

RAPPORTO
2009
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 ed 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 ed al miglioramento delle risorse umane.

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, ad altri Ministeri, al Parlamento, 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. 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 2009.

Il Presidente

Testo chiuso a ottobre 2009

© 2009 - ISFOL - Via G. Morgagni, 33 - 00161 Roma

Tel. 06.445901 - <http://www.isfol.it>

ISBN: 978-88-498-2572-5

Isfol

RAPPORTO
2009

RAPPORTO ISFOL 2009 - INDICE GENERALE

Introduzione	15
Lo scenario economico internazionale: crisi finanziaria, mercato del lavoro e capitale umano	21
Sezione 1 • Formazione	
1. Contesto ed evoluzione delle politiche	41
1.1 Il contesto nazionale e internazionale	41
1.2 L'evoluzione delle politiche nazionali e regionali per l'istruzione e la formazione	51
2. I fenomeni	71
2.1 L'istruzione e la formazione dei giovani	71
2.1.1 I percorsi del secondo ciclo	71
2.1.2 I percorsi triennali di istruzione e formazione professionale	80
2.1.3 La dispersione e gli strumenti di contrasto	83
2.1.4 L'istruzione e la formazione tecnica superiore	93
2.1.5 I percorsi universitari	99
2.1.6 L'integrazione fra istruzione-formazione-lavoro nell'apprendistato	105
2.2 La formazione degli adulti	113
2.2.1 I livelli di qualificazione delle forze di lavoro	113
2.2.2 La domanda e l'offerta di formazione delle imprese e dei lavoratori	116
2.2.3 L'offerta di formazione finanziata	132
2.2.4 La formazione nei Centri territoriali permanenti e nelle scuole	141
2.3 Le caratteristiche della formazione professionale nei sistemi regionali	144
2.3.1 L'offerta e la partecipazione: un quadro complessivo	144
2.3.2 Il contributo del FSE per l'ingresso al lavoro	149
2.3.3 La spesa regionale per la formazione professionale	156
2.3.4 L'accREDITAMENTO delle strutture formative	158
3. Approfondimenti	163
3.1 Il rendimento della formazione del personale per le imprese	163
3.2 I benefici della formazione continua in termini di mobilità professionale	170
3.3 La mobilità professionale e di studio	178
3.4 Validazione, certificazione e riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale	184
Sezione 2 • Lavoro	
1. Contesto ed evoluzione delle politiche	191
1.1 Il quadro di contesto economico nazionale e comunitario	191
1.2 L'evoluzione delle politiche nazionali e regionali per il lavoro	219

2. I fenomeni	231
2.1 L'andamento del mercato del lavoro	231
2.1.1 Il tessuto produttivo italiano e la domanda di lavoro	231
2.1.2 L'offerta di lavoro: partecipazione, occupazione, disoccupazione	240
2.1.3 Le forme di lavoro: occupazione per tipo di contratto, transizioni e lavori non standard	254
2.2 I sistemi di intermediazione	266
2.2.1 I sistemi regionali e locali per l'impiego: gli avanzamenti istituzionali, la funzionalità delle strutture e i servizi agli utenti	266
2.2.2 La somministrazione di lavoro: dalla crisi un nuovo ruolo per gli operatori	273
2.3 Segmenti specifici del mercato del lavoro	279
2.3.1 Lavoratori stranieri	279
2.3.2 I giovani	285
2.3.3 Le caratteristiche dell'offerta di lavoro "matura" in Italia e l'evoluzione degli interventi per l'invecchiamento attivo	290
2.3.4 Disabilità e lavoro in Italia	295
2.3.5 Donne	300
3. Approfondimenti	305
3.1 Livello ed evoluzione delle retribuzioni in Italia	305
3.2 Consistenza e dinamica dell'impresa sociale	316
3.3 La povertà in Italia: questioni di misura e interventi di contrasto	323

Sezione 3 • Focus

1. Flexicurity e crisi economica: dal modello di sistema al governo della congiuntura	335
2. Ambiente e sviluppo: dal bilancio energetico ai green jobs	343
3. Gli Enti bilaterali ed il fenomeno della bilateralità	369

RAPPORTO ISFOL 2009 - INDICE FIGURE E TABELLE

Sezione 1 • Formazione

Figura 1.	Tasso di partecipazione ad attività di istruzione e formazione degli adulti con età compresa fra 25 e 64 anni (val. %)	42
Figura 2.	Iscritti ai percorsi ex Accordo 19 giugno 2003 per annualità formativa	80
Figura 3.	Preferenze aziendali per le assunzioni da FP e IP fino a 4 anni di studio/formazione, in % sul totale delle assunzioni e per annualità	83
Figura 4.	Andamento delle anagrafi regionali e provinciali nell'ultimo biennio (2007-2008) (v.a.)	90
Figura 5.	Lavoratori dipendenti: distribuzione per inquadramento professionale e livello di istruzione (%)	113
Figura 6.	Dipendenti con livello di istruzione basso: percentuale di dirigenti/quadri	114
Figura 7.	Dipendenti: percentuale di operai in possesso di livello di scolarizzazione alta sul totale operai del settore	115
Figura 8.	Imprese (Unità locali provinciali) che hanno realizzato attività di formazione negli anni 2000-2008, per dimensione dell'organico aziendale (val. %)	128
Figura 9.	Beneficiari della formazione continua per classi di età e area geografica - anni 2000-2008 (val. %)	141
Figura 10.	Impegni totali e relativi all'occupabilità (scala sx). Incidenza (%) dell'occupabilità (scala dx)	152
Figura 11.	Occupabilità: impegni per macrotipologia di azione e anno	153
Figura 12.	Utilità della formazione rispetto al miglioramento delle competenze professionali o a miglioramento della posizione professionale - anno 2008 (incidenza %)	173
Figura 13.	Lavoratori dipendenti: utilità e benefici della formazione ai fini del miglioramento della posizione professionale (incidenza %)	176
Tabella 1.	Tasso di partecipazione ad attività di istruzione e formazione degli adulti con età compresa fra 25 e 64 anni per livello di istruzione (val. %)	43
Tabella 2.	Tasso di partecipazione ad attività di istruzione e formazione degli adulti con età compresa fra 25 e 64 anni per condizione lavorativa (val.%)	44
Tabella 3.	Stato di avanzamento degli obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione. Alcuni benchmark ed indicatori strutturali (val. %)	46
Tabella 4.	La normativa di riferimento sull'obbligo di istruzione/diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale	56
Tabella 5.	Strutturazione e articolazione dei percorsi liceali	57
Tabella 6.	Strutturazione e articolazione dei percorsi degli istituti tecnici	57
Tabella 7.	Strutturazione e articolazione dei percorsi degli istituti professionali	57
Tabella 8.	Evoluzione degli indicatori di scolarizzazione	72
Tabella 9.	Tassi di scolarità complessiva per età degli studenti - anni scolastici 2000/2001, 2006/2007, 2007/2008	73
Tabella 10.	Studenti iscritti alle scuole secondarie di II grado, per tipo di istituto e per anni scolastici	74
Tabella 11.	Studenti iscritti al 1° anno nelle scuole secondarie di II grado, per tipo di istituto e per anno scolastico, al netto dei ripetenti	75

Tabella 12. Diplomati per tipo di scuola secondaria di II grado, per anno scolastico e per età (v.a. e composizione %)	76
Tabella 13. Qualificati per tipo di scuola secondaria di II grado e per anno scolastico (v.a. e composizione %)	77
Tabella 14. Spesa pubblica in valori monetari per l'istruzione scolastica per fonte di finanziamento (impegni in milioni di euro) e in rapporto al PIL ed alla spesa pubblica - anni vari (v.a. e val. %)	77
Tabella 15. Spesa pubblica per studente per regione a livello di scuola secondaria di secondo grado e in totale (impegni in euro) - anno 2006	78
Tabella 16. Spesa per studente cumulata per la durata degli studi - anno 2006	79
Tabella 17. Stato formativo dei giovani 14-17enni, a.s.f. 2008/2009 (v.a. e composizione %)	84
Tabella 18. Stato formativo dei giovani 14-17enni, a.s.f. 2008/2009 per ripartizione territoriale (v.a. e composizione %)	86
Tabella 19. Distribuzione dei 14-17enni al di fuori dei percorsi formativi, a.s.f. 2008/2009 per circoscrizione territoriale (v.a. e composizione %)	87
Tabella 20. Passaggi per indirizzo di scuola secondaria di II grado e per anno scolastico, dal 1° al 2° anno e dal 2° al 3° anno, al netto delle ripetenze (val. %)	88
Tabella 21. Allievi bocciati per indirizzo di scuola secondaria superiore, a.s. 2006/2007 e 2007/2008 (% del totale iscritti nello stesso indirizzo)	89
Tabella 22. Capacità delle anagrafi provinciali di individuare i nominativi dei ragazzi fuori dai percorsi per circoscrizione - anno 2008 (v.a. e composizione % per area geografica)	91
Tabella 23. Corsi IFTS programmati e avviati nel periodo 1998-2009, per annualità di riferimento, modalità di programmazione e regione - anni vari (v.a. e composizione %)	94
Tabella 24. Assunzioni previste dalle imprese per titolo di studio richiesto - anni vari (composizione %)	99
Tabella 25. Partecipazione al sistema universitario - anni vari	99
Tabella 26. Iscritti all'università per tipologia di corso e per anno accademico (v.a. e composizione %)	101
Tabella 27. Immatricolati ai corsi di laurea per gruppi di corsi (v.a. e composizione %)	102
Tabella 28. Immatricolati per tipo di maturità conseguita e per anno accademico (v.a. e composizione %)	103
Tabella 29. Titoli conseguiti all'università per tipologia di corso (v.a. e composizione %)	103
Tabella 30. Iscritti ai corsi post laurea per tipologia di corso e per anno accademico (v.a. e composizione %)	104
Tabella 31. Esiti dei corsi post laurea per tipologia di corso e per annualità (v.a. e composizione %)	104
Tabella 32. Apprendisti occupati negli ultimi cinque anni per regione e macro area - anni 2004-2008	110
Tabella 33. Apprendisti partecipanti all'offerta formativa pubblica negli ultimi cinque anni per regione e macro area - anni 2004-2007	111
Tabella 34. Partecipanti agli interventi di formazione per i tutor aziendali negli ultimi cinque anni per regione e macro-area	112
Tabella 35. Lavoratori dipendenti: distribuzione per livello di istruzione e inquadramento professionale (v.a.)	114
Tabella 36. Popolazione di 15-64 anni per frequenza di corsi di studio e/o di formazione, condizione, sesso e classe di età - media 2008 (v.a in migliaia e incidenza %)	117

Tabella 36. bis	Popolazione di 15-64 anni per frequenza di corsi di studio e/o di formazione, condizione, sesso e ripartizione geografica - media 2008 (v.a in migliaia e incidenza %)	118
Tabella 37.	Popolazione di 15-64 anni che frequenta corsi di studio o di formazione per condizione, sesso ed età - media 2008 (v.a in migliaia e incidenza %)	119
Tabella 37. bis	Popolazione di 15-64 anni che frequenta corsi di studio o di formazione per condizione, sesso e ripartizione geografica - media 2008 (v.a in migliaia e incidenza %)	120
Tabella 38.	Popolazione di 15-64 anni che frequenta corsi di formazione per condizione, sesso, ripartizione geografica e tipologia dei corsi - media 2008 (%)	121
Tabella 39.	Popolazione di 15-64 anni che frequenta corsi di formazione per condizione, sesso, ripartizione geografica e motivo della frequenza del corso - media 2008 (%)	122
Tabella 40.	Occupati che hanno partecipato ad attività di formazione continua sul totale degli occupati, per condizione occupazionale, sesso, classe di età, livello di istruzione, area geografica e settore di attività - anno 2008 (incidenza %)	125
Tabella 41.	Occupati dipendenti del settore privato che hanno partecipato ad attività di formazione continua sul totale dei dipendenti privati, per posizione professionale, sesso, classe di età e livello di istruzione - anno 2008 (incidenza %)	126
Tabella 42.	Occupati dipendenti della pubblica amministrazione che hanno partecipato ad attività di formazione continua sul totale dei dipendenti pubblici, per posizione professionale, sesso, classe di età e livello di istruzione - anno 2008 (incidenza %)	126
Tabella 43.	Occupati indipendenti che hanno partecipato ad attività di formazione continua sul totale degli occupati indipendenti, per posizione professionale, sesso, classe di età e livello di istruzione - anno 2008 (incidenza %)	127
Tabella 44.	Imprese che, internamente o esternamente, hanno effettuato nel 2008 corsi di formazione per il personale, per classe dimensionale e settore di attività (incidenza %)	129
Tabella 45.	Imprese che, internamente o esternamente, hanno effettuato nel 2008 corsi di formazione per il personale, per classe dimensionale e ripartizione geografica (incidenza %)	130
Tabella 46.	Dipendenti del settore privato: partecipazione ad attività di formazione per posizione professionale (composizione % per attività svolte)	131
Tabella 47.	Adesioni ai Fondi paritetici interprofessionali e lavoratori delle imprese aderenti - anno 2009 (v.a. e var. % sul 2008)	132
Tabella 48.	Distribuzione regionale delle adesioni e dei lavoratori delle imprese aderenti, esclusi i Fondi per dirigenti - anno 2009 (v.a. e ripartizione %)	133
Tabella 49.	Ripartizioni percentuali dei lavoratori delle imprese aderenti ai Fondi per classi dimensionali, esclusi i Fondi per dirigenti (al netto delle cessazioni e delle revoche) - maggio 2009	134
Tabella 50.	Ripartizioni percentuali dei lavoratori delle imprese aderenti ai Fondi per classi dimensionali, esclusi i Fondi per dirigenti - anno 2009 (composizione % per dimensione aziendale)	135
Tabella 51.	Attività formative finanziate nel 2008 - Parametri finanziari per tipologia di piani (v.a. e % del contributo imprese)	135
Tabella 52.	Risorse e beneficiari dei Piani formativi concordati e i Piani individuali finanziati attraverso la L. 236/1993 dal 2004 al 2008 (v.a. e composizione % per area geografica)	136

Tabella 53. Scelte delle regioni sull'impiego delle risorse della L. 236/1993 - aggiornamento al 31 luglio 2009 (ripartizione %)	138
Tabella 54. Spesa per la formazione continua per tipologia di azione e area geografica - anni 2000-2008 (v.a. in migliaia di euro)	139
Tabella 55. Beneficiari della formazione continua per tipologia di azione e area geografica - anni 2000-2008	139
Tabella 56. Beneficiari della formazione continua per titolo di studio e area geografica - anni 2000-2008 (composizione % per titolo di studio)	140
Tabella 57. Corsi realizzati negli a.s. 2004/2005, 2005/2006, 2006/2007, 2007/2008 per tipologia di intervento erogati dai CTP e istituti di istruzione secondaria di II grado gestori di corsi serali, (v.a. e composizione %)	142
Tabella 58. Iscritti ai corsi realizzati negli a.s. 2004/2005, 2005/2006, 2006/2007 e 2007/2008 per sede di erogazione	142
Tabella 59. Iscritti ai corsi realizzati negli a.s. 2004/2005, 2005/2006, 2006/2007 e 2007/2008 per tipologia di intervento, v.a. e val. %	143
Tabella 60. Frequentanti per provenienza a.s. 2007/2008	143
Tabella 61. Corsi per tipologia e regione - anno formativo 2007/2008	146
Tabella 62. Corsi di formazione professionale regionale per tipologia - anni vari	147
Tabella 63. Allievi per tipologia e regione - anno formativo 2007/2008	147
Tabella 64. Allievi iscritti alla formazione professionale regionale per tipologia - anni vari	148
Tabella 65. Iscritti per area geografica e settore/area professionale - anno formativo 2007/2008	149
Tabella 66. Programmazione FSE 2000-2006: incidenza del tema dell'Occupabilità sul totale degli impegni (v.a. in migliaia di euro e incidenza % dell'Occupabilità)	150
Tabella 67. Numero di progetti e di destinatari per tipologia di azione	154
Tabella 68. Destinatari avviati per Aree Obiettivo (composizione % per genere)	155
Tabella 69. Destinatari avviati per Aree Obiettivo (composizione % per età e titolo di studio)	156
Tabella 70. Principali indicatori sulla spesa regionale per la formazione professionale	157
Tabella 71. Spesa media per la formazione professionale per unità di forze di lavoro - anni 2005-2007 (euro)	158
Tabella 72. Imprese per attività di formazione continua (composizione % per andamento del ROI)	164
Tabella 73. Imprese per quote di addetti con accesso alla formazione continua (composizione % per andamento del ROI)	164
Tabella 74. Imprese per spesa media per addetto per la formazione continua (composizione % per andamento del ROI)	165
Tabella 75. Imprese per contenuto dei corsi di formazione continua (composizione % per andamento del ROI e differenza dalla media)	166
Tabella 76. Imprese per numero di tematiche dei corsi di formazione continua (composizione % per andamento del ROI)	167
Tabella 77. Imprese per tipologia di finanziamento dei corsi di formazione continua (composizione % per andamento del ROI)	168
Tabella 78. Imprese per numero di fonti di finanziamento dei corsi di formazione continua (composizione % per andamento del ROI)	168
Tabella 79. Imprese per introduzione di innovazioni e attività di formazione continua (composizione % per andamento del ROI)	169
Tabella 80. Atteggiamenti dei lavoratori verso la formazione continua: lavoratori che ritengono utile la FC per aggiornare e/o acquisire le competenze e le conoscenze (incidenza %)	171

Tabella 81.	Utilità della formazione rispetto alla mobilità professionale per i dipendenti pubblici (composizione % per tipologia di utilità)	174
Tabella 81. bis	Utilità della formazione rispetto alla mobilità professionale per i dipendenti privati (composizione % per tipologia di utilità)	175
Tabella 82.	Numero di persone, suddivise per fascia di età, che hanno preso parte ad un'esperienza di mobilità all'estero e alle quali è stato rilasciato il documento EUROPASS Mobilità (v.a. e composizione % per fascia d'età)	178
Tabella 83.	Numero di persone partecipanti a programmi di mobilità all'estero (finanziamenti europei e non) che hanno ottenuto l'EM (v.a. e composizione % per tipologia di programma)	179

Sezione 2 • Lavoro

Figura 1.	Tassi di occupazione in Europa - anno 2008	193
Figura 2.	Tassi di occupazione femminili in Europa - anno 2008	193
Figura 3.	Tasso di occupazione e tasso di occupazione full-time equivalente in Europa - anno 2008	195
Figura 4.	Tassi di occupazione e di disoccupazione in Europa - anno 2008	197
Figura 5.	Quota di laureati sulla popolazione in età lavorativa e sugli occupati	201
Figura 6.	Livelli di produttività e di capitale umano in alcuni paesi europei	203
Figura 7.	Capitale umano e rendimenti dell'istruzione in alcuni paesi europei	203
Figura 8.	Dinamiche dei tassi di disoccupazione in Europa nel periodo 2005-2008	207
Figura 9.	Tasso di occupazione 15-64 anni e variazione in punti percentuali degli occupati in età 15 anni ed oltre - anni 2000-2008	240
Figura 10.	Tasso di disoccupazione e variazione in punti percentuali - anni 2000-2008	241
Figura 11.	Tasso di attività 15-64 e variazione in punti percentuali delle forze di lavoro 15+ - anni 2000-2008	242
Figura 12.	Persone di 15-64 anni occupate, uscite ed entrate nell'occupazione - anni 2005-2008 (scala sx migliaia di occupati, scala dx numero di ingressi e uscite dall'occupazione)	249
Figura 13.	Tassi di ingresso e di uscita dall'occupazione, I trim. 2007-IV trim. 2008	249
Figura 14.	Contributo delle singole forme contrattuali alla crescita dell'occupazione subordinata e parasubordinata - anni 2005-2008	256
Figura 15.	Numero di lavoratori, giornate retribuite e monte retributivo del lavoro interinale. Tassi di variazione su medie annue - anni 2003-2008	273
Figura 16.	Numero di lavoratori interinali, media mensile (v.a. e variazione tendenziale) - anni 2003-2008	274
Figura 17.	Tasso di penetrazione del lavoro in somministrazione - dati 2007	277
Figura 18.	Tassi di disoccupazione e incidenza della popolazione straniera sul totale della popolazione residente per regione	280
Figura 19.	Incidenza della componente straniera sul totale della popolazione residente e delle forze lavoro - annualità 2005-2008	281
Figura 20.	Tassi di disoccupazione di cittadini italiani e stranieri per regione. Differenze assolute - annualità 2008	283
Figura 21.	Tassi di disoccupazione per aree e cittadinanza. Dati trimestrali - annualità 2005-2008	284

Figura 22.	La ricerca del lavoro attraverso i CPI, CILO-COL e Comunelavoro dei giovani 18-24enni	288
Figura 23.	Tassi di occupazione della popolazione italiana fra 55 e 64 anni a confronto con i tassi di disoccupazione della popolazione fra 15 e 24. Per sesso - anni 2004-2009	291
Figura 24.	Età dichiarata di pensionamento dei pensionati fra i 50 e i 64 anni - anni 2005 e 2008 (val. %)	294
Figura 25.	Età prevista di pensionamento delle persone occupate fra i 50 e i 64 anni - anno 2008 (val. %)	295
Figura 26.	Assunzioni persone disabili durante l'anno 2007, per tipologia contrattuale di inserimento. Per area geografica (v.a.)	299
Figura 27.	Evoluzione delle retribuzioni mensili nette in Italia nel settore pubblico ed in quello privato - anni 1993-2006 (numeri indice base 1993=100)	307
Figura 28.	Evoluzione delle disuguaglianze salariali in Italia in base al settore di attività economica - anni 1993-2006	308
Figura 29.	PIL per ora lavorata - Differenze tra numeri indice 2006 e 1995 (UE=100)	312
Figura 30.	Dinamica delle retribuzioni nette in alcuni paesi europei (numeri indice base 1996=100)	313
Tabella 1.	Tasso di occupazione e tasso di occupazione full-time equivalente in Europa - anno 2008	194
Tabella 2.	Tassi di occupazione e di disoccupazione in Europa secondo il genere - anno 2008	196
Tabella 3.	Quota di laureati sulla popolazione in età lavorativa e sugli occupati in Europa - anno 2008	200
Tabella 4.	Youth education attainment level in base al genere	202
Tabella 5.	Redditi da lavoro dei possessori di titolo universitario (numeri indice: diploma = 100)	204
Tabella 6.	Tassi di disoccupazione in base al titolo di studio e relativi rapporti	205
Tabella 7.	Tassi di occupazione in Europa - anni 2005-2008	206
Tabella 8.	Tassi di occupazione in Europa anni 2005-2008 (numeri indice EU27=100)	208
Tabella 9.	Produttività del lavoro nei paesi europei (indice base fissa 2000 = 100)	209
Tabella 10.	Tassi di crescita del PIL in volume (dati trimestrali)	210
Tabella 11.	Occupati in Europa al secondo trimestre 2009	211
Tabella 12.	Tassi di occupazione per sesso (15-64 anni; dati trimestrali)	213
Tabella 13.	Orario di lavoro effettivo medio settimanale	215
Tabella 14.	I modelli di welfare local	228
Tabella 15.	Imprese e addetti per classi di addetti e settore di attività economica - anno 2007 (val. %)	232
Tabella 16.	Lavoratori indipendenti, dipendenti a tempo indeterminato e atipici per dimensione, settore e area geografica (val. %)	234
Tabella 17.	Quota di dipendenti formati e di dipendenti a tempo determinato	236
Tabella 18.	Tassi di attività, occupazione, disoccupazione per ripartizione territoriale, sesso, età e titolo di studio, I trimestre 2007 - II trimestre 2009	244
Tabella 19.	Transizioni da e verso l'occupazione (popolazione 15-64 anni) - anni 2006-2008 (composizione %)	248
Tabella 20.	Ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni in Italia, gennaio 2008-agosto 2009	251
Tabella 21.	Ore di Cassa integrazione guadagni autorizzate ed ore utilizzate, gennaio-luglio 2009 e stesso periodo dell'anno precedente	252

Tabella 22. Occupati per tipo di contratto - anni 2004-2008 (composizione %, variazione % rispetto all'anno precedente)	255
Tabella 23. Tipologie contrattuali - anno 2008 (v.a. e val.%)	258
Tabella 24. Motivazioni dei contratti a termine e collaborazioni - anno 2008 (val. %)	258
Tabella 25. Occupati per tipo di contratto, ripartizione territoriale, sesso, età e titolo di studio - anno 2008 (composizione % e variazione % rispetto all'anno precedente)	260
Tabella 26. Occupati dipendenti per posizione professionale, tipologia oraria, genere - anni 2004-2008 (composizione %, variazione % rispetto all'anno precedente)	263
Tabella 27. Transizioni dall'occupazione per condizione e posizione professionale - anni 2006-2007 e 2007-2008 (composizione %)	265
Tabella 28. Presenza sul territorio e personale dei Centri per l'impiego	267
Tabella 29. Gli utenti dei Centri per l'impiego (v.a. in migliaia e val. %)	267
Tabella 30. Utenti iscritti e utenti disponibili al lavoro (v.a. in migliaia e val. %)	268
Tabella 31. Persone in cerca di lavoro (che hanno visitato il Centro pubblico per l'impiego negli ultimi due anni) alle quali sono stati offerti i seguenti servizi (v.a. in migliaia e % per tipologia di servizio e area geografica)	269
Tabella 32. Giudizi sul personale dei CPI da parte degli utenti (v.a. in migliaia e %)	270
Tabella 33. Adozione di meccanismi di verifica periodica della dichiarazione di disponibilità (D.L. 181/2000) da parte dei CPI (val. %)	271
Tabella 34. Periodicità di aggiornamento della DID e tempi di definizione del percorso individuale (val. %)	271
Tabella 35. CPI che utilizzano il Patto di servizio (val. %)	272
Tabella 36. CPI che procedono alla revoca dello stato di disoccupazione per motivi diversi dall'assunzione o da ragioni amministrative (val. %)	272
Tabella 37. Principali indicatori del mercato del lavoro. Confronto cittadini italiani e stranieri - annualità 2008	282
Tabella 38. Forme contrattuali non standard tra gli individui che hanno dichiarato di aver trovato una occupazione negli ultimi 12 mesi per classi di età (riferimento 2007-2008)	287
Tabella 39. I servizi offerti dagli SPI per area geografica	289
Tabella 40. Popolazione attiva per stato di salute. Dettaglio per condizione occupazionale (v.a. e %)	297
Tabella 41. Persone disabili iscritte in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) al 31 dicembre, per sesso, per area geografica - anno 2007 (v.a. e val. %, province non rispondenti)	298
Tabella 42. Tassi di attività, di disoccupazione e di occupazione della popolazione italiana in età compresa tra 20 e 45 anni secondo la presenza di figli minori di 1 anno - per genere	301
Tabella 43. Motivi dell'interruzione della precedente attività lavorativa e attuale condizione prevalente	302
Tabella 44. Condizione lavorativa delle donne in relazione all'evento maternità	303
Tabella 45. Salario netto medio mensile dei dipendenti in Italia - anni 1993-2006	307
Tabella 46. Salario netto medio mensile dei dipendenti nel settore privato in Italia in base al titolo di studio - anni 1993-2006	309
Tabella 47. Dinamica della qualità della domanda di lavoro: come 100 laureati si allocano tra professioni ad alta, media e bassa qualifica	311

Tabella 48. Salario lordo annuo dei lavoratori dipendenti in Italia in base alla classe di età - anni 1993-2003	314
Tabella 49. Salario lordo annuo dei lavoratori dipendenti in Italia in base al genere ed alla classe di età e relativi differenziali - anni 1993-2003	315
Tabella 50. I valori della produzione delle imprese sociali	318
Tabella 51. Struttura settoriale delle imprese sociali (v.a. e var. %)	318
Tabella 52. Risorse umane delle imprese sociali (confronto 2003-2005) e nelle imprese sociali 2007 (v.a.)	319
Tabella 53. Dipendenti nelle imprese sociali per settore attività (stime 2007)	319
Tabella 54. Movimenti occupazionali 2008 (v.a. arrotondati e %)	320
Tabella 55. Confronto tassi di ingresso occupazionale imprese profit/non-profit	321
Tabella 56. Tipologia delle assunzioni 2008 (stime in val. %)	321
Tabella 57. Incidenza della povertà e dati EU-SILC	325
Tabella 58. Indicatore multidimensionale di povertà per regione	328
Tabella 59. Schema sinottico della legislazione regionale	331

Sezione 3 • Focus

Figura 1. La produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili in UE nel 2007	345
Figura 2. Consumi energetici per fonte in Italia nel 2007	346
Figura 3. Prospettive occupazionali da fonti energetiche rinnovabili in Italia al 2020	352
Tabella 1. Energie rinnovabili: quadro tendenze e potenzialità in Europa e in Italia (obiettivi nazionali generali per la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia nel 2020)	344
Tabella 2. Bilancio energetico nazionale per fonti energetiche (valori in Mtep)	346
Tabella 3. Produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili in Italia 2007-2008	347
Tabella 4. Diffusione delle rinnovabili nelle regioni italiane	349
Tabella 5. Occupazione diretta e indiretta in alcuni stati europei nel settore delle energie rinnovabili nel 2008	351
Tabella 6. Occupati negli anni 1993-2008 per sesso, titolo di studio e settore ambientale	355
Tabella 7. Occupati negli anni 1993-2008 per sesso, professione, posizione e tipo di contratto	356
Tabella 8. Offerta formativa ambientale realizzata in Italia nell'ultimo quinquennio per sub-universi formativi e area geografica	357
Tabella 9. Corsi di formazione professionale ambientali realizzati in Italia nell'ultimo quinquennio	359
Tabella 10. Corsi universitari ambientali realizzati in Italia nell'ultimo quinquennio	361
Tabella 11. Master ambientali realizzati in Italia nell'ultimo quinquennio	364
Tabella 12. Master ambientali: condizione nel mercato del lavoro per caratteristiche socio-anagrafiche e del master frequentato	366

Introduzione

La crisi economico-finanziaria è il tema dominante che pervade gran parte delle riflessioni proposte nel *Rapporto 2009*, con specifico riguardo all'impatto sul mercato del lavoro e sul capitale umano.

Il vortice che ha portato alla crisi finanziaria si è tradotto, in breve tempo, in una forte contrazione del credito e, quindi, ad un prosciugamento della necessaria liquidità a disposizione delle imprese per le attività di produzione e gli investimenti. Per le diverse velocità dei mercati finanziari, dei beni e servizi e del lavoro, essa continua a mostrare effetti rilevanti sull'occupazione. La crisi si è inserita in un contesto di grandi cambiamenti strutturali - la diffusione delle nuove tecnologie, l'integrazione internazionale dei mercati reali e finanziari e il processo di deregolamentazione istituzionale - che hanno condizionato sensibilmente l'evoluzione del mercato del lavoro e il ruolo del capitale umano nei singoli paesi. Soprattutto la diffusione delle nuove tecnologie su scala planetaria e le conseguenti innovazioni introdotte nei sistemi produttivi, hanno prodotto, nella gran parte dei paesi industrializzati, un maggiore investimento in capitale umano da parte delle imprese. Tale investimento favorisce la produttività e la competitività delle imprese, migliora le prospettive occupazionali e reddituali dei lavoratori e produce una conseguente tendenza verso la polarizzazione della struttura dell'occupazione a favore dei lavoratori con livelli di istruzione e formazione più elevati. Nell'attuale fase congiunturale, un incremento delle competenze professionali, specie quelle di natura sufficientemente generale e trasversale, fornisce una migliore assicurazione contro il rischio di disoccupazione e, insieme alle competenze tecniche possono essere impiegate rapidamente in una successiva fase di ripresa. Si è sviluppato un meccanismo virtuoso secondo il quale la redditività dell'investimento in capitale umano tende ad aumentare, incentivando sia le imprese ad incrementare la formazione e i momenti di crescita professionale in azienda sia i lavoratori ad investire sullo sviluppo delle proprie competenze.

Nel nostro Paese la prevalenza di produzioni di natura tradizionale e le ridotte dimensioni di impresa tendono a non fare emergere gli effetti positivi delle nuove tecnologie sul capitale umano. Anche in questo caso, vi è la necessità di migliorare gli strumenti di rilevazione in modo da evidenziare meglio le specificità che caratterizzano il nostro sistema produttivo in chiave comparata.

Sul piano dell'assetto normativo l'Italia si è allineata, in coerenza con quanto avvenuto nei paesi industrializzati, verso strumenti in grado di favorire una maggiore flessibilità lavorativa pur con una mobilità spesso virtuosa nel mercato del lavoro. La gestione dell'emergenza occupazionale, praticata in misura robusta e più generalizzata fin dall'esplosione della crisi, ha mitigato sensibilmente gli effetti ad essa collegati, soprattutto per alcuni segmenti della popolazione, ponendo

do grande accento sulla centralità della persona. Permangono elementi strutturali che una strategia di uscita dall'attuale congiuntura non potrà non considerare, imponendo lo sviluppo di strumenti in grado di associare l'investimento in ricerca e innovazione a quello in sviluppo del capitale umano, in un sistema in cui sono ancora deboli le modalità di dialogo fra fabbisogni di competenze da parte del sistema produttivo e margini di risposta dell'offerta di lavoro. Dall'analisi della dinamica fra domanda e offerta di lavoro, l'aumento dell'offerta di lavoratori più qualificati, sembra essere stato assorbito solo in parte dalle imprese che, a loro volta, continuano a rilevare una carenza di manodopera generica.

La peculiarità del sistema produttivo italiano contribuisce anche a spiegare gli scarsi rendimenti dell'investimento in capitale umano, pur in presenza di un sistema produttivo competitivo: le piccole imprese tendono ad usare la formazione, erogata tipicamente in corsi strutturati, meno delle imprese di grandi dimensioni, prediligendo quella sotto forma di apprendimento informale sul posto di lavoro, più difficilmente rendicontabile in termini di investimenti formali. Tali aspetti sono, inoltre, acuiti dal basso livello medio di istruzione della forza lavoro, pur se in costante crescita per il *turnover* generazionale.

Sotto questo profilo, l'indicazione manifestata nel Libro Bianco del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali sul futuro del modello sociale, volta a valorizzare la formazione *on the job* e la formazione svolta in modo informale in azienda -modalità queste molto diffuse nelle piccole e piccolissime imprese- dovrà trovare strumenti anche innovativi di misurazione. Va anche tenuto presente che la Comunicazione della Commissione europea del 2008 *Nuove competenze per nuovi lavori*, alla luce delle previsioni sull'evoluzione dell'occupazione e sui fabbisogni di competenze in Europa stimati dal CEDEFOP fino al 2020, suggerisce agli Stati membri una strategia centrata sulla capacità di riorientare l'offerta di istruzione e formazione alla domanda delle imprese ed ai fabbisogni professionali richiesti dal sistema produttivo. Tale visione è di nuovo, anche in questo caso, del tutto coerente con i principi e gli indirizzi sostenuti dal Libro Bianco.

Le tre principali tendenze della domanda di lavoro al 2020 sono:

- 1) i due terzi dell'occupazione europea si concentreranno nel settore terziario;
- 2) quasi tutta l'occupazione aggiuntiva e una forte componente di quella sostitutiva saranno caratterizzate da lavori ad alta intensità di conoscenza e competenze tecniche;
- 3) cresceranno i livelli di istruzione/formazione e competenze richiesti in tutti i tipi di lavoro, anche nelle occupazioni elementari.

La maggior parte dell'occupazione aggiuntiva richiederà alta qualificazione, molta di quella sostitutiva si concentrerà sulle qualificazioni intermedie, soprattutto di natura tecnica e professionale e declinerà l'occupazione nei lavori di *routine*, nel settore industriale come in quello terziario. Le economie sviluppate enfatizzano e investono in qualità ed innovazione e richiedono competenze forti, generali e specifiche nello stesso tempo. E ciò avviene persino nelle occupazioni cosiddette elementari (costruzioni, pulizie, vendite al dettaglio, manovalanza agricola ecc...) dove, ad esempio, si richiede alle persone di saper conoscere i prodotti e le tecniche da utilizzare, saperli comunicare e saper risolvere problemi.

Di ciò dovranno tenere conto, al di là della gestione dell'emergenza, le misure che verranno adottate per fare della crisi economica un volano di ripresa in grado di portare grandi cambiamenti strutturali.

Le proiezioni al 2020 per l'Italia, indicano che:

- il nostro Paese (con il Portogallo) sarà quello con il peso più alto di forze di lavoro con bassi livelli di qualificazione;
- avrà un relativo allineamento alla media europea sui livelli intermedi;
- avrà una carenza fortissima di forze di lavoro altamente qualificate.

Lo scenario proposto dal CEDEFOP segnala, da un lato, la carenza di personale altamente qualificato e, dall'altro, la pesante presenza di lavoratori con bassi livelli di qualificazione. L'Italia potrebbe trovarsi in una situazione di grave *deficit* professionale, con carenza di profili tecnici e specialistici in molti campi, compromettendo le dinamiche di sviluppo e la propria capacità competitiva. In un simile contesto sarà quindi necessario orientare le politiche del lavoro e le politiche industriali, all'incremento della produttività del lavoro, ad una crescita delle dimensioni d'impresa, ad una maggiore diffusione di tecnologie innovative e all'investimento in qualificazioni, grazie alla formazione e istruzione, ma anche a sistemi e procedure per la validazione e la certificazione delle competenze ovunque apprese, valorizzando in particolare quelle sviluppate attraverso il lavoro.

Alla luce delle considerazioni fatte sul contesto italiano è necessario riflettere sulle strategie di uscita dalla crisi nel nostro Paese. Esse non possono prescindere da una massiccia anche se progressiva riconversione dell'apparato produttivo anche in direzione di una maggiore sostenibilità ambientale ed energetica. Lo sviluppo della cosiddetta "*green economy*" chiama in causa direttamente i necessari processi di riconversione e di riqualificazione professionale, lo sviluppo di nuove e diverse competenze e quindi gli orientamenti del sistema formativo in ogni suo segmento.

Il capitale umano va, dunque, valorizzato con la dovuta attenzione ai fenomeni di tendenza in atto, soprattutto costruendo politiche che conducano a superare i divari con il contesto europeo, in vista degli obiettivi di Lisbona 2020. Per quanto concerne il ruolo giocato dall'investimento in formazione e competenze nel consolidamento e nella valorizzazione del capitale umano, va fatta una riflessione sull'intero processo di *Lifelong Learning*, a partire dall'istruzione e formazione per i più giovani ma anche degli adulti lavoratori e non e dalla costruzione di percorsi articolati di formazione e lavoro, alla valenza educativa e formativa del lavoro e al riconoscimento formale delle competenze acquisite in contesti non formali ed informali.

Sul fronte dell'istruzione e formazione iniziale si è consolidato l'alto tasso di passaggio dalla scuola media inferiore al secondo ciclo di istruzione e formazione. Gli indicatori relativi a quest'ultimo suggeriscono di non abbassare il livello di attenzione in merito al problema della dispersione e ai risultati in termini di esiti formativi. Le evidenze mostrano una quota, pur differenziata per territori, ancora significativa, di minori al di fuori dei circuiti formativi e di iscritti alla secondaria superiore, in particolare tecnici e professionali, che non conseguono il titolo. La realtà dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale dà segnali positivi in termini di partecipazione, mostrando un incremento della domanda e un radicamento delle sperimentazioni sul territorio in quasi tutte le regioni; così come si rafforza l'esperienza dei quarti anni sperimentali, sebbene l'offerta, nel suo complesso, necessiti di una maggiore definizione sul piano della *governance* e dei finanziamenti. Le differenze territoriali presentano punte di eccellenza anche nel confronto europeo per le regioni del Centro-Nord, mentre si allarga il divario con le regioni del Sud, sistematicamente al di sotto della media europea qualsiasi sia l'indicatore di confronto prescelto.

Sul versante dell'istruzione secondaria superiore, inoltre, è in atto un processo di riordino che presenta profonde innovazioni dei *curricula* e importanti ridefinizione delle strutture in termini organizzativi e didattici. Si tratta di un ridisegno dell'intero comparto tecnico professionale: riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali, messa a regime dei percorsi triennali di istruzione e formazione a regia regionale, rinnovo della formazione post secondaria/terziaria non accademica (ITS e IFTS). Per la formazione universitaria si registra un aumento del tasso di immatricolazione, pur permanendo una diffusa tendenza al fuori corso, e in incremento sono gli esiti dell'alta formazione accademica (dottorati di ricerca, *master* universitari e specializzazioni).

L'apprendistato, che rappresenta uno strumento cardine per integrare apprendimento e lavoro, cresce numericamente, ma non cresce nella stessa proporzione l'offerta consuale esterna regio-

nale. In alcuni Contratti collettivi nazionali di lavoro è stato avviato un nuovo dispositivo, esclusivamente aziendale e regolato dalle Parti sociali, il quale peraltro si muove nella stessa direzione auspicata nel Libro Bianco di valorizzazione di tutte le fattispecie formative elargite in modo formale e/o informale all'interno dei luoghi di lavoro.

Diverso il discorso sul fronte degli adulti. Ancora insufficiente risulta il tasso di partecipazione dei 25-64enni alle attività di istruzione e formazione, in rapporto agli altri Stati membri europei e l'incrocio con il fabbisogno di competenze espresso dalle previsioni occupazionali nazionali ed internazionali, pur con grosse differenze territoriali fra Centro-Nord e Sud. Tale carenza di misure per l'acquisizione o l'aggiornamento di competenze dei lavoratori, colpisce in particolare i lavoratori con basso titolo di studio, con condizioni lavorative caratterizzate da bassi livelli di inquadramento o stabilità ed inattivi. Resta poco sviluppata la partecipazione della popolazione in età adulta a processi di accrescimento delle competenze chiave, per il pieno esercizio dei diritti di cittadinanza.

La formazione coinvolge, tuttora, una quota troppo bassa di lavoratori: solo un'impresa su quattro prevede corsi di formazione per i propri dipendenti. È necessario migliorare la programmazione integrata dei canali finanziari già esistenti (la legge 236/1993, il Fondo sociale europeo e i Fondi paritetici interprofessionali) e di studiare nuove forme di incentivazione per allargare la platea delle imprese e dei lavoratori interessati. Sarebbe anche auspicabile che l'offerta di formazione per le imprese fosse integrata con dei veri e propri "pacchetti" di finanziamenti e servizi di consulenza che comprendano, oltre alla semplice erogazione dei corsi, anche consulenza tecnico-organizzativa, valorizzazione del *know-how* e delle proprie risorse umane, supporti specifici all'innovazione.

Esiste dunque un divario tra aspettative e benefici effettivi della formazione che chiama in causa le modalità di raccordo tra formazione e lavoro, in termini di riconoscimento delle competenze, di modalità di carriera, di capacità del sistema produttivo ad assorbire capitale umano qualificato e ad incentivarlo. I lavoratori esprimono una domanda potenziale di qualificazione e formazione maggiore di quella reale, anche nei settori tradizionalmente con minore partecipazione (come nel caso dei lavoratori autonomi), anche perché la sua utilità è legata alle prospettive percepite come vantaggiose per la crescita e mobilità professionale. Restano da approfondire gli istituti legislativi, gli strumenti operativi e i servizi che regolano la partecipazione dei lavoratori, verso politiche che possono migliorare la posizione professionale ed economica e la qualità del lavoro. Le differenze di genere, età, titolo di studio, settore professionale o area geografica, se pure modificano gli atteggiamenti, non cambiano il quadro valoriale. Rimane, tuttavia, forte lo scollamento strutturale tra la domanda dei sistemi produttivi e l'offerta di formazione con vistose differenze territoriali che vedono, in particolare nel Mezzogiorno, il permanere di una forte autoreferenzialità. Le differenze territoriali nel nostro Paese sono evidenti anche in relazione agli impatti della crisi che si prospettano con un effetto pesante sui livelli occupazionali, soprattutto nel 2010, andando ad incidere prevalentemente su alcune note criticità del sistema italiano e, soprattutto, sul divario Nord-Sud (la contrazione maggiore del tasso di occupazione è nel Mezzogiorno, con uno scarto di circa 20 punti percentuali rispetto ai valori delle regioni settentrionali e del centro). L'immagine di un paese a due velocità va aumentando le distanze, producendo un effetto medio nazionale al ribasso rispetto ai parametri europei, pur in presenza di punte di eccellenza territoriali collocate quasi sempre al Centro-Nord, che ci posizionerebbero a migliori livelli nelle classifiche internazionali.

La crisi, in Italia, ha avuto effetti minori rispetto ad altri paesi comunitari: la contrazione degli occupati, pur rilevante, risulta inferiore alla media comunitaria, mitigata anche dal ricorso alla flessibilità di orario e all'utilizzo robusto della Cassa integrazione in deroga che permette di mantenere il legame tra impresa e lavoratori in attesa della ripresa della domanda e degli ordinati-

vi. Tali elementi hanno permesso, nel quadro di un approccio coordinato tra politiche attive e passive, il contenimento dei processi di espulsione di personale dipendente, utilizzando peraltro la formazione e il potenziamento delle competenze come processo di mantenimento del capitale umano e delle opportunità di occupazione.

Ma per tamponare le ricadute della crisi sul mercato del lavoro e favorire cambiamenti strutturali, capaci di trasformare la difficile congiuntura in un'opportunità di crescita e sviluppo, è necessario integrare le politiche, riorganizzare i servizi in una logica di qualità ed efficacia rispetto alla presa in carico della persona, promuovere la *governance* e favorire il dialogo sociale. Essi rappresentano elementi essenziali per dar corpo al percorso integrato di *flexicurity* auspicato dalla Commissione europea. La *flexicurity*, in momento di crisi, diventa il quadro di regolazione fra soggetti e strumenti, centrali e territoriali, per definire linee di intervento mirate e finalizzate a supportare, da un lato, l'offerta (le persone con particolare attenzione ai *target* più deboli), dall'altro, la domanda (ristrutturazione del sistema produttivo, riorganizzazione del lavoro e valorizzazione del capitale umano, efficienza e valutabilità amministrativa, sostegno di settori strategici e dell'innovazione).

Sicuramente le strategie di *flexicurity*, così come definite nei documenti comunitari, vanno riadattate al nuovo quadro congiunturale; esse rappresentano un giusto equilibrio fra diritti e doveri, focalizzazione ed efficienza degli investimenti e si coniugano con responsabilizzazione e potenziamento della fiducia, solo se inserite in un quadro di modello sociale e *governance* coerente.

La normativa per la crisi degli ultimi dodici mesi si è focalizzata sulle misure di sostegno al reddito legate alla gestione dell'emergenza, ma ha anche avviato il processo di *governance*, con il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti bilaterali. L'individuazione di innovative misure di politica attiva, espressamente dedicate ai titolari di ammortizzatori, ha aperto inedite opportunità, focalizzando l'attenzione sulle competenze e rimodulando il fare formazione (in merito alla *governance* Stato-Regioni, all'attività programmatica decentrata, all'innovazione dell'offerta formativa, alla sperimentazione di modalità nuove per la crescita e il potenziamento delle competenze, alla costruzione di nuovi sistemi relazionali e alla promozione del dialogo sociale a livello territoriale).

L'Accordo siglato a febbraio 2009 in Conferenza Stato-Regioni, che ha previsto lo stanziamento di 8 miliardi di euro, di cui quota parte viene coperta dal FSE (Fondo sociale europeo), è un positivo esempio di coordinamento tra gli attori istituzionali, integrazione di politiche passive e attive e rimodulazione di queste ultime a partire dal potenziamento delle competenze.

La crisi economica rende quanto mai urgente l'attivazione del percorso di innovazione avviato in Italia per ridimensionare le anomalie che ancora pesano sull'efficienza del mercato del lavoro, verso un decisivo cambiamento di passo nelle politiche di qualificazione e valorizzazione del capitale umano. Può diventare il riferimento per una riorganizzazione dell'intero sistema della formazione, centrandolo sulla partecipazione attiva del cittadino, riformando completamente le modalità di offerta (meno autoreferenziale e più personalizzata, con maggiore attenzione alle competenze e alla valutazione dei risultati), trovando sintesi nelle strategie proposte dal Governo con il *Libro Bianco sul futuro del modello sociale* e con il documento *ITALIA 2020. Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*. Il *Lifelong Learning*, diventa l'altra faccia del *welfare* delle opportunità, incentrate sulla presa in carico delle persone e finalizzate all'adattabilità, occupabilità e occupazione.

Un analogo approccio deve coinvolgere i sistemi per il lavoro, sollecitati da quanto contenuto nella legge 2/2009 e dai successivi provvedimenti, a svolgere una più efficace opera di intermediazione, anche a favore di percettori di ammortizzatori sociali. Tale mandato offre uno spunto pressante per un ripensamento dei servizi erogati: nell'ottica di una maggiore integrazione tra politiche attive e passive, da un lato, e sul piano di un più coerente percorso di accompagnamento

al lavoro dall'altro, riducendo le perduranti asimmetrie informative tra i sistemi della formazione e del lavoro. L'accresciuta attenzione al momento di *match* tra domanda e offerta, obbliga ad una revisione profonda dei servizi attualmente disponibili anche in funzione di una maggiore spendibilità delle competenze, in risposta ai fabbisogni professionali e produttivi espressi dalle imprese e come luogo di servizi alla persona. Per quanto l'intermediazione di servizi pubblici e privati per il lavoro risulti ancora percentualmente poco significativa in assoluto, non va dimenticato che, per specifiche categorie svantaggiate, tale canale rappresenta, spesso, lo snodo in grado di assicurare le maggiori opportunità occupazionali.

I percorsi di scelta e di transizione tra istruzione, formazione e lavoro, in una logica di alternanza ma soprattutto di integrazione, la modularità dei percorsi e dei luoghi formativi, le misure di accompagnamento e sostegno alla persona nelle fasi di transizione, la certezza dei servizi per rendere effettivo il diritto all'inserimento e reinserimento al lavoro e alla vita attiva e la valorizzazione delle competenze, necessitano di un quadro di riferimento integrato in cui norme, politiche, servizi e sistemi abbiano come riferimento primario il cittadino, i suoi bisogni e le sue aspirazioni e talenti. Il 2009, del resto, è l'Anno europeo della creatività e innovazione che coniuga competenze tecniche, applicazioni sul lavoro, valorizzazione delle competenze e formazione *on the job* ma anche politiche e strumenti per innovare ponendo al centro la persona.

Lo scenario economico internazionale: crisi finanziaria, mercato del lavoro e capitale umano

A circa un anno di distanza dal crollo delle borse del 15 settembre 2008 ci si chiede quando e come finirà la più profonda crisi economica globale dai tempi della grande depressione, quali siano state le principali cause scatenanti e quali siano stati e saranno gli effetti sul mercato del lavoro e sullo sviluppo del capitale umano. Occorre in primo luogo mettere l'accento sul ruolo giocato dalle aspettative degli operatori economici e sulle asimmetrie informative che hanno prodotto un'inerzia rilevante nei tempi di trasmissione della crisi, esplosa solo nel 2008 a fronte di segnali presenti già nel 2007. Inoltre, è utile evidenziare le diverse velocità con cui si perfezionano le transazioni nei diversi mercati, elemento all'origine dei ritardi con cui la crisi compie il suo ciclo completo, trasferendosi dai mercati finanziari a quelli dei prodotti e dei servizi e al mercato del lavoro. In tal modo va considerato che mercati differenti risultano connessi in relazioni sensibilmente più strette di quanto i tempi diversi di reazione possano in apparenza suggerire, convenendo con chi asserisce che modelli di analisi di equilibrio parziale non siano adeguati a fornire spiegazioni che investano problematiche di equilibrio economico generale.

Va poi ricordato che la crisi ha agito su un sistema economico profondamente trasformato nel corso dell'ultimo ventennio, sia in seguito alla rivoluzione tecnologica, che ha alterato sensibilmente il processo produttivo e la domanda di competenze della forza lavoro, sia in conseguenza dell'internazionalizzazione dei mercati del lavoro e delle merci, sia, infine, in seguito alle riforme intervenute nella maggior parte dei paesi industrializzati in merito alla regolamentazione dei mercati del lavoro.

I primi segnali d'allarme giungono dagli Stati Uniti nel primo semestre 2007 e riguardano le difficoltà della banca d'affari *Bear Stearns* nell'affrontare l'aggravarsi del rischio degli investimenti in derivati di mutui *sub-prime*¹, e dal Regno Unito, con le immagini dei depositanti in fila agli sportelli della *Northern Rock* per prelevare i risparmi nel timore che la banca risulti insolvente. All'epoca dominava ancora nell'opinione pubblica l'idea che si trattasse di casi isolati. Quando le notizie iniziano a coinvolgere le maggiori istituzioni finanziarie americane, con il fallimento della *Lehman Brothers*, con il salvataggio di *Fannie Mae*, *Freddie Mac* e *Merrill Lynch* - rilevata

¹ Un derivato è un contratto, o titolo, il cui prezzo è basato sul valore di mercato di altri beni, quali titoli azionari, di credito, indici, valute, tassi ecc. Con il termine di derivazione inglese "mutuo *sub-prime*", si può definire il caso di un finanziamento per l'acquisto di abitazioni, il cui importo supera il valore dell'immobile stesso offerto in garanzia; il reddito dei debitori è inadeguato a coprire la rata di ammortamento del mutuo o, nei casi peggiori, il credito è erogato a clientela già classificata dal sistema come a rischio d'insolvenza.

poi da *Bank of America* - e toccano la *AIG (American International Group)*, vale a dire il più grande gruppo assicurativo del pianeta, il quadro delle informazioni disponibili si ricompone e la crisi deflagra con la velocità propria dei mercati finanziari, dove le transazioni si concludono per via telematica in tempo reale in tutto il mondo, con il crollo dei listini delle borse. La diversa velocità del mercato delle merci rispetto ai mercati finanziari ha generato uno sfasamento temporale degli effetti della crisi sulla crescita economica: la lentezza con cui si perfezionano le transazioni commerciali nei mercati dei beni e dei servizi - in cui si sommano ai ritardi nella contrattazione e definizione degli ordini i tempi di produzione e di trasferimento delle merci, o di fornitura dei servizi, e il ciclo delle scorte - permette di comprendere perché nelle previsioni dei maggiori organismi nazionali, internazionali e sovranazionali la caduta del PIL toccherà il fondo solo nel 2009, con una flessione nell'ordine del 4% nell'Eurosistema e del 5% in Italia. Riguardo la crescita prevista per il 2009 i dati ISTAT riportano per il primo e per il secondo trimestre una contrazione pari al 6%, mentre le proiezioni fornite dall'OECD indicano una flessione del 5,5% riferita all'intero anno. Le stime fornite da Banca d'Italia prevedono un recupero della crescita nel terzo trimestre dell'anno motivata principalmente dalla ricostituzione delle scorte, evidenziando tuttavia una perdurante stagnazione della domanda interna, motivata dal calo dell'occupazione, ed estera, dovuta alla perdita di competitività di prezzo delle imprese industriali. La ripresa della crescita su base mondiale è confermata anche dalle proiezioni del Fondo Monetario Internazionale (*World Economic Outlook*, ottobre 2009) che prevede una ripresa su scala globale trainata dalle economie emergenti, in particolare quelle asiatiche.

Per quanto riguarda il mercato del lavoro - soggetto per il suo efficiente e regolare funzionamento al necessario intervento da parte dello Stato, dove ai normali tempi di transazione si somma l'effetto di clausole di tutela contenute nella normativa e nei contratti di lavoro - sono attesi con un ritardo di 12-18 mesi rispetto al cedimento dei mercati finanziari. Le diverse velocità dei mercati contribuiscono pertanto a chiarire perché l'effetto esplosivo della crisi finanziaria, nata nel mercato immobiliare e finanziario statunitense, e manifestatasi fin dal primo semestre 2007, continuerà ad esplicare i suoi effetti negativi sul mercato del lavoro anche oltre la ripresa della crescita.

La crisi finanziaria, d'altra parte, si è sviluppata nel contesto di grandi cambiamenti di scenario che hanno profondamente condizionato l'evoluzione delle economie industrializzate negli ultimi vent'anni. Queste tendenze generali hanno riguardato in particolare: a) l'affermarsi di un nuovo paradigma tecnologico associato alla diffusione delle tecnologie dell'innovazione e della comunicazione; b) il processo di integrazione internazionale dei mercati reali e finanziari; c) l'insieme delle riforme istituzionali e degli assetti regolamentativi relativi al mercato del prodotto e al mercato del lavoro, soprattutto nei paesi europei.

Tra le conseguenze più rilevanti che tali cambiamenti, di natura esogena, hanno prodotto sull'evoluzione del mercato del lavoro dei paesi avanzati vi sono: a) un aumento del ruolo dell'accumulazione del capitale umano nel migliorare l'efficienza, la produttività e la competitività delle imprese; b) un'alterazione della struttura dell'occupazione, associata ad una tendenza piuttosto generale verso la polarizzazione della qualità dei posti di lavoro e un aumento delle disuguaglianze salariali; c) l'aumento della pressione concorrenziale accompagnata da una riduzione delle rendite sul mercato del prodotto e del lavoro.

Nel quadro generale di medio-lungo periodo è poi intervenuta la crisi finanziaria che, interagendo con il processo di integrazione economica internazionale, si è progressivamente propagata all'economia reale e quindi al mercato del lavoro dei singoli paesi.

Allo stato attuale non è possibile prevedere gli effetti complessivi della crisi finanziaria sul mercato del lavoro al di là di quanto osservato finora, poiché tali effetti dipendono dalle specifiche condizioni strutturali del sistema produttivo, dai meccanismi di funzionamento dei mercati finanziari e dall'efficacia di intervento della politica economica.

