluzione di un problema orientativo, ma soprattutto di attivare un processo di

ridefinizione e/o riorganizzazione delle dimensioni e dei fattori che permettono alla persona di gestire il suo rapporto con le criticità connesse all'evoluzione personale e professionale. La relazione che si instaura si propone la finalità di riconoscere e di ricostruire gli schemi di pensiero e di azione e contestualmente di rispondere all'esigenza di analisi e di interpretazione delle implicazioni di tali schemi sulla rappresentazione del problema e sulla definizione di strategie di miglioramento e di risoluzione. In questa ottica, lavorare sulla dimensione dell'autoefficacia si propone l'obiettivo di favorire nel soggetto un processo di conoscenza delle proprie modalità di azione e degli elementi che le determinano al fine di poter agire su di esse anche in un'ottica di potenziamento di comportamenti che favoriscono il miglioramento della qualità della vita. L'ultima sezione del questionario utilizzato è stata dedicata all'orientamento, alla conoscenza dell'esistenza di Centri e servizi e del loro utilizzo. Solo il 45% (pari a circa il 30% del campione dei giovani) di coloro che avevano dichiarato di conoscere i servizi di orientamento (N=1.368) affermano poi di aver avuto una concreta esperienza di contatto. Tra i motivi del mancato ricorso ad un Centro permangono nuclei di sfiducia e rassegnazione, accanto alla convinzione che, comunque, è meglio decidere da soli. In merito all'utilità dei Centri, le risposte degli intervistati hanno fatto emergere una differenza significativa fra uomini e donne, nel senso che sono queste ultime a ritenere più utile, in maniera significativamente maggiore rispetto agli uomini, rivolgersi ai servizi di consulenza/orientamento. Questo dato potrebbe essere interpretato all'interno di un'ottica "di genere", proprio perché le donne rappresentano storicamente una parte debole del mercato del lavoro e pongono dunque maggiore fiducia/speranza su tutti quei dispositivi e supporti che possano aiutarle a colmare il *gap*, ma anche per una difficoltà oggettiva a pensare il futuro lavorativo in termini di progetto e di costruzione consapevole di un piano d'azione finalizzato.

Sebbene cambi il contesto socio-economico e l'organizzazione del lavoro, le persone continuano a dare al lavoro un ruolo di centralità nel proprio progetto di vita. Giovani e adulti si affacciano e interagiscono con il mondo del lavoro ognuno con il proprio bagaglio di storia personale, di bisogni, di esperienze di socializzazione, di valori, dovendo gestire una complessa relazione tra interno ed esterno, tra presente e futuro, tra lettura del contesto e comprensione delle proprie capacità e dei propri limiti. I soggetti che hanno una chiara percezione del mercato del lavoro e che sono sostenuti da convinzioni di autoefficacia nella gestione di questa relazione sono avvantaggiati, ma per la maggior parte, soprattutto per i giovani, questo processo è di difficile gestione. In questa area l'orientamento può svolgere tutta la sua funzione sul piano, al tempo stesso, individuale e sociale, fornendo supporto di conoscenza sul contesto e di consulenza alla persona. La partita in gioco non riguarda solo il destino delle persone: la possibilità, prima, di rendere il futuro lavorativo pensabile, di sostenere la speranza di inserimento professionale e sociale e, poi, di attivare e rendere praticabili comportamenti congrui finalizzati a ricoprire un ruolo professionale e sociale, costituiscono un bene collettivo per lo sviluppo economico di una comunità e per l'evoluzione della convivenza civile.



# capitolo 3

## La formazione continua

### 3.1 Gli strumenti di governo del sistema nazionale di formazione continua

Le condizioni della coesistenza di diversi strumenti di sostegno alle iniziative di Formazione continua (FC) e le strategie di integrazione programmatica e operativa per la costruzione di un sistema compatibile, complementare e coerente, sono da molto tempo al centro dell'attenzione di alcuni dei più importanti partner comunitari. Il ritardo accumulato dal nostro Paese sul fronte della diversificazione degli strumenti si riflette anche sulle strategie di integrazione; se infatti, almeno sul fronte regionale, è ormai pratica corrente la ricerca della coerenza tra FSE e risorse di provenienza nazionale, in particolare quelle della L. 236/1993 e della L. 53/2000, lo sviluppo dell'integrazione tra amministrazioni regionali e Fondi è ancora allo stato embrionale. In Francia, ad esempio, le esperienze di gestione integrata delle risorse FSE con quelle degli OPCA (i Fondi Paritetici Francesi) è pratica comune e si concretizza attraverso protocolli di intesa complessi e articolati; pienamente sviluppata appare anche la collaborazione tra OPCA e amministrazioni locali nell'organizzazione e nella fornitura di "servizi formativi" di assistenza alle imprese e ai lavoratori.

Le risorse nazionali per le politiche di sostegno alla FC ammontano mediamente a circa 105 milioni di euro l'anno e vengono ripartite tra le 19 Regioni e le due Province autonome di Trento e Bolzano in proporzione al numero dei lavoratori dipendenti. Come noto le risorse sono suddivise in due linee di finanziamento: la prima (più importante sia finanziariamente, sia, soprattutto "storicamente"), è la legge 236 del 1993 attraverso la quale vengono finanziati i Piani formativi concordati e i *voucher* individuali, entrambi a favore dei dipendenti delle imprese private; la seconda è la legge 53 del 2000, che finanzia essenzialmente *voucher* individuali ma anche progetti più complessi, diretti entrambi a tutte le categorie di lavoratori dipendenti, compresi i pubblici.

Nei provvedimenti di riparto delle risorse, il Ministero del Lavoro suggerisce in genere una gamma diversificata di possibilità e modalità di intervento secondo quanto emerso sia dalle concrete esperienze, sia dal confronto preventivo con le Regioni e le Parti sociali nell'ambito del Comitato di Indirizzo. Tuttavia, negli ultimi due provvedimenti di riparto, relativi in particolare alla L. 236/1993, sono presenti alcune novità di concreta rilevanza

strategica e operativa. Le amministrazioni regionali, infatti, in accordo con le Parti sociali, sono chiamate a individuare gli ambiti prioritari di intervento, riferibili a particolari tipologie di lavoratori e di imprese, a specifici settori, territori, filiere produttive o aree distrettuali e a formulare, attraverso la concertazione, una programmazione quantitativamente definita e quindi verificabile nei risultati, tenendo conto, infine, delle prioritarie esigenze di integrazione tra i diversi strumenti di sostegno, cioè del FSE e dei Fondi Paritetici Interprofessionali. Allo scopo di imprimere uno stimolo allo sviluppo della formazione a domanda individuale, già da tempo i provvedimenti di riparto della 236/1993 individuano *target* prioritari su cui concentrare gli interventi; si tratta delle tipologie di lavoratori definite “a rischio” e cioè con basso titolo di studio, in età avanzata, occupati in piccole o piccolissime imprese o con contratti atipici. Nel biennio 2006-2007 il Ministero del Lavoro ha ripartito quattro annualità (dal 2004 al 2007) della L. 236/1993, pari a circa 351 milioni di euro, destinati al finanziamento di piani formativi concordati o/e all'erogazione di *voucher* a domanda individuale. Per quanto riguarda, invece, la L. 53, nel corso del 2007 sono state ripartite due annualità (2006 e 2007) per un totale di 30 milioni di euro. L'Accordo dell'aprile 2007 tra Ministero del Lavoro, Regioni e Parti sociali che intendeva porre le basi del «sistema nazionale di formazione continua, progressivamente ordinato, non concorrenziale ma integrato», ha prodotto fino ad ora risultati parziali: sul piano nazionale l'Accordo rimandava alle iniziative concordate nell'ambito dell'Osservatorio Nazionale per la Formazione continua mentre, sui territori, alle intese tra le singole Regioni e le Parti sociali di livello locale. L'operatività dell'Osservatorio Nazionale, peraltro sporadica, si è per ora limitata alla definizione delle sue caratteristiche organizzative interne, dei limiti delle sue attribuzioni, e del grado di cogenza verso terzi delle sue future determinazioni. La maggior parte degli sforzi sono stati indirizzati in sostanza nella ricerca di una autoregolamentazione che rispondesse simultaneamente all'esigenza di garantire una rappresentanza il più possibile ampia e diversificata e di produrre velocemente determinazioni operative condivise e quindi cogenti. Le linee su cui concentrare un eventuale ripensamento di quest'organismo potenzialmente molto importante dovranno tener conto dell'esperienza insoddisfacente condotta negli ultimi quattro anni. Si potrebbe pensare ad esempio ad una sua migliore collocazione nell'ordinamento attraverso la preventiva e quanto possibile veloce formulazione di un regolamento che definisca a priori almeno una parte delle questioni organizzative e di competenza (limiti delle sue attribuzioni, grado della cogenza dei suoi provvedimenti, condizioni di validità delle sue deliberazioni). Anche se imperfetto, esso rappresenterebbe comunque una base di partenza, senz'altro migliorabile nel tempo, che potrebbe evitare ulteriori ritardi nella produzione di linee guida nazionali in materia di FC.

Come rilevato già nel *Rapporto 2007*, è sul fronte locale che si sono registrati i progressi più interessanti, anche se al momento limitati solo a poche regioni. Alcune amministrazioni hanno infatti proceduto autonomamente alla stipula di intese con le Parti sociali e con i Fondi Paritetici Interprofessionali che assumono come obiettivo prioritario l'armonizzazione e il coordinamento delle rispettive programmazioni. I contenuti sono ovviamente diversificati e rispondono alle esigenze emergenti nei diversi contesti in cui sono state prodotte. Gli accordi regionali fin qui stipulati in Emilia Romagna, in Toscana, in

Veneto e in Campania e in via di stipula nel Lazio, sono accomunati dall'esigenza di condividere e sistematizzare alcuni specifici ambiti declinando, con modalità diversificate e peculiari, forme e oggetti dell'integrazione che riguardano in particolare:

- le modalità per il coordinamento degli interventi formativi, in relazione alle diverse tipologie dei beneficiari, delle risorse da impegnare e degli strumenti di intervento
- le modalità di sostegno ai lavoratori, alle imprese e ai territori per garantire pari opportunità nell'accesso alla formazione
- la promozione di una offerta formativa qualificata e adattabile alle diverse esigenze
- la definizione delle condizioni per il reciproco riconoscimento degli interventi formativi
- le modalità operative per lo scambio reciproco dei risultati delle attività di monitoraggio e di valutazione degli interventi.

Vengono poi definite le azioni con cui si intendono perseguire tali finalità, circostanziando metodi e articolazioni organizzative e promuovendo le prime sperimentazioni di programmazione integrata.

Queste esperienze rappresentano interessanti basi di partenza per ogni tipo di riflessioni sul tema. Nel corso del loro futuro sviluppo sarà utile porre particolare attenzione:

- all'assetto programmatico generale degli accordi di livello locale con particolare riguardo agli strumenti e alle sedi di intesa
- alle articolazioni organizzative e operative che facilitano l'attivazione e l'attuazione degli accordi locali
- ai dispositivi specifici di attuazione e alle loro caratteristiche di dettaglio (integrazione di risorse di provenienza diversa, scelta dei *target* obiettivo, procedure)
- all'individuazione degli elementi esemplari suscettibili di promozione, sviluppo e ulteriore diffusione.

In merito alle scelte delle Regioni circa l'impiego delle risorse della L. 236/1993 (Tab. 30) la sostanziale prevalenza dei Piani formativi concordati rispetto ai *voucher* rende ancor più pressanti le esigenze di integrazione a livello locale con i Fondi Paritetici, per i quali il Piano formativo concordato rappresenta l'unico finanziabile. Emerge inoltre, in alcune Regioni, la volontà di equilibrare periodicamente le modalità di intervento tra un anno e l'altro: sui Piani formativi (e quindi sulle esigenze delle imprese), sui *voucher* (e quindi sulle esigenze dei singoli lavoratori).

**Tabella 30. Scelte delle Regioni sull'impiego delle risorse della L. 236/1993, aggiornamento al 31 agosto 2008**

Regioni e P.A.	D.D. 107/V/2006		D.D. 40/V/2007	
	Piani formativi concordati	Formazione a domanda individuale	Piani formativi concordati	Formazione a domanda individuale
Valle d'Aosta	100%			
Piemonte	30%	70%	40%	60%
Lombardia	100%		90%	
Provincia di Bolzano				
Provincia di Trento (*)		100%	100%	
Veneto	50%	50%		100%
Friuli Venezia Giulia	18%	82%	100%	
Liguria	80%	20%		
Emilia Romagna	50%	50%	36%	12%
Toscana	50%	45%		
Umbria	100%		100%	
Marche				
Lazio	95%	5%		
Abruzzo				
Molise				
Campania	67%	28%	90%	10%
Puglia				
Basilicata				
Calabria		100%		
Sicilia				
Sardegna	54%	41%	54%	41%

(\*) La Provincia di Trento non ha fissato preventivamente delle quote di riserva.

Fonte: Elaborazione Isfol su Avvisi regionali

Prevalentemente concentrate sulla domanda individuale sono invece le scelte regionali per quanto riguarda l'impiego delle risorse della L. 53/2000 (Tab. 31), pur essendo previste due tipologie di intervento: il *voucher* o le iniziative formative promosse nel quadro di accordi finalizzati alla riduzione dell'orario di lavoro. L'erogazione di *voucher* individuali per la frequenza ad attività formative anche slegate dal contesto professionale del lavoratore beneficiario, ha comunque rappresentato un'occasione di incontro tra pratiche del-

la formazione continua propriamente detta e pratiche della formazione permanente. La diffusione del *voucher*, sia nell'attuazione della 236, sia della 53, ha impresso a sua volta uno stimolo decisivo per la costruzione di cataloghi locali (provinciali o regionali) dell'offerta formativa. La diffusione dei cataloghi, oltre a facilitare l'incontro tra domanda e offerta di formazione, rappresenta un elemento importante sia per accrescere la trasparenza dell'offerta stessa nei confronti del singolo lavoratore, sia per ampliare la possibilità di accedere velocemente alle opportunità di riqualificazione, aggiornamento e rafforzamento delle competenze possedute, anche indipendentemente dalla collocazione professionale contingente.

**Tabella 31. Scelte delle Regioni sull'impiego delle risorse della L. 53/2000, aggiornamento al 31 agosto 2008**

Regioni e P.A.	D.I. 62/V/2007		Attività di informazione	D.I. 110/V/2007	
	Tipologia A	Tipologia B		Tipologia A	Tipologia B
Piemonte		95%	5%		100%
Lombardia		95%	5%		
Friuli Venezia Giulia	50%	50%			
Emilia Romagna (*)	100%			100%	
Toscana	25%	75%	5%		
Umbria		100%			
Lazio	95%		5%		
Abruzzo		100%			
Sicilia		100%			
Sardegna		100%			

*NB. Le amministrazioni non presenti in tabella non hanno ancora adottato i provvedimenti di impegno.*

*(\*) In Emilia Romagna le quote di ripartizione saranno stabilite dalle amministrazioni provinciali.*

*Fonte: Elaborazione Isfol su Avvisi regionali*

Considerando complessivamente le due linee di intervento permangono anno dopo anno due problemi di estrema rilevanza: il primo è relativo allo scarso assorbimento di risorse da parte delle Regioni del Mezzogiorno, il secondo è relativo alla difficoltà nella raccolta dei dati di monitoraggio sulle attività formative finanziate. Per quanto riguarda il primo punto è ovvio che nelle Regioni del Sud ci sia maggiore concentrazione di attenzione sui lavoratori disoccupati e sulla messa a punto di politiche idonee all'ampliamento del mercato del lavoro; ciò assorbe gran parte delle energie organizzative e professionali delle amministrazioni. Tuttavia, è anche evidente la minore organizzazione e capillarità territoriale delle strutture dell'offerta formativa, che invece nel Nord finisce per

avere un ruolo decisivo proprio nell'organizzazione e nell'espressione della domanda. Inoltre, il mancato sviluppo dei "cataloghi" non consente un'adeguata diffusione della formazione a domanda individuale finanziata attraverso i *voucher*, che invece in altri contesti territoriali ha rappresentato, tra l'altro, una modalità di sostegno che ha consentito un veloce impiego delle risorse disponibili. Sono, infine, più scarsi i servizi di accompagnamento e orientamento all'utenza e tutte quelle iniziative in grado di sollecitare e promuovere una cultura diffusa dalla formazione e un approccio positivo. Analoghi problemi interessano i Fondi Paritetici Interprofessionali che incontrano proprio al Sud i maggiori ostacoli alla loro diffusione, sia intermini di adesioni delle imprese, sia in termini di erogazione di contributi alle attività. La scarsità dei dati di monitoraggio è invece generale, fatta eccezione per poche amministrazioni del Centro-Nord che inviano i rapporti annuali al Ministero del Lavoro con coerenza e continuità<sup>12</sup>. Alla base di ciò possono essere individuate motivazioni di ordine diverso. Una delle ragioni principali risiede nell'assenza in alcune realtà, soprattutto del Mezzogiorno, di sistemi di monitoraggio puntuali in grado di raccogliere capillarmente a livello di singolo attuatore le informazioni; laddove, al contrario, sono presenti sistemi di rilevazione, assenze, ritardi o informazioni incomplete sono imputabili a una non perfetta corrispondenza tra gli indicatori richiesti e i sistemi di raccolta preesistenti e consolidati nelle prassi regionali. Sussistono poi difficoltà implicite dovute alle scelte strategiche operate dalle amministrazioni: l'unione di diverse fonti di finanziamento (FSE, L. 236/1993 e L. 53/2000) non sempre consente di ricondurre risorse di diversa provenienza ai singoli beneficiari.

Sia l'Accordo nazionale del 2007, sia gli accordi e intese di livello regionale pongono l'efficienza e l'integrazione dei sistemi di monitoraggio come obiettivi prioritari e propedeutici alla praticabilità stessa di una co-programmazione efficace tra Regioni e Fondi Paritetici. In questa direzione, Isfol e Italia Lavoro, su incarico del Ministero del Lavoro, sono impegnate già da tempo nella costruzione del sistema permanente di monitoraggio dell'attività formative finanziate dai Fondi Paritetici Interprofessionali. Entro la fine del 2008 il sistema, oltre a offrire una esaustiva e completa panoramica delle caratteristiche delle attività di FC realizzate dalle imprese, consentirà alle Regioni e alle Province in possesso di delega di disporre di tutte le informazioni necessarie alla formulazione di programmi di intervento compatibili con l'attività dei Fondi sui diversi territori. Il sistema prevede naturalmente accorgimenti idonei per la confluenza e il trattamento di dati di diversa provenienza ma devono essere ancora fissate le modalità specifiche per assicurare la compatibilità dei dati regionali e i rapporti con altre importanti iniziative in corso di realizzazione (il Sistaf). Ciò richiede una sede adeguata e autorevole di discussione e condivisione: in tal senso, un rilancio dell'Osservatorio Nazionale e del suo Gruppo tematico dedicato all'integrazione dei sistemi di monitoraggio, previsto ma mai attivato, sarebbe utile e auspicabile.

<sup>12</sup> In occasione del *Rapporto annuale al Parlamento*, curato dall'Isfol per conto del Ministero del Lavoro, vengono presentati nel dettaglio i dati di monitoraggio disponibili, unitamente all'analisi qualitativa degli Avvisi pubblici regionali.

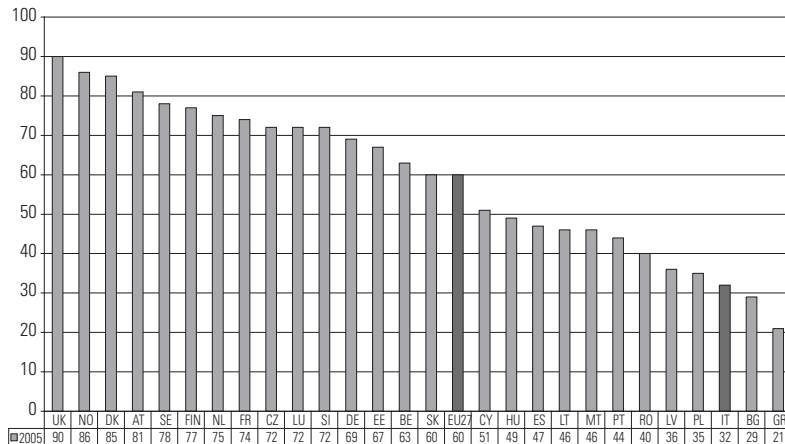
## 3.2 La formazione continua nelle imprese

### Primi risultati dell'indagine Eurostat CVTS

La formazione sul posto di lavoro è una delle dimensioni essenziali della formazione nell'arco della vita e rappresenta una priorità politica dell'Unione europea. Le statistiche comparabili sulla formazione continua nelle imprese consentono di valutare gli esiti delle politiche di sviluppo della formazione e dei progressi compiuti dai diversi paesi in materia. Sono disponibili a questo proposito i primi risultati della terza indagine *Continuing Vocational Training Survey* (CVTS3) coordinata da Eurostat e realizzata nei 27 Stati membri dell'UE più la Norvegia. La rilevazione<sup>13</sup> fornisce il quadro delle attività di formazione del personale delle imprese dell'industria e dei servizi con almeno 10 addetti. L'attività di formazione presa in considerazione è quella finanziata in tutto o in parte dall'impresa, inclusa l'attività finanziata con il sostegno delle politiche pubbliche o dei fondi settoriali (per l'Italia, i Fondi Paritetici Interprofessionali). Senza trascurare l'importanza dei differenti sistemi nazionali di formazione, né l'esistenza di altre opportunità per gli adulti rispetto alla formazione continua nelle imprese, l'analisi di questi dati permette di differenziare i paesi dell'Unione europea secondo l'intensità dell'offerta di formazione resa disponibile dalle imprese ai propri lavoratori. La media europea delle imprese che nel 2005 hanno svolto attività (corsuale e/o non corsuale) di formazione continua è pari al 60%. Nell'UE l'impegno delle imprese in formazione continua è molto variabile - essendo influenzato dalla struttura industriale e dal contesto istituzionale della formazione nei diversi paesi - con livelli assai elevati in alcuni come la Gran Bretagna e i Paesi nordici ma, comunque, con livelli superiori a quelli italiani in tutti, escluse Bulgaria e Grecia (Fig. 4).

---

<sup>13</sup> Sono già state realizzate tre edizioni di questa indagine: CVTS1 con riferimento all'anno 1993, CVTS2 per l'anno 1999, e la più recente CVTS3 relativa all'anno 2005.