La crisi finanziaria: fattori scatenanti e meccanismi di trasmissione verso l'economia reale

L'espansione economica, che in Europa ha avuto inizio nel secondo semestre 2003, con tassi di crescita medi tra il 2,5% e il 3,5%, procedendo di pari passo con i progressi nel processo di allargamento europeo, si è esaurita sostanzialmente nel secondo semestre 2007. La battuta d'arresto della crescita è stata generata in buona parte dall'esitazione degli operatori finanziari europei a concedersi liquidità reciprocamente, in un clima di crescente sfiducia, seguito alle notizie negative provenienti dagli Stati Uniti e dal Regno Unito. *Federal Reserve* e Banca centrale europea sono intervenute più volte a scongiurare il precipitare della crisi. Un timido riaffacciarsi dell'inflazione in Europa, che aveva spinto la BCE a tracciare le linee per un rialzo scadenzato dei tassi nell'Unione europea ha ceduto il posto, di fronte al precipitare della crisi finanziaria e ai salvataggi pubblici di banche private sulle due sponde dell'Atlantico, ad un'azione congiunta della FED e della BCE di riduzione simultanea dei tassi di interesse che, tra ottobre 2008 e maggio 2009, con una serie di successivi interventi, ha portato i tassi di riferimento ai minimi storici rispettivamente dello 0,25% e 1%.

La conclusione della fase di espansione globale, durata circa un quadriennio, coincide con il collasso della bolla speculativa nel mercato immobiliare statunitense. La forte espansione del settore immobiliare aveva avuto inizio all'indomani della crisi di politica internazionale seguita all'attentato alle Torri Gemelle di New York che si abbatté sull'economia americana in un momento di inversione del ciclo economico, segnato dalla crisi nel comparto della cosiddetta *new economy*. La crescita del settore immobiliare viene inizialmente sostenuta da spostamenti di liquidità in fuga dai mercati finanziari alla ricerca di beni rifugio, e dalla progressiva riduzione del costo del denaro, risultato delle politiche monetarie espansive attuate fino al secondo trimestre del 2004. Va rilevato che limitatamente all'Unione europea le politiche monetarie espansive si sono protratte almeno fino a tutto il 2005.

Il progressivo allentamento delle regole e della vigilanza delle istituzioni finanziarie, sotto l'ipotesi di una fiducia nelle capacità dei mercati di autoregolamentarsi, ha consentito che parte di questa liquidità venisse utilizzata da alcune banche specializzate nell'erogazione di credito a privati per finanziare l'acquisto di abitazioni ben oltre la copertura del valore degli immobili a garanzia, e dei loro redditi e, nei casi peggiori, erogando credito a clientela già classificata dal sistema come a rischio insolvenza, in passato esclusa dall'accesso al credito.

La crisi nasce principalmente dal fatto che il rischio di insolvenza è stato trasferito dalle banche specializzate alle banche d'affari e da queste ai piccoli risparmiatori attraverso la cartolarizzazione². Il meccanismo, analogo allo sconto di crediti allo scopo di ottenere liquidità immediata a fronte di incassi futuri incerti, ha consentito che i crediti cartolarizzati fossero ceduti ad altre banche specializzate nella creazione e collocamento di fondi di investimento composti da titoli speculativi. Questi titoli, poi noti con il nome di *toxic assets*, sono stati collocati sui mercati internazionali di tutto il mondo e comparivano tra le attività dei bilanci di molti istituti di credito anche italiani.

Quando, a seguito dell'innalzamento dei tassi di interesse dopo anni di politiche monetarie espansive³, le famiglie americane non riescono a pagare le rate sui mutui contratti, si innesca il processo

² La cartolarizzazione è la cessione di crediti, attività, di una società (cedente, o *originator*). Il credito viene ceduto ad una società terza (cessionaria o *SPV*, *Special purpose vehicle*) che finanzia l'acquisto di queste attività attraverso l'emissione ed il collocamento di titoli obbligazionari. La restituzione del capitale e delle cedole di interessi indicate nell'obbligazione è garantita dall'incasso dei crediti o dalla vendita delle attività cartolarizzate. Se il credito diviene inesigibile, chi compra titoli cartolarizzati perde il capitale versato e gli interessi maturati fino a quel momento.

³ Va rilevato che la politica monetaria da espansiva è divenuta prima neutrale e poi restrittiva a causa dei rischi di inflazione dovuti all'esplosione dei costi delle materie prime, dovuta anche a fenomeni speculativi e al surriscaldamento dell'economia globale.

che ha portato al crollo dei mercati finanziari. Le banche non riescono a coprire le perdite subite con l'insolvenza dei mutui attraverso la vendita delle case ipotecate, perché il mercato immobiliare in molte città degli Stati Uniti è crollato, avvittandosi in una spirale negativa. Il rischio di insolvenza dei clienti dei mutui *sub-prime* diventa un evento certo. Nelle istituzioni del mercato finanziario si ingenera il timore di non poter far fronte alla catena di debiti creata dall'effetto moltiplicatore dei titoli derivati dalle cartolarizzazioni dei mutui *sub-prime*. Il timore che gli operatori finanziari potessero pretendere il rimborso anticipato di titoli ritenuti "spazzatura" ha scatenato il panico sull'effettiva disponibilità di liquidità sufficiente per rifonderli, facendo crollare la fiducia nelle primarie istituzioni finanziarie delle economie avanzate. La crisi, tramite i titoli cartolarizzati in possesso di istituti e risparmiatori di ogni paese, si propaga e contagia tutte le altre economie. A seguito del calo della domanda globale, dovuta in parte anche ad un problema di fiducia, si riducono anche gli enormi avanzi commerciali delle nuove locomotive mondiali, Cina, India, Brasile e Russia, che non inondano più i mercati finanziari americani di denaro fresco e non sostengono più la spesa a debito dei consumatori anglosassoni. Un altro circolo vizioso si chiude: la crisi finanziaria globale diventa un'altra grande depressione mondiale.

In ultima analisi, lo *shock* finanziario si ripercuote sull'economia reale e sull'occupazione per il venir meno della fiducia dei cittadini nella capacità delle istituzioni creditizie di preservare e remunerare il risparmio, e allocarlo in maniera ottimale tra gli operatori economici che producono ricchezza. Viene meno la fiducia tra gli stessi operatori finanziari, che cessano di scambiarsi liquidità o per farlo pretendono un prezzo sempre maggiore, come dimostrato dall'andamento dell'indice EURIBOR⁴ nel terzo trimestre 2008. Gli interventi delle autorità monetarie per ristabilire l'ordine e la fiducia risultano poco credibili, come dimostra la forbice tra tassi di riferimento e tassi di mercato⁵. Viene meno la liquidità nel sistema e il denaro scarseggia anche per le imprese produttive, sia quello erogato dal sistema bancario sia quello raccolto in borsa. Le imprese hanno difficoltà e devono affrontare costi aggiuntivi per fronteggiare le normali sfasature tra incassi e pagamenti, e per programmare gli investimenti: la stretta creditizia, il *credit crunch*, trasferisce via via la crisi finanziaria sulla produzione di beni e servizi.

In Italia il processo che ha trasferito gli effetti della crisi finanziaria sulla produzione tramite la stretta creditizia è schematizzabile in tre fasi distinte. Nella prima, la crisi di fiducia è ristretta ad una cerchia di operatori del mercato interbancario. Gli istituti di credito mostrano riluttanza a fornirsi reciprocamente la liquidità giornaliera a copertura dei saldi di tesoreria, nel timore che la controparte bancaria sia coinvolta nel domino dei *toxic assets* e possa risultare insolvente. Il pregiudizio non ha risparmiato nessuno dei principali gruppi bancari italiani che si sono trovati a corto di liquidità causando un aumento degli *spread* (la forbice tra tassi passivi e tassi attivi) e la chiusura dei rubinetti ai grandi prenditori a breve, principalmente gruppi industriali e finanziari. Il fenomeno si è in parte riassorbito a seguito delle imponenti iniezioni di liquidità da parte delle banche centrali.

In una seconda fase, quando le difficoltà del sistema finanziario internazionale sono divenute di dominio pubblico, la crisi di fiducia ha contagiato i piccoli risparmiatori che hanno iniziato a ritirare i propri risparmi dai mercati finanziari, e costretto il governo a intervenire rafforzando le misure di garanzia dei depositi, mentre le banche centrali continuavano a sostenere il mercato con politiche monetarie espansive.

⁴ *Euro Interbank Offered Rate*, il tasso di finanziamento a breve per le banche sul mercato interbancario rilevato al *fixing* delle 11:00, per le diverse scadenze: 1, 2, 3 settimane; 1, 2, 3, 6, mesi.

⁵ Tra tassi applicati dalle banche centrali (finanziatori di ultima istanza) per il rifinanziamento e i tassi ai quali le banche sono disposte a concedersi il denaro tra loro. Di norma i primi più bassi, ma soggetti a criteri restrittivi per la concessione.

Nella terza fase, il problema si riverbera definitivamente sull'economia reale, dal momento che le difficoltà delle banche nell'approvvigionamento di denaro fresco, unitamente alle aspettative di peggioramento dell'economia, influenzano negativamente la valutazione del rischio. Il "merito di credito"⁶ delle imprese affidate peggiora anche per la presenza nel sistema bancario europeo di automatismi legati al sistema di *rating* interno alle banche introdotti con gli accordi noti come "Basilea II", che impongono inasprimenti nelle condizioni di accesso al credito in relazione al peggioramento dei parametri economici, patrimoniali e finanziari delle imprese: il rubinetto del credito si chiude ulteriormente. Si profila inoltre lo spettro della "trappola della liquidità": a prescindere dalle iniezioni di liquidità da parte delle banche centrali, il sistema finanziario non la distribuisce e il sistema produttivo non la assorbe.

Tutto ciò pesa sulle decisioni d'impresa, perché sottrae liquidità all'attività, ne aumenta i costi, fa rinviare le decisioni di investimento - componente della domanda aggregata di beni e servizi - e annullare commesse, ordini e contratti. La produzione diminuisce, gli impianti si fermano, iniziano le prime dismissioni di personale e si attivano gli ammortizzatori sociali.

Parallelamente i consumatori modificano le loro decisioni di spesa, aumentano la propensione al risparmio e riducono quella al consumo, valutando probabile il venir meno di fonti di reddito certe in passato o la perdita del posto di lavoro, soffocando la domanda aggregata di beni e servizi e aggravando ulteriormente la congiuntura sfavorevole. Un simile scenario ha indotto molti esperti a collocare il picco maggiore della crisi nel mercato del lavoro nel 2010, considerando che la compressione della forza lavoro rappresenta l'evento ultimo della catena causale della crisi, specie in un mercato del lavoro fortemente regolamentato come quello italiano.

Il sistema bancario italiano partecipa al più ampio mutamento di scenario che ha attraversato il sistema finanziario internazionale. Sia il deflagrare della crisi, sia le conseguenti difficoltà delle imprese ad affrontare le normali sfasature tra incassi e pagamenti, non potranno non ripercuotersi negativamente sui bilanci delle banche, attraverso la riduzione del margine d'intermediazione⁷, l'aumento del rapporto sofferenze/impieghi e del costo degli accantonamenti per perdite su crediti.

Alcuni elementi strutturali che caratterizzano il sistema bancario italiano contribuiscono ad avvalorare la tesi di quanti sostengono che i risparmiatori e il sistema produttivo italiani siano più al riparo dai fallimenti bancari, dal *credit crunch*, dai *toxic assets* e dai mutui *sub-prime*, di quanto ancora oggi possano dirsi i loro concittadini anglosassoni, olandesi o belgi. Tra questi elementi, oltre alla presenza di specifici istituti quale la garanzia sui depositi bancari (ulteriormente rafforzati a seguito della crisi), si segnalano: l'aver abbandonato solo in epoca più recente il modello tradizionale della specializzazione bancaria a favore di quello ispirato alla banca generalista; i minori costi di raccolta dovuti all'elevata propensione al risparmio e al basso ricorso all'indebitamento delle famiglie italiane - i cui risparmi sono ancora depositati presso gli sportelli postali e bancari - e, infine, il frazionamento degli impieghi su una clientela molto vasta di piccole e medie imprese.

Per contro è bene ricordare che il sistema bancario italiano agisce su un tessuto produttivo e territoriale fortemente disomogeneo, caratterizzato da sottocapitalizzazione, bassa dimensione di impresa e dualismo territoriale. Tali fattori hanno portato le banche a considerare in misura maggiore la cautela sulla valutazione del rischio piuttosto che la ricerca di rendimenti, rendendo il

⁶ Valutazione sintetica della capacità patrimoniale, economica e finanziaria del debitore di rimborsare il finanziamento (affidamento, fido) concesso e gli interessi dovuti.

⁷ Le banche traggono profitto dal margine d'interesse, che è la differenza tra i tassi di interesse riconosciuti ai risparmiatori sui depositi e quelli applicati alle imprese sui finanziamenti, e dalle commissioni sui servizi venduti alla clientela (insieme, margine d'intermediazione).

sistema bancario italiano per alcuni versi meno esposto rispetto ad altri nei confronti della crisi finanziaria.

Queste caratteristiche, considerate elementi di debolezza strutturale, in questa fase della congiuntura internazionale, potrebbero dunque aver rappresentato un punto di forza per il sistema paese. Il permanere di posizioni di rendita nel settore del credito, caratteristica anche di altri mercati italiani, ha contribuito ad evitare che le banche italiane, negli anni passati, esasperassero la ricerca di margini di profitto nell'assunzione di rischi eccessivi o eccessivamente concentrati, sia sui mercati finanziari sia su quello del credito. Se da un lato la minore esposizione delle banche italiane sul mercato del credito potrebbe aver salvaguardato il paese da catastrofi maggiori, dall'altro è necessario tuttavia considerare che tali elementi possono divenire un freno alla ripresa dell'economia. Una bassa propensione al rischio sul mercato del credito da parte delle banche potrebbe rallentare il necessario flusso di liquidità indispensabile alle imprese nella fase di ripresa. Tale elemento rischia di divenire ancor più critico a causa di due fattori ulteriori: da un lato occorre considerare che le imprese italiane competono su mercati dove l'accesso al credito risulta mediamente più elevato e, dall'altro, l'elevata incidenza nel tessuto produttivo nazionale di piccole imprese, portatrici di minori garanzie al credito e di maggiore esposizione, rischia di rallentare il volano della ripresa degli investimenti. A tale proposito, nel valutare l'impatto della crisi sull'economia italiana, occorre far menzione delle caratteristiche strutturali del sistema produttivo, in termini di dimensione, volume di fatturato, quota di *export*, settore economico di appartenenza e localizzazione in un territorio poco omogeneo per dotazione di infrastrutture e vicinanza ai mercati di sbocco. I dati di struttura rilevano che su 4,3 milioni di imprese, iscritte all'anagrafe nel 2006, 4,1 milioni, circa il 95%, occupano meno di 10 addetti, producono quasi il 34% del valore aggiunto nazionale e assorbono circa il 47% del totale degli addetti. Se ne lamenta la scarsa capitalizzazione e dotazione di patrimonio, e la conseguente difficoltà, come accennato, ad avere accesso al credito e a costi contenuti. Va aggiunto che l'Italia presenta una quota di industria manifatturiera più elevata rispetto alla media UEM, paragonabile ai livelli tedeschi. Inoltre il forte dualismo territoriale pone le regioni del Nord in posizione più vantaggiosa rispetto alla media comunitaria in relazione a numerosi indicatori del mercato (tassi di specializzazione produttiva, di disoccupazione e occupazione), mentre vede fortemente penalizzate le regioni del Mezzogiorno. In un simile contesto occorre fare molta attenzione nel trattamento dei valori medi, che rischiano di essere poco rappresentativi della realtà nazionale e nascondono situazioni di eccellenza nel Nord e sacche di forte criticità nelle regioni del Mezzogiorno.

Per molte imprese la stretta creditizia si è tradotta in un peggioramento delle tradizionali difficoltà ad aver accesso al credito, anche per le conseguenze della chiusura del rubinetto alle grandi imprese che, ritardando i pagamenti ai fornitori e revocando dilazioni di pagamento concesse alla clientela, hanno ribaltato le proprie difficoltà sui contraenti deboli facendo saltare l'intero sistema dei pagamenti, delle forniture e dei salari.

Tendenze strutturali di fondo e capitale umano

L'analisi degli effetti della crisi finanziaria sull'economia reale e sul mercato del lavoro non può prescindere, come accennato, dall'esame di alcune tendenze di fondo che hanno influenzato in modo determinante la *performance* dei sistemi economici avanzati negli ultimi venti anni. Tra queste il cambiamento tecnologico, il processo di globalizzazione e le riforme del mercato del lavoro e del mercato dei beni e servizi. Queste tendenze hanno contribuito a modificare in misura sensibile la struttura e la dinamica del mercato del lavoro in modo tale che l'impatto della crisi finanziaria ed economica ha prodotto effetti fortemente condizionati da tali cambiamenti.

Il *nuovo paradigma tecnologico*. La rivoluzione tecnologica, avviata con le innovazioni nel settore della microelettronica e proseguita con lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e del-

la comunicazione, costituisce uno dei mutamenti più importanti che hanno investito i sistemi produttivi più avanzati negli ultimi decenni. Il nuovo paradigma tecnologico, che emerge sin dalla fine degli anni '70, si basa principalmente su tre caratteristiche: a) l'accelerazione del tasso di cambiamento tecnologico incorporato nei beni di investimento, che genera una sostanziale diminuzione del prezzo relativo dei beni di capitale rispetto ai beni di consumo, il cosiddetto *capital-embodied technical change*; b) la natura pervasiva e generale della nuova ondata di tecnologie che diviene progressivamente utilizzabile nel corso dell'intero processo produttivo, le cosiddette *general purpose technologies*; c) la complementarità tra nuove tecnologie e lavoro qualificato, ovvero tra innovazione e lavoratori con elevato capitale umano in termini di istruzione formale e qualifiche professionali, il cosiddetto *skill-biased technical change*.

La diffusione delle tecnologie dell'informazione ha reso più conveniente allentare i vincoli nella struttura gerarchica all'interno delle imprese, favorendo una riorganizzazione orizzontale del processo di produzione. Ai lavoratori viene richiesto di svolgere mansioni sempre meno routinarie e specializzate: in tal modo acquista rilevanza il ruolo del capitale umano di natura "generale", che viene valorizzato nell'ambito di *team* di lavoro e di un'organizzazione della produzione più orizzontale. Una robusta evidenza empirica dimostra da più parti la complementarità tra le nuove tecnologie, incorporate nei nuovi beni-capitale, la riorganizzazione del processo produttivo e il capitale umano "generale" dei lavoratori⁸.

Le caratteristiche delle nuove tecnologie da un lato, e i processi di riorganizzazione della produzione a cui si accompagnano dall'altro, hanno favorito perciò, nella maggior parte dei paesi sviluppati, una sostanziale crescita della domanda relativa di lavoro qualificato da parte delle imprese. La crescita della domanda di lavoro qualificato è stata tale da compensare l'aumento costante dell'offerta di lavoro qualificato legato al secolare processo di scolarizzazione della forza lavoro. Si è assistito ad un generale aumento del livello di istruzione medio degli occupati e ad un incremento della disuguaglianza salariale tra lavoratori qualificati e lavoratori meno qualificati.

Fino alla metà degli anni '90 l'aumento dei rendimenti del capitale umano, espressi in termini di prospettive occupazionali e di livelli salariali, è stato un fenomeno che ha interessato prevalentemente gli Stati Uniti e i paesi anglosassoni⁹. In seguito, l'aumento dei rendimenti del capitale umano ha riguardato sempre più diffusamente anche l'Europa. A partire dagli anni '90, nei paesi europei come in quelli anglosassoni, si è assistito, da un lato, ad un aumento relativo dell'occupazione nelle professioni altamente qualificate, nelle quali vengono svolte mansioni di natura tipicamente analitica e interattiva e, dall'altro, ad una parallela diminuzione dell'occupazione nelle professioni legate a mansioni lavorative ripetitive e in qualche modo codificate. Tale processo di polarizzazione del mercato del lavoro ha condotto verso un progressivo miglioramento delle prospettive occupazionali e reddituali di coloro che investono in capitale umano "generale" rispetto a coloro che investono in capitale umano "specifico".

La *globalizzazione*. Il processo di integrazione economica internazionale, indicato con il termine "globalizzazione" rappresenta un'ulteriore tendenza esogena che ha investito con intensità crescente il sistema produttivo e il mercato del lavoro dei paesi industrializzati. In particolare il recente ingresso nel sistema del commercio internazionale di paesi come Cina, India e le economie ex-comuniste, dotati di ampia forza lavoro ma di limitato *stock* di capitale e tecnologie, ha alterato profondamente le posizioni relative in termini di competitività tra paesi sviluppati e meno sviluppati.

⁸ Cfr. inoltre E. Caroli, J. Van Reenen, *Skill-biased Organizational Change? Evidence from a panel of British and French Establishments*, "Quarterly Journal of Economics", 116 (2001), n. 4, pp. 1449-1492; S. Machin, J. Van Reenen, *Technology and Changes in Skill Structure: Evidence from Seven Oecd Countries*, "Quarterly Journal of Economics", 113 (1998), n. 4, pp. 1215-1244.

⁹ D. Autor, L. Katz, *Changes in the Wage Structure and Earning Inequality*, in *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, 1999.

Sui mercati internazionali i paesi avanzati presentano generalmente un vantaggio maggiore nelle produzioni di beni ad elevata intensità di tecnologia e di capitale umano qualificato rispetto a paesi con un minore livello di sviluppo. Ciò dovrebbe determinare più elevate potenzialità di crescita per le imprese operanti in settori a maggiore intensità di capitale e di lavoro qualificato e, al tempo stesso, un aumento della pressione concorrenziale e del rischio di espulsione dal mercato per le imprese specializzate in produzioni caratterizzate da minore contenuto di innovazione tecnologica e maggiore intensità di lavoro poco qualificato. Negli Stati Uniti la penetrazione di importazioni proveniente da paesi a basso costo del lavoro si è accompagnata ad una ricomposizione della struttura produttiva a favore di quei settori a maggiore intensità di capitale e di lavoro qualificato¹⁰. La riduzione delle barriere agli scambi commerciali, elemento cruciale del processo di globalizzazione, tende inoltre a modificare anche la struttura produttiva all'interno di ciascun settore: le imprese più innovative ed efficienti guadagnano quote di mercato rispetto a quelle meno efficienti, che tendono ad essere espulse dal mercato dalla pressione competitiva internazionale. L'effetto combinato della riallocazione settoriale delle attività produttive e della selezione delle imprese operata dalla pressione competitiva favorisce, in ultima analisi, un generale incremento dell'efficienza allocativa e della produttività media per il sistema economico.

Il processo di globalizzazione ha quindi progressivamente alterato l'equilibrio tra domanda e offerta sui mercati del lavoro nazionali, generando una spinta verso l'aumento delle opportunità di occupazione per i lavoratori qualificati nei settori ad alta intensità tecnologica e, parallelamente, un incremento delle disuguaglianze salariali tra lavoratori qualificati e lavoratori meno qualificati. I lavoratori poco qualificati occupati nei settori tradizionali dei paesi avanzati infatti soffrono della competizione nelle produzioni che impiegano competenze professionali poco qualificate e di bassa tecnologia che provengono dai paesi meno sviluppati. Su questo punto, tuttavia, l'evidenza empirica è controversa e molto differenziata tra i diversi paesi, dipendendo fondamentalmente dal grado di apertura al commercio internazionale, alle strategie di *outsourcing* della produzione, alla struttura relativa dell'occupazione in termini di capitale umano e alla tecnologia impiegata nei processi di produzione¹¹.

L'impatto della globalizzazione sulla *performance* del mercato del lavoro dipende in modo rilevante anche dalla tipologia delle istituzioni che regolano la negoziazione salariale e dalla natura delle relazioni industriali. In particolare, l'aggiustamento del mercato del lavoro in seguito all'apertura degli scambi internazionali si realizza prevalentemente attraverso la variazione relativa dei salari e dei prezzi dei fattori produttivi quando le istituzioni sono sufficientemente "flessibili", come avviene negli Stati Uniti e nei paesi anglosassoni. Al contrario, l'aggiustamento del mercato del lavoro avviene tipicamente attraverso la variazione relativa dei tassi di occupazione e disoccupazione tra lavoratori qualificati e meno qualificati quando le istituzioni sono "rigide", come accade tipicamente nei paesi europei¹². In altre parole la rigidità del mercato del lavoro nei paesi europei avrebbe concentrato l'impatto della globalizzazione sull'aumento della disoccupazione soprattutto per i lavoratori meno qualificati, mentre nei paesi anglosassoni la flessibilità delle istituzioni avrebbe filtrato l'impatto della globalizzazione in prevalenza sull'aumento della disuguaglianza salariale tra lavoratori qualificati e lavoratori meno qualificati. Occorre rilevare che il quadro presentato tende ad essere sfumato dall'incidenza del lavoro immigrato, che in qualche modo ha abbassato il salario esattamente come nei mercati non rigidi di tipo anglo-

¹⁰ A. B. Bernard, J. Bradford Jensen, P. K. Scott, *Importers, Exporters and Multinationals: a Portrait of Firms in the U.S. that Trade Goods*, NBER, working papers 11404, 2005.

¹¹ D. Acemoglu, *Cross Country Inequality Trends*, "The Economic Journal", 113 (2003), n. 485, pp. F121-F149.

¹² P. Krugman, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Milano, Garzanti, 2009.

sassone, non sempre creando un effetto spiazzamento sull'occupazione dei lavoratori nativi e mantenendo elevati i livelli di occupazione per i lavoratori non qualificati.

Nello specifico la globalizzazione sembra esercitare un impatto analogo a quello esercitato dal cambiamento tecnologico *skill-biased* in quasi tutti paesi industrializzati: favorisce i posti di lavoro che richiedono elevate qualifiche professionali e premiano le opportunità occupazionali e salariali dei lavoratori in possesso di capitale umano "generale" rispetto ai lavoratori in possesso di capitale umano "specifico". La disponibilità di competenze professionali "generali" infatti permette ai lavoratori di ridurre il rischio di disoccupazione, quando le pressioni competitive del mercato internazionale diminuiscono le prospettive di crescita e di opportunità occupazionali in alcuni settori e le aumentano in altri. Inoltre la struttura dei vantaggi comparati che emerge dalla globalizzazione favorisce, nei paesi sviluppati, i settori che utilizzano le nuove tecnologie, che tipicamente richiedono l'utilizzo di lavoratori con elevati livelli di competenze "generali", garantite da un elevato livello di istruzione. Parimenti, le pressioni derivanti dal processo di globalizzazione sembrano penalizzare quei processi produttivi che, utilizzando tecnologie mature, tipicamente non richiedono un elevato contenuto di capitale umano "generale".

Le istituzioni quindi possono svolgere un ruolo nell'amplificare e attenuare queste tendenze che, tuttavia, investono nella loro pervasività l'insieme dei sistemi economici.

La deregolamentazione. Il livello e il profilo della regolamentazione dei mercati del lavoro assume quindi un ruolo cruciale per dar conto dell'impatto della crisi economica sulle economie nazionali. Una tendenza di fondo che ha investito molti paesi industrializzati negli ultimi decenni attiene al processo di riforma degli assetti regolamentativi e istituzionali del mercato del lavoro ma anche del mercato dei beni e servizi. Le politiche di deregolamentazione hanno interessato soprattutto i paesi europei sotto la spinta esercitata dalle esigenze di compatibilità finanziaria associata al processo di integrazione monetaria e della riduzione del problema dell'alta disoccupazione che si era generata a partire dagli anni '80.

Le riforme di liberalizzazione e privatizzazione del mercato dei beni e dei servizi hanno riguardato in particolare alcuni settori dei servizi di pubblica utilità e altri settori relativamente intensivi nell'utilizzo delle nuove tecnologie, controllati in precedenza dallo Stato o di proprietà pubblica. In proposito, sembra esistere una relazione tra tale processo di deregolamentazione e la crescita di produttività che si realizza attraverso una più efficiente allocazione delle risorse produttive tra industrie relativamente intensive di TIC e le strategie delle imprese più efficienti che fronteggiano le accresciute pressioni concorrenziali del mercato innovando la tecnologia e l'organizzazione del processo di produzione. In questa prospettiva la deregolamentazione e la riduzione delle barriere in alcuni mercati dei beni e servizi avrebbe favorito la crescita dei salari e dell'occupazione dei lavoratori qualificati e l'accumulazione del capitale umano complementare alle nuove tecnologie.

L'impatto totale sull'occupazione appare più controverso. Da una parte la privatizzazione di settori e imprese controllate dalle autorità pubbliche può alterare le scelte dei *manager* a favore di obiettivi di profittabilità e massimizzazione del rendimento del capitale e a danno degli obiettivi di stabilità occupazionale e coesione sociale. In questo caso si può generare una riduzione dell'occupazione e della quota dei redditi che affluisce al fattore lavoro nei settori interessati dai processi di liberalizzazione e di privatizzazione. D'altra parte tali processi possono avere un impatto positivo sull'occupazione soprattutto quando l'aumento della pressione concorrenziale e la riduzione di rendite oligopolistiche favoriscono l'ampliamento del mercato e incentivano l'innovazione tecnologica delle imprese più efficienti.

Le riforme dell'assetto istituzionale del mercato del lavoro hanno riguardato la deregolamentazione al margine dei regimi di protezione dell'impiego e, in misura minore, la decentralizzazione della contrattazione salariale. In particolare, nella quasi totalità dei paesi europei si è assistito,

a partire dall'inizio degli anni '90, ad una progressiva diffusione dei contratti di lavoro a termine a cui sono associati costi di licenziamento nulli o comunque ridotti rispetto a quelli gravanti sui contratti di lavoro a tempo indeterminato. L'allentamento dei vincoli normativi sull'utilizzo dei contratti a breve termine rispondeva alle esigenze di diminuire i costi di aggiustamento del fattore lavoro a fronte del processo di competizione internazionale e ridurre la durata della disoccupazione che affliggeva in particolare le coorti più giovani dei lavoratori in molti paesi europei negli anni '90. Numerose evidenze empiriche, prodotte nella maggior parte dei paesi industrializzati, hanno dimostrato una robusta correlazione tra la diffusione dei contratti di lavoro a termine da un lato e la riduzione della disoccupazione e l'aumento dell'occupazione dall'altro¹³.

Il processo di riforme al margine del mercato del lavoro ha alterato non solo i livelli di occupazione e disoccupazione ma anche la loro composizione. Nello specifico, si è progressivamente affermata una struttura dualistica del mercato del lavoro. Da una parte i lavoratori occupati con contratto a tempo permanente, con elevata esperienza lavorativa, buone prospettive di avanzamento professionale e di crescita salariale, i cosiddetti *insiders*. Dall'altra i lavoratori assunti con contratto a tempo determinato, relativamente giovani con poca esperienza lavorativa, ridotte prospettive di crescita salariale e professionale, i cosiddetti *outsiders*.

In questa prospettiva, le riforme al margine del mercato del lavoro possono interagire con il cambiamento tecnologico e la globalizzazione nel favorire la tendenza verso la polarizzazione della struttura dell'occupazione. In particolare, il rischio di perdere il posto di lavoro che si accompagna ai contratti flessibili può scoraggiare comportamenti cooperativi nel processo di produzione, disincentivando gli investimenti nel capitale umano da parte delle imprese e lo sforzo produttivo dei lavoratori. Nella fattispecie è possibile che la diffusione dei contratti a termine abbia un effetto negativo sulle capacità innovative e sulla produttività soprattutto nei settori manifatturieri che utilizzano tecnologie mature complementari all'investimento in capitale umano "specifico" di tipo informale e più legato all'apprendimento sul lavoro. Le riforme al margine, quindi, possono nel tempo generare degli effetti negativi sulla qualità media dei posti di lavoro, sulla crescita della produttività totale dei fattori e sulla disuguaglianza salariale, nella misura in cui aumenta l'incidenza dei lavoratori con contratto a tempo determinato sullo *stock* dell'occupazione; tali effetti sono parimenti legati alla quota di giovani relativamente istruiti che entra nel mercato del lavoro con forme contrattuali flessibili, aumentando progressivamente la durata media della transizione occupazionale tra contratti a breve termine e contratti permanenti.

Si è visto, in conclusione, che le tendenze di fondo - cambiamento tecnologico, globalizzazione e deregolamentazione - che hanno investito i paesi industrializzati si sono accompagnate ad alcune dinamiche fondamentali del mercato del lavoro. Tra queste ne sono state enfatizzate due in particolare: a) la crescente importanza del capitale umano "generale" rispetto al capitale umano "specifico" nelle prospettive occupazionali e reddituali dei lavoratori; b) l'evoluzione sempre più polarizzata della struttura dell'occupazione e dei salari.

In altre parole sembra emergere nel contesto dei grandi cambiamenti strutturali delineati finora un ruolo sempre più rilevante giocato dal capitale umano di natura generale nel favorire, da una parte, la produttività e la competitività delle imprese e nel migliorare, dall'altra, le prospettive occupazionali e reddituali dei lavoratori. La crescente importanza del capitale umano "generale" e degli investimenti in istruzione si riflette, così, nell'aumento della disuguaglianza dei salari e nella tendenza verso la polarizzazione della struttura dell'occupazione che favorisce sempre più i lavoratori con livelli di istruzione più elevati rispetto ai lavoratori meno qualificati nella gran parte dei paesi industrializzati.

¹³ Nickell e Nunziata, 2002.

Tali aspetti hanno concorso in misura sensibile nel determinare gli effetti della crisi finanziaria sul mercato del lavoro italiano, congiuntamente alle peculiarità strutturali del sistema economico e produttivo del nostro Paese.

Mercato del lavoro e capitale umano in Italia tra tendenze strutturali e crisi finanziaria

L'analisi della crisi finanziaria sottolinea che la stretta creditizia non è neutrale rispetto alla struttura del sistema delle imprese. D'altra parte sia le tendenze strutturali di fondo sia gli effetti della crisi economica e finanziaria interagiscono con le dinamiche dei diversi sistemi economici, determinando un'evoluzione del mercato del lavoro che presenta peculiarità specifiche in ciascun paese.

L'analisi dell'impatto della crisi economica nel nostro Paese deve quindi procedere considerando alcuni aspetti peculiari del sistema produttivo italiano allo scopo di poter correttamente formulare un'ipotesi sulla direzione che avrà la crisi sull'occupazione e sul mercato del lavoro, oltre a quanto già osservato finora.

L'economia del nostro Paese si è caratterizzata nel corso dell'ultimo ventennio per alcune debolezze di fondo, emerse progressivamente con l'aumento della competizione internazionale legata al processo di globalizzazione, riassumibili, in estrema sintesi, nel più basso tasso di crescita, in un certo rallentamento della dinamica della produttività del lavoro e della produttività totale dei fattori e nella perdita di competitività del sistema delle imprese che si è verificata a partire dalla metà degli anni novanta.

Il tasso medio annuo di crescita del valore aggiunto è stato circa il 2% nella seconda metà degli anni novanta; dall'inizio del decennio fino ad oggi il livello del tasso di crescita si è sostanzialmente dimezzato, attestandosi su un valore medio di poco superiore all'1% annuo. In questo periodo il rallentamento della crescita è stato meno accentuato nel settore dei servizi rispetto al settore industriale, in cui si è assistito ad un sostanziale ristagno dell'attività produttiva, misurata dal valore aggiunto. È interessante notare che l'indebolimento generale del settore manifatturiero riguarda soprattutto le produzioni tradizionali (mobili, tessile, abbigliamento, ecc.) dove si impiegano tecnologie mature e dove l'Italia gode di una posizione di vantaggio relativo sui mercati internazionali. In questo quadro generale si è assistito ad un rallentamento della produttività del lavoro nel settore privato che è rimasta sostanzialmente stazionaria dall'inizio del decennio, dopo essere cresciuta ad un tasso medio annuo poco superiore all'1% nella seconda metà degli anni novanta. Anche la produttività totale dei fattori ha subito una seria contrazione tra la seconda metà degli anni novanta (0,4%) e la prima metà del decennio in corso (-0,5%). Occorre ricordare ancora una volta che il quadro esposto risente del forte dualismo territoriale del nostro Paese e che i valori medi riflettono una realtà particolarmente polarizzata tra Centro-Nord e Mezzogiorno.

La debolezza strutturale del sistema produttivo e della competitività delle imprese si riflette nell'andamento delle esportazioni dei prodotti italiani sui mercati internazionali. Dalla metà degli anni novanta infatti la quota delle esportazioni italiane sul mercato mondiale, valutata a prezzi correnti, ha mostrato un calo pari al 23%. La perdita di competitività ha riguardato soprattutto il settore manifatturiero, sebbene anche il settore dei servizi, in particolare i viaggi internazionali - la componente più rilevante delle esportazioni di servizi, abbia manifestato segnali di debolezza crescente negli ultimi dieci anni. Tra i motivi principali del rallentamento della crescita delle esportazioni e della limitata capacità competitiva del sistema produttivo italiano vanno annoverate la specializzazione settoriale italiana in prodotti tradizionali e la scarsa incidenza delle produzioni intensive nell'utilizzo delle nuove tecnologie. Ciò espone le imprese italiane alle pressioni competitive esercitate dai paesi emergenti a basso costo del lavoro, che sono più intense proprio in quei settori che operano con tecnologie mature e che impiegano lavoro poco qualificato.

Nonostante il rallentamento della crescita economica e la perdita di quote di mercato internazionale, si segnala un consistente aumento dell'occupazione a partire dalla seconda metà degli anni novanta, dovuta anche alle norme introdotte dalle riforme Treu e Biagi. Ciò è accaduto in presenza di un contestuale aumento dell'offerta di lavoro, grazie all'incremento dei tassi di attività e della partecipazione femminile, nonché dei crescenti flussi migratori registrati nel periodo. Ne è seguita una riduzione del tasso di disoccupazione e, in particolare, della durata della disoccupazione giovanile.

Lo scenario descritto va inoltre contestualizzato alla luce della specifica caratterizzazione che l'economia italiana ha assunto rispetto alle tendenze di fondo che hanno investito i paesi industrializzati negli ultimi venti anni.

Per quanto riguarda innanzitutto il nuovo paradigma tecnologico, le statistiche disponibili sono concordi nell'indicare il ritardo delle imprese italiane negli investimenti innovativi e nell'adozione di nuove tecnologie. Secondo i dati forniti dall'OCSE in Italia la spesa in ricerca e sviluppo nel 2006 era pari all'1,4% del PIL, a fronte di un valore pari al 2,11% in Francia, del 2,53% in Germania e del 2,62% negli Stati Uniti. In Italia la quota del settore privato sul totale della spesa in ricerca sviluppo è di poco inferiore alla metà (47%), mentre negli altri paesi la quota attribuibile al settore privato risulta ampiamente maggioritaria: il 63,5% in Francia, il 70% in Germania e il 70,2% negli Stati Uniti. Anche l'adozione delle tecnologie legate all'informatizzazione e alla comunicazione è stata, nelle imprese manifatturiere italiane, a lungo ritardata rispetto a quanto accaduto nelle imprese manifatturiere in Europa e negli Stati Uniti nel corso degli anni novanta. Sebbene questo ritardo sia stato in parte colmato negli anni recenti, almeno per ciò che riguarda le tecnologie informatiche di base, l'Italia continua a soffrire di un *gap* rilevante nell'utilizzo di tecnologie e servizi avanzati specie nelle regioni del Mezzogiorno che influiscono sui valori medi nazionali nascondendo un quadro più positivo del Centro-Nord. I valori medi nazionali sono inoltre determinati da un effetto di composizione del tessuto produttivo italiano, che registra una elevata quota di piccole imprese, dove il tipo di innovazione è diverso da quelle grandi, in particolare di tipo incrementale e non radicale. Inoltre il tipo di innovazione per il sistema di contabilità e fiscalità italiana non compare in apposite voci di bilancio, ma è compreso nella voce di costo della produzione, e dunque rischia di risultare sottostimato.

Le ragioni principali della limitata capacità di ricerca e innovazione delle imprese italiane sono note: da una parte ci sono gli ostacoli legati alla specializzazione settoriale sbilanciata verso produzioni tradizionali a limitato utilizzo di nuove tecnologie e alla dimensione medio-piccola delle imprese italiane; dall'altra vi è un problema di capitale umano qualificato in possesso di competenze tecniche complementari all'utilizzo delle nuove tecnologie. Secondo l'ISTAT il 45% delle imprese italiane interessate ad assumere personale specializzato in nuove tecnologie nel 2006 ha incontrato delle difficoltà nel ricoprire posti vacanti.

Per ciò che riguarda la globalizzazione, si è accennato al fatto che le quote di mercato perse dalle imprese esportatrici italiane a partire dagli anni novanta sono state superiori a quelle registrate in media dagli altri paesi industrializzati. I motivi della perdita di competitività internazionale sono analoghi a quelli che spiegano la scarsa capacità innovativa del nostro sistema economico: specializzazione in prodotti tradizionali con uso intensivo di lavoro poco qualificato e di tecnologie mature e dimensione medio-piccola delle imprese, che tendono generalmente a competere sul costo del lavoro piuttosto che sull'innovazione e sull'investimento in capitale umano. L'apprezzamento dell'euro e il peggioramento delle ragioni di cambio sembrano invece aver giocato un ruolo minore, dal momento che oltre il 75% delle imprese esportatrici italiane vende parte dei propri prodotti nel mercato UE, realizzando il 60% circa del totale delle esportazioni. Pur avendo un ruolo marginale nei flussi di scambio intra-UE, alcuni aspetti legati al cambio monetario internazionale hanno avuto una certa rilevanza nel calo del-

le esportazioni: il fatto che la moneta cinese sia stata forzatamente svalutata rispetto all'euro, ha reso le merci cinesi più competitive agli occhi degli acquirenti europei, spiazzando le esportazioni italiane verso questi paesi. In tal modo le dinamiche legate al cambio mantengono un certo ruolo da non sottovalutare nello spiegare i livelli e gli andamenti degli scambi commerciali interni all'Unione europea.

A partire dagli anni novanta si è assistito anche in Italia ad un vasto processo di riforme istituzionali che hanno coinvolto soprattutto il funzionamento del mercato del lavoro. Le innovazioni normative hanno interessato la spinta verso la decentralizzazione della contrattazione collettiva dei salari e la liberalizzazione nell'utilizzo dei contratti di lavoro a tempo determinato per le nuove assunzioni.

La riduzione del costo del lavoro seguita alle politiche di moderazione salariale e l'aumento della flessibilità ha favorito, come accennato in precedenza, la crescita dell'occupazione totale (+15%) e una robusta riduzione della disoccupazione tra il 1997 e il 2007.

Nel 2007 il numero di occupati a termine era pari al 13,2% del totale dei lavoratori dipendenti mentre la durata media di trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato si è allungata progressivamente nel periodo considerato. Nonostante questo valore sia sostanzialmente in linea con la media europea, vanno sottolineati alcuni elementi di criticità specifici della realtà italiana.

In primo luogo l'aumento delle posizioni lavorative non standard tra i dipendenti si colloca in un contesto produttivo in cui la quota di lavoro autonomo ha un peso rilevante; nel 2007 la quota di lavoro autonomo in Italia era pari al 26,1% rispetto ad un livello inferiore al 10% rilevato nella maggior parte dei paesi industrializzati. L'elevata incidenza del lavoro autonomo insieme al continuo aumento delle posizioni lavorative atipiche, implica che la quota di lavoro dipendente con contratto a tempo indeterminato è inferiore ai due terzi dell'occupazione totale. In secondo luogo l'aumento della flessibilità si è concentrata nelle classi di età più giovani e mediamente più istruite che entrano nel mercato del lavoro. La perdita di potere contrattuale di questa categoria di lavoratori contribuisce a spiegare la diminuzione dei salari di ingresso che si è registrata nella seconda metà degli anni novanta rispetto alle generazioni precedenti, diminuzione peraltro già avviata nei primi anni del decennio in seguito alle misure di moderazione salariale seguite al protocollo del luglio '93. Inoltre nella realtà produttiva italiana, caratterizzata da una specializzazione in produzioni tradizionali, limitata capacità innovativa e dimensioni medio piccole delle imprese, l'assunzione in contratti a tempo determinato tende a comprimere le prospettive di avanzamento professionale, diminuisce gli incentivi ad investire in capitale umano e, in ultima analisi, contribuisce a ridurre la produttività del lavoro. In altre parole, l'aumento sempre più consistente della quota di lavoratori a tempo determinato ha generato una struttura dualistica del mercato del lavoro e si è accompagnata ad un declino della crescita della produttività del lavoro. Il calo della produttività del lavoro appare tuttavia un evento atteso, dal momento che l'aumento dell'occupazione, dovuto alle riforme del mercato del lavoro, e la moderazione salariale registrata fino al 2003, hanno alterato la composizione dei fattori a svantaggio del capitale.

Nel contesto nazionale finora delineato assumono particolare rilevanza alcuni elementi legati alla remuneratività dell'investimento in capitale umano e al ruolo della formazione professionale. In particolare si focalizza l'attenzione su tre aspetti: l'evoluzione dei rendimenti dell'investimento in istruzione da parte degli individui; la dinamica della disuguaglianza dei salari e della struttura dell'occupazione; il peso relativo dell'istruzione e della formazione professionale nel posto di lavoro, ovvero dell'importanza del capitale umano "generale" rispetto al capitale umano "specifico".

Il primo aspetto da sottolineare è la diminuzione nel tempo dei rendimenti dell'investimento in istruzione da parte degli individui, sia che tali rendimenti siano misurati in termini di op-

portunità occupazionali che di livelli e prospettive reddituali. Per quanto riguarda i redditi da lavoro, si è assistito ad una progressiva riduzione dei salari percepiti dai lavoratori più istruiti rispetto ai salari di coloro che presentano un più basso livello di istruzione. Il fenomeno osservato contraddice il paradigma esposto in precedenza secondo cui ad un incremento del livello di tecnologia introdotto nel sistema produttivo corrisponde un aumento della polarizzazione salariale tra lavoratori qualificati e lavoratori non qualificati. Nel settore privato, ad esempio, il premio salariale associato al conseguimento di un titolo di laurea è diminuito di quasi il 27% tra il 1993 e il 2004 rispetto al salario percepito da chi possiede al massimo una licenza di scuola elementare; il premio salariale di un diploma di scuola media superiore è diminuito in misura ancora più rilevante nello stesso periodo di tempo (-40%). Il quadro generale non viene modificato sensibilmente se si considerano le diverse tipologie dei titoli di laurea: sebbene i premi salariali associati alle lauree in materie scientifiche non si riducono significativamente, per quanto riguarda i rendimenti delle altre discipline (lauree in materie umanistiche e professionali) si assiste ad una diminuzione di circa il 30% nello stesso periodo di tempo. Va detto che la riforma dei percorsi universitari, varata nel 1999 con l'introduzione delle lauree triennali, può aver generato effetti di selezione, aumentando il numero di soggetti che accedono agli studi universitari e modificando progressivamente la composizione dei laureati, in termini di caratteristiche non osservabili ma verosimilmente correlate a minori opportunità lavorative e retributive rispetto al passato.

La perdita relativa di opportunità reddituale per i lavoratori qualificati non è stata poi compensata da un aumento relativo delle loro opportunità occupazionali. Utilizzando i dati dell'ISTAT presenti nell'indagine sull'inserimento professionale dei laureati, condotta nel 2004 dopo tre anni dal conseguimento della laurea, e perciò non ancora in grado di cogliere l'impatto della riforma dei percorsi universitari del 1999 e gli effetti di selezione endogena cui s'è accennato, si osserva un peggioramento delle prospettive occupazionali sia in termini assoluti sia in termini comparativi rispetto al totale dell'occupazione. Dopo tre anni dal conseguimento del diploma di laurea, la proporzione di laureati inattivi o disoccupati è cresciuta da circa il 27% nel 1998 a circa il 33% nel 2004, mentre la proporzione di laureati con un contratto a tempo indeterminato è diminuita da circa il 50% nel 1998 a poco più di un terzo nel 2004. Considerando tali evidenze alla luce dell'evoluzione dell'occupazione e della disoccupazione nel medesimo periodo - tra il 1998 e il 2004 l'occupazione è cresciuta di circa 4,5 punti percentuali, mentre la disoccupazione è diminuita di oltre 3 punti percentuali - si evidenzia lo scollamento tra la *performance* positiva del mercato del lavoro nel suo complesso e il peggioramento relativo della situazione dei laureati.

Anche in questo caso, l'analisi separata per le diverse tipologie di laurea non altera significativamente il quadro complessivo: le opportunità di trovare un'occupazione non variano sostanzialmente nel tempo in funzione del tipo di laurea conseguito. Le lauree tecniche e scientifiche rimangono quelle in grado di assicurare migliori prospettive occupazionali, mentre si assiste ad una certa tendenza verso il miglioramento delle *performance* occupazionali dei lavoratori specializzati in materie umanistiche. Le lauree in materie tecniche e scientifiche garantiscono in generale maggiori probabilità di essere occupati e di ottenere un contratto a tempo indeterminato; tuttavia si osserva un aumento della probabilità relativa di ottenere un contratto di lavoro a tempo determinato per chi possiede un titolo di laurea in materie umanistiche senza che sia diminuita la loro probabilità di trovare un contratto a tempo indeterminato¹⁴.

¹⁴ Nel contesto del mercato del lavoro italiano, i risultati relativi ai laureati in materie tecniche e scientifiche possono essere interpretati con una spiegazione che chiama in causa la scarsità relativa di domanda e offerta di lavoro qualificato. I laureati in materie scientifiche mantengono nel tempo una migliore *performance* occupazionale dal momento

Un secondo aspetto riguarda la diminuzione delle disuguaglianze salariali e la parallela tendenza verso la polarizzazione della struttura dell'occupazione. Numerosi studi condotti su dati Banca d'Italia mostrano una certa diminuzione della disuguaglianza salariale tra i dipendenti del settore privato negli ultimi quindici anni, in particolare i dati evidenziano una diminuzione della disuguaglianza salariale in misura superiore al 10% tra il 1993 e il 2006.

La polarizzazione della struttura occupazionale invece emerge da ulteriori studi condotti sui diversi paesi europei durante il periodo compreso tra il 1993 e il 2006¹⁵: le analisi evidenziano che vi è stato anche in Italia un significativo aumento della quota relativa di occupazione nei posti di lavoro che richiedono più elevate qualifiche professionali e una diminuzione relativa della quota di occupazione in quei posti di lavoro in cui le qualifiche professionali richieste sono di livello medio-basso. I risultati della polarizzazione, d'altra parte, non sono in contrasto con quelli relativi alla diminuzione dei rendimenti dell'istruzione e alla disuguaglianza dei salari. Piuttosto sembrano l'esito di un effetto di composizione associato all'aumento relativo dell'offerta di lavoro qualificato. In altre parole, la quota di occupati nei posti di lavoro che richiedono elevate competenze professionali aumenta perché la domanda relativa di lavoro per questa tipologia di occupazioni assorbe una parte dell'incremento relativo dell'offerta di lavoro qualificato. La possibilità che l'aumento della domanda relativa di lavoratori qualificati non sia sufficiente a compensare la crescita dell'offerta relativa di lavoratori qualificati contribuirebbe quindi a spiegare il motivo per cui la polarizzazione della struttura dell'occupazione non si riflette in Italia in un aumento della disuguaglianza dei salari e dei rendimenti dell'investimento in istruzione. La domanda di *high skilled workers* sembra quindi non crescere in misura sufficiente ad assorbire l'offerta. Un fattore ulteriore, legato alla bassa dinamica salariale dei lavoratori con elevate competenze, va cercato nel *mismatch* tra profili richiesti dalle imprese e quelli offerti dalla forza lavoro in ingresso nell'occupazione.

Il terzo aspetto specifico del mercato del lavoro italiano riguarda il fatto che la debolezza dello *stock* di capitale umano "generale" e la progressiva diminuzione dei rendimenti dell'investimento in istruzione non sono compensati dall'ampiezza della diffusione e/o dall'incremento dei rendimenti della formazione professionale. Alcune evidenze empiriche hanno infatti dimostrato una debole incidenza degli investimenti in formazione nel sistema delle imprese e un basso tasso di partecipazione dei lavoratori ai programmi di formazione professionale.

Le evidenze empiriche infatti dimostrano una debole incidenza degli investimenti in formazione nel sistema delle imprese, non compensato da un adeguato tasso di partecipazione dei lavoratori ai programmi di formazione professionale offerti dai datori di lavoro. I dati della terza rilevazione CVTS di EUROSTAT¹⁶, realizzata in Italia da ISTAT in collaborazione con ISFOL, mostra-

che l'offerta di laureati in tali discipline è relativamente scarsa, o cresce in modo limitato. La disponibilità di competenze scientifiche sul mercato è relativamente scarsa, il che rende relativamente più agevole l'assorbimento di tali competenze, sebbene la domanda di lavoro qualificato non aumenti significativamente nel tempo. Per quanto riguarda l'incremento della *performance* relativa dei laureati in materie umanistiche si può invece far riferimento ad una spiegazione basata sul salario di riserva e sulla disponibilità dei laureati in queste discipline ad accettare lavori temporanei, generalmente associati a salari più bassi, minori prospettive di carriera e basse garanzie di protezione dell'impiego. In questo contesto, le politiche di flessibilità contrattuale avviate a partire dalla metà degli anni '90 hanno favorito l'incontro da domanda e offerta di lavoro per tali competenze.

¹⁵ Vedi al riguardo lo studio comparativo condotto da Goos, Manning e Solomons nel 2009: *Job polarization in Europe*, "America Economic Review", 2009 (99), n. 2, pp. 58-63.

¹⁶ *Indagine sulla formazione del personale nelle imprese*, anno 2005, CVTS3 (*Continuing Vocational Training Survey*). Cfr. ISFOL, *Rapporto ISFOL 2008*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008; Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Rapporto 2008 sulla formazione continua in Italia (IX Rapporto al Parlamento)*, "FOP" 9 (2009), n. 1-2-3; (www.eformazione-continua.it).

no, al riguardo, che nel 2005 il 32% delle imprese italiane aveva organizzato o pagato corsi di formazione per i propri dipendenti, contro una media europea pari al 60%. Né l'esame dell'evoluzione temporale sembra spingere verso una modifica sostanziale di tale scenario: tra il 1999 e il 2005 l'incidenza delle imprese che offrono ai propri dipendenti corsi di formazione (ossia formazione "strutturata") aumenta di soli tre punti percentuali, passando dal 23% al 27%, a fronte di una media europea pari al 49%. Una bassa quota di imprese impegnate nella formazione si accompagna poi ad un ridotto tasso di partecipazione dei lavoratori interni all'azienda. Sotto questo aspetto l'Italia, pur occupando una posizione al di sotto della media europea, recupera qualche posizione: nelle imprese italiane il 29% circa dei dipendenti riceve formazione, contro un valore medio di circa il 33% registrato negli altri paesi europei. Anche per quanto riguarda il tasso di partecipazione ai corsi offerti dai datori di lavoro non si rilevano incrementi significativi nel tempo: nel 1999 il tasso di partecipazione era in Italia di circa il 26%, nel 2005 di circa il 29% mentre in Europa cala rispettivamente dal 40% al 33%. Sarebbe quindi che l'investimento in formazione professionale non sia in grado, da una parte, di sostituire il ruolo svolto dall'istruzione e dallo *stock* di capitale umano "generale" come fattore in grado di stimolare la produttività e la competitività delle imprese e, dall'altra, di favorire un aumento della stabilità dell'impiego e migliorare le prospettive di reddito dei lavoratori. In realtà, per comprendere meglio la situazione, occorre tenere presente che siamo in presenza di un forte sottoinvestimento privato in formazione da parte delle imprese italiane, sintomo di difficoltà presenti nel sistema produttivo. A ciò va aggiunto lo scarso interesse delle imprese per i processi formativi sovvenzionati da risorse pubbliche e il basso impatto ottenuto finora dai Fondi interprofessionali. Anche per tali motivi, la formazione aziendale è quasi completamente autofinanziata dalle imprese e dagli stessi lavoratori. Un dato di grande interesse è costituito dalla repentina crescita della domanda di formazione espressa dagli occupati osservata negli anni recenti. Tale domanda è solo in parte soddisfatta dai datori di lavoro mentre lo è in misura crescente attraverso l'autofinanziamento da parte dei lavoratori stessi. La rilevazione ISFOL INDACO-Lavoratori mostra, al riguardo, che la partecipazione formativa dei dipendenti delle imprese private è passata dal 27% nel 2004 al 39% nel 2008. Se le imprese non soddisfano le esigenze formative manifestate dai propri dipendenti, questi ultimi sono costretti ad autofinanziare la formazione di cui necessitano per mantenere l'impiego e migliorare le prospettive di reddito.

Al di là delle evidenze suggerite dalle analisi statistiche vi sono diversi motivi che contribuiscono a spiegare la debolezza dell'investimento in formazione professionale nel mercato del lavoro in Italia. Vi è innanzitutto un problema relativo al peso delle piccole imprese nella realtà produttiva italiana. È un fatto ormai noto infatti che sia l'incidenza dell'investimento in formazione sia il tasso di partecipazione dei lavoratori sono correlati positivamente con la dimensione d'impresa¹⁷. In secondo luogo, la specializzazione settoriale in produzioni tradizionali e a bassa

¹⁷ Vedi al riguardo il *Rapporto 2008 sulla formazione continua*, cit.; ISTAT, *La formazione del personale nelle imprese italiane. Anno 2005*; ISTAT, *Statistiche in breve*, 28 maggio 2008; MLSPS-UNIONCAMERE, *Rapporto Excelsior 2008*. È utile ricordare in proposito che se si fa riferimento ad imprese di grandi dimensioni, quelle con oltre 250 addetti, alla quota di imprese formatrici supera l'80%, un valore analogo a quello trovato per gli altri paesi europei. Per le imprese di dimensioni più piccole, quelle che impiegano un numero compreso tra i 10 e i 49 addetti, la quota di imprese che offrono formazione è di poco superiore al 20%. Dato l'elevato numero di piccole imprese, è facile comprendere come la bassa propensione alla formazione in Italia possa essere legata alla frammentazione del sistema produttivo. Stesso discorso vale per il tasso di partecipazione dei lavoratori, che risulta essere significativamente più basso nelle piccole imprese. In effetti, secondo i dati cvts3, il tasso di partecipazione tra i lavoratori è pari all'11% nelle imprese che occupano tra i 10 e i 49 addetti, del 23% nelle imprese che occupano un numero compreso tra i 50 e i 249 addetti e del 50% per le imprese con oltre 250 addetti. Negli altri paesi europei queste proporzioni sono pari a circa 21%, il 29% e il 41%, rispettivamente.

intensità di innovazione tecnologica spinge nel favorire soprattutto l'investimento in una formazione professionale non codificata e difficilmente misurabile, del tipo *learning by experience*, piuttosto che l'organizzazione e la codificazione di corsi di formazione nel posto di lavoro. Vanno poi considerati alcuni fattori dal lato dell'offerta di lavoro: tra questi gioca un ruolo importante il basso livello medio di istruzione nella forza lavoro che può frenare l'affermarsi di quei fenomeni di complementarità tra capitale umano "generale" e capitale umano "specifico" nel posto di lavoro. In effetti vi è una robusta evidenza empirica sul fatto che il livello di istruzione è uno dei fattori più rilevanti per spiegare la probabilità di partecipare alla formazione in azienda. Oltre a questo legame individuale, è inoltre possibile che il capitale umano accumulato dalla forza lavoro attraverso l'istruzione generi esternalità di conoscenza nei mercati locali del lavoro che favoriscono ulteriori investimenti in formazione all'interno delle imprese.