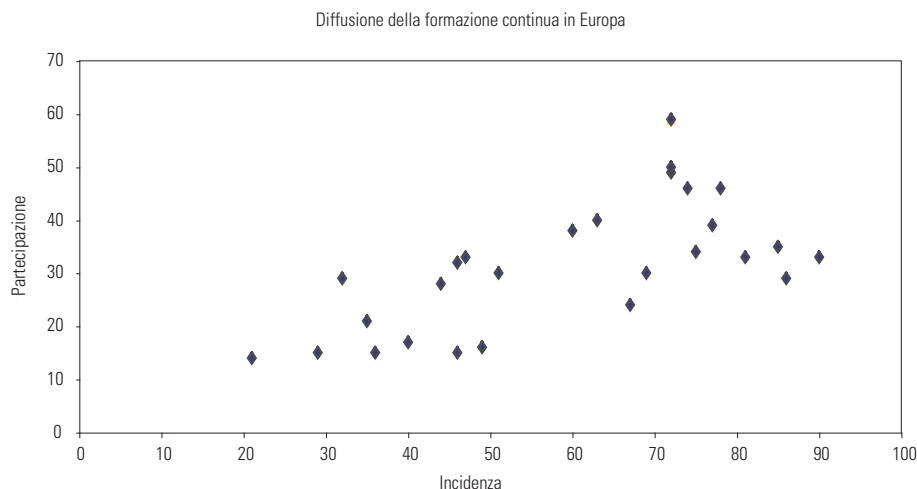
**Figura 4. Imprese formatrici in Europa nel 2005 e confronto con il 1999 (% di tutte le imprese)**

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Eurostat, New cronos

In Italia tale valore è pari al 32%, per un totale di circa 70.000 imprese. Di queste circa 58.000 hanno organizzato corsi di formazione per i propri dipendenti, coinvolgendo circa 2,5 milioni di addetti. Il quadro appare più articolato se si considerano più indicatori; in particolare, la combinazione dei due indicatori, “incidenza delle imprese formatrici” e “tasso di partecipazione”<sup>14</sup>, identifica quattro gruppi: nel primo sono presenti paesi del Centro-Nord Europa quali Francia, Svezia, Finlandia, Repubblica Ceca, Lussemburgo, Slovenia, Belgio e Slovacchia, che mostrano tassi elevati sia di presenza di imprese formatrici sia di partecipazione; anche nel secondo, caratterizzato da un elevato tasso di incidenza ma da un tasso di partecipazione prossimo alla media europea (pari al 33%), sono presenti paesi del Centro-Nord Europa (Regno Unito, Norvegia, Danimarca, Austria, Olanda, Germania, Estonia); nel terzo, caratterizzato da tassi di poco inferiori alla media europea in entrambi gli indicatori, si collocano buona parte dei paesi mediterranei, fra cui l’Italia con Spagna, Portogallo, Malta e Cipro, anche se in Italia, il valore dell’incidenza sia il più basso; infine il quarto gruppo, caratterizzato da valori inferiori alla media in entrambi gli indicatori, soprattutto rispetto alla partecipazione, raccoglie i Paesi dell’Europa balcanica e parte di quelli baltici, oltre alla Grecia che è ultima in entrambi gli indicatori (Fig. 5).

<sup>14</sup> Incidenza = percentuale di imprese formatrici rispetto a tutte le imprese. Partecipazione = percentuale di addetti partecipanti a corsi di CVT rispetto al numero totale di addetti in tutte le imprese.



**Figura 5. Diffusione della formazione continua in Europa nel 2005 (incidenza delle imprese formatrici e partecipazione dei lavoratori alla formazione)**

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Eurostat, New cronos

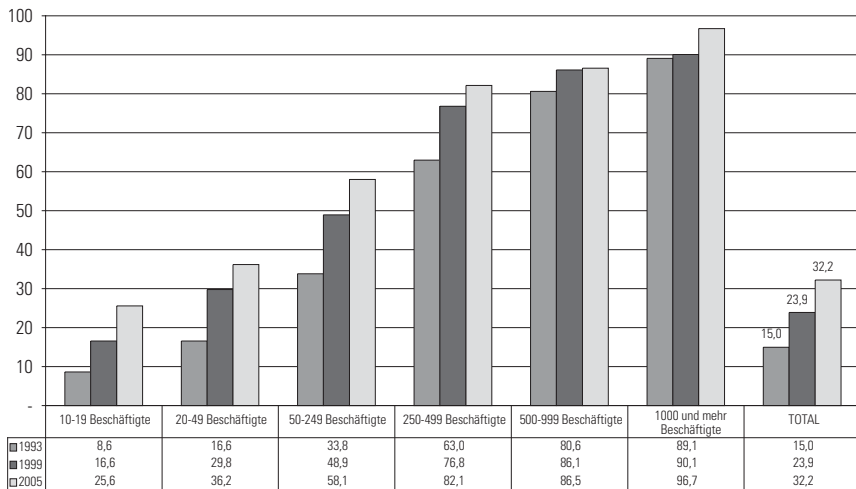
Un altro elemento di differenziazione è dato dalla diffusione delle diverse tipologie di formazione continua, distinguendo cioè tra imprese che hanno svolto corsi di formazione e imprese che hanno utilizzato modalità meno strutturate (formazione in situazione di lavoro, rotazione nelle mansioni, circoli di qualità, auto-apprendimento). Le imprese di alcuni paesi, ad esempio i nordici, mostrano un'elevata propensione all'utilizzo di corsi di formazione piuttosto che di altre attività formative e questo modello caratterizza anche Stati come Francia o Italia dove circa il 27% delle imprese organizza corsi di formazione, contro una percentuale di circa il 20% che utilizza altre attività formative. Altri paesi, come Regno Unito o Germania, compensano invece una relativamente più ridotta diffusione dei corsi con un maggiore investimento nelle altre attività di formazione continua.

La rilevazione CVTS in Italia è stata realizzata da Istat in collaborazione con Isfol e coordinata, in ambito Sistan (Sistema Statistico Nazionale), con l'indagine Isfol INDACO-Imprese. Il dato relativo all'Italia segnala un progresso significativo rispetto ai dati riferiti al 1993 e al 1999<sup>15</sup>, quando la percentuale di imprese italiane che svolgeva attività di formazione continua era pari, rispettivamente, al 15 e al 23,9%, con un incremento di circa un terzo tra il 1999 e il 2005. Tuttavia, il confronto con gli altri paesi europei mostra

<sup>15</sup> Per l'analisi dei risultati delle rilevazioni precedenti, cfr. F. Frigo, C. Pellegrini (a cura di), *La formazione continua in Italia. Indagini nazionali ed internazionali a confronto*, Milano, Franco Angeli, 2006. Si veda anche il sito ([www.ricercheformazione.it](http://www.ricercheformazione.it)).

come la crescita registrata in Italia sia ancora largamente insufficiente, situazione che espone le nostre imprese a forti rischi di insuccesso nel processo di recupero di competitività a livello internazionale. I risultati nel nostro Paese confermano la forte correlazione tra dimensione d'impresa e propensione alla formazione: in parallelo alla dimensione cresce la percentuale di imprese formatrici, passando dal 25,6% nella fascia di imprese con 10-19 addetti, al 96,7% in quelle con almeno 1.000 addetti (Fig. 6).

**Figura 6. Imprese formatrici in Italia per classe dimensionale, 1993, 1999, 2005 (val. %)**



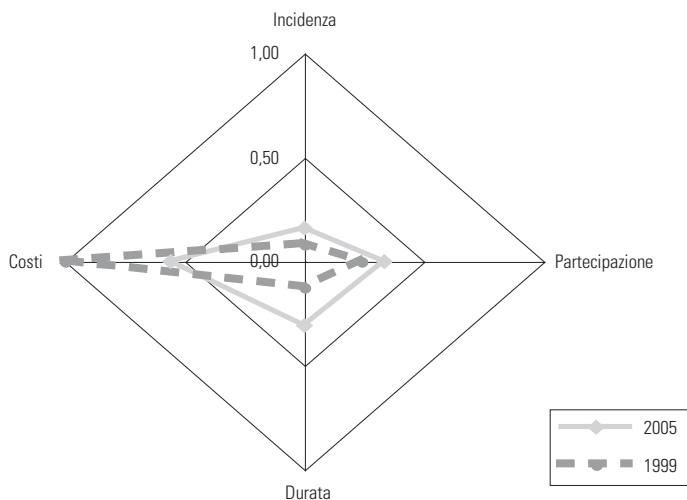
Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat, Rilevazione sulla formazione professionale nelle imprese, anno 2005

A livello settoriale il quadro si presenta notevolmente diversificato. I settori a maggiore intensità di imprese formatrici sono quelli delle assicurazioni e dell'intermediazione finanziaria, come già nel 1993 e nel 1999. Ben il 95,6% delle società di assicurazione ha svolto formazione; seguono le banche e le altre imprese finanziarie con una percentuale dell'89,1. Altri settori con una ampia diffusione di imprese formatrici sono quelli della produzione di elettricità e gas e della raccolta, depurazione e distribuzione dell'acqua (69,3%), della chimica-farmaceutica e della raffinazione di petrolio (59,4), dei servizi tecnici e pubblicitari (59,2), di informatica (56,9), del commercio e manutenzione di autoveicoli (51,2), delle attività ausiliarie dell'intermediazione finanziaria (50,8) e della consulenza legale e contabile (50,3). Anche nel settore delle costruzioni un'elevata percentuale di imprese (36,7%) ha realizzato formazione, soprattutto nell'ambito della sicurezza sul lavoro. Una minore propensione alla formazione continua è, invece, emersa nei settori delle industrie tessili e dell'abbigliamento (13,2%), alberghi e ristoranti (14,0), commercio al dettaglio (21,8), legno e produzione di mobili (22,0) e attività ricreative, culturali e sportive (22,3). La presenza di imprese formatrici varia an-

che in relazione alla collocazione territoriale. Il quadro dell'Italia settentrionale è piuttosto omogeneo, con il 36% di imprese che hanno svolto nel 2005 attività di formazione continua nel Nord-Est e il 34,7% nel Nord-Ovest. Più ridotta è invece la percentuale nelle Regioni del Centro (27,2) e del Mezzogiorno (23,6).

Per sintetizzare la posizione dell'Italia in relazione all'Europa ponendo come *benchmark* la migliore *performance* tra i 28 paesi europei, sono stati standardizzati quattro *key indicators* della formazione continua (incidenza, partecipazione, intensità<sup>16</sup> e costo<sup>17</sup>) e attraverso, un *radar chart* è possibile valutare la *performance* delle imprese italiane rispetto agli altri paesi europei (Fig. 7). Da questo confronto emergono chiaramente i limiti che assume il fenomeno della formazione continua in Italia: le imprese italiane sono ancora molto lontane dal valore *benchmark* rispetto all'incidenza (32% contro il 60% della media UE e il 90% del Regno Unito), alla partecipazione (29% contro il 33% della media UE e il 59% della Repubblica Ceca) e all'intensità (7 ore contro 9 in UE 27 e 16 in Lussemburgo) mentre il *gap* si riduce rispetto al costo orario della formazione (58 PPS). Rispetto alla precedente rilevazione (effettuata nel 1999), si nota una maggiore omogeneità fra i quattro indicatori ma un livello di *performance* ancora lontano dai risultati raggiunti negli altri paesi europei. Questi dati confermano come in Italia vi sia una evidente situazione di sottoinvestimento in formazione, non solo da parte delle istituzioni e del sistema pubblico ma anche da parte delle imprese.

**Figura 7. La performance delle imprese italiane rispetto al benchmark europeo (radar chart)**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Eurostat, New cronos

<sup>16</sup> Intensità = rapporto fra il numero totale di ore in corsi di CVT per dipendente.

<sup>17</sup> Costo orario = costo totale dei corsi di CVT per ora di formazione (PPS, *Purchasing Power Standard*).

### Una ricerca sulla formazione dei quadri nei settori del commercio e dei servizi

Nel corso del 2007 l'istituto di emanazione bilaterale Quadrifor<sup>18</sup>, con il contributo scientifico dell'Isfol, ha realizzato una ricerca sull'evoluzione del profilo professionale e organizzativo del quadro intermedio. La categoria professionale dei quadri intermedi ha assunto nel tempo una forte centralità nel determinare i processi di funzionamento e crescita delle organizzazioni di lavoro, sostituendo gradualmente le proprie funzioni originarie di *command and control* con un ruolo più articolato e complesso. I quadri intermedi risultano inoltre essere, da tempo, tra i destinatari privilegiati dell'offerta di formazione continua, sia finanziata con risorse private che pubbliche, il che determina la necessità di approfondire le strategie di sviluppo del capitale umano più direttamente connesso con i processi di individuazione e implementazione dei processi di innovazione nelle imprese italiane. La ricerca era articolata in una fase qualitativa e in una rilevazione quantitativa. I risultati della prima fase e alcuni cenni introduttivi sulla componente quantitativa sono stati illustrati nel *Rapporto* al Parlamento sulla *Formazione continua 2007*<sup>19</sup>; qui si completa il quadro informativo con alcune risultanze rilevanti per il dibattito sulla managerialità e sulle modalità che potrebbero supportarne la crescita. La fase quantitativa è stata condotta mediante un questionario messo a disposizione dei quadri associati a Quadrifor sul sito internet dell'Istituto; in due settimane sono stati raccolti oltre 1.300 questionari compilati. Se la fase qualitativa della ricerca ha evidenziato l'impossibilità di far emergere una precisa identità di quadro, l'elaborazione e l'analisi dei dati quantitativi ha consentito di verificare le corrispondenze più frequenti tra le metafore identitarie e le condizioni organizzative e di lavoro in cui esse si formano, definendo 6 profili specifici. L'identificazione di tali profili ha consentito di delineare diversi bisogni di professionalizzazione e formazione da affrontare con strategie di intervento differenziate:

1. Il *dirigente in pectore* - È il profilo più consistente (41,2% dei rispondenti) e identifica un quadro (più frequentemente uomo) con notevole anzianità nella posizione e che opera con notevole autonomia in aziende di piccole dimensioni. È una professionalità manageriale "forte", che interloquisce direttamente con l'amministratore dell'impresa o con il titolare e che nutre aspettative di carriera verso la dirigenza, in ragione del fatto che, sostanzialmente, ne assolve già pienamente le funzioni. Sceglie l'offerta formativa più confacente sulla base di proposte di società esterne e/o di realtà associative.
2. Il *tecnologo* - Secondo per consistenza (27,4%), identifica tendenzialmente un quadro giovane occupato in aziende medio-grandi che si riconosce nella metafora "il quadro è un profilo caratterizzato da elevata esperienza e capacità tecnica". Non gestisce risorse, né umane né finanziarie e frequentemente risponde del proprio operato ad un altro quadro. Soddisfatto del lavoro che svolge e fiducioso nel proprio percorso di carriera, fa riferimento all'azienda per il proprio aggiornamento.
3. Il *solutore di problemi* - Comprende il 9,6% dei rispondenti, in maggioranza donne, nelle funzioni aziendali in cui le donne risultano essere maggiormente occupate (Amministrazione, Personale e Organizzazione). Opera in piccole imprese ed ha avuto accesso da meno di tre anni alla posizione di quadro intermedio. La funzione di *problem solver* non permette la facile riconoscibilità della competenza e, pertanto, in mancanza di chiari punti di riferimento, si tratta di un quadro che incontra difficoltà nel valutare le possibili evoluzioni della carriera.
4. L'*integratore organizzativo* - Di numerosità pressoché identica a quella del precedente profilo, identifica quadri (più frequentemente uomini) che operano in aziende di medie dimensioni nell'ambito di funzioni tecniche quali Produzione e Sviluppo. Di relativamente fresca nomina nella posizione, non ha collaboratori e gestisce un proprio *budget* se-

<sup>18</sup> Quadrifor - Istituto per la formazione dei Quadri del Terziario ([www.quadifor.it](http://www.quadifor.it)), è stato istituito nel 1994 dalle organizzazioni di rappresentanza Confcommercio, Filcams CGIL, Fisascat CISL e UILTuCS UIL attraverso l'articolo 13 del CCNL per i dipendenti delle aziende del Terziario, della Distribuzione e dei Servizi. Associa circa 37.000 quadri intermedi e 7.770 imprese del settore.

<sup>19</sup> Nello specifico vedi *La formazione continua dei quadri intermedi*, in *Rapporto 2007 sulla Formazione continua*, "FOP", 8 (2008), n. 1-2, par. 5.4.

condo le indicazioni del dirigente. Svolge una funzione di integrazione che probabilmente ne blocca la progressione e limita l'acquisizione di nuove conoscenze e competenze; più di altri, pertanto, avverte l'esigenza di un *benchmarking* delle proprie competenze attraverso servizi di *assessment* e il confronto con reti professionali di altri quadri.

5. Il *quadro senza identità* - Nonostante la minore consistenza rispetto ad altre tipologie (7,7%), risulta essere un profilo fortemente caratterizzato. Opera in micro e piccole imprese, prevalentemente del settore informatico, nella funzione commerciale e delle vendite. Data la ridotta dimensione aziendale, non dispone di strumenti gestionali e avverte con disagio il limite delle possibilità di crescita della propria professionalità. La posizione di quadro è quindi vissuta come un riconoscimento della competenza di cui dispone, ma rappresenta allo stesso tempo il punto di partenza e di arrivo della carriera. Mostra interesse verso metodologie di *e-learning* e alla partecipazione in comunità professionali di quadri con i quali potersi confrontare.
6. Il *quadro time managed* - È il profilo con minore consistenza numerica (4,5%) che si riconosce nella metafora "il quadro è un lavoratore che più di altri non guarda l'orologio". Il profilo identifica un quadro prevalentemente donna, occupato in piccole aziende nelle funzioni Amministrazione, Marketing e Comunicazione. È parte di un processo sul quale non può incidere e si tratta, sostanzialmente, di una persona che non gestisce ma viene gestita. L'adesione alla metafora rappresenta così la constatazione oggettiva del disagio legato ad orari di lavoro definiti "eccessivi", che vanno a sommarsi alla valutazione dell'inadeguatezza della retribuzione percepita. In genere non ha tempo per informarsi sulle opportunità di qualificazione.

La ricerca ha consentito inoltre di evidenziare 6 principali modalità di comportamento formativo dei quadri, letti attraverso profili socio-professionali e caratterizzati in relazione al grado di soddisfazione/insoddisfazione rispetto alle modalità di apprendimento normalmente utilizzate. La tabella 32 riporta le modalità formative e di apprendimento che connotano i comportamenti evidenziati, in ordine decrescente rispetto alla frequenza di utilizzo ed evidenziando il grado di soddisfazione rispetto alle stesse modalità.

**Tabella 32. Soddisfazione/insoddisfazione della formazione realizzata connessa alle modalità formative indicate dai quadri**

Modalità formative	Soddisfatti %	Insoddisfatti %	Totale %
Attraverso approfondimenti personali	18,9	24,7	22,7
Corsi di formazione organizzati dall'azienda	34,1	14,1	21,1
Confronto con colleghi che operano su problematiche simili	16,9	18,7	18,0
Sola esperienza di lavoro	9,3	20,8	16,8
Sostegno di tecnici e specialisti esterni	10,1	10,7	10,5
Corsi di formazione frequentati al di fuori dell'orario di lavoro	8,8	7,9	8,2

Fonte: *Quadrifor-Isfol*

La tipologia e qualità della formazione realizzata - in particolare nell'impresa durante l'orario di lavoro - incidono profondamente su tale giudizio. Si nota un profondo spartiacque tra coloro che sono coinvolti in processi formativi governati e strutturati, i più soddisfatti, e coloro che si muovono secondo logiche autonome e apparentemente non legate a un percorso di crescita strutturato: in particolare, un elevato livello di insoddisfazione si riscontra tra coloro che agiscono in autonomia, attraverso approfondimenti personali o che si formano attraverso la sola esperienza di lavoro.

Ciò porta ad almeno due ordini di considerazioni. Da un lato, la formazione in azienda (e fuori dell'impresa, laddove il quadro è invitato a partecipare ad iniziative di carattere interaziendale) deve garantire risposte efficaci ai processi di crescita professionale dell'individuo, consentendo di accrescere la capacità di "visione" organizzativa e gestionale del quadro. Si tratta quindi di fornire occasioni non limitate al solo ambito della tecnica, in relazione a contestuali innovazioni di processo o di prodotto, ma anche e soprattutto a promuovere una più piena concezione della vita dell'impresa, sia nelle sue complesse relazioni intra ed inter-organizzative che nelle implicazioni sociali del lavoro. Dall'altro, si rende necessaria una forte attenzione da parte dell'impresa alle condizioni di partecipazione alla formazione, le quali appaiono segnare in modo rilevante il giudizio stesso sull'esperienza formativa *tout court*: il contesto e il clima in cui si svolge finisce per pesare anche sulla mancata o scarsa utilità percepita della formazione. La ricerca ha permesso di evidenziare che le iniziative di formazione che si caratterizzano per un clima di "fruizione ottimale" e privo di condizionamenti da parte dell'impresa sembrano avere un effetto decisamente positivo sulla soddisfazione, sull'efficacia e sull'efficienza del processo formativo.

### **Gli interventi di formazione per i cittadini italiani residenti nei Paesi extra UE**

La normativa vigente (art. 142, lettera h del D.Lgs. 112/1998) assegna al Ministero del Lavoro il compito di promuovere interventi formativi per gli italiani residenti nei Paesi extra UE. Il Ministero assolve a questo compito principalmente attraverso l'emanazione di Avvisi e il successivo monitoraggio dei progetti approvati. Risultano attualmente in fase di realizzazione e, in parte, già conclusi o in via di conclusione i progetti approvati nell'ambito dell'Avviso 1/2004. Dall'attività di monitoraggio condotta dall'Isfol risulta che dei 40 progetti approvati per uno stanziamento complessivo di poco meno di 26 milioni di euro, ne sono arrivati a conclusione, alla data del 31 agosto 2008, 20. Di questi, 11 hanno avuto come finalità la professionalizzazione delle competenze degli italiani all'estero in possesso di un titolo di studio di istruzione superiore, attraverso interventi di alta formazione o di specializzazione (Misura B); 7 sono stati diretti allo sviluppo e/o al potenziamento delle competenze degli italiani all'estero per avviare o rafforzare i processi di sviluppo locale e le interdipendenze tra i sistemi produttivi esteri e quelli italiani (Misura A1); 2 hanno avuto come obiettivo il miglioramento delle competenze delle collettività degli italiani all'estero (Misura A2). Per altri 13 progetti la conclusione è prevista per la fine dell'anno; i restanti 7 termineranno le attività entro il 2009. L'Avviso 1/2004 ha previsto la possibilità di finanziare, oltre alle spese di progettazione, direzione, monitoraggio, autovalutazione, coordinamento generale e gestione, le seguenti macrotipologie di intervento: attività di analisi dei fabbisogni, analisi organizzativa, studio e ricerca; attività seminariali e informative e di sensibilizzazione; attività formative e borse di studio; attività di assistenza tecnica e accompagnamento; attività di retizzazione. La maggior parte degli enti attuatori ha realizzato, nelle Circostrizioni territoriali in cui i progetti sono in corso di svolgimento, eventi finalizzati a fornire informazioni sugli obiettivi degli interventi previsti e ha elaborato materiali informativi per sensibilizzare gli attori istituzionali, economico-sociali e i potenziali partecipanti alle attività formative sulle finalità e le modalità di attuazione degli stessi progetti. Alcuni enti hanno fatto ricorso anche ad articoli sulla carta stampata, a trasmissioni televisive o radiofoniche e a inserzioni pubblicitarie. Inoltre, la maggioranza dei progetti ha concluso o sta realizzando le attività di ricerca previste: analisi dei fabbisogni; indagini sul contesto economico e sociale locale o sul contesto occupazionale locale; analisi sui contesti organizzativi; ricerche sull'innovazione di prodotto o di processo; analisi di mercato e indagini sui nuovi profili professionali. Le previste attività di *networking* sono state in genere finalizzate a individuare opportunità di collaborazione tra destinatari della formazione e organismi istituzionali, sociali ed economico-professionali italiani, con il duplice obiettivo di trasferire buone pratiche e innovazione e di favorire forme di interazione economica e lavorativa. L'organizzazione di visite presso imprese e di incontri presso operatori economici, istituzionali e sociali sono stati gli strumenti prevalentemente impiegati nei progetti; la loro realizzazione coincide frequentemente con l'effettuazione dello stage formativo in Italia. In diversi casi a tali strumenti è stata affiancata l'azione di supporto, svolta da consulenti ed esperti specialistici, finalizzata a definire protocolli di intesa tra le diverse realtà

coinvolte; più raramente, le iniziative hanno previsto di avvalersi di reti intranet per promuovere lo scambio di informazioni tra i destinatari delle azioni formative e le realtà economiche e professionali italiane. In generale la gran parte dei progetti ha previsto interventi di accompagnamento rivolti ai partecipanti durante la realizzazione delle attività o a conclusione del progetto per favorire l'inserimento lavorativo. Alla fine di maggio 2008, dei 138 percorsi formativi previsti 57 erano arrivati a conclusione e 54 risultavano ancora da avviare. Complessivamente, i progetti finanziati hanno previsto il coinvolgimento in attività formative di 1.518 partecipanti, cui vanno ad aggiungersi 94 persone in qualità di uditori. I destinatari delle attività formative sono adulti, occupati o in cerca di lavoro, equamente divisi tra uomini e donne, come richiesto dallo stesso Avviso. Molti progetti hanno preso a riferimento, tra gli occupati, le figure dei piccoli imprenditori, in considerazione del ruolo chiave che essi assolvono nello sviluppo locale e delle comunità degli italiani all'estero.

Con l'Avviso 1/2007 il Ministero del Lavoro ha messo a disposizione 30 milioni di euro per finanziare, in 31 Circostrizioni territoriali, interventi formativi per la qualificazione, la riqualificazione e l'aggiornamento professionale di italiani occupati, disoccupati o in cerca di prima occupazione, di età compresa tra i 18 e i 64 anni. La tipologia delle azioni da finanziare e i relativi destinatari sono stati individuati sulla base di una rilevazione dei fabbisogni formativi condotta dalle Rappresentanze consolari/Ambasciate in collaborazione con i locali *Comites*. L'Avviso ha stabilito che almeno il 70% del *budget* complessivo previsto da ciascun progetto fosse destinato alla realizzazione delle attività formative e il restante 30% ripartito tra attività di: analisi dei fabbisogni e progettazione di dettaglio, informazione e sensibilizzazione, selezione dei partecipanti, inserimento lavorativo e diffusione dei risultati. Al termine del processo di selezione, sono risultati ammessi 282 progetti in 31 circostrizioni territoriali. Le richieste di finanziamento pervenute al Ministero hanno superato i 125 milioni di euro, con un rapporto tra richieste e disponibilità di circa 4/1, mentre il costo medio per progetto è risultato pari a 447.943,75 euro (l'importo massimo previsto per progetto era di 600.000 euro). La qualità dei progetti esaminati è risultata generalmente buona: ben il 63% delle proposte progettuali esaminate ha ottenuto una valutazione positiva in base alle seguenti osservazioni: buona qualità progettuale in tutte le Circostrizioni territoriali e scarsa presenza di progetti non rispondenti ai fabbisogni rilevati nelle Schede Paese; adeguata rappresentanza, tra i profili previsti dai progetti, dei cosiddetti "nuovi bacini occupazionali" nei settori emergenti, come i servizi alla persona, la tutela ambientale, le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione; nutrita rappresentanza, tra gli enti presentatori, delle università e degli enti di formazione storicamente presenti nelle diverse Circostrizioni territoriali interessate dall'Avviso; presenza, nelle proposte progettuali, di tutte le tipologie di destinatari dell'attività formativa (occupati, disoccupati, inoccupati) previste dall'Avviso; prevalenza, tra i destinatari degli interventi formativi, della fascia di utenza di età compresa tra i 18 e i 45 anni, ma presenza significativa nelle proposte progettuali anche di un'utenza di *over 45* che intende reinserirsi nel mercato del lavoro. La nazione che ha registrato il maggior numero di progetti è stata l'Argentina, con 109 proposte progettuali pervenute, di cui 51 nella sola circostrizione di Buenos Aires; a seguire il Brasile con 53 progetti, la Svizzera con 32 e l'Uruguay con 29.

### 3.3 I Fondi Paritetici Interprofessionali

Dopo la costituzione di For.Agri, il sistema dei Fondi Paritetici si articola ulteriormente con la creazione del quindicesimo organismo, il Fondo Banche Assicurazioni, nato dalla scissione di For.Te. e promosso da Abi, Ania, Cgil, Cisl e Uil<sup>20</sup>. La scelta, maturata all'interno del grande Fondo del terziario che raccoglieva e integrava i comparti del commercio, dei servizi, del credito, delle assicurazioni e dei trasporti, è senz'altro coerente con una strategia di progressiva specializzazione settoriale nella gestione delle risorse e apre lo spazio ad un nuovo organismo che dialogherà in modo quasi esclusivo con una platea omogenea dal punto di vista dimensionale, composta di grandi e grandissime imprese. Destano interesse, in questo senso, le strategie operative che il Fondo Banche e Assicurazioni porrà in essere, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione della domanda e le tecniche finanziarie di sostegno. Il riassetto è stato completato con il rinnovo dello Statuto, del regolamento e degli organi sociali di For.Te. Dal punto di vista generale, le adesioni ai Fondi Paritetici (Tab. 33) evidenziano rispetto a novembre 2007 un aumento del 7,8% in termini di imprese e del 8,4% in termini di lavoratori. Sensibilmente maggiore risulta quindi il contributo delle unità produttive di medie dimensioni, in particolare per Fon.Ter e Fond.E.R., ma, nel complesso, per quasi tutti i Fondi. Fa eccezione Fondimpresa, che raccoglie nuove adesioni soprattutto tra le piccole. Sulla crescita attuale (sempre in linea rispetto alla media del primo triennio di attività) assumono un peso sensibile i Fondi nuovi o di costituzione più recente rispetto all'espansione di quelli più "maturi". In estrema sintesi, il 42% circa delle imprese private con dipendenti e il 56% dei lavoratori aderisce a un Fondo Paritetico Interprofessionale.

---

<sup>20</sup> Il nuovo Fondo è stato formalmente costituito nel mese di aprile 2008. Per il momento non sono quindi disponibili i dati relativi alle imprese e ai lavoratori aderenti; si attende che l'Inps fornisca il dettaglio nella propria banca dati. La tabella 33 riporta pertanto il dato complessivo riferibile sia a For.Te. che a Fondo Banche Assicurazioni.



**Tabella 33. Adesioni ai Fondi e lavoratori delle imprese aderenti (al netto delle cessazioni e con riferimento alle imprese versanti)**

<b>Fondi ordinari</b>	<b>Adesioni</b>	<b>% di incremento</b>	<b>Lavoratori</b>	<b>% di incremento</b>
Fon.Ar.Com	18.262	38,2	87.583	38,7
Fon.Coop	11.420	18,6	415.594	15,7
Fon.Ter	47.154	5,5	366.904	11,4
Fond.E.R.	7.842	7,0	100.650	19,0
Fondazienda	1.091		4.437	
Fondimpresa	48.518	14,8	2.456.146	8,1
For.Agri	1.349		10.048	
Fondo Artigianato Formazione	168.773	3,9	668.035	3,3
Fondo Formazione PMI	38.300	4,3	442.469	6,0
Fondo Professioni	31.374	12,6	125.625	13,1
For.Te (e Fondo Banche Assicurazioni)	92.739	4,9	1.429.385	6,3
<i>Totale Fondi ordinari</i>	466.822	7,9	6.106.876	8,5
Fondir	3.322	5,8	24.997	3,7
Fondirigenti	11.017	6,2	65.517	4,5
Fondo Dirigenti PMI	538	3,3	1.625	8,6
<i>Totale Fondi dirigenti</i>	14.877	6,0	92.139	4,4
<b>Totale</b>	<b>481.699</b>	<b>7,8</b>	<b>6.199.015</b>	<b>8,4</b>

*NB. Il numero totale delle adesioni non corrisponde al numero delle imprese: una stessa impresa può aderire a un Fondo ordinario e a un Fondo per dirigenti o può disporre di più matricole Inps.*

*Fonte: Elaborazione Isfol su dati Inps*

Il terreno da dissodare è ancora molto esteso e riguarda principalmente l'arcipelago delle piccole e micro imprese e il Mezzogiorno. A questo proposito i dati relativi alla distribuzione regionale delle adesioni e dei lavoratori aderenti confermano la concentrazione fortissima al Nord, dove si trova circa il 70% degli aderenti; tra le stesse Regioni del Nord, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna raccolgono circa il 52% del fenomeno (Tab. 34).

**Tabella 34. Distribuzione regionale delle adesioni e dei lavoratori delle imprese aderenti (v.a. e val.%)**

<b>Regioni</b>	<b>Adesioni</b>	<b>%</b>	<b>Lavoratori</b>	<b>%</b>
Piemonte	38.358	8,0	569.487	9,2
Valle d'Aosta	1.320	0,3	13.507	0,2
Liguria	9.399	2,0	109.643	1,8
Lombardia	104.730	21,7	1.779.199	28,7
Veneto	67.470	14,0	751.368	12,1
Trentino Alto Adige	18.336	3,8	149.095	2,4
Friuli Venezia Giulia	13.804	2,9	157.161	2,5
Emilia Romagna	65.136	13,5	750.551	12,1
Toscana	32.985	6,8	360.890	5,8
Marche	16.283	3,4	165.266	2,7
Umbria	6.950	1,4	76.366	1,2
Lazio	15.130	3,1	497.503	8,0
Abruzzo	4.897	1,0	73.899	1,2
Molise	1.488	0,3	10.396	0,2
Campania	16.447	3,4	196.195	3,2
Puglia	19.535	4,1	166.442	2,7
Basilicata	3.739	0,8	36.315	0,6
Calabria	7.073	1,5	49.753	0,8
Sicilia	23.139	4,8	190.920	3,1
Sardegna	15.374	3,2	94.698	1,5
<i>Non attribuibili</i>	<i>106</i>	<i>0,0</i>	<i>361</i>	<i>0,0</i>
<b>Totale</b>	<b>481.699</b>	<b>100,0</b>	<b>6.199.015</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Inps

La distribuzione regionale non evolve, purtroppo, in favore del Sud: di anno in anno le proporzioni non sono sostanzialmente mutate. La relativa prevalenza delle grandi e medie imprese si può apprezzare considerando i dati riportati nella tabella 35, dove vengono distribuiti i lavoratori aderenti ai Fondi per le classi dimensionali delle imprese di appartenenza.

**Tabella 35. Distribuzione per Fondo dei lavoratori delle imprese aderenti per classi dimensionali (val. %)**

Fondi	Classi dimensionali				Tot
	1-9	10-49	50-249	250 e oltre	
Fon.Ar.Com	45,2	31,5	14,8	8,5	100,0
Fon.Coop	5,3	18,7	30,3	45,7	100,0
Fon.Ter	27,4	24,2	22,7	25,7	100,0
Fond.E.R.	23,2	42,9	23,1	10,8	100,0
Fondazienda	53,0	36,0	4,9	6,1	100,0
Fondimpresa	3,4	16,3	29,4	50,8	100,0
Fondo Artigianato Formazione	57,6	35,6	5,4	1,4	100,0
Fondo Formazione PMI	18,4	44,9	29,8	7,0	100,0
Fondo Professioni	54,4	28,4	13,5	3,7	100,0
For.Agri	26,9	43,4	26,8	2,9	100,0
For.Te	14,4	15,4	14,2	56,0	100,0
<b>Totale</b>	<b>16,6</b>	<b>21,9</b>	<b>22,2</b>	<b>39,3</b>	<b>100,0</b>
<i>Distribuzione dimensionale del totale delle imprese italiane con dipendenti</i>	<i>26,1</i>	<i>25,0</i>	<i>18,4</i>	<i>30,5</i>	<i>100,0</i>

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Inps

Il confronto con la distribuzione del totale dei lavoratori italiani dipendenti di imprese private è eloquente: gli occupati nelle grandi e medie imprese sono sovra rappresentati quasi nella stessa misura in cui sono sotto rappresentati i lavoratori delle micro e delle piccole. Naturalmente la situazione è molto diversificata da Fondo a Fondo: se Fon.Coop, For.Te e Fondimpresa sono polarizzati sulla grande e media dimensione, per altri fondi quali Fondoprofessioni, Fondo Artigianato, Fon.Ar.Com, le micro imprese rappresentano la maggioranza degli aderenti. Dalla distribuzione delle imprese tra i diversi Fondi derivano naturalmente diverse strategie di approccio nella gestione della domanda. Alcuni Fondi con prevalenza di medie e grandi imprese dalla fase di *start-up* alla fase di regime hanno sperimentato e avviato la tecnica di finanziamento detta “Conto Aziendale”, attraverso la quale il contributo concesso dal Fondo viene commisurato a quanto versato dalla singola impresa; ciò comporta, da parte dei Fondi che seguono questa prassi, la tenuta di Conti diversi per ogni aderente, ai quali le imprese possono accedere seguendo formalità diverse, in genere più snelle delle procedure di valutazione tipiche dell’Avviso pubblico. Dal punto di vista finanziario si può stimare con buona attendibilità che i Fondi Paritetici abbiano ricevuto complessivamente sino ad oggi circa 1.430 milioni di euro (dei quali, 203 dal Ministero del Lavoro a titolo di *start-up* e il restante dai contri-

buti delle imprese trasferiti periodicamente ai Fondi dall'Inps). Di questi, circa 850 milioni sono stati impegnati per il finanziamento di attività formative, tramite Avvisi pubblici e Conto Aziendale. La capacità di assorbimento delle risorse disponibili da parte del tessuto produttivo dipende, come noto, dalla sensibilità ai temi della formazione e dal grado di importanza che gli si attribuisce; risulta quindi direttamente determinata dalla dimensione di impresa e dai mercati di riferimento, dai settori di attività e dalla relativa propensione all'innovazione e, non ultimo, dalla collocazione geografica. In termini generali, si è evidenziata in questi anni una crescita significativa delle risorse disponibili per il sostegno finanziario. Al ruolo esclusivo del FSE, si sono affiancate le risorse della L. 36/1993, della L. 53/2000 e poi dei Fondi Paritetici, la cui creazione ha sancito la destinazione dello 0,3% della massa salariale pagata dalle imprese al sostegno della Formazione continua. La relativa difficoltà di assorbimento da parte del sistema, che riguarda tutti i centri di gestione delle risorse dedicate al sostegno sia pubblici che privati, non dipende dalla scarsità della domanda potenziale di formazione continua e ancor meno dalla scarsità dei fabbisogni, notoriamente rilevantissimi nel nostro Paese; dipende invece dalla crescente difficoltà di tradurre i complessi fabbisogni esistenti in domanda formativa organizzata e coerentemente espressa, in particolare per quanto riguarda le piccole unità produttive. L'ampia disponibilità di risorse rappresenta senz'altro un'occasione per strutturare ed organizzare quei servizi di supporto all'individuazione dei fabbisogni, alla formulazione di Piani formativi coerenti con essi, all'aggregazione della domanda formativa in senso settoriale, territoriale o di filiera, già sperimentati con successo in altri contesti caratterizzati da strumenti analoghi, ad esempio in Francia.

Entro la fine del 2008 saranno disponibili i dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività formative finanziate dai Fondi Paritetici Interprofessionali, costruito dall'Isfol e da Italia Lavoro per conto del Ministero del Lavoro, con la collaborazione degli stessi Fondi. È possibile tuttavia anticipare alcune informazioni di sintesi: dalla loro partenza al giugno 2008, i Fondi Paritetici hanno finanziato circa 6.800 Piani formativi che hanno coinvolto circa 40 mila imprese e 850 mila lavoratori, raggiungendo quindi il 14% dell'utenza potenziale (che ammonta attualmente a 6,2 milioni di lavoratori). Tra le imprese già coinvolte nelle iniziative finanziate, le grandi e le medie sono decisamente sovra rappresentate (10%) rispetto alla loro consistenza in termini di adesioni (0,6%). Meno accentuato del previsto è invece lo sbilanciamento delle attività tra Centro-Nord e Sud, dovuto essenzialmente alle quote di riserva che spesso gli Avvisi di alcuni Fondi fissano per il Mezzogiorno. Inaspettata è invece la distribuzione per genere dei partecipanti che non solo sembra essere sostanzialmente equilibrata nel complesso, ma che registra, in alcuni settori e territori, una netta prevalenza femminile. Incoraggiante anche la partecipazione della classe di età tra i 25 e i 34 anni (mediamente 1 su 3) e degli *over 45* (mediamente 1 su 4).

### 3.4 L'evoluzione della contrattazione collettiva in materia di formazione

La principale novità del 2008 in materia di contrattazione collettiva della formazione è rappresentata dalla proposta di riforma del sistema contrattuale elaborata congiuntamente da Cgil, Cisl e Uil. Il documento riconosce infatti, nei temi della formazione per l'accesso al lavoro, per la sicurezza sul lavoro e della professionalità, le priorità su cui intervenire, anche per contrastare la precarietà del lavoro. Particolare importanza è riconosciuta alla valorizzazione dell'esperienza della formazione continua e dei Fondi Paritetici Interprofessionali. La proposta sostiene inoltre la necessità di potenziare la capacità di contrattazione decentrata su alcuni temi, tra i quali la valorizzazione della professionalità, attraverso la formazione permanente e la formazione su salute e sicurezza. In attesa di verificare con quali esiti si concluderà la trattativa avviata sulla proposta di riforma del sistema contrattuale, è possibile trarre alcuni elementi di analisi dall'esame delle novità introdotte in materia di formazione continua negli Accordi di rinnovo dei CCNL che le Parti sociali hanno sottoscritto tra la fine del 2007 e la prima metà del 2008.

Gli aspetti più interessanti previsti dai CCNL possono essere sintetizzati nei punti seguenti:

1. introduzione di uno specifico monte ore di cui i lavoratori possono fruire per la partecipazione ad attività di formazione continua
2. inserimento, nei sistemi rinnovati di classificazione del personale, di criteri di valutazione delle competenze e delle conoscenze dei lavoratori per le progressioni di carriera e la conseguente introduzione della leva formativa come strumento per sviluppare le competenze necessarie all'avanzamento professionale
3. potenziamento della bilateralità contrattuale, allo scopo di dotare le Parti sociali sia di strumenti di indagine e di analisi condivise sulla situazione economica dei settori e delle imprese e sui loro fabbisogni di professionalità e di formazione, sia della capacità di promuovere, a livello nazionale e territoriale, tutte quelle iniziative suscettibili di favorire la realizzazione di interventi di qualificazione, riqualificazione e aggiornamento dei lavoratori
4. rafforzamento dei sistemi di prevenzione e di sicurezza, con particolare riguardo alla formazione per la sicurezza sul lavoro.