Conclusioni

Sulla base delle considerazioni riportate è possibile delineare alcuni tratti dello scenario di medio-lungo periodo, successivo alla crisi economica e finanziaria, al di là delle ricadute congiunturali e di breve periodo. Le tendenze strutturali del mercato del lavoro italiano possono essere accelerate dagli effetti della crisi finanziaria sul sistema produttivo nella misura in cui il *credit crunch* agirà in maniera eterogenea sul tessuto produttivo. L'aumento dell'esposizione debitoria e i vincoli di finanziamento possono avere conseguenze peggiori per le imprese di piccole dimensioni, specializzate in produzioni a basso contenuto tecnologico e con impiego di lavoratori poco qualificati rispetto alle imprese di maggiori dimensioni, più efficienti nell'uso di nuove tecnologie e di lavoratori qualificati. Di qui la possibilità che il processo di "distruzione creatrice" che si accompagna alla crisi economica finanziaria operi una modifica strutturale del tessuto occupazionale, colpendo lavoratori non tutelati o con forme di lavoro non standard, dove è concentrata una quota elevata di occupati giovani con alti livelli di istruzione. Nel nostro Paese la crisi finanziaria rischia, in ultima analisi, di acuire ulteriormente il problema dei bassi livelli di rendimento del capitale umano "generale", legato maggiormente alle scelte di istruzione piuttosto che a percorsi di formazione professionale. Al di là dell'impatto selettivo della crisi sulla base occupazionale occorre considerare che il processo di riallocazione, secondo l'assunto shumpeteriano della distruzione creatrice, favorirà le imprese migliori, anche in relazione alla propensione all'investimento in formazione, di modo che lavoratori oggi disoccupati, a causa dell'eccesso di offerta di competenze elevate, saranno in futuro occupati in queste imprese, o in nuove imprese nate dalla crisi. In base a tale meccanismo pertanto una politica mirata a favorire i processi di *matching* tra domanda ed offerta e di *sorting*, migliori lavoratori nelle migliori imprese, è auspicabile, poichè migliorerebbe, in ultima analisi, la produttività complessiva del sistema.

La crisi economica rende pertanto quanto mai urgente l'attivazione di interventi in grado di fare della formazione un elemento strutturale di politica economica, sia in relazione alle politiche attive del lavoro, finalizzate alla riconversione professionale e all'occupabilità, sia tenendo conto della necessità di incentivare l'investimento in capitale umano da parte delle imprese. È quindi auspicabile che i percorsi d'istruzione e formazione favoriscano l'acquisizione di conoscenze e competenze professionali collegate al sistema economico e produttivo, alle sue dinamiche innovative, allo sviluppo compatibile e di competenze di base che consentono l'apprendimento lungo tutto il corso della vita. Ci si augura che la profondità stessa della crisi, la sua specificità rispetto ad altre che il Paese ha vissuto in precedenza, la gravità dei suoi effetti sul terreno dell'occupazione, rendano più forte la convinzione circa la necessità di un decisivo cambiamento di passo nelle politiche di qualificazione del capitale umano.

Le politiche per la formazione devono d'altro canto tener conto della necessità di ri-orientare l'offerta di formazione in modo da adeguarsi alle previsioni nell'evoluzione dell'occupazione e

dei fabbisogni di competenze in Europa. Dai dati stimati dal CEDEFOP fino al 2020 si ricava uno scenario secondo cui si avrà in futuro un ulteriore sviluppo del settore terziario; una parte importante delle nuove occupazioni, sia aggiuntive che sostitutive, richiederà pertanto conoscenze e competenze nuove.

Tra gli elementi critici del nostro sistema di istruzione e formazione, il ritardo italiano rispetto al contesto europeo è noto ed evidente, soprattutto riguardo alla quota ancora molto consistente di giovani che non conseguono un diploma o una qualifica e nel basso indice di partecipazione alle attività formative in età adulta. Inoltre è auspicabile che i *deficit* di competenze che derivano dalle dispersioni scolastiche e formative siano compensati attraverso un ruolo più incisivo della formazione professionale, lo sviluppo della dimensione educativa e formativa della dimensione del lavoro, la formazione continua e permanente, anche chiamando le imprese ad una più forte assunzione di responsabilità, incentivando adeguatamente il sistema produttivo all'investimento in capitale umano anche al fine di prevenire l'obsolescenza delle competenze dei lavoratori.

In questo quadro, è ragionevole ipotizzare come, in assenza di politiche capaci di aggredire i nodi irrisolti del sistema formativo, in Italia si potrebbe determinare una situazione caratterizzata da carenza di forza lavoro ad alta specializzazione e di profili tecnici e specialistici in molti campi, con una quota di forza lavoro con livelli di qualificazione insufficienti, tali da deprimere la possibilità di sviluppo competitivo del Paese.

La più volte richiamata polarizzazione territoriale che caratterizza il nostro Paese, inoltre, impone un'articolazione complessa delle strategie di politica economica, in grado di attivare strumenti differenti tra le regioni del Centro-Nord e del Mezzogiorno e considerando, nell'attuazione degli obiettivi complessivi della politica o nel disegno della politica stessa, che alcune regioni necessitano di interventi specifici e più direttamente legati ai temi dello sviluppo.

sezione 1
formazione

capitolo 1

Contesto ed evoluzione delle politiche

1.1 Il contesto nazionale e internazionale

L'analisi su crisi economica, capitale umano e mercato del lavoro ha disegnato un contesto in cui la quota relativa di occupazione aumenta nei lavori che richiedono qualifiche professionali elevate e diminuisce in quelli che richiedono qualifiche professionali di livello medio-basso.

Il processo di integrazione economica internazionale, inoltre, genera un vantaggio strategico determinato dalle più elevate potenzialità di crescita per i sistemi economici caratterizzati da maggiore intensità di capitale e di lavoro qualificato e un rischio di espulsione dal mercato globale per le produzioni caratterizzate da minore contenuto di innovazione tecnologica e maggiore intensità di lavoro poco qualificato.

A fronte di queste dinamiche strutturali, secondo i dati dell'*Adult Education Survey*¹ (AES), molti paesi europei, tra cui l'Italia, presentano una situazione particolarmente critica in materia di istruzione e formazione professionale e devono, pertanto, aumentare gli sforzi per garantire a tutti i cittadini l'accesso al *Lifelong Learning* ed essere più in sintonia con i bisogni del mercato del lavoro.

Relativamente al fabbisogno di competenze, il CEDEFOP² prevede che entro il 2015 quasi il 30% dei posti di lavoro in Europa richiederà un alto titolo di studio (laurea e post laurea), mentre il 50% necessiterà di qualifiche di medio livello (diploma e qualifiche professionali); solo per il 20% dei posti di lavoro sarà sufficiente possedere basse qualifiche formali.

Le previsioni sulle figure professionali richieste mostrano una tendenza alla polarizzazione del mercato lavoro³ che vede da un lato la crescita di figure altamente qualificate con mansioni non manuali (es. personale amministrativo, marketing, direttori vendite, amministratori di sistemi

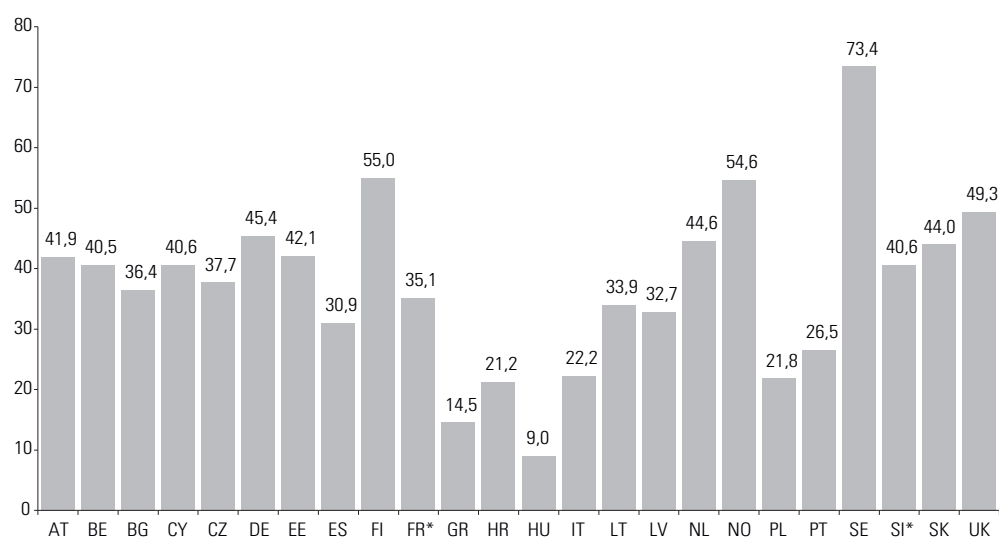
¹ L'*Adult Education Survey* è un'indagine campionaria coordinata da EUROSTAT che rileva la partecipazione degli adulti in età lavorativa (25-64 anni) ad attività di istruzione e formazione formale e non formale nei 12 mesi precedenti l'intervista. I paesi interessati sono quelli appartenenti all'Unione europea (con l'esclusione dell'Irlanda e del Lussemburgo), all'EFTA (*European Free Trade Association*) e quelli candidati all'UE; alla data di stesura del *Rapporto*, sul sito EUROSTAT sono presenti i risultati di quasi tutti i paesi coinvolti aggiornati al 2007.

² CEDEFOP, *Future skill needs in Europe. Medium - term forecast. Synthesis report*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008. Lo studio riguarda 25 Stati membri dell'UE (escluse la Bulgaria e la Romania) insieme alla Norvegia e alla Svizzera.

³ Commissione delle Comunità europee, *Nuove competenze per nuovi lavori: prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, COM (2008) 868 del 16/12/2008.

informatici, professionisti dell'insegnamento), dall'altro la creazione di posti di lavoro con qualifiche elementari nel settore dei servizi (cassieri, collaboratori domestici, addetti alle pulizie). Ciò in conseguenza dell'impatto delle nuove tecnologie che, se da una parte richiedono figure altamente qualificate, dall'altra non possono sostituire alcuni profili con basse qualifiche soprattutto nel settore dei servizi, generando però profonde differenziazioni da un punto di vista salariale. Analizzando più nel dettaglio le rilevazioni di AES, i dati mostrano che in Europa lo scenario è piuttosto disomogeneo (Fig. 1), con punte di eccellenza e situazioni più difficili che necessitano di forti investimenti a livello politico ed economico.

Figura 1. Tasso di partecipazione ad attività di istruzione e formazione degli adulti con età compresa fra 25 e 64 anni (val. %)



* Valori provvisori.

Fonte: EUROSTAT (Adult Education Survey), 2007

I dati relativi all'Italia sono piuttosto critici; infatti, il tasso di partecipazione ad attività di *Life-long Learning* è pari al 22,2% e rappresenta uno dei più bassi riportati. Di contro si nota che la classe che registra migliori *performance* è quella dei Paesi scandinavi che, da sempre, vantano altissimi livelli anche per gli ingenti investimenti economici che i governi destinano all'istruzione e la formazione.

Tabella 1. Tasso di partecipazione ad attività di istruzione e formazione degli adulti con età compresa fra 25 e 64 anni per livello di istruzione (val. %)

Nazione	Basso*	Medio**	Alto***
AT Austria	19,1	41,9	68,1
BE Belgium	19,8	38,4	63,3
BG Bulgaria	15,1	39,2	52,8
CY Cyprus	16,0	39,5	64,7
CZ Czech Republic	14,8	36,6	62,4
DE Germany	19,9	45,4	63,2
EE Estonia	19,7	35,9	60,6
ES Spain	17,0	35,5	51,1
FI Finland	35,2	51,8	72,9
FR France****	19,1	34,1	57,1
GR Greece	4,0	15,2	31,8
HR Croatia	3,9	21,2	54,9
HU Hungary	2,6	8,6	19,4
IT Italy	8,2	30,2	51,4
LT Lithuania	8,8	24,9	61,9
LV Latvia	11,0	27,2	58,5
NL Netherlands	25,4	42,0	65,5
NO Norway	37,8	51,9	72,3
PL Poland	4,7	15,8	54,4
PT Portugal	15,9	45,6	64,0
SE Sweden	55,9	72,4	89,9
SI Slovenia****	12,7	39,0	67,6
SK Slovakia	14,2	40,8	61,8
UK United Kingdom	33,4	52,5	62,6

* Pre-elementare, elementare e istruzione secondaria inferiore - Livelli 0-2 (ISCED 1997).

** Istruzione secondaria superiore e istruzione post diploma - Livelli 3-4 (ISCED 1997).

*** Istruzione universitaria e istruzione post laurea - Livelli 5-6 (ISCED 1997).

**** Valori provvisori.

Fonte: EUROSTAT (Adult Education Survey), 2007

Le differenze dei tassi di partecipazione ad attività di istruzione e formazione sono ancora più rilevanti se si prende in considerazione il livello di istruzione (Tab. 1). Emerge chiaramente che il *Lifelong Learning* è un'opportunità che coinvolge soprattutto i cittadini con un elevato livello di istruzione; infatti, in Europa la partecipazione ad attività di istruzione e formazione è mediamente pari al 18% per coloro che hanno un titolo di studio basso (ISCED 0-2), al 36,3% per chi possiede un titolo di studio medio (ISCED 3-4) e ben al 58,8% per chi ha conseguito almeno la laurea. Ancora una volta le migliori *performance* sono registrate nei Paesi scandinavi (Svezia, Norvegia e Finlandia), mentre l'Italia continua a riportare dati piuttosto critici per tutti i titoli di studio, collocandosi al di sotto della media. Il risultato più preoccupante è quello relativo al tasso di partecipazione ad attività di *Lifelong Learning* di chi possiede la licenza media (solo

l'8,2%), con uno scarto di oltre 40% rispetto a chi possiede la laurea (51,4%). L'Italia deve, quindi, investire ancora più incisivamente sull'istruzione e la formazione per migliorare le competenze sia dei lavoratori, sia dei giovani in cerca di occupazione. Tali obiettivi sono le condizioni imprescindibili per affrontare gli effetti della crisi sull'occupazione attraverso la creazione di posti di lavoro competitivi e duraturi, ricoperti da una mano d'opera qualificata.

Tabella 2. Tasso di partecipazione ad attività di istruzione e formazione degli adulti con età compresa fra 25 e 64 anni per condizione lavorativa (val.%)

Nazione	Occupati	Disoccupati	Inattivi
AT Austria	48,3	41,4	23,8
BE Belgium	48,9	34,4	17,6
BG Bulgaria	50,2	7,1	6,5
CY Cyprus	48,0	31,1	15,7
CZ Czech Republic	47,6	12,6	9,9
DE Germany	53,0	29,3	26,2
EE Estonia	49,2	17,3	14,6
ES Spain	35,9	25,0	16,6
FI Finland	62,0	34,7	36,3
FR France*	42,3	28,6	12,4
GR Greece	17,8	13,2	5,4
HR Croatia	32,3	5,0	6,0
HU Hungary	12,1	5,5	3,4
IT Italy	27,7	16,9	11,4
LT Lithuania	43,4	16,7	8,0
LV Latvia	40,1	16,3	10,9
NL Netherlands	52,7	41,1	24,7
NO Norway	60,3	45,8	29,9
PL Poland	30,1	13,9	4,5
PT Portugal	31,5	21,0	9,9
SE Sweden	79,3	58,6	51,8
SI Slovenia*	47,7	27,5	21,5
SK Slovakia	54,0	15,7	11,0
UK United Kingdom	56,6	33,5	29,8

* Valori provvisori.

Fonte: EUROSTAT, (Adult Education Survey), 2007

Lo scenario non sembra cambiare molto se si prende in considerazione la condizione lavorativa (Tab. 2): alto tasso di partecipazione ad attività di istruzione e formazione nei paesi scandinavi e nel Regno Unito per occupati, disoccupati ed inattivi (studenti, casalinghe, pensionati, ecc.), bassa partecipazione in Ungheria, Grecia ed Italia. In quest'ultimo caso la percentuale dei disoccupati (16,9%) è quasi dimezzata rispetto a quella degli occupati (27,7%), rendendo anche più difficile una possibile ricollocazione del lavoratore nel mercato del lavoro. Tale situazione di grave squili-

brio tra chi fa parte del mercato del lavoro e chi ne è fuori è presente anche in altri paesi, soprattutto in quelli dell'Est Europa di nuova o di prossima adesione alla UE (Bulgaria, Repubblica Slovacca, Repubblica Ceca e Croazia), probabilmente per un retaggio culturale ancora presente che riconosce una grande importanza alla formazione dei lavoratori all'interno delle imprese.

Il varo del Programma di lavoro *Istruzione e Formazione 2010* avvenuto nel 2002 a Barcellona, ed il suo inserimento nella Strategia di Lisbona, ha rappresentato fino ad oggi il quadro di riferimento sovranazionale per quanto riguarda i temi connessi all'istruzione ed alla formazione, con scopi comuni, obiettivi identificati ed una proposta metodologica di raccordo dell'insieme delle politiche messe in atto nei singoli paesi.

Il tipo di cooperazione utilizzato nell'ambito del Programma (il metodo aperto di coordinamento MAC)⁴, ha sostenuto diversi processi nazionali di riforma dei sistemi di istruzione e formazione, incoraggiando l'affermarsi di una visione che vede l'apprendimento come un percorso che si snoda lungo il corso della vita delle persone e che si configura come un vero e proprio investimento nel capitale umano. Lo stesso principio, che si ritrova anche nei processi di Bologna e di Copenaghen, ha portato a progetti di riforma dell'istruzione universitaria, allo studio di politiche finalizzate ad incentivare la mobilità degli allievi, ad avviare un processo di razionalizzazione dei sistemi di qualificazione e a mettere a punto strumenti comuni per sostenere l'innalzamento dei livelli di qualità dei sistemi di istruzione e formazione.

Questo patrimonio è quanto il Consiglio dell'Unione europea intende salvaguardare nel momento in cui il Programma per il 2010 si conclude, senza purtroppo aver compiuto i progressi auspicati: è infatti ormai assodato che gli obiettivi fissati nel 2002 in materia di istruzione e formazione non saranno raggiunti.

Con l'eccezione dell'incremento dei laureati in discipline matematiche, scientifiche e tecnologiche⁵, i progressi intermedi sono insufficienti: dal 2000 si è registrato addirittura un peggioramento nel numero di 15enni con basse capacità di lettura, unito a lenti progressi nella riduzione degli abbandoni precoci dei percorsi di istruzione e formazione e nella crescita del conseguimento di almeno un titolo del ciclo di istruzione secondario superiore. Allo stesso modo, il grado di partecipazione degli adulti ad attività di istruzione e formazione non ha conosciuto lo sviluppo previsto in sede di lancio del *Programma 2010*.

La mancata realizzazione degli obiettivi non è l'unico motivo di preoccupazione. Un dato su cui riflettere è che nessuno tra i paesi in ritardo nel 2000 è riuscito, negli anni successivi, a colmare il divario con quelli meglio posizionati e, anzi, in alcuni casi, il divario tra paesi "eccellenti" e paesi maggiormente in difficoltà si è addirittura allargato.

Nella tabella 3 si riporta un rapido confronto su alcuni risultati conseguiti a livello medio europeo (UE27) e a livello italiano: il nostro Paese è tra quelli al di sotto dei livelli medi europei e, dunque, più lontano dal conseguimento dei risultati attesi.

⁴ Basato su apprendimento reciproco e scambio di buone prassi tra Stati membri.

⁵ L'obiettivo in questione prevedeva di incrementare del 15% entro il 2010 il numero di laureati nelle discipline matematico-scientifiche ed è stato raggiunto nel 2003, ma rimangono ancora squilibri di genere.

Tabella 3. Stato di avanzamento degli obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione*. Alcuni benchmark ed indicatori strutturali (val. %)

Benchmark ed Indicatori	Anni					
	2000		2007		2008	
	UE27	Italia	UE27	Italia	UE27	Italia
Abbandono scolastico e formativo (a)	17,6	25,3	15,2	19,3	15,1	19,7
Conseguimento dell'istruzione secondaria superiore dei giovani (b)	76,6	69,4	78,1	76,3	78,5	76,5
Partecipazione degli adulti ad attività di LLL (c)	7,1	4,8	9,5	6,2	9,6	6,3
Tasso di istruzione secondaria superiore della popolazione 25-64enne (d)	64,4	45,2	70,8	52,3	n.d.	52,8
Tasso di istruzione terziaria della popolazione 25-64enne (e)	19,4	9,6	23,0	13,6	n.d.	14,4

* Programma Istruzione e Formazione 2010. I nuovi indicatori e benchmark sono ancora in fase di proposta e discussione.

(a) 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%.

(b) 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 garantirne la rappresentatività statistica, poiché si tratta di un dato campionario. Entro il 2010 l'85%.

(c) Percentuale della popolazione 25-64enne che ha partecipato ad attività di istruzione e formazione nelle settimane precedenti la settimana di riferimento dell'indagine. Entro il 2010 il 12,5%.

(d) 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).

(e) Percentuale della popolazione 25-64enne che ha conseguito un titolo di istruzione terziaria (ISCED 5-6).

Fonte: Commissione europea DGEAC, EUROSTAT, elaborazione ISFOL su dati ISTAT

Pur confermando un giudizio critico circa i risultati ottenuti, va comunque evidenziato che l'Italia ha ridotto il divario con il dato medio europeo per quanto attiene l'abbandono scolastico e formativo ed il grado di scolarizzazione secondaria di secondo grado. Meno incoraggianti sono invece i dati sulla partecipazione degli adulti ad attività di istruzione e di formazione, campo in cui i progressi sono stati minimi.

Sono prevalentemente le giovani generazioni ad innalzare i livelli di istruzione della popolazione, come evidenziato dagli indicatori sui livelli di istruzione secondaria superiore e sull'istruzione superiore riferiti all'intera popolazione 25-64enne, anche se si mantengono su livelli inferiori al dato medio europeo ed ancora di più rispetto ai paesi che registrano i risultati migliori.

Il dato ancor più preoccupante è rappresentato dall'incremento del numero di 15enni che hanno problemi di corretta comprensione di un testo scritto, che dal 2000 al 2006 è andato costantemente aumentando.

In altri termini, si corre il rischio di un pericoloso intreccio tra bassi livelli di preparazione individuale anche tra i più giovani e fenomeni di abbandono precoce dei percorsi educativi, in un contesto di scarsa propensione alla fruizione di opportunità formative da parte della popolazione adulta nel suo insieme. È uno stridente contrasto con i principi che avevano ispirato il Programma 2010 e, in senso più ampio, l'intera Strategia di Lisbona.

L'insuccesso del Programma Istruzione e Formazione 2010 è da imputare a diversi fattori, non ultima una certa farraginosità dei meccanismi decisionali, dell'attribuzione di effettive competenze su singoli temi, di incertezze nei contesti nazionali rispetto alle decisioni ed alle raccomandazioni della Commissione.

C'è anche da sottolineare che gli obiettivi fissati nel 2002 a Barcellona erano di tale portata da necessitare di massicci investimenti (ed un radicale cambio di impostazione culturale e programmatica) in quasi tutti i paesi che partivano da dati meno incoraggianti. Un'operazione di questo tipo non può funzionare se, accanto ad obiettivi tanto ambiziosi da estendere ad un territorio così composito come l'UE attuale, non ci si dota di strumenti altrettanto rigorosi e vincolanti, pur nel rispetto delle sovranità nazionali.

Tuttavia, anche non risparmiando critiche ad un processo per alcuni versi non lineare, non va disperso l'impegno sino ad oggi profuso. Ridefinizione degli obiettivi, razionalizzazione degli sforzi e rilancio delle strategie di cooperazione europea vanno attuati attraverso un programma che, tra il 2009 ed il 2020, si prefigge di garantire la realizzazione personale, sociale e professionale di tutti i cittadini e una prosperità economica sostenibile, promuovendo nel contempo i valori democratici, la coesione sociale, la cittadinanza attiva e il dialogo interculturale⁶.

Tali obiettivi devono iscriversi in un quadro strategico basato sull'apprendimento permanente in contesti formali, non formali o informali, con una sempre crescente propensione alla mobilità geografica, culturale e professionale dei cittadini.

Il quadro di riferimento così immaginato è chiamato a confrontarsi con tematiche e problemi che nel loro insieme fanno riferimento a quattro obiettivi strategici:

1. fare in modo che l'apprendimento (istruzione e formazione) permanente e la mobilità di chi apprende divengano una realtà;
2. migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione;
3. promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva;
4. incoraggiare la creatività, l'innovazione, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione.

Per quanto riguarda il primo obiettivo strategico, è confermata la centralità della partecipazione degli adulti (25-64enni), uno dei temi cardine sin dall'avvio del Programma 2010 che ha però visto ingrandirsi la differenza tra i diversi Stati membri. In Italia, ad esempio, la percentuale di 25-64enni coinvolti in un anno da attività educative e formative dovrà passare dagli attuali due milioni (6,3%) ad oltre quattro milioni ed ottocentomila⁷. Per ottenere un simile incremento si dovrà potenziare il coordinamento tra istruzione e formazione e si dovrà far leva sul tema della convalida degli insegnamenti non formali ed informali in un quadro di maggior trasparenza in relazione alle qualifiche (con ciò richiamandosi all'EQF), come pure andranno potenziate le pratiche connesse con l'orientamento.

La sfida nodale, tuttavia, è probabilmente rappresentata dal secondo obiettivo strategico, perché garantire sistemi di istruzione e di formazione di qualità è prerogativa irrinunciabile per un'Europa che mira a potenziare l'occupabilità dei propri cittadini e, soprattutto, che intende dotarsi della più ampia gamma di lavori qualificati. Il punto centrale è riuscire a coniugare il diritto di tutti ad acquisire le competenze di base con lo sforzo per incentivare le eccellenze.

Vanno, inoltre, per un verso incrementati gli sforzi per accrescere le competenze di base dei giovani nella lettura, nella matematica e nelle scienze ma, al tempo stesso, deve crescere l'insegnamento di lingue straniere nel ciclo secondario e ai livelli di studio universitario. I 30-34enni in

⁶ Cfr. Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ("ET 2020")*, G.U.U.E. C119/2 del 28/05/2009.

⁷ Secondo le stime medie elaborate dall'ISTAT nel 2007 sui trend demografici, tale numero corrisponde al 15% della popolazione 25-64enne nel 2020, ovvero la percentuale indicata come nuovo obiettivo da coinvolgere mediamente ogni anno.

possesto di un titolo di studi superiore devono arrivare ad essere almeno il 40% della popolazione di riferimento entro il 2020; attualmente tale valore si situa al 29,9% a livello medio europeo, mentre in Italia la percentuale è pari a 19,2%.

Sarà necessario che gli Stati membri, nei propri processi di pianificazione in materia di istruzione e formazione, tengano in considerazione le esigenze degli attori e dei produttori al fine di realizzare un rapporto virtuoso e reciprocamente di rinforzo tra nuove competenze e nuovi lavori⁸. È anche in relazione a tale obiettivo che si inquadra la strategia delineata nel documento *ITALIA 2020. Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro*, presentato congiuntamente dal Ministro dell'Istruzione dell'Università e Ricerca e dal Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, le cui priorità riguardano il superamento della frattura tra istruzione, formazione e lavoro, rafforzando i processi di transizione, attraverso le misure per il rilancio dei tirocini, dell'apprendistato e dell'istruzione tecnica e professionale.

I temi dell'equità, che costituiscono l'oggetto del terzo obiettivo strategico, sono ancora oggi attuali. Nonostante quanto realizzato in questi anni, nel 2007 il 15,7% di giovani europei ha abbandonato gli studi senza aver conseguito un titolo secondario superiore; nel nostro Paese la situazione è ancora peggiore, con il dato che si situa al 19,7% e con sacche di dispersione che si concentrano in alcune aree connotate da forte disagio sociale. A questa situazione si unisce la crescita di giovani con competenze di base al di sotto dei livelli minimi; ed anche sul versante degli adulti non mancano elementi di criticità, poiché quanti hanno bassi livelli di istruzione accedono ad interventi formativi in misura significativamente minore di quanti hanno conseguito invece titoli di studio più elevati, mantenendo aperti problemi di marginalità ed esclusione sociale.

Innovazione e creatività, inclusa una propensione all'imprenditorialità a tutti i livelli ed in tutte le filiere dei percorsi educativi, è quanto si cerca di incoraggiare con l'adozione del quarto obiettivo strategico; competitività e sviluppo sostenibile necessitano infatti di un diverso e più flessibile contesto culturale di riferimento, in cui gli individui associno alla propensione ad imparare anche un'abitudine ad innovare modi di pensare e di gestire il proprio lavoro. In tal senso un ruolo decisivo viene giocato dalla capacità di mettere in relazione percorsi di istruzione, programmi di ricerca e spinte all'innovazione, in contesti in cui rafforzare i rapporti tra istituzioni scolastiche, accademiche e formative con il mondo del lavoro e delle imprese, in un contesto in cui l'innovazione viene assunta ad elemento guida.

Come già avveniva nell'ambito del Programma *Istruzione e Formazione 2010*, al fine di monitorare lo stato di avanzamento dei progressi realizzati in ciascuno dei quattro obiettivi strategici sono stati previsti dei criteri di riferimento (i *benchmark*):

- *Istruzione della prima infanzia*. Il futuro accesso scolastico va incentivato con una partecipazione alla scuola che avvenga il prima possibile, soprattutto per aiutare chi proviene da ambienti svantaggiati sotto il profilo socioeconomico. Entro il 2020 almeno il 95% dei bambini compresi fra 4 anni e l'età dell'istruzione primaria obbligatoria dovrebbe partecipare all'istruzione della prima infanzia;
- *Risultati insufficienti nelle competenze di base*. Acquisire soddisfacenti competenze di base è prerequisito di qualsiasi forma di successo scolastico. Entro il 2020 la percentuale di 15enni con insufficienti livelli di lettura, matematica e scienze dovrà essere inferiore al 15%⁹;

⁸ Il CEDEFOP ha previsto che nei prossimi anni solo il 20% circa delle opportunità lavorative saranno rivolte a persone con bassi livelli di istruzione, mentre il 30% di impieghi necessiteranno di un titolo universitario.

⁹ I risultati nelle tre diverse aree saranno misurati da indicatori diversi. È il potenziamento dell'indicatore attuale, basato solo sulla misurazione della capacità di lettura e con un livello fissato al 17% della popolazione 15enne.

- *Abbandono prematuro di istruzione e formazione.* È confermato l'indicatore utilizzato attualmente. Entro il 2020 la percentuale di giovani che abbandonano in anticipo i percorsi di istruzione e formazione non dovrà superare il 10%;
- *Diplomati dell'istruzione superiore.* Pur confermando l'importanza degli studi secondari superiori e dei percorsi di formazione, l'interesse si appunta sui livelli di istruzione superiore (5-6 della classificazione ISCED). Entro il 2020 la percentuale di popolazione 30-34enne in possesso di un titolo superiore dovrà essere almeno al 40%;
- *Partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente.* Confermato e potenziato l'obiettivo attuale. Entro il 2020 la percentuale di popolazione 25-64enne ogni anno coinvolta in un'attività di apprendimento non dovrà essere inferiore al 15%.

Tali *benchmark* vanno sostenuti dallo sviluppo della qualità nei sistemi di istruzione e formazione professionale. Il varo finale, da parte del Parlamento e del Consiglio europeo, della Raccomandazione¹⁰ sulla garanzia della qualità dell'Istruzione e formazione professionale pone al nostro Paese la necessità di condurre una riflessione sulla situazione attuale del nostro sistema di IFP, sulle iniziative di garanzia di qualità già esistenti e su quelle da introdurre. La Raccomandazione impegna tutti i Paesi aderenti all'Unione a definire, entro 24 mesi, una strategia nazionale per migliorare i sistemi di garanzia della qualità, sulla base dei principi contenuti nel quadro di riferimento europeo, coinvolgendo tutti i soggetti interessati. La Raccomandazione si basa su un quadro di riferimento per la garanzia di qualità ispirato alla filosofia del miglioramento continuo, che comprende:

- un modello (EQARF, ovvero *European Quality Assurance Reference Framework*), che si articola in quattro fasi: Progettazione, Attuazione, Valutazione e Revisione, i cui contenuti vengono esemplificati attraverso descrittori qualitativi;
- un set di 10 indicatori la cui applicazione viene proposta agli Stati membri su base volontaria.

I 10 Indicatori europei per l'assicurazione di qualità dell'istruzione e formazione professionale

N. 1 *Diffusione dei sistemi di garanzia della qualità per gli erogatori di IFP:*

- a) quota di erogatori di IFP che applicano sistemi di garanzia della qualità definiti dalla legislazione o di loro iniziativa
- b) quota di erogatori di IFP accreditati

N. 2 *Investimento nella formazione degli insegnanti e dei formatori:*

- a) quota di insegnanti e di formatori che partecipano alla formazione continua
- b) ammontare dei fondi investiti

N. 3 *Tasso di partecipazione ai programmi di IFP:*

Numero di partecipanti a programmi di IFP, secondo il tipo di programma e i criteri individuali

N. 4 *Tasso di completamento dei programmi di IFP:*

Numero di persone che hanno portato a termine/abbandonato programmi di IFP, secondo il tipo di programma e i criteri individuali

N. 5 *Tasso di inserimento a seguito di programmi di IFP:*

- a) destinazione degli allievi IFP in un determinato momento dopo il completamento di una formazione, secondo il tipo di programma e i criteri individuali
- b) quota di allievi occupati in un determinato momento dopo il completamento di una attività formativa, secondo il tipo di programma e i criteri individuali

N. 6 *Utilizzo sul luogo di lavoro delle competenze acquisite:*

- a) informazioni sull'attività svolta dalle persone che hanno completato una attività formativa, secondo il tipo di formazione e i criteri individuali
- b) tasso di soddisfazione dei lavoratori e dei datori di lavoro in relazione alle qualifiche/competenze acquisite

N. 7 *Tasso di disoccupazione secondo criteri individuali*



¹⁰ Il testo completo della Raccomandazione è disponibile (in inglese) sul sito (www.enqavet.eu/documents/EQARF-text02042009.pdf)

I 10 Indicatori europei per l'assicurazione di qualità dell'istruzione e formazione professionale

N. 8 *Prevalenza di categorie vulnerabili:*

- a) percentuale di partecipanti alla IFP, classificati come appartenenti a categorie svantaggiate (in una determinata regione o bacino d'occupazione), per età e per sesso
 - b) tasso di successo delle categorie svantaggiate, per età e per sesso
-

N. 9 *Meccanismi per l'identificazione dei fabbisogni di formazione nel mercato del lavoro:*

- a) Informazioni sui meccanismi messi a punto per individuare l'evoluzione della domanda ai vari livelli
 - b) prova della loro efficacia
-

N. 10 *Sistemi utilizzati per migliorare l'accesso all'IFP:*

- a) Informazioni sui sistemi esistenti ai vari livelli
 - b) prova della loro efficacia
-

Ciò induce nel nostro Paese la necessità di condurre una riflessione sulla situazione attuale del nostro sistema di IeFP, in modo da garantire una crescita complessiva di tutte le componenti, e non solo di singole punte di eccellenza.

Se l'accreditamento rappresenta un importante strumento di garanzia della qualità in entrata al sistema (*input*), sarebbe anche necessario introdurre in modo più sistematico strumenti di garanzia di qualità degli esiti dei processi (*output*). L'attenzione ai risultati dovrebbe significare la realizzazione di diverse tipologie di azione, tra cui la valutazione degli esiti della formazione professionale; la definizione di un sistema di indicatori, che possano costituire da punto di riferimento a livello nazionale, regionale e locale per monitorare i progressi del sistema¹¹; la valutazione esterna dell'attività formativa dei centri di formazione¹², la definizione di indicatori per la valutazione e l'autovalutazione degli istituti scolastici, nonché la determinazione degli standard di risultato (certificazione).

¹¹ ISFOL, *La valutazione della qualità dei sistemi formativi: aspetti metodologici e strumenti applicativi*, Roma, 2005 (Metodologie per la valutazione di programma, 5).

¹² La presentazione è disponibile sul sito: (www.isfol.it/DocEditor/test/File/Isfol_European_Peer_Review_%20for_initial_VET.pdf)

1.2 L'evoluzione delle politiche nazionali e regionali per l'istruzione e la formazione

L'istruzione e la formazione iniziale

Le politiche dell'istruzione e della formazione stanno progressivamente superando antiche contrapposizioni. Esse infatti tendono a conciliare una maggiore capacità dell'offerta di rispondere ai fabbisogni professionali che emergono dai cambiamenti degli assetti produttivi, organizzativi, tecnologici del mondo del lavoro con lo sviluppo del capitale umano come fattore di per sé essenziale per la crescita economica e per la qualità della partecipazione alla cittadinanza attiva. Un tentativo complesso anche per i frequenti cambiamenti di indirizzo politico che hanno ripetutamente messo a rischio la continuità dei processi e per le forti innovazioni che hanno interessato la *governance* dei sistemi.

Negli ultimi dieci anni si sono infatti realizzati significativi processi di decentramento delle competenze istituzionali in materia di istruzione e formazione, si è introdotta l'autonomia delle istituzioni scolastiche, sono state attribuite nuove responsabilità alle Regioni e alle Autonomie locali; tali cambiamenti impongono nuovi approcci di merito e di metodo e, in particolare, l'impegno congiunto dei Ministeri dell'Istruzione e del Lavoro, delle Regioni e delle Province autonome, delle Autonomie locali, delle Istituzioni scolastiche e delle Agenzie formative.

In tale quadro, il panorama normativo relativo al secondo ciclo è in continua evoluzione. All'esigenza di una complessiva modernizzazione dell'impianto e dei *curricola* dell'istruzione secondaria di secondo grado, si sono intrecciati altri importanti obiettivi: da un lato, il prolungamento del ciclo obbligatorio di istruzione, sollecitato anche dalle indicazioni europee, per garantire uno standard più alto di competenze di base e funzionali; dall'altro, il coordinamento e l'integrazione tra il sistema scolastico e il sistema della formazione professionale iniziale finalizzati ad assicurare una diversificazione dell'offerta formativa coerente con la pluralità delle aspettative, dei bisogni formativi, degli stili cognitivi degli utenti e capace, anche per questa via, di arginare la dispersione e gli abbandoni nella fascia d'età 14-16 anni.

Sul tema dell'obbligo di istruzione sono stati realizzati diversi passaggi normativi (Tab. 4). Dal 1999 ad oggi, dall'obbligo scolastico (L. 9/1999) e formativo (L. 144/1999), si è passati all'attuale diritto/dovere all'istruzione e formazione (L. 53/2003) per almeno 12 anni o fino al conseguimento di una qualifica professionale entro il 18esimo anno di età. La legge 296/2006 ha poi introdotto, a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008, l'obbligo di istruzione decennale, assolto il quale si prosegue nel diritto-dovere all'istruzione e formazione¹³. La legge 133/2008 ha in seguito reso ordinamentali i percorsi triennali di istruzione e formazione professionale (IFFP) che erano stati avviati, come uno dei canali in cui assolvere sperimentalmente l'obbligo di istruzione, con l'Accordo Stato-Regioni del 19 giugno 2003.

Tali percorsi hanno avuto anche l'effetto di sostenere il processo di costruzione del sistema di IFPP nel nostro Paese. Infatti, sebbene la prevista integrazione tra scuole e agenzie formative accreditate si sia realizzata, in base alle scelte compiute in ambito regionale, con logiche e modalità organizzative spesso assai diverse, l'esperienza è stata fin dall'inizio connotata dal riferimento a un quadro definito e condiviso di qualifiche in uscita e dall'esigenza di realizzare un equilibrio tra competenze di base e competenze tecnico-operative. Ciò è stato reso possibile dal regolamento dell'obbligo

¹³ Sancito dall'art. 13 della legge 40/2007 il quale chiarisce che: «Il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione è costituito dal sistema dell'istruzione secondaria superiore e dal sistema dell'istruzione e formazione professionale».

di istruzione (decreto 139/2007) e dal *Documento tecnico sulle competenze chiave del cittadino* da raggiungere alla fine dell'obbligo che, proseguendo in una logica di allineamento del sistema educativo alle politiche indicate in sede europea, hanno assicurato a tutti gli allievi in obbligo di istruzione, compresi coloro che lo assolvono nei percorsi di istruzione e formazione professionale triennali gestiti dalle agenzie accreditate, obiettivi di apprendimento comuni.

In questa direzione si sono mosse le Linee guida del Ministero dell'Istruzione e della Conferenza delle Regioni per l'attuazione dell'obbligo presso le scuole e le agenzie formative, che hanno fornito indicazioni comuni per sostenere le modalità di apprendimento delle competenze chiave per il biennio, valide per tutti i tipi di struttura formativa. Ha segnato un passo importante nella stessa direzione anche il decreto interministeriale del 29 novembre 2007 che ha definito i criteri di qualità a cui devono rispondere le agenzie formative in cui si realizzano i percorsi triennali.

Una serie di documenti approvati in sede di Conferenza unificata hanno introdotto, successivamente all'Accordo del giugno 2003, importanti novità quali la definizione di standard formativi minimi per i percorsi triennali (di base e tecnico-professionali)¹⁴, di dispositivi di certificazione nazionali finali e intermedi e di riconoscimento dei crediti per favorire i passaggi tra i sistemi dell'istruzione e della formazione iniziale¹⁵.

Il filo rosso dei cambiamenti fin qui considerati sembra dunque quello di prevenire l'abbandono, da parte dei giovani, dei percorsi educativi prima di conseguire un titolo o una qualifica, attraverso la differenziazione dell'offerta formativa; allo stesso tempo di garantire l'acquisizione di competenze e contenuti comuni ai percorsi che favoriscano l'ulteriore formazione per tutti, cercando di limitare l'ineguaglianza di opportunità che in Italia è ancora presente, come dimostrato da numerose ricerche¹⁶ e dalla letteratura sul tema.

Tra le novità normative di questo ultimo anno, le più rilevanti riguardano l'istruzione secondaria superiore. Il "riordino" dell'istruzione tecnica, dell'istruzione professionale, dei licei - tramite schemi di regolamento il cui iter legislativo deve essere ancora completato - risponde ad una pluralità di finalità, alcune maturate da molto tempo, altre evidenziatesi più di recente. Tra le prime, l'istituzione di nuovi licei - il linguistico moderno e il musicale-coreutico - che effettivamente mancavano nel menù dell'istruzione secondaria superiore e la ridefinizione in licei delle scienze umane, con la possibile opzione della sezione economico-sociale degli ex istituti magistrali.

Il riordino ha anche comportato l'azzeramento dell'enorme proliferazione di indirizzi sperimentali, progetti assistiti, sperimentazioni, promossi nei lunghi anni di attesa di una riforma complessiva dell'istruzione secondaria di II grado, con cui si è cercato di modernizzare i *curricula*, di rispondere all'evoluzione delle professionalità di determinati settori produttivi e dei servizi e anche, in qualche caso, semplicemente di salvaguardare indirizzi e istituti scolastici caratterizzati da *trend* negativi di iscrizioni. Una realtà fatta di oltre 900 declinazioni sperimentali, in continua crescita anno dopo anno, in cui si annoverano anche esperienze di qualità, costruite in rap-

¹⁴ Accordo Stato-Regioni del 15 gennaio 2004, *Standard formativi minimi relativi alle competenze di base*; Accordo Stato-Regioni del 5 ottobre 2006, *Definizione degli standard formativi minimi relativi alle competenze tecnico-professionali*, implementate a 19 figure con l'Accordo del 5 febbraio 2009, *Definizione delle condizioni e delle fasi alla messa a regime del sistema di secondo ciclo di Istruzione e Formazione professionale*, recepito dal Decreto 29 maggio 2009, *Recepimento dell'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano 5 febbraio 2009, per la definizione delle condizioni e delle fasi relative alla messa a regime del sistema di secondo ciclo di istruzione e formazione professionale*, G.U.R.I. 140 del 19 giugno 2009.

¹⁵ Accordo Stato-Regioni del 28 ottobre 2004, *Certificazione finale ed intermedia e riconoscimento dei crediti formativi*.

¹⁶ ISFOL, *La domanda di istruzione e formazione degli allievi in diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. I risultati dell'indagine ISFOL*, Roma, 2008 (I libri del Fondo sociale europeo). La pubblicazione è disponibile *on line* nel Catalogo ISFOL (www.isfol.it/documentazione/index.scm).

porto con il mondo del lavoro e delle professioni, ben strutturate e con buoni risultati, ma che hanno reso poco trasparenti l'offerta e i titoli finali, complicando da un lato l'orientamento degli studenti e delle famiglie, dall'altro la lettura, da parte del sistema delle imprese, dei diversi diplomi e delle competenze effettivamente acquisite dai giovani.

Il quadro che emerge dagli schemi di regolamento risulta semplificato rispetto al passato (Tabb. 5, 6, 7).

Dei 6 licei, il classico e il linguistico sono mono-indirizzo; il liceo delle scienze umane e lo scientifico prevedono ciascuno una sola opzione aggiuntiva: l'economico-sociale il primo e scientifico-tecnologico il secondo; il liceo artistico, in cui confluisce parte dell'istruzione professionale artigiana, prevede tre indirizzi: delle arti figurative; architettura, *design* e ambiente; audiovisivo, multimedia, scenografia; infine, il liceo musicale e coreutico prevede due sezioni: quella musicale e quella coreutica.

Nell'istruzione tecnica, si passa da 10 settori con 39 indirizzi ai due attuali macrosettori: l'economico, con due indirizzi (amministrativo, finanza e *marketing*; turismo) e il tecnologico, con nove indirizzi (meccanica, meccatronica, energia; trasporti e logistica; elettronica e elettrotecnica; informatica e telecomunicazioni; grafica e comunicazione; chimica, materiali, biotecnologie; sistema moda; agraria e agroindustria; costruzioni, ambiente, territorio).

Nell'istruzione professionale, si passa da 5 settori con 27 indirizzi a due macrosettori: dei servizi, con cinque indirizzi (agricoltura e sviluppo rurale; manutenzione e assistenza tecnica; socio-sanitario; enogastronomia e ospitalità alberghiera; servizi commerciali); l'altro, monoindirizzo, della produzione artigianale e industriale.

Si prevede quindi un riordino radicale, anche se l'introduzione nei *curricula* di nuove quote di flessibilità che si aggiungono a quella, pari al 20% dell'orario, già attribuita all'autonomia scolastica, offre la possibilità di ulteriori articolazioni. Nel regolamento dell'istruzione tecnica, si fa infatti esplicito riferimento alla possibilità di recuperare, tramite appunto le quote di flessibilità, le specificità formative richieste da settori produttivi strategici.

Quanto all'articolazione interna della quinquennalità dei percorsi (Tabb. 5, 6, 7), per i licei e gli istituti tecnici sono previsti due bienni più il V anno con l'esame di Stato, mentre gli istituti professionali si strutturano in due bienni - di cui il secondo formato da 1 anno più 1 - e il V anno. Una specificità finalizzata ai possibili rapporti con l'istruzione e formazione professionale di competenza delle Regioni.

Innovazioni importanti ci sono anche, da un lato, nella strutturazione e fisionomia dei *curricula*, dall'altro, sul terreno del governo e della gestione degli istituti. Se in tutti e tre i comparti si prevedono riduzioni significative degli orari settimanali, i nuovi *curricula* si caratterizzano, in particolare in quello tecnico e professionale, per una forte accentuazione della didattica laboratoriale e in contesti operativi nonché per l'attribuzione all'autonomia scolastica di quote consistenti di flessibilità. Vengono inoltre introdotte alcune novità di natura organizzativa finalizzate a migliorare l'efficienza del lavoro del corpo professionale (Dipartimenti), a supportare la progettazione formativa assicurando anche il contributo di esperti esterni (Comitati tecnico-scientifici), a garantire l'efficienza e la sicurezza dei laboratori (Uffici tecnici).

I modi e i tempi di attuazione del riordino dell'istruzione secondaria superiore dovrebbero decorrere dal 2010-2011, scadenza assai ravvicinata che porterà le scuole a doversi misurare con nuovi modelli organizzativi, con la revisione dei *curricula*, la riorganizzazione delle attività di orientamento degli allievi e l'acquisizione di nuove metodologie didattiche.

Le implicazioni del riordino appaiono significative e, per certi versi, problematiche. Infatti, nei regolamenti dell'istruzione tecnica e dell'istruzione professionale trova attuazione l'art. 13 della legge 40/2007 che pone le basi di una ristrutturazione dell'intero comparto. Da un lato l'istruzione

professionale si connota come istruzione statale finalizzata all'acquisizione di diplomi quinquennali, con ciò perdendo il ciclo triennale di qualificazione professionale, dall'altro il riordino di un'istruzione tecnica che trova un suo possibile sviluppo in istituti tecnici superiori (ITS) come percorso di livello post secondario non accademico si presenta come lo strumento di rilancio di una formazione tecnica e tecnologica basata su forti e approfonditi presupposti scientifici e culturali. Decisioni del legislatore contrassegnate dall'intenzione di ridefinire l'identità stessa di un'istruzione tecnica che negli ultimi anni ha subito pesanti contrazioni delle iscrizioni a fronte di uno sviluppo continuo dei licei, in particolare scientifici; e che, secondo le associazioni di impresa, forma un numero di diplomati insufficiente - tenuto conto che la metà circa prosegue nei percorsi universitari - rispetto alla domanda del mercato del lavoro. Non a caso nei regolamenti si ridefinisce l'identità degli istituti tecnici e degli istituti professionali. Si tratta infatti di precisare non solo le specificità del comparto tecnico e professionale rispetto a quello liceale, ma anche degli istituti tecnici rispetto agli istituti professionali.

Si vedrà in seguito, quando i regolamenti diventeranno effettivamente attuativi, se i risultati cui si è approdati - un'istruzione tecnica «connotata da una solida base culturale a carattere scientifico e tecnologico, costruita attraverso lo studio, l'approfondimento, l'applicazione di linguaggi e metodologie di carattere generale e specifico»¹⁷; un'istruzione professionale caratterizzata da «solide basi di istruzione generale e tecnico-professionale, che consenta di sviluppare, in una dimensione operativa, i saperi e le competenze necessarie per rispondere alle esigenze formative del settore specifico di riferimento»¹⁸ - saranno effettivamente convincenti, e se le scelte compiute in merito alla fisionomia dei *curricula* saranno coerenti con le premesse.

È intanto prevedibile un impatto problematico della perdita da parte degli istituti professionali del ciclo triennale che ha finora portato alla qualifica professionale; ciò in considerazione delle caratteristiche prevalenti della loro utenza che ha riscontrato in tale offerta di istruzione l'opportunità per proseguire gli studi in un percorso breve e spendibile.

Il riordino si intreccia peraltro con altri provvedimenti in discussione quali ad esempio la revisione di forme di governo e di gestione delle istituzioni scolastiche evidentemente incoerenti con l'autonomia delle istituzioni scolastiche, il reclutamento e la formazione iniziale dei docenti (sui quali si interverrà con un decreto *ad hoc*)¹⁹, questioni che dovranno pure essere considerate con attenzione nell'ambito del disegno di riordino scolastico.

È da tenere in conto, dunque, che con i nuovi regolamenti dei licei, degli istituti tecnici, degli istituti professionali ci si attende la ridefinizione complessiva dell'intero secondo ciclo di istruzione, in modo da assicurarne una fisionomia effettivamente sistemica che contempli la coerenza dei *curricula* in tutti e tre i comparti con l'acquisizione delle competenze chiave per l'obbligo di istruzione; lo sviluppo della formazione scientifica; la modernizzazione della formazione culturale dei licei attraverso l'integrazione nei *curricula* di componenti essenziali quali le scienze sociali, l'informatica e la valorizzazione delle attività di laboratorio; l'approccio didattico basato

¹⁷ Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Schema di regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti tecnici ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*, maggio 2009.

¹⁸ Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Schema di regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti professionali ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133*, maggio 2009.

¹⁹ Schema di decreto (bozza 20 maggio 2009, in corso di modifiche) del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, recante regolamento concernente *Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale del personale docente del sistema educativo di istruzione e formazione, ai sensi dell'art. 2, comma 416, della legge 24 dicembre 2007, n. 244*.

sull'apprendimento per competenze, aspetti questi rilevati anche dal Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione.

Questo nuovo quadro, inoltre, dovrà tenere conto dell'esigenza di sviluppare una reciproca complementarità tra i percorsi degli istituti professionali e quelli triennali di istruzione e formazione che, tra l'altro, in alcune regioni si prolungano nei quarti anni²⁰. I dati rimandano alla necessità che i due tipi di percorsi coesistano, almeno al momento, in quanto rispondenti a bisogni differenziati dei giovani, anche alla luce del fatto che il biennio degli istituti professionali presenta una quota rilevante di dispersione scolastica e che ai percorsi triennali si iscrivono almeno per i due terzi allievi che hanno frequentato con insuccesso uno o due anni presso gli istituti professionali²¹.

L'offerta degli istituti professionali e delle agenzie formative dovrà in ogni caso raccordarsi, visto che lo stesso schema di Regolamento²² attribuisce agli istituti professionali la possibilità di rilasciare qualifiche (al terzo anno) e diplomi (al quarto) in regime di sussidiarietà sulla base di specifici accordi stipulati dal MIUR e le singole regioni. In questa prospettiva si colloca il recente accordo stipulato dal MIUR con la Regione Lombardia²³ che sarà operativo già dal prossimo anno scolastico.

Al momento non è possibile prevedere se la logica sottesa a tale accordo sarà assunta anche in altre realtà regionali, in considerazione sia del possibile scoraggiamento al proseguimento degli studi nei percorsi quinquennalizzati di parte almeno dell'utenza tradizionale degli istituti professionali sia delle oggettive difficoltà organizzative e finanziarie che annualmente devono affrontare le regioni per erogare l'offerta dei percorsi triennali.

È tuttavia lecito ipotizzare, almeno come scenario a breve termine, un possibile aumento di iscrizioni ai percorsi triennali realizzati dalle agenzie formative accreditate; d'altro canto, insufficienti risorse finanziarie potrebbero, alla lunga, non consentire alle regioni di programmare e organizzare un'offerta formativa di percorsi triennali adeguata alla nuova domanda, con il rischio di "scolasticizzare" eccessivamente l'offerta che, una volta spostata verso le scuole, verrebbe coperta, almeno per il biennio dell'obbligo, dalle risorse del Ministero dell'Istruzione, lasciando eventualmente agli enti l'erogazione del III anno.

Dovrà comunque essere ricercato un equilibrio tra l'esperienza dei percorsi triennali ed eventuali nuovi modelli di integrazione tra istruzione e formazione professionale, valorizzando risorse, esperienze e saperi accumulati in questi anni dalle scuole ma anche dalle agenzie formative che hanno lavorato con "l'obiettivo qualità".

²⁰ È il caso delle Province autonome di Trento e Bolzano (dal 2003/2004), della Lombardia e della Sicilia (dal 2005/2006). Il IV anno si è realizzato nei percorsi triennali a titolarità delle agenzie formative accreditate.

²¹ Cfr. ISFOL, *La domanda di formazione*, cit., p. 107.

²² Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Schema di regolamento recante norme concernenti il riordino degli istituti professionali ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, art. 2, comma 3.*

²³ Intesa sottoscritta tra il MIUR e la Regione Lombardia del 16 marzo 2009 avente per oggetto la sperimentazione di un modello organizzativo di *Offerta Unitaria Regionale di Istruzione e Formazione Professionale*.