Per quanto riguarda il primo punto, la principale novità da segnalare è quella introdotta negli Accordi di rinnovo dei CCNL dell'artigianato. In tutti i Contratti rinnovati le Parti sociali hanno infatti inserito un articolo che prevede un monte ore, pari a 20 annue (che per le aziende metalmeccaniche artigiane salgono a 25) per la partecipazione dei lavoratori di tutte le aziende ad attività di aggiornamento professionale. L'articolo stabilisce che una volta ogni tre anni il lavoratore potrà richiedere, concordandolo con il datore di lavoro, l'utilizzo delle ore previste per la partecipazione ai corsi di formazione continua, la cui durata dovrà essere almeno doppia rispetto alle ore di permesso retribuito. Anche l'Accordo di rinnovo del CCNL per i dipendenti delle imprese di assicurazione introduce un monte ore complessivo almeno pari a due ore annue per dipendente (ovvero un'aliquota di personale) da destinare a corsi di formazione finalizzati all'ar-

ricchimento professionale dei lavoratori. Per quanto riguarda l'inquadramento professionale, di particolare interesse è il Contratto per le lavanderie industriali che introduce criteri per la valorizzazione delle competenze anche tramite idonei percorsi formativi. Il nuovo sistema valuta le professionalità considerando, oltre alle mansioni svolte, anche il ruolo del lavoratore tenendo conto delle conoscenze, abilità, comportamenti organizzativi, polivalenza. Per ogni lavoratore, all'atto dell'assunzione, è predisposta una scheda tipo che contiene, oltre ai dati anagrafici del lavoratore e la posizione lavorativa attribuitagli, la descrizione dei requisiti richiesti per ricoprire quel ruolo e la descrizione dei percorsi di sviluppo professionale che lo riguardano, con particolare riferimento alle azioni formative opportunamente predisposte. Nella seconda parte della scheda viene riportata la valutazione dell'esito dei percorsi di sviluppo professionale che lo hanno coinvolto. Nella sua fase applicativa il nuovo sistema di inquadramento consentirà al lavoratore di partecipare a specifici percorsi formativi che saranno valutati ai fini della sua progressione di carriera, sia orizzontale che verticale. All'inizio di ogni anno, infatti, si svolgeranno a livello aziendale degli incontri tra la RSU e i rappresentanti dell'impresa per definire i fabbisogni formativi dei lavoratori e per individuare quelli tra loro che necessitano di partecipare a percorsi formativi per sviluppare le proprie competenze. La scelta del percorso sarà effettuata sulla base del catalogo unico delle azioni formative, predisposto dallo Sportello unico per l'azione formativa, istituito presso l'ente bilaterale di settore. Per i profili più bassi la formazione sarà realizzata in affiancamento; per gli altri profili la decisione di effettuare l'attività di formazione, fuori o dentro l'orario di lavoro, sarà demandata al negoziato tra azienda ed RSU. A conclusione dell'attività formativa l'azienda, con parere motivato, valuterà le competenze acquisite e deciderà l'inserimento del lavoratore nel modulo/area. La valutazione dell'azienda sarà oggetto di verifica da parte della RSU, che potrà, in caso di disaccordo, aprire un contenzioso con l'azienda. La fase di attuazione del nuovo sistema classificatorio andrà a regime dal 1° luglio 2009. Per quanto riguarda la bilateralità contrattuale, si deve rilevare che nelle ultime tornate dei rinnovi contrattuali è proseguita l'azione delle Parti sociali diretta a istituire o rafforzare, a livello nazionale, territoriale e aziendale, organismi paritetici, cui vengono attribuiti una molteplicità di compiti in materia di formazione: dall'analisi dei fabbisogni formativi alla partecipazione alle diverse fasi del processo formativo; dal rapporto con le istituzioni e con i Fondi Paritetici Interprofessionali al supporto alle aziende che intendono realizzare attività formative. Infine, nei Contratti rinnovati le Parti sociali mostrano una particolare attenzione al tema della prevenzione e della sicurezza sui luoghi di lavoro. Si segnalano a questo proposito, in particolare, gli Accordi di rinnovo dei Contratti per le imprese edili, che assegnano alle Scuole edili il compito di coinvolgere i lavoratori neo assunti, prima del loro effettivo ingresso in cantiere, in corsi di formazione della durata complessiva di 16 ore, di cui 8 finalizzate allo sviluppo delle competenze di base necessarie ad esercitare l'attività lavorativa nel settore edile e 8 dedicate alla sicurezza sul lavoro. La formazione non è rivolta esclusivamente ai lavoratori, ma coinvolge anche gli imprenditori; le Parti sociali infatti hanno convenuto sulla necessità di istituire per i nuovi imprenditori corsi di formazione in materia di sicurezza, comprensivi anche di un esame finale. Le stesse Parti hanno inoltre previsto l'istituzione di

un sistema di corsi periodici di formazione/aggiornamento per gli imprenditori ai quali sarà rilasciato, a conclusione dell'attività formativa, un attestato di qualificazione. Finalità e funzionamento del sistema formativo per gli imprenditori saranno definiti da un'apposita Commissione, che dovrà anche studiare eventuali misure premiali per le imprese che partecipano a questi corsi. Infine, sempre in materia di sicurezza, i citati Accordi di rinnovo prevedono un rafforzamento della Commissione nazionale per la prevenzione infortuni, l'igiene e l'ambiente di lavoro (CNCPT) e dei suoi Comitati paritetici territoriali (CPT).





# capitolo 4

## La trasparenza dei titoli e il riconoscimento delle competenze: verso un quadro europeo delle qualifiche

### 4.1 Il Sistema nazionale di standard e il Libretto formativo del cittadino

Dal 2000 ad oggi il dibattito comunitario in materia di trasparenza e riconoscimento dei titoli, qualifiche e competenze nello spazio europeo si è decisamente trasformato in “politica attiva”, condotta su più fronti e a tappe serrate che hanno visto, in particolare in questo ultimo anno, il varo della Raccomandazione sull’EQF<sup>21</sup> e la progressione delle proposte sull’ECVET<sup>22</sup>. In particolare, l’adesione (volontaria) all’EQF da parte dei diversi paesi europei renderà effettiva, tra il 2010 e il 2012, la correlabilità e reciproca leggibilità di tutti i titoli e le certificazioni rilasciate nei diversi paesi UE. La riformulazione dei sistemi educativi e formativi nell’ottica della trasparenza dei titoli e del riconoscimento delle competenze comporta una diversa enfasi sui luoghi, i tempi e le modalità di apprendimento, poiché l’attenzione è focalizzata verso ciò che gli individui conoscono e sono in grado di fare al termine di un processo di apprendimento. Emerge l’esigenza di ricomporre la molteplicità di queste esperienze e delle identità professionali conseguenti alla flessibilizzazione e frammentazione delle opportunità di formazione e lavoro. In un sistema dei crediti, di trasparenza dei livelli di qualificazione europei, i principi della validazione dell’apprendimento costituiscono i tasselli istituzionali e gli strumenti operativi per favorire lo sviluppo di tale strategia. L’Italia, tramite i Ministeri competenti, ha partecipato attivamente al dibattito e al percorso di elaborazione e lancio delle iniziative comunitarie legate all’EQF<sup>23</sup>. In particolare, nell’anno appena trascorso, si è svolta la consultazione le-

---

<sup>21</sup> Parlamento europeo, Consiglio dell’Unione europea, *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l’apprendimento permanente*, G.U.U.E. C 111 del 6/05/2008, pp. 1-7.

<sup>22</sup> Commissione delle Comunità europee, *Proposta di Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull’istituzione del sistema europeo di crediti per l’istruzione e la formazione professionale (ECVET)*, COM(2008) 180 del 9/04/2008.

<sup>23</sup> Partecipazione ai gruppi tecnici della Commissione europea relativamente a EQF *Advisory group*; *Technical working group ECVET*, *Cluster on Recognition of Learning outcomes*, network dei NEC - Centri Nazionali *Europass*.

gata alla proposta ECVET, occasione che ha permesso di socializzare e ampliare i temi della strategia comunitaria tra diversi *stakeholder* e attori del sistema educativo e formativo. Inoltre, nel nostro Paese sono già da tempo avviate iniziative istituzionali in cui resta centrale la necessità di definire condizioni di migliore riconoscibilità dei titoli e valorizzazione delle competenze comunque acquisite in una prospettiva ampia di *lifelong learning* ma anche di nuovo *workfare*. Tra le diverse iniziative messe in campo in questa direzione si ricorda il lavoro del Tavolo tecnico per la costruzione del *Sistema nazionale di standard minimi professionali, di riconoscimento e certificazione delle competenze e di standard formativi* avviato dal Ministero del Lavoro a partire dal 2006. Il Tavolo per gli Standard, essenziale al fine di permettere al nostro Paese di aderire al sistema EQF, coinvolge soggetti istituzionali (MLSPS, MIUR, Regioni e Province autonome, Coordinamento delle Regioni, UPI e ANCI) e delle Parti sociali che hanno iniziato a delineare in maniera concertata gli obiettivi operativi da perseguire per costruire un sistema nazionale di standard professionali e di certificazione delle competenze. Gli obiettivi attesi dal sistema degli standard a livello nazionale, oltre agli obiettivi di coerenza con gli impegni comunitari riguardano:

- supporto alla qualificazione del mercato del lavoro, attraverso la migliore specificazione dei contenuti professionali minimi attesi, in ragione delle più generali esigenze di competitività degli attori economici
- supporto all'incontro domanda-offerta di lavoro, attraverso la rappresentazione trasparente dei contenuti professionali e la conseguente riduzione dei costi di transazione di natura informativa
- supporto all'esercizio della mobilità professionale, intesa come possibilità/necessità di transizione per gli individui - lungo il corso della loro vita - ad occupazioni diverse, anche discontinue per contenuti, attraverso un concreto esercizio dell'adattabilità
- supporto all'esercizio del diritto di mobilità nello spazio economico europeo, con riferimento al riconoscimento delle qualificazioni acquisite
- supporto ai processi di inclusione sociale, in particolare delle c.d. "fasce deboli" o comunque di soggetti non dotati di ordinarie relazioni con il mercato del lavoro, attraverso qualificazioni in ingresso che consentano l'occupabilità e la progressione professionale mediante capitalizzazione
- supporto alla qualificazione dell'offerta educativa e formativa, fornendo un quadro univoco di riferimento professionale, base per l'integrazione fra gli standard formativi di ogni singolo canale di apprendimento
- supporto all'esercizio dei diritti dell'apprendimento, intesi come la garanzia ai singoli individui, lungo il corso della vita, di accedere alle conoscenze e di valorizzare l'esperienza (formale, non formale ed informale) acquisita.

Sebbene l'Accordo che istituisce il Tavolo Nazionale sia ancora in via di formalizzazione, i lavori sono stati avviati nel 2006 sulla base di un documento realizzato da Isfol e Tecnostruttura che dà conto di quanto prodotto sugli standard professionali. Il documento rappresenta lo stato dell'arte in materia, sia a livello di prassi che della produzione normativa e regolamentare, a livello europeo, nazionale e regionale; il documento definisce

inoltre un primo impianto di sistema ipotizzando un percorso di lavoro di medio periodo. Per quel che riguarda l'impianto, si suggeriscono due direttrici fondamentali; la prima, di tipo tecnico, opera una distinzione tra standard professionali, standard di certificazione e standard formativi, funzionali ai diversi obiettivi; la seconda, di tipo istituzionale, costruisce un sistema nazionale sulla base del principio dello standard minimo, inteso come insieme di regole e oggetti, successivamente declinabili, a seconda delle specificità e delle esigenze, nelle diverse realtà regionali e territoriali. Si è inoltre proceduto a testare la metodologia su due figure professionali del settore turismo e ristorazione. A conclusione della fase sperimentale si procederà alla messa a regime del sistema, sulla base di una prima mappatura dei settori entro cui avviare la produzione degli standard professionali; in particolare sono stati individuati degli aggregati definiti "Aree Economico Professionali" sulla base dei seguenti criteri:

- presa in conto di tutti i settori economici definiti dalla classificazione ATECO 2007
- referenziazione rispetto alla classificazione delle professioni Isfol/Istat estesa a V digit.

La mappatura ha permesso di definire 24 aree specifiche in senso economico ed un'area rivolta alle figure prive di specificità di settore, in quanto ad essi trasversali. Sulla base del *testing* effettuato, dovranno poi essere validate le Linee Guida nazionali che in fase sperimentale hanno supportato la prima elaborazione di standard e dovrà essere avviata la fase a regime di fase di produzione degli standard professionali.

Anche la sperimentazione nazionale del Libretto formativo del cittadino è in linea con le indicazioni europee in materia di trasparenza delle competenze acquisite anche in contesti non formali e informali di apprendimento (l'esperienza lavorativa, l'apprendistato, le attività associative, ecc.). Il Libretto formativo rappresenta pertanto lo strumento condiviso a livello nazionale e concepito per documentare gli apprendimenti dei cittadini e dei lavoratori attraverso un formato che ponga in trasparenza e in valore le esperienze e le competenze delle persone, indipendentemente dal contesto in cui sono state acquisite; è uno strumento istituzionale che agevola la trasparenza e la documentazione delle competenze individuali ed è utilizzabile nel tempo nei diversi percorsi di apprendimento e carriera. Dal punto di vista normativo il decreto 276/2003, che attua le disposizioni della legge 30/2003 in materia di mercato del lavoro, ha avviato il percorso di definizione e condivisione socio-istituzionale del Libretto formativo, il cui *format* è stato prima ratificato in sede di Conferenza Stato-Regioni e in seguito approvato ufficialmente con il decreto interministeriale (Ministero del Lavoro e Ministero dell'Istruzione) del 10 ottobre 2005. In seguito è stata avviata una fase di sperimentazione condotta su diversi territori regionali (Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Liguria, Molise, Toscana, Trento, Valle d'Aosta), fase che ha visto, tra il 2005 e il 2007, il coinvolgimento di operatori di enti di formazione, centri di orientamento e Servizi per l'impiego nonché di diverse categorie di beneficiari finali (giovani studenti dei percorsi di formazione professionale, apprendisti, immigrati, lavoratori in formazione continua). A queste otto situazioni sperimentali si aggiunge il Piemonte che ha lavorato su alcune precondizioni di sistema ovvero su una ipotesi di connessione del Libretto con il sistema informativo regionale nonché su una specifica normativa per l'accreditamento degli operatori. Tali sperimentazioni si sono svol-

te in una varietà di contesti e di circostanze che ha reso complessa l'attività di supporto e di monitoraggio, attività tuttavia essenziale per cogliere gli elementi di omogeneità di processo e impostare così le condizioni per una più ampia messa a regime dello strumento. Al fine di supportare a distanza gli operatori sono state pertanto realizzati alcuni strumenti di supporto quali: note metodologiche, set di *slide*, raccolte di documenti per l'approfondimento, librerie di esempi materiali che hanno trovato spazio lungo l'arco della sperimentazione nelle pagine web riservate accessibili dal sito ([www.nrpitalia.it](http://www.nrpitalia.it)), e che sono oggi resi disponibili ad una comunità più allargata tramite il volume *Il Libretto formativo del cittadino: dal decreto 2005 alla sperimentazione*<sup>24</sup>. In queste stesse pagine web è stata anche attivata la possibilità di compilazione *on line* del Libretto con contestuale inserimento dello stesso (anche in forma anonima per il beneficiario) in una banca dati centralizzata. Sulla base delle evidenze che emergono dalle attività sperimentali, è possibile formulare alcune osservazioni che sono attualmente all'attenzione dei soggetti socio-istituzionali coinvolti nel processo:

- L'utilità per il mondo del lavoro. La totalità dei soggetti coinvolti ha colto nel mondo del lavoro il principale beneficiario del dispositivo del Libretto formativo. Gli operatori in particolare mettono in evidenza come il linguaggio delle aziende sia in qualche modo compatibile con quello delle competenze previsto nel Libretto e dunque ritengono che le azioni di sensibilizzazione nel mondo del lavoro e delle aziende siano un'importante misura di accompagnamento all'utilizzo del Libretto.
- I vantaggi per i beneficiari. È stato messo in evidenza come l'esperienza di applicazione sperimentale del Libretto sia stata particolarmente apprezzata dai beneficiari poiché ha contribuito a sviluppare una nuova consapevolezza circa la qualità e del valore della propria esperienza. Da questo punto di vista l'utilizzo del Libretto sarebbe da collocare elettivamente nell'ambito dei Servizi per l'impiego. Questa collocazione è apparsa poco praticabile in ambito sperimentale ma potrebbe, in prospettiva, rappresentare la leva per un *empowerment* delle funzioni cui tali servizi sono preposti.
- Il rapporto tra i diversi livelli di governo istituzionale e tecnico del Libretto e in particolare tra livello nazionale, regionale e territoriale. Molti referenti regionali e operatori hanno sottolineato l'importanza di uno stretto coordinamento tra il livello istituzionale e quello operativo. Da un lato, infatti, il Libretto si aggancia ai sistemi esistenti o costituendo di certificazione, dall'altro si propone di assumere il punto di vista e l'interesse dell'individuo documentando competenze comunque acquisite, ovvero non certificate o non supportate da una documentazione ufficiale. Questa particolare circostanza rappresenta la potenzialità più innovativa del Libretto ma pone anche l'esigenza di un forte impegno da parte delle istituzioni e delle diverse agenzie che sul territorio sono chiamate a partecipare alla messa in campo efficace di questo strumento.
- Il processo di servizio e gli investimenti necessari. Le interviste agli operatori hanno evidenziato come, ai fini di un adeguato processo di erogazione, sia ritenuto neces-

<sup>24</sup> G. Di Francesco, E. Perulli (a cura di), *Il Libretto formativo del cittadino. Dal decreto 2005 alla sperimentazione: materiali e supporti metodologici*, Roma, Isfol, 2007 (Temi & Strumenti).

sario un numero minimo di due colloqui della durata compresa tra 40 minuti ed un'ora e mezza. Questa variabilità è funzione di una serie di variabili quali il tasso di scolarità, la disponibilità della persona, il numero di esperienze pregresse e la tipologia di documentazione delle evidenze. Questo dato chiama in causa una riflessione sul problema di rendere praticabile in modo equo e omogeneo il servizio di erogazione del Libretto nonché su quello di sostenerlo con adeguati investimenti di carattere organizzativo e finanziario.

Sulla base dei risultati conseguiti in ambito sperimentale, nel prossimo periodo sarà auspicabile operare per costruire le condizioni per l'effettiva implementazione del Libretto individuando i contesti privilegiati per una prima fase di messa a regime. Da quanto emerge dalla sperimentazione essi potrebbero riguardare in prima battuta l'apprendistato e/o la formazione continua e/o i cittadini/lavoratori a vario titolo svantaggiati. Questa prospettiva di lavoro dovrà viaggiare in stretta connessione con i seguenti aspetti:

- 1) le elaborazioni progressivamente messe a punto dell'ambito del Tavolo nazionale per la definizione degli standard minimi e in particolare quelle relative alla certificazione delle qualificazioni e delle competenze
- 2) l'evoluzione dei processi europei legati al tema della valorizzazione e riconoscimento delle competenze comunque acquisite anche con valore di credito formativo (EQF, ECVET, *Europass* e validazione dell'apprendimento non formale e informale)
- 3) il complesso del dibattito e delle prassi operative a livello nazionale legate al tema dei servizi di orientamento e di supporto all'individuo.

Il processo di implementazione non potrà realizzarsi se non in una logica di cooperazione tra i diversi attori istituzionali e sociali competenti (sia a livello nazionale, sia a livello regionale) nonché con riferimento sia all'analisi delle categorie di cittadini con fabbisogno prioritario sia alle condizioni organizzative dei servizi presenti sul territorio.

## Il progetto OAC - Organizzazione, Apprendimento, Competenze

Nella società della conoscenza le *performance* delle organizzazioni sono sempre più influenzate dall'insieme di competenze e abilità possedute dai lavoratori che, sempre più spesso, sono chiamati ad utilizzare nello svolgimento delle proprie attività conoscenze profonde - esplicite e tacite - e un insieme di nuove competenze (gestionali, diagnostiche, relazionali) non sempre collegate o collegabili ad una qualifica formale. Si avverte, dunque, il bisogno di far riferimento a nuove misurazioni delle componenti contestuali e dell'apprendimento e ad approcci maggiormente orientati ai risultati dell'apprendimento (il concetto di *learning outcome*, di origine anglosassone, è stato elaborato in questi ultimi anni dalla Commissione europea). Sulla base di questi presupposti, l'Isfol ha avviato il progetto OAC - Organizzazione, Apprendimento, Competenze, che si articola su due macro-aree di indagine, entrambe condotte con metodologia CAPI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*). La prima, l'indagine sulle competenze dei lavoratori nelle imprese industriali e di servizi in Italia, ha coinvolto un campione di oltre 3.650 soggetti, stratificato in modo da rappresentare un universo di circa nove milioni di lavoratori delle imprese italiane (ad esclusione di quelle operanti nei settori estrattivo, delle costruzioni e dei servizi alla persona) in età tra 15 e 64 anni; la seconda, l'indagine sulle competenze nelle imprese manifatturiere italiane, si è basata su un campione stratificato di oltre 1.800 "unità locali" censite in imprese con almeno undici dipendenti. Entrambe le indagini hanno origine da una ricognizione delle ricerche sulle competenze e sull'apprendimento svolte in altri paesi europei: l'indagine WERS (*Workplace Employee Relations Survey*), il progetto DISKO (*Danish Innovation System in a Comparative perspective*), l'indagine *Work Skills in Britain*. In particolare, il progetto OAC si è ispirato alla metodologia utilizzata da quest'ultima indagine, anche grazie ad un'intensa e reciproca collaborazione scientifica con il gruppo di lavoro inglese. Il progetto OAC ha inoltre tenuto conto delle indicazioni emerse dalle indagini dell'Ocse/ PISA (*Programme for International Student Assessment*), IALS (*International Adults Literacy Survey*) e ALL (*Adult Literacy and Life Skills*). A livello nazionale l'approccio del progetto OAC intende rappresentare un utile supporto conoscitivo alle politiche per lo sviluppo delle competenze, in particolare a tutte le attività di *policy* che hanno per obiettivo la costruzione di figure professionali, la valutazione ed il riconoscimento delle competenze, la formazione e, infine, l'orientamento. Rispetto a ciascuna di tali aree il progetto OAC mette a disposizione dei principali interlocutori interessati al tema delle competenze (il Ministero del Lavoro, le Regioni, le Parti sociali, le comunità scientifico-disciplinari, le imprese e i lavoratori) indicazioni dall'interno della *black box* del lavoro e delle organizzazioni. In definitiva questo filone di studi può consentire ai decisori politici una migliore comprensione delle interrelazioni esistenti tra le competenze ed altri fattori quali le pratiche organizzative, le innovazioni tecnologiche e i cambiamenti economici e sociali intervenuti negli ultimi anni, tenendo conto che l'istruzione e la formazione sono solo una parte del macro processo di apprendimento da cui deriva lo sviluppo delle competenze nei luoghi di lavoro.

L'indagine OAC sulle competenze dei lavoratori nelle imprese industriali e di servizi in Italia è stata condotta nel periodo 2004-2006 ed ha condotto alla creazione di un archivio statistico<sup>25</sup>. L'analisi dei dati ha mostrato che: a) la componente femminile della forza lavoro presenta un livello di competenze inferiore rispetto agli uomini; b) l'età centrale è associata a livelli di competenza più elevati rispetto alle classi periferiche della distribuzione; c) con riferimento ai titoli di studio si rileva una forte correlazione soprattutto in quelle competenze legate a discipline scolastiche o accademiche (scrittura, lettura, calcolo); d) i livelli di competenza risultano più elevati nei soggetti con contratti più stabili; e) emergono delle situazioni di eccellenza nei comparti dell'intermediazione finanziaria e nel manifatturiero *science-based* con riferimento ad alcune competenze (il lavoro di gruppo, ad esempio); f) le imprese italiane che si possono considerare *high performance work organization*, ovvero che presentano caratteristiche innovative in grado di facilitare lo sviluppo delle competenze, sono solo il 3%.