Tabella 4. La normativa di riferimento sull'obbligo di istruzione/diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale

Normativa	Oggetto
Legge 53 del 28 marzo 2003	Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale
Decreto legislativo 276 del 10 settembre 2003, artt. 47 e 48	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 30 del 14 febbraio 2003
Decreto Interministeriale 86 del 3 dicembre 2004	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 76 del 15 aprile 2005	Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera c) della legge 53 del 28 marzo 2003
Decreto legislativo 77 del 15 aprile 2005	Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, ai sensi dell'art. 4 della legge 53 del 28 marzo 2003
Decreto legislativo 226 del 17 ottobre 2005	Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione ai sensi della legge 53 del 28 marzo 2003
Legge 228 del 12 luglio 2006	Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 173 del 12 maggio 2006, 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 296 del 27 dicembre 2006, commi 622 e 624	Innalzamento obbligo istruzione - Legge finanziaria 2007
Legge 40 del 2 aprile 2007, art. 13	Disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico-professionale e di valorizzazione dell'autonomia scolastica- Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 7 del 31 gennaio 2007, recante misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese
Decreto 139 del 22 agosto 2007	Regolamento recante norme in materia di adempimento dell'obbligo di istruzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 622, della legge 296 del 27 dicembre 2006- 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 296 del 27 dicembre 2006 (decreto accreditamento agenzie formative)
Legge 133 del 6 agosto 2008, art. 64, c. 4 bis	Obbligo di istruzione - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 112 del 25 giugno 2008, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria
Decreto Interministeriale 20 novembre 2008	Piani di riparto relativi ai contributi finalizzati alla prosecuzione dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale
Decreto 29 maggio 2009	Recepimento dell'accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano 5 febbraio 2009, per la definizione delle condizioni e delle fasi relative alla messa a regime del sistema di secondo ciclo di istruzione e formazione professionale
Schema di regolamento (giugno 2009)	Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 112 del 25 giugno 2008, convertito dalla legge 133 del 6 agosto 2008 Allegati A, B, C, D, E, F, G, H, I, L
Schema di regolamento (maggio 2009)	Norme concernenti il riordino degli istituti tecnici ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 112 del 25 giugno 2008, convertito dalla legge 133 del 6 agosto 2008 Allegati A, B, C, D
Schema di regolamento (maggio 2009)	Norme concernenti il riordino degli istituti professionali ai sensi dell'articolo 64, comma 4, del decreto legge 112 del 25 giugno 2008, convertito dalla legge 133 del 6 agosto 2008 Allegati A, B, C, D

Fonte: ISFOL

Tabella 5. Strutturazione e articolazione dei percorsi liceali

Licei (1 biennio + 1 biennio + V anno)	Indirizzi/sezioni/opzioni
1. Artistico	Dal II anno si articola nei seguenti indirizzi: 1. arti figurative 2. architettura, design e ambiente 3. audiovisivo, multimedia, scenografia
2. Classico	
3. Linguistico	
4. Musicale e coreutico	Sezione musicale Sezione coreutica
5. Scientifico	Opzione aggiuntiva: scientifico-tecnologica
6. Scienze umane	Opzione aggiuntiva: sezione economico-sociale

Fonte: Schema di regolamento dei licei, giugno 2009

Tabella 6. Strutturazione e articolazione dei percorsi degli istituti tecnici

Settori istituti tecnici (1 biennio + 1 biennio + V anno)	Indirizzi
1. Settore economico	1. amministrativo, finanza e marketing 2. turismo
2. Settore tecnologico	1. meccanica, mecatronica ed energia 2. trasporti e logistica 3. elettronica ed elettrotecnica 4. informatica e telecomunicazioni 5. grafica e comunicazione 6. chimica, materiali e biotecnologie 7. sistema moda 8. agraria e agroindustria 9. costruzioni, ambiente e territorio

Fonte: Schema di regolamento degli istituti tecnici, maggio 2009

Tabella 7. Strutturazione e articolazione dei percorsi degli istituti professionali

Settori Istituti Professionali 1 biennio + 1 biennio (articolato in 1+1) + V anno	Indirizzi
1. Settore dei servizi	1. Servizi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale 2. Servizi per la manutenzione e l'assistenza tecnica 3. Servizi socio-sanitari 4. Servizi per l'enogastronomia e l'ospitalità alberghiera 5. Servizi commerciali
2. Settore industria e artigianato	1. Produzioni artigianali e industriali

Fonte: Schema di regolamento degli istituti professionali, maggio 2009

L'Istruzione e formazione tecnica superiore

Le scelte di potenziamento della filiera lunga della formazione tecnica - avviate con l'istituzione degli IFTS alla fine degli anni novanta - rispondono in primo luogo all'esigenza di rilanciare la cultura tecnica e tecnologica come fattore determinante dello sviluppo e come strumento di superamento di alcune contraddizioni nel rapporto tra domanda e offerta che connotano il nostro mercato del lavoro.

La necessità di potenziare la formazione tecnica e tecnologica, riequilibrandone il valore a fronte del maggior prestigio culturale che la tradizione del Paese assegna alla cultura e alla formazione umanistica, va di pari passo con l'obiettivo di facilitare il trasferimento di competenze dai luoghi della ricerca pubblica e privata ai luoghi della produzione e dei servizi. Obiettivo cruciale in un sistema produttivo caratterizzato da una fortissima presenza di piccole e piccolissime imprese che, dovendo misurarsi con la dimensione globale dei mercati, hanno bisogno di un livello di innovazione tecnologica difficile da realizzare se non in un contesto sistemico in cui reti di imprese interagiscono con i mondi della ricerca e della formazione. L'attivazione di percorsi formativi post secondari e, in prospettiva, di un canale di alta formazione tecnica di tipo non accademico, richiede ovviamente il dialogo con il sistema universitario, oltre che per realizzare le opportune sinergie, anche per rendere trasparenti e riconoscibili i diversi titoli in uscita da parte del sistema delle imprese, del territorio, degli utenti.

È a partire da tali premesse e obiettivi che la contrattazione interistituzionale si è a lungo concentrata sul segmento dell'istruzione e formazione tecnica superiore.

La riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione superiore non accademica, così come delineata a seguito dell'emanazione del D.C.P.M. del 25 gennaio 2008, segna la volontà di istituire un canale alternativo a quello accademico finalizzato prioritariamente alla formazione di figure ad alta professionalità tecnica. Questa scelta si inserisce nel dibattito in corso proprio in un periodo in cui sono più evidenti le criticità e le debolezze di un modello economico e produttivo che ha a lungo caratterizzato il tessuto italiano.

Un'offerta ampia e qualificata di tecnici, dagli indirizzi della formazione professionale triennale sino ai programmi di ricerca universitari più avanzati, appare oggi una condizione essenziale per la ripresa della competitività italiana, sia nel solco della tradizione vocazionale italiana, sia nell'ottica del confronto con i mercati internazionali.

A questa esigenza si è dapprima risposto mediante l'istituzione degli IFTS, successivamente con l'introduzione dei Poli formativi per l'IFTs e recentemente con la riorganizzazione dell'intero sistema di formazione tecnica superiore.

Infatti, il D.C.P.M. recante *Linee guida* per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici superiori (25 gennaio 2008, pubblicato in G.U. l'11 aprile 2008), presenta due canali di istruzione e formazione tecnica superiore:

- gli Istituti tecnici superiori (ITS);
- i percorsi di Istruzione e formazione tecnica superiore, riproposti in una veste rinnovata.

Di fatto, nell'arco di un decennio, si passa dall'esigenza di coprire un tassello della formazione post secondaria non accademica (già presente in altri paesi europei) alla scelta di predisporre un duplice canale di formazione tecnica superiore.

La portata e l'impatto di tale scelta è ancora difficile da misurare in termini di reale attrattività e riconoscibilità nel quadro delle qualificazioni italiane sia per la brevità dell'intervallo di tempo trascorso, sia per l'incompletezza dei processi in quanto il sistema deve dotarsi di una serie di strumenti operativi, atti di indirizzo e linee guida. Si tratta di ripensare il modello proprio a partire dalla natura autonoma degli organismi che si intende istituire *ex novo* (o trasformare a seguito di sperimentazioni dei Poli formativi); l'orientamento è quello di condividere indicazioni

e linee di indirizzo che possano applicarsi e declinarsi a livello locale per garantire un equilibrio territoriale e assicurare la sostenibilità della proposta anche in relazione alle prospettive di breve e medio periodo, sostenendo l'integrazione dei soggetti e delle risorse.

Nello specifico, gli IFTS e gli ITS presentano macro obiettivi comuni cui intende rispondere l'intero segmento, ovvero garantire interventi formativi fortemente ancorati ai fabbisogni territoriali, offrire percorsi formativi individualizzati, promuovere e garantire la partecipazione anche di adulti occupati, rispondere a standard di qualificazione europea.

Rispetto agli standard formativi comuni, entrambi i percorsi devono essere articolati in semestri al cui interno si alternano ore di attività teorica, esercitazioni pratiche e attività laboratoriali con *curricula* organizzati per competenze. Lo *stage*, così come già indicato per i primi IFTS, è obbligatorio e interessa una quota percentuale consistente del monte ore. Lo *staff* docente, infine, dovrà essere composto almeno per il 50% da professionisti impegnati nelle aree di riferimento. La conduzione scientifica è affidata a un comitato scientifico al cui interno sono rappresentati i versanti che contribuiscono all'erogazione dell'offerta.

Secondo quanto contenuto del D.C.P.M., le attività di programmazione regionale e ciascuna tipologia di intervento (ITS e IFTS) dovranno essere comprese e descritte nei piani territoriali che ciascuna amministrazione titolare della materia è chiamata a predisporre. Anche l'istituzione degli Istituti tecnici superiori è vincolata alla stesura del piano territoriale²⁴: questi infatti non potranno essere istituiti in alcun modo dal livello di governo centrale, ma dovranno essere previsti all'interno dei piani territoriali adottati ogni triennio dalle Regioni.

Rispetto ai tratti peculiari di ciascuna filiera del sistema di formazione superiore, gli ITS si distinguono per alcune caratteristiche, tra cui i settori di intervento definiti di concerto con il Ministero dello Sviluppo Economico in coerenza con le azioni disposte per sostenere il piano di innovazione industriale *Industria 2015*, per le quali sono già state stanziati risorse importanti a seguito di bandi nazionali per imprese interessate a produrre brevetti, innovazioni di processo e di prodotto²⁵. Il percorso ha una durata variabile dalle 1.800 alle 2.000 ore articolate in quattro semestri. Rispetto alla biennialità degli interventi formativi, è comunque utile tenere presente che il testo dello schema di accordo da approvare in Conferenza Unificata segnala l'opportunità di prendere in considerazione le proposte avanzate da alcuni Collegi e Ordini professionali che chiedono di prevedere sin dalle prime sperimentazioni, sulla base di specifici accordi, percorsi di sei semestri ai fini dell'accesso e iscrizione ai relativi albi professionali.

Per quanto riguarda la gestione dei percorsi, le indicazioni nazionali sono state piuttosto puntuali. Giuridicamente l'ITS si configura come Fondazione di Partecipazione, deve presentare l'indicazione del settore di riferimento ed è dotato di personalità giuridica autonoma sotto il con-

²⁴ La programmazione territoriale e le diverse articolazioni del sistema di formazione superiore devono essere frutto della concertazione istituzionale con Province e del confronto con le Parti sociali. Nelle indicazioni normative, si richiedeva che i Piani territoriali contenessero anche i criteri per la selezione delle candidature per ITS e dei progetti per le azioni di adeguamento, ovvero di trasformazione dei Poli avviati in strutture identificabili come ITS.

²⁵ Le sei aree di intervento coincidono con altrettante aree tecnologiche, ovvero efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per la vita, nuove tecnologie per il *made in Italy*, (sistema alimentare, casa, moda e meccanica), tecnologie innovative per i beni e attività culturali, tecnologie per l'informazione e la comunicazione. Il dibattito in merito alla possibile estensione delle aree tecnologiche prosegue a livello nazionale e prende in considerazione anche le aree tecnologiche aggiuntive di cui al disegno di legge 1195, ovvero (*Nuove tecnologie per l'ambiente e industria aerospaziale*). Alla stesura del presente *Rapporto*, il testo dello schema di accordo da destinare in Conferenza Unificata individua tra le 6 aree previste quelle prioritarie. Si tratta di 4 aree di intervento per le quali risultano già emanati da parte del Ministero dello Sviluppo Economico i bandi per la presentazione delle candidature e/o pubblicati i piani dei progetti di innovazione industriale, riguardanti efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per il *made in Italy* e tecnologie innovative per i beni e le attività culturali e turistiche.

trollo amministrativo del Prefetto della Provincia. Il capofila della Fondazione deve essere un istituto scolastico ad indirizzo tecnico o professionale.

Rispetto alla spendibilità e riconoscibilità dei titoli, gli ITS consentono l'acquisizione del diploma. È ancora in corso di discussione la definizione e la natura stessa della certificazione rilasciata. L'accesso al momento è consentito solo a coloro che hanno conseguito il diploma di scuola secondaria superiore e per quanto riguarda l'ammissione ai percorsi, il testo da portare in sede di Conferenza Unificata propone di riservare una quota non inferiore al 30% ai giovani e agli adulti provenienti da regioni diverse rispetto a quella dove opera l'ITS e di determinare a livello nazionale gli specifici titoli di ingresso e i prerequisiti che i giovani e gli adulti interessati devono possedere per l'ammissione al percorso richiesto, anche per valorizzare l'approccio di filiera e le competenze acquisite. Gli IFTS potranno continuare ad essere realizzati da associazioni di quattro soggetti, l'accesso rimane aperto a giovani e adulti anche privi del diploma di scuola secondaria superiore.

Fermo restando che la realizzazione di ciascuna tipologia di percorso è vincolata alla costituzione di un soggetto multiattore e che dunque in ciascun caso si richiede uno sforzo congiunto significativo per definire ruoli, funzioni, responsabilità, sono soprattutto due gli elementi che distinguono i canali:

- il titolo di studio rilasciato, ovvero il diploma nel caso degli ITS e certificazione nel caso degli IFTS;
- il settore e l'area di riferimento, per gli ITS definiti in relazione alle esigenze nazionali, per gli IFTS individuati a partire dalla programmazione regionale.

Nonostante le Regioni abbiano iniziato proprio dalla stesura dei piani triennali e dalla programmazione dei corsi IFTS di 800 ore, rimangono ancora da chiarire alcune questioni fondamentali che hanno un'implicazione anche sulla natura dell'offerta. In particolare, la definizione dei livelli di uscita costituisce un fattore fondamentale sia per l'impatto che dovrà avere sui processi di selezione in entrata (con un'eventuale implicazione anche sulla linearità dei percorsi scolastici dell'istruzione tecnica del secondo ciclo), sia per l'articolazione dei contenuti e la revisione degli esiti formativi da declinare in competenze, conoscenze e abilità secondo il modello europeo. Al momento infatti non è del tutto chiara, né definita l'eventuale differenza tra IFTS e ITS (il primo percorso annuale, il secondo biennale), né la reale portata delle differenti qualificazioni anche in relazione alla classificazione ISCED 4C che continua ad essere richiamata come unico riferimento possibile. Si tratterà di verificare, quanto e come le opzioni effettuate a livello nazionale si traducano a livello locale privilegiando (e impegnando i singoli operatori) ora nell'uno, ora nell'altro percorso. Alcune Regioni infatti hanno proceduto alla stesura dei piani territoriali triennali orientandosi nella programmazione IFTS e procrastinando la costituzione degli ITS ad una seconda fase, mentre tre Regioni hanno già comunicato al MIUR la volontà di procedere alla costituzione degli ITS nell'ottica di una più veloce messa a regime del sistema (Sardegna, Piemonte, Marche).

Ad oggi sembra si riproduca, dunque, un modello che ha già contraddistinto la messa regime dello stesso segmento. In assenza di canali di finanziamento certi, di risorse connesse ad analisi di fattibilità condivise e a indicatori di *performance* che possano garantire anche la promozione delle eccellenze, il sistema sembra di nuovo composto dalla sommatoria di 21 realtà regionali ancora molto differenziate tra loro in cui convivono Poli ancora funzionanti e di recente costituzione, nuovi ITS, percorsi IFTS a bando, percorsi realizzati a chiusura di progetti a titolarità nazionale.

Allo stato attuale restano ancora molti aspetti da chiarire non solo in merito alla gestione.

Tra questi risulta evidente l'assenza di una linea comune per l'identificazione dei criteri necessari alla costituzione della rete dei *provider* e l'assenza di qualsiasi indicazione relativa alle modalità e alla natura del coinvolgimento degli Enti locali e delle Parti sociali.

I processi di riforma nel sistema universitario

A circa otto anni dall'applicazione del D.M. 509/1999 molte indagini e monitoraggi ricorrenti, condotti dal Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU), così come da ALMALAUREA e da altri Organismi di rilievo in questo settore, consentono di fare un primo bilancio dell'attuazione della riforma del 3+2, in termini di luci e ombre, anche in considerazione ed in connessione con il recente avvio di una seconda fase riformatrice, nata sulla scia del D.M. 509/1999 e delle questioni ancora non risolte da quest'ultimo.

In merito all'architettura didattica, se la riforma dei cicli ha effettivamente creato livelli e titoli intermedi e integrati, ha anche portato con sé un'enorme proliferazione della proposta didattica, soprattutto a livello di laurea triennale (i corsi attivi che nel 2000-2001 erano 2.444, nel 2006-2007 erano già passati a 5.734); a ciò è connessa un'ingente frammentazione dei percorsi formativi, caratterizzata da un gran numero di insegnamenti anche con pochi Crediti formativi universitari (CFU) e molte prove di valutazione, così come da molti corsi di studio con ridotto numero di immatricolati.

Dal punto di vista dei dati, con l'introduzione del nuovo ordinamento risulta aumentato il numero dei "maturi" che si sono iscritti all'università e dunque la capacità di attrazione di quest'ultima presso i giovani, così come è anche cresciuto, almeno dopo i primi anni di applicazione, il numero dei laureati, benché sembri che meno di uno su tre si laurei nei tempi previsti²⁶.

Inoltre, secondo quanto riportato da ALMALAUREA nell'indagine sul *Profilo dei laureati 2008*, presentata nel maggio scorso, in termini generali sembra che la riforma abbia avvicinato all'università più giovani provenienti da ambienti sociali meno favoriti ed abbia condotto ad una lieve diminuzione dell'età di laurea e del numero dei fuori corso, oltre che ad un nuovo impulso nell'utilizzo di quegli strumenti quali tirocini e *stage*, che avvicinano l'università al mondo del lavoro, e che invece erano esperienze molto circoscritte tra i laureati pre-riforma.

Tra i provvedimenti avviati nella seconda fase del processo di Riforma, quello più incisivo è il D.M. 270 del 22 ottobre 2004, *Modifiche al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei, approvato con decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica del 3 novembre 1999, n. 509*, varato a soli 5 anni dal precedente.

Tra le novità principali troviamo la *ridenominazione dei titoli* conferiti a conclusione dei corsi di studio, per questo si parla di laurea e laurea magistrale, in sostituzione a quella specialistica; l'*emanazione di nuove classi di corsi di studio*, intese come contenitori che raggruppano corsi di studio dello stesso livello, comunque sia la denominazione data dai vari atenei, aventi i medesimi obiettivi formativi qualificanti e attività formative attivate per un numero di crediti e in settori individuati come indispensabili; la *scissione tra laurea (L)*, afferente al I ciclo, di durata triennale durante la quale è necessario acquisire 180 CFU, e *laurea magistrale (LM)*, di II ciclo e durata biennale, che prevede l'acquisizione di 120 CFU ed il conseguimento del titolo di Dottore Magistrale, atto ad assicurare una formazione di grado avanzato per l'esercizio di attività di elevata qualificazione in ambiti specifici; la previsione di nuove qualifiche accademiche.

Uno dei cambiamenti forse più significativi riguarda proprio l'aver svincolato il corso di laurea magistrale da quello di laurea di base, tanto che tale "riforma della riforma" è anche nota come quella del "3 e 2". Il D.M. 509/1999 prevedeva infatti un percorso di II livello strettamente connesso e direttamente conseguente a quello di I livello, cioè alla laurea triennale, mentre attualmente la laurea magistrale può essere autonoma dal tassello precedente; ciò risponde alla volontà di perseguire una sorta di trasversalità delle conoscenze e dei saperi, rendendo possibile l'accesso

²⁶ Cfr. Ministero dell'Università e della Ricerca - Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario, *Nono rapporto sullo stato del sistema universitario*, 2008 (www.cnvsu.it/_library/downloadfile.asp?id=11642).

ad un determinato corso di laurea magistrale a laureati provenienti da diverse tipologie di corsi di primo livello.

I correttivi introdotti dal D.M. 270/2004 al precedente decreto sono nati, nel complesso, con l'intento di implementare le buone prassi avviate, incrementare il tasso annuo dei nostri laureati e ridurre il fenomeno degli abbandoni e la durata media di percorrenza degli studi, nonché di favorire ulteriormente la mobilità degli studenti e il riconoscimento dei CFU, oltre che il processo di internazionalizzazione degli atenei.

Allo stato attuale è tuttavia estremamente difficile tentare un bilancio dell'applicazione delle novità introdotte dal D.M. 270/2004, in ragione della sua troppo recente introduzione e dei differenti tempi di attuazione nelle diverse realtà territoriali, anche se sta portando e porterà con sé, in raccordo con i precedenti provvedimenti, notevoli cambiamenti tanto sul piano organizzativo, quanto soprattutto su quello culturale, a fronte di una caratterizzazione di riforma praticamente "a costo zero", ossia senza la possibilità di ricorrere a significative risorse aggiuntive, peraltro più volte richieste e ritenute necessarie dalla comunità accademica.

Il cammino nazionale delle innovazioni in campo universitario non si è, tra l'altro, fermato al D.M. 270/2004, bensì si è arricchito di ulteriori e successivi provvedimenti volti a dare attuazione o a meglio circostanziare sul piano operativo alcuni punti fondamentali.

Del novembre 2008 è infatti il decreto legge 180/2008, convertito poi nella legge 1/2009 recante *Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca*, che contiene prevalentemente disposizioni finalizzate a:

- favorire il reclutamento di giovani ricercatori nelle università;
- incentivare con una quota significativa del finanziamento statale gli atenei che, sulla base di parametri oggettivi di valutazione, favoriscono la ricerca e il merito;
- stabilire criteri oggettivi e trasparenti per la valutazione dei docenti e dei ricercatori universitari e per la formazione delle commissioni di valutazione;
- stanziare nuove risorse per realizzare nuove residenze universitarie e consentire a tutti i meritevoli aventi diritto di usufruire delle borse di studio;
- incidere in generale e ai vari livelli sulla qualità degli atenei e degli enti di ricerca.

Alla luce degli esiti della riforma avviata e in adempimento ad alcuni provvedimenti previsti da norme esistenti, tra cui la succitata legge 1/2009, a luglio 2009 il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha presentato il cosiddetto *Pacchetto Università*, varato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 24 luglio.

Tra le misure previste compaiono, in particolare, le modalità di distribuzione del 7% (pari a circa 525 milioni di euro) del Fondo di finanziamento ordinario destinato alle università, che per quest'anno sarà assegnato per i 2/3 in base alla qualità della ricerca e per 1/3 in base alla qualità della didattica.

Vengono inoltre dettagliate le regole per la composizione delle commissioni di concorso per l'accesso e la progressione di carriera dei docenti e per il reclutamento dei ricercatori, volte in entrambe i casi a ridurre i margini di arbitrio nelle valutazioni e negli esiti dei concorsi stessi, ricorrendo prevalentemente a membri esterni alle facoltà che hanno richiesto i bandi, sorteggiati e opportunamente riferiti ai settori disciplinari di riferimento ed anche ad una valutazione basata su parametri oggettivi e sistemi valutativi riconosciuti anche in ambito internazionale (ad esempio *Peer review*).

Tra i punti forti del pacchetto di provvedimenti sull'università si segnalano, inoltre, l'avvio effettivo, l'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) e l'annunciata riduzione del numero dei corsi di studio.

Quanto all’Agenzia, già voluta e varata in precedenza dal Ministro Mussi ma poi bloccata dallo stesso Ministro Gelmini ed ora recuperata e riorganizzata, essa sostituisce e unifica i due comitati di valutazione attualmente esistenti: il CNVSU (che valuta le università) e il CIVR (che valuta la ricerca). Alla nuova Agenzia è affidato il compito di valutare, appunto, la qualità degli atenei e degli enti di ricerca e le rilevazioni prodotte saranno determinanti per distribuire una parte del Fondo di finanziamento ordinario alle università ed agli enti di ricerca che raggiungeranno i risultati migliori, operando con un più ampio margine di autonomia di quello previsto precedentemente.

Come accennato, il pacchetto indica anche misure per eliminare i corsi di studio “non necessari”, misure ed indicazioni che il Ministero ha raccolto in una nota illustrativa inviata alle università, al fine di contrastare la proliferazione di insegnamenti che non rispondono alle reali richieste del mercato del lavoro, cui si è assistito negli ultimi anni.

In tal senso si intende principalmente pervenire ad una coerente razionalizzazione dei corsi di studio mediante una definizione di più elevati requisiti di docenza per attivare i corsi, la disattivazione obbligatoria di quei corsi di studio con basso numero di studenti iscritti e la limitazione della moltiplicazione e della frammentazione degli insegnamenti attraverso l’individuazione del carico massimo di docenza che ciascun ateneo è complessivamente in grado di erogare e mediante la definizione del numero minimo di crediti (6) per ciascun esame. Viene inoltre chiamata in campo la mobilità degli studenti, che va favorita e potenziata eliminando quegli ostacoli, organizzativi e formali, determinati per lo più dall’ingente eterogeneità dei regolamenti didattici degli atenei e l’efficacia della valutazione interna, da incrementare prevedendo “Nuclei di valutazione d’ateneo composti prevalentemente da esperti esterni”.

Mentre dunque l’Italia è impegnata nell’operatività delle riforme avviate e nella valutazione progressiva dei suoi effetti a livello nazionale, sul piano internazionale il Processo di Bologna prosegue i suoi lavori e, nel fare il bilancio di quanto effettuato sinora, rilancia per il prossimo decennio.

Nel recente incontro di Lovanio dell’aprile 2009, infatti, i Ministri dell’Istruzione superiore dei 46 paesi europei aderenti al Processo di Bologna hanno deciso di proseguire fino al 2020 il loro comune impegno per la costruzione dello *Spazio europeo dell’istruzione superiore*, ribadendo con forza come quest’ultima sia una responsabilità pubblica e necessiti dunque di investimenti pubblici per garantire alle istituzioni la possibilità di svolgere le loro diverse missioni di ricerca e formazione. L’impegno assunto è stato quello di consolidare a livello nazionale e istituzionale l’attuazione della struttura universitaria a tre cicli, basata sui risultati di apprendimento e il carico di lavoro, di potenziare l’uso delle Linee guida europee per l’assicurazione esterna e interna della qualità dei corsi di studio, nonché l’applicazione della Convenzione di Lisbona per il riconoscimento dei titoli e dei periodi di studio ed il corretto uso di strumenti europei come il sistema di crediti ECTS e il *Diploma Supplement*.

Tra le priorità politiche per il prossimo decennio, l’attenzione è stata focalizzata su alcune tematiche fondamentali, quali l’ampliamento della base degli studenti, la qualità della didattica e la mobilità, nella convinzione e nella consapevolezza generale che il pieno successo delle azioni intraprese e di quelle da avviare richieda, non solo riforme legislative, rispetto alle quali tutti i paesi si sono prontamente attivati, ma soprattutto un ampio dibattito e un profondo cambiamento culturale nei sistemi di istruzione superiore a livello nazionale, ancor più urgente come preziosa risorsa per fronteggiare la fase di crisi economica che ha investito la maggior parte dei paesi.

L’evoluzione normativa dell’apprendistato

La revisione della disciplina dell’apprendistato si colloca fra i primi provvedimenti adottati dall’attuale Governo poco dopo l’insediamento e l’attenzione per lo strumento ritorna anche nei documenti successivi.

Infatti, nel Libro Verde pubblicato a luglio 2008 il Governo esprime un giudizio negativo sul sistema di formazione per l'apprendistato: «un sistema di formazione pubblica che non decolla e che non risponde alle esigenze della domanda di formazione da parte di lavoratori e imprese»; pertanto, nel sottoporre al dibattito pubblico una riflessione sulle ragioni che hanno impedito al sistema di apprendistato di funzionare pienamente, si lancia l'ipotesi di «riscoprire la vocazione formativa dell'impresa» come alternativa possibile, «e meno costosa», al sistema pubblico.

Sulla base di tali prospettive era stata modificata la precedente disciplina dell'apprendistato professionalizzante con il decreto legge 112 del giugno 2008, poi convertito in legge 133/2008. Infatti, accanto all'abolizione della previsione di durata minima del contratto di due anni, finalizzata a promuovere un utilizzo dell'apprendistato anche per esigenze aziendali di breve durata o per quelle che spesso implicano il ricorso a contratti stagionali, l'innovazione di più ampio respiro consisteva nella istituzione di un canale di formazione per l'apprendistato alternativo a quello regolamentato e gestito dalle Regioni e Province autonome. Nell'ambito di tale secondo canale i contratti collettivi stipulati a qualunque livello possono definire integralmente la disciplina della formazione in apprendistato.

Il provvedimento, pur lasciando piena autonomia alle parti, sembra indicare quale soggetto “ordinatore” del nuovo canale di apprendistato gli Enti bilaterali; anche in questo caso il riferimento si colloca in una strategia più ampia, che mira al potenziamento del ruolo degli Enti bilaterali quali soggetti a presidio del territorio e della buona funzionalità del mercato del lavoro locale, in grado di offrire una molteplicità di servizi a supporto delle imprese e dei lavoratori, fra cui occupano un ruolo centrale quelli di formazione accanto a quelli di sostegno al reddito.

L'attribuzione alla singola impresa della facoltà di decidere autonomamente se rivolgersi al canale della formazione regolata dalle Regioni oppure realizzare interamente all'interno la formazione aziendale all'ombra di una regolamentazione definita dalla contrattazione collettiva o dagli Enti bilaterali, è evidentemente finalizzata a produrre una situazione di concorrenzialità fra i due sistemi: quello pubblico e quello privato bilaterale. Da questa possibilità ci si attende certamente una crescita della quantità e qualità della formazione erogata agli apprendisti.

Tuttavia, almeno nel primo anno di operatività della nuova norma non si possono segnalare molti accordi in tal senso. Le parti, anche in attesa del pronunciamento della Corte Costituzionale sul ricorso contro la norma in questione proposto da alcune Regioni, al momento sono rimaste piuttosto ancorate al modello regionalistico visto anche che la maggior parte degli accordi collettivi sono al momento rinnovati.

L'attenzione allo strumento dell'apprendistato da parte dell'attuale Governo trova ulteriore conferma nel Libro Bianco, dove il Ministro ribadisce che «le potenzialità del nuovo apprendistato sono molte ma ancora largamente inesprese», con riferimento non solo alla tipologia del professionalizzante visto che «ancor più innovativi e fondamentali, per l'investimento in capitale umano e la produttività del lavoro, sono i contratti di apprendistato che consentono il conseguimento di un titolo di studio». E nello stesso Libro Bianco si auspica una diffusione ulteriore dell'apprendistato, come uno strumento fondamentale di apprendimento del sapere professionale dal momento che valorizza le potenzialità dell'impresa come luogo di apprendimento.

Nel frattempo, il diffondersi della crisi economica e il prevedibile impatto sul mercato del lavoro ha spinto ad assumere provvedimenti di ampliamento delle tutele anche nei confronti degli apprendisti. Il decreto legge 185/2008, poi convertito con modifiche nella legge 2/2009, ha ampliato agli apprendisti, seppur in via sperimentale per il triennio 2009-2011, la possibilità di usufruire degli ammortizzatori in deroga. Tale possibilità, dapprima legata necessariamente alla previsione di un contributo obbligatorio da parte degli Enti bilaterali, è stata poi da questo slegata.

Il riordino dell'Istruzione degli adulti

Tra le novità dell'ultimo anno nelle politiche nazionali per l'istruzione, occorre segnalare che è in atto una profonda riforma del sistema per l'istruzione degli adulti e che è stato approvato in prima lettura dal Consiglio dei Ministri lo schema di regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei Centri di istruzione per gli adulti ivi compresi i corsi serali²⁷. Secondo il regolamento, i Centri territoriali permanenti (CTP) per l'educazione degli adulti e i corsi serali per il conseguimento dei titoli di studio della scuola secondaria superiore, attualmente in funzione, saranno ricondotti ai Centri per l'istruzione degli adulti (una nuova tipologia di istituzione scolastica autonoma, articolata in reti territoriali di servizio, di norma su base provinciale e dotata di un proprio organico distinto) che realizzeranno a partire dall'a.s. 2010/2011 un'offerta formativa finalizzata esclusivamente al conseguimento dei titoli di studio e di certificazioni riferite al primo e al secondo ciclo di istruzione in relazione ai percorsi degli istituti tecnici, degli istituti professionali e, nell'ambito dei licei, dei soli licei artistici. L'offerta formativa sarà strutturata in percorsi di istruzione di I e II livello di apprendimento:

1. I livello: percorsi di istruzione finalizzati al conseguimento del titolo di studio conclusivo del primo ciclo di istruzione e della certificazione riguardante il conseguimento dei saperi e delle competenze relative all'obbligo di istruzione. In questo ambito vengono ricondotti anche i corsi di alfabetizzazione in lingua italiana destinati agli adulti stranieri;
2. II livello: percorsi di istruzione finalizzati al conseguimento dei diplomi di istruzione tecnica, professionale, artistica.

L'innovazione riguarda, oltre che l'offerta dei nuovi Centri, anche la tipologia degli utenti: si potranno iscrivere gli adulti, anche stranieri, che non abbiano assolto l'obbligo di istruzione o che non siano in possesso di titoli di istruzione secondaria superiore. Saranno ammessi anche coloro che abbiano compiuto il 16° anno di età e che non siano in possesso del titolo di studio conclusivo del primo ciclo dell'istruzione o che non abbiano assolto l'obbligo. Ricondurre l'offerta per gli adulti finora assicurata dalla scuola pubblica ai soli percorsi formali di istruzione può significare, oltre al sicuro azzeramento di gran parte dei corsi per il conseguimento delle competenze funzionali di carattere non formale - dedicati soprattutto all'apprendimento delle lingue straniere e dell'informatica - anche una difficile collocazione nel nuovo ambito delle attività formative di rilievo sociale finora erogate dai Centri territoriali, cioè quelle dedicate all'apprendimento linguistico e socio-culturale degli adulti stranieri.

Inoltre, anche l'attribuzione ai nuovi Centri di un organico commisurato non al numero degli iscritti, ma a quello degli allievi che hanno ottenuto titoli di studio o comunque certificazioni formali, costituisce un vincolo che potrebbe rivelarsi problematico.

Nella fase di messa a regime si assisterà a una situazione molto differenziata nelle diverse realtà territoriali dal momento che, secondo le scelte della programmazione regionale, in alcune regioni continueranno ad operare CTP e corsi serali, mentre in altre saranno istituiti i Centri provinciali per l'istruzione degli adulti, peraltro già programmati in diverse regioni in base ai piani di dimensionamento delle istituzioni scolastiche.

²⁷ Ai sensi dell'art. 64 comma 4 del D.L. 112/2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 133/2008.

La formazione dei lavoratori

L'attuale stato di crisi ha assorbito, com'era da attendersi, gran parte dell'attenzione dei soggetti coinvolti nelle determinazioni strategiche e nell'attuazione dei provvedimenti in materia di formazione dei lavoratori. La necessità di coniugare politiche passive (i sostegni al reddito) e politiche attive (le azioni di orientamento, formazione, ricollocazione) pone, almeno per il momento, in secondo piano i disegni più ampi di miglioramento e integrazione complessiva del sistema nazionale di formazione continua, o, nel migliore dei casi, induce a collocare ciò in un quadro "emergenziale". Da un punto di vista generale si può sostenere, come di fatto avviene, che sulla spinta delle necessità contingenti alcuni ostacoli e difficoltà possano essere più facilmente superate. Ciò non è da escludere a priori, ma sarà necessario attendere del tempo per formulare un bilancio compiuto.

Dal punto di vista delle strategie generali di intervento sul sistema si ricorda che nel maggio 2009 è stato presentato alla Camera dei Deputati un progetto di legge che attribuisce una delega al Governo per l'adozione, entro 12 mesi dalla data della sua entrata in vigore, di uno o più decreti legislativi recanti norme finalizzate a riconoscere e disciplinare il diritto dei lavoratori all'apprendimento e alla formazione²⁸. I decreti delegati dovranno, in particolare, riordinare, estendere e armonizzare i permessi riconosciuti ai lavoratori per l'esercizio del diritto allo studio; promuovere scambi di esperienze tra istituzioni formative e luoghi di lavoro; coordinare le banche dati esistenti al fine di facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro; prevedere che l'erogazione di trattamenti di sostegno al reddito siano condizionati alla partecipazione a programmi formativi coerenti con le esigenze dei processi produttivi; facilitare i percorsi formativi e l'occupabilità dei lavoratori; promuovere il reinserimento dei disoccupati di lunga durata e delle donne uscite dal mercato del lavoro.

Il progetto, attualmente in discussione alla Commissione lavoro della Camera dei Deputati, si accompagna ad altre due proposte di legge sull'apprendimento permanente presentate in Parlamento nel 2008 e ancora in esame: uno incentrato sul diritto dei lavoratori alla formazione e allo sviluppo professionale²⁹, l'altro sulla costruzione di un sistema per l'apprendimento permanente che riconosce a tutti i soggetti adulti, occupati e non occupati, il diritto di accedere a percorsi formali e non formali di istruzione, formazione, sviluppo culturale per l'occupabilità e per la cittadinanza attiva³⁰.

Sul versante sindacale la CGIL ha avviato, a partire da settembre 2009, una raccolta di firme per la presentazione di una proposta di legge di iniziativa popolare *Diritto all'apprendimento permanente* che ha come obiettivo quello di attuare un piano triennale straordinario per raddoppiare il numero degli adulti che partecipano ad attività formative.

In effetti, la bassa incidenza degli investimenti pubblici e privati in formazione resi finora disponibili per gli occupati ha prodotto una situazione di debolezza strutturale del nostro Paese in questo settore: se da una parte, nel 2005 solo il 32% delle imprese italiane aveva offerto corsi di formazione per i propri dipendenti, contro una media europea pari al 60% (terza rilevazione CVTS di EUROSTAT³¹, realizzata in Italia da ISTAT e ISFOL), dall'altra la partecipazione della popolazione dei

²⁸ *Delega al Governo per il riconoscimento e la disciplina del diritto dei lavoratori all'apprendimento e alla formazione*, presentata il 6 maggio 2009.

²⁹ *Norme sul riconoscimento e sulla promozione del diritto alla formazione e allo sviluppo professionale*, presentato il 20 maggio 2008. Il disegno di legge non è orientato a costruire un quadro di riferimento sistemico per tutte le tipologie di attività formative riconducibili alla nozione di *Lifelong Learning* e circoscrive la formazione professionale rivolta agli occupati solo all'interno dei confini di quella promossa e regolata dalle Regioni tramite gli enti di formazione accreditati.

³⁰ *Norme in materia di apprendimento permanente*, presentato il 4 novembre 2008, recupera l'approccio sistemico dello schema di disegno di legge varato dal Consiglio dei Ministri nella scorsa legislatura.

25-64enni a corsi di studio o di formazione rilevata da ISTAT (Indagine forze di lavoro) ha raggiunto nel 2008 appena il 6,3%. Quest'ultimo indicatore assume un certo rilievo, essendo utilizzato nella comparazione europea per misurare la partecipazione nei vari paesi degli adulti ad attività di *Lifelong Learning*. Va detto che l'indicatore mostra un lieve incremento rispetto agli anni precedenti (era pari al 6,1% nel 2006 e al 6,2% nel 2007), ed è quindi indicativo di una tendenza alla crescita confermata anche dall'indagine ISFOL INDACO-Lavoratori. Tuttavia, il tasso di crescita della partecipazione formativa da parte degli occupati è ancora largamente insufficiente rispetto agli obiettivi ambiziosi decisi a Lisbona e il *gap* rimane considerevole rispetto al valore di *benchmark* del 12,5%, obiettivo che occorrerebbe raggiungere entro il 2010.

Uno scollamento così ampio dei risultati degli indicatori rispetto agli obiettivi fissati a Lisbona all'inizio del decennio richiederebbe, in effetti, un impegno straordinario e congiunto nel definire un piano di investimenti massiccio e coerente a livello territoriale e settoriale, per realizzare il quale sarebbe però necessaria una forte coesione politica e sociale e la condivisione di finalità e obiettivi fra gli attori e le parti interessate. Si tratterebbe, inoltre, di invertire un ciclo molto negativo che vede il nostro Paese occupare le ultime posizioni nelle graduatorie internazionali (CVTS - *Continuing Vocational Training Survey*, AES - *Adult Education Survey*, LFS - *Labour Force Survey*).

Concretamente le attività rilevanti dell'ultimo anno consistono essenzialmente in un insieme di misure, finalizzate ad intervenire sugli effetti determinati dalla crisi sull'occupazione. Come noto, per contrastare la perdita di posti di lavoro e salvaguardare il capitale umano favorendo in caso di licenziamento la sua ricollocazione, sono stati adottati dei provvedimenti a diversi livelli: comunitario, nazionale e regionale.

Sul versante comunitario l'Unione europea ha deciso di assicurare nel biennio 2009-2010 la disponibilità di circa 19 miliardi di euro dei finanziamenti programmati dal Fondo sociale europeo per il mantenimento del posto di lavoro o per trovare una nuova occupazione tramite programmi di riqualificazione professionale, promuovendo l'imprenditorialità e migliorando i servizi di collocamento. Il filo conduttore è rappresentato appunto dalla formazione, indirizzata prevalentemente ai giovani a rischio disoccupazione, ai disoccupati (con l'obiettivo di evitare che lo stato di disoccupazione si protragga a lungo e, soprattutto, che la condizione di inattività pregiudichi le competenze acquisite in precedenza), ai lavoratori svantaggiati, ma anche alle imprese disposte a formare al loro interno le professionalità necessarie allo svolgimento dell'attività. Tutte le misure previste nella manovra comunitaria, oltre ad essere complementari alle altre iniziative promosse dall'Unione con l'intento di contrastare la crisi, sono state concepite in maniera sinergica rispetto alle strategie a lungo termine di riforma del mercato del lavoro.

Si deve, a questo proposito, ricordare come la posizione oggettivamente più difficile del nostro Paese rispetto alle altre grandi economie europee richiede non solo una forte sinergia fra le politiche di contrasto alla crisi e le altre strategie a lungo termine ma anche il rafforzamento di tali strategie, al fine di raggiungere obiettivi di sviluppo che consentano in tempi rapidi il riallineamento con l'Europa.

Sul versante nazionale, l'art. 19 del decreto legge 185/2008 (cosiddetto *anticrisi*, convertito con la legge 2/2009 e modificato dalla legge 33/2009) ha ampliato il sistema degli ammortizzatori in deroga, prevedendo l'erogazione di un insieme integrato di misure di politica attiva e passiva per sostenere l'occupabilità e l'occupazione dei lavoratori in esubero.

³¹ Istituto Nazionale di Statistica, *Rilevazione sulla formazione del personale nelle imprese. Anno 2005*, terza edizione del CVTS3. Cfr. ISFOL, *Rapporto ISFOL 2008*; ISFOL-MLSPS, *Rapporto 2008 sulla formazione continua in Italia*; si veda anche il sito (www.ricercheformazione.it).

Nell'Accordo sancito dalla Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2009 si specificano le tipologie delle misure di politica attiva: gli interventi sono previsti a favore dei lavoratori con tipologia contrattuale di tipo standard e a tempo determinato, beneficiari di trattamenti sostitutivi del reddito; lavoratori in mobilità; lavoratori somministrati; apprendisti. Durante il periodo di sospensione i lavoratori sono impegnati in percorsi di riqualificazione/aggiornamento delle competenze in linea con i fabbisogni professionali del contesto aziendale di provenienza, mentre per i lavoratori espulsi le attività formative sono orientate ad individuare percorsi per la riallocazione professionale. All'interno dell'Accordo è stata prevista anche la modifica della precedente ripartizione dei fondi FAS (Fondi Aree Sottoutilizzate) concernente il finanziamento delle misure di sostegno al reddito e delle competenze del capitale umano. In quella sede le parti hanno fatto convergere le politiche anticrisi statali con quelle regionali, decidendo di destinare un contributo nazionale (pari a 5.350 milioni di euro) prevalentemente agli interventi per il sostegno al reddito, mentre il contributo da parte delle Regioni e delle Province autonome (pari a 2.202,9 milioni di euro)³² è destinato alle azioni combinate di politica attiva, in particolare gli interventi formativi. Già in precedenza, con il decreto "anticrisi", il Governo aveva deciso di dirottare una parte delle risorse FAS verso il Fondo per l'occupazione e la formazione, stabilendo (art. 18 comma 2) che le risorse assegnate fossero destinate all'implementazione di attività formative, realizzate in seguito a convenzioni sottoscritte con università e scuole pubbliche.

Con il decreto interministeriale del 18 maggio 2009, emanato dal Ministero del Lavoro di concerto con il Ministero dell'Economia, è stata data attuazione all'art. 19 del D.L. 185/2008. Il decreto indica, oltre all'ammontare e alla ripartizione delle risorse finanziarie, i criteri per l'applicazione delle misure anticrisi, definendo, tra l'altro, le linee guida per l'intervento integrativo degli Enti bilaterali. Queste ultime stabiliscono che i trattamenti di sostegno del reddito di cui all'art. 19, comma 1, del D.L. 185/2008, possono essere concessi in presenza di un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20% della indennità stessa a carico degli Enti bilaterali, ovvero, per l'anno 2009, a carico dei Fondi interprofessionali³³. Nelle ipotesi in cui manchi l'intervento integrativo, i lavoratori accedono direttamente agli ammortizzatori in deroga.

Da ultimo il D.L. 78/2009 *Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali* prevede una sorta di "pacchetto del welfare" contenente una serie di incentivi inerenti il lavoro, che vanno dal rientro anticipato in azienda previsto per i lavoratori cassaintegrati, al *bonus* per incentivare i beneficiari di assegni per il sostegno al reddito ad intraprendere attività autonome. Tra le previsioni della manovra, anche la scelta di colmare il periodo di inattività con percorsi di formazione professionale finalizzati a conservare ed a va-

³² Il Governo integra le risorse messe a disposizione dalle Regioni per un importo complessivo pari a 447,1 milioni di euro provenienti dalle risorse nazionali.

³³ L'art. 9 del decreto interministeriale *Linee guida per il concorso integrativo degli Enti bilaterali*, stabilisce che per realizzare tale finalità l'INPS è chiamato a stipulare, con gli Enti bilaterali settoriali o territoriali ovvero con i Fondi di cui all'art. 12 del decreto legislativo 276/2003, e successive modifiche, e di cui all'art. 118 della legge 388/2000, e successive modifiche, apposite convenzioni in cui sono stabilite una serie di modalità operative tra cui quelle per la segnalazione dei nominativi dei lavoratori che ricevono la quota integrativa a carico dell'Ente bilaterale e relative alla durata dell'intervento, ma anche i criteri indicativi per il progressivo utilizzo delle risorse impegnate rispetto all'ammontare delle risorse disponibili. Negli Accordi interconfederali e nei contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale è stabilita la dotazione minima, per ogni lavoratore e per ogni settore o categoria produttiva, della contribuzione a carico di imprese e di lavoratori per far fronte alla quota integrativa di cui all'art. 19, comma 1, del decreto legge. Queste previsioni a valenza nazionale sono valide per quei territori in cui non si sia già provveduto a determinare le risorse con specifica contrattazione collettiva. Gli accordi devono prevedere che la destinazione delle risorse sia prioritariamente orientata alla tutela delle sospensioni, non escludendo la possibilità di predisporre altre forme di tutela del reddito anche per lavoratori disoccupati.

lorizzare il capitale umano rimasto senza lavoro in seguito a crisi aziendale. Seppure in via sperimentale, infatti, nel biennio 2009-2010 i lavoratori in cassa integrazione guadagni potranno essere impiegati dall'impresa di appartenenza in progetti di formazione o riqualificazione e/o in attività produttive connesse all'apprendimento: partecipando a queste attività i lavoratori percepiranno, a titolo retributivo, la differenza tra il trattamento economico previsto dalla cassa integrazione e la retribuzione³⁴. Lo stesso articolo prevede incentivi a favore delle imprese promotrici di progetti di formazione indirizzati ai dipendenti in cassa integrazione³⁵.

Sono incentrate sulla formazione dei lavoratori anche le misure anticrisi varate dalle Regioni che, nella maggior parte dei casi, hanno veicolato le loro strategie lungo due direttrici: la formazione dei lavoratori e gli incentivi alle imprese³⁶.

Se in una logica di breve periodo le disposizioni legislative attivate imprimono un cambio di "destinazione d'uso" alla formazione continua, intesa non solo come strumento delle imprese - e delle Parti sociali - per aggiornare e sviluppare le competenze professionali del proprio personale assicurando per questa via la competitività aziendale e l'occupabilità, ma anche come strumento di intervento integrativo del sistema degli ammortizzatori sociali, l'intervento congiunturale potrebbe prefigurare per il futuro mutamenti di fondo e di carattere strutturale.

L'impianto normativo introdotto per fronteggiare la fase economica recessiva può rappresentare infatti l'esempio di un *mix* di politiche in cui la formazione ha un ruolo centrale anche rispetto alla tutela ed alla protezione del lavoratore.

L'inserimento della formazione nel *mix* di politiche attive/passive può quindi favorire la nascita di un modello innovativo di *policy*, complementare a quello affermatasi negli ultimi quindici anni, caratterizzato dal sostegno dei piani formativi aziendali e della domanda individuale di formazione continua e permanente.

Tuttavia, è bene ricordare che la debolezza dello *stock* di capitale umano generale e la progressiva diminuzione dei rendimenti dell'investimento in istruzione non sono stati finora compensati dalla ampiezza della diffusione e dall'incremento dei rendimenti della formazione professionale, nello stimolare la produttività e la competitività delle imprese e nel favorire la stabilità dell'impiego e le prospettive di reddito dei lavoratori. Infatti, i processi formativi sovvenzionati da risorse pubbliche non sono ancora riusciti a catalizzare l'interesse dei datori di lavoro nel considerare l'investimento formativo una funzione vitale per l'azienda, e ad invertire il ciclo negativo del sottoinvestimento privato in formazione da parte delle imprese.

Inoltre, se è vero che il livello di istruzione è uno dei fattori più rilevanti per spiegare la probabilità di un lavoratore di partecipare alle opportunità formative offerte dai datori di lavoro, il basso livello medio di istruzione nella forza lavoro può rappresentare un ostacolo all'affermarsi della complementarità tra capitale umano generale e capitale umano specifico in azienda.

Per tali motivi, è necessario rafforzare l'investimento delle imprese in formazione attraverso adeguate politiche di sostegno e di incentivazione non solo di tipo economico e/o fiscale ma anche

³⁴ L'ammontare del trattamento economico di cui si dà conto è a carico dei datori di lavoro.

³⁵ L'art. 1 del decreto legge 78/2009 prevede, inoltre, una serie di incentivi a favore dei lavoratori disposti ad avviare una propria attività. Nello specifico il lavoratore cassa integrato avrà diritto, in questo caso, al trattamento di integrazione salariale straordinaria per un numero di mensilità pari a quelle deliberate, ma non ancora percepite. Per contro il lavoratore ammesso al beneficio, prima di riscuotere il trattamento economico, dovrà dimettersi dall'impresa che lo ha messo in cassa integrazione.

³⁶ Le risorse investite per l'attuazione delle misure anticrisi sono a valere sulla legge 236/2003 e sui fondi comunitari della programmazione 2007-2013 e in alcuni casi sulla programmazione 2000-2006, in particolare FSE. Come previsto dalla legge 2/2009 e ratificato con decreto interministeriale 46441 del 19 maggio 2009, le risorse della legge 236/1993 delle annualità 2009 e 2010 sono messe a disposizione per gli «strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione del lavoro o disoccupazione, nonché disciplina per la concessione degli ammortizzatori in deroga». L'ultimo decreto di ripartizione delle risorse risale al maggio 2007.

di tipo organizzativo, sviluppando un'ampia offerta pubblica di servizi consulenziali di supporto alle scelte aziendali e individuali, come già realizzato da anni in diversi paesi europei (Danimarca, Belgio, Svezia, Francia ma anche Regno Unito e Spagna).

Probabilmente l'aspetto di maggiore criticità riguarda la partecipazione finanziaria degli Enti bilaterali e dei Fondi paritetici interprofessionali per quanto riguarda in modo particolare il sostegno al reddito. Per quanto attiene ai Fondi, la normativa allarga il ventaglio delle loro possibilità operative («anche in deroga alle norme vigenti»), ma non pone obblighi cogenti (se non in eventuale sostituzione degli Enti bilaterali). Ad oggi, alcuni Fondi sembra abbiano raccolto l'invito, coinvolgendo nelle attività formative da loro finanziate anche lavoratori disoccupati, oppure coprendo per intero il costo dei piani formativi. Non sono invece intervenuti direttamente sul sostegno al reddito. D'altro canto, la relativa rarefazione e differenziazione degli Enti bilaterali (non in tutti i settori sono presenti e non lo sono con le stesse modalità), nonché la loro scarsa dotazione finanziaria, non fa certo presagire un loro ruolo decisivo nel sostegno del reddito dei lavoratori, siano essi espulsi o sospesi.

capitolo 2

I fenomeni

2.1 L'istruzione e la formazione dei giovani

2.1.1 I percorsi del secondo ciclo

Dall'analisi del sistema italiano di istruzione e formazione si rilevano alcuni aspetti positivi e talune criticità e debolezze ancora presenti, relativi alla partecipazione della popolazione italiana alle attività formative.

Un dato consolidato è quello riguardante il tasso di passaggio dalla scuola media inferiore al secondo ciclo, che oramai da diversi anni ha superato il 100%³⁷, mostrando una tendenza dei giovani italiani a continuare gli studi nel sistema scolastico o in altri percorsi previsti dall'attuale normativa, ciò anche in considerazione del vigente obbligo di istruzione fino ai 16 anni.

Tale obbligo influenza quasi certamente anche il tasso complessivo di scolarità nella scuola secondaria di secondo grado³⁸, vale a dire la percentuale di iscritti sul totale dei giovani di età compresa tra i 14 e i 18 anni, che nell'anno scolastico 2007/2008 si attesta al 93% (Tab. 8).

Raffrontando i dati dell'ultimo biennio con quelli dell'anno scolastico 2000/2001 si osserva che si è assistito ad un aumento progressivo della percentuale di giovani presenti a scuola rispetto al numero complessivo dei coetanei. Il valore è sicuramente da considerarsi positivo nella sua globalità, sebbene analizzando la scolarità effettiva dei giovani tra i 14 e i 18 anni si evidenzia una costante diminuzione della partecipazione al sistema educativo con l'aumentare dell'età degli studenti. I dati relativi all'anno scolastico 2007/2008 indicano infatti che se tra i 15enni l'indice è del 93,4%, tra i 18enni si arriva al 74,1% (Tab. 9).

Il fenomeno della diminuzione del tasso di scolarità in relazione al crescere dell'età potrebbe trovare una spiegazione in una corrispondenza temporale con la conclusione del ciclo di istruzione obbligatoria, in linea con quanto accade nella maggior parte dei paesi europei, come si evince dal rapporto *Key data on Education in Europe 2009*³⁹. Nonostante i progressi ottenuti negli ul-

³⁷ Infatti a partire dall'anno scolastico 2004/2005 il numero di quanti si iscrivono al primo anno di scuola secondaria di secondo grado è superiore al numero dei licenziati dalla scuola media inferiore nell'anno precedente. Ciò può essere dovuto sia all'inserimento di immigrati, sia al rientro nei percorsi scolastici di persone di diversa età.

³⁸ Frequentanti in totale in rapporto alla popolazione di giovani 14-18enni. Tale indicatore ha un valore diverso rispetto ai tassi di scolarità calcolati per le singole età, poiché nel numero degli iscritti sono compresi anche 19-20enni in ritardo e ancora iscritti nella scuola secondaria di II grado.

³⁹ EACEA, EURYDICE, EUROSTAT, *Key data on Education in Europe 2009*, Brussels, EACEA, 2009. I dati rilevano che, a livello, europeo gli indici di partecipazione al sistema educativo diminuiscono dopo il completamento dell'istru-

timi anni dunque, un fattore critico rimane la permanenza nel sistema educativo e formativo fino alla conclusione del percorso intrapreso e al conseguimento del titolo di studio.

Altro aspetto problematico del sistema è la regolarità degli studi degli studenti italiani. Infatti, secondo l'ISTAT⁴⁰, nell'anno scolastico 2006/2007 il tasso di regolarità è complessivamente del 74,5%, ma esistono differenze sostanziali nei diversi indirizzi; i percorsi dei liceali sono più regolari con il 91,4%, seguiti dagli iscritti ai licei ed istituti psico-pedagogici (81,4%), mentre negli istituti professionali solo 55 studenti su 100 risultano in regola con il percorso scolastico. Va comunque rilevato che, per gli anni scolastici presi in esame (dal 2003/2004 al 2006/2007), tutte le tipologie di scuola registrano un costante calo del tasso di regolarità.

Andando ad analizzare i tassi relativi agli esiti, si osserva che il tasso di qualifica rimane costante come avviene già da qualche anno (16,8%), mentre quello di maturità è in calo, confermando una tendenza iniziata nell'anno scolastico 2005/2006, dopo un lungo periodo di crescita costante. Nel 2007/2008 il numero di maturi in rapporto alla media teorica della popolazione di riferimento è di quasi 74 giovani ogni 100.

Uno degli indicatori che vengono utilizzati per misurare la produttività ottimale del sistema è rappresentato dal tasso di produttività (numero di maturi in rapporto agli iscritti al 1° anno di scuola secondaria superiore 5 anni prima); tale tasso indica che, nel 2007/2008 solo 66 dei 100 studenti iscritti nell'anno scolastico 2003/2004 hanno conseguito la maturità.

Tabella 8. Evoluzione degli indicatori di scolarizzazione

Indicatori	Anni			
	2000/2001	2005/2006	2006/2007	2007/2008
Tasso di scolarità scuola secondaria superiore (a)	86,3	92,4	92,5	93,0
Tasso di qualifica (b)	12,6	16,6	16,8	16,8
Tasso di maturità (c)	72,4	78,0	76,5	73,9
Tasso di produttività scuola secondaria superiore (d)	67,4	70,4	68,6	66,6
Tasso di partecipazione alla FP iniziale (e)	3,9	3,3	4,3	4,7
Tasso di partecipazione alla FP post secondaria (f)	1,4	2,0	4,4	3,2

(a) Frequentanti in totale in rapporto alla popolazione di giovani 14-18enni. Tale indicatore ha un valore diverso rispetto ai tassi di scolarità calcolati per le singole età, poiché nel numero degli iscritti sono compresi anche 19-20enni in ritardo e ancora iscritti nella scuola secondaria di II grado.

(b) Percentuale di qualificati degli istituti professionali di Stato in rapporto alla media della popolazione 16-17enne.

(c) Numero di maturi in rapporto alla media della popolazione 19-20enne.

(d) Numero di maturi - interni - in rapporto al numero degli iscritti al 1° anno di scuola secondaria superiore 5 anni prima.

(e) Iscritti in complesso ai corsi di formazione iniziale sul totale dei giovani 14-18enni.

(f) Iscritti in complesso ai corsi di formazione post secondaria e IFTS sul totale dei giovani 19-24enni.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT, MIUR ed Amministrazioni di Regioni e Province autonome

zione obbligatoria, arrivando in alcuni paesi a percentuali di partecipazione al di sotto del 50%, dopo due anni dalla conclusione del periodo di scolarità prevista dalla legge.

⁴⁰ Cfr. il Sistema informativo *on line* dell'ISTAT (www.istat.it/lavoro/sistema_istruzione).

Tabella 9. Tassi di scolarità complessiva per età degli studenti* - anni scolastici 2000/2001, 2006/2007, 2007/2008

Età	Anni		
	2000/2001	2006/2007	2007/2008
14 anni	102,2	97,7	97,5
15 anni	92,9	92,9	93,4
16 anni	84,8	87,7	87,7
17 anni	77,3	82,1	82,3
18 anni	68,0	73,7	74,1
14-17 anni	89,0	90,1	90,2
14-18 anni	84,6	86,8	86,9

* Si riferisce agli iscritti alla scuola secondaria di I e II grado.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT e MIUR

Per quanto riguarda la partecipazione, gli studenti iscritti alla scuola secondaria di II grado nell'anno scolastico 2008/2009 sono complessivamente 2.716.688 (Tab. 10). Permane pressoché costante rispetto ai due anni scolastici precedenti la distribuzione degli iscritti per tipo di istituto: il 33,8% degli studenti è iscritto agli istituti tecnici, il 34,1% ai licei (licei classici, linguistici e scientifici), il 20,3% agli istituti professionali, l'8,1% ai licei ed istituti psico-pedagogici e il 3,7% ai licei artistici ed agli istituti d'arte.

Le preferenze dei giovani e delle famiglie nella scelta dei percorsi di scuola secondaria superiore sono variate rispetto al 2000/2001. A fronte di aumenti più contenuti nelle iscrizioni agli istituti professionali e a quelli di istruzione artistica, gli studenti iscritti ai licei sono aumentati nel 2008/2009 rispetto al 2000/2001 del 22,2% così come anche gli iscritti agli istituti dell'istruzione magistrale, che sono aumentati del 13,1%, mentre si è prodotta una importante flessione del 6,8% nella scelta di un percorso di istruzione tecnica. La licealizzazione dell'istruzione, di cui si è già trattato negli anni passati, è come noto da attribuirsi ad una serie di fattori. In particolare, su tale fenomeno, ormai da diversi anni, ha influito il processo di cambiamento che ha investito, già dalla riforma degli organi collegiali, il governo degli istituti tecnici e il progressivo allontanamento dal raccordo con le dinamiche produttive e i fabbisogni di professionalità. Inoltre, va considerata la scarsa propensione nei confronti della cultura tecnica e professionale che segnatamente accompagna gli orientamenti della domanda nei vari livelli e gradi del sistema di istruzione.

Tabella 10. Studenti iscritti alle scuole secondarie di II grado, per tipo di istituto e per anni scolastici

Tipo di istituto	Anni scolastici				Variazioni %		
	2000/2001	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2007/2008- 2006/2007	2008-2009/ 2000-2001	2008/2009- 2007/2008
<i>Valore assoluto</i>							
Ist. professionali	535.980	557.612	557.251	551.117	-0,1	2,8	-1,1
Ist. tecnici	983.605	938.200	930.578	917.200	-0,8	-6,8	-1,4
Licei	759.228	912.580	931.749	927.992	2,1	22,2	-0,4
Istruzione magistrale (a)	195.351	217.757	219.991	220.891	1,0	13,1	0,4
Istruzione artistica (b)	96.345	102.861	101.237	99.488	-1,6	3,3	-1,7
Totale	2.570.509	2.729.010	2.740.806	2.716.688	0,4	5,7	-0,9
<i>Composizione %</i>							
Ist. professionali	20,9	20,4	20,3	20,3			
Ist. tecnici	38,3	34,4	34,0	33,8			
Licei	29,5	33,4	34,0	34,1			
Istruzione magistrale (a)	7,6	8,0	8,0	8,1			
Istruzione artistica (b)	3,7	3,8	3,7	3,7			
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0			

(a) Licei ed istituti psicopedagogici e dei servizi rivolti alla persona.

(b) Istituti d'arte e licei artistici.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR

Negli ultimi due anni scolastici 2007/2008 e 2008/2009 si è ridotto il numero degli iscritti al primo anno delle scuole secondarie superiori, al netto degli studenti ripetenti, del 2,2% nel 2007/2008 rispetto al 2006/2007 e del 2,3% nel 2008/2009 rispetto al 2007/2008 (Tab. 11).

Complessivamente gli iscritti al primo anno nel 2008/2009 al netto delle ripetenze sono 579.130 unità. Di questi, il 33,3% è iscritto al primo anno dei licei, il 32,9% agli istituti tecnici, il 22,0% agli istituti professionali, l'8,1% ai licei ed istituti psico-pedagogici e il 3,7% agli istituti d'arte e ai licei artistici.

Le variazioni nella distribuzione degli iscritti al primo anno, dall'anno scolastico 2000/2001 al 2008/2009, rispecchiano quella più ampia degli iscritti ai cinque anni di corso secondario superiore: nel 2000/2001 il 35,9% del totale dei ragazzi sceglieva di iscriversi al primo anno degli istituti tecnici, mentre il 27,4% sceglieva percorsi liceali, quote divenute nel 2008/2009 - come abbiamo appena visto - rispettivamente il 32,9% e il 33,3%, con un aumento del 26,9% del numero degli iscritti ai licei e del 14,9% relativamente agli iscritti agli istituti di istruzione magistrale e un decremento degli istituti tecnici (-4,1%), degli istituti professionali (-9,5%) e degli istituti di istruzione artistica (-4,0%). Analizzando però i dati relativi all'ultimo biennio si osserva, nel quadro di una generalizzata diminuzione delle iscrizioni da attribuire a fenomeni demografici, una flessione più consistente nei licei (-10.000 unità). Nei prossimi anni sarà possibile valutare se tale fenomeno è da attribuirsi ad una fluttuazione contingente, oppure ad una reale ripresa dell'interesse verso la filiera tecnica.

Tabella 11. Studenti iscritti al 1° anno nelle scuole secondarie di II grado, per tipo di istituto e per anno scolastico, al netto dei ripetenti

Tipo di istituto	Anni scolastici				Variazioni %		
	2000/2001	2006/2007	2007/2008	2008/2009	2007/2008- 2006/2007	2008/2009- 2000/2001	2008/2009- 2007/2008
<i>Valore assoluto</i>							
Ist. professionali	140.540	132.583	128.997	127.206	-2,7	-9,5	-1,4
Ist. tecnici	198.823	196.191	192.245	190.630	-2,0	-4,1	-0,8
Licei	151.971	207.021	202.334	192.851	-2,3	26,9	-4,7
Istruzione magistrale (a)	40.945	47.794	47.252	47.056	-1,1	14,9	-0,4
Istruzione artistica (b)	22.270	22.491	21.666	21.387	-3,7	-4,0	-1,3
Totale	554.549	606.080	592.494	579.130	-2,2	4,4	-2,3
<i>Composizione %</i>							
Ist. professionali	25,3	21,9	21,8	22,0			
Ist. tecnici	35,9	32,4	32,4	32,9			
Licei	27,4	34,1	34,1	33,3			
Istruz. magistrale (a)	7,4	7,9	8,0	8,1			
Istruzione artistica (b)	4,0	3,7	3,7	3,7			
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0			

(a) Licei ed istituti psicopedagogici e dei servizi rivolti alla persona.

(b) Istituti d'arte e licei artistici.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR

Gli studenti che in totale nell'anno scolastico 2007/2008 conseguono un diploma o la maturità sono complessivamente 446.746, di cui 163.915 un diploma di istruzione tecnica (il 36,7%), 158.953 la maturità liceale (il 35,6%), 69.902 concludono un percorso di studi di tipo professionale (il 15,6%), 37.339 un percorso di studi magistrali (l'8,4%) e 16.637 (il 3,7%) un percorso artistico (Tab. 12). Il numero totale dei diplomati è diminuito rispetto all'anno scolastico precedente dello 0,6%.

In particolare, continua a diminuire nell'anno scolastico 2007/2008 rispetto al precedente, anche il numero dei diplomati presso gli istituti tecnici (-2,9%) e presso gli istituti professionali (-3,8%), mentre continua ad aumentare il numero degli studenti che conseguono la maturità liceale (+3,4%).

Passando ad analizzare i dati dei diplomati per età, aumenta, quindi, il numero degli studenti che consegue un diploma entro i 19 anni di età (70,8% nell'anno scolastico 2005/2006; 73,3% nel 2006/2007, 74,1% nel 2007/2008), in particolare nell'ambito degli istituti tecnici e professionali.

Contemporaneamente diminuisce il numero di quegli studenti di 25 anni e più - si tratta dei giovani adulti che hanno ripreso l'iter formativo - che arrivano a conseguire il titolo di studio di scuola secondaria superiore, passando dal 7% dell'anno scolastico 2005/2006, al 5% dell'anno 2007/2008.

Tabella 12. Diplomati per tipo di scuola secondaria di II grado, per anno scolastico e per età (v.a. e composizione %)

Tipo di istituto	Età						Totale	
	fino a 19 anni		20-24 anni		25 e più anni		v.a. (c)	%
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%		
<i>a.s. 2005/2006</i>								
Istituti professionali	41.152	12,9	27.189	27,3	6.148	19,6	74.489	16,6
Istituti tecnici	107.861	33,9	47.667	47,8	21.633	69,1	177.161	39,5
Licei	128.840	40,5	14.282	14,3	867	2,8	143.989	32,1
Istruz. magistrale (a)	28.487	9,0	6.594	6,6	1.994	6,4	37.075	8,3
Istruzione artistica (b)	11.734	3,7	3.968	4,0	647	2,1	16.349	3,6
Totale	318.074	100,0	99.700	100,0	31.289	100,0	449.063	100,0
<i>a.s. 2006/2007</i>								
Istituti professionali	40.895	12,5	25.328	27,6	5.820	21,4	72.707	16,2
Istituti tecnici	105.626	32,3	43.018	46,8	18.804	69,0	168.790	37,5
Licei	138.654	42,3	13.703	14,9	558	2,1	153.690	34,1
Istruz. magistrale (a)	29.798	9,1	6.110	6,6	1.393	5,1	37.614	8,4
Istruzione artistica (b)	12.408	3,8	3.788	4,1	662	2,4	16.892	3,8
Totale	327.381	100,0	91.947	100,0	27.237	100,0	449.693	100,0
<i>a.s. 2007/2008</i>								
Istruzione professionale	41.842	12,7	22.591	24,4	4.806	21,3	69.902	15,6
Istruzione tecnica	103.460	31,5	43.274	46,8	15.850	70,2	163.915	36,7
Licei	141.705	43,2	15.765	17,1	541	2,4	158.953	35,6
Istruz. magistrale (a)	29.500	9,0	6.630	7,2	874	3,9	37.339	8,4
Istruzione artistica (b)	11.981	3,6	4.131	4,5	498	2,2	16.637	3,7
Totale	328.488	100,0	92.391	100,0	22.569	100,0	446.746	100,0

(a) Licei ed istituti psicopedagogici e dei servizi rivolti alla persona.

(b) Istituti d'arte e licei artistici.

(c) N.B. La Provincia autonoma di Bolzano per gli anni scolastici 2006/2007 e 2007/2008 non rileva i dati per età. I dati totali per tipo di istituto sono comunque comprensivi dei dati di Bolzano.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR

Aumenta nel corso di un triennio (a.s. 2005/2006, 2006/2007 e 2007/2008) il numero degli studenti iscritti agli istituti professionali ed agli istituti d'arte che raggiungono una qualifica professionale (Tab. 13). Nel 2007/2008 il numero dei qualificati è pari a 99.546 studenti di cui il 5,8% (5.734) acquisisce una qualifica rilasciata dagli istituti d'arte ed il 94,2% (93.812) dagli istituti professionali. Tale ripartizione rimane costante nel corso del triennio considerato.

Tabella 13. Qualificati per tipo di scuola secondaria di II grado e per anno scolastico (v.a. e composizione %)

Tipo di istituto	Anno scolastico					
	2005/2006		2006/2007		2007/2008	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Istituti professionali	92.043	94,1	93.008	94,2	93.812	94,2
Istituti d'arte	5.792	5,9	5.739	5,8	5.734	5,8
Totale	97.835	100,0	98.747	100,0	99.546	100,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR

Dopo aver affrontato nelle pagine precedenti i temi connessi al grado ed alle modalità di partecipazione dei giovani alle attività del sistema educativo, l'analisi si conclude con qualche cenno su quanto, nel nostro Paese, è destinato all'istruzione scolastica in termini di spesa pubblica. In base ai dati elaborati e resi disponibili dal MIUR (Tab. 14), nel 2008 per l'istruzione impartita nel sistema scolastico, la spesa degli organismi pubblici nel loro insieme è stata pari a 54,86 miliardi di euro. Si tratta di uno dei valori più alti registrati negli ultimi anni, secondo solo agli impegni di spesa conteggiati nel 2006, anno in cui il consistente incremento di spesa ebbe le sue ragioni in massima parte nell'erogazione degli arretrati stipendiali del personale della scuola per il biennio economico 2004 e 2005.

Tabella 14. Spesa pubblica in valori monetari per l'istruzione scolastica per fonte di finanziamento (impegni in milioni di euro) e in rapporto al PIL ed alla spesa pubblica - anni vari (v.a. e val. %)

Anni	Fonte di finanziamento				In percentuale su	
	Stato	Regioni	Enti locali	Totale	PIL	Spesa pubblica
2000	31.908	853	6.851	39.613	3,33	7,20
2004	41.082	1.559	8.068	50.709	3,62	7,54
2005	40.477	1.369	7.656	49.503	3,46	7,14
2006	46.681	1.687	7.365	55.733	3,75	7,63
2007	43.238	1.636	7.244	52.118	3,37	6,97
2008 (a)	45.964	1.640	7.260	54.864	3,49	7,08

(a) Dati provvisori. La spesa delle Regioni e degli Enti locali è stimata in base alla spesa per studente dell'anno precedente.

Spesa al netto dei trasferimenti reciproci tra i diversi enti pubblici.

Fonte: Elaborazione MIUR - DG SPSI su dati di fonti contabili: Rendiconto Generale dello Stato, Conto del bilancio delle Regioni, Certificato di Conto consuntivo delle Province e Comuni

La massima parte della spesa pubblica per l'istruzione scolastica è sostenuta dallo Stato⁴¹, che nel 2008 ha impegnato 45,94 miliardi di euro; la spesa regionale si è attestata a 1,64 miliardi di euro e si deve principalmente agli impegni sostenuti dalla Valle d'Aosta, dalla Provincia autonoma di Trento e da quella di Bolzano, che hanno titolarità in materia di istruzione nelle aree territoriali di propria competenza. Gli Enti locali hanno invece destinato all'istruzione un impegno di spesa di 7,26 miliardi di euro; a tale valore, tuttavia, probabilmente non esaurisce la spesa degli Enti

⁴¹ La maggior esposizione dello Stato è in massima parte dovuta ai suoi compiti di retribuzione del personale.

locali per l'istruzione, poiché accanto alle voci direttamente ascrivibili a bilancio per competenza istituzionale, si devono tenere in considerazione altre iniziative educative finanziate nell'ambito di politiche culturali e sociali.

Nel complesso, in linea con un *trend* già rilevato in passato, la spesa pubblica per l'istruzione è stata pari al 3,49 del PIL, mentre rispetto alla spesa pubblica nel suo insieme è stata pari al 7,08, uno dei valori più bassi degli ultimi anni.

Passando ad analizzare la spesa media per singolo studente (Tab. 15), il MIUR ha stimato che nel 2006 il costo medio pro-capite complessivo per ogni ordine e grado di scuola è stato di 6.810 euro per anno, mentre per la sola secondaria di secondo grado tale spesa media è stata di 7.147 euro. Dalla tabella emergono rilevanti disparità territoriali, con la gran parte delle regioni del Nord significativamente al di sopra del dato medio complessivo; tale disparità si ripete anche analizzando la spesa media per la sola scuola secondaria di secondo grado, ma le differenze sono meno marcate e si perde l'uniformità per area geografica più evidente nel dato complessivo.

Tabella 15. Spesa pubblica per studente per regione a livello di scuola secondaria di secondo grado e in totale (impegni in euro) - anno 2006

Regioni	Sec. II grado	Totale
Piemonte	7.328	7.010
Valle d'Aosta	n.d.	7.255
Lombardia	6.924	6.934
Liguria	6.864	6.886
Trentino Alto Adige	n.d.	8.754
Veneto	7.327	6.812
Friuli Venezia Giulia	8.155	7.655
Emilia Romagna	7.213	6.722
Toscana	7.136	6.791
Umbria	7.333	6.874
Marche	7.267	6.613
Lazio	7.206	6.772
Abruzzo	6.976	6.864
Molise	7.746	7.646
Campania	6.798	6.458
Puglia	6.977	6.179
Basilicata	7.254	7.476
Calabria	7.692	7.564
Sicilia	7.230	6.496
Sardegna	7.272	7.407
Totale	7.147	6.810

Fonte: MIUR - DG SPSI

Infine, un indicatore interessante per dimensionare il costo pubblico dell'istruzione per studente è la spesa per studente cumulata in base alla durata degli studi.

Tale indicatore (Tab. 16), stimato dal MIUR per l'anno 2006, evidenzia i costi di un ipotetico studente medio dall'avvio della scuola dell'infanzia sino alla conclusione del proprio percorso di studi prima di una eventuale iscrizione all'università o ad un corso post secondario.

Il costo combinato dei diversi livelli di istruzione, ottenuto sommando ogni singolo anno di scuola nel livello corrispondente, permette di assegnare un costo finale complessivo di un certo valore, se si ipotizza la conclusione del percorso di studio nei tempi previsti, oppure di un valore maggiorato se invece vengono considerate ipotetiche ripetenze dello studente medio teorico preso in considerazione.

Così, ad esempio, considerando anche il triennio di scuola dell'infanzia, uno studente che rimane nel sistema scolastico per 13 anni e conclude i propri studi al termine dell'obbligo di istruzione, avrà generato una spesa pubblica di oltre 86.000 euro (a prezzi del 2006); lo stesso studente, qualora arrivi a conseguire un diploma di scuola secondaria, nei suoi 16 anni di permanenza complessiva nel sistema avrà accumulato un costo di circa 129.000 euro.

Nel caso di ripetenze, i costi salgono sensibilmente: per esempio, uno studente che arrivi al diploma con due ripetenze nella scuola secondaria di secondo grado, costerebbe al sistema pubblico oltre 143.000 euro, con un aggravio di spesa di 14.000 euro rispetto a chi completa il percorso di studio nei tempi previsti dall'ordinamento.

Tabella 16. Spesa per studente cumulata per la durata degli studi* - anno 2006

Ciclo Scolastico	Scuola Infanzia	Scuola Elementare	Scuola Media	Biennio Secondaria II grado	Istituti Professionali e Istituti d'Arte	Scuola Secondaria Superiore	Durata totale e Spesa totale	Spesa cumulativa con eventuali ripetenze
<i>Fino all'obbligo d'istruzione</i>	3 anni	5 anni	3 anni	2 anni			13 anni	1 ripetenza nella sec. I grado
	17.483	32.623	21.697	14.295			86.097	93.329
<i>Fino al diploma di qualifica professionale</i>	3 anni	5 anni	3 anni		3 anni		14 anni	1 ripetenza nel ciclo professionale
	17.483	32.623	21.697		21.442		93.244	100.392
<i>Fino al diploma di stato quinquennale</i>	3 anni	5 anni	3 anni			5 anni	16 anni	2 ripetenze nella second. II grado
	17.483	32.623	21.697		21.442	35.737	128.981	143.361

* Compresi gli aiuti finanziari alle famiglie, la spesa per i servizi di assistenza scolastica e le spese generali.

Fonte: Elaborazione MIUR

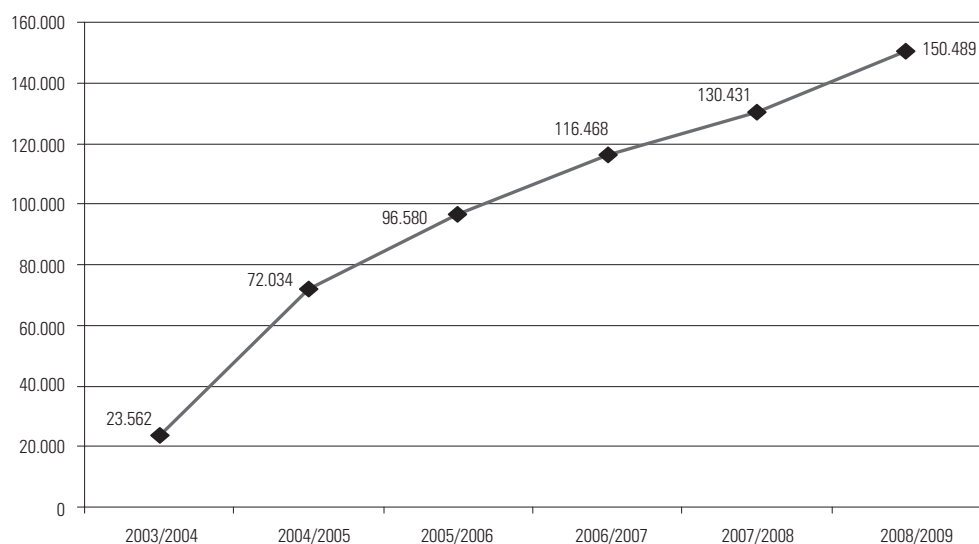
2.1.2 I percorsi triennali di istruzione e formazione professionale

Il bilancio dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale, previsti dalla legge 53/2003 e dall'Accordo del 19 giugno dello stesso anno, è sostanzialmente positivo, a giudicare dalle richieste provenienti dal territorio e dall'apprezzamento del mercato. Molte Regioni, infatti, sono sollecitate a sviluppare questo tipo di offerta formativa anche per la domanda delle imprese.

Un bisogno rilevabile anche nell'ultimo *Rapporto Excelsior*⁴² segnala un incremento di interesse nelle assunzioni di personale con "qualifica professionale regionale".

I rapporti di monitoraggio ISFOL sul diritto/dovere evidenziano un incremento costante dei percorsi triennali, indicando un radicamento delle sperimentazioni sul territorio in quasi tutte le realtà regionali: dai 1.329 percorsi dell'a.s.f. 2003/2004 si passa ai 7.642 dell'a.s.f. 2008/2009 (Fig. 2), mentre il numero degli allievi cresce di 5 volte in appena sei anni. Probabilmente il trend di sviluppo sarebbe ancora più accentuato se la scarsità di risorse economiche non impedisse ad alcune Regioni di soddisfare la propria domanda interna e se si potessero realizzare nel territorio capillari servizi di consulenza orientativa.

Figura 2. Iscritti ai percorsi ex Accordo 19 giugno 2003 per annualità formativa



Fonte: Monitoraggio ISFOL su dati delle amministrazioni regionali e Province autonome

Proprio al fine di supportare la scelta dei giovani con adeguate politiche di orientamento è stata prevista l'istituzione di una Cabina di regia con il compito di programmare linee di azione da concordare tra Ministero del Lavoro e Ministero dell'Istruzione al fine di favorire fra le famiglie, i ragazzi, gli insegnanti la conoscenza dei percorsi e di sviluppare un migliore raccordo fra scuola, formazione e lavoro.

⁴² UNIONCAMERE, *Sistema informativo Excelsior. Sintesi dei principali risultati - 2009. Volume 2: I fabbisogni professionali e formativi delle imprese italiane nell'industria e nei servizi per il 2009*, (tavola 17).

Sul versante dell'offerta, il fenomeno del costante incremento del numero dei percorsi triennali può essere ricondotto, in primo luogo, ad una decisione istituzionale che cerca di interpretare l'orientamento della crescente domanda nel territorio sia da parte delle aziende che dei ragazzi; in secondo luogo, può riferirsi alle dinamiche relative alla dispersione, particolarmente rilevante nel biennio degli istituti professionali. Contribuiscono inoltre allo sviluppo dei percorsi anche le dinamiche innovative che hanno interessato le strutture formative.

Sul piano organizzativo, l'impostazione tradizionale del vecchio Centro di formazione professionale (CFP) - con una struttura *direttore-docente* esclusivamente assata sull'erogazione della formazione - ha ceduto il posto alla multifunzionalità delle attuali agenzie, che alla formazione uniscono analisi dei fabbisogni, progettazione, orientamento, monitoraggio e valutazione. Pertanto, l'organigramma dei Centri continua ad evolversi specializzandosi, anche per impulso dei criteri dettati dall'accreditamento delle strutture. In tale rinnovato contesto, operano sempre più figure di *tutor*, di progettisti, di analisti dei fabbisogni, di orientatori e di valutatori⁴³. Un'impostazione che permette una maggiore penetrazione nel territorio con attività orientate a rispondere alla domanda dei giovani, delle famiglie e del contesto economico e socio-culturale (ne è prova anche la particolare attrattività di questa offerta per le giovani generazioni di immigrati⁴⁴).

Dalle indagini e monitoraggi sul territorio è emerso finora un quadro abbastanza condiviso dell'idoneità formativa della formazione professionale, a cominciare dal successo formativo. Nelle comparazioni dell'ISFOL risulta una maggiore tenuta delle tipologie che prevedono un numero più consistente di ore di formazione professionale all'interno dei propri percorsi⁴⁵.

Altri dati del monitoraggio⁴⁶ 2008 arrivano a dare indicazioni, anche se parziali, sul rapporto esistente tra il numero dei qualificati e gli iscritti al primo anno dei percorsi di Istruzione e Formazione professionale (IEFP): ne risulta un'apprezzabile percentuale del 78,4% di allievi che non abbandonano, nonostante l'estrema fragilità sociale e scolastica del *target* di riferimento.

Rimane l'incertezza, se le *performance* di successo formativo e di qualità negli apprendimenti dei modelli sperimentati siano omogenee in tutte le aree del Paese: un timore che trova qualche conferma in PISA 2006⁴⁷. Tuttavia questo è un fenomeno che non cancella i risultati raggiunti in molte regioni e che eventualmente richiederebbe, una maggiore omogeneità territoriale nella qualità dei processi, ed anche un ripensamento dei criteri di accreditamento.

Un approfondimento, in questo senso, di un ampio dibattito culturale, oltre che politico, con il coinvolgimento di tutti gli attori interessati, non potrebbe che giovare alla soluzione del problema: un nodo che, diversamente, rischierebbe di compromettere il pieno decollo del modello sperimentato dal 2003.

In continuità con i percorsi triennali si sviluppa l'esperienza dei quarti anni sperimentali. Previsti nell'impianto della legge 53/2003, oggi si estendono ad alcune Regioni e Province autonome quali la Lombardia, la Provincia di Bolzano e la Provincia di Trento.

⁴³ ISFOL, *I formatori della formazione professionale. Come (e perché) cambia una professione*, Roma, ISFOL, 2005 (I libri del Fondo sociale europeo), p. 70. La pubblicazione è disponibile *on line* nel Catalogo ISFOL (www.isfol.it/Documentazione/index.scm).

⁴⁴ 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), pp. 117-118. La pubblicazione è disponibile *on line* nel Catalogo ISFOL (www.isfol.it/Documentazione/index.scm).

⁴⁵ ISFOL, *Rapporto ISFOL 2006*, Firenze, Giunti, 2006, p. 114 e ISFOL, *L'andamento della sperimentazione dei percorsi triennali*, Genova 2007 (paper) p. 21. Tali indagini si sono avvalse dei dati forniti dalle amministrazioni regionali.

⁴⁶ ISFOL, *Le misure per il successo formativo. Ottavo rapporto di monitoraggio del diritto-dovere. Le schede regionali*, Vol. 1, maggio 2009, p. 106.

⁴⁷ INVALSI, *Risultati di PISA 2006. Un primo sguardo d'insieme*, dicembre 2007, (tabelle 23, 26, 29, 32, 36, 39).

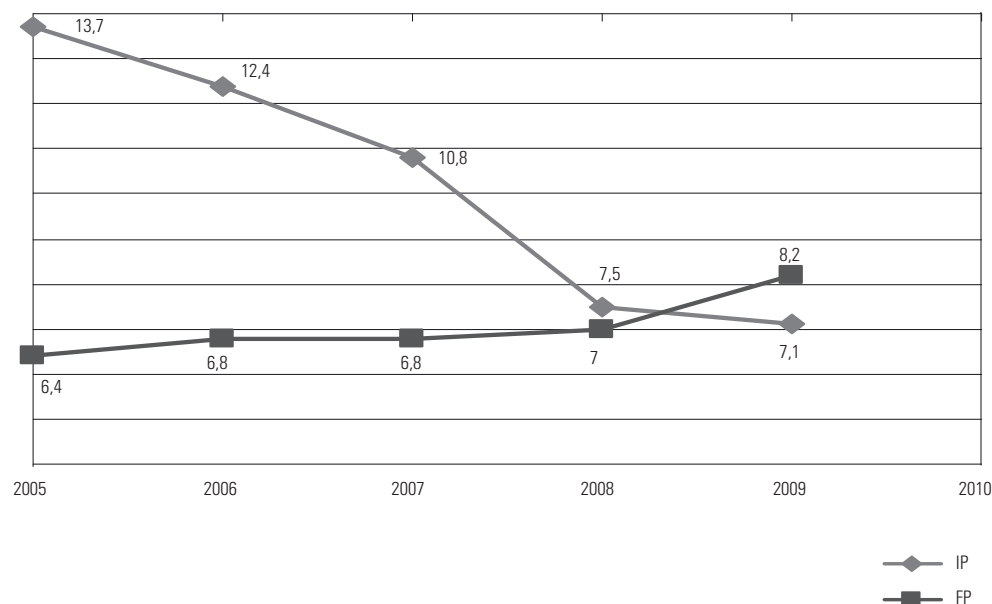
Il quarto anno si è realizzato finora come un prolungamento dei percorsi di formazione professionale e, dunque, non in forma di percorsi integrati con la scuola. Ha dato i migliori risultati nelle realtà locali che presentano un maggior radicamento nel tessuto produttivo del territorio. A Trento, ad esempio, i ragazzi che escono dal 4° anno trovano occupazione più facilmente che dopo il triennio, con una percentuale di inserimenti coerenti alla formazione ricevuta che è maggiore rispetto ai qualificati⁴⁸.

Anche per il 4° anno il numero complessivo di percorsi e di studenti è in crescita. Dai 100 percorsi dell'a.s.f. 2006/2007 si passa ai 143 del 2008/2009 mentre il numero degli studenti iscritti ai percorsi di quarto anno di *TEFP* è cresciuto del 53% nei tre anni considerati.

La richiesta delle aziende emerge, invece, dalle rilevazioni *UNIONCAMERE* del sistema *Excelsior*. Il primo dato che emerge dal *Rapporto Excelsior* di quest'anno in confronto con il 2008 è la flessione di 213.000 posti di lavoro che si ripercuote inevitabilmente in una diminuzione delle previsioni di assunzione (circa 300.000 unità in meno in rapporto alle 828.000 del 2008). Ovviamente, in questo quadro, la flessione nelle assunzioni previste non risparmia nessuna tipologia del nostro sistema educativo. È in ogni modo evidente una rimodulazione delle opzioni aziendali che, pur registrando un incremento delle richieste di lavoratori diplomati e laureati (da due anni quest'area ha superato la soglia del 50% di tutte le richieste) non penalizza le figure provenienti dai percorsi regionali di qualifica. Negli ultimi anni si assiste anzi ad un orientamento delle opzioni aziendali che vede costantemente salire la quota percentuale delle preferenze relative alle assunzioni a "livello formazione professionale regionale" (fino a 4 anni), mentre decresce quella a "livello istruzione professionale di stato". Proprio nel 2009 si è realizzato un sorpasso delle prime sulle seconde (Fig. 3) che non può attribuirsi semplicemente al mancato sbocco al diploma triennale di qualifica da parte degli Istituti professionali di Stato (IPS) o, più precisamente, al passaggio al carattere ormai sussidiario del loro esito triennale⁴⁹. Infatti, il decremento nelle preferenze delle aziende ha cominciato ad evidenziarsi diversi anni prima del provvedimento in questione e, per altro verso, abbiamo riscontro dell'apprezzamento degli IPS nel territorio e, segnatamente, presso le famiglie.

⁴⁸ M. Frisanco, *Da qualificati a tecnici. La sperimentazione dei quarti anni di diploma professionale in alternanza formativa nella provincia di Trento*, Milano, F. Angeli, 2007.

⁴⁹ Gli Istituti professionali di Stato possono rilasciare attestati di qualifica solo nell'ambito degli "organici raccordi" previsti dall'art. 13 della legge 40/2007 e riferiti alle figure professionali stabilite dagli Accordi in Conferenza Stato-Regioni (Cfr. Documento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in merito a: obbligo di istruzione, istruzione tecnica e istruzione professionale, ITS e Poli tecnico-professionali, 1 agosto 2007).

Figura 3. Preferenze aziendali per le assunzioni da FP e IP fino a 4 anni di studio/formazione, in % sul totale delle assunzioni e per annualità

Tavole dei Rapporti Excelsior n. 32 del 2006, n. 29 del 2007, n. 18 del 2008 (Vol. II) e n. 17 del 2009 (Vol. II).
 Fonte: Elaborazione ISFOL su dati UNIONCAMERE

Questi dati, richiamano da una parte la necessità di sostenere e migliorare in tutto il territorio l'offerta di istruzione e formazione considerando la mutata percezione dei percorsi di FP e il loro peso effettivo dal punto di vista della domanda espressa dalle aziende; d'altra parte, tuttavia, si presenta improrogabile l'urgenza di operare un profondo cambiamento nel sistema di IP che affondi le sue radici soprattutto nella trasformazione dell'organizzazione scolastica (maggiore autonomia e flessibilità, reclutamento e carriera dei docenti, apertura a nuovi attori della società civile e avvicinamento al territorio), senza trascurare la necessaria revisione degli ordinamenti.

2.1.3 La dispersione e gli strumenti di contrasto

In anni di crisi, a fronte di generali richieste di contenimento dei costi, esiste un preciso segmento del nostro sistema educativo nel quale la valorizzazione delle risorse può essere perseguita attraverso una più attenta programmazione delle attività ed una maggiore sinergia delle azioni di sistema. Si tratta del momento in cui i ragazzi e le loro famiglie sono chiamati a compiere una prima scelta verso la professionalizzazione. È proprio in questo delicato passaggio che si manifesta primariamente il fenomeno dell'abbandono dei percorsi formativi, qui ed altrove definito "dispersione formativa"⁵⁰.

⁵⁰ Si intende qui per dispersione formativa il fenomeno dell'abbandono dei percorsi di istruzione e formazione professionale senza il conseguimento di una qualifica o di un titolo di studio. La dispersione si colloca in stretta relazione con problematiche quali il ritardo nel conseguimento del titolo, l'elevato numero di assenze ed il mancato raggiungimento degli obiettivi formativi minimi previsti nell'ambito di un percorso.

L'abbattimento del tasso di abbandono dei percorsi formativi è stato da molti anni uno dei principali obiettivi dichiarati delle politiche educative, anche nella considerazione che ciò si tradurrebbe non soltanto in un migliore sviluppo del capitale umano ma anche nell'abbassamento dei costi sociali che vengono a generarsi in presenza di individui estromessi dai sistemi formativi e quindi, verosimilmente, scarsamente inseriti nel contesto sociale e produttivo. D'altra parte, l'efficienza del sistema formativo passa attraverso la riduzione dei tempi medi per il conseguimento di un titolo di studio, soprattutto con l'intervento presso gli snodi più critici del percorso. Si tratta, in particolare, di affrontare quel problema di discontinuità che vede numerosi allievi cambiare, anche più volte, indirizzo di studi nell'arco del proprio *iter* formativo. Il delicato momento di passaggio costituito dalla opzione del percorso del secondo ciclo può meglio essere affrontato fornendo ai soggetti della scelta tutti gli aiuti possibili affinché essa avvenga consapevolmente, di fronte ad un quadro chiaro ed esaustivo delle possibilità formative (e dei relativi *iter* curricolari) che il sistema educativo offre.

In tal senso, oltre a chiedere ai sistemi di orientamento di indirizzare le scelte dei giovani e delle loro famiglie all'interno di un ventaglio di opzioni che siano comunque in grado di garantire sufficienti possibilità occupazionali, è necessario operare una rivoluzione culturale che rimuova i tradizionali pregiudizi nei confronti delle filiere formative legate al sapere tecnico. Si tratta di passare da una visione che pone al vertice della scala gerarchica gli studi umanistici ed alla base gli studi tecnico-professionali legati al "fare", ad un'ottica di consapevolezza della pari dignità di tutti i saperi e di tutte le professioni.

Solo in questo modo sarà possibile orientare le scelte dei giovani tenendo realmente conto dello stile cognitivo, delle preferenze e del progetto di vita dei giovanissimi, anziché (come purtroppo avviene spesso in molte delle nostre scuole) limitandosi ad indirizzare i migliori studenti verso i licei, gli intermedi verso gli istituti tecnici ed i meno performanti verso gli istituti professionali o i percorsi triennali di IEPF. È questa la strada per cercare di ridurre il tasso di dispersione formativa che ancora registra, per il 2008, una quota pari al 5,4% del totale della popolazione tra 14 e 17 anni.

I numeri della dispersione possono essere meglio compresi se si inseriscono nel quadro complessivo della partecipazione ai diversi percorsi formativi.

Tabella 17. Stato formativo dei giovani 14-17enni, a.s.f. 2008/2009 (v.a. e composizione %)

	v.a.	%
Iscritti nei licei	735.683	31,6
Iscritti negli istituti tecnici	645.466	27,8
Iscritti negli istituti professionali	382.069	16,4
Iscritti nell'istruzione magistrale (a)	169.920	7,3
Iscritti nell'istruzione artistica (b)	71.713	3,1
Iscritti alla secondaria di I grado	93.129	4,0
Iscritti alle agenzie formative	95.816	4,1
In apprendistato	6.649	0,3
Fuori dai percorsi	125.853	5,4
Totale	2.326.298	100,0

(a) Licei ed istituti psicopedagogici e dei servizi rivolti alla persona.

(b) Istituti d'arte e licei artistici.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MLSPS, MIUR, regionali, ISTAT

La distribuzione nei differenti percorsi scolastici della scuola secondaria di secondo grado è già stata commentata nel precedente paragrafo. Si intende qui polarizzare l'attenzione su una fascia d'età più ristretta rispetto al totale degli iscritti ai percorsi del secondo ciclo. Ci si focalizzerà dunque sulla fascia d'età "14-17 anni", caratterizzata dagli obblighi di legge del diritto-dovere fino a 18 anni e (all'interno di esso in una sorta di cerchi concentrici) dell'obbligo di istruzione fino al sedicesimo anno d'età. Tale fascia d'età, come si diceva, risulta quella maggiormente colpita dal fenomeno dell'abbandono.

La tabella 17 riporta i valori dello stato formativo dei ragazzi tra 14 e 17enni, con la disaggregazione nei diversi percorsi del sistema di offerta ordinamentale di istruzione e formazione professionale per l'annualità 2008/2009, compresi i percorsi triennali di qualifica. Completano il quadro gli apprendisti minori che svolgono attività formative ed infine a coloro che risultano al di fuori dei percorsi formativi.

Per comprendere il peso reale dei percorsi triennali di IEFP, va detto che ai quasi 96 mila allievi iscritti ai centri di formazione professionale, vanno sommati anche i 54.673 allievi iscritti a scuola che frequentano percorsi integrati a titolarità degli istituti scolastici (prevalentemente istituti professionali), che nella tabella sono riportati tra gli iscritti a scuola. Di conseguenza, il numero complessivo degli iscritti ai percorsi triennali di istruzione e formazione professionale raggiunge 150.489 unità, ovvero una percentuale pari al 6,5% del totale della popolazione tra 14 e 17 anni d'età.

La crescita numerica degli iscritti ai percorsi di IEFP porta questi ultimi a costituire una quota pari ad un quarto degli iscritti negli istituti professionali mentre considerando anche i percorsi integrati presso gli istituti scolastici la quota di allievi dei percorsi della IEFP corrisponde a quasi il 40% degli iscritti ai professionali e si avvicina al totale degli iscritti agli ex istituti/scuole magistrali.

Questo sviluppo delle iscrizioni marca dunque anche numericamente l'anno in cui tale filiera ha fatto il suo ingresso nel novero dell'offerta ordinamentale di istruzione.

L'esame della disaggregazione territoriale dei partecipanti ai percorsi di IEFP evidenzia come (Tab. 18) la percentuale di partecipanti ai percorsi triennali di IEFP iscritti alle agenzie formative differisca notevolmente tra le diverse circoscrizioni territoriali, registrando valori significativi al Nord-Ovest ed al Nord-Est (rispettivamente 8,3 e 7,6% della popolazione di riferimento); assai minori al Centro, al Sud e nelle Isole (rispettivamente 1,9%; 0,7% e 2,8%). Quest'ultimo dato si spiega non tanto in termini di scarsa partecipazione ai percorsi triennali di IEFP quanto piuttosto in relazione alle strategie regionali adottate dalle diverse amministrazioni.

Infatti, mentre tra le regioni del Centro, del Sud e delle Isole, le due opzioni previste (iscrizione ai CFP ed iscrizione a scuola) registrano un certo equilibrio (nel totale delle tre circoscrizioni, il 57% degli allievi dei triennali è iscritto ai CFP e il 43% è iscritto presso un istituto scolastico), nel caso del Nord (considerando insieme Nord-Ovest e Nord-Est) il 73,5% degli allievi dei triennali è iscritto presso un'agenzia formativa mentre solo il 26,5% è iscritto presso una scuola.

Tabella 18. Stato formativo dei giovani 14-17enni, a.s.f. 2008/2009 per ripartizione territoriale (v.a. e composizione %)

Valore assoluto	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Totale
Iscritti nei licei	151.321	110.422	156.094	217.699	100.147	735.683
Iscritti negli istituti tecnici	153.684	118.425	112.654	183.606	77.097	645.466
Iscritti negli istituti professionali	83.873	65.223	67.549	116.611	48.813	382.069
Iscritti nell'istruzione magistrale (a)	35.763	25.202	26.030	56.204	26.721	169.920
Iscritti nell'istruzione artistica (b)	17.622	12.087	14.155	18.004	9.845	71.713
Iscritti alla secondaria di I grado	24.036	17.080	17.630	18.728	15.655	93.129
Iscritti alle agenzie formative	44.683	30.100	8.162	4.382	8.489	95.816
Apprendisti in formazione	1.470	4.860	242	77	0	6.649
Fuori di percorsi formativi	27.198	10.844	16.536	51.428	19.847	125.853
Totale popolazione 14-17enne	539.650	394.243	419.052	666.739	306.614	2.326.298
Composizione %	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Totale
Iscritti nei licei	28,0	28,0	37,2	32,7	32,7	31,6
Iscritti negli istituti tecnici	28,5	30,0	26,9	27,5	25,1	27,8
Iscritti negli istituti professionali	15,5	16,6	16,1	17,5	15,9	16,4
Iscritti nell'istruzione magistrale (a)	6,6	6,4	6,2	8,4	8,7	7,3
Iscritti nell'istruzione artistica (b)	3,3	3,1	3,4	2,7	3,2	3,1
Iscritti alla secondaria di I grado	4,5	4,3	4,2	2,8	5,1	4,0
Iscritti alle agenzie formative	8,3	7,6	2,0	0,7	2,8	4,1
Apprendisti in formazione	0,3	1,2	0,1	0,0	0,0	0,3
Fuori di percorsi formativi	5,0	2,8	3,9	7,7	6,5	5,4
Totale popolazione 14-17enne	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Licei ed istituti psicopedagogici e dei servizi rivolti alla persona.

(b) Istituti d'arte e licei artistici.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MLSPS, MIUR, regionali, ISTAT

Passando ad esaminare gli apprendisti in formazione, è noto come essi costituiscano una quota estremamente residuale del totale degli apprendisti minori di 18 anni, questi ultimi per il 2008 peraltro ridotti alle sole classi d'età dei sedici e diciassettenni, in relazione all'innalzamento dell'età lavorativa a 16 anni (legge 296/2006, legge finanziaria 2007). Il valore di 6.649 apprendisti in formazione non sembra discostarsi dal dato degli anni precedenti, evidenziando come anche per l'anno di riferimento solo una piccola percentuale di apprendisti occupati minori di 18 anni abbia svolto attività di formazione esterna all'impresa.

Sul fronte della dispersione si registra ancora una volta, a livello nazionale, un consistente numero di ragazzi fuori dai percorsi formativi, pari a quasi 126 mila unità, equivalenti al 5,4% del totale dei 14-17enni. Va detto che tale valore comprende anche il numero di quei ragazzi occupati con un contratto di apprendistato che non hanno svolto alcuna attività formativa esterna, sui quali per altro non si hanno informazioni rispetto alla realizzazione di attività formativa interna all'azienda.

L'esame della disaggregazione territoriale dei dispersi (Tabb. 18 e 19) evidenzia come ancora una volta la percentuale più elevata si collochi al Sud e nelle Isole, (rispettivamente il 7,7 ed il 6,5% della popolazione di riferimento nelle rispettive circoscrizioni). Considerando i valori assoluti,

oltre 51 mila dei quasi 126 mila ragazzi non inseriti in percorsi formativi risulta appartenere alla circoscrizione del Sud. Questo invita a riflettere sulle possibili piste di lavoro finalizzate alla riduzione della dispersione formativa, le quali dovrebbero, se si vuole impattare su un numero significativo di giovani, verosimilmente concentrarsi verso le regioni meridionali, dove i sistemi informativi sono meno efficienti, lo strumento dell'apprendistato quasi inutilizzato ed il tessuto produttivo meno in grado di assorbire lavoratori privi di qualifica.

Con riferimento alle altre circoscrizioni, il Nord-Ovest accusa l'assenza di circa 27 mila giovani (pari al 5% della popolazione di riferimento) le Isole di quasi 20 mila, il Centro di circa 16.500 ragazzi (3,9%), mentre il Nord-Est risulta, anche per l'a.s. 2008/2009, l'area meno penalizzata, anche considerando che una quota rilevante dei quasi 11 mila non inseriti nei percorsi formativi riguarda comunque gli occupati con contratto di apprendistato.

Tabella 19. Distribuzione dei 14-17enni al di fuori dei percorsi formativi, a.s.f. 2008/2009 per circoscrizione territoriale (v.a. e composizione %)

Circoscrizione territoriale	v.a.	%
Nord-Ovest	27.198	21,6
Nord-Est	10.844	8,6
Centro	16.536	13,1
Sud	51.428	40,9
Isole	19.847	15,8
Totale	125.853	100,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MLSPS, MIUR, regionali, ISTAT

Tali dati andrebbero incrociati con informazioni qualitative sulle caratteristiche dei dispersi, quali ad esempio la nazionalità e l'età dei giovani. Queste variabili consentirebbero infatti di prevedere strategie più mirate rispetto ai *target* di riferimento. È facile ipotizzare che una quota significativa di coloro che abbandonano sia costituita da Rom e da ragazzi di diversa nazionalità. I sistemi informativi non dispongono tuttavia di informazioni complete e dettagliate su tali variabili, che potranno essere acquisite solo con il progredire delle anagrafi territoriali, fino al raggiungimento della tracciabilità dell'*iter* formativo dei singoli allievi.

Ma il fenomeno della dispersione formativa non si esaurisce nel drammatico abbandono del percorso formativo, bensì investe anche eventi apparentemente meno traumatici, ma che sono spesso alla base dell'abbandono stesso, quali bocciature, ripetenze, mancato raggiungimento di livelli soddisfacenti di prestazioni scolastiche, cambi di indirizzo durante l'*iter* di studio.

In particolare è, come si diceva, al primo e, in misura minore, al secondo anno che si manifestano i principali problemi di tenuta di un ragazzo "a rischio".

La tabella 20 esamina il passaggio, nei diversi indirizzi scolastici, degli allievi tra il primo ed il secondo anno e tra il secondo ed il terzo negli ultimi quattro anni scolastici (dal 2005/2006 al 2008/2009), sulla base del confronto tra i valori degli iscritti ai primi e secondi anni e degli iscritti ai secondi e terzi anni dell'a.s. successivo, al netto delle ripetenze.

Tale confronto non può costituire un indicatore preciso della percentuale di passaggi tra un anno e l'altro, dato che, per ottenere un valore del tutto "pulito", occorrerebbe escludere coloro che provenivano da altri indirizzi e si sono via via inseriti nei percorsi; tuttavia tale rapporto appunto può indicarci con buona approssimazione la dimensione del passaggio tra un anno e l'altro nei diversi indirizzi.

Tabella 20. Passaggi per indirizzo di scuola secondaria di II grado e per anno scolastico, dal 1° al 2° anno e dal 2° al 3° anno, al netto delle ripetenze (val. %)

Tipo di istituto	Anno scolastico							
	2005/2006		2006/2007		2007/2008		2008/2009	
	dal 1° al 2° anno	dal 2° al 3° anno	dal 1° al 2° anno	dal 2° al 3° anno	dal 1° al 2° anno	dal 2° al 3° anno	dal 1° al 2° anno	dal 2° al 3° anno
Istituti professionali	70,8	84,0	71,6	86,5	70,8	85,5	68,0	82,9
Istituti tecnici	77,2	90,0	76,7	89,9	76,0	89,7	74,2	88,5
Licei	89,5	92,4	89,5	93,1	88,5	92,0	87,1	90,9
Istruzione magistrale (a)	84,3	91,2	84,9	91,3	84,2	90,9	82,4	89,5
Istruzione artistica (b)	78,5	85,2	76,6	84,4	76,6	86,7	75,4	85,4
Totale	80,2	89,4	80,3	90,1	79,6	89,6	77,7	88,1

(a) Licei ed istituti psicopedagogici e dei servizi rivolti alla persona.

(b) Istituti d'arte e licei artistici.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR

Nell'osservare come nel corso dell'ultimo anno (2008/2009) si sia registrata una generale riduzione del tasso di passaggio sia dal primo al secondo anno che dal secondo al terzo per tutti gli indirizzi scolastici (probabilmente legato ad una maggiore severità nelle valutazioni più che ad un peggioramento delle prestazioni degli allievi), si nota come il comparto che registra il maggior numero di cadute si confermi essere quello degli istituti professionali, dove oltre 3 studenti su 10 non sono passati dal primo al secondo anno di corso nell'a.s. 2008/2009, seguito, nell'ordine, dagli istituti tecnici, dall'istruzione artistica, dall'istruzione magistrale ed infine dai licei. Per questi ultimi la percentuale dei passaggi dal primo al secondo anno supera l'87% mentre quella relativa al passaggio secondo/terzo anno raggiunge quasi il 91%. Gli istituti professionali sono inoltre l'unico comparto che evidenzia una selezione forte anche al secondo anno con una quota di passaggi tra il secondo ed il terzo anno di poco inferiore al 83%, in confronto ai valori di 88,5% degli istituti tecnici e di 91% dei licei. Questa maggiore fragilità degli allievi degli istituti professionali è senza dubbio legata al contesto socio-economico di provenienza nonché alle modalità di scelta dei percorsi. Infatti, al posto di una attenta analisi degli stili cognitivi, delle vocazioni e dei progetti di vita dei ragazzi, si tende più semplicisticamente ad iscrivere agli istituti professionali (o ai percorsi triennali di ICFP) i ragazzi che hanno conseguito risultati meno brillanti nella scuola secondaria di primo grado. Spesso essi vi approdano dopo aver fallito altre strade, attraverso una *via crucis* di insuccessi e bocciature in altri indirizzi.

Gli allievi degli istituti professionali costituiscono dunque un *target* a rischio, analogo a quello che frequenta i percorsi triennali di qualifica; un *target* che, in particolare nei primi due anni, richiede robuste azioni di supporto alla permanenza nei percorsi.

Ciò è confermato anche dal quadro delle bocciature nei diversi indirizzi. Se, infatti, si esamina il rapporto tra bocciati ed iscritti al relativo indirizzo per le annualità 2006/2007 e 2007/2008 (Tab. 21), si nota come la percentuale più alta di bocciati risulti, per entrambe le annualità considerate, quella relativa agli iscritti agli istituti professionali (16,2% e 20,2%). Le bocciature degli allievi degli istituti tecnici registrano un risultato molto simile a quelle dei professionali per l'a.s. 2006/2007, mentre nel 2007/2008 (pur crescendo anch'esse) si fermano 3,5 punti percentuali al di sotto dei professionali. Entrambi i dati risultano notevolmente distanziati rispetto all'istruzione magistrale e soprattutto ai licei, che hanno registrato la bocciatura di 6,1 allievi su 100 nel 2006/2007, percentuale cresciuta al 7% nell'a.s. 2007/2008.

Tabella 21. Allievi bocciati per indirizzo di scuola secondaria superiore, a.s. 2006/2007 e 2007/2008 (% del totale iscritti nello stesso indirizzo)

Tipo di istituto	Anni scolastici	
	2006-07	2007-08
Istituti professionali	16,2	20,2
Istituti tecnici	15,8	16,7
Licei	6,1	7,0
Istruzione magistrale (a)	9,4	11,0
Istruzione artistica (b)	13,8	16,4
Totale	12,1	13,6

(a) Licei ed istituti psicopedagogici e dei servizi rivolti alla persona.

(b) Istituti d'arte e licei artistici.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR

La disamina fin qui realizzata ci porta a considerare come sia ancora necessario lavorare sul fronte delle azioni di sistema volte a combattere il fenomeno della dispersione formativa. In tal senso, la disponibilità presso le amministrazioni locali di informazioni sullo stato scolastico-formativo dei giovani 14-17enni rappresenta uno dei principali strumenti a garanzia dell'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione da parte di tutti i giovani, nonché la base di riferimento obbligato per la costruzione dell'Anagrafe nazionale degli studenti gestita dal MIUR, come previsto dal decreto 76/2005. Il provvedimento, come è noto, stabilisce la creazione di un sistema complesso d'interscambio con i sistemi anagrafici locali, al fine di consentire la "tracciabilità" dei percorsi scolastici e formativi di tutti gli studenti a partire dal primo anno della scuola primaria.

Le analisi sui sistemi informativi locali hanno evidenziato il cammino realizzato in questi anni dalle diverse amministrazioni territoriali, soprattutto da parte di quelle regionali nelle circoscrizioni settentrionali e centrali. Si tratta naturalmente di un cammino tuttora in *progress*, caratterizzato da un andamento incerto e discontinuo che giustifica la forte disomogeneità ancora presente a livello territoriale soprattutto provinciale, non soltanto dal punto di vista del presidio del territorio, ma anche sotto il profilo delle modalità organizzative che caratterizzano i diversi sistemi informativi.

Il presidio del territorio interessa a tutt'oggi la metà circa delle amministrazioni regionali: ammontano, infatti, a 11 le regioni che dispongono di un proprio sistema informativo, due in più (Liguria ed Abruzzo) rispetto all'ultima rilevazione⁵¹.

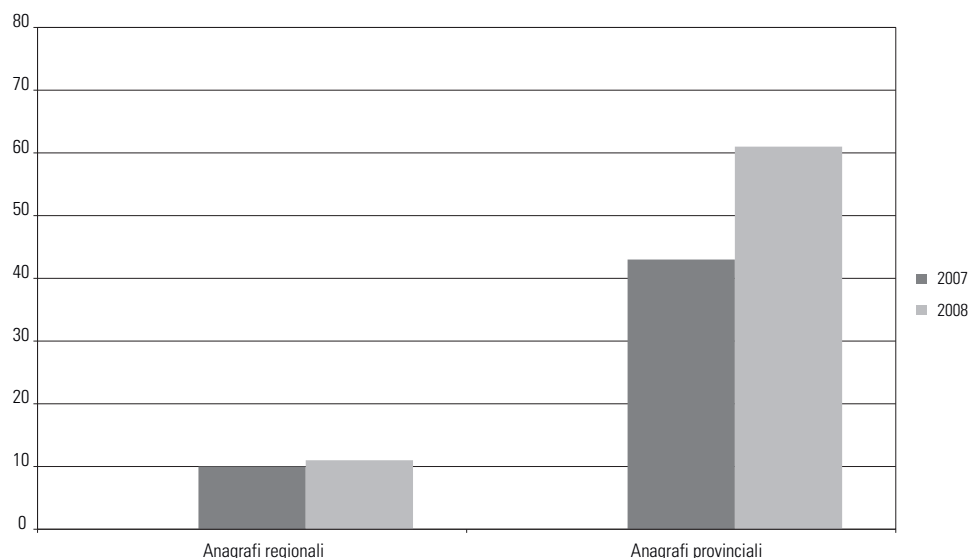
L'esame delle diverse ripartizioni territoriali mostra ancora un divario molto netto tra le regioni del Sud e il resto del territorio nazionale; qui, infatti, la carenza informativa interessa più del 60% del territorio (contro il 30% delle regioni del Nord e circa il 40% di quelle del Centro): in particolare in Puglia dove non risulta attivo alcun sistema anagrafico e in Calabria, Sicilia e Sardegna dove il flusso informativo è assicurato a livello provinciale anche se il numero di amministrazioni coinvolte risulta essere ancora particolarmente esiguo.