L'indagine sulle competenze nelle imprese manifatturiere italiane è stata condotta nel periodo 2007-2008. Dalle domande rivolte ai manager e ai responsabili delle imprese, è emerso che le cinque competenze più importanti richieste sono:

<sup>25</sup> ([www.isfol.it/Banche\\_Dati/Organizzazione\\_apprendimento\\_e\\_competenze\\_\(OAC\)/index.scm](http://www.isfol.it/Banche_Dati/Organizzazione_apprendimento_e_competenze_(OAC)/index.scm)).

l'affidabilità (78,3%), le abilità manuali (70,3%), la resistenza psicofisica (59,6%), la conoscenza del funzionamento dell'organizzazione (54,7%) e il lavoro di gruppo (34,6%). Sono invece poco richieste (meno del 10%) l'attività di consulenza e cura; la pianificazione delle attività altrui; la capacità di istruire, addestrare ed insegnare; la capacità di eseguire dei calcoli. Per quanto riguarda lo sviluppo delle competenze dei vari profili occupazionali prevalenti, si registra un misto di tecniche tradizionali e altre più conformi alle nuove tendenze espresse dalle politiche di *human resource management*. L'affiancamento è utilizzato sia per l'addestramento in entrata, sia per l'aggiornamento; c'è una certa attenzione nei confronti della selezione e della formazione dei profili professionali, impiegatizi ma specialmente di *marketing*, la formazione risulta essere meno diffusa rispetto ad altre forme di apprendimento per il consolidamento delle competenze dei lavoratori. Nell'approccio teorico adottato dal progetto OAC - *job requirement approach* - le competenze corrispondono ai comportamenti di ruolo e al *know-how* ad essi associato che l'individuo dichiara di mettere in pratica per eseguire efficacemente il proprio lavoro e rispondere ai processi produttivi e organizzativi. L'importanza e l'innovazione di tale approccio è ormai ampiamente riconosciuta in ambito internazionale.

L'esperienza maturata nell'ambito del progetto OAC consentirà all'Isfol di partecipare al programma PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), indagine internazionale curata dall'Ocse destinata alla valutazione delle competenze della popolazione adulta. PIAAC si focalizzerà sulle competenze chiave necessarie ad assicurare un'attiva partecipazione all'economia e alla società del XXI secolo, raccogliendo una vasta mole di dati che possano aiutare ad analizzare e interpretare gli antecedenti e i risultati dell'apprendimento, l'utilizzo delle TIC, il livello di *literacy* e *numeracy* e delle altre competenze utilizzate nello svolgimento del proprio lavoro. I dati forniti dal programma consentiranno di analizzare i legami tra le competenze e un vasto spettro di variabili demografiche ed economico-sociali e di comprendere meglio il collegamento esistente tra il mercato del lavoro e l'istruzione, il ruolo svolto dalle competenze nel miglioramento delle prospettive occupazionali delle fasce di popolazione a rischio e il grado di *mismatch* esistente tra le competenze offerte e quelle richieste.





# capitolo 5

## La qualità degli apprendimenti e il sistema di accreditamento, il contributo delle strategie di *e-government*

### 5.1 Accreditamento e risorse umane delle agenzie formative

Con l'avvio della Programmazione FSE 2000-2006, la Commissione europea, ha sollecitato l'implementazione del sistema di accreditamento concordandone, in sede di negoziato e all'interno del Quadro Comunitario di Sostegno, l'entrata a regime del sistema in tutte le Regioni e Province autonome italiane entro giugno 2003. In questo contesto, viene varato il primo impianto regolamentare di riferimento (D.M.166/2001) dell'accREDITamento. Tale impianto è stato definito ed emanato nel periodo antecedente la Riforma del Titolo V della Costituzione, in un quadro istituzionale in cui le politiche di istruzione e della formazione erano oggetto di competenza concorrenziale tra Stato e Regioni. Il processo di ingegnerizzazione, sperimentazione e messa a regime dell'accREDITamento nei 21 contesti territoriali è avvenuto, successivamente, in uno scenario mutato dall'attuazione della riforma del Titolo V in cui "Istruzione e Formazione professionale" divengono di competenza esclusiva regionale, mentre al livello nazionale spetta la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni connesse all'esercizio dei diritti fondamentali previsti dalla Costituzione.

La transizione dell'accREDITamento da un assetto istituzionale all'altro è avvenuta con notevoli difficoltà di realizzazione di quanto programmato prima della Riforma, favorendo di conseguenza una progressiva differenziazione dei diversi dispositivi regionali su molteplici aspetti, al punto tale da determinare una geografia del fenomeno al livello nazionale fortemente variegata, anche e soprattutto, in termini di maggiore o minore incisività di selezione di quei soggetti che erogano servizi formativi di qualità. Il mutato quadro istituzionale ha inoltre influito direttamente sugli aspetti dell'impianto regolamentare direttamente collegati alla qualità del capitale umano (in termini di standard delle competenze professionali degli operatori), limitando i vincoli al solo rispetto degli standard minimi di competenza necessari alla struttura che si deve accREDITare, a garanzia del presidio delle funzioni indicate nel decreto in oggetto<sup>26</sup>. Da allora, l'attuazione di una re-

---

<sup>26</sup> Cfr. l'Accordo siglato in Conferenza Stato Regioni nell'agosto 2002 che ha posto l'attenzione sulla necessità di individuare *in primis* gli standard minimi necessari alla struttura che si deve accre-

golamentazione che attiene al capitale umano che opera all'interno del sistema formativo è rimandata al termine dei lavori del Tavolo Unico sugli standard professionali, di certificazione e formativi.

A fronte del generale dinamismo del fenomeno accreditamento di questo ultimo sessennio (testimoniato dalle numerose revisioni dei sistemi di accreditamento) nonché alla luce del nuovo impianto regolamentare di seconda generazione<sup>27</sup> resta oggi da chiedersi quali siano i passi successivi da compiere per tradurre il dispositivo in oggetto in uno strumento in grado di garantire livelli essenziali di prestazione (LEP) a tutti gli utenti della formazione finanziata salvaguardando le specificità territoriali. Si tratta, allora, di indagare all'interno dell'evoluzione che ha interessato il fenomeno in oggetto, di comprenderne le eventuali e molteplici velocità al livello dei singoli contesti territoriali, di tenere conto dei vincoli che i diversi tessuti socio-economici esercitano nello sviluppo dei dispositivi di accreditamento, al fine di offrire utili contributi ad una piena ed efficace attuazione dell'impianto regolamentare di seconda generazione, nonché di analizzare i risvolti sugli assetti organizzativi ed *in primis* sul capitale umano che opera nel sistema di offerta formativa accreditata.

In concomitanza con il processo di revisione del primo impianto regolamentare (D.M.166/2001), si è indagato il fenomeno accreditamento nelle sue diverse declinazioni territoriali, utilizzando come chiave interpretativa un concetto di "dinamismo" relativo per pervenire a dei modelli generali di accreditamento regionale (idealtipi) cui ricondurre i 21 sistemi esistenti. I tre modelli di accreditamento estrapolati si configurano come gradi diversi del fattore dinamismo: "avanzato", "intermedio" e "in ritardo"<sup>28</sup> che restituiscono una mappa della formazione professionale accreditata coerente con altri indicatori di sviluppo socio-economico territoriale del nostro Paese (Fig. 8).

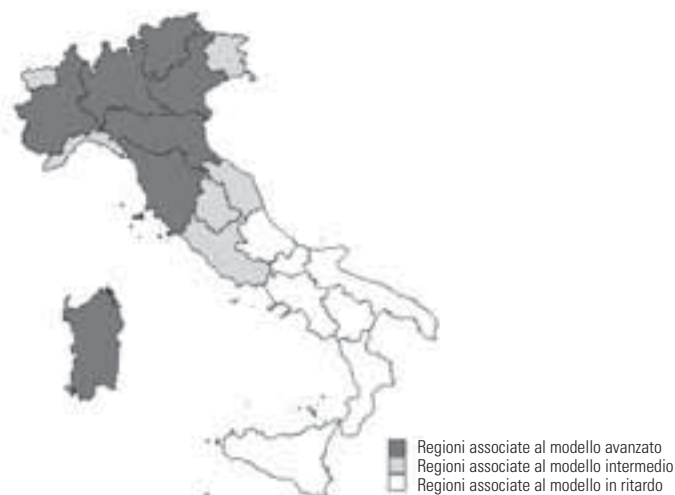
---

ditare per garantire il presidio delle funzioni indicate nel D.M. 166/2001 e, solo in un secondo momento, quelli degli operatori della FP in quanto lavoratori.

In sintesi, l'Accordo ha previsto l'attuazione di una strategia in due fasi: una prima caratterizzata dal controllo delle credenziali professionali di coloro che presidiano le funzioni strategiche, cui far seguire una richiesta di competenze professionali riconosciute e certificate, possibile solo in seguito alla costruzione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze degli operatori della formazione professionale. Allo stato attuale si precisa che le diverse autorità regionali finora si sono limitate ad attuare il primo *step* dell'Accordo (la verifica delle credenziali basata generalmente sulla richiesta di autodichiarazioni quali attestazioni delle esperienze formative e lavorative pregresse- e del *curriculum* professionale) rimandando a passi successivi la certificazione delle competenze.

<sup>27</sup> Si tratta dell'Intesa varata il 20 marzo 2008 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, il Ministero della Pubblica Istruzione, il Ministero dell'Università e della Ricerca, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, per la definizione degli standard minimi del nuovo sistema di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi.

<sup>28</sup> I tre "idealtipi" sono stati identificati sulla base di due dimensioni: contenuti (in termini di soluzioni aggiuntive, integrative o modificative rispetto all'impianto base tracciato dal D.M. 166/2001) e procedure di implementazione dei sistemi di accreditamento (in termini di capacità di gestire con efficienza il processo di accreditamento, il controllo e la valutazione dei risultati). Le due dimensioni hanno caratterizzato il questionario somministrato ai 21 responsabili dell'accREDITAMENTO nei diversi assessorati regionali.

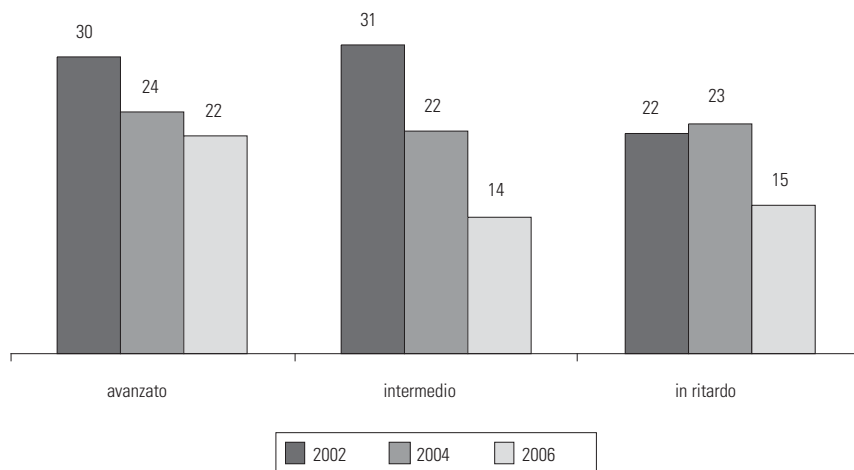
**Figura 8. L'articolazione geografica dei tre modelli generali di accreditamento**

Fonte: Isfol

L'applicazione dei tre livelli di dinamismo del fenomeno accreditamento, come chiave di lettura del patrimonio informativo in possesso sui soggetti accreditati e sulle risorse umane che vi operano<sup>29</sup>, evidenzia una interessante correlazione tra i livelli di dinamismo dell'accREDITAMENTO e le caratteristiche delle organizzazioni accreditate, ivi compresi gli operatori.

<sup>29</sup> Si tratta, nello specifico, del seguente procedimento euristico: sono stati definiti una serie di parametri e di costrutti operazionali basati su due dimensioni di contenuto (soluzioni aggiuntive integrative o modificative rispetto all'impianto base tracciato dal D.M. 166/2001; procedure di implementazione dei sistemi di accreditamento: gestione, controllo e valutazione dei risultati). Sulla base di questo costrutto, è stato predisposto un questionario somministrato ai 21 dirigenti responsabili dell'accREDITAMENTO nelle Regioni e Province autonome. I dati rilevati sono stati esaminati attraverso una *cluster analysis* sulla base di indici e variabili, in virtù della quale sono state costruite gli idealtipi.

**Figura 9. Periodo medio di attività delle sedi operative nella FP, per cluster accreditamento, anni 2002, 2004, 2006 (val. medi)**



Fonte: Isfol

Sul piano generale, sembra emergere un sistema di offerta formativa caratterizzato da una crescente incidenza dei “nuovi soggetti” a svantaggio delle organizzazioni più radicate nel comparto (CFP pubblici ed *ex lege* 40), un processo quest’ultimo maggiormente consistente nelle realtà regionali ricadute nel modello “intermedio” e molto più equilibrato in quello “avanzato” dove sono presenti soprattutto i tradizionali enti storici (Fig. 9). In riferimento ai nuovi soggetti erogatori di formazione, si segnala un incremento delle organizzazioni afferenti ai comparti contigui della FP quali Terzo settore, istruzione e produzione-lavoro (Tab. 36), che potrebbe favorire l’integrazione fra sistemi auspicata nelle nuove politiche di coesione, nonché la contaminazione di pratiche e saperi collocati al crocevia fra *welfare*, *education*, mondo economico-produttivo.

Coerentemente con quanto già osservato in relazione alla dinamica anagrafica delle organizzazioni di settore occorre, inoltre, evidenziare come nel modello più “avanzato” l’incidenza delle realtà “strettamente formative” appare più importante e presumibilmente riconducibile a una vocazione più selettiva dei relativi dispositivi regionali.

**Tabella 36. Tipologia di enti per cluster accreditamento, anno 2006 (val. %) (1)**

Tipologia ente	Cluster Accreditamento			Totale
	Avanzato	Intermedio	In Ritardo	
CFP pubblico	13,6	16,1	18,1	15,7
CFP privato (ex L. 40)	55,7	38,7	34,8	44,6
ONLUS	13,9	24,4	28,1	21,2
Azienda profit	4,8	9,9	3,0	5,6
Istituto scolastico	10,1	6,5	11,2	9,5
Università	0,9	4,2	0	1,5
Altro	1,0	0,3	4,8	2,0

[1] La voce "altro" comprende: aziende profit, istituti scolastici, università e altro. In particolare, nel cluster "avanzato" i dati risultato così disaggregati: aziende profit 4,8%, istituti scolastici 10,1%, università 0,9%, altro 1%. Nel cluster "intermedio" i dati risultato così disaggregati: aziende profit 9,9% e istituti scolastici 6,5%, università 4,2%, altro 0,3%. Nel cluster "in ritardo" i dati risultano così disaggregati: aziende profit 3%, istituti scolastici 11,2%, università 0%, altro 4,8%.

Fonte: Isfol

Per quanto concerne il capitale umano che opera negli enti accreditati i dati a disposizione sembrano evidenziare come il grado di dinamismo sistemico sia correlato a più contenuti indici di vecchiaia e all'innalzamento del tasso di femminilizzazione, mettendo in luce un'inversione di tendenza rispetto al passato (Tab. 37) in cui la professione del formatore era caratterizzata da una spiccata tendenza all'invecchiamento e una ridotta partecipazione femminile. In particolare, il modello "avanzato", pur presentando un incremento significativo delle formatrici che divengono maggioritarie, si caratterizza anche sul piano socio-anagrafico per una stratificazione più equilibrata per età e genere. Nei due restanti modelli - e in particolare in quello "intermedio" - si segnala un mutamento più intenso, testimoniato soprattutto dalla sensibile riduzione dei parametri relativi all'età e all'anzianità professionale.

**Tabella 37. Indicatori relativi alla struttura anagrafica delle risorse umane, per cluster accreditamento ed anno di rilevazione, anni 2002, 2006 (val. medi)**

Cluster	2002			2006			variazione 2006-2002		
	età	Anzianità prof.le	% maschi	età	Anzianità prof.le	% maschi	età	Anzianità prof.le	% maschi
Avanzato	41,0	14,6	56,6	41,4	13,4	48,0	0,4	-1,2	-8,6
Intermedio	45,3	17,5	61,2	44,4	13,9	52,9	-1,0	-3,6	-8,3
In Ritardo	46,3	20,5	56,1	43,5	13,8	53,5	-2,9	-6,7	-2,6
<b>Totale</b>	<b>43,5</b>	<b>17,0</b>	<b>57,8</b>	<b>42,9</b>	<b>13,7</b>	<b>50,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>-3,3</b>	<b>-7,2</b>

Fonte: Isfol

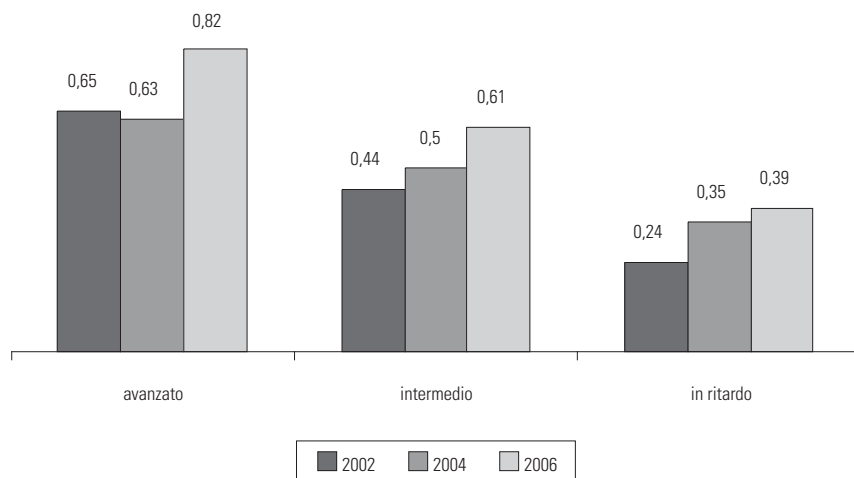
In altri termini, i sistemi di accreditamento più dinamici (modello avanzato) paiono meglio descrivere le coordinate del cambiamento del sistema formativo accreditato: più incline al ringiovanimento del capitale umano, alla componente femminile e all'innalzamento dei livelli di istruzione in ingresso (Tab. 38). Caratteristica, quest'ultima, che pare interessare tendenzialmente tutti e tre i modelli generali di accreditamento, sintomo evidente di una domanda di lavoro più qualificata proveniente dal sistema, che presumibilmente presenta attinenze con i processi e le sollecitazioni innescati dall'accREDITAMENTO.

**Tabella 38. Livello d'istruzione dei formatori, per anno di rilevazione e cluster accreditamento (val. %)**

	Anno		Cluster Accreditamento (2006)		
	2002	2006	Avanzato	Intermedio	In Ritardo
<i>Obbligo, Qualifica</i>	6,6	3,3	3,4	3,8	2,7
<i>Diploma</i>	56,6	35,9	37,1	34,3	35,7
<i>Laurea</i>	36,7	60,8	59,5	61,7	61,6

Fonte: Isfol

Con riferimento alla formazione in servizio si osserva come (Fig. 10) quest'ultima sia più frequente nel modello "avanzato" rispetto a quello "intermedio" e in "ritardo". In particolare, i dati rivelano come nel Meridione (che coincide ampiamente con il modello più in ritardo di accreditamento) si continua a investire poco sulla formazione formatori (FF) mentre, le Regioni caratterizzate da modelli di accreditamento più avanzati, sono accomunate da una tendenza più radicata all'investimento nella FF.

**Figura 10. Numero di corsi di FF fruiti per anno di servizio, anni 2002, 2004, 2006 (val. medi)**

Fonte: Isfol

Si conferma così l'ipotesi che il grado di dinamismo del sistema formativo dipende anche dalla capacità del sistema di offerta di investire nella riqualificazione del capitale umano, al fine di garantire un presidio efficace dei processi e del prodotto formativo in un sistema di mercato sempre più competitivo e aperto a nuovi soggetti che operano nei diversi territori regionali.

La nuova stagione programmatica 2007-2013 si avvia alla luce dei nuovi principi guida con l'obiettivo primario di selezionare e promuovere in modo più efficace un'offerta di qualità dei servizi formativi rispondente alla finalità di utilità pubblica e sociale.

Se l'accreditamento costituisce uno degli strumenti di cui dispone la Pubblica amministrazione regionale per imprimere una crescita qualitativa al sistema dell'offerta formativa, il patrimonio informativo disponibile segnala come, su tale evoluzione, intervengano molteplici variabili esogene al dispositivo in oggetto, che possono concorrere o ostacolare il raggiungimento dell'obiettivo sotteso all'accreditamento. Si tratta allora di ripensare l'attuazione del nuovo strumento anche in chiave "educativa" accompagnando sia il sistema di offerta accreditata, sia la domanda politico istituzionale alla cultura del miglioramento continuo attraverso un meccanismo virtuoso di crescita. È evidente che, nel raggiungimento di questo obiettivo, un ruolo strategico giocherà la capacità dei governi locali di monitorare questo percorso nel medio e lungo periodo, selezionare accuratamente i descrittori della qualità, semplificare le procedure di accesso ottimizzandone la gestione da parte dell'amministrazione regionale. Inoltre tale capacità dovrà declinarsi nella messa a punto di nuovi strumenti che accrescano la conoscenza delle caratteristiche dell'offerta formativa, degli operatori, che a monte e a valle dei processi presidiano la qualità del prodotto formativo e nel proficuo confronto con le altre realtà territoriali. L'indagi-

ne condotta, confermando il circuito virtuoso tra dinamismo dei dispositivi di accreditamento ed evoluzione del sistema di offerta formativa, evidenza al tempo stesso come gran parte del Mezzogiorno<sup>30</sup> richieda un'attenzione specifica da parte delle istituzioni di livello nazionale, al fine di assicurare a tutti i cittadini livelli essenziali di prestazione. È auspicabile che questa attenzione esiti nel potenziamento di specifiche capacità delle amministrazioni regionali (monitoraggio, selezione, semplificazione ecc.) tale da consentire il passaggio ineludibile dell'accREDITAMENTO da mero strumento amministrativo a dispositivo efficace di selezione dei soggetti che erogano servizi formativi di qualità.

---

<sup>30</sup> Al riguardo si osservi la figura 8 ed in particolare le Regioni che hanno contribuito all'estrapolazione del modello generale di accreditamento "in ritardo". Fa eccezione la Sardegna che per la configurazione specifica del *set* di indicatori esaminato è l'unica Regione del Mezzogiorno confluita nel modello di accreditamento "avanzato".



## 5.2 La qualità degli apprendimenti nella formazione professionale

La crescente centralità riconosciuta alla Formazione professionale iniziale nel quadro delle iniziative per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione determina una crescente esigenza di informazioni circa le competenze concretamente apprese dagli allievi che ne intraprendono i percorsi.

Per rispondere a questa esigenza, sono stati predisposti strumenti che permettessero di condurre una verifica oggettiva dei livelli di apprendimento raggiunti dagli allievi, per quanto riguarda le competenze linguistiche e matematiche, e della loro percezione riguardo alle competenze strategiche possedute.