Analizzando la dimensione provinciale si osserva che circa il 55% delle amministrazioni (pari a 61 province compreso il circondario Empoli-Valdelsa) dichiara di disporre di un proprio sistema informativo. Comparando i dati con quelli registrati nel 2007 analogamente a quanto evi-

⁵¹ È esclusa la regione Trentino-Alto Adige, le cui informazioni sono tratte a livello delle due Province autonome.

denziato per la dimensione regionale, si nota una crescita del numero delle anagrafi provinciali di circa il 42%, crescita dovuta al progressivo avanzamento dei lavori di costruzione dei sistemi anagrafici avviati a partire dal 2009.

Figura 4. Andamento delle anagrafi regionali e provinciali nell'ultimo biennio (2007-2008) (v.a.)



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali e provinciali

Per analizzare i risultati del lavoro compiuto dalle amministrazioni territoriali per mettere a sistema un impianto efficiente di flussi informativi occorre fare riferimento ad alcuni importanti indicatori. Il dato più significativo attiene senz'altro alle reali capacità delle amministrazioni provinciali di quantificare la dimensione del fenomeno dell'abbandono scolastico e formativo o meglio di censire i nominativi dei giovani che risultano fuori da qualunque percorso formativo, incrociando le comunicazioni pervenute delle istituzioni scolastiche o formative e dalle banche dati apprendistato con quelle della leva anagrafica del territorio di riferimento.

A livello nazionale la disponibilità di tali informazioni riguarda il 75% circa delle province. Tale capacità informativa non può considerarsi ancora né esaustiva, né uniforme a livello territoriale. Le province del Centro-Nord, ad esempio, sembrano aver raggiunto un buon grado di efficienza del sistema: in quest'area, infatti, il maggior consolidamento sul territorio delle anagrafi provinciali consente di individuare i nominativi dei dispersi almeno in misura pari all'80% dei casi, mentre il Sud continua a presentare valori molto al di sotto della media nazionale.

Tabella 22. Capacità delle anagrafi provinciali di individuare i nominativi dei ragazzi fuori dai percorsi per circoscrizione - anno 2008 (v.a. e composizione % per area geografica)

Area geografica	Sì		Parzialmente		No		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Nord-Ovest	4	17,4	16	69,6	3	13,0	23	100,0
Nord-Est	13	59,1	5	22,7	4	18,2	22	100,0
Centro	12	57,1	8	38,1	1	4,8	21	100,0
Sud e Isole	8	22,9	9	25,7	18	51,4	35	100,0
Totale	37	36,6	38	37,6	26	25,8	101	100,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali e provinciali

L'osservazione dei dati sopra riportati mette, dunque, in evidenza come il principale nodo critico dei sistemi informativi sia legato ancora alla difficoltà di alcune realtà di censire o di stimare in maniera sistematica ed esaustiva il numero dei giovani fuori dai sistemi o a rischio di abbandono. È evidente che tale debolezza del sistema abbia come contraccolpo il limitato potere di intervento dei Servizi per l'impiego sia nel realizzare interventi preventivi, sia nell'attivare azioni di sostegno, di recupero e di reinserimento, tramite attività d'informazione, orientamento o tutoraggio, soprattutto in quelle aree, come il Mezzogiorno, dove si registra la maggior concentrazione di casi di disagio.

Altro aspetto critico attiene alla parzialità delle informazioni disponibili, riconducibili per lo più all'esiguità dei flussi delle comunicazioni che alimentano le banche dati *regionali* o *provinciali*. Anche le informazioni che provengono dalle fonti più consolidate quali le scuole, i centri di formazione e le banche dati dell'apprendistato non raggiungono ancora un adeguato livello di completezza. Un elemento significativo è la difficoltà delle amministrazioni locali di interagire con altri importanti attori del sistema, quali ad esempio gli uffici scolastici regionali o provinciali, o addirittura di conoscere il numero di giovani che frequentano la formazione professionale. Nonostante, dunque, lo sforzo di implementare i sistemi anagrafici provinciali e regionali, alcuni nodi problematici continuano a caratterizzare il sistema nel suo complesso. Nello specifico, persiste un fenomeno di *dispersione informativa*, da imputare soprattutto alla difficoltà delle amministrazioni, preposte alla gestione delle anagrafi, nel raccordarsi con le altre strutture territoriali chiamate a presidiare i diversi snodi nevralgici del processo.

Dunque, appare evidente che nel futuro gli sforzi dovrebbero concentrarsi nel perseguimento di due obiettivi importanti: il primo si riferisce alla necessità di garantire una presenza capillare su tutto il territorio delle anagrafi che tracciano i flussi e i percorsi dei minori; il secondo si concretizza nel potenziamento del dialogo interistituzionale, funzionale a garantire la completezza dei dati e il trasferimento delle informazioni in modo da garantire interventi tempestivi diretti a contrastare l'esclusione sociale legata a fenomeni di marginalità in giovane età.

Anche sul fronte dell'orientamento, gli snodi della cooperazione interistituzionale tra gli attori territoriali e della sinergia tra le diverse azioni di sistema sembrano costituire i principali fattori di successo.

Nell'ambito delle sperimentazioni dei percorsi triennali⁵², la maggioranza delle realtà regionali ha previsto, diversamente combinate: azioni di accoglienza, informazione orientativa, percorsi di formazione orientativa, consulenza orientativa, bilancio di posizionamento e bilancio di com-

⁵² ISFOL, *Le misure per il successo formativo*, cit.

petenze, *counseling*, interventi di inserimento lavorativo quali concreti supporti alle scelte. Sono azioni volte soprattutto a rinforzare l'identità professionale del giovane, valorizzando le specifiche risorse individuali, nell'ottica di definizione di un progetto personale/professionale, e finalizzate, anche, a prevenire il fenomeno della dispersione scolastica e formativa.

Cresce, inoltre, anche a seguito dell'istituzione dell'obbligo di istruzione a 16 anni, la sensibilizzazione nel sistema scolastico affinché l'orientamento e il riorientamento vengano realizzati attraverso azioni integrate verticalmente tra istituzioni scolastiche di diverso ordine, orizzontalmente tra diverse agenzie formative e in maniera sinergica tra i sistemi dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro.

Di seguito si presentano in sintesi, a titolo esemplificativo, alcune delle misure attivate a livello territoriale.

Tipologia di azioni/intervento

Attività promozionali ed informative

Molteplici iniziative sono state attivate dalle regioni che hanno proposto varie azioni di orientamento comprendenti attività di diffusione informativa. (allestimento di siti web, apertura di sportelli, campagne informative produzione cartacea ed informatica per la diffusione delle informazioni relativamente al tema dell'orientamento nella fase di transizione ecc.)

Si ampliano le iniziative promozionali ed informative di orientamento per la diffusione delle normative riguardanti la riforma del sistema scolastico e formativo dirette ad una pluralità di attori (scuola, famiglie, Servizi per l'impiego).

Iniziative di sperimentazione

Alcune province hanno promosso interventi specifici a sostegno dell'integrazione e del successo formativo degli studenti immigrati di seconda generazione, mediante l'attivazione di laboratori extracurricolari di lingua italiana. Per questi giovani, inoltre, sono state avviate azioni di supporto all'apprendimento e alla rimotivazione attraverso consulenze individualizzate. Sono stati avviati progetti a favore dell'orientamento di genere, proponendo azioni per sviluppare l'interesse verso professioni di "dominio maschile".

Supporto alle scuole per progettare e partecipare ad azioni di orientamento in rete.

Coinvolgimento dei genitori

Aumento dei percorsi di informazione e di seminari di sensibilizzazione rivolti ai genitori e finalizzati a sviluppare capacità di operare scelte consapevoli utili e autonome, non solo nell'individuazione dell'imminente percorso formativo ma in tutti i momenti di transizione della vita dei loro figli.

Produzione di strumenti per l'orientamento

Nelle diverse regioni sono stati messi a punto numerosi strumenti di orientamento da utilizzare nei percorsi formativi e scolastici per aiutare l'allievo ad analizzare le proprie capacità, interessi e attitudini. Di particolare interesse è il *software Sorprendo* che si ispira all'approccio costruttivista alla conoscenza, sperimentato dal Servizio Istruzione e Orientamento della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, proprio per dotare le scuole ed i centri territoriali di orientamento di uno strumento utile agli operatori per potenziare le fasi dell'esplorazione e dell'attribuzione di significati personali alle opzioni professionali, attraverso l'analisi e la riflessione sui processi di scelta e di costruzione di senso alle informazioni disponibili.

Un altro strumento interessante da segnalare è *Be.sco* un test per il benessere scolastico prodotto dal Servizio Formazione Professionale della Provincia di Ascoli-Piceno, capace di discriminare tra il benessere e il disagio scolastico. Infine, un *kit* di strumenti orientativi *In viaggio con Gipi*, messo a disposizione degli insegnanti e formatori finalizzato a presentare proposte formative e operative per l'orientamento dei giovani promosso dalla Valle d'Aosta.

Percorsi di formazione per docenti e formatori

Realizzazione di interventi di aggiornamento e di formazione del personale docente, dei formatori e degli operatori dei CPI per la progettazione di nuovi interventi in un'ottica di maggiore sistematicità e di collaborazione tra il mondo della scuola e della formazione professionale.

Costituzioni di reti

Promozione di iniziative integrate fra enti pubblici, mondo dell'istruzione, della formazione professionale, dei Servizi per l'impiego delle Province e delle Parti sociali al fine di promuovere servizi per l'orientamento.

2.1.4 L'istruzione e la formazione tecnica superiore

Una prima osservazione sull'andamento della filiera dell'Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) riguarda proprio il volume dell'offerta (Tab. 23).

Nel decennio intercorso dalla sua istituzione ad oggi, sono stati programmati 3.500 percorsi pari a circa la metà delle iniziative di raccordo formazione-lavoro e dei corsi di formazione professionale di II livello organizzati dalle Regioni in un solo anno formativo. Un valore residuale che spesso è imputabile allo sforzo congiunto di misurarsi con l'organizzazione di iniziative corsuali che devono rispondere a standard di processo e di percorso oggetto di normativa articolata e specifica (dall'integrazione obbligatoria di più soggetti, alla definizione delle aree e competenze in esito ai percorsi, alla composizione dello *staff* docente, ecc.).

L'istituzione dei Poli formativi⁵³, da questo punto di vista, ha rappresentato un momento di cesura evidente rispetto al quale è possibile ricostruire le differenti scelte programmatiche attuate dalle amministrazioni regionali. A livello nazionale, alcune Regioni (tra cui ad esempio il Veneto, la Lombardia e il Molise) hanno scelto di procedere alla programmazione degli interventi di Istruzione e formazione tecnica superiore esclusivamente all'interno dei Poli formativi a titolarità regionale, istituiti mediante atti e procedure formalizzate. Altre Regioni hanno invece scelto di proseguire nella programmazione annuale dei percorsi IFTS a bando e, contestualmente, avviare il processo di costituzione dei Poli (così come definiti nell'ambito del documento sancito in Conferenza Unificata il 29 novembre 2004). Tra queste, ad esempio, la Campania, il Piemonte, il Lazio, il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna e la Sicilia intendevano operare nella prospettiva di progressiva transizione dell'esclusiva programmazione di corsi IFTS a bando annuale alla organizzazione di un sistema basato sui *network* stabili sul territorio. A supporto del processo di transizione da un sistema all'altro, le stesse Regioni hanno avviato una serie di interventi di studio e analisi e animazione territoriale che potessero garantire una riconoscibilità sul territorio. In alcuni casi, il Polo si configura come soggetto deputato esclusivamente al segmento dell'Istruzione e formazione tecnica superiore, in altri (come nelle Marche e in Lombardia) i soggetti hanno interpretato il settore di riferimento trasversalmente ai differenti livelli di istruzione e formazione proponendo percorsi di istruzione triennali, formazione a catalogo, formazione continua, *master* universitari, ecc.

⁵³ Documento tecnico approvato in sede di Conferenza Unificata 29 novembre 2004.

Tabella 23. Corsi IFTS programmati e avviati nel periodo 1998-2009, per annualità di riferimento, modalità di programmazione e regione - anni vari (v.a. e composizione %)

Regione	Fase programmazione annuale (v.a.)						Fase programmazione mista (Poli, Reti, Bandi annuali) (v.a.)						Fase di riorganizzazione (ex D.P.C.M. 2008) (corsi 800/1.000 ore)			Totale programmazione 1998/2009
	1998/1999		2000/2001		2002/2003		2003/2004		2004/2006		2004/2005		Bando annuale	v.a.	% per Regione	
	Bando annuale	Bando annuale	Bando annuale	Bando annuale	Bando annuale	Bando annuale	Bando annuale	Bando annuale	Poli IFTS	CIPE (4)	OPLA (1)	PON (3)				
Abruzzo	1	14	17	26	14	6	78	-	8	6	2	-	-	94	2,7	
Basilicata	5	8	7	4	5	-	29	5	-	6	2	5	-	47	1,3	
Bolzano	-	-	3	4	7	8	22	33	-	-	-	-	3	58	1,7	
Calabria	13	21	38	-	43	-	115	-	-	16	3	22	-	156	4,5	
Campania	26	77	123	78	78	-	382	7	-	31	10	46	-	476	13,6	
Emilia Romagna	18	18	34	25	18	-	113	48	-	-	-	-	28	189	5,4	
Friuli Venezia Giulia	1	5	9	7	12	-	34	18	22	-	-	-	-	74	2,1	
Lazio	8	34	39	53	70	-	204	41	29	-	-	-	-	274	7,8	
Liguria	11	11	9	12	14	-	57	7	17	-	-	-	6	87	2,5	
Lombardia	30	27	63	51	74	-	245	41	55	-	-	-	-	341	9,7	
Marche	1	4	15	16	16	-	52	29	2	-	-	-	13	96	2,7	
Molise	2	-	-	10	-	-	12	-	2	3	2	-	-	19	0,5	
Piemonte (2)	11	19	32	41	44	-	147	73	41	-	-	-	12	273	7,8	
Puglia	22	35	82	-	-	-	139	63	-	21	4	24	-	251	7,2	
Sardegna	15	23	31	11	65	-	145	25	6	15	2	12	-	205	5,9	



segue Tabella 23. Corsi IFTS programmati e avviati nel periodo 1998-2009, per annualità di riferimento, modalità di programmazione e regione - anni vari (v.a. e val. %)

Regione	Fase programmazione annuale (v.a.)						Fase programmazione mista (Poli, Reti, Bandi annuali) (v.a.)						Progetti speciali (v.a.)		Totale programmazione 1998/2009 (1.000 ore)	v.a.	% per Regione	
	1998/1999		2000/2001		2002/2003		2000/2001		2002/2003		2004/2006		2004/2005					
	Bando annuale	Bando annuale	Bando annuale	Bando annuale	Bando annuale	Bando annuale	Pot.mento 2000/2001	Pot.mento 2002/2003	Bando annuale	Bando annuale	Bando annuale	Bando annuale	OPLA (1)	PON (3)				
Sicilia	16	47	136		78						108	6	32	7	39		469	13,4
Toscana	25	28	31	25	28	18				43							198	5,7
Trento	-	1	-	-	2	-	3										3	0,1
Umbria	8	5	8	3	6	-	30	8	2								40	1,1
Valle d'Aosta	-	1	2	-	1	-	4										4	0,1
Veneto	15	13	34	12	26	-	100		47								147	4,2
Totale v.a.	228	391	713	378	601	32	2.343	549	237	130	32	148	62	3.501	100			
Totale % per fase	6,5	11,2	20,4	10,8	17,2	0,9	66,9	15,7	6,8	3,7	0,9	4,2	1,8	100				

(1) Si tratta di corsi programmati dal MIUR in collaborazione con Italia Lavoro nel settore dell'Information Communication Technology e caratterizzati dalle misure di accompagnamento che hanno favorito per il periodo di stage la mobilità territoriale dei corsisti delle regioni del Sud in regioni del Nord.

(2) Secondo quanto indicato dall'ANSAS, i corsi programmati nell'ambito delle attività dei Poli formativi sono stati conteggiati come risultanza del triennio di programmazione 2004/2006, anche se, assumendo le indicazioni contenute nel già pubblicato D.P.C.M. del 25 gennaio 2008 hanno adottato una durata pari a 800/1.000 ore.

(3) Si tratta di corsi realizzati nel periodo di programmazione 2000-2006, a titolarità del MIUR nell'ambito del PON "La scuola per lo sviluppo" Misura 5.1 nelle regioni dell'ex obiettivo 1, nei settori Ambiente, Turismo e ICT.

(4) Si tratta di corsi a titolarità del MIUR, supportati dal lavoro di auditing e accompagnamento della CRUI, caratterizzati per la sperimentazione di un modello di rete finalizzata a sistematizzare i rapporti interregionali tra attori (scuole e partner) impegnati sullo stesso settore produttivo di riferimento. Nell'ambito del progetto sono state costituite 32 reti territoriali di settore, di cui 2 in Abruzzo, 1 in Basilicata, 7 in Campania, 5 in Puglia, 2 in Calabria, 8 in Sicilia, 4 in Sardegna. I corsi realizzati si riferiscono a: 30 analisi e monitoraggio del rischio ambientale; 30 produzioni agro-alimentari; 41 consulenza, valorizzazione e fruizione dei beni culturali ed ambientali; 14 trasporti; 15 nuove tecnologie per le attività produttive (innovazioni di prodotto e/o di processo)/tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Fonte: Dati ISFOL, Banca dati nazionale ANSAS, elaborazioni e integrazioni ISFOL su dati ANSAS, luglio 2009

Si è trattato in questo caso di un processo di tesaurizzazione delle risultanze delle analisi dei fabbisogni compiute e della valorizzazione dei raccordi tra diversi soggetti già costituiti ai fini della formalizzazione del Polo. Da questo punto di vista l'esperienza più largamente conosciuta è stata quella promossa dalla Liguria che, a seguito della concertazione istituzionale con la Provincia di Genova e con le autonomie locali, ha promosso la costituzione dell'Accademia del Mare, istituto che si è largamente distinto per il modello organizzativo massimamente inclusivo e al cui interno operano e sono rappresentate tutte le istanze professionali che caratterizzano l'economia marittima italiana.

Ad ogni modo, alle diverse strategie perseguite a livello regionale per l'istituzione dei Poli, ha corrisposto una riduzione dell'offerta in quanto le riflessioni compiute, le risorse e le azioni promosse sono state orientate prevalentemente alla costruzione di *network* stabili che garantissero una maggiore visibilità del canale, un radicamento e una capacità attrattiva sul territorio.

Da un punto di vista quantitativo, è infatti necessario sottolineare che in questi ultimi anni di programmazione l'offerta a bando ha continuato a rappresentare la parte più consistente dell'offerta rendendo non così evidente lo sforzo compiuto sui territori di costituire strutture alternative all'università con riferimento ad un settore produttivo.

La seconda fase dei Poli per l'Istruzione e la formazione tecnica superiore, benché formalmente superata dal D.P.C.M. del 25 gennaio 2008, ha assunto una rilevanza particolare per la spinta data al sistema nel suo complesso, in quanto ha permesso di perseguire obiettivi importanti, sia in relazione agli impatti rilevati a seguito dei singoli corsi di formazione realizzati, sia in termini di assestamento del sistema. In particolare, infatti, l'istituzione dei Poli formativi IFTS ha consentito di operare su base pluriennale (solitamente con un piano triennale) e non più su un arco temporale legato alla realizzazione del singolo percorso formativo. Questo ha comportato che si iniziasse a strutturare una formula in grado di raccogliere in modo sistematico la domanda di formazione superiore attivando anche attività di orientamento e pubblicizzazione delle azioni formative erogate sul territorio. L'orizzonte temporale più ampio ha dato l'agio ai soggetti costituiti in Associazione temporanee di scopo (ATS) o Associazione temporanee d'impresa (ATI)⁵⁴ di includere nel partenariato tutti i soggetti ritenuti più importanti ai fini del successo dell'iniziativa con ruoli, ambiti e sfere di influenza e azione fortemente differenziati. Perseguendo la logica della settorialità dei Poli, in molti casi, si è passati da una logica di concorrenzialità di soggetti che insistono nello stesso territorio e sullo stesso settore ad una logica di sussidiarietà.

Si è trattato, per certi versi, di ampliare il raggio di azione identificando come destinatari finali degli interventi sia i corsisti, sia i soggetti del territorio in senso ampio, come enti, categorie, imprese, scuole, università, ecc. che collaborano e contribuiscono a realizzare parte delle attività previste all'interno del Polo.

Ad oggi, gli attori sono ancora impegnati nella valorizzazione delle esperienze pregresse e nella messa a regime del sistema. Rispetto al citato D.P.C.M. del 25 gennaio 2008 e, sebbene l'*iter* normativo sia tutt'altro che concluso, quanto intrapreso in alcune regioni, pur con differenti stati di avanzamento, restituisce già in questa prima fase scenari difformi⁵⁵.

⁵⁴ I poli IFTS avevano già implicato un allargamento dei *partner* indicati dalla normativa, si era infatti passati dai quattro soggetti degli IFTS (scuola, formazione, università, impresa) a cinque, per via del coinvolgimento anche di un ente di ricerca pubblico o privato. Nelle intenzioni del legislatore, infatti, la presenza di un organismo di ricerca pubblico o privato doveva garantire la facilitazione dell'ancoraggio tra ambito applicativo della ricerca e mondo del lavoro per supportare, anche mediante tale strategia, lo sviluppo del tessuto produttivo locale con particolare riferimento alle piccole e medie imprese.

⁵⁵ Il D.P.C.M. definisce standard formativi per gli ITS e IFTS. I primi hanno durata variabile dalle 1800 alle 2400 ore (...). L'accesso è consentito a coloro che sono in possesso di diploma (...). Gli IFTS hanno durata variabile tra le 800/1.000 ore, l'accesso è consentito anche a giovani e adulti non in possesso del diploma di scuola secondaria superiore.

Le prime Regioni che hanno legiferato in materia sono state l'Emilia Romagna e la Toscana: la Regione Emilia Romagna, già nell'aprile 2008, aveva approvato un'integrazione dell'Accordo fra Regione e Province per il coordinamento della programmazione 2007/2009 per il sistema formativo e per il lavoro. In particolare, l'accordo mirava a garantire «organicità e coerenza all'intera programmazione regionale dell'offerta formativa nel segmento della formazione alta specialistica e superiore e la Regione e le Amministrazioni provinciali sostengono lo sviluppo della cultura tecnica, tecnologica, scientifica e professionale, a partire dalla definizione degli ambiti settoriali nei quali innovare l'azione formativa attraverso modalità di rete».

Obiettivo prioritario del Piano triennale è quello di trattare in modo unitario tutta la programmazione dell'offerta post secondaria evitando ridondanze o lacune e valorizzando le risorse finanziarie, umane ed esperienziali dei diversi territori provinciali. Per tale ragione, a partire dalle sei aree del D.P.C.M., sono stati individuati gli ambiti settoriali correlati e coerenti con le vocazioni produttive dei territori indicati dagli studi di settore e oggetto di ricerche e approfondimenti specifici condotti dalle università e dai centri per l'innovazione.

Nello specifico, il Piano territoriale triennale ha dato luogo alla pubblicazione dell'avviso pubblico per accogliere sia le candidature per la realizzazione di percorsi IFTS di 800/1.000 ore secondo le nuove indicazioni, sia la candidatura dei soggetti interessati a candidarsi come Istituti tecnici superiori. In attesa che si definisca in modo più puntuale la natura dell'intero sistema di formazione di livello post secondario, la Regione ha indicato che l'offerta erogata dagli ITS e i percorsi IFTS si differenziasse non tanto per i differenti standard di percorso, quanto piuttosto per la specificità delle esigenze territoriali.

La Regione Toscana, come la Regione Emilia Romagna, non aveva istituito sul territorio alcun Polo formativo. Con delibera regionale del 24 novembre 2008, tenuto conto degli indirizzi definiti nel DPEF della Regione Toscana, del parere espresso dal Tavolo istituzionale e dalla Commissione Tripartita, nonché delle proposte formulate dalle Province e del Comitato regionale IFTS approva le «Modalità territoriali triennali di intervento nel sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTs) e la costituzione degli Istituti tecnici superiori (ITS), nonché le *Linee guida* per la programmazione dei percorsi del sistema dell'Istruzione e della formazione tecnica superiore per il triennio 2007/2010». Le azioni si articolano nell'arco dell'intero triennio: nel primo anno, la Regione intende avviare esclusivamente percorsi IFTS (800/1.000 ore) in relazione a figure professionali per le quali si programmi contestualmente l'istituzione di un *provider* multiattore al fine di verificare *ex ante* la valenza dei settori nei quali andranno ad operare i futuri ITS.

La Regione Liguria e la Regione Marche hanno proceduto alla stesura ed emanazione del Piano territoriale triennale individuando gli *step* più funzionali alla riorganizzazione del sistema in direzione di quanto sancito dal D.P.C.M. Nello specifico, hanno proceduto a emanare l'avviso pubblico per la presentazione delle candidature per la realizzazione di percorsi IFTS della durata di 800/1.000 ore. Tale scelta è stata ritenuta la più idonea in questa fase di transizione.

La Regione Liguria, in particolare, ha legato la programmazione dei singoli percorsi IFTS a tre dei cinque Poli formativi già istituiti nel triennio 2005/2007, in modo da assicurare una continuità all'offerta corsuale già collegata ai fabbisogni professionali e formativi del territorio. La Regione Marche, impegnata nella costituzione del Polo per il settore calzaturiero continua a perseguire la realizzazione delle azioni già declinate per il Polo regionale e delle azioni di sistema nazionali a supporto dei Poli istituiti nelle Regioni che hanno firmato l'accordo con il Ministero dell'Istruzione per il rilancio del settore calzaturiero. Particolarmente innovativo è il sistema di valutazione degli interventi finanziati, già orientato ad una eventuale riedizione degli stessi sulla base di indicatori di *performance* e degli esiti occupazionali prodotti.

Nella Regione Lazio, la Giunta ha approvato il Piano territoriale triennale per l'Istruzione e la formazione tecnica superiore (marzo 2009). Il piano intende dare organicità all'offerta di for-

mazione superiore non accademica, consolidando ulteriormente l'esperienza dei 13 Poli formativi di IFTS ed introducendo l'istruzione tecnica non accademica post diploma, che sarà offerta dagli ITS. Al momento la programmazione prevede 16 corsi in IFTS e 33 corsi per i Poli formativi. La Regione Lombardia, nell'ambito dell'intesa con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (finalizzata a superare, in via negoziale, i rispettivi ricorsi in Corte Costituzionale in materia di istruzione e formazione professionale) si impegna a sperimentare un modello organizzativo che, per quanto riguarda la formazione superiore non accademica, preveda da parte del MIUR un accordo integrativo finalizzato, tra le altre cose, a:

- consentire l'accesso agli istituti tecnici superiori ai diplomati del sistema di Istruzione e Formazione professionale, attraverso la frequenza di un anno di formazione integrativa;
- prevedere percorsi di Istruzione e formazione tecnica superiore della durata di tre anni, in quanto prosecuzione a livello terziario dei percorsi di Istruzione e formazione professionale di secondo ciclo.

Si tratta di un disegno molto peculiare che getta le basi per una sostanziale verticalizzazione del sistema di istruzione e formazione professionale.

Nella progressiva applicazione delle *Linee guida* contenute nel D.P.C.M. del 25 gennaio 2008, si riscontra come alcuni elementi siano stati valorizzati proprio a partire dalle esperienze pregresse:

- il portato assunto dalla rete di soggetti sul territorio che mirava alla integrazione tra formazione, istruzione, lavoro;
- la capacità di accogliere la domanda di formazione superiore proveniente da utenti differenziati per condizione occupazionale, titolo di studio, età ecc.;
- la sperimentazione di metodologie di progettazione formativa che hanno puntato sull'alternanza per il trasferimento di competenze tecniche;
- la riflessione riguardo all'evoluzione di figure e professionalità di tipo tecnico collegate ai processi di innovazione tecnologica e alla diffusione della cultura tecnico-scientifica a più livelli.

Rimane comunque evidente che la riorganizzazione del sistema della formazione tecnica superiore rappresenta un ulteriore elemento funzionale ad una reale promozione della cultura tecnica e ad una conseguente valorizzazione anche della riorganizzazione dell'istruzione tecnica e professionale, benché sia ancora aperta la discussione interistituzionale in merito alla definizione dei livelli di uscita e di una loro corrispondenza rispetto al sistema di qualificazioni del quadro europeo⁵⁶. Puntare alla costruzione di un sistema che risponda alle esigenze di formazione tecnica superiore costituisce un impegno nei confronti del versante produttivo. È quanto sembra emergere anche dalle informazioni previsionali di assunzioni raccolte nell'ambito dell'indagine *Excelsior* 2009, per cui la richiesta di specializzazione post secondaria si avvicina a raccogliere le stesse preferenze accordate alla laurea triennale e testimonia quanto la partita, rispetto ai nuovi inserimenti professionali, si giochi sulla specializzazione post secondaria (Tab. 24).

⁵⁶ Gli IFTS (ex legge 144/1999) corrispondevano al IV livello della classificazione ISCED proposta dall'OCSE. Ad oggi, le proposte relative agli ITS e agli IFTS secondo le indicazioni contenute nel D.P.C.M. del 25/01/2008 non hanno chiarito definitivamente il livello di corrispondenza né rispetto alla scala ISCED, né rispetto ai descrittori di Dublino. Nelle ipotesi più frequenti si rintraccia l'orientamento di far corrispondere agli ITS il livello 6 del quadro europeo e agli IFTS il livello 5. In questo, gli IFTS rientrerebbero nel segmento della formazione post secondaria e gli ITS sarebbero assunti come canale di formazione terziaria di tipo non accademico, andando a colmare quel vuoto che per anni ha contraddistinto l'Italia nel confronto europeo (cfr. *Rapporto ISFOL 2006*, *Rapporto ISFOL 2007*). Tale scelta sta implicando un confronto istituzionale relativo alle competenze concorrenti che determinano criteri di individuazione, aree produttive per l'individuazione degli ITS, ecc.

Tabella 24. Assunzioni previste dalle imprese per titolo di studio richiesto - anni vari (composizione %)

Livello di istruzione segnalato	2001	2005	2006	2007	2008	2009
Universitario	7,2	8,8	8,5	9,0	10,6	11,6
Secondario e post secondario	32,0	33,6	33,9	34,9	40,5	43,3
Qualifica professionale	20,9	20,1	19,2	17,5	14,5	14,1
Obbligo di istruzione	39,9	37,5	38,4	38,6	34,3	31,0
Totale assunzioni	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: UNIONCAMERE - Ministero del Lavoro (Sistema Informativo Excelsior), 2001-2009

2.1.5 I percorsi universitari

L'analisi dell'evoluzione degli indici relativi al sistema universitario indica un aumento del tasso di passaggio all'università e del tasso di immatricolazione.

Nel dettaglio si osserva che, dopo la battuta di arresto nell'anno accademico 2007/2008, il tasso di passaggio all'università è tornato ad aumentare (+2,7%), così come il tasso di immatricolazione (+1,2%) a conferma di una ripresa della propensione dei giovani a proseguire gli studi a livello universitario. In generale, la partecipazione della popolazione giovanile ai percorsi universitari non è trascurabile: infatti, la percentuale di immatricolati rispetto alla media teorica dei giovani di età corrispondente è nell'anno accademico 2008/2009 al 52,5%, mentre il tasso complessivo di iscrizione all'università è fermo intorno al 59%.

Passando a valutare gli indicatori di esito, si osserva che nel 2007/2008, diminuisce il numero di laureati in rapporto alla popolazione di 23enni e 25enni. Tali contrazioni potrebbero essere causate dalla scarsa regolarità con cui gli studenti procedono nei percorsi universitari, fenomeno ancora molto diffuso. Infatti, nel 2007/2008, quasi 36 iscritti su 100 risultavano essere fuori corso e, secondo quanto indicato dall'ISTAT⁵⁷, nel 2007 i fuori corso rappresentavano il 63% dei laureati.

Tabella 25. Partecipazione al sistema universitario - anni vari

Indicatori	Anni			
	2000/2001	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Tasso di passaggio all'università (a)	63,9	68,6	68,4	71,1
Immatricolati per 100 coetanei (b)	43,8	53,0	51,3	52,5
Tasso di iscrizione all'università (c)	49,6	59,8	59,3	59,1
Fuori corso su 100 iscritti	37,3	36,9	35,6	n.d
Laureati su popolazione 23 enne (d)	2,5	28,1	27,7	n.d
Laureati su popolazione 25 enne (e)	23,1	19,0	18,6	n.d
Forza di lavoro in possesso di un titolo universitario (ISCED 5-6)	11,9	15,7	16,6	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) Ad eccezione dell'a.a. 2000/2001, 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 ed i corsi di laurea specialistica a ciclo unico.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT e MIUR

⁵⁷ ISTAT, *Università e Lavoro. Orientarsi con le statistiche*, Roma, ISTAT, 2009.

Complessivamente comunque i livelli di istruzione della popolazione e della forza lavoro sono in costante crescita, fenomeno collegato al *turnover* della forza lavoro stessa; in particolare nel 2008 coloro che sono in possesso di un titolo di studio universitario sono il 16,6%, valore che rimane però ancora lontano da quello della media dei paesi europei.

Prima di passare ad analizzare i dati in merito all'andamento della partecipazione alle diverse tipologie di corsi, è opportuno precisare che le università italiane hanno intrapreso, a partire dall'anno accademico 2004/2005, un graduale processo di trasformazione dell'offerta formativa e dei relativi ordinamenti dei corsi di studio⁵⁸. Nell'anno accademico 2008/2009 la differenziazione delle tipologie di offerta e quindi dei percorsi di studio definiti a livello universitario risulta più marcata rispetto all'anno precedente.

Secondo quanto disposto, infatti, dal D.M. 270/2004, a seguito dell'adozione dei regolamenti didattici di ateneo, le università sono tenute ad assicurare la conclusione dei corsi di studio con il relativo rilascio del titolo secondo i regolamenti didattici previgenti e a garantire la possibilità agli studenti di optare per l'iscrizione ai corsi di studio previsti dai nuovi ordinamenti.

Per quanto concerne i dati sulle iscrizioni, proseguendo su una linea di tendenza delineatasi negli ultimi anni, anche nell'anno accademico 2008/2009 si conferma la flessione del numero degli iscritti all'università (-1,8%) rispetto all'anno accademico 2007/2008 (Tab. 26).

Il 2008/2009 è l'anno in cui l'offerta dei corsi contempla anche la nuova tipologia di corso di laurea e di corso di laurea magistrale ex D.M. 270/2004. A seguito del processo di riforma con l'introduzione del nuovo regolamento, il corso di laurea di 1° livello (ex D.M. 509/1999) presenta una flessione del 26,3% del numero degli iscritti, rispetto l'anno precedente, mentre nell'anno accademico 2007/2008 rispetto al 2006/2007 il numero degli iscritti è diminuito dell'1,2%.

Si riconferma essere preponderante il numero degli studenti che scelgono un corso di laurea triennale: dei 1.776.999 iscritti alle varie tipologie di corso, il 62,6% (1.112.242) si iscrive alle lauree triennali di cui 963.235, pari al 54,2% iscritti alla laurea di 1° livello e 149.007, pari al 8,4% iscritti al corso di laurea ex D.M. 270/2004.

Continuano a diminuire le iscrizioni ai corsi di diploma universitario (-36,2%) e alle lauree del vecchio ordinamento (-26,3%), che rappresentano l'8,6% del totale degli iscritti.

Effetto della riforma è anche la riduzione degli iscritti alla laurea specialistica (di 2° livello) che passano da 247.431 nell'anno accademico 2007/2008 (il 13,7% del totale degli iscritti) a 212.570 (l'11,9% del totale degli iscritti) nell'anno 2008/2009. Parte di questa diminuzione viene assorbita dai nuovi corsi di laurea magistrale (ex D.M. 270/2004) che presentano un numero di iscritti pari al 2,0% del totale.

Aumenta il grado di attrazione delle lauree a ciclo unico, che prevedono l'iscrizione direttamente con il titolo di studio di scuola secondaria superiore, e che riguardano alcuni corsi di laurea di

⁵⁸ Cfr. D.M. 270/2004 che modifica il regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei approvato con D.M. 509/1999.

In particolare, nel 2006 sono stati emanati i decreti attuativi per la definizione delle nuove classi dei corsi di studio di laurea, laurea magistrale e laurea magistrale a ciclo unico. Infatti, con il D.M. 509/1999 dall'anno accademico 2001/2002 entra in vigore la prima riforma del sistema universitario che vede un riassetto dei corsi di studio in due cicli formativi (3+2 ovvero laurea triennale o di 1° livello e laurea specialistica o di 2° livello) al fine di favorire una armonizzazione a livello europeo della formazione superiore e di facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro. Il D.M. 270/2004 introduce delle modifiche che riguardano la trasformazione della denominazione dei corsi di laurea triennale in corsi di laurea, dei corsi di laurea specialistica in corsi di laurea magistrale, dei corsi di laurea specialistica a ciclo unico in corsi di laurea magistrale a ciclo unico. Introduce una maggiore autonomia delle università nella definizione della propria offerta, ridefinisce le classi dei corsi di studio, caratterizzate da obiettivi formativi e sbocchi occupazionali omogenei; ridefinisce i requisiti di conseguimento della laurea magistrale (acquisizione di 120 crediti) rispetto ai requisiti previsti per il conseguimento della laurea specialistica (300 crediti ivi compresi quelli già acquisiti dallo studente e riconosciuti validi per il relativo corso di laurea specialistica).

facoltà quali medicina, farmacia, giurisprudenza; il 14,9% della popolazione universitaria ha scelto un percorso di laurea lungo registrando rispetto all'anno accademico precedente un aumento complessivo degli studenti iscritti del 25,5%.

Tabella 26. Iscritti all'università per tipologia di corso e per anno accademico (v.a. e composizione %)

Tipologia di corso	Anno accademico								Variazioni %	
	2001/2002		2006/2007		2007/2008		2008/2009		2007/08-	2008/09-
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	2006-07	2007/08
Diploma universitario/SDFS	55.637	3,2	2.152	0,1	1.452	0,1	927	0,1	-32,5	-36,2
Laurea vecchio ordinamento	1.155.409	67,1	269.773	14,9	205.164	11,3	151.246	8,5	-23,9	-26,3
Laurea di base (1° livello)	476.291	27,7	1.130.216	62,5	1.116.871	61,7	963.235	54,2	-1,2	-13,8
Laurea specialistica a ciclo unico	34.716	2,0	128.007	7,1	137.118	7,6	139.196	7,8	7,1	1,5
Laurea specialistica (2° livello)	404	0,0	212.264	11,7	247.431	13,7	212.570	11,9	16,6	-14,1
Laurea magistrale a ciclo unico (D.M. 270)	-	-	67.689	3,7	101.156	5,6	125.463	7,1	49,4	24,0
Corsi di laurea (D.M. 270)	-	-	-	-	-	-	149.007	8,4	-	-
Corsi di laurea magistrale (D.M. 270)	-	-	-	-	-	-	35.355	2,0	-	-
Totale	1.722.457	100,0	1.810.101	100,0	1.809.192	100,0	1.776.999	100,0	-0,1	-1,8

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR - Ufficio di Statistica (Indagine sull'Istruzione Universitaria)

Passando ad osservare l'andamento delle immatricolazioni, si rileva che gli studenti immatricolati⁵⁹ nell'anno accademico 2008/2009, ai corsi di laurea del vecchio ordinamento, di laurea di base (1° livello), di laurea specialistica a ciclo unico, di laurea magistrale a ciclo unico (D.M. 270/2004) e di laurea (D.M. 270/2004) sono in totale 315.162 di cui 178.425 donne (56,7% degli immatricolati). Complessivamente si può dire che con la prima riforma (ex D.M. 509/1999) si è assistito sin dall'anno 2001/2002 ad un veloce aumento delle immatricolazioni ai corsi di 1° livello (+12,4% nel 2001/2002 rispetto al 2000/2001 e + 3,6% nel 2002/2003 rispetto all'anno precedente) che si è arrestato nell'anno accademico 2004/2005 mostrando, negli anni accademici successivi, una consistente diminuzione del numero degli immatricolati. Nell'anno accademico 2008/2009, in cui si delinea una situazione transitoria che vede una contemporanea presenza di tutte le tipologie di corsi, si assiste invece ad un aumento del 2,5% delle immatricolazioni rispetto all'anno accademico precedente. In particolare sono i corsi di laurea triennale quelli a presentare un aumento delle immatricolazioni pari al 2,5%.

Naturalmente la distribuzione degli studenti immatricolati nel tempo è variata in quanto sono variate dal 2000/2001 le tipologie di corsi di studio⁶⁰.

⁵⁹ Tutte le elaborazioni sono state effettuate a partire dai dati dell'indagine sull'istruzione universitaria del MIUR, presenti nel relativo *database* al 31/8/2009. In particolare, i dati relativi all'anno accademico 2008/2009 sono aggiornati al 31/1/2009.

⁶⁰ Negli ultimi tre anni accademici non sono più considerate le tipologie corsi di diploma e scuole dirette a fini speciali, mentre dall'anno accademico 2006/2007 è stata introdotta la tipologia laurea magistrale a ciclo unico.

Nell'anno accademico 2008/2009 aumentano le immatricolazioni (Tab. 27) rispetto all'anno accademico 2007/2008 ai corsi di laurea del gruppo letterario, linguistico e psico-pedagogico (+3,4%), al gruppo agrario (+10,95) e al gruppo statistico-economico (+5,1%); per quanto attiene le discipline scientifiche, il gruppo ingegneria-architettura presenta una variazione del *trend* di immatricolazione ai propri corsi; infatti, nell'anno accademico considerato, si registra un aumento del 9,2% in controtendenza rispetto all'anno accademico 2007/2008 in cui la variazione registrata, rispetto al 2006/2007, presentava una flessione delle immatricolazioni del 2,8%. I dati delle immatricolazioni ai corsi del gruppo scientifico confermano il *trend* positivo di crescita (+2,9%) sebbene un po' rallentato rispetto all'anno accademico precedente (+3,2%).

Il gruppo ingegneria-architettura (16,2%), letterario, linguistico e psico-pedagogico (22,0%), statistico-economico (16,2%) e scientifico (13,7%) sono i gruppi che attraggono il maggior numero di studenti. Il gruppo difesa e sicurezza presenta una flessione delle immatricolazioni del 21,6% nel 2008/2009 rispetto all'anno accademico precedente, ma se si considera il settennio precedente, rispetto al 2001/2002 la flessione è del 68,2%. Anche il gruppo politico-sociale perde *appeal* presso i giovani presentando una perdita nel numero di immatricolati dell'8,4% nel 2008/2009 rispetto all'anno precedente e di 27,9% rispetto al 2001/2002.

Tabella 27. Immatricolati ai corsi di laurea per gruppi di corsi (v.a. e composizione %)

Gruppi di corso	Anno accademico								Variazioni %		
	2001/2002		2006/2007		2007/2008		2008/2009		2008/09-	2007/08-	2008/09-
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	2001/02	2006/07	2007/08
Gruppo scientifico	36.413	11,4	40.556	13,2	41.859	13,6	43.060	13,7	18,3	3,2	2,9
Gruppo medico	25.029	7,8	27.913	9,1	26.459	8,6	26.134	8,3	4,4	-5,2	-1,2
Gruppo ingegneria-architettura	47.717	15,0	48.064	15,6	46.723	15,2	51.031	16,2	6,9	-2,8	9,2
Gruppo agrario	6.630	2,1	6.873	2,2	6.660	2,2	7.385	2,3	11,4	-3,1	10,9
Gruppo statistico-economico	43.047	13,5	43.095	14,0	45.213	14,7	47.528	15,1	10,4	4,9	5,1
Gruppo politico-sociale	43.893	13,7	36.274	11,8	34.578	11,3	31.668	10,0	-27,9	-4,7	-8,4
Gruppo giuridico	36.252	11,4	33.682	10,9	32.360	10,5	32.503	10,3	-10,3	-3,9	0,4
Gruppo letterario, linguistico e psico-pedagogico	74.822	23,4	66.297	21,5	67.003	21,8	69.263	22,0	-7,4	1,1	3,4
Gruppo educazione fisica	4.605	1,4	5.022	1,6	6.224	2,0	6.318	2,0	37,2	23,9	1,5
Gruppo difesa e sicurezza	856	0,3	409	0,1	347	0,1	272	0,1	-68,2	-15,2	-21,6
Totale	319.264	100,0	308.185	100,0	307.426	100,0	315.162	100,0	-1,3	-0,2	2,5

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR - Ufficio di Statistica (Indagine sull'Istruzione Universitaria)

Dalla lettura dei dati sulla ripartizione degli immatricolati per tipo di maturità conseguita (Tab. 28) si nota che rimane preponderante il numero degli immatricolati con maturità classica, scientifica e linguistica: nell'anno accademico 2007/2008 questi erano 159.124 pari al 51,7% del totale, mentre diminuisce il numero degli immatricolati con diploma tecnico (82.360 pari al 26,8%). Nel complesso quanti hanno conseguito una maturità tecnico professionale nel 2007/2008 rappresentano il 33,3% degli immatricolati, confermando una costante contrazione nel corso degli anni.

Le università italiane presentano un leggero aumento del numero degli immatricolati con titolo di studio straniero che rappresentano circa il 3% del totale.

Tabella 28. Immatricolati per tipo di maturità conseguita e per anno accademico (v.a. e composizione %)

Maturità/Diploma	Anno accademico							
	2001/2002		2005/2006		2006/2007		2007/2008	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Istituto professionale	19.574	6,1	20.979	6,5	19.986	6,5	19.887	6,5
Istituto tecnico	94.888	29,7	99.912	30,8	87.842	28,5	82.360	26,8
Istituto magistrale	21.457	6,7	18.325	5,7	17.334	5,6	21.486	7,0
Licei	158.588	49,7	155.640	48,0	154.629	50,2	159.124	51,7
Altra scuola	19.299	6,1	22.364	6,9	21.526	7,0	15.345	5,0
Istituto straniero	5.458	1,7	6.710	2,1	6.868	2,2	9.224	3,0
Totale	319.264	100,0	323.930	100,0	308.185	100,0	307.426	100,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR - Ufficio di Statistica (Indagine sull'Istruzione Universitaria)

Gli studenti che complessivamente hanno conseguito la laurea nel 2008 sono stati 293.234 di cui il 58,5% (171.531) ha conseguito una laurea di 1° livello (Tab. 29).

Il numero dei laureati del vecchio ordinamento continua a diminuire e rispetto al 2007 presenta una flessione del 36,1%. Diminuisce del 49,3% anche il numero degli studenti che conseguono un diploma universitario.

Continuano progressivamente ad aumentare i laureati con laurea specialistica presentando una variazione positiva del 29,1%: sono, infatti, 65.239 gli studenti che conseguono il titolo (il 22,2% dei laureati totali).

Aumenta anche il numero dei laureati con laurea specialistica a ciclo unico e laurea magistrale a ciclo unico: mentre nel 2007 erano il 3,9% del totale, nel 2008 rappresentano il 5,3%.

Tabella 29. Titoli conseguiti all'università per tipologia di corso (v.a. e composizione %)

Tipologia di corso	Anno solare								Variazioni % 2008/2007
	2005		2006		2007		2008		
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
Diploma universitario/SDFS	1.689	0,6	810	0,3	446	0,1	226	0,1	-49,3
Laurea vecchio ordinamento	142.993	47,4	100.078	33,2	63.863	21,3	40.828	13,9	-36,1
Laurea di base (1° livello)	138.307	45,9	161.445	53,6	173.668	57,9	171.531	58,5	-1,2
Laurea specialistica a ciclo unico	7.855	2,6	9.423	3,1	11.114	3,7	12.542	4,3	12,8
Laurea specialistica (2° livello)	10.454	3,5	29.620	9,8	50.538	16,8	65.239	22,2	29,1
Laurea magistrale a ciclo unico (D.M. 270)	0	0,0	0	0,0	502	0,2	2.865	1,0	470,7
Corsi di laurea (D.M. 270)	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
Corsi di laurea magistrale (D.M. 270)	0	0,0	0	0,0	0	0,0	3	0,0	0,0
Totale titoli conseguiti	301.298	100,0	301.376	100,0	300.131	100,0	293.234	100,0	-2,3

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR - Ufficio di Statistica (Indagine sull'Istruzione Universitaria)

Il numero dei laureati che prosegue il corso di studi dopo la laurea (Tabb. 30 e 31) è complessivamente passato da 134.226 iscritti nel 2003/2004 a 167.870 nel 2006/2007.

È più che raddoppiato in tre anni il numero degli universitari che hanno conseguito un titolo post laurea: sono infatti aumentati da 38.308 nel 2003 a 73.457 nel 2006.

Nel 2006/2007 sono 40.121 (il 23,9% del totale) i laureati impegnati in dottorati di ricerca, 83.921 (il 50,0% del totale) in scuole di specializzazione, 28.610 (17%) in *master* di 1° livello e 15.218 (9,1%) in *master* di 2° livello.

Il numero dei dottori di ricerca presenta un *trend* in crescita (6.353 nel 2003 e dopo tre anni 10.188), così come il numero di coloro che concludono il corso di specializzazione.

I *master*, in particolare quelli di 1° livello, a fronte di un aumento dell'offerta dei corsi da parte delle università, hanno ottenuto un buon riscontro da parte dei laureati: dal 2005/2006 al 2006/2007 sono aumentate del 26,2% le iscrizioni ai *master* di 1° livello e di circa il 73% il relativo titolo conseguito.

Tabella 30. Iscritti ai corsi post laurea per tipologia di corso e per anno accademico (v.a. e composizione %)

Tipologia di corso	Anno accademico							
	2003/2004		2004/2005		2005/2006		2006/2007	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Dottorato	35.386	26,4	37.520	27,1	38.264	25,6	40.121	23,9
Specializzazione	75.453	56,2	74.464	53,9	74.089	49,5	83.921	50,0
Master 1° livello	13.009	9,7	13.659	9,9	22.701	15,1	28.610	17,0
Master 2° livello	10.378	7,7	12.643	9,1	14.699	9,8	15.218	9,1
Totale iscritti	134.226	100,0	138.286	100,0	149.753	100,0	167.870	100,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR - Ufficio di Statistica (Indagine sull'Istruzione Universitaria)

Tabella 31. Esiti dei corsi post laurea per tipologia di corso e per annualità (v.a. e composizione %)

Tipologia di corso	Annualità							
	2003		2004		2005		2006	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Dottorato	6.353	16,6	8.466	16,2	9.604	16,0	10.188	13,9
Specializzazione	22.847	59,6	27.839	53,2	29.178	48,8	33.441	45,5
Master 1° livello	5.233	13,7	8.549	16,4	10.575	17,7	18.337	25,0
Master 2° livello	3.875	10,1	7.442	14,2	10.440	17,5	11.491	15,6
Totale	38.308	100,0	52.296	100,0	59.797	100,0	73.457	100,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR - Ufficio di Statistica (Indagine sull'Istruzione Universitaria)

2.1.6 L'integrazione fra istruzione-formazione-lavoro nell'apprendistato

Nel contesto del sistema della formazione professionale un segmento dalle specificità proprie è quello relativo all'apprendistato. Questo infatti è un contratto di lavoro a finalità formativa, ovvero basato sull'integrazione fra formazione e lavoro e, nelle nuove tipologie volte all'acquisizione di titoli di studio, fra istruzione e lavoro. Pertanto, l'analisi dell'evoluzione del sistema di formazione per gli apprendisti non può essere disgiunta dall'analisi delle dinamiche dell'occupazione in apprendistato.

L'occupazione in apprendistato nel 2008, pur confermando il segno positivo dell'incremento rispetto all'anno precedente, evidenzia forti segnali di rallentamento in parallelo con le criticità che si registrano sull'intero quadro macro-economico. Infatti, la media annuale degli apprendisti occupati nel 2008 - secondo i dati disponibili nella banca dati INPS - si attesta a 644.592 unità, con una crescita rispetto all'anno precedente pari a poco meno dell'1% (Tab. 32): si tratta della variazione annua più bassa registrata nell'ultimo decennio.

Le più ampie criticità si rilevano con riferimento all'area del Mezzogiorno, dove l'apprendistato fa segnare una riduzione del -6,4% rispetto ai valori registrati nel precedente anno 2007 (-5,7% per il Sud e -7,8% per le Isole); nel resto d'Italia, invece, la crescita prosegue, pur se a ritmi molto più ridotti. Se confermati come *trend* di più lungo periodo, tali andamenti farebbero segnare la fine di quel processo di riequilibrio della distribuzione territoriale dell'occupazione con contratto di apprendistato che si registra pressoché ininterrottamente dal 1998, almeno con riferimento alla macro-area meridionale, visto che nel Centro lo strumento continua a crescere ad un ritmo superiore a quello delle regioni settentrionali.

I segnali della crisi economica che avanza fanno iscrivere sull'agenda politica la questione del completamento delle tutele riconosciute agli apprendisti: ancorché in via sperimentale per il triennio 2009/2011, il D.L. 185/2008, convertito con legge 2/2009, estende agli apprendisti la possibilità di usufruire di ammortizzatori sociali in deroga subordinatamente alla copertura di una quota del 20% da parte degli Enti bilaterali; successivamente il Ministero del Lavoro ha chiarito che, in attesa che gli Enti bilaterali si costituiscano e si strutturino in maniera adeguata a far fronte a tale impegno, l'INPS garantirà comunque la copertura del 100% dell'indennità (pari all'80% dell'ultima retribuzione).

Tali provvedimenti rappresentano un ulteriore tassello in quel processo di rinnovamento dell'apprendistato in corso da un decennio: da strumento per il primo inserimento degli adolescenti, come è concepito nella legge-quadro del 1955, per i quali è prioritaria la tutela delle finalità formative dell'istituto, mentre altre sono attenuate - maternità, malattia, ammortizzatori - a strumento generalista per l'inserimento dei giovani, in un'accezione di questo *target* ben più ampia di quella europea, visto che si può essere assunti fin quasi al compimento dei trent'anni, con una durata del contratto anche esennale. Ed è proprio questo spostamento verso una popolazione più adulta - spostamento ben visibile dall'analisi della composizione dell'aggregato degli apprendisti per classe d'età: tra il 2002 e il 2008 i maggiori di 21 anni divengono la popolazione prevalente -, insieme alla diffusione in tutto il sistema produttivo, compresa la grande industria, che pone con forza il problema dell'adeguamento delle tutele di questi occupati a quelle degli altri lavoratori.

Tra le tante trasformazioni che l'istituto dell'apprendistato ha subito nell'ultimo decennio, che ne hanno profondamente modificato l'utilizzo da parte delle imprese e ne stanno progressivamente cambiando la rappresentazione sociale, non sono di minor rilevanza quelle che investono gli aspetti formativi dello strumento.

La legge 196/1997 ha dato un impulso alla costituzione di un'offerta di formazione esterna all'azienda, gestita dalle Regioni e Province autonome, subordinando il riconoscimento delle agevolazioni contributive alla partecipazione degli apprendisti a tali iniziative formative. Quindi,

da una formazione identificata pressoché esclusivamente nel processo di apprendimento non formale impartito sul lavoro, si è progressivamente sviluppata una filiera di formazione per apprendisti che nel 2007 ha coinvolto in attività formative circa 125.000 giovani (Tab. 33). Il dato per il 2008 - rilevato attraverso il monitoraggio specifico sull'apprendistato e rapportato all'anno solare - non è al momento disponibile, mentre quello relativo all'anno formativo 2007/2008 - rilevato attraverso l'indagine ex legge 845/1978, che riguarda l'insieme delle attività formative programmate dalle Regioni - sembra indicare una ulteriore crescita dell'offerta.

Nella filiera della formazione per l'apprendistato vanno anche conteggiati i *tutor* aziendali che partecipano agli specifici interventi formativi. Si tratta all'incirca di altri 40.000 occupati (39.068 nel 2007, cfr. Tab. 34), che ogni anno sono coinvolti in una formazione breve (8-16 ore). La filiera dell'apprendistato, dunque, raccoglie annualmente un'utenza di circa 165.000 soggetti: si tratta di una quota assolutamente significativa nel panorama della formazione professionale pubblica: un sesto rispetto al totale, ovvero il 16,7% dell'utenza conteggiata nell'anno formativo 2006/2007.

Tuttavia, considerando l'intervallo temporale trascorso dall'introduzione normativa dell'obbligo di attivare l'offerta di formazione esterna, i risultati raggiunti nella costruzione di tale filiera non appaiono pienamente soddisfacenti. Infatti, ad un decennio dall'entrata in vigore della legge 196/1997, la quota dei giovani assunti con contratto di apprendistato che ha partecipato nel 2007 ad attività formative programmate dalle amministrazioni pubbliche raggiunge solo il 20% del totale degli occupati: ovvero, l'obbligo di partecipare ad attività di formazione al momento riguarda solo un apprendista su cinque. La probabilità di inclusione nell'attività formativa presenta forti differenziazioni territoriali: nel Nord-Est sale al 35% e nel Nord-Ovest si attesta al 25%; poi la quota di apprendisti coinvolti nelle attività formative precipita al 10% nel Centro, si dimezza ancora nelle regioni del Sud (5,1%) e nelle Isole si ferma all'1%.

I valori citati riguardano solo l'offerta formativa pubblica, predisposta dalle Regioni e Province autonome; non è possibile stimare al momento la quota di apprendisti che hanno realizzato la formazione formale esclusivamente all'interno dell'impresa, usufruendo delle possibilità aperte dal D.Lgs. 276/2003. I dati disponibili sulle imprese che hanno dichiarato la capacità formativa per realizzare tutta la formazione formale all'interno, nell'ambito di quei territori regionali in cui è stata definita una regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante che riconosce tale possibilità, indicano che tale opzione coinvolgerebbe solo qualche migliaio di apprendisti. Tuttavia, una stima di questa componente è alquanto ardua, sia per la mancanza di dati certi sulle dichiarazioni di capacità formativa da parte delle imprese e/o di rilevazioni *ad hoc*, anche campionarie, sulla formazione interna, sia perché lo stato di avanzamento dell'implementazione dell'apprendistato professionalizzante nel 2007 riguardava ancora all'incirca la metà delle regioni, né tutti i CCNL erano stati rinnovati disciplinando l'apprendistato professionalizzante.