Sono state dunque predisposte due prove oggettive di apprendimento, relativamente alle due aree in questione; la rilevazione è stata integrata con un questionario sulle competenze strategiche, per verificare in che modo gli allievi della formazione professionale fossero sostenuti, nel loro percorso formativo, da una disposizione positiva e solida nei confronti dell'apprendimento e del contesto in cui questo processo si verifica.

Tali prove sono state sperimentate su un campione ristretto di 250 allievi frequentanti il terzo anno dei corsi sperimentali; successivamente i test revisionati sono stati somministrati ad un campione allargato di 1.140 allievi, appartenenti a sei Regioni italiane, distribuite tra Nord, Centro e Sud. Il campione della Regione Lazio è stato sovradimensionato allo scopo di condurre un'analisi dettagliata sugli allievi di questa Regione, finanziatrice della seconda parte dell'indagine.

La prova è stata analizzata sia con il metodo della Item Analisi Classica, sia con il metodo di Rasch (*Item Response Theory*).

Questa rilevazione ha dunque permesso di ottenere:

- la predisposizione di due strumenti di rilevazione sugli apprendimenti nella FP, appositamente testati e validati su un ampio campione a livello nazionale
- la predisposizione di uno strumento di rilevazione delle Competenze strategiche personali
- una prima analisi delle abilità linguistiche e matematiche acquisite nei corsi sperimentali, che consente di cominciare ad impostare un bilancio sugli esiti della partecipazione a queste attività.

L'analisi dei risultati degli allievi mette in luce i seguenti aspetti:

- importanti indicazioni sulle caratteristiche sociali e culturali degli allievi e soprattutto sulle modalità di scelta della formazione professionale, che per il 55% di essi si è determinata subito dopo la licenza media, mentre per il 44% è stata una scelta successiva al fallimento del percorso nella scuola secondaria (Tab. 39)
- per le abilità linguistiche è emersa una discreta capacità di riconoscimento delle regole ortografiche e di individuare gli stili più adeguati al contesto, mentre sono emerse maggiori difficoltà per quanto riguarda l'uso dei verbi e la comprensione del testo. Un discorso a parte merita poi la prova di produzione scritta, che è stata da molti rifiutata e per il resto ha dato risultati insoddisfacenti. In ogni caso l'esito dell'intero *test*

Tabella 39. Composizione degli allievi in base alla scelta formativa effettuata dopo la scuola media (val. %)

Dopo la scuola media, hai frequentato altri tipi di scuola prima di iscriverti alla formazione professionale?	Area territoriale										Centro professionale			Sesso		Età	
	Lazio	Milano	Torino	Friuli	Trento	Puglia	Sicilia	Cnos	Ciofs	Ial	Enaip	Maschi	Femmine	15-18	19-25		
No	55	70	66	48	56	36	61	60	52	51	61	57	49	69	19		
Si	44	27	32	52	41	64	39	39	45	49	39	42	48	29	79		
Non indicato	2	3	1	0	3	0	0	1	2	0	0	1	3	2	1		
<b>Totale</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		

Fonte: Isfol, 2007

può ritenersi mediamente soddisfacente. In complesso emerge però nella popolazione degli esaminati, una fascia di allievi (intorno al 40%) sui quali occorrerà fare un lavoro intenso per assicurare il conseguimento delle abilità minime richieste per una cittadinanza attiva

- per la prova relativa alle abilità matematiche è stata evidenziata una maggiore difficoltà complessiva degli allievi, soprattutto di fronte a problemi presentati con un testo più complesso (come del resto è successo al campione nazionale di 15enni scolarrizzati per l'indagine PISA). La gamma delle competenze accertata è molto grande: si va da un livello 1, che sa a mala pena leggere alcuni simboli matematici e manipolare concetti molto elementari, ad un livello 5 che sa affrontare problemi di discreta complessità utilizzando, seppur con qualche incertezza, una varietà di strumenti matematici abbastanza vasta. I risultati ci dicono dunque che il compito dei responsabili di queste attività formative è estremamente difficile per il forte *gap* esistente tra studenti degli stessi corsi, ma l'esistenza di significative percentuali di giovani che raggiungono i livelli 4 e 5 della competenza dimostra che tali corsi sono in grado di recuperare o sviluppare aspetti della competenza matematica utili a inserirsi nella vita.

L'analisi dei risultati rispetto alle diverse categorie mostra, da una parte dei risultati attesi - l'andamento migliore delle ragazze in italiano e dei maschi in matematica (Tab. 40) - e, dall'altra, risultati non linea con la letteratura esistente sui *test* scolastici. In particolare, la relazione con la cultura familiare appare debole e quella con il *curriculum* scolastico precedente poco lineare. Bisogna considerare, per comprendere questi risultati, il processo di selezione sociale al contrario che caratterizza i corsi della formazione professionale per cui le famiglie di livello sociale medio-superiore utilizzano questa opportunità per i loro figli solamente nei casi più difficili.

La frequenza di una scuola secondaria (in particolare licei ed istituti tecnici) sembra aver lasciato una traccia positiva sulle abilità linguistiche per quanto riguarda i licei e sulle abilità matematiche per quanto riguarda i tecnici. Resta da verificare in quale misura questi risultati siano l'esito di una frequenza scolastica che ha comunque lasciato delle tracce nel bagaglio culturale degli allievi, oppure siano da ricollegare alle specifiche competenze già possedute all'atto della scelta della scuola secondaria superiore (e che hanno in qualche modo indirizzato la scelta).

Ovviamente tutti questi risultati vanno letti ed interpretati alla luce delle caratteristiche della popolazione esaminata, dell'estrazione sociale e culturale piuttosto debole ed avente alle spalle, in moltissimi casi, una storia di fallimenti scolastici.

L'utilizzo delle prove oggettive di apprendimento su questo tipo di popolazione e su questo tipo di offerta formativa ha permesso di approfondire una dimensione, quella degli apprendimenti reali nella formazione professionale, che fino ad ora era rimasta in ombra. Questi risultati potranno essere di grande aiuto per formatori e responsabili delle strutture formative nel ridefinire le loro strategie di insegnamento.

Questa prima sperimentazione sarà tanto più significativa se ad essa se ne aggiungeranno delle altre, utilizzando lo stesso tipo di strumento che a questo punto può ritenersi pienamente validato e che verrà messo a disposizione delle amministrazioni e degli organi-

smi erogatori di formazione professionale. Di grande utilità sarà pure, per valutare le caratteristiche di una popolazione che ha forti specificità rispetto a quella che segue i percorsi della scuola secondaria superiore, predisporre strumenti di rilevazione all'ingresso, oltre che all'uscita, dei percorsi formativi. La predisposizione di simili prove sarà necessaria anche per verificare lo specifico valore aggiunto della formazione professionale.

**Tabella 40. Punteggi conseguiti dagli allievi per genere**

<b>Sesso</b>	<b>Abilità linguistiche</b>	<b>Abilità matematiche</b>
maschio	490	510
femmina	518	457
<b>Totale</b>	<b>498</b>	<b>494</b>

*Fonte: Isfol, 2007*

### 5.3 *E-learning* come fattore di innovazione del sistema formativo e dei profili degli operatori

Il Programma *eLearning*, adottato dalla Commissione europea dal 2004 al 2006 è stato progettato per consentire di recuperare il ritardo europeo relativamente all'ingresso dell'economia della conoscenza e della cultura digitale nell'ambito dei sistemi dell'istruzione e della formazione. *eLearning*, di fatto, implementava ed estendeva all'istruzione e alla formazione il *eEurope Action Plan 2005. An information society for all*, con particolare riguardo alle linee guida per l'occupazione<sup>31</sup>.

Conclusa questa fase l'UE ha lanciato una nuova iniziativa: *i2010 (European Information Society i2010)* che definisce il quadro politico europeo per lo sviluppo di una società dell'informazione attraverso tre obiettivi fondamentali: creare uno spazio unico europeo dell'informazione, che promuova un mercato interno aperto e competitivo della società e dei mezzi dell'informazione; rafforzare gli investimenti e l'innovazione nella ricerca sulle ICT; sostenere l'inclusione, il miglioramento dei servizi pubblici e della qualità della vita attraverso l'uso delle ICT.

L'aggiornamento del quadro di *policy* dell'UE ha anche comportato l'integrazione di quelli che erano gli obiettivi del Programma *eLearning* all'interno del Programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente 2007-2013 (*Lifelong Learning Programme*). È questo un passaggio importante, che richiama in qualche modo un processo di *mainstreaming* che sta vivendo l'*e-learning* in quanto strumento innovativo educativo e formativo. L'aver posto l'accesso alle ICT e l'*e-learning* al centro delle strategie finalizzate all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita corrisponde al riconoscimento della sinergia crescente rilevabile fra l'evoluzione degli aspetti tecnologico-applicativi e quelli sociali ed economici del fenomeno<sup>32</sup>. L'impulso fornito in tal senso dalla rapida evoluzione dei servizi e delle tecnologie *web*, oltre ad influenzare positivamente la catena del valore aziendale, apre prospettive inedite riguardo alla compenetrazione dei *pool* di informazioni gestiti a livello individuale e comunitario, sia sul versante professionale che della vita privata<sup>33</sup>.

È in questo contesto che l'UE attua anche una politica di sostegno alla competitività nel campo delle ITC per mezzo dell'innovazione tecnologica, attuando in particolare programmi quali *Vertigo*, *Artemis*, *Mercati di punta* e *Reservoir*<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Il *Piano d'azione eEurope 2005* è stato avviato dal Consiglio europeo di Siviglia nel giugno 2002 e approvato dal Consiglio dei Ministri con la Risoluzione *eEurope* del gennaio 2003. Essa mirava a sviluppare moderni servizi pubblici e un ambiente dinamico per il commercio elettronico attraverso la diffusione della disponibilità di accesso a banda larga a prezzi competitivi e un'infrastruttura informatica sicura.

<sup>32</sup> Assinform, *Rapporto Assinform sull'informatica, le telecomunicazioni e i contenuti multimediali 2008*, Milano, Assinform, 2008, pp. 5-22.

<sup>33</sup> *Ibidem*, nelle parole del *Rapporto* si assiste alla sempre più rapida evoluzione del web non solo come piattaforma abilitante, ma come piattaforma di riferimento per ogni attività.

<sup>34</sup> Informazioni e documenti relativi alle politiche europee in tema di *Information technologies* possono essere anche reperiti sul sito ([http://ec.europa.eu/information\\_society](http://ec.europa.eu/information_society)).

All'interno del contesto sopra delineato la diffusione delle ICT sta trasformando profondamente anche il nostro Paese. Vero è che, con il 2% del PIL destinato alla spesa in *Information Technologies* (IT), l'Italia continua a collocarsi piuttosto lontano dalla posizione di guida della classifica occupata dagli Stati Uniti che investono in IT più del 4%, con una spesa per occupato superiore di quasi due volte e mezza rispetto alla nostra<sup>35</sup>. Un discorso analogo vale per i PC installati. Nel nostro Paese risultano essere 47,1 per 100 abitanti e 120,9 ogni 100 addetti, contro i 120 computer per abitante e i 248,8 per 100 addetti degli USA<sup>36</sup>.

Sul versante domestico, secondo l'Istat, nel 2007 quasi il 48% delle famiglie italiane disponeva di un computer e quasi il 39 di un accesso ad Internet. Tale percentuale scendeva al 22,6%, considerando però i soli accessi a banda larga.

Gli impegni assunti al Consiglio di Lisbona del 2000 hanno dato luogo in questi anni nel nostro Paese alla predisposizione di misure e alla realizzazione di numerose iniziative volte ad aprire la società in generale ed il sistema dell'istruzione e della formazione in particolare alla cultura digitale. Il legislatore italiano è intervenuto nell'ambito del rapporto fra società della conoscenza e ICT lungo vari filoni quali, ad esempio, la digitalizzazione dell'azione amministrativa (si pensi al Codice dell'amministrazione digitale varato fra il 2005 e il 2006); la promozione dell'accessibilità dei contenuti di siti pubblici (si veda la cosiddetta legge Stanca e i relativi regolamenti attuativi<sup>37</sup>); il sostegno all'introduzione delle nuove tecnologie nelle strutture scolastiche e nei programmi didattici<sup>38</sup>; lo sviluppo dell'*e-government*, a livello locale e nazionale.

Nel settore dell'istruzione già con la circolare n. 282 del 24 aprile 1997 il Ministero della Pubblica Istruzione aveva avviato un Programma di sviluppo delle tecnologie didattiche al fine di diffondere l'utilizzo degli strumenti multimediali, anticipando quindi gli obiettivi fissati dal Consiglio di Lisbona e dal *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*. Attraverso questo progetto il Ministero mirava ad intraprendere il processo di innovazione degli strumenti e dei processi di insegnamento e di apprendimento, attraverso l'educazione degli studenti alla multimedialità e alla comunicazione, il miglioramento dell'efficacia dell'insegnamento e dell'apprendimento delle discipline e il miglioramento della professionalità dei docenti.

A questo progetto iniziale, riprogrammato fino al 2001, hanno fatto seguito altri interventi, quali For.Tic 1 e For.Tic 2, ancora in corso, finalizzati all'acquisizione di competenze legate maggiormente alla realizzazione di prodotti multimediali e all'impiego di diversi strumenti tecnologici nella didattica disciplinare. Tali progetti hanno interessato una quota significativa del personale docente: nella prima edizione hanno infatti partecipato 177.000 insegnanti, e nella seconda 160.000.

<sup>35</sup> Assinform, *Rapporto Assinform sull'informatica, le telecomunicazioni e i contenuti multimediali 2008*, cit.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> L. 4/2004, *Disposizioni per favorire l'accesso di soggetti disabili agli strumenti informatici* e D.P.R. 75/2005, *Regolamento di attuazione della legge 9 gennaio 2004, n. 4 per favorire l'accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici*.

<sup>38</sup> Si veda tra gli altri il sito ([www.pubblica.istruzione.it/innovazione/index.shtml](http://www.pubblica.istruzione.it/innovazione/index.shtml)).

### **Il Tavolo di Raccordo Interistituzionale sulla domanda e sull'offerta dell'*e-learning***

L'Isfol, in accordo con il Cnipa, ha promosso nel 2006 la costituzione di un Tavolo di Raccordo Interistituzionale sulla domanda e sull'offerta dell'*e-learning* cui hanno aderito il Ministero del Lavoro, il Ministero dell'Istruzione, il Ministero dell'Università, l'Istituto di formazione del management dello Stato e un'agenzia di progettazione e sviluppo del territorio, entrambi di diretta emanazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri che operano nella realizzazione di progetti di interesse nazionale. Inoltre, partecipano le associazioni maggiormente rappresentative delle aziende di produzione e di servizi nel campo dell'*e-learning*, nonché associazioni di esperti operanti nel settore.

Il Tavolo Interistituzionale sulla domanda e sull'offerta di *e-learning* rappresenta pertanto tutte le istanze specifiche del settore, sia sul versante dell'utilizzo diretto che della ricerca e della sperimentazione di soluzioni innovative, coprendo le specificità della domanda del pubblico e del privato. È inoltre rappresentativo dei sistemi di istruzione e formazione riportando riferimenti utili per confronti sulle caratteristiche e sui bisogni delle diverse tipologie di utenza.

### **Il Sistema permanente di formazione *on line***

Ad una diffusione significativa, sia pure a macchia di leopardo, dello strumento informatico corrisponde un'evoluzione dell'utilizzo dell'*e-learning* caratterizzato ancora da livelli di spesa contenuti in termini assoluti (equivalente nel 2006 allo 0,66% della spesa complessiva del comparto ICT/TLC), ma anche da una crescita significativa (16,2% rispetto all'anno precedente e ben 341% rispetto al dato del 2002<sup>39</sup>). È questo un dato che rispecchia peraltro lo scarso ricorso all'auto-formazione e formazione a distanza nell'ambito della formazione continua, scelto nel 2005 solo dal 6% delle imprese italiane<sup>40</sup>.

La dimensione che desta più interesse a riguardo è comunque la crescita dell'investimento aziendale che arriva a coprire quasi il 92% del totale, lasciando la quota restante a pubblica amministrazione, università, scuola e utenti finali. Fra questi attori, a fronte della complessiva flessione degli investimenti si registra l'incremento costante degli investimenti da parte della P.A.<sup>41</sup>.

Il progetto Sistema Permanente di Formazione *on line* promosso dal Ministero del Lavoro, nell'ambito del periodo di programmazione 2000-2006 si inserisce nel variegato panorama nazionale con la finalità di fare ricorso massicciamente all'*e-learning* per innalzare la qualità delle competenze delle risorse umane che operano nell'ambito dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del mercato del lavoro. SPF *on line* è un progetto nazionale, pubblico e gratuito, di formazione continua a distanza che ha come obiettivo principale l'accompagnamento delle riforme che hanno interessato il mercato del lavoro e il sistema formativo del Paese.

A partire dalla seconda metà del 2008 il progetto SPF *on line* è entrato in una fase di revisione e aggiornamento, strettamente connessa con l'avvio della nuova programmazione dei Fondi europei 2007-2013. Tale processo di revisione è finalizzato al potenziamento dell'offerta istituzionale di formazione indirizzata al sistema integrato scuola-formazione-lavoro e poggia sull'acquisizione dei risultati di apprendimento quale baricentro della qualità dell'offerta. In quest'ottica, la nuova offerta formativa dovrà prevedere sia il rafforzamento delle competenze tecnico-professionali, sia il potenziamento delle competenze chiave degli operatori del "sistema integrato" che operano nell'ambito delle aree di riferimento del mercato del lavoro e dello sviluppo educativo del Paese.

L'azione dell'Isfol intende assicurare concretezza al dispositivo di offerta, ancorandolo a risultati riconoscibili nei contesti professionali e nel mondo del lavoro e conseguibili attraverso percorsi di apprendimento *ad hoc*. L'Istituto sta lavorando ad un sistema di riferimento che riconduca l'offerta formativa fruibile *on line* a Unità di Risultati di apprendimento (competenze, abilità e conoscenze). Le Unità di Competenze standard sono correlate ad insiemi di attività professionali, organizzate in pro-

<sup>39</sup> AITech Assinform, Cnipa, *Osservatorio e-learning 2006*, 2006, pp. 4-5.

<sup>40</sup> Si veda in particolare la terza rilevazione sulla formazione del personale delle imprese con almeno 10 addetti realizzata nel 2005 dall'Isfol in collaborazione con l'Istat: Istat, *La formazione del personale nelle imprese italiane. Anno 2005*, "Statistiche in breve", 28 maggio 2008.

<sup>41</sup> AITech Assinform, Cnipa, *Osservatorio e-learning 2006*, cit.

cessi produttivi e fanno in questo modo da “ponte” tra il linguaggio del mercato del lavoro e l’offerta formativa. La definizione delle Unità di Competenze costituirà il requisito per poter procedere ad una validazione degli apprendimenti non formali e informali, in quanto questi ultimi, espressi in termini di risultati, sono acquisibili anche con l’esperienza.

Tenendo conto delle attuali dinamiche evolutive del *web*, il materiale e i percorsi formativi di SPF potrebbero essere considerati, con le opportune integrazioni, la componente a distanza di percorsi misti realizzati da una pluralità di agenzie e organismi di formazione. Agire in questa direzione comporterà, da un lato, l’aggiornamento continuo dell’offerta e dei materiali didattici, sulla base di una chiara individuazione dei *learning outcomes*; dall’altro, lo sviluppo del contenuto digitale e della *knowledge base* del progetto in una prospettiva che assuma, almeno come orizzonte di riferimento, il *web 2.0* e le opportunità offerte dalla multicanalità (Internet, Mobile, TV digitale ecc.).

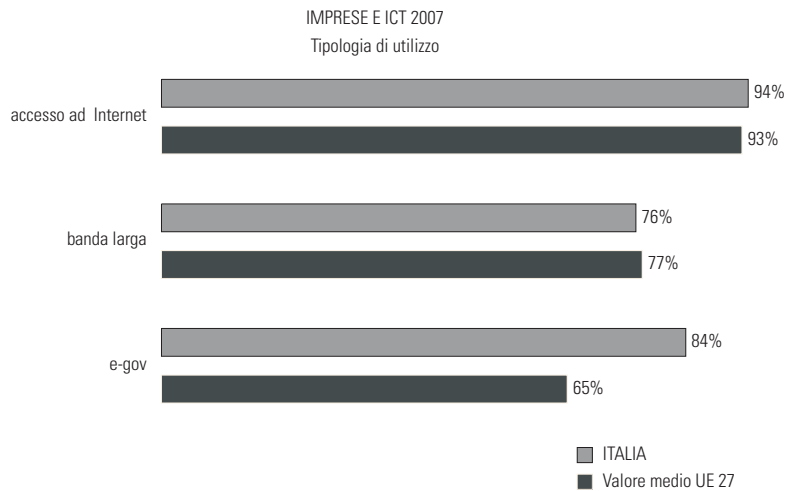
In questa direzione si muovono già la costruzione dell’offerta formativa di nuova generazione - che si caratterizza per un’evoluzione coerente con quanto indicato in sede europea - e la realizzazione di un corso di laurea in Scienze della Formazione Professionale, rivolto agli operatori della FP che valorizza, attraverso i moduli SPF prodotti dall’Isfol e inseriti nei *curricula* universitari, la specificità delle competenze degli operatori, consentendo l’acquisizione dei crediti e titoli universitari che saranno presumibilmente spendibili anche per la docenza presso le agenzie formative accreditate. Un contributo fondamentale verrà fornito anche dall’ulteriore sviluppo degli ambienti progettati per ospitare le comunità di pratica on line, uno strumento destinato ad avere un ruolo sempre più importante anche per l’attuazione delle strategie e delle politiche per l’innovazione e la convergenza.

Sul versante dello sviluppo delle modalità di utilizzo di SPF nel quadro di percorsi formativi territoriali integrati, l’Isfol lavorerà per valorizzare l’esperienza del progetto come *best practice* di riferimento e servizio utile per accompagnare le politiche per la competitività e la convergenza. Il sostegno e l’accompagnamento alle *policy* decentrate dovrebbe in prospettiva aprirsi al supporto delle politiche sociali degli enti locali. Ciò potrebbe avvenire sia sviluppando segmenti dell’offerta sui temi dell’inclusione di categorie svantaggiate e dello sviluppo del dialogo interculturale con soggetti immigrati, sia valorizzando le opportunità offerte dal modello collaborativo, come i forum interattivi e le varie tipologie di *virtual community*.