Più volte sono stati sottolineati i fattori di debolezza dell'offerta di formazione pubblica per l'apprendistato, che rimandano ai seguenti elementi:

- scarsità delle risorse finanziarie disponibili per l'organizzazione dell'offerta formativa;
- difficoltà a mettere a punto un sistema organizzativo adeguato alla gestione dell'offerta;
- diverso impegno - da parte delle amministrazioni regionale e delle stesse organizzazioni territoriali e sindacali - nel costituire e consolidare sistemi territoriali di formazione;
- scarsa soddisfazione delle imprese e degli apprendisti coinvolti nella formazione, "dichiarata" generalmente dalle organizzazioni di rappresentanza data la mancanza di analisi consolidate e sistemiche di valutazione sull'offerta.

Rispetto a tali fattori, le linee di intervento assunte a livello nazionale dal Governo e al livello territoriale dalle Regioni seguono direttrici diverse.

La prima direttrice si rileva all'interno di alcuni sistemi regionali che, attraverso il confronto con le Parti sociali, stanno cercando di rinnovarsi e di elevare la qualità dell'offerta definendo modalità di progettazione ed erogazione della formazione che chiamano sempre più in causa l'impresa come luogo di formazione ed anche come soggetto erogatore della formazione. Si sperimentano quindi modalità di realizzazione della formazione formale per apprendisti che cercano di valorizzare la centralità delle imprese nella formazione, anche quelle prive dei requisiti di capacità formativa formale interna.

È il caso della "formazione assistita" in Veneto, che riconosce anche alle imprese prive dei requisiti di capacità formativa la possibilità di erogare la formazione professionalizzante all'interno avvalendosi dell'assistenza di un organismo di formazione accreditato. Tale assistenza sarà garantita attraverso l'erogazione di un *voucher di assistenza* alle imprese, che consente di usufruire della consulenza di specialisti di formazione per la progettazione delle attività, la verifica *in itinere* e finale degli apprendimenti e gli aspetti amministrativi.

Si tratta di un modello che mutua i principali elementi da altri sistemi, come quello della Provincia di Trento o della Valle d'Aosta, che pure hanno affidato ai centri di formazione un ruolo di supporto alle imprese per l'erogazione della formazione, e di monitoraggio rispetto all'andamento del percorso.

La seconda direttrice è quella assunta a livello nazionale, di natura più "sistemica", coincidente con l'avvio di una nuova modalità di formazione per l'apprendistato, regolamentata esclusivamente dalle Parti sociali. Infatti, con l'emanazione del D.L. 112/2008, poi convertito con legge 133/2008, si è aperta la possibilità per le imprese di optare per una formazione esclusivamente aziendale, realizzata secondo quanto sarà stabilito dalle Parti, in accordi di livello nazionale, territoriale o aziendale. Di fatto il provvedimento introduce un canale di formazione per gli apprendisti alternativo a quello definito dalle regolamentazioni regionali, con l'obiettivo di aumentare la partecipazione alla formazione ed elevare la qualità dell'offerta.

Sull'avvio effettivo di tale nuovo canale sembra pendere l'attesa del giudizio della Corte Costituzionale, chiamata da un numero elevatissimo di Regioni a dirimere la questione del rispetto della ripartizione costituzionale di competenze nel momento in cui lo Stato affida alla contrattazione la piena regolamentazione di un canale di formazione obbligatoria. Infatti, solo qualcuno dei contratti collettivi siglati dopo l'approvazione del D.L. 112/2008 contiene elementi di regolamentazione del nuovo canale di formazione. Sembra quindi riproporsi una situazione già sperimentata nel caso del primo ricorso contro il D.Lgs. 276/2003, quando si attese fino al pronunciamento della Corte - avvenuto nell'ambito della sentenza 50/2005 -, prima di dare il via all'implementazione dell'apprendistato professionalizzante.

È per uscire da questa situazione di *impasse* che il Ministero sembra voler perseguire la strada delle sperimentazioni assistite. È infatti questa una delle strade sulle quali si intende giocare la sfida lanciata dal Ministro attraverso il Libro Bianco, quando prefigura un profondo rinnovamento della formazione professionale, ricercato a partire dall'affermazione di paradigmi che rimandano direttamente alla centralità del lavoro come esperienze di apprendimento e alla centralità dell'impresa come luogo di formazione.

Accanto al professionalizzante, che è la tipologia di apprendistato sulla quale si catalizzano gli interessi di tutti gli attori del sistema produttivo e di quello formativo, le nuove tipologie introdotte dal D.Lgs. 276/2003 - quella per l'espletamento del diritto-dovere e quella per il conseguimento di titoli di studio - raggiungono appena l'8% a livello nazionale nel 2008.

L'attenzione pressoché esclusiva che l'apprendistato professionalizzante riscuote è il segno di quanta strada debba essere ancora percorsa per metabolizzare le innovazioni introdotte nel 2003.

Per quanto riguarda l'apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere, nello scorso anno non risultano passi avanti nell'implementazione, nel senso che lo strumento rimane al momento pri-

vo di una disciplina che ne consenta l'utilizzo, in attesa di un accordo fra i Ministeri del Lavoro e dell'Istruzione e le Regioni. Tuttavia, proprio recentemente sembra essersi riacceso l'interesse a dare corpo a tale forma di apprendistato per i minori, sia da parte delle istituzioni centrali, sia da parte di qualche amministrazione territoriale.

Per quanto riguarda il livello centrale, il Ministero del Lavoro ha proposto alle Regioni di avviare un tavolo tecnico per la definizione di una regolamentazione, che dovrebbe essere verificata nel quadro di una sperimentazione realizzata in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione. L'artigianato, che risulta essere pressoché l'unico comparto in cui ancora l'apprendistato per i minori mantiene un peso, potrebbe essere l'ambito di riferimento per l'attuazione di tale sperimentazione.

Sul fronte delle amministrazioni territoriali, la Provincia di Trento sta per avviare la sperimentazione di un modello di percorso triennale per gli apprendisti minori imperniato su una *partnership* fra scuole, centri di formazione e imprese. Il progetto rappresenta un'evoluzione di interventi già realizzati nell'ultimo triennio, che hanno promosso una collaborazione attiva fra scuole e centri di formazione per la progettazione e realizzazione del percorso obbligatorio delle 240 ore.

Il nuovo modello sperimentale triennale, basato su un accordo fra la Provincia e le Organizzazioni datoriali e sindacali territoriali, prevede che gli apprendisti minori partecipino ad un percorso di formazione esterna della durata di 320 ore annue, erogate in parti uguali da istituti di istruzione e centri di formazione, cui si aggiungono ulteriori 100 ore annue di formazione formale realizzate in azienda. Al termine dei tre anni gli apprendisti dovrebbero raggiungere il livello richiesto per il rilascio della certificazione di qualifica per quanto riguarda le competenze professionalizzanti, mentre acquisiranno crediti formativi sulle competenze di base, considerando come livelli di qualifica quelli definiti per i percorsi triennali di formazione professionale a tempo pieno.

La sperimentazione dovrebbe essere avviata già nell'autunno 2009, inserendo nelle attività di formazione esterna, insieme agli apprendisti, anche i minori disoccupati che non sono iscritti agli altri percorsi per l'assolvimento del diritto-dovere.

Per quanto riguarda l'apprendistato per il conseguimento di un diploma o di un titolo di alta formazione, lo strumento sembra essere considerato sempre più strategico per rinsaldare le relazioni e le collaborazioni fra sistema delle imprese e delle università, tanto che con D.L. 112/2008, convertito in legge 133/2008, ne è stato ampliato il campo di applicazione al conseguimento del dottorato di ricerca ed è stato facilitato l'accesso, prevedendo la possibilità di stipulare convenzioni dirette fra università e imprese.

Tuttavia, gli stimoli provenienti dal livello centrale non hanno finora trovato risposta in iniziative promosse sul territorio, né con riferimento ad iniziative individuali nella forma degli accordi diretti previsti dalla recente modifica normativa, né per quanto riguarda gli interventi sostenuti dalle istituzioni territoriali.

Le Regioni, infatti, nonostante l'interesse manifestato per lo strumento nell'ambito di pressoché tutti i POR, solo in qualche caso hanno tradotto tale interesse in interventi operativi: solo a fine 2008 sono stati emanati due bandi dalle Regioni Friuli Venezia Giulia e Veneto che ripropongono tipologie di interventi già sperimentati. E del resto occorre ricordare che solo nel corso del 2009 si concludono in Piemonte e Lombardia le iniziative promosse nell'ambito della prima tornata sperimentale.

Proprio in questi due territori dove la sperimentazione ha avuto i maggiori risultati in termini quantitativi - oltre che nel Veneto - risulta attualmente aperto il confronto fra gli attori per la promozione, accanto ai percorsi già verificati volti al conseguimento di titoli di *master* di primo e secondo livello, di nuove iniziative collegate all'acquisizione di titoli di dottorato di ricerca.

Ad esempio, in Piemonte il confronto tra Regione, Università e Parti sociali è volto alla definizione di un «Atto di indirizzo triennale per la realizzazione di percorsi formativi di alta formazione in apprendistato», inteso quale quadro di riferimento complessivo per regolare le diverse opportunità di percorso fra cui il dottorato e il diploma di scuola secondaria.

In Regione Veneto è in fase di avanzata definizione un'ipotesi di sperimentazione di dottorato di ricerca in alto apprendistato, promossa dall'Università degli Studi di Padova e da CONFINDUSTRIA Veneto. La sperimentazione fa tesoro dei risultati di una iniziativa precedente, realizzata in collaborazione tra la Facoltà di Ingegneria e il sistema imprenditoriale regionale, che ha consentito di attivare alcuni *dottorati di ricerca a tema vincolato* per la realizzazione di progetti di ricerca di particolare interesse aziendale. Nel nuovo modello di intervento si vuole dare maggiore centralità all'esperienza in azienda; grazie al ricorso allo strumento dell'apprendistato, l'impresa potrà avvantaggiarsi dell'attività di ricerca del dottorando-apprendista per un arco temporale molto più ampio e parallelamente potrà formarlo secondo le esigenze specifiche della propria organizzazione.

Dal confronto è scaturita una prima ipotesi di dispositivo, sulla quale manca ancora una definitiva approvazione. La prospettiva è quella di avviare nel 2010 un percorso di dottorato di ricerca di 36 mesi, cominciando con pochi casi mirati, partendo da un Ateneo abituato ad interfacciarsi con il mondo delle imprese e da una Scuola di dottorato (Ingegneria Industriale) che avverte come prioritaria l'esigenza di fare ricerca applicata in sinergia con specifici settori di mercato.

Potrebbe prendere avvio già nel 2009, invece, il percorso di dottorato denominato *Executive PhD* (o *dottorato di ricerca in co-tutela*) promosso dalla *Scuola di dottorato del Politecnico di Milano*, in collaborazione con l'ASSOLOMBARDA. Sono ammessi a partecipare a tale percorso dipendenti di aziende assunti sia con apprendistato "alto" che con altre forme contrattuali; in ogni caso è necessario che i candidati superino il concorso pubblico per l'accesso al dottorato di ricerca. Il percorso prevede per tutti una durata di 4 anni. Durante questo periodo, oltre a svolgere le proprie attività all'interno dell'impresa, il partecipante sarà tenuto a seguire tutte le attività definite dall'università che sono richieste ai dottorandi, quali ad esempio i corsi obbligatori per acquisire le competenze di base della specifica area. La specifica attività di ricerca dovrebbe essere svolta all'interno dell'impresa, anche se una parte potrebbe essere realizzata presso i laboratori del Politecnico. Le altre attività normalmente richieste ai dottorandi (partecipazione a conferenze, incontri, periodi di tirocinio all'estero, ecc.) saranno poi concordate con l'impresa.

L'obiettivo è che università ed impresa progettino e seguano un percorso di dottorato in "co-tutela", con una corresponsabilizzazione sulle attività da realizzare e i risultati da conseguire. L'adesione ad un *PhD Executive* caratterizza quindi un investimento di lungo periodo sulla persona, sull'acquisizione di competenze per far ricerca in un certo ambito, a partire da un problema che si sta già affrontando nel contesto aziendale. Attraverso la collaborazione con l'università le imprese acquisiscono risorse a sostegno dello sviluppo dell'impresa stessa; nello stesso tempo maturano una maggiore conoscenza del contesto universitario e un livello più consolidato di relazioni con lo stesso, che renderanno più facili anche eventuali successive possibilità di collaborazione.

Tabella 32. Apprendisti occupati negli ultimi cinque anni per regione e macro area - anni 2004-2008

Regione	Valori assoluti (medie annuali)				
	2004	2005	2006	2007	2008*
Piemonte	46.780	45.038	45.909	51.516	54.485
Valle d'Aosta	1.965	2.002	1.987	1.931	1.778
Lombardia	99.561	99.753	106.529	117.094	120.515
Trentino-Alto Adige	13.386	12.956	12.681	13.233	12.359
Veneto	71.002	67.646	70.012	75.704	78.315
Friuli Venezia Giulia	12.914	12.518	12.714	13.385	12.953
Liguria	18.032	18.104	17.743	18.905	19.233
Emilia Romagna	54.520	54.290	57.293	59.941	61.160
Toscana	46.770	50.835	47.486	53.699	55.992
Umbria	13.914	14.146	14.871	16.135	16.933
Marche	25.882	19.860	26.058	28.776	29.119
Lazio	38.418	41.926	47.802	58.361	59.960
Abruzzo	13.611	14.129	13.730	14.101	13.139
Molise	1.996	2.034	1.930	2.011	1.889
Campania	18.670	20.463	21.862	23.932	23.238
Puglia	35.045	36.411	36.062	36.039	33.002
Basilicata	2.716	3.057	3.255	3.421	3.086
Calabria	6.570	6.732	7.007	8.196	8.342
Sicilia	28.279	29.256	27.937	29.032	27.531
Sardegna	11.630	13.376	13.909	13.394	11.562
Nord-Ovest	166.338	164.898	172.167	189.447	196.011
Nord-Est	151.822	147.410	152.700	162.263	164.787
Centro	124.984	126.767	136.218	156.971	162.005
Sud	78.608	82.826	83.846	87.700	82.696
Isole	39.909	42.632	41.846	42.426	39.093
Italia	561.660	564.532	586.777	638.807	644.592

(*) Dato provvisorio calcolato sui 12 mesi.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati INPS

Tabella 33. Apprendisti partecipanti all'offerta formativa pubblica negli ultimi cinque anni per regione e macro area - anni 2004-2007

Regioni	Apprendisti coinvolti in formazione			
	2004	2005	2006	2007
Piemonte	24.211	36.068	21.487	23.981
Valle d'Aosta	n.d.	0	0	798
Lombardia	12.460	15.954	3.247	19.324
Prov. Bolzano	4.429	4.054	4.164	4.296
Prov. Trento	815	880	732	2.556
Veneto	12.967	11.406	7.368	9.129
Friuli V. Giulia	7.941	12.576	10.249	9.121
Liguria	6.554	1.536	5.550	3.583
Emilia Romagna	20.491	13.368	21.567	31.436
Toscana	8.741	5.678	5.644	8.012
Umbria	1.319	484	946	1.113
Marche	3.961	6.919	5.741	5.759
Lazio	0	0	80	300
Abruzzo	963	1.214	1.373	1.106
Molise	489	355	591	739
Campania	1.533	1.442	2.080	1.065
Puglia	n.d.	1.390	4.466	1.116
Basilicata	229	0	0	417
Calabria	n.p.	n.p.	n.p.	n.p.
Sicilia	n.p.	282	n.p.	n.p.
Sardegna	268	467	859	411
Nord-Ovest	43.225	53.558	30.284	47.686
Nord-Est	46.643	42.284	44.080	56.538
Centro	14.021	13.081	12.411	15.184
Sud	3.214	4.401	8.510	4.443
Isole	268	749	859	411
Italia	107.371	114.073	96.144	124.262

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati tratti dai monitoraggi regionali sull'apprendistato

Tabella 34. Partecipanti agli interventi di formazione per i tutor aziendali negli ultimi cinque anni per regione e macro-area

Regioni	2003	2004	2005	2006	2007
Piemonte	12.268	21.087	24.000	16.800	13.750
Valle d'Aosta	121	-	-	-	311
Lombardia	3.717	6.777	4.707	1.505	6.494
Prov. Bolzano	67	50	70	220	70
Prov. Trento	215	335	682	1.835	1.233
Veneto	6.000	2.887	6.500	7.368	9.129
Friuli Venezia Giulia	917	1.224	2.378	1.075	855
Liguria	1.111	-	650	2.012	2.298
Emilia Romagna	2.628	5.885	2.117	-	-
Toscana	1.235	276	594	1.385	1.150
Umbria	6	65	-	934	200
Marche	1.078	2.946	4.714	3.438	2.950
Lazio	-	-	-	290	290
Abruzzo	-	-	-	547	-
Molise	147	68	137	207	198
Campania	320	240	190	25	140
Puglia	-	-	186	419	-
Basilicata	-	-	-	-	-
Calabria	<i>Dati non pervenuti</i>				
Sicilia	<i>Dati non pervenuti</i>				
Sardegna	-	870	103	-	-
Nord-Ovest	17.217	27.864	29.357	20.317	22.853
Nord-Est	9.827	10.381	11.747	10.498	11.287
Centro	2.319	3.287	5.308	6.047	4.590
Sud	467	308	513	1.198	338
Isole	-	870	103	-	-
Italia	29.830	42.710	47.028	38.060	39.068

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati delle Regioni e Province autonome

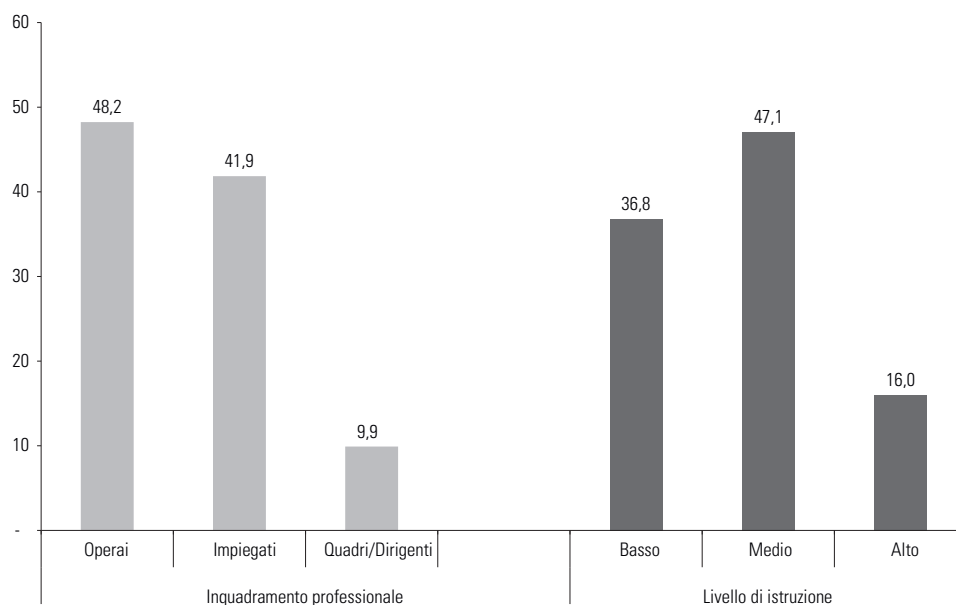
2.2 La formazione degli adulti

2.2.1 I livelli di qualificazione delle forze di lavoro

La composizione degli occupati in Italia vede, anche nel 2008, la prevalenza del lavoro dipendente. I lavoratori italiani in possesso di titoli di studio universitari sono poco più della metà di altri paesi simili per dimensione e sistemi produttivi (Francia, Spagna, Regno Unito, Germania).

La figura 5 rappresenta la distribuzione dei dipendenti per titolo di studio e inquadramento professionale. I titoli di studio sono stati raggruppati secondo la classificazione europea ISCED, distinguendoli tra livelli: basso, medio e alto⁶¹; l'inquadramento professionale è stato diviso anch'esso in tre livelli: dirigenti/quadri, impiegati, operai e assimilati.

Figura 5. Lavoratori dipendenti: distribuzione per inquadramento professionale e livello di istruzione (%)



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (Forze di lavoro), media 2008

Analizzando congiuntamente istruzione e inquadramento professionale dei lavoratori dipendenti è evidente la forte correlazione tra le due dimensioni; infatti tra gli operai è principalmente diffuso il livello di istruzione basso (62,8%); tra gli impiegati il livello di istruzione medio (64%); tra i dirigenti/quadri il livello di istruzione alto (62,1%). Accanto a questo emergono anche dei fenomeni di squilibrio che interessano principalmente due gruppi: i dirigenti/quadri con livello di istruzione basso (oltre 65 mila dipendenti); i lavoratori in possesso di titoli di studio universitari ma occupati come operai (oltre 180 mila dipendenti).

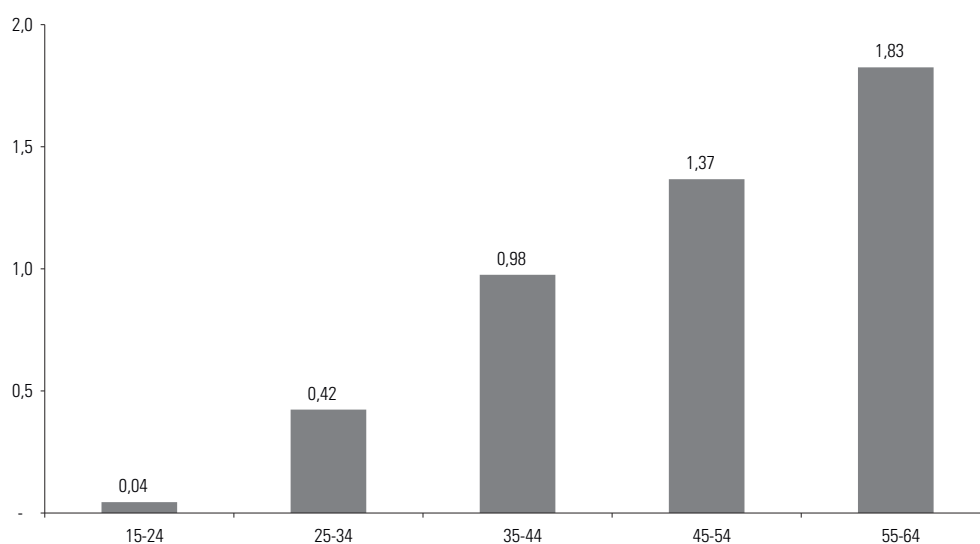
⁶¹ Pre-elementare, elementare e istruzione secondaria inferiore - Livelli 0-2 (ISCED 1997); Istruzione secondaria superiore e istruzione post diploma - Livelli 3-4 (ISCED 1997); Istruzione universitaria e istruzione post laurea - Livelli 5-6 (ISCED 1997).

Tabella 35. Lavoratori dipendenti: distribuzione per livello di istruzione e inquadramento professionale (v.a.)

Livello di istruzione	Operai	Impiegati	Quadri/Dirigenti	Totale
Basso	5.282.355	1.079.228	65.358	6.426.941
Medio	2.953.176	4.676.518	590.247	8.219.941
Alto	180.211	1.545.632	1.073.134	2.798.977
Totale	8.415.742	7.301.378	1.728.739	17.445.859

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (Forze di lavoro), media 2008

Le situazioni di sovra-inquadramento hanno un legame di genere: sono diffuse maggiormente tra gli uomini che tra le donne, ma la variabile che meglio spiega il fenomeno è rappresentata dalla durata del rapporto di lavoro. Con ciò si vuol sottolineare che il fenomeno del sovra-inquadramento interessa quella quota di dipendenti che pur in possesso di un basso titolo di studio sono stati inquadrati come dirigenti o quadri, grazie ad un'anzianità di servizio maturata nell'azienda. Costoro hanno potuto beneficiare di progressioni di carriera indipendentemente dal titolo di studio, quando i livelli di istruzione erano mediamente più bassi e il conseguimento della sola licenza media non costituiva un impedimento alla possibilità di migliorare la propria posizione professionale fino a coprire livelli quadro.

Figura 6. Dipendenti con livello di istruzione basso: percentuale di dirigenti/quadri

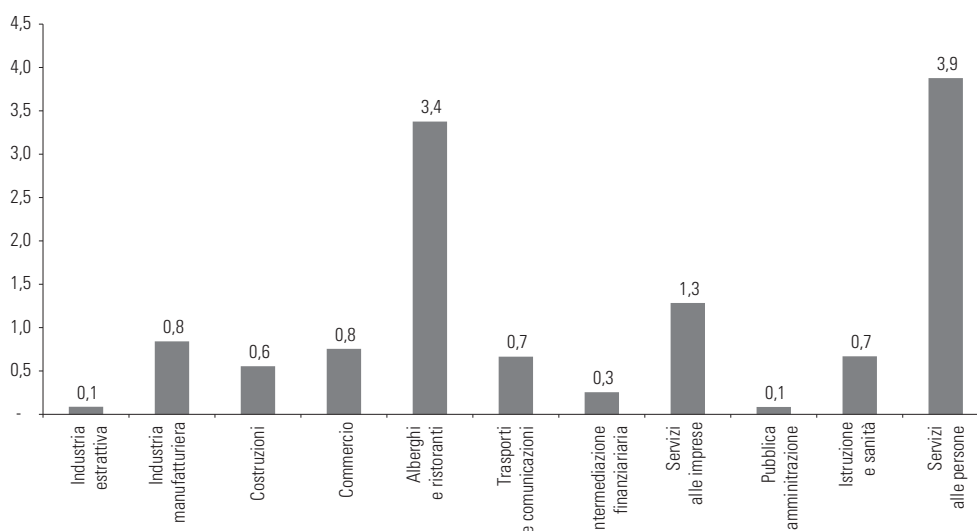
Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (Forze di lavoro), media 2008

Questo dato trova conferma anche nell'analisi per settore economico. Si nota, infatti, una diffusione maggiore di questo fenomeno nella pubblica amministrazione (tra i dirigenti/quadri sono circa il 5% quelli con scolarità bassa) e nel settore bancario-assicurativo (4,7%) cioè nei due settori storicamente considerati "sicuri", quelli in cui si riesce a restare occupati per tutta la vita la-

vorativa, e dove, oltre che a passaggi di livello (in seguito a concorsi o altre procedure interne), persistono possibilità di carriera legate all'anzianità di servizio. Al contrario, i casi di sovra-inquadramento sono quasi inesistenti nel comparto industriale, (specialmente nel settore delle costruzioni) in quello turistico e negli altri servizi.

Piuttosto differenziato e correlato a più variabili è invece il fenomeno del sotto-inquadramento. Situazione più diffusa tra le donne; infatti, dei 180 mila dipendenti con titolo di studio universitario inquadrati come operai e assimilati, ben il 60% è costituito dalla popolazione femminile. Anche in questo caso si nota comunque una forte correlazione con l'età anagrafica dei lavoratori che mette in luce come il fenomeno del sotto-inquadramento interessi prevalentemente i giovani, con una diminuzione lineare del fenomeno all'aumentare dell'età. Se i laureati che sono inquadrati come operai rappresentano quasi il 10% del totale dei laureati che lavorano nella fascia d'età 25-34 anni, tale incidenza scende al crescere dell'età: 5,6% intorno ai 40 anni, 5,2% intorno ai 50 anni, appena 2,6% intorno ai 60 anni.

Figura 7. Dipendenti: percentuale di operai in possesso di livello di scolarizzazione alta sul totale operai del settore



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (Forze di lavoro), media 2008

Le differenziazioni settoriali sono molto marcate: mentre nel comparto industriale la presenza tra gli operai di titoli di studio elevati è abbastanza marginale, più elevata è invece tale quota nei servizi, ad eccezione della pubblica amministrazione (settore a bassissima densità di operai, solo 126 mila su un milione e mezzo di dipendenti, pari all'8,7%) e del settore dei trasporti e delle comunicazioni.

Analizzando la percentuale di operai con alto livello di scolarizzazione sul totale degli operai per settore, si nota che, a fronte di una media nazionale di circa l'1%, ci sono settori in cui l'incidenza è tripla o quasi quadrupla, come nel settore dei servizi alle persone (3,9%) a larghissima presenza di operai, e fortemente contraddistinto da imprese anche di discrete dimensioni;

nelle imprese di pulizia; nel comparto turistico-alberghiero (3,4%) anch'esso con un'ampia quota di operai, in cui anche i giovani laureati non riescono a sottrarsi alla morfologia occupazionale tipica del settore e vengono inquadrati sempre più frequentemente come operai e assimilati.

2.2.2 La domanda e l'offerta di formazione delle imprese e dei lavoratori

Cresce nel 2008 la partecipazione della popolazione adulta alle attività formative: sono più di sei milioni gli individui⁶² con un'età compresa fra i 15 e i 64 anni che hanno frequentato corsi di studio o di formazione; di questi, una parte consistente è costituita da occupati (Tab. 36).

La media annuale 2008 relativa all'indicatore dell'apprendimento degli adulti, pur mostrando un'incidenza ancora bassa (15,5%) sul totale della popolazione adulta in età lavorativa, mette in evidenza una tendenza alla crescita, con un incremento quantificabile in circa 370 mila unità (+0,8%) nel triennio 2006-2008, prevalentemente registrato nell'ultimo anno (+216 mila unità rispetto al 2007). L'indicatore utilizzato nella comparazione europea per misurare la partecipazione nei vari paesi degli adulti ad attività di *Lifelong Learning* è calcolato per la popolazione con età compresa fra 25 e 64 anni (ciò consente di limitare il peso dei corsi di studio frequentati dai giovani 18-24enni). Tale indicatore raggiunge nel 2008 il 6,3%, un valore in lieve aumento (era pari al 6,1% nel 2006 e al 6,2% nel 2007); il tasso di crescita è però insufficiente e il *gap* rimane ancora considerevole rispetto al valore di *benchmark* del 12,5%, obiettivo che sarebbe stato necessario raggiungere entro il 2010.

La distribuzione dei dati per area geografica, per età e per genere, mostrata in tabella 36 e 36bis, denota una più alta partecipazione delle donne rispetto agli uomini, con una maggiore concentrazione nelle regioni meridionali e fra le classi di età giovani; tale dato è però influenzato dalla frequenza scolastica dei 15-24enni; infatti, prendendo in considerazione le classi di età superiori ai 35 anni, tali differenze si attenuano e la partecipazione nelle regioni meridionali risulta più bassa della media nazionale (Tab. 36bis).

La disaggregazione per condizione professionale, permette di distinguere il comportamento degli occupati dal complesso della popolazione adulta: i dati mostrano che su un universo di oltre 23 milioni di occupati, circa un milione e 700 mila hanno frequentato corsi di studio o di formazione, con un'incidenza percentuale maggiore nel Nord-Est e nel Centro e fra le donne rispetto agli uomini. La partecipazione alle attività formative si riduce già a partire dai 45 anni, soprattutto fra gli uomini. (Tabb. 36 e 36bis)

Anche per gli occupati, la media 2008 mostra una crescita interessante, non imputabile esclusivamente all'incremento delle forze di lavoro, che è stato pari a circa un milione di unità in due anni: gli occupati frequentanti corsi di studio o di formazione sono cresciuti di 200 mila unità rispetto al 2006 (con un +0,2% nel 2007 e un +0,6 nel 2008), con un netto miglioramento della partecipazione femminile, anche fra gli *over 55*. Deve, in ogni caso, far riflettere il persistere, in ampi strati della popolazione italiana, di bassi livelli di partecipazione attiva ai processi formativi.

⁶² Popolazione 15-64enne che ha partecipato ad attività di istruzione e formazione nelle quattro settimane precedenti la settimana di riferimento dell'indagine (ISTAT-RCFL, *Rilevazione Continua Forze di Lavoro*).

Tabella 36. Popolazione di 15-64 anni per frequenza di corsi di studio e/o di formazione, condizione, sesso e classe di età - media 2008 (v.a in migliaia e incidenza %)

Classi di età	Frequenta corsi di studio e/o di formazione (v.a.)		Frequenta corsi di studio e/o di formazione (%)		Totale	
	Occupati	Totale popolazione	Occupati	Totale popolazione	Occupati	Totale popolazione
<i>Maschi e femmine</i>						
15-24 anni	263	3.922	17,8	64,6	1.478	6.069
25-34	513	1.079	9,1	13,4	5.632	8.037
35-44	473	541	6,4	5,6	7.418	9.696
45-54	337	358	5,6	4,4	6.016	8.215
55-64	110	159	4,5	2,2	2.466	7.164
Totale	1.696	6.060	7,4	15,5	23.011	39.182
<i>Maschi</i>						
15-24 anni	129	1.882	14,3	60,8	903	3.097
25-34	243	493	7,5	12,2	3.253	4.045
35-44	250	267	5,7	5,5	4.394	4.877
45-54	175	180	4,8	4,4	3.620	4.069
55-64	63	78	4,0	2,2	1.584	3.485
Totale maschi	861	2.900	6,3	14,8	13.754	19.574
<i>Femmine</i>						
15-24 anni	134	2.039	23,3	68,6	575	2.972
25-34	270	587	11,3	14,7	2.379	3.991
35-44	223	274	7,4	5,7	3.024	4.819
45-54	162	178	6,7	4,3	2.396	4.146
55-64	47	81	5,4	2,2	882	3.680
Totale femmine	836	3.159	9,0	16,1	9.256	19.608

Fonte: ISTAT (RCFL - Rilevazione Continua Forze di Lavoro)

Tabella 36 bis. Popolazione di 15-64 anni per frequenza di corsi di studio e/o di formazione, condizione, sesso e ripartizione geografica - media 2008 (v.a in migliaia e incidenza %)

Area geografica	Frequenta corsi di studio e/o di formazione (v.a.)		Frequenta corsi di studio e/o di formazione (%)		Totale	
	Occupati	Totale popolazione	Occupati	Totale popolazione	Occupati	Totale popolazione
<i>Maschi e femmine</i>						
Nord-Ovest	494	1.410	7,2	13,7	6.814	10.289
Nord-Est	411	1.108	8,2	15,0	5.024	7.398
Centro	380	1.244	8,0	16,4	4.769	7.597
Sud e Isole	411	2.298	6,4	16,5	6.403	13.897
Totale Italia	1.696	6,06	7,4	15,5	23.011	39.182
<i>Maschi</i>						
Nord-Ovest	252	684	6,4	13,2	3.913	5.190
Nord-Est	201	525	6,9	14,0	2.889	3.740
Centro	191	596	7,0	15,8	2.749	3.764
Sud e Isole	217	1.095	5,2	15,9	4.204	6.880
Totale Italia	861	2.900	6,3	14,8	13.754	19.574
<i>Femmine</i>						
Nord-Ovest	242	726	8,3	14,2	2.901	5.099
Nord-Est	211	583	9,9	15,9	2.135	3.658
Centro	189	647	9,4	16,9	2.021	3.833
Sud e Isole	193	1.203	8,8	17,1	2.199	7.018
Totale Italia	836	3.159	9,0	16,1	9.256	19.608

Fonte: ISTAT (RCFL - Rilevazione Continua Forze di Lavoro)

Per meglio identificare la domanda di apprendimento permanente degli occupati in ambito professionale, è utile scorporare i corsi di formazione dai corsi di studio.

Secondo la rilevazione ISTAT, oltre un milione di occupati hanno partecipato a corsi di formazione professionale (compresi 182 mila individui che hanno frequentato contemporaneamente un corso di studio) - con un'incidenza sul totale degli occupati pari al 4,3%, contro 626 mila che hanno frequentato solo corsi di studio (Tab. 37).

L'andamento sembra essere stabile: il 4% degli occupati aveva partecipato a corsi di formazione professionale nel 2006, che diventano il 4,3% nel 2007, valore confermato nel 2008. Tuttavia, in valori assoluti l'incremento di lavoratori che hanno partecipato ai corsi di formazione professionale nel 2008 ammonta a circa 100 mila unità.

Se già a livello di popolazione totale non si evidenzia un divario di genere nella partecipazione ai corsi di formazione, tra gli occupati la partecipazione è maggiore fra le donne: rispetto ad una media di 4,3% di occupati che frequentano corsi di formazione, tra le donne questo valore sale al 5,3% mentre per gli uomini rappresenta il 3,7%. Per quanto riguarda i divari per età, si registra una frequenza molto bassa ai corsi di studio già a partire dai 35 anni (più marcata fra le donne) e si evidenzia un valore al di sotto della media per la partecipazione ai corsi di formazione degli *over 55* (Tab. 37).

Tabella 37. Popolazione di 15-64 anni che frequenta corsi di studio o di formazione per condizione, sesso ed età - media 2008 (v.a in migliaia e incidenza %)

Classi di età	Corsi di studio (v.a.)		Corsi di studio (%)		Corsi di formazione (v.a.) (*)		Corsi di formazione (%) (*)	
	Occupati	Totale popolazione	Occupati %	Totale popolazione %	Occupati	Totale popolazione	Occupati %	Totale popolazione %
<i>Maschi e femmine</i>								
15-24 anni	212	3.725	14,3	61,4	36	79	2,5	1,3
25-34	268	766	4,8	9,5	216	266	3,8	3,3
35-44	110	148	1,5	1,5	347	373	4,7	3,8
45-54	30	38	0,5	0,5	298	313	5,0	3,8
55-64	6	8	0,2	0,1	103	150	4,2	2,1
Totale	626	4.686	2,7	12,0	1.001	1.181	4,3	3,0
<i>Maschi</i>								
15-24 anni	103	1.794	11,4	57,9	20	35	2,2	1,1
25-34	129	355	4,0	8,8	98	114	3,0	2,8
35-44	60	70	1,4	1,4	182	188	4,2	3,9
45-54	16	18	0,5	0,5	155	157	4,3	3,9
55-64	4	6	0,2	0,2	58	72	3,7	2,1
Totale maschi	312	2.242	2,3	11,5	514	567	3,7	2,9
<i>Femmine</i>								
15-24 anni	109	1.932	18,9	65,0	17	44	2,9	1,5
25-34	139	411	5,8	10,3	118	152	4,9	3,8
35-44	51	78	1,7	1,6	164	185	5,4	3,8
45-54	14	19	0,6	0,5	144	155	6,0	3,7
55-64	2	3	0,2	0,1	45	78	5,1	2,1
Totale femmine	314	2.443	3,4	12,5	487	614	5,3	3,1

(*) Comprende 182 mila individui che frequentano contemporaneamente un corso di studio.

Fonte: ISTAT (RCFL - Rilevazione Continua Forze di Lavoro)

Tabella 37 bis. Popolazione di 15-64 anni che frequenta corsi di studio o di formazione per condizione, sesso e ripartizione geografica - media 2008 (v.a in migliaia e incidenza %)

Area geografica	Corsi di studio (v.a.)		Corsi di studio (%)		Corsi di formazione (v.a.) (*)		Corsi di formazione (%) (*)	
	Occupati	Totale popolazione	Occupati %	Totale popolazione %	Occupati	Totale popolazione	Occupati %	Totale popolazione %
<i>Maschi e femmine</i>								
Nord-Ovest	157	1.003	2,3	9,7	321	367	4,7	3,6
Nord-Est	131	765	2,6	10,3	264	300	5,3	4,1
Centro	143	944	3,0	12,4	219	251	4,6	3,3
Sud e Isole	196	1.974	3,1	14,2	198	263	3,1	1,9
Totale Italia	626	4.686	2.7	12.0	1.001	1.181	4,3	3,0
<i>Maschi</i>								
Nord-Ovest	81	486	2,1	9,4	164	180	4,2	3,5
Nord-Est	62	366	2,2	9,8	130	140	4,5	3,7
Centro	69	453	2,5	12,0	112	122	4,1	3,2
Sud e Isole	99	938	2,4	13,6	107	125	2,6	1,8
Totale Italia	312	2.242	2.3	11.5	514	567	3,7	2,9
<i>Femmine</i>								
Nord-Ovest	77	517	2,6	10,1	157	187	5,4	3,7
Nord-Est	68	399	3,2	10,9	134	160	6,3	4,4
Centro	73	491	3,6	12,8	106	130	5,3	3,4
Sud e Isole	96	1.037	4,4	14,8	90	137	4,1	2,0
Totale Italia	314	2.443	3.4	12.5	487	614	5,3	3,1

(*) Comprende 182 mila individui che frequentano contemporaneamente un corso di studio.

Fonte: ISTAT (RCFL - Rilevazione Continua Forze di Lavoro)

La partecipazione degli adulti alle attività formative può essere analizzata rispetto all'offerta disponibile, sia essa di natura aziendale, vale a dire finanziata ed erogata direttamente o indirettamente dai datori di lavoro, o pubblica. Quando si parla di corsi di formazione ci si riferisce prevalentemente alla formazione professionale. In tabella 38 si evidenzia, infatti, come i corsi di formazione "di altro tipo" siano stati frequentati da appena un terzo della popolazione; valore che scende al 25,8% tra gli occupati. A livello nazionale, il 74,2% dei corsi di formazione professionale frequentati dagli occupati sono stati prevalentemente organizzati in ambito aziendale mentre per appena il 10,6% si è trattato di formazione professionale regionale.

In generale, non si evidenziano significativi divari di tipo territoriale o di genere; è tuttavia interessante notare come la formazione regionale presenti un'incidenza superiore tra le donne in tutte le aree geografiche (Tab. 38).

Tabella 38. Popolazione di 15-64 anni che frequenta corsi di formazione (*) per condizione, sesso, ripartizione geografica e tipologia dei corsi - media 2008 (%)

Tipologie dei corsi	Occupati			Totale popolazione		
	Maschi	Femmine	Maschi e Femmine	Maschi	Femmine	Maschi e Femmine
<i>Nord-Ovest</i>						
Formazione professionale	74,0	77,5	75,7	72,0	70,3	71,1
- regionale	8,9	12,3	10,6	11,4	14,7	13,1
- aziendale	62,5	61,9	62,2	58,7	57,2	57,9
- altro corso di formazione professionale	28,5	25,8	27,2	29,9	28,1	29,0
Altro tipo di attività formativa	26,0	22,5	24,3	28,0	29,7	28,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Nord-Est</i>						
Formazione professionale	69,6	76,2	72,9	67,3	69,9	68,7
- regionale	10,7	12,0	11,4	11,3	14,5	13,0
- aziendale	60,2	65,9	63,2	57,8	60,0	59,0
- altro corso di formazione professionale	29,1	22,1	25,4	30,9	25,6	28,0
Altro tipo di attività formativa	30,4	23,8	27,1	32,7	30,1	31,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Centro</i>						
Formazione professionale	72,0	76,2	74,0	71,5	70,7	71,1
- regionale	8,2	10,9	9,5	9,8	16,4	13,2
- aziendale	68,8	60,5	64,7	64,0	53,5	58,6
- altro corso di formazione professionale	23,0	28,6	25,8	26,3	30,1	28,2
Altro tipo di attività formativa	28,0	23,8	26,0	28,5	29,3	28,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Mezzogiorno</i>						
Formazione professionale	70,6	76,7	73,4	70,0	76,0	73,2
- regionale	10,6	11,0	10,8	15,4	25,3	20,8
- aziendale	60,5	63,8	62,1	52,3	42,5	47,0
- altro corso di formazione professionale	28,9	25,2	27,1	32,2	32,2	32,2
Altro tipo di attività formativa	29,4	23,3	26,6	30,0	24,0	26,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Italia</i>						
Formazione professionale	71,8	76,7	74,2	70,3	71,6	71,0
- regionale	9,5	11,7	10,6	11,9	17,5	14,8
- aziendale	62,9	63,0	63,0	58,2	53,6	55,8
- altro corso di formazione professionale	27,6	25,3	26,4	29,8	28,9	29,3
Altro tipo di attività formativa	28,2	23,3	25,8	29,7	28,4	29,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Comprende gli individui che frequentano contemporaneamente un corso di studio.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (RCFL - Rilevazione Continua Forze di Lavoro)

I dati riportati in tabella 39 evidenziano in maniera più esplicita come la partecipazione ad attività formative sia prevalentemente collegata al lavoro, e che quindi la quota di individui adulti (occupati e non occupati) che hanno partecipato a corsi di formazione lo hanno fatto per motivi professionali. Meno di un quinto degli adulti che hanno partecipato a corsi di formazione lo ha invece fatto per motivi personali; ma tra le donne è comunque sempre alta la motivazione di tipo personale.

Tabella 39. Popolazione di 15-64 anni che frequenta corsi di formazione (*) per condizione, sesso, ripartizione geografica e motivo della frequenza del corso - media 2008 (%)

Motivi	Occupati			Totale popolazione		
	Maschi	Femmine	Maschi e Femmine	Maschi	Femmine	Maschi e Femmine
<i>Nord-Ovest</i>						
Motivi professionali	89,6	83,8	86,7	85,7	74,9	80,2
Motivi personali	10,4	16,1	13,2	14,3	24,9	19,7
Totale (**)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Nord-Est</i>						
Motivi professionali	86,8	82,5	84,6	83,9	74,7	79,0
Motivi personali	13,2	17,5	15,4	16,1	25,3	21,0
Totale (**)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Centro</i>						
Motivi professionali	87,7	84,2	86,0	85,4	76,4	80,8
Motivi personali	12,3	15,8	14,0	14,6	23,6	19,2
Totale (**)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Mezzogiorno</i>						
Motivi professionali	92,3	88,4	90,5	89,3	81,3	85,2
Motivi personali	7,7	11,5	9,5	10,6	18,6	14,8
Totale (**)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Italia</i>						
Motivi professionali	89,0	84,4	86,8	86,0	76,6	81,1
Motivi personali	11,0	15,6	13,2	14,0	23,3	18,8
Totale (**)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Comprende gli individui che frequentano contemporaneamente un corso di studio.

(**) Include i casi in cui il motivo non è indicato.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (RCFL - Rilevazione Continua Forze di Lavoro)

Se quindi gran parte dell'esperienza formativa dell'individuo adulto è, in ultima analisi, riconducibile direttamente o indirettamente alla propria sfera lavorativa, è necessario indagare maggiormente in tale direzione. Lo facciamo utilizzando, limitatamente agli aspetti legati alla partecipazione formativa, i principali risultati dell'indagine ISFOL INDACO-LAVORATORI, che rileva gli atteggiamenti e i comportamenti formativi dei lavoratori e fornisce quindi informazioni sulle caratteristiche e la dinamica della domanda di formazione continua degli occupati.

L'indagine evidenzia come la formazione continua, finalizzata all'aggiornamento professionale o all'acquisizione di nuove competenze, coinvolge oggi una quota crescente, ma ancora in-

sufficiente di lavoratori: gli occupati che nell'arco di un anno (da gennaio a dicembre) hanno avuto l'opportunità di partecipare ad almeno un'attività di formazione collegata al proprio lavoro sono stati, nel 2008, il 42,8% del totale, con una crescita in quattro anni di oltre dieci punti percentuali (erano infatti il 32,7% nel 2004).

I tassi di partecipazione alla formazione risultano più elevati nell'indagine INDACO-Lavoratori rispetto all'indagine sulle forze di lavoro, relativamente al modulo *ad hoc*. Le differenze nei tassi di partecipazione in INDACO-Lavoratori sono attribuibili soprattutto alla differente pianificazione e struttura dell'indagine, al questionario dedicato in modo esclusivo al tema dell'istruzione e formazione, alla tecnica di campionamento utilizzata e all'accurata formazione degli intervistatori. Le differenze si evidenziano non soltanto in relazione all'aggregato principale ma anche alle altre variabili comuni alle due indagini; pertanto i dati non possono essere direttamente confrontati o analizzati in termini di serie temporali. L'indagine INDACO-Lavoratori è realizzata con la stessa metodologia dell'indagine, armonizzata a livello europeo, *Adult Education Survey* (AES)⁶³. La crescita della partecipazione formativa, di cui è protagonista la popolazione degli occupati, attenua solo in parte le differenze, ancora molto accentuate, esistenti fra dipendenti pubblici, dipendenti privati e lavoratori autonomi: le opportunità formative si distribuiscono, infatti, in modo ancora molto differenziato fra i dipendenti pubblici, che presentano un tasso di partecipazione molto alto, e le altre tipologie di lavoratori, i cui livelli di partecipazione sono di molto inferiori. I tassi specifici di partecipazione formativa sono i seguenti: 58,3% per i dipendenti pubblici, 39,5% per i dipendenti di imprese private, 36,3% per i lavoratori autonomi (Tab. 40).

I divari tra dipendenti pubblici, privati e lavoratori autonomi si riducono, in particolare, a favore dei dipendenti privati, che registrano la crescita più ampia (+12,8%) rispetto a quella degli autonomi (+8,5%) e dei dipendenti pubblici (+5,2%). La diffusione della partecipazione appare quindi, ora meno disomogenea rispetto a pochi anni fa.

Tuttavia, all'interno di ciascuna categoria professionale si manifestano ancora differenze molto accentuate nei livelli di accesso alla formazione: la partecipazione dei lavoratori appare infatti fortemente legata all'inquadramento professionale, alle caratteristiche socio-demografiche e alla dimensione d'impresa, favorendo una distribuzione delle opportunità formative che, di fatto, genera forti disparità e ulteriori ineguaglianze nel mondo del lavoro.

⁶³ Il Consiglio dell'Unione europea ha adottato, nel maggio 2002, un livello medio europeo di riferimento (*benchmark*) di performance per il *Lifelong Learning*, nel quadro dell'*Education and Training 2010*, il processo relativo al contributo dei sistemi di *Education and Training* al Processo di Lisbona. Questo *benchmark* è monitorato attraverso l'indagine LFS (*Labour Force Survey*). Secondo tale *benchmark*, la media europea del livello di partecipazione al *Lifelong Learning* dovrebbe essere almeno pari al 12,5% della popolazione adulta (25-64 anni).

Per migliorare la qualità delle informazioni statistiche armonizzate a livello europeo, è stata recentemente introdotta un'importante innovazione: le fonti statistiche su istruzione e formazione in relazione ai fruitori della formazione (soggetti a cui vengono richieste le informazioni) hanno come punto di riferimento la nuova rilevazione europea sulla formazione continua degli adulti (AES, *Adult Education Survey*), che permette di avere un dato armonizzato a livello europeo, rilevato con un questionario dedicato in modo esclusivo alla istruzione e formazione, diversamente da LFS, che dedica solo un modulo *ad hoc* a questo tema.

I tassi di partecipazione all'istruzione e formazione risultano sistematicamente, in tutti i paesi europei, più elevati nell'indagine AES rispetto all'indagine LFS. Tuttavia in termini di classifica, i paesi con un punteggio molto alto proveniente dall'indagine sulle forze di lavoro rimangono in alto anche in AES. Allo stesso modo i paesi in fondo alla classifica in termini di partecipazione alle forze di lavoro mostrano lo stesso andamento nei dati AES (ad es.: la Svezia è al primo posto nelle due indagini con rispettivamente il 73% in AES 2006 e il 32% in LFS 2006; l'Ungheria è all'ultimo posto con, rispettivamente, il 9% e il 3,8%. Cfr.: European Commission - Eurostat, *Adult Education Survey Task Force. Further Analysis of the data* (updated 12.9.2008).

Nella capacità di intercettare le opportunità formative offerte dall'azienda, o quelle presenti sul mercato o messe a disposizione dalle politiche pubbliche, assumono grande rilievo le caratteristiche individuali del lavoratore (genere, età, livello culturale).

A proposito delle caratteristiche socio-demografiche, un dato di rilievo è il riemergere dei divari di genere, che negli ultimi anni sembravano ridursi: la media generale degli occupati formati nel 2008 mette in evidenza un *gender gap* pari a quasi quattro punti percentuali, prevalentemente imputabile al forte divario registrato fra i dipendenti privati, mentre fra i dipendenti pubblici il divario è rovesciato a favore delle donne (Tab. 40).

Per quanto riguarda la partecipazione per età, se in media il dato non sembra variare in modo rilevante, analizzandolo in relazione alle singole categorie di lavoratore si evidenzia come, soprattutto fra i dipendenti privati e gli autonomi, ci sia la tendenza a concentrare la formazione sulle fasce giovani; tale concentrazione rischia di accrescere la difficoltà di ricollocamento per i lavoratori che sono al centro di fenomeni congiunturali di calo dell'occupazione. Fra gli *over 55*, la caduta del livello di partecipazione, anche se in misura minore di quanto avveniva negli anni precedenti, è più accentuata nel settore pubblico, dovuta, probabilmente, ad una più bassa motivazione dei lavoratori *over 50* verso una partecipazione formativa non collegata al raggiungimento di obiettivi vitali (come ad esempio la conservazione del posto di lavoro), a differenza di quanto avviene, a volte, nel settore privato (Tab. 40).

I dati confermano, inoltre, una correlazione positiva tra livello di istruzione e proporzione dei formati. L'istruzione rappresenta un'evidente discriminante nell'accesso alla formazione continua, presentando un andamento simile all'interno di ciascuna categoria professionale: a percentuali molto basse di partecipazione fra i lavoratori in possesso di scuola dell'obbligo si contrappongono tassi molto elevati in corrispondenza dei laureati. Se la formazione continua è correlata ai livelli di istruzione del lavoratore, in termini di accesso alle attività formative, a sua volta il livello di istruzione del lavoratore è ancora oggi fortemente legato alla scolarità della famiglia di origine. Altrettanto rilevante è il settore di attività economica: i tassi di partecipazione sono in media più alti nel terziario, ma con una differenza rilevante per chi è occupato in imprese dell'industria in senso stretto o nel commercio (Tab. 40).

Tabella 40. Occupati che hanno partecipato ad attività di formazione continua sul totale degli occupati, per condizione occupazionale, sesso, classe di età, livello di istruzione, area geografica e settore di attività - anno 2008 (incidenza %)

	Occupati			Media
	Dipendenti privati	Autonomi	Dipendenti pubblici	
<i>Sesso</i>				
Maschi	45,1	37,9	54,9	44,3
Femmine	30,8	32,3	60,8	40,5
<i>Classi di età</i>				
Fino a 34 anni	41,3	45,2	48,8	43,0
35-44 anni	39,0	36,5	61,3	43,2
45-54 anni	38,1	31,8	62,0	43,4
55 anni e oltre	36,2	31,4	55,4	39,7
<i>Livello di istruzione</i>				
Alto	70,0	62,8	74,1	69,8
Medio	41,7	37,1	54,7	43,7
Basso	28,8	24,5	39,2	28,6
<i>Area geografica</i>				
Nord-Ovest	41,6	36,4	61,5	43,7
Nord-Est	44,3	26,8	64,0	43,6
Centro	33,3	38,3	59,0	40,2
Sud e Isole	37,3	41,7	53,2	43,1
<i>Settore di attività</i>				
Industria estrattiva e manifatturiera	28,8	28,5	-	28,7
Costruzioni	44,2	36,2	-	40,8
Commercio	38,1	26,9	-	32,8
Altri servizi privati	47,2	45,0	-	46,5
Media	39,5	36,3	58,3	42,8

Fonte: ISFOL (INDACO - Lavoratori)

Prendendo in considerazione la categoria dei dipendenti privati nel 2008 (Tab. 41), emerge con nettezza il forte ruolo che la posizione occupata dal lavoratore nella gerarchia aziendale assume nel favorire o limitare l'accesso alle attività formative: il livello di inquadramento sembrerebbe costituire non solo l'effetto ma persino la causa di una distribuzione ineguale delle opportunità formative che, concentrandosi sulle fasce medio-alte dei lavoratori, coinvolgono in misura ridotta i lavoratori a professionalità medio-bassa.

Infatti, in relazione al livello di inquadramento, si può notare come i quadri rappresentino, insieme ai dirigenti, la categoria di dipendenti con il più alto livello di accesso alla formazione, distanziando gli operai di ben 38 punti percentuali.

Per quanto riguarda i divari nella partecipazione, si evidenzia un ampio divario di genere soprattutto tra i livelli di inquadramento più basso mentre l'età sembra discriminare soprattutto la categoria degli impiegati in età avanzata. Si conferma, infine, come le limitazioni nell'accesso alle attività formative riguardano in modo prevalente i lavoratori con basso titolo di studio (Tab. 41).

Tabella 41. Occupati dipendenti del settore privato che hanno partecipato ad attività di formazione continua sul totale dei dipendenti privati, per posizione professionale, sesso, classe di età e livello di istruzione - anno 2008 (incidenza %)

	Inquadramento professionale				Media
	Dirigente	Quadro	Impiegato	Operaio	
<i>Sesso</i>					
Maschi	66,1	73,3	57,0	34,0	45,0
Femmine	--	85,1	36,9	19,8	30,8
<i>Classi di età</i>					
Fino a 34 anni	--	78,3	50,2	31,4	41,3
35-44 anni	87,3	78,7	49,4	28,5	39,0
45-54 anni	48,6	75,9	40,8	27,6	38,1
55 anni e oltre	79,2	65,5	25	31,1	36,2
<i>Livello di istruzione</i>					
Alto	70,6	92,7	63,0	22,8	70,0
Medio	--	63,9	43,3	33,9	41,7
Basso	46,7	43,5	41,8	27,5	28,8
Media	77,2	76,2	46,3	29,6	39,5

Fonte: ISFOL (INDACO - Lavoratori)

Anche nel settore pubblico, nonostante i tradizionali alti livelli di partecipazione, si evidenziano divari di accesso tra i diversi livelli di inquadramento. Tra i lavoratori pubblici, le donne sembrano avere maggiori opportunità di partecipazione alle attività di formazione, anche se il divario di genere è presente tra i lavoratori con basso livello di inquadramento, per i quali risulta discriminante anche il livello di istruzione (Tab. 42).