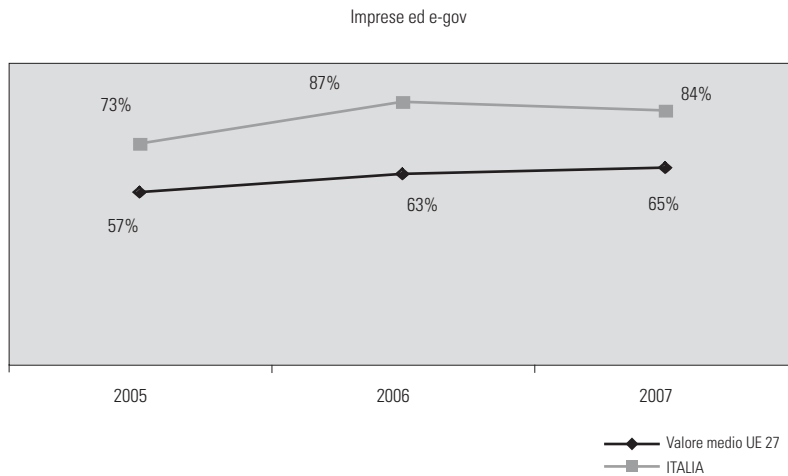


## 5.4 Strategie di *e-government* per l'innovazione della pubblica amministrazione a servizio dei cittadini e delle imprese

Le strategie di *e-government* hanno un ruolo decisivo nel processo di innovazione e qualificazione dei prodotti\servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni ai cittadini ed al sistema produttivo. Esse influiscono pertanto direttamente anche sul miglioramento delle *performances* dei sistemi formativi - sia nell'erogazione dell'offerta formativa che nella ricognizione della domanda - e della comunicazione tecnica tra P.A. ed organizzazioni rappresentative dei sistemi socio-economici. Il quadro di riferimento delle politiche nazionali di *e-government* è strettamente correlato al quadro europeo, rappresentato dal documento *2010 e-government Action Plan: accelerating e-government in Europe for the benefit of all* (COM(2006) 173), che identifica cinque priorità, da conseguire entro il 2010, per le politiche europee della società dell'informazione: 1. rendere l'*e-government* uno strumento di inclusione per tutti i cittadini; 2. realizzare l'efficienza e l'efficacia delle Pubbliche amministrazioni; 3. sviluppare servizi ad alto impatto disegnati sui bisogni dei cittadini e delle imprese; 4. sviluppare e rendere disponibili servizi e strumenti abilitanti; 5. rafforzare la partecipazione e il processo decisionale democratico in Europa. Oltre al miglioramento della qualità della vita del cittadino a tutti i livelli, l'*e-government* favorisce la competitività delle imprese in quanto consente la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure amministrative che le stesse devono assolvere nei confronti della P.A. a livello locale e centrale. L'obiettivo-chiave è dunque il passaggio da una pubblica amministrazione "burocratica" ad una più orientata al servizio, al fine di ottimizzare il lavoro degli enti e di offrire agli utenti (cittadini ed imprese) servizi rapidi, innovativi ed efficienti. Dalle figure che seguono emerge il posizionamento dell'Italia su valori in linea o superiori alla media UE.

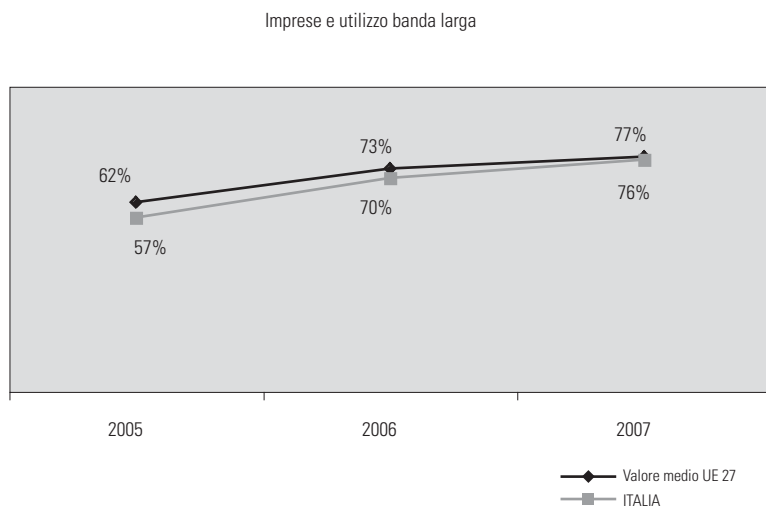
**Figura 11. Imprese e ICT, dati 2007**

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Eurostat

**Figura 12. Imprese e e-gov, dati 2005-2007**

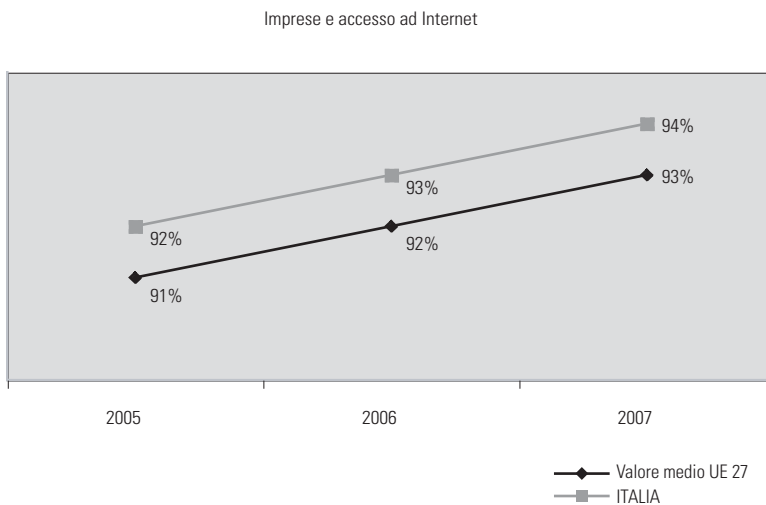
Fonte: Elaborazione Isfol su dati Eurostat

**Figura 13. Imprese e utilizzo banda larga, dati 2005-2007**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Eurostat

**Figura 14. Imprese e accesso ad Internet, dati 2005-2007**



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Eurostat

Le politiche per lo sviluppo dell'*e-government* in Italia hanno del resto seguito strettamente sin dal 2000 il processo europeo. In particolare vanno individuate due linee evolutive che si sono sviluppate in modo integrato e sinergico: la prima basata su provvedimenti normativi dal carattere innovativo ad alto impatto sul sistema, la seconda riguardante una strategia applicativa basata su accordi sistematici Stato-Regioni. Lo stato di attuazione di tali politiche fa rilevare numerosi progressi, sia nell'ambito dei servizi erogati, sia in quello della crescita delle infrastrutture, nonostante un'ulteriore riduzione, rispetto al 2005, della spesa per beni e servizi ICT. Infatti, il settimo rapporto europeo sull'*e-government* mostra come l'Italia abbia migliorato la propria situazione passando per i servizi *on line* dal 58% del 2006 al 70% del 2007, servizi che riguardano anche le imprese, quale il portale delle imprese ([www.impresa.gov.it](http://www.impresa.gov.it)), punto di accesso per le imprese a tutte le informazioni e ai servizi *on line* della P.A.; il *Registro informatico degli adempimenti amministrativi per le imprese*, la creazione degli *Sportelli per le attività produttive*, tutte azioni concrete destinate ad agevolare il rapporto tra gli operatori del sistema economico nazionale e la P.A. Sul fronte degli adempimenti del datore di lavoro, un'operazione di semplificazione notevole è stata compiuta con il Sistema di Comunicazioni Obbligatorie dei rapporti di lavoro. Il sistema si fonda sulla cooperazione applicativa ed è costituito da una rete di nodi regionali, tra di loro interconnessi mediante un nodo centrale di coordinamento, assicurato dal Ministero del Lavoro. La nuova normativa, quindi, semplifica gli adempimenti dei datori di lavoro, introduce un radicale snellimento delle procedure e una progressiva riduzione della burocrazia, creando inoltre un collegamento fondamentale con i CPI. Da ultimo, il D.L. 112/2008 *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria*, contiene un "pacchetto semplificazioni" che si configura particolarmente vantaggioso per le aziende. Alla base di tale miglioramento, va posto il continuo adeguamento della legislazione nazionale e regionale e degli accordi interistituzionali connessi, volti a consolidare modelli innovativi di *e-governance* basati sulla crescente sensibilità verso il cittadino e i suoi diritti. Permangono tuttavia molti punti critici e problemi aperti, quali il potenziamento di un sistema organico di monitoraggio e valutazione dell'impiego di metodiche, strumenti e reti di *e-government* nelle pubbliche amministrazioni nonché, in particolare, lo sviluppo quanti-qualitativo di politiche formative volte a facilitare l'apprendimento organizzativo dell'*e-government* nelle P.A. Rimane infine ancora ampiamente aperto il processo d'integrazione tecnico-scientifica, culturale e strutturale tra politiche di *e-learning* e di *e-government*.

## **30 anni di Rapporto Isfol**

### **Primo rapporto sulla manodopera, Roma, 1979, 219 p. (Supplemento all'Osservatorio sul mercato del lavoro e sulle professioni, n. 1-1979)**

Nel maggio del 1978 il Ministro del Lavoro ha incaricato l'Isfol di realizzare un osservatorio sul mercato del lavoro, con l'obiettivo di fornire un quadro di riferimento conoscitivo sulle qualità, i flussi e la qualità della domanda e dell'offerta di manodopera. Dopo una fase di studio, il progetto è divenuto operativo e si è articolato su tre linee di lavoro: il raccordo fra le rilevazioni degli osservatori regionali, attivati dalle amministrazioni regionali e dai servizi periferici del Ministero del Lavoro; il raccordo fra le rilevazioni degli osservatori regionali e le rilevazioni delle amministrazioni centrali (Istat, Inps, Ministero del Lavoro, ecc.); rilevazioni specifiche su scala nazionale per particolari situazioni e problemi (ingresso dei giovani nella vita attiva, osservatorio sul pubblico impiego, ecc.). Queste tre linee di lavoro, e le rilevazioni connesse, vengono inoltre accompagnate ed integrate, una volta all'anno, da un *Rapporto* di carattere generale volto ad enucleare i dati più significativi, a livello nazionale e locale, e a consentire una lettura aggregata. Il *Rapporto*, predisposto dall'Isfol con la collaborazione del Censis nell'ambito dell'Osservatorio nazionale sul mercato del lavoro, è accompagnato da una serie di analisi di area che lo stesso Censis ha predisposto per l'Isfol. Il Ministro del Lavoro, a fronte dell'interesse suscitato presso le forze politiche e sociali, sugli organi di stampa specializzati e su quelli a larga diffusione, dalla presentazione dei primi risultati del progetto, ha ritenuto opportuno che il *Rapporto* venisse pubblicato come documento ufficiale del Ministero del Lavoro, e venisse messo a disposizione delle forze politiche e sociali. Nella volontà del Ministro, il *Rapporto* diventa annuale rappresentando un impegno continuativo, sintesi delle rilevazioni degli osservatori del mercato del lavoro ai vari livelli.

### **Rapporto sulla manodopera 1980, Roma, 1980, 2 v. (Supplemento all'Osservatorio sul mercato del lavoro e sulle professioni, n. 4-1980)**

Nel corso del 1979, l'Isfol ha attivato una serie di attività che hanno consentito di raggiungere diversi obiettivi: la costruzione di uno strumento informativo sui principali aspetti connessi con lo stato e la politica della manodopera in Italia, destinato non solo a tecnici e professionisti addetti ai lavori, ma anche al più vasto pubblico dei funzionari e degli operatori delle diverse amministrazioni pubbliche e private; l'estensione della sezione sui mercati del lavoro locali, anche attraverso il contributo delle istituzioni direttamente impegnate nelle attività degli Osservatori sul mercato del lavoro regionale; l'approfondimento della sezione relativa agli aspetti economici (redditi, costi, produttività, domanda e offerta di lavoro) e previsionali (soprattutto per quanto concerne i futuri potenziali di offerta). In relazione a tali obiettivi, il *Rapporto* si presenta articolato in due volumi. Il primo è dedicato alla trattazione degli aspetti generali del mercato del lavoro. Il secondo contiene una sintesi di alcune analisi condotte dal Censis sulle caratteristiche economiche ed occupazionali rilevate in 15 aree del territorio nazionale, ed una prima interpretazione di alcuni mercati del lavoro locali svolta nell'ambito degli osservatori regionali da parte di organismi di ricerca ed istituti universitari.

### **Rapporto sulla manodopera 1981, Milano, Franco Angeli, 1982 (Strumenti & Ricerche, 1), 235 p.**

Il *Rapporto* pone l'accento sulla necessità di colmare le carenze formative sotto l'aspetto qualitativo. Vengono analizzati gli aspetti generali del mercato del lavoro nelle seguenti sezioni: lettura dei dati significativi dello scenario economico occupazionale emergente in Italia e all'este-

ro; descrizione delle variabili componenti il mercato del lavoro, distinte per aree sociali di produzione; analisi delle dinamiche occupazionali alla luce del *trend* degli anni '60-'70; riflessione su componenti economiche significative; studio sull'occupazione a livello regionale; analisi di alcune aree territoriali ad industrializzazione matura ed aree del Mezzogiorno con caratteristiche di imprenditorialità diffusa; ricerca sulla domanda di lavoro inelastica articolata per settori economici.

***Rapporto Isfol 1982 sulla formazione professionale in Italia. Stato e prospettive dell'offerta e della domanda di lavoro. Ripercussioni delle dinamiche professionali sulla formazione dei lavoratori e sulle politiche dell'impiego, Milano, Franco Angeli, 1983 (Strumenti & Ricerche, 4), 451 p.***

Il *Rapporto* fornisce una riflessione complessiva sui mutamenti in corso a livello organizzativo tra lavoro/professionalità/processo economico-sociale, ma anche alcune ipotesi di traguardi raggiungibili nel breve periodo, al fine di poter perseguire obiettivi di innovazione ed efficacia nel frastagliato e discontinuo mondo della formazione, intesa dall'Isfol quale prioritario strumento per la promozione dell'occupazione.

***Rapporto Isfol 1983 sulla formazione professionale in Italia, Milano, Franco Angeli, 1984 (Strumenti & Ricerche, 7), 344 p.***

L'analisi della dinamica domanda-offerta di lavoro nel 1983 registra un complessivo peggioramento rispetto all'anno precedente: all'aumento della disoccupazione si aggiunge anche una riduzione dell'occupazione. Dal lato dell'offerta, l'incremento di persone in cerca di occupazione è più sensibile al Nord rispetto al Centro e al Sud. In presenza di una rapida innovazione tecnologica e quindi organizzativa, il versante formativo ravvisa sempre più urgente la necessità di avviare un processo di formazione e di orientamento continui, cui corrisponda un sistema di formazione policentrico in grado di assicurare una formazione ricorrente per tutta la durata della vita attiva.

***Rapporto Isfol 1984, Milano, Franco Angeli, 1984 (Strumenti & Ricerche, 9), 400 p.***

Il 1984 si è chiuso con un bilancio decisamente negativo del mercato del lavoro. L'occupazione è rimasta sostanzialmente immutata rispetto all'anno precedente, con un notevole calo degli occupati nell'industria. L'analisi dell'influenza dei processi di innovazione tecnologica evidenzia la modifica in atto del rapporto operai/impiegati, il superamento di attività legate alla trasformazione manuale dei prodotti, lo sviluppo di nuove competenze. A tali trasformazioni è necessario rispondere con una formazione di gruppi sempre più ampi di lavoratori che vengono a contatto con processi informatici, tenendo presente che le professionalità emergenti richiedono il trattamento non più di oggetti, bensì di dati e informazioni: ciò comporta un radicale mutamento dei paradigmi culturali del lavoro.

***Rapporto Isfol 1985. Formazione, nuove tecnologie, professionalità, Milano, Franco Angeli, 1985 (Strumenti & Ricerche, 11), 533 p.***

Dal *Rapporto* si evidenziano alcuni dati statistici che riguardano il mondo del lavoro sia dal punto di vista occupazionale che dal punto di vista della distribuzione territoriale degli occupati/disoccupati. A fronte del quadro richiamato, sembra aprirsi qualche spiraglio per il futuro del lavoro qualificato. L'alfabetizzazione informatica rappresenta una strategia vincente nelle politiche per l'occupazione. Attraverso la documentazione, i resoconti, i raffronti contenuti nel *Rapporto*, si intende ricordare a tutti gli organi e gli enti preposti la centralità del tema formazione e l'importanza di rinnovate strategie.

***Rapporto Isfol 1986. Formazione, orientamento, occupazione, nuove tecnologie, professionalità, Milano, Franco Angeli, 1987 (Strumenti & Ricerche, 16), 614 p.***

Il *Rapporto* rappresenta uno strumento culturale di documentazione a servizio dei formatori, degli operatori, di tutti coloro che sono interessati alla tematica della formazione professionale in Italia. Offre una sintesi di un intenso lavoro di ricerca, di studio, di esperienze-interventi in molte Regioni del Paese e in molti convegni internazionali, presentando proposte per la rigenerazione e il potenziamento del sistema formativo italiano.

***Rapporto Isfol 1987 Formazione, orientamento, occupazione, nuove tecnologie, professionalità, Milano, Franco Angeli, 1987 (Strumenti & Ricerche, 17), 567 p., ISBN 88-204-2320-0***

L'elemento principale che caratterizza il *Rapporto* è la consapevolezza dell'urgenza e della indifferibilità di un'opera di innovazione in ambito formativo. Un'autentica rigenerazione delle strutture e del sistema di formazione professionale richiede che vengano individuate anche una nuova filosofia e una nuova pedagogia necessariamente accompagnate da processi che coinvolgono i formatori e basate sull'integrazione tra diversi soggetti istituzionali, i quali devono collaborare per realizzare un sistema formativo integrato. Vengono tracciati percorsi ed individuate linee e proposte di lavoro.

***Rapporto Isfol 1988. Formazione, orientamento, occupazione, nuove tecnologie, professionalità, Milano, Franco Angeli, 1988 (Strumenti & Ricerche, 21), 460 p., ISBN 88-204-3210-2***

A dieci anni dall'emanazione della legge quadro sulla formazione professionale, l'immagine che il sistema formativo presenta è variegata, ma non certo perfetta: da un modello caratterizzato dall'eterogeneità delle iniziative, e al tempo stesso da diffuse capacità propulsive, si è passati ad una stagione di stasi nella auspicata crescita del sistema, con scarse capacità programmatiche ed insufficiente tensione al cambiamento. La formazione, che pure viene considerata un fattore strategico essenziale nell'attuale fase di profonde trasformazioni della società, non riesce ad ingranare con le esigenze delle innovazioni e mostra strutture, modelli di riferimento ed organizzazioni spesso invecchiati. Il *Rapporto* pone l'accento sul «da fare», rispetto al «fatto», proponendo l'elaborazione di un progetto che, tenendo conto della realtà in divenire, amalgami le capacità di ricerca, progettazione e sperimentazione presenti soprattutto nelle realtà locali e nelle diverse istanze istituzionali. Oltre ad alcune riflessioni strategiche sul rinnovamento del sistema formativo, il *Rapporto* contiene i dati e le considerazioni sulle attività delle singole Regioni, i dati sull'occupazione giovanile, gli effetti degli strumenti di politica dell'impiego nazionali, regionali e locali ed i progetti e le sperimentazioni attivati dall'Isfol.

***Rapporto Isfol 1989. Formazione, orientamento, occupazione, nuove tecnologie, professionalità, Milano, Franco Angeli, 1989 (Strumenti & Ricerche, 25), 2 v., ISBN 88-204-3680-9***

Il *Rapporto* affronta temi di grande rilevanza politica e culturale per la formazione professionale e l'occupazione. Con la recente riforma dei Fondi strutturali della Comunità europea, vengono introdotti nei sistemi nazionali profondi mutamenti: si passa da una logica di gestione della formazione ad una logica di programmazione e di integrazione delle iniziative a livello nazionale e regionale. Di conseguenza, i temi principali del *Rapporto* sono relativi all'intreccio tra sistema formativo, sistema scolastico ed evoluzione del mondo del lavoro: una particolare attenzione viene indirizzata alla riforma della scuola secondaria superiore, all'innalzamento dell'obbligo scolastico e alla connessione di questi temi con le problematiche delle aree disciplinari professionalizzanti. Vengono inoltre indagate con specifiche analisi le dinamiche dell'innovazione tecnologica

ed organizzativa, la formazione per l'innovazione e quella aziendale. In questo quadro vengono presentate alcune ricognizioni effettuate nell'ambito dell'Osservatorio sulle professioni e non mancano le informazioni necessarie per un'interpretazione articolata del sistema: i dati sull'occupazione e sulle politiche dell'impiego, su segmenti specifici dell'offerta di lavoro (donne, giovani), sulla domanda di lavoro qualificato, sulla consistenza del sistema regionale. Proprio ad un'analisi approfondita e complessiva delle realtà regionali è interamente dedicato il secondo volume: le schede regionali si presentano come un importante contributo alla documentazione e all'interpretazione delle situazioni formative, così profondamente differenziate, che caratterizzano la formazione professionale nel nostro Paese.

***Rapporto Isfol 1990. Formazione, orientamento, occupazione, nuove tecnologie, professionalità, Milano, Franco Angeli, 1990 (Strumenti & Ricerche, 28), 373 p., ISBN 88-204-6581-7***

Il *Rapporto* prende in esame uno spaccato del sistema formativo regionale italiano sia per dimensione che per tipologia, il suo contesto territoriale, le sue linee innovative ed anche le sue interconnessioni col sistema scolastico tradizionale e la formazione aziendale, il tutto comparato con i sistemi formativi presenti negli altri Stati europei. Si passa quindi ad un'attenta analisi dei sistemi gestionali, degli attuali strumenti e risorse di cui la formazione professionale dispone (nazionali e comunitari), ai piani pluriennali nei quali, tenendo conto dei Quadri comunitari di sostegno e dei Programmi operativi, si tracciano ipotesi di nuovi sistemi di valutazione della formazione professionale in un panorama europeo, che esige dal Ministero del Lavoro di accentuare il proprio ruolo coordinatore. Successivamente, viene considerato il ruolo nella formazione professionale dei processi innovativi e delle nuove metodologie formative, privilegiando nell'analisi la comparazione con altre esperienze europee, l'impegno di nuovi media formativi, la simulazione come formazione, l'uso del computer, e rilevando anche i vantaggi formativi ottenuti con questi nuovi media nei soggetti portatori di handicap. Quindi il campo di ricerca viene spostato sulle professioni e professionalità alla luce della libera circolazione e della omogeneizzazione delle qualifiche nei paesi della CEE, tenendo conto delle potenzialità occupazionali e della domanda di lavoro tramite studi di area, da cui emergono professionalità finalizzate all'attenzione di interventi per l'equilibrio ambientale. Vengono perciò focalizzati i temi dell'occupazione e delle politiche del lavoro in Italia, in riferimento alla economia internazionale, privilegiando l'analisi delle dinamiche occupazionali e formative dei giovani nel Mezzogiorno.

***Rapporto Isfol 1991. Formazione, orientamento, occupazione, nuove tecnologie, professionalità, Milano, Franco Angeli, 1992 (Strumenti & Ricerche, 34), 400 p., ISBN 88-204-7284-8***

Analisi e studio della realtà nazionale e regionale in materia di formazione professionale, ma anche interconnessioni con i sistemi formativi degli altri paesi europei: queste sono le tematiche sviluppate all'interno del *Rapporto*, che fornisce importanti spunti di riflessione in campi relativi agli strumenti e alla gestione della formazione, ai processi innovativi e alle nuove metodologie formative, all'analisi delle professioni e della professionalità, all'occupazione e alle politiche del lavoro, allo sviluppo dei progetti comunitari, alle attività di documentazione finalizzate ai temi della ricerca in campo formativo e altri connessi con la formazione professionale. Attraverso l'analisi del sistema formativo nazionale, sono stati inoltre rilevati i *trend* più significativi, non solo rispetto alla formazione ma anche all'orientamento, all'occupazione, alle innovazioni tecnologiche e alle nuove professionalità. Tale analisi mette in evidenza come ancora oggi in Italia sia presente un tessuto territoriale variamente diversificato e come sia sempre più ampio il divario tra Nord e Sud, in particolare per quanto riguarda la qualità delle iniziative formative e la presenza di strutture idonee per la formazione. Anche per questo, uno tra i punti prioritari che l'Isfol ha sempre indicato per



permettere lo sviluppo omogeneo del sistema formativo nazionale è quello relativo al risanamento e al miglioramento qualitativo della formazione professionale del Mezzogiorno, oggi più che mai indispensabile per attuare un'efficace integrazione dell'Italia in ambito europeo.

***Rapporto Isfol 1992. Formazione, orientamento, occupazione, nuove tecnologie, professionalità, Milano, Franco Angeli, 1992 (Strumenti & Ricerche, 47), 347 p., ISBN 88-204-7679-7***

Una formazione professionale ormai intesa non come sistema chiuso, atto solo a preparare nuove figure professionali limitatamente alle esigenze produttive, ma come sistema globale ed integrato per incrementare nuove possibilità e qualità di vita e di lavoro. Nel primo capitolo vengono pertanto privilegiate le dinamiche comparate del sistema di formazione professionale nazionale ed europeo, sia a livello pubblico che privato, le risposte operative alle direttive CEE, i problemi formativi emergenti: conoscenza delle lingue, formazione al femminile, formazione ed integrazione delle forze lavoro immigrate. L'analisi della situazione prosegue, nel secondo capitolo, con la valutazione degli strumenti e dei mezzi di gestione: qui, oltre ad una panoramica sulle risorse e la loro programmazione, si procede ad una valutazione dell'implementazione e delle relative ricadute ambientali. Nei capitoli successivi l'analisi si focalizza intorno agli aspetti particolari del mercato del lavoro e alle problematiche connesse ad aree specifiche, quali ad esempio il commercio e l'agricoltura. Vengono inoltre affrontate le questioni inerenti il passaggio dal lavoro dipendente a quello autonomo, il mercato del lavoro dei laureati, la presenza extracomunitaria sul mercato lavorativo italiano, e presentata una completa appendice legislativa sulle più attuali politiche del lavoro, ricca di quadri statistici.

***Rapporto Isfol 1993. Formazione, orientamento, occupazione, nuove tecnologie, professionalità, Milano, Franco Angeli, 1993 (Strumenti & Ricerche, 51), 318 p., ISBN 88-204-8130-8***

Lo scenario sociale preso in esame dal *Rapporto* è fortemente condizionato dalle contingenze economiche e politiche che, a livello mondiale, stanno ridisegnando i rapporti di domanda e offerta all'interno del mercato del lavoro. La formazione professionale, connotata come strumento sempre più complesso e sovranazionale, era sinora calibrata sull'incontro della domanda e dell'offerta di lavoro nei confini della nuova Europa e degli Stati membri che la compongono. Si delinea oggi, sempre più nitidamente, un ruolo di perno propulsore di *iter* professionali sempre più segmentati per fronteggiare i rapidi mutamenti produttivi imposti dalle nuove tecnologie applicate ai processi industriali alle soglie del terzo millennio.

***Rapporto Isfol 1994. Formazione, orientamento, occupazione, nuove tecnologie, professionalità, Milano, Franco Angeli, 1994 (Strumenti & Ricerche, 57), 304 p., ISBN 88-204-8501-X***

L'andamento del mercato del lavoro nel 1994 ha risentito fortemente della recessione che ha caratterizzato l'economia italiana nel corso dell'anno. La contrazione netta degli occupati non ha risparmiato alcun settore. All'interno di tale scenario, e nonostante le difficoltà finanziarie, per la formazione professionale si delinea sempre più nitidamente un ruolo di perno propulsore di percorsi professionali sempre più segmentati e modulati sui rapidi mutamenti produttivi che impongono le nuove tecnologie applicati ai processi industriali. Il *Rapporto* intende partecipare agli operatori della formazione professionale la sintesi aggiornata della ricerca svolta in merito a tali questioni. Propone quindi la documentazione relativa ai principali fenomeni e processi riguardanti la formazione professionale, con riferimento sia all'apparato formativo in sé, sia al più generale orizzonte da cui la politica formativa è condizionata: orientamento, dinamiche dell'occupazione, politiche del lavoro. La valutazione di tali fenomeni e processi, viene fatta estendendo lo sguardo alla situazione che caratterizza, in materia, gli altri paesi europei.

***Rapporto Isfol 1995. Formazione, orientamento, occupazione, nuove tecnologie, professionalità, Milano, Franco Angeli, 1995 (Strumenti e ricerche, 61), 393 p., ISBN 88-204-9492-2***

Contrariamente a quanto spesso percepito, la formazione in Italia è caratterizzata da alcuni significativi cambiamenti: muta lo scenario del mondo del lavoro, nel quale alle grandi trasformazioni di lungo periodo (cui il *Rapporto* dedica quest'anno un'attenzione particolare) si sommano le sempre più veloci evoluzioni congiunturali; cambia lo scenario finanziario, sempre più condizionato dalle scelte dell'Unione europea; cambiano i comportamenti degli utenti, che in misura crescente si indirizzano verso il sistema scolastico e formativo; cambia il rapporto tra scuola e formazione professionale, sulla base dell'esigenza di una maggiore integrazione tra i due sistemi. È dunque un sistema che mostra segni di vitalità, ma che si modifica prevalentemente "dal basso" o per scelte prese altrove: è più che mai necessario invece che il cambiamento non sia solo subito, ma venga anche promosso ed indirizzato attraverso una più incisiva azione di governo a livello nazionale e regionale.

***Rapporto Isfol 1996. Formazione, orientamento, occupazione, nuove tecnologie, professionalità, Milano, Franco Angeli, 1996 (Strumenti & Ricerche, 65), 615 p., ISBN 88-204-9989-4***

Dopo un lunghissimo periodo di "navigazione al minimo", il mondo della formazione è attualmente interessato da una serie di fenomeni e nuovi comportamenti che lo stanno ponendo in posizione più centrale rispetto alla politica e alla società italiana. L'accordo raggiunto tra Governo e Parti sociali sulle linee di riforma del sistema formativo costituisce la principale testimonianza della rinnovata attenzione politica e segnala che: la consapevolezza della formazione come elemento strategico per lo sviluppo del Paese si sta consolidando anche nella società politica e civile e non è più solamente patrimonio degli "addetti ai lavori"; la strada della crescita e del rinnovamento dell'offerta formativa passa attraverso l'integrazione tra i due versanti del sistema piuttosto che nella ricerca di sempre più sofisticate linee di demarcazione. Il *Rapporto* disegna il contesto nel quale la nuova stagione della politica per la formazione viene a collocarsi, e segnala i principali elementi di cambiamento del quadro generale; elementi dei quali l'iniziativa politica dovrà tener conto per legarsi con l'evoluzione più recente del sistema.

***Rapporto Isfol 1997. Formazione e occupazione in Italia e in Europa, Milano, Franco Angeli, 1997 (Strumenti & Ricerche, 71), 603 p., ISBN 88-464-0278-2***

Il *Rapporto* mette in luce come, di fronte ad un'emergenza formativa e occupazionale che dura ormai da molti anni, cominciano ad emergere modelli nuovi di intervento, non più semplicemente teorizzati od auspicati, ma frutto della definizione di nuovi processi e di nuovi comportamenti, tra cui: l'ampio sforzo di rinnovamento normativo prodotto dai soggetti cui sono affidate, per i diversi comparti, le responsabilità di governo del sistema; l'accresciuta capacità di utilizzazione delle risorse comunitarie da parte delle amministrazioni regionali; il nuovo protagonismo espresso dalle organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, che stanno assumendo responsabilità sempre più rilevanti in campo formativo; la decisa crescita della scolarizzazione e la diversificazione delle attività formative, con l'avvio di interventi più sistematici di formazione continua; la diffusione di forme più flessibili di occupazione e l'esistenza di consistenti processi di mobilità formativa ed occupazionale.

***Rapporto Isfol 1998. Formazione e occupazione in Italia e in Europa, Milano, Franco Angeli, 1998 (Strumenti & Ricerche, 80), 825 p., ISBN 88-464-1173-0***

È proseguita nel 1998 l'attività del grande cantiere del sistema formativo italiano, una sorta di Potsdamerplatz della formazione: sia per le sue dimensioni e sia per il tentativo di integrare le due

anime dell'intervento formativo, quella scolastica e quella rivolta al mondo del lavoro, così come il gigantesco cantiere berlinese si propone di riunificare fisicamente ed anche culturalmente i due tronconi della capitale tedesca. L'aspetto più rilevante di questa fase, al di là dei "pezzi" di sistema che cominciano ad assumere forma e delle tante ingegnerie istituzionali, è probabilmente proprio il tentativo di far crescere una cultura della formazione dentro il lavoro, e del lavoro dentro la formazione. Si sta cioè facendo strada nel mondo della formazione la consapevolezza dell'importanza che assume il lavoro come luogo di apprendimento, e nel mondo produttivo la consapevolezza dell'importanza che riveste l'investimento in formazione.

***Rapporto Isfol 1999. Formazione e occupazione in Italia e in Europa, Milano, Franco Angeli, 1999 (Strumenti & Ricerche, 84), 583 p., ISBN 88-464-1803-4***

Anche nel 1999 il sistema formativo italiano è stato caratterizzato da importanti innovazioni sul versante dell'impegno politico (il Patto sociale per l'occupazione, il *Masterplan*), dell'impegno normativo (l'elevamento dell'obbligo di istruzione, l'introduzione dell'obbligo di formazione, la nascita della formazione tecnica superiore), ed infine sul versante dei processi reali, con la forte crescita e diversificazione delle attività formative, in particolare per quanto riguarda la formazione dei lavoratori occupati, che sta assumendo un posto di rilievo nel panorama delle attività regionali. Manca ancora, in un mosaico di interventi molto ricco, il tassello delle nuove regole dell'intervento in campo formativo, che dovranno portare "a sistema" un insieme di attività dai contorni ancora notevolmente differenziati.

***Rapporto Isfol 2000. Formazione e occupazione in Italia e in Europa, Milano, Franco Angeli, 2000 (Strumenti & Ricerche, 89), 638 p., ISBN 88-464-2598-7***

Il 2000 costituisce un anno di transizione tra fase normativa e fase attuativa del processo di riforma, tra vecchio e nuovo sistema formativo, tra vecchia e nuova programmazione comunitaria. Nel mezzo di questo percorso si possono dunque osservare gli esiti del vecchio sistema, mentre cominciano a delinearsi i nuovi processi per quanto riguarda l'apprendistato, il nuovo sistema della formazione continua, le sperimentazioni dell'Istruzione e formazione tecnica superiore, i nuovi percorsi di formazione iniziale per l'obbligo formativo, le sperimentazioni di nuove modalità di certificazione, di accreditamento dei centri di formazione professionale, di formazione innovativa dei formatori attraverso la formazione a distanza (FAD), il processo di delega alle Province, l'avvio della riforma dei servizi per l'impiego. Tuttavia queste azioni, che prefigurano in qualche modo il nuovo sistema, rimangono ancora minoritarie a fronte di attività che sono cresciute dal punto di vista quantitativo (nel 1998 il sistema di formazione professionale ha coinvolto 545.000 allievi crescendo in tre anni del 71% come numero di allievi e del 60% in termini di spesa reale), ma non altrettanto sotto quello qualitativo. L'impegno strategico dei prossimi anni sarà sviluppare i meccanismi del coordinamento, del raccordo tra istituzioni, del monitoraggio e della valutazione, del sostegno tecnico, per far decollare velocemente il nuovo sistema riformato.

***Rapporto Isfol 2001. Federalismo e politiche del lavoro, Milano, Franco Angeli, 2001 (Strumenti & Ricerche, 99), 737 p., ISBN 88-464-3381-5***

Il 2001 è stato un anno ricco di cambiamenti politici e costituzionali, tuttavia sui temi del mercato del lavoro, delle politiche dell'occupazione e del sistema formativo si registra ancora una certa continuità. Come emerge anche dal Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia, diffuso di recente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'intenzione è quella di portare avanti le azioni fin qui condotte in materia di regolazione del mercato del lavoro, in un'ottica di valorizza-

zione delle tipicità dei mercati del lavoro locali nelle diverse Regioni del nostro Paese. Nel corso dell'anno sono stati emanati diversi provvedimenti mirati a definire meglio il sistema italiano di formazione professionale, come già disegnato dalla L. 196/1997. Sono stati introdotti i fondi paritetici per la formazione continua, definiti gli standard per l'apprendistato in obbligo formativo, si è proceduto all'accreditamento delle strutture formative e all'introduzione della certificazione e del libretto formativo. Nonostante le difficoltà di coordinare tali innovazioni con il processo di decentramento istituzionale, i risultati positivi non mancano: l'apprendistato e l'istruzione e la formazione tecnica superiore si avviano a diventare una componente importante del sistema formativo; i centri territoriali per l'educazione permanente hanno registrato un notevole incremento di iscrizioni; i dati della partecipazione dei lavoratori alla formazione continua, sebbene rimangano bassi in un confronto internazionale, testimoniano una buona crescita, accompagnata anche da un incremento della formazione individuale.

***Rapporto Isfol 2002, Milano, Franco Angeli, 2002 (Strumenti & Ricerche, 119), 727 p., ISBN 88-464-4181-8***

Dopo l'introduzione dell'Euro, la Comunità è stata colpita nel 2002 da una preoccupante crisi economica, che finora, peraltro, non ha fatto sentire i propri effetti sui livelli di occupazione. La revisione della Strategia europea dell'occupazione (SEO), a cinque anni dall'avvio del processo di Lussemburgo, ha messo in evidenza i punti deboli dei mercati del lavoro dei paesi comunitari, ma ha anche mostrato come essi manifestino una tendenza mirata al raggiungimento degli obiettivi prefissati. Il bilancio avviato sul primo quinquennio della SEO, ha interessato l'Italia in un momento particolarmente delicato del punto di vista politico-istituzionale. Accanto alla prefigurazione di una riforma incisiva del mercato del lavoro e alla rivisitazione del modello di concertazione sociale, l'ultimo anno ha visto l'entrata a regime della legge costituzionale che sancisce il ruolo fondamentale di Regioni e Autonomie locali. Le implicazioni di questo nuovo assetto di pubblici poteri sono tali da condizionare tutti i processi che governano le politiche sociali, del lavoro, della formazione e dell'istruzione. Il *Rapporto* dedica un capitolo al Mezzogiorno, proprio in considerazione del fatto che l'incidenza della capacità di programmazione e gestione degli enti territoriali assume una particolare rilevanza nell'attuale contesto di devoluzione, sottolineandone punti di forza e di debolezza.

***Rapporto Isfol 2003, Brescia, La Scuola, 2004, 2 v.***

Il *Rapporto* analizza la situazione istituzionale italiana riguardo le politiche economiche e sociali e della formazione, nel più ampio contesto europeo. Le sfide importanti che l'Europa dovrà affrontare, in relazione all'allargamento dell'Unione e agli obiettivi del 2010, consistono nel creare più lavoro e di migliore qualità, nell'adeguare le retribuzioni, nel promuovere le alte competenze e l'adattabilità e nel rendere il lavoro una reale opportunità per tutti; in sintonia procedono il processo di revisione della Strategia europea dell'occupazione (SEO) ed il riesame dei Fondi strutturali - in particolare del Fondo sociale europeo -, tesi a garantire coerenza e sostegno reciproco fra gli strumenti finanziari. Per migliorare l'inserimento degli obiettivi della SEO nelle diverse politiche nazionali, bisognerà elevare l'efficacia degli strumenti attuativi e potenziare una *governance* dei processi. Da questi intenti prendono le mosse i due più importanti provvedimenti introdotti di recente nella legislazione italiana: la L. 30/2003 *Delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro* e la L. 53/2003 *Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali sulle prestazioni in materia d'istruzione e formazione professionale*. Come efficacemente illustrato nel *Rapporto*, tali provvedimenti modificano in profondità gli assetti del mercato del lavoro, della formazione e dell'istruzione in Italia.

**Rapporto Isfol 2004, Roma, Tiellemedia, 2004, 560 p., ISBN 88-78604-23-1**

In un quadro europeo di difficili sfide economiche, politiche e culturali, le strategie per l'occupazione e per le risorse umane giocano un ruolo sempre più centrale. Il nostro Paese vive un periodo di intensa traduzione e di sperimentazione concreta delle linee fondamentali delle riforme che hanno ridisegnato i sistemi del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione. Il *Rapporto* vuole dar conto di questo processo che, per l'ampiezza, la complessità e la stretta integrazione degli obiettivi, ha l'ambizione di produrre risultati interdipendenti e in grado di potenziarsi a vicenda.

**Rapporto Isfol 2005, Roma, Tiellemedia, 2005, 399 p.**

Il 2005 ha visto la progressiva attuazione delle normative che negli scorsi anni hanno ridefinito i sistemi della formazione e del lavoro. Mentre si delineano i primi effetti delle riforme e i nuovi strumenti perdono il carattere della sperimentazione, si fa più intenso il dialogo tra Governo e Regioni. Sullo sfondo, un panorama reso incerto da un'economia internazionale con cui l'intera Comunità dovrà confrontarsi nel percorso verso gli obiettivi fissati dalla Strategia europea per l'occupazione. Il *Rapporto* rende conto di tali processi collocandoli in una dimensione al tempo stesso locale ed europea.

**Rapporto Isfol 2006, Firenze, Giunti 2006, 271 p., ISBN 88-09-05244-4**

I contenuti presentati nel *Rapporto* si sviluppano lungo alcuni piani di lettura prioritari: la revisione delle strategie di investimento delle risorse umane, considerate lungo l'intero percorso di vita attiva; il superamento della persistente transizione in atto del mercato del lavoro nazionale verso un nuovo modello di *workfare*; il ridisegno delle sinergie tra competitività e coesione sociale, in coerenza con il processo di revisione della Strategia di Lisbona ed il quadro socio-economico globalizzato. Il *Rapporto* propone - per ciascun piano di lettura - un quadro organico di analisi, elaborazioni, dati utili al processo in atto di individuazione delle criticità e di configurazione di prospettive innovative per i sistemi nazionali di riferimento.

**Rapporto Isfol 2007, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, 493 p., ISBN 88-498-1973-1**

I contenuti del *Rapporto* si sviluppano lungo tre direttrici prioritarie, in gran parte convergenti: la presentazione delle tendenze delle politiche comunitarie su temi quali il lavoro, la coesione sociale, le risorse umane, che mira a focalizzarne le potenzialità offerte ma anche le sfide e le ricadute sui contesti nazionali; l'analisi delle dinamiche del sistema educativo e formativo che mostra la ricerca di una difficile identità, tra la progressiva affermazione dell'ottica innovativa del *lifelong learning* e la crescente frammentazione di assetti, istituti ed interventi riformatori; la ricognizione del versante lavoro che mostra la compresenza di una molteplicità di problematiche, progetti e decisioni migliorative, nel quadro di un disegno riformatore più complessivo volto a coniugare il *welfare* economicamente sostenibile e la crescita economica "qualitativa" del Paese.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2008  
da Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali  
per conto di Rubbettino Editore Srl  
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)



# RAPPORTO 2008

*Il Rapporto Isfol illustra lo stato dell'arte, i processi evolutivi e le principali tendenze dei sistemi del lavoro, dell'istruzione e formazione e delle politiche sociali. Oltre a rappresentare un canale fondamentale di diffusione delle conoscenze, nel contempo costituisce uno strumento di supporto al dibattito istituzionale e politico.*

*Come di consueto, anche l'edizione 2008 si articola in due ampie sezioni dedicate ai temi del lavoro e della formazione, precedute da una panoramica sulla dimensione europea, che si conferma imprescindibile quadro di riferimento. Le sfide che giungono dall'Europa sono molteplici, dall'avvio del nuovo periodo di programmazione delle politiche di coesione - e quindi dei Fondi strutturali - al lifelong learning, dalla strategia rinnovata per l'inclusione sociale all'attenzione per le pari opportunità.*

*Le dinamiche in atto appaiono contrassegnate da luci ed ombre. Tratti in chiaroscuro caratterizzano gli andamenti più recenti del contesto macroeconomico, nonostante il numero di occupati abbia raggiunto il suo massimo storico rallenta la progressione di crescita dell'occupazione.*

*In tema di istruzione e formazione, la progressiva scolarizzazione della società italiana è affiancata da un ancora scarso livello di qualificazione complessiva della popolazione, per via della dispersione che non accenna a calare e per i deludenti risultati sul piano dell'educazione degli adulti. Permangono, inoltre, una serie di nodi relativamente alla governance dei sistemi.*

*Su tutto si staglia l'immagine di un Paese a due velocità, dove le disparità geografiche rischiano di adombrare le pur tante performance di successo.*

# ISFOL

Istituto per lo sviluppo  
della formazione  
professionale  
dei lavoratori

ISBN 978-88-498-2294-6



9 788849 822946

copia omaggio