Tabella 42. Occupati dipendenti della pubblica amministrazione che hanno partecipato ad attività di formazione continua sul totale dei dipendenti pubblici, per posizione professionale, sesso, classe di età e livello di istruzione - anno 2008 (incidenza %)

	Inquadramento professionale				Media
	Dirigente	Funzionario	Impiegato	Operaio	
<i>Sesso</i>					
Maschi	78,7	64,6	51,1	43,8	54,9
Femmine	87,2	72,1	64,4	31,8	60,9
<i>Classi di età</i>					
Fino a 34 anni	--	67,1	52,7	26,1	48,8
35-44 anni	83,3	82,3	61,1	37,4	61,3
45-54 anni	89,1	66,8	63,5	36,4	62,0
55 anni e oltre	69,2	54,2	53,0	40,4	55,4
<i>Livello di istruzione</i>					
Alto	86,0	69,5	73,9	68,9	74
Medio	51,5	70,1	56,7	30,4	54,7
Basso	81,7	68,4	59,2	36,5	58,3
Media	81,7	68,5	59,2	36,5	58,4

Fonte: ISFOL (INDACO - Lavoratori)

Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, i livelli di partecipazione sono molto disomogenei fra i liberi professionisti (quasi il 60% di essi ha partecipato ad attività formative) e gli altri gruppi professionali (commercianti, artigiani, coadiuvanti, soci di cooperative e titolari di piccole e medie imprese), tra i quali la percentuale di formati rappresenta quasi la metà dei primi.

I professionisti rappresentano una realtà molto dinamica e attenta ai propri bisogni individuali di crescita; in questo gruppo, la partecipazione femminile è superiore di ben 20 punti percentuali rispetto a quella maschile.

Tabella 43. Occupati indipendenti che hanno partecipato ad attività di formazione continua sul totale degli occupati indipendenti, per posizione professionale, sesso, classe di età e livello di istruzione - anno 2008 (incidenza %)

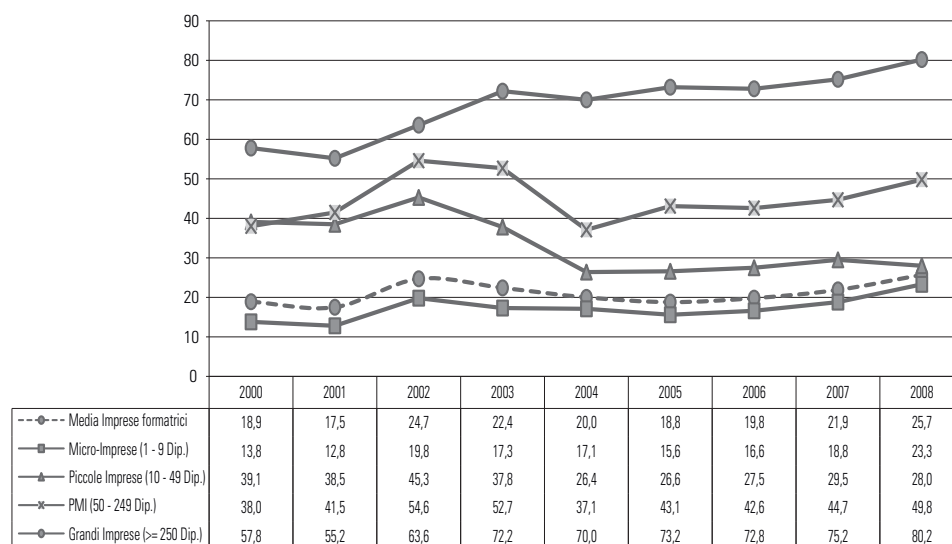
	Inquadramento professionale			Media
	Imprenditore	Professionista	Lavoratore in proprio	
<i>Sesso</i>				
Maschi	37,2	53,6	32,7	37,9
Femmine	33,3	73,2	23,5	32,3
<i>Età</i>				
Fino a 34 anni	42,6	67,4	39,4	45,2
35-44 anni	44,2	59,2	28,5	36,5
45-54 anni	33,7	55,2	26,7	31,8
55 anni e oltre	23,9	52,4	28,1	31,3
<i>Livello di istruzione</i>				
Alto	46,2	66,8	57,2	62,8
Medio	43,0	46,4	35,3	37,1
Basso	26,7	--	24,7	24,6
Media	36,4	59,0	30,3	36,3

Fonte: ISFOL (INDACO - Lavoratori)

Secondo l'indagine *Excelsior*, l'ammontare di unità produttive che hanno offerto formazione ai propri dipendenti mostra, seppur con valori ancora bassi, una sostanziale tenuta, con un lieve incremento di 3,8 punti percentuali nel 2008: un'impresa su quattro coinvolge quindi i propri dipendenti in corsi di formazione (Fig. 8).

Occorre tuttavia tener presente che non tutte le imprese coinvolgono la stessa quota di dipendenti: in media, sono appena un quarto (25,9%) i dipendenti a cui viene offerta dalle imprese un'opportunità di partecipare ai corsi di formazione, con un'elevata variabilità fra le grandi e le piccole imprese o operanti in diversi settori. Si tratta comunque del valore più alto registrato dal 2000 (Fig. 8).

Figura 8. Imprese (Unità locali provinciali) che hanno realizzato attività di formazione negli anni 2000-2008, per dimensione dell'organico aziendale (val. %)



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati UNIONCAMERE-Ministero del Lavoro (Sistema Informativo Excelsior)

La formazione continua dei lavoratori avviene prevalentemente sul posto di lavoro e in orario di lavoro. È quindi necessario leggere il fenomeno anche dal punto di vista delle imprese, concentrando l'attenzione sulla formazione aziendale delle imprese dei settori privati, prevalentemente realizzata su iniziativa e attraverso il finanziamento dell'impresa stessa e, in parte, attraverso il sostegno pubblico. Un'analisi del comportamento delle imprese in termini di formazione continua è fornita attraverso i dati dell'indagine *Excelsior*. Secondo tale fonte, possono essere considerate "formatrici" quelle imprese che erogano formazione per i propri dipendenti, direttamente o acquistandola sul mercato; non vengono quindi prese in considerazione, in questa sede, quelle imprese che coinvolgono i giovani della scuola o dell'università in periodi di *stage* o tirocini, anche dopo il conseguimento del titolo. La figura 8, che mostra l'andamento temporale dell'indicatore dell'incidenza formativa, mette in evidenza come nel nostro Paese sembrano delinearci almeno tre distinti approcci alla formazione in relazione ai segmenti dimensionali di impresa.

Ad oggi, il divario tra le grandi e le piccole imprese rimane consistente e appare ancora difficile da colmare. La tendenza piatta nella crescita media dell'incidenza delle imprese formatrici sul totale delle imprese nel periodo 2000/2008, evidenziata in figura 8, è stata chiaramente determinata dalla debole *performance* delle piccole e medie imprese, in particolare quelle che operano nei settori manifatturieri.

Per quanto riguarda le imprese di grande dimensione (quelle con più di 250 dipendenti), negli ultimi anni la formazione sembrerebbe avere finalmente assunto i caratteri di un'attività sistematica, sempre più legata alla pianificazione strategica per il rafforzamento della competitività: infatti dal 57,8% di imprese formatrici nel 2000 si passa all'80,2% nel 2008, seppure le grandi imprese in Italia rappresentano circa il 2% del totale, coinvolgendo però il 40% dei dipendenti.

All'estremo opposto troviamo le micro imprese che, con valori ancora molto bassi, presentano una variazione più contenuta e discontinua: dopo il calo registrato dal 2002 al 2005, si nota una leggera ripresa negli ultimi anni raggiungendo, finalmente, un valore superiore ai venti per cen-

to (23,3%) nell'ultimo anno, coinvolgendo però appena un lavoratore su sette. Ancora una volta, viene confermato come un lavoratore della grande impresa abbia maggiori probabilità di ricevere formazione rispetto ad un collega dipendente di una piccola impresa. Le due classi intermedie mostrano un andamento più discontinuo (Tab. 44).

Tabella 44. Imprese che, internamente o esternamente, hanno effettuato nel 2008 corsi di formazione per il personale, per classe dimensionale e settore di attività (incidenza %)

Settore di attività	Classe dimensionale (numero dipendenti)					Totale
	1-9	10-49	50-249	250-499	500 e oltre	
INDUSTRIA	22,1	25,4	47,8	71,3	85,4	24,3
- <i>Industria in senso stretto</i>	15,8	21,9	48,0	72,0	86,5	20,1
Estrazione di minerali	19,1	23,1	51,5	30,0	100,0	24,4
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	16,7	21,0	51,8	77,3	84,3	18,7
Industrie tessili, dell'abbigliamento e calzature	7,7	11,0	27,0	59,4	61,9	10,5
Industrie del legno e del mobile	13,1	17,6	38,4	69,3	73,9	14,8
Industrie della carta, della stampa ed editoria	12,6	17,9	46,0	66,3	87,3	17,4
Industrie chimiche	25,3	32,5	58,9	79,7	92,9	40,7
Industrie della gomma e delle materie plastiche	19,4	26,8	58,0	87,8	81,0	26,4
Industrie dei minerali non metalliferi	13,9	20,2	40,8	46,5	88,0	18,8
Industrie dei metalli	16,3	23,7	48,3	75,2	79,3	19,9
Industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto	20,7	27,4	55,1	82,3	90,7	27,2
Industrie elettriche, elettroniche, ottiche e medicali	27,7	32,2	58,6	71,2	95,9	32,3
Ind. beni per la casa, tempo libero e altre manifatturiere	9,7	13,7	30,7	44,8	100,0	11,2
Produzione e distribuzione di energia, gas e acqua	32,5	46,4	65,9	86,9	98,3	57,3
- <i>Costruzioni</i>	29,1	35,8	46,9	63,7	78,1	30,1
SERVIZI	23,9	30,7	51,2	73,2	84,8	26,5
Commercio al dettaglio	19,5	25,3	41,8	74,2	81,9	21,9
Commercio e riparazione di autoveicoli e motocicli	32,1	45,1	61,1	91,9	96,2	34,0
Commercio all'ingrosso	17,9	26,3	53,7	79,7	82,4	21,0
Alberghi, ristoranti e servizi turistici	14,6	18,9	37,1	61,6	71,0	15,6
Trasporti e attività postali	17,5	23,4	40,9	65,8	85,7	22,2
Informatica e telecomunicazioni	34,9	42,4	58,2	92,1	96,4	38,6
Servizi avanzati alle imprese	27,8	35,6	60,5	83,6	82,1	32,0
Credito, assicurazioni e servizi finanziari	61,0	63,0	65,1	92,4	97,3	66,6
Servizi operativi alle imprese e alle persone	16,9	27,1	49,0	47,5	64,0	20,8
Istruzione e servizi formativi privati	31,3	37,5	41,7	28,9	49,1	33,6
Sanità e servizi sanitari privati	43,9	50,5	62,4	81,4	84,9	48,9
Altri servizi alle persone	35,7	34,4	56,6	57,6	76,4	36,2
Studi professionali	24,8	28,1	50,0	-	-	24,8
Totale	23,3	28,0	49,8	72,6	85,0	25,7

Il segno (-) indica assenza di imprese.

Fonte: UNIONCAMERE - Ministero del Lavoro (Sistema Informativo Excelsior), 2009

Le differenze nell'offerta formativa, delle imprese verso i propri dipendenti, relativamente al settore di attività economica e all'area geografica, sono più ridotte. In particolare, in relazione al settore, le maggiori variazioni sono probabilmente legate agli andamenti della produzione e alle innovazioni introdotte.

Le aziende con una maggiore propensione formativa operano nei settori dei servizi, con circa il 39% delle imprese formatrici nel settore dell'informatica e delle telecomunicazioni, il 49% nei servizi sanitari privati, e circa il 67% nel credito, assicurazioni e servizi finanziari.

Valori più elevati si evidenziano principalmente nelle imprese localizzate nelle regioni del Nord-Est (28,2%) e, a seguire, del Nord-Ovest (26,6%). I settori invece a minore offerta formativa sono quelli del manifatturiero, con valori particolarmente bassi nel tessile (10,5%) e nell'industria dei beni per la casa, tempo libero e altre manifatture (11,2%). (Tabb. 44-45)

Le variazioni territoriali nella distribuzione delle opportunità di formazione continua sono, di norma, poco significative, soprattutto quando gli interventi formativi sono organizzati dalle aziende. A livello territoriale sia il Centro che, in maniera più marcata, il Mezzogiorno presentano valori sotto la media nazionale, ma con solo due punti percentuali di differenza. In particolare, è fra le imprese di media dimensione situate nelle regioni meridionali che si evidenzia il maggior divario rispetto alla rispettiva media mentre è nel Nord-Est che si registrano le più alte incidenze di imprese formatrici sia fra le micro che fra le piccole imprese (Tab. 45).

Tabella 45. Imprese che, internamente o esternamente, hanno effettuato nel 2008 corsi di formazione per il personale, per classe dimensionale e ripartizione geografica (incidenza %)

Area geografica	Classe dimensionale (numero dipendenti)					Totale
	1-9	10-49	50-249	250-499	500 e oltre	
Nord-Ovest	23,8	28,7	51,7	74,7	86,1	26,6
Nord-Est	25,2	30,8	51,6	75,9	86,2	28,2
Centro	22,5	25,7	49,5	71,2	84,2	24,6
Sud e Isole	21,8	25,8	43,6	66,7	83,0	23,5
Totale	23,3	28,0	49,8	72,6	85,0	25,7

Fonte: UNIONCAMERE - Ministero del Lavoro (Sistema Informativo Excelsior), 2009

La formazione continua dei manager nelle imprese private

Su di un totale di oltre 11 milioni di lavoratori dipendenti del settore privato, i dirigenti e i quadri intermedi sono stimati rispettivamente in 189.000 (1,7%) e 568.000 unità (5,2%)⁶⁴. Come già rilevato in annualità precedenti⁶⁵, si tratta complessivamente di una categoria che ricorre più di altre alla formazione per adattare / innovare le proprie competenze ai rapidi mutamenti in corso.

I dati della recente indagine INDACO testimoniano che, se nel corso del 2008, il 39,5% della popolazione dei lavoratori dipendenti del settore privato ha partecipato ad almeno un'attività di formazione, dirigenti e quadri raggiungono valori percentuali quasi doppi, pari rispettivamente al 77,2% e 76,3%. I valori, nella comparazione con le altre posizioni professionali, sono ancora più evidenti se si considera la "partecipazione a due o più iniziative".

Tabella 46. Dipendenti del settore privato: partecipazione ad attività di formazione per posizione professionale (composizione % per attività svolte)

Posizione Professionale	Nel corso del 2008 (da gennaio a dicembre) ha partecipato ad attività formative			Totale
	no, mai	si, una volta	si, due o più volte	
Dirigente	22,8	16,9	60,3	100,0
Quadro intermedio	23,8	20,1	56,2	100,0
Impiegato	53,6	14,7	31,6	100,0
Operaio	70,4	13,1	16,6	100,0
Altri	53,6	28,4	17,9	100,0
Totale	60,5	14,8	24,7	100,0

Fonte: ISFOL (INDACO Lavoratori), 2008

Se, pressoché da sempre, è possibile considerare le figure manageriali come destinatari "forti" della formazione - in grado non solo di beneficiare della formazione in modo "passivo", ma anche di sapersi porre come "attori" nei confronti del mercato della formazione, capaci di interpretare e scegliere l'offerta in base alla lettura delle proprie necessità - non si dispone al momento di dati certi sul relativo impatto generato dalla crisi economica ed occupazionale. Sono ragionevoli alcune ipotesi secondo le quali il numero di dirigenti sta subendo una flessione e l'investimento in formazione per dirigenti e quadri è - come per le altre figure professionali - in decremento.

Secondo recenti indagini a carattere qualitativo⁶⁶, emerge comunque un generale approccio delle imprese alla «massima efficienza della spesa in formazione manageriale»: cioè di una contrazione della durata dei programmi, la riduzione della residenzialità dei corsi, un maggior ricorso alla docenza interna (soprattutto attraverso forme *blended*, con il supporto di *expertise* formative esterne), un maggior utilizzo di tutte le fonti di finanziamento con particolare riferimento ai Fondi paritetici interprofessionali.

⁶⁴ Elaborazione da ISTAT, *Rilevazione sulle forze di lavoro 2007*.

⁶⁵ *Atteggiamenti e comportamenti dei quadri intermedi nei confronti della formazione continua*, in Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, *Rapporto 2006 sulla formazione continua*, "FOP" 7 (2007), n. 2-3, par. 1.5.3; *La formazione continua dei quadri intermedi*, in Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Rapporto 2007 sulla formazione continua*, "FOP", 8 (2008), n. 1-2, par. 5.4.; *I quadri del settore Commercio e Servizi e gli atteggiamenti nei confronti della formazione continua*, in ISFOL, *Rapporto ISFOL 2008*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2008; *Il sostegno del Fondo sociale europeo alla formazione delle figure manageriali nelle Regioni obiettivo Convergenza*, in Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Rapporto 2008 sulla formazione continua*, "FOP" 9 (2009), n. 1-2-3, par. 8.2.

⁶⁶ ASFOR: «i comportamenti delle imprese, pur a fronte di un calo generalizzato negli investimenti in formazione manageriale, sono differenziati in funzione delle previsioni di andamento, delle dimensioni aziendali, della complessità organizzativa. I budget destinati alla formazione, nel campione di imprese, sono stati ridotti in quote variabili dal 30% al 70%, ma per un quarto di esse - che mostrano un andamento anticiclico e che stanno avviando programmi di sviluppo organizzativo - si assiste ad un mantenimento o ad un aumento del budget».

2.2.3 L'offerta di formazione finanziata

I Fondi paritetici interprofessionali

Il 2009 si è aperto con una novità di assoluto rilievo: dal 1 gennaio, infatti, anche ai lavoratori dipendenti delle aziende pubbliche e di quelle esercenti pubblici servizi è stato esteso l'obbligo assicurativo contro la disoccupazione involontaria pur essendo garantita loro la stabilità di impiego. Ciò comporta che anche queste imprese potranno aderire ad un Fondo paritetico di loro gradimento. Si tratta di un bacino di lavoratori numericamente ingente e di aziende di primaria importanza (si pensi a Trenitalia, a Poste Italiane, alle aziende locali di trasporto e servizi). Restano esclusi da questa estensione i dipendenti delle pubbliche amministrazioni dello Stato. Il sistema dei Fondi si è ulteriormente articolato e differenziato con la creazione di FORMAZIENDA (espressione delle organizzazioni autonome CONFSAL e Sistema Commercio e Impresa) e del Fondo formazione servizi pubblici (promosso da CONF SERVIZI, CGIL, CISL e UIL).

Le adesioni ai Fondi paritetici evidenziano un aumento maggiore di quello registrato lo scorso anno, sia in termini di imprese (8,1%), sia in termini di lavoratori (9,3%) e presentano caratteristiche interessanti (Tab. 47).

Tabella 47. Adesioni ai Fondi paritetici interprofessionali e lavoratori delle imprese aderenti* - anno 2009 (v.a. e var. % sul 2008)

	Adesioni	Incremento %	Lavoratori	Incremento %
Fon.Ar.Com	31.609	42,2	165.330	47,0
Fon.Coop	13.475	15,3	487.489	14,7
Fon.Ter	48.257	2,3	412.092	11,0
Fond.E.R.	8.115	3,4	93.993	-7,1
Fondazienda	2.046	46,7	9.120	51,3
Fondimpresa	57.320	15,4	2.823.395	13,0
For.Agri	1.800	25,1	12.461	19,4
Fondo Artigianato Formazione	172.297	2,0	685.197	2,5
Fondo Banche Assicurazioni	899	-	405.422	-
Fondo Formazione PMI	40.483	5,4	454.905	2,7
Fondo Professioni	34.259	8,4	131.092	4,2
FormAzienda	2.073	-	12.204	-
For.Te	95.560	-	1.037.494	-
<i>Totale Fondi ordinari</i>	<i>508.193</i>	<i>8,1</i>	<i>6.730.194</i>	<i>9,3</i>
Fondir	3.513	5,4	25.636	2,5
Fondirigenti	11.836	6,9	69.085	5,2
Fondo dirigenti PMI	540	0,4	1.566	-3,8
<i>Totale Fondi dirigenti</i>	<i>15.889</i>	<i>6,4</i>	<i>96.287</i>	<i>4,3</i>
Totale	524.082	8,1	6.730.194	9,3

* Al netto delle cessazioni e delle revoche.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MLSPS/INPS

In primo luogo il contributo all'aumento delle adesioni sembra provenire soprattutto da imprese di piccola o piccolissima dimensione (ciò è apprezzabile osservando i casi in cui l'incremento

percentuale delle adesioni è più alto, uguale o molto vicino all'incremento dei lavoratori, e ciò accade per diversi Fondi). Inoltre, il Sud e le Isole danno un contributo decisivo (circa 180 mila lavoratori in più su un aumento globale di circa 430 mila). Il peso percentuale del Sud, per la prima volta in cinque anni aumenta a scapito del Nord e del Centro: nel 2008 il peso del Nord nel suo complesso era pari al 66,2% in termini di adesioni e al 69% in termini di lavoratori, a fronte di un peso del Sud pari rispettivamente al 19,1% e al 13,3%; nel 2009, invece, il Nord assorbe il 63,4% delle adesioni e il 66,6% dei lavoratori, il Sud cresce fino al 21,9% nelle adesioni e al 14,7% per i lavoratori (Tab. 48).

Si tratta di un segnale senz'altro importante sia perché testimonia un lavoro di promozione e sensibilizzazione più deciso e localizzato da parte dei Fondi e ancor più perché riguarda in prevalenza le piccole e piccolissime imprese.

Tabella 48. Distribuzione regionale delle adesioni e dei lavoratori delle imprese aderenti, esclusi i Fondi per dirigenti* - anno 2009 (v.a. e ripartizione %)

Regione	Adesioni	%	Lavoratori	%
Piemonte	38.197	7,5	595.287	8,8
Valle d'Aosta	1.394	0,3	14.292	0,2
Liguria	9.564	1,9	115.577	1,7
Lombardia	105.081	20,7	1.841.457	27,4
Nord-Ovest	154.236	30,3	2.566.613	38,1
Trentino-Alto Adige	18.879	3,7	155.127	2,3
Veneto	68.841	13,5	784.085	11,7
Friuli Venezia Giulia	14.032	2,8	171.706	2,6
Emilia Romagna	66.388	13,1	806.167	12,0
Nord-Est	168.140	33,1	1.917.085	28,5
Toscana	34.080	6,7	387.936	5,8
Umbria	7.257	1,4	88.090	1,3
Marche	16.989	3,3	175.463	2,6
Lazio	16.047	3,2	605.212	9,0
Centro	74.373	14,6	1.256.701	18,7
Abruzzo	5.407	1,1	91.021	1,4
Molise	1.530	0,3	11.838	0,2
Basilicata	4.128	0,8	37.314	0,6
Calabria	8.344	1,6	65.823	1,0
Campania	24.810	4,9	263.825	3,9
Puglia	22.844	4,5	200.022	3,0
Sud	67.063	13,2	669.843	10,0
Sardegna	16.367	3,2	107.209	1,6
Sicilia	27.926	5,5	212.416	3,2
Isole	44.293	8,7	319.625	4,7
non attribuibili	88	-	327	-
Italia	508.193	100,0	6.730.194	100,0

* Al netto delle cessazioni e delle revoche.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MLSPS/INPS e ISTAT (ASIA 2006)

Anche l'osservazione della distribuzione dei lavoratori delle imprese aderenti per classi dimensionali (Tab. 49) conferma la crescita delle adesioni tra le piccolissime imprese avvenuta nel corso dell'ultimo anno: nel 2008 i lavoratori aderenti occupati in microimprese ammontavano al 16,6%, nel 2009 si è passati al 24,7%, con un incremento di 8 punti percentuali.

Tabella 49. Ripartizioni percentuali dei lavoratori delle imprese aderenti ai Fondi per classi dimensionali, esclusi i Fondi per dirigenti (al netto delle cessazioni e delle revoche) - maggio 2009

Fondo	Micro (1-9 dip.)	Piccole (10-49 dip.)	Medie (50-249 dip.)	Grandi (250 dip. e oltre)	Totale
Fon.Ar.Com	45,1	28,6	15,3	10,9	100,0
Fon.Coop	10,1	22,2	28,5	39,2	100,0
Fon.Ter	30,4	24,3	22,5	22,8	100,0
Fond.E.R.	27,9	43,1	21,0	8,0	100,0
Fondazienda	51,6	28,6	18,3	1,5	100,0
Fondimpresa	6,8	18,6	29,2	45,4	100,0
For.Agri	29,6	39,7	28,4	2,3	100,0
Fondo Artigianato Formazione	71,6	23,7	3,6	1,1	100,0
Fondo Banche Assicurazioni	0,2	1,5	8,7	89,5	100,0
Fondo Formazione PMI	25,7	43,7	25,1	5,5	100,0
Fondo Professioni	60,6	25,9	10,7	2,8	100,0
FormAzienda	41,1	37,6	18,3	3,0	100,0
For.Te	32,8	19,6	14,5	33,1	100,0
Totale	24,7	21,7	20,8	32,8	100,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MLSPS/INPS

Dal punto di vista operativo sono sensibilmente mutate le strategie di approccio nella gestione della domanda: dall'emanazione periodica dell'avviso pubblico per la raccolta delle proposte formative si passa con sempre maggiore frequenza alla pratica del 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 attingere seguendo formalità diverse (in genere più snelle) dalle procedure di valutazione tipiche dell'avviso. Ciò è dovuto alla maturazione di una maggiore esperienza operativa e all'ingresso sulla scena di Fondi dedicati quasi esclusivamente al finanziamento dei Piani formativi espressi da imprese di grande dimensione (come Fondo Banche e Assicurazioni), ma soprattutto al fatto che, mancando i requisiti della selettività e discrezionalità dell'agevolazione, al Conto aziendale non si applica la normativa sugli aiuti di Stato. Infine, con la prossima entrata in funzione del Fondo formazione servizi pubblici, rivolto ad imprese di media e grande dimensione, il ricorso al Conto non potrà che consolidarsi ulteriormente. Si può stimare che i Fondi paritetici abbiano ricevuto complessivamente (dalla partenza nel 2004, all'aprile 2009) circa 1.726 milioni di euro (dei quali, 203 dal Ministero del Lavoro a titolo di *start-up* e il restante dai contributi delle imprese trasferiti periodicamente ai Fondi dall'INPS). Di questi (sempre all'aprile 2009), circa 1.000 sono stati impegnati per il finanziamento di attività formative (tramite avvisi pubblici e Conto aziendale).

Nel quinquennio 2004/2008 i Fondi paritetici hanno finanziato circa 10.000 Piani formativi che hanno coinvolto 57 mila imprese e circa 1,1 milioni di lavoratori; raggiungendo quindi il 16% dell'utenza potenziale (che ammonta attualmente a 6,7 milioni di lavoratori).

In particolare nel 2008 si è registrato un sensibile incremento delle attività rispetto agli anni passati. La tipologia di Piano prevalente resta quella aziendale, anche in coerenza con la maggiore diffusione del Conto. Tuttavia, i piani settoriali e territoriali, che necessitano di un maggior impegno progettuale e organizzativo, hanno coinvolto oltre la metà delle imprese e 1/4 dei lavoratori. Rimane relativamente marginale il piano individuale, limitato essenzialmente ai Fondi paritetici specifici per i dirigenti.

Tabella 50. Ripartizioni percentuali dei lavoratori delle imprese aderenti ai Fondi per classi dimensionali, esclusi i Fondi per dirigenti* - anno 2009 (composizione % per dimensione aziendale)

Tipologia dei Piani	Piani	Progetti	Monte ore	Lavoratori	Imprese
Aziendali	2.313	18.656	6.433.118,00	222.654	7.286
Settoriali	479	5.809	1.656.604,00	50.194	8.764
Territoriali	307	4.408	1.155.270,50	31.750	4.295
Individuali	275	500	115.540,00	1.516	603
Non indicato	440	10.198	1.735.127,00	15.527	1.425
Totale	3.814	39.571	11.095.660	321.641	22.373

* Al netto delle cessazioni e delle revocche.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI (Sistema NEXUS)

Nel solo 2008 gli 11 Fondi considerati hanno erogato un contributo complessivo di circa 219 milioni di euro, che ha generato un contributo privato pari a circa 121 milioni (Tab. 51). L'effetto moltiplicatore è di buon livello: la spesa privata incide per il 36%, con quote significativamente più alte per i piani aziendali e individuali. Soprattutto per questi ultimi le imprese sono chiamate maggiormente a contribuire, trattandosi molto spesso di iniziative di formazione più costose, a catalogo e caratterizzate da metodologie individualizzate non tradizionali.

Tabella 51. Attività formative finanziate nel 2008 - Parametri finanziari per tipologia di piani* (v.a. e % del contributo imprese)

Tipologia dei Piani	Costo totale	Contributo Fondi	Contributo imprese	Quota % contr. Imprese
Aziendali	179.507.208,01	106.162.776,62	73.344.431,39	40,9
Settoriali	75.574.006,43	54.122.492,17	21.451.514,26	28,4
Territoriali	53.898.711,43	41.219.488,85	12.679.222,58	23,5
Individuali	4.795.496,82	2.793.813,39	2.001.683,43	41,7
Non indicato	58.313.547,78	38.609.210,65	19.704.337,13	33,8
Totale	339.866.796,29	218.718.685,86	121.148.110,43	35,6

* Dati provvisori relativi a 11 Fondi sui 14 che hanno finanziato Piani formativi.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati del Sistema permanente di monitoraggio delle attività finanziate dai FPI (Sistema NEXUS)

Gli strumenti nazionali di sostegno (legge 236/1993)

Nell'arco temporale 2004/2008 il Ministero del Lavoro ha ripartito tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano circa 464 milioni di euro, attraverso quattro decreti. Le amministrazioni regionali, a loro volta, hanno emanato i relativi avvisi pubblici per la raccolta delle proposte formative da finanziare, per un ammontare di circa 385 milioni (pari all'82,9% del totale). A questo importo vanno inoltre aggiunti ulteriori 100 milioni di euro, relativi ai residui di precedenti decreti di riparto. Complessivamente nel periodo considerato sono stati emanati Avvisi regionali per un importo totale pari a circa 483 milioni di euro. Di questi, circa 380 milioni (pari al 79% delle risorse messe a bando) sono stati utilizzati per finanziare Piani formativi concordati (aziendali, settoriali e territoriali), i restanti 103 hanno contribuito al finanziamento di Piani formativi a domanda individuale (attraverso lo strumento del *voucher*). La tabella seguente mostra una sintesi delle scelte regionali tra le due modalità di finanziamento. Al riguardo, si evidenzia una preferenza dello strumento del *voucher* individuale da parte delle regioni del Nord-Est (ed in particolare in Emilia Romana e in Veneto) e una scarsa diffusione dello stesso nelle regioni del Mezzogiorno.

Tabella 52. Risorse e beneficiari dei Piani formativi concordati e i Piani individuali finanziati attraverso la L. 236/1993 dal 2004 al 2008 (v.a. e composizione % per area geografica)

Area geografica	Piani formativi concordati				Piani formativi individuali			
	Risorse messe a bando (v.a.)	Risorse messe a bando %	Beneficiari (v.a.)	Beneficiari %	Risorse messe a bando (v.a.)	Risorse messe a bando %	Beneficiari (v.a.)	Beneficiari %
Nord-Ovest	139.525.065	36,8	472.130	65,0	28.533.800	27,6	24.064	26,2
Nord-Est	53.094.884	14,0	62.765	8,6	51.290.583	49,5	42.209	45,9
Centro	88.933.424	23,5	96.744	13,4	15.017.530	14,5	18.725	20,4
Sud e Isole	97.531.775	25,7	94.276	13,0	8.680.080	8,4	6.900	7,5
Italia	379.085.148	100,0	725.915	100,0	103.521.993	100,0	91.897	100,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali

Inoltre, in alcune Regioni del Centro-Nord accanto alle forme tradizionali si stanno diffondendo pratiche più complesse relative sia all'aggregazione della domanda, sia alle tecniche di finanziamento, sia alle metodologie formative. In quest'ottica rientra la diffusione dei cosiddetti Progetti Quadro (ad esempio in Lombardia, in Umbria, ecc.): progetti di grandi dimensioni che per loro natura si basano sulla costruzione di una rete di relazione vasta tra le Parti sociali finalizzata a coinvolgere all'interno di uno stesso piano imprese di territori e settori omogenei. In questi progetti, ma anche nelle attività di assistenza tecnica, è sempre più diffusa la presenza di azioni di accompagnamento con interventi a supporto dell'attività formativa quali: analisi dei fabbisogni, ricerca finalizzata, formazione formatori, monitoraggio e valutazione. Inoltre, nel periodo preso in considerazione, sono state approvate iniziative che interessano oltre le persone anche i sistemi, nell'ottica del loro rafforzamento e sviluppo, per il miglioramento complessivo delle attività. Negli ultimi anni la formazione continua finanziata con fondi pubblici (attraverso i *voucher*) ha messo in campo una serie di provvedimenti tali da rendere l'offerta formativa meno standardizzata e sempre più flessibile, nei tempi e nei contenuti attraverso l'adozione di cataloghi basati su fabbisogni specifici di carattere trasversale, specialistico o per l'alta formazione, sia a livello regionale, sia a livello interregionale. Inoltre, la pratica del *voucher* è stata tra-

sferita progressivamente dagli individui alle imprese con la diffusione dei *voucher* aziendali, anch'essi oggetto di accordi tra le Parti sociali e (per espressa disposizione del Ministero del Lavoro) riservati prioritariamente alle imprese con meno di 15 dipendenti. È infine interessante sottolineare che nel 2006-2007 alcune Regioni hanno introdotto i *voucher* di accompagnamento per soggetti disabili e la possibilità di finanziamento integrale per lavoratori in condizioni di svantaggio, con la previsione di una serie di servizi di supporto tali da garantire una frequenza proficua anche a persone in situazione di disabilità fisica.

Il numero stimato di beneficiari⁶⁷ coinvolti nelle attività formative è stato pari a circa 800 mila lavoratori, di cui 725 mila in azioni formative sviluppate nei piani concordati e oltre 90 mila in *voucher* formativi individuali. Più della metà dei lavoratori beneficiari dei corsi formativi appartiene alle regioni del Nord-Ovest mentre quasi la metà dei beneficiari di *voucher* formativi lavora nelle regioni del Nord-Est. L'analisi per decreto mette in evidenza come il numero di beneficiari dei piani formativi sia progressivamente aumentato nel corso degli anni (nonostante, le risorse dell'ultimo decreto di riparto non siano state ancora messe a bando da diverse amministrazioni). Dopo un ingente ritardo i *voucher* individuali progrediscono anche al Sud, con gli ultimi due decreti (D.D. MLPS 107/2006 e D.D. MLPS 40/2007).

Da un'osservazione dei rapporti regionali di monitoraggio emerge che in alcuni territori, diversamente da altri, la formazione continua finanziata con fondi nazionali è una prassi consolidata: in quattro regioni sono già stati erogati tutti i finanziamenti previsti dall'ultimo decreto ed in particolare in Lombardia, dato l'elevato numero di domande, è stato formato un numero di lavoratori maggiore di quello previsto in fase di approvazione, così come in Puglia il numero di imprese previsto dai piani formativi approvati è stato superato nella fase di attuazione. Tali dati evidenziano che in alcuni territori le imprese e i lavoratori siano già sufficientemente sensibili e attenti verso le opportunità offerte dalla L. 236/1993, utilizzando questi strumenti non come formazione occasionale o al bisogno ma con azioni strutturate e formalizzate con il coinvolgimento dei diversi attori del territorio.

In riferimento al 2009, i finanziamenti L. 236/1993 non hanno ancora prodotto novità significative in quanto l'ultimo decreto di riparto delle risorse risale al maggio 2007.

L'analisi delle scelte delle Regioni nell'impiego delle risorse degli ultimi due provvedimenti (Tab. 53) conferma la prevalenza del piano formativo concordato tra le Parti sociali rispetto al *voucher* individuale: come ormai da tradizione, il Veneto, il Piemonte e l'Emilia Romagna preferiscono destinare una quota ingente delle risorse alla formazione a domanda individuale. Permane il ritardo delle Regioni del Sud ancora impegnate nell'impiego delle risorse dei precedenti riparti.

⁶⁷ La stima dei beneficiari delle attività formative, per le Regioni che non hanno inviato i rapporti di monitoraggio, è stata realizzata attraverso il rapporto tra le risorse messe a bando a livello regionale, distinto per tipo di bando, e il costo medio per lavoratore.

Tabella 53. Scelte delle Regioni sull'impiego delle risorse della L. 236/1993 - aggiornamento al 31 luglio 2009 (ripartizione %)

Regioni e P. aut.	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%		75%	
Provincia di Bolzano				
Provincia di Trento	100%		100%	
Veneto	50%	50%		100%
Friuli Venezia Giulia	18%	82%	100%	
Liguria	80%	20%	80%	20%
Emilia Romagna	50%	50%	36%	12%
Toscana	50%	45%	52%	48%
Umbria	100%		100%	
Marche	83%			
Lazio	95%	5%	95%	
Abruzzo				
Molise				
Campania	67%	28%	85%	
Puglia	100%			
Basilicata	100%			
Calabria	100%			
Sicilia				
Sardegna	54%	41%	54%	41%

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali

Il contributo del FSE per l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori

A tre anni dalla fine della programmazione comunitaria FSE 2000-2006, è possibile fare un bilancio dell'intero settennio, grazie alla disponibilità dei dati di monitoraggio aggiornati al 31/12/2008⁶⁸. Si sottolinea comunque che l'implementazione dei programmi 2000-2006 ha continuato ben oltre il termine ufficiale e nel corso del 2007 e del 2008 i Ministeri, le Regioni e le Province sono state ancora impegnate a spendere le risorse residue.

Complessivamente in Italia tra il 2000 e il 2008 sono stati spesi 2.171 milioni di euro per la formazione dei lavoratori. Di questi il 74,4% ha riguardato la formazione continua dei lavoratori mentre la restante quota è stata spesa per l'attuazione di azioni di sistema relativi alla filiera in oggetto. Le Regioni del Centro-Nord (obiettivo 3) hanno speso 1.441 milioni di euro, mentre la quota a carico delle Regioni del Mezzogiorno (obiettivo 1) si è attestata sui 730 milioni di euro (Tab. 54).

⁶⁸ I dati presenti nel sistema Monitweb dell'IGRUE-RGS sono aggiornati al 31/12/2008.

Tabella 54. Spesa per la formazione continua per tipologia di azione e area geografica - anni 2000-2008 (v.a. in migliaia di euro)*

Tipologia di azione	Obiettivo 3	Obiettivo 1	Totale
Formazione per occupati	1.091.974	523.511	1.615.485
Formazione in azioni di sistema	349.621	206.534	556.155
Totale	1.441.595	730.046	2.171.641

* Gli importi sono considerati al netto di disimpegni e revoche.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MEF-IGRUE

Il costo medio ora/allievo della formazione continua è stato di circa 15 euro, valore questo, che si colloca al di sopra del dato medio della formazione pari a 8 euro⁶⁹.

Va evidenziato come nelle regioni del Centro-Nord la formazione per occupati ha riguardato in misura nettamente prevalentemente i lavoratori del settore privato (l'86,6% delle risorse erogate) rispetto a quelli della pubblica amministrazione (9,1%). I dati disponibili non consentono di fornire un dettaglio altrettanto preciso per le regioni del Mezzogiorno. In ogni caso, è possibile stimare che nelle regioni dell'obiettivo 1 la formazione rivolta ai dipendenti pubblici abbia assunto dimensioni decisamente maggiori: per la sola formazione finanziata nell'Asse 3, la percentuale di spesa per la formazione nella PA si aggira intorno al 35%. Inoltre, la spesa sostenuta per la formazione nelle azioni di sistema nel Mezzogiorno appare di un certo rilievo: 28,2% contro il 2,4% registrato dal Centro-Nord. Questo dato conferma una evidente coerenza con la strategia di costruzione di una maggiore capacità amministrativa e di governo da parte delle Regioni dell'obiettivo 1.

In termini di beneficiari, complessivamente tra il 2000 e il 2008 in Italia sono stati coinvolti in formazione oltre 1,7 milioni di occupati, circa 1,4 milioni nel Centro-Nord e 364.000 nel Mezzogiorno (Tab. 55).

Tabella 55. Beneficiari della formazione continua per tipologia di azione e area geografica - anni 2000-2008

Formazione continua	Obiettivo 3	Obiettivo 1	Italia
Formazione per occupati	1.215.421	200.896	1.416.317
Formazione in azioni di sistema	162.877	162.670	325.547
Totale	1.378.298	363.566	1.741.864

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MEF-IGRUE

Come si evince dalla tabella 56, nel Centro-Nord la quota di beneficiari occupati è decisamente predominante rispetto a quella dei beneficiari nelle azioni di sistema, mentre nel Mezzogiorno il coinvolgimento degli operatori della formazione e dei servizi per l'impiego presenta valori più importanti.

I dati disponibili sui beneficiari della formazione continua nell'intero periodo di programmazione, consentono di delineare in maniera più precisa il *target* effettivamente intercettato dal FSE,

⁶⁹ Il dato è stato calcolato solo sui dati riferiti ai Programmi operativi delle Regioni/Province autonome. Cfr. ISFOL, *Il monitoraggio dei costi delle attività formative (cofinanziate FSE, L. 236/93, L. 53/00, fondi paritetici interprofessionali)*, nota tecnica, 23 luglio 2009.

fermo restando che tali caratteristiche si riferiscono al complesso degli occupati che a vario titolo è stato coinvolto in attività formative.

Il dettaglio di genere mostra come vi sia una prevalenza, anche se non netta, di uomini coinvolti in formazione rispetto alle donne (54,2% rispetto al 45,8%), differenza che tende ad annullarsi qualora si osservino i dati relativi al solo Mezzogiorno.

Si tratta soprattutto di lavoratori con titoli di studio medio-alti: il 47,5% possiede un diploma di scuola superiore e il 19,9% ha conseguito una laurea. Tra coloro che non hanno un diploma di secondo grado prevalgono i possessori della licenza media (20,5%), seguiti da quelli che hanno conseguito il certificato di qualifica professionale (8,0%) (Tab. 56).

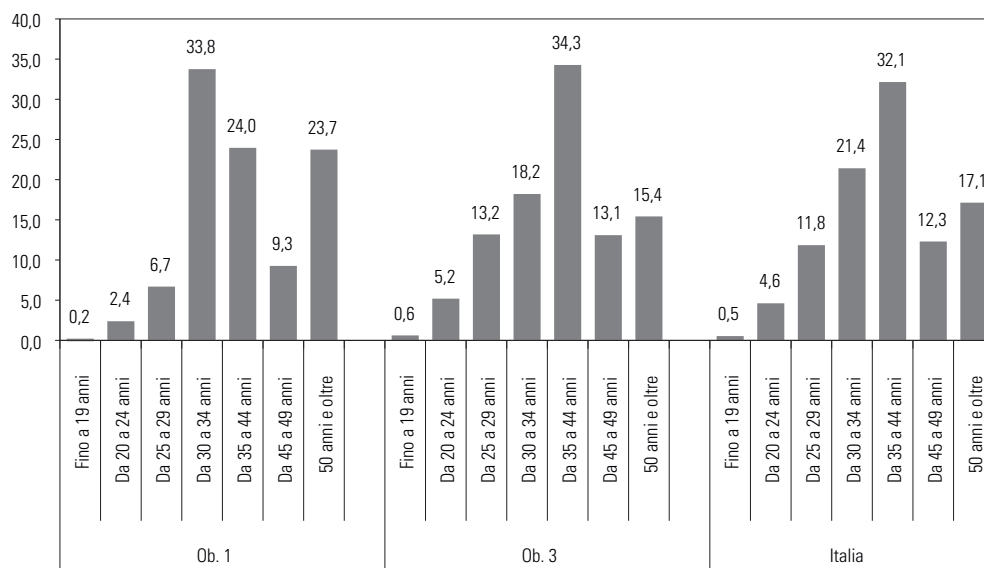
Tabella 56. Beneficiari della formazione continua per titolo di studio e area geografica - anni 2000-2008 (composizione % per titolo di studio)

Titolo di studio	Obiettivo 3	Obiettivo 1	Italia
Nessun titolo/Licenza elementare	2,2	3,1	2,4
Licenza media	20,0	22,3	20,5
Diploma di qualifica prof.le	9,1	3,6	8,0
Diploma di maturità	50,3	37,2	47,5
Qualifica post diploma	1,7	1,8	1,7
Titolo universitario	16,8	31,9	19,9
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MEF-IGRUE

Va evidenziato come il dettaglio territoriale fornisca elementi di particolare interesse: in primo luogo, il peso dei laureati è decisamente maggiore nel Mezzogiorno (31,9%), così come quello delle donne occupate che accedono alla formazione (50% rispetto al 44,7% nel Centro-Nord). Non solo, la formazione continua dei lavoratori ha riguardato nel Mezzogiorno una larga quota di dipendenti pubblici e di operatori della formazione professionale, tra i quali la componente femminile è decisamente più elevata. Anche in termini di età, gli *over 45* sono leggermente più numerosi al Sud.

In termini di classi di età, la concentrazione maggiore di lavoratori formati si osserva nella classe 35-44 anni. Tuttavia guardando al gruppo degli *over 45*, che rappresenta uno dei *target* prioritari in ambito europeo, la partecipazione alla formazione continua riguarda solo il 29,4% a fronte del 65,3% degli occupati con un'età compresa tra i 25 e i 44 anni (Fig. 9).

Figura 9. Beneficiari della formazione continua per classi di età e area geografica - anni 2000-2008 (val. %)

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MEF-IGRUE

2.2.4 La formazione nei Centri territoriali permanenti e nelle scuole

L'offerta formativa dei Centri territoriali permanenti (CTP) e degli istituti scolastici gestori di corsi serali presenta un *trend* in crescita relativamente al numero dei corsi complessivamente realizzati, ma soprattutto un costante e progressivo aumento degli iscritti a partire dall'anno scolastico 2002/2003 fino ad oggi. Gli iscritti si concentrano prevalentemente nella partecipazione ai corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale (corsi che, in rapporto al totale dei corsi realizzati, oscillano tra il 59% del 2007/2008 e il 72% degli anni scolastici 2001/2002 e 2002/2003 e che assorbono ancora oggi ben il 48% degli iscritti, pur se il dato è in lenta ma costante decrescita rispetto alle percentuali delle precedenti annualità).

Le istituzioni scolastiche, censite dall'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (532 CTP, 894 istituti serali, 248 scuole carcerarie), hanno erogato complessivamente 20.457 corsi, di cui 4.213 relativi al primo ciclo di istruzione, suddivisi in 2.102 corsi di alfabetizzazione culturale di scuola primaria con valutazione finale (ex licenza elementare) e 2.111 corsi di scuola secondaria di I grado con esame di stato (ex licenza media); 4.152 corsi a favore di cittadini stranieri per l'integrazione linguistica e sociale, 12.092 corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale (Tab. 57).

Sono stati inoltre realizzati corsi serali finalizzati al conseguimento del diploma di istruzione superiore e/o di qualifica, che però nei monitoraggi non sono stati censiti, ma rilevati soltanto con riferimento all'utenza. Qualche indicazione in merito si evince dal monitoraggio nazionale relativo all'a.s. 2006/2007 secondo cui questa tipologia di intervento risulta essere stata attivata da più del 20% del totale dei CTP sul territorio nazionale e si è trattato spesso di progetti organizzati in collaborazione con istituti di istruzione secondaria di II grado gestori di corsi serali e/o progetti speciali, ad esempio il progetto *Polis* del Piemonte.

Tabella 57. Corsi realizzati negli a.s. 2004/2005, 2005/2006, 2006/2007, 2007/2008 per tipologia di intervento erogati dai CTP e istituti di istruzione secondaria di II grado gestori di corsi serali, (v.a. e composizione %)

Tipologia di intervento	2004/2005		2005/2006		2006/2007		2007/2008	
	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %
Corsi del primo ciclo d'istruzione (CPC)	2.894	14,5	2.790	13,4	3.400	18,0	4.213	20,6
Corsi per stranieri (CILS)	3.484	17,5	4.070	19,6	3.172	17,0	4.152	20,3
Corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale (CBM)	13.533	68,0	13.901	67,0	12.024	65,0	12.092	59,1
Totale*	19.911	100,0	20.761	100,0	18.596	100,0	20.457	100,0

* Non sono stati censiti nei monitoraggi i corsi serali finalizzati al conseguimento del diploma di istruzione superiore e/o di qualifica erogati dai CTP spesso in collaborazione con gli istituti di istruzione secondaria di II grado, rilevati, invece, in merito all'utenza (vedi tabb. 58-59-60).

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR (Monitoraggio nazionale EDA), Agenzia per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (ex INDIRE)

Focalizzando l'attenzione sull'utenza, le tabelle 58 e 59 forniscono il quadro degli iscritti per sedi di erogazione e per tipologie di intervento. Come già ricordato, è costante l'incremento degli iscritti ai corsi di educazione degli adulti, che sono passati da 423.337 nell'anno scolastico 2004/2005 a 482.570 nell'anno scolastico 2007/2008.

I reali frequentanti sono poi stati 385.863, di cui 64.221 nei corsi del primo ciclo di istruzione, 67.102 nei corsi a favore dei cittadini stranieri per l'integrazione linguistica e sociale, 69.246 individui nei percorsi di studio finalizzati al conseguimento del diploma di istruzione secondaria superiore e/o di qualifica, con un picco massimo dei frequentanti nei corsi brevi modulari, di alfabetizzazione funzionale, in cui si registrano 185.294 presenze.

La tabella 60 riporta l'affluenza dei frequentanti per provenienza, italiana o straniera. I cittadini stranieri che frequentano corsi di formazione per adulti provengono da ogni parte del mondo, ma il paese maggiormente rappresentato è il Marocco, seguito dalla Romania, dalla Cina, dal Bangladesh e dall'Albania.

Tabella 58. Iscritti ai corsi realizzati negli a.s. 2004/2005, 2005/2006, 2006/2007 e 2007/2008 per sede di erogazione

Tipologia di intervento	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008
	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.
Centri Territoriali Permanenti	355.003	351.191	384.016	402.288
Istituti di Istruzione secondaria di II grado gestori di corsi serali	68.334	74.009	83.043	80.282
Totale	423.337	425.290	467.059	482.570

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR (Monitoraggio nazionale EDA), Agenzia per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (ex INDIRE)

Tabella 59. Iscritti ai corsi realizzati negli a.s. 2004/2005, 2005/2006, 2006/2007 e 2007/2008 per tipologia di intervento, v.a. e val. %

Tipologia di intervento	2004/2005		2005/2006		2006/2007		2007/2008	
	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %	v.a.	val. %
Corsi del primo ciclo d'istruzione (CPC)	59.863	14,1	58.769	13,8	78.286	16,8	85.841	18,0
Corsi a favore di cittadini stranieri per l'integrazione linguistica e sociale (CILS)	66.143	15,6	69.643	16,4	61.605	13,2	79.776	17,0
Corsi brevi modulari, di alfabetizzazione funzionale (CBM)	228.895	54,1	222.580	52,3	240.546	51,5	232.802	48,0
Percorsi di studio finalizzati al conseguimento del diploma di istruzione superiore e/o qualifica (PDIS/DQ)	68.436	16,2	74.298	17,5	86.622	18,5	84.151	17,0
Totale	423.337	100,0	425.290	100,0	467.059	100,0	482.570	100,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR (Monitoraggio Nazionale EDA), Agenzia per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (ex INDIRE)

Tabella 60. Frequentanti per provenienza a.s. 2007/2008

Tipologie di corso	Frequentanti	di cui	
		Italiani	Stranieri
Corsi del primo ciclo di istruzione (CA+CSI)	64.221	17.711	46.510
Corsi a favore dei cittadini stranieri per l'Integrazione Linguistica e Sociale (CILS)	67.102	1.509	65.573
Corsi brevi modulari, di alfabetizzazione funzionale (CBM)	185.294	166.316	18.978
Corsi serali finalizzati al conseguimento del diploma di istruzione superiore e/o di qualifica (CSII) - inclusi quelli erogati dai CTP	69.246	60.002	9.244
<i>di cui erogati dai CTP</i>	<i>5.090</i>	<i>4.106</i>	<i>984</i>
Totale	385.863	245.538	140.305

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MIUR (Monitoraggio Nazionale EdA) Agenzia per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (ex INDIRE)

La fascia d'età dei frequentanti compresa tra i 16 e i 34 anni è percentualmente la maggiore rispetto alle altre, considerando complessivamente tutte le tipologie corsuali.

Quanto alle differenze di genere nella partecipazione ai corsi per adulti si riscontra la medesima tendenza degli a.s. scorsi, ovvero si rileva per ciascuna tipologia di intervento una considerevole affluenza di giovani uomini (16-34enni), che va progressivamente a decrescere con l'avanzare dell'età, al contrario delle donne che frequentano meno in giovane età e progressivamente incrementano la loro partecipazione, soprattutto nella fascia 35-54 anni. Il 48% dei frequentanti risulta occupato, il 26% non occupato, il 20% disoccupato, il 6% è costituito da pensionati.

In seguito alla partecipazione alle attività di formazione degli adulti nell'a.s. 2007/2008 sono stati rilasciati 16.995 titoli di studio al termine dei corsi di scuola secondaria di I grado con esame di stato; 14.981 diplomi di istruzione superiore; 5.812 diplomi di qualifica.

I Centri territoriali permanenti e i corsi serali per il conseguimento di titoli di studio, attualmente in funzione, saranno ricondotti ai Centri per l'istruzione degli adulti (una tipologia di istituzione scolastica autonoma, articolata in reti territoriali di servizio, di norma su base provinciale), che realizzeranno a partire dall'a.s. 2010/2011 un'offerta formativa finalizzata al conseguimento del titolo di studio e di certificazioni riferiti al primo ciclo e al secondo ciclo di istruzione in relazione ai percorsi degli istituti tecnici, degli istituti professionali e dei licei artistici.

2.3 Le caratteristiche della formazione professionale nei sistemi regionali

2.3.1 L'offerta e la partecipazione: un quadro complessivo

A livello nazionale, sulla base della rilevazione sulle attività formative⁷⁰ realizzate dalle Regioni ed effettuata annualmente dall'ISFOL, si evidenzia un grado di partecipazione alle attività di formazione piuttosto consistente; nell'anno formativo 2007/2008 risultano essere stati realizzati 53.111 corsi, che hanno coinvolto 1.013.860 di allievi.

La distribuzione delle attività corsuali per tipologia di utenza (Tab. 61) evidenzia un numero elevato di interventi realizzati in favore degli adulti occupati e degli apprendisti, pari rispettivamente a 19.245 ed a 12.300; si deve, tuttavia, tener presente che per questa ultima tipologia si tratta più frequentemente di percorsi formativi individuali. Significativa è la quota di attività dedicata alla formazione iniziale dove si contano più di 7.600 corsi realizzati, comprensivi di percorsi triennali e di percorsi brevi modulari per la prima qualificazione. È il più alto numero di corsi realizzati in questa tipologia formativa dall'avvio della sperimentazione dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale. La formazione post secondaria, che raccoglie i corsi per qualificati, diplomati, laureati e gli IFTS, fa registrare un valore pari a 4.622 corsi, mentre la formazione destinata ai disoccupati annovera un quantitativo di corsi di quasi 4.200 unità.

I dati, per ripartizione geografica, restituiscono una distribuzione direttamente proporzionale all'ampiezza del territorio di riferimento; nelle aree del Nord Italia si concentra il 55% dei corsi realizzati a livello nazionale, al Centro il 15% e al Sud e Isole confluiscie il 30% dell'offerta.

Per quanto riguarda i dati sulle attività formative per l'anno 2007/2008 emerge, nel complesso, una lieve diminuzione del volume dell'offerta corsuale rispetto ai valori registrati negli ultimi anni di rilevazione (Tab. 62), anche se sostanzialmente il dato rimane in linea con la serie storica di riferimento. Da sottolineare la diminuzione del numero di corsi della formazione post-secondaria, probabilmente attribuibile ad un decremento dei corsi IFTS; la maggioranza delle amministrazioni regionali ha, infatti, ridotto la programmazione di questa tipologia formativa, in conseguenza dei mutamenti in atto nelle politiche formative in materia⁷¹.

Una particolarità da sottolineare è quella relativa ai corsi per disoccupati che è in continuo aumento; si è passati dai 2.000 corsi realizzati nell'anno formativo 2002/2003 agli attuali 4.173 corsi.

Passando a considerare gli allievi coinvolti dalle attività formative (Tab. 63), ai già menzionati 1.013.860 vanno aggiunte circa 51.800 unità che hanno usufruito della formazione attraverso tipologie di finanziamento individuali (*voucher*, dote formativa ecc.). Dall'esame dei dati raccolti, raggruppati per tipologia di utenza, si rileva una elevata presenza di allievi nelle attività formative destinate ad "adulti occupati", più di 420.000 iscritti, a seguire gli apprendisti con 160.118 iscritti e la formazione iniziale cui partecipano quasi 139.000 allievi.

I dati per ripartizione geografica confermano la consueta distribuzione, con un numero molto elevato di allievi iscritti nelle regioni del Nord, dove entrano in formazione quasi 706.800 allievi; tale valore assume particolare rilievo se rapportato ai circa 143.000 coinvolti nel centro e ai quasi 164.200 iscritti nel Sud Italia. Le regioni che presentano la maggiore partecipazione sono l'Emilia Romagna e la Lombardia, dove si registrano rispettivamente 260.997 e 104.970 iscritti.

Lo strumento del finanziamento individuale del percorso formativo, sembra essere più diffuso che in passato, da un lato perché presenta indubbi vantaggi per l'amministrazione regionale sul piano della gestione e dall'altro, perché risponde alle attuali linee guida europee, che vedono nel-

⁷⁰ La rilevazione è prevista ai sensi della L. 845/1978 e rileva le attività finanziate con fondi pubblici, ivi compreso il Fondo sociale europeo.

⁷¹ Tematica già approfondita nel presente *Rapporto*.

la centralità dell'individuo e quindi delle sue scelte, un punto nodale del cambiamento di prospettiva nell'ambito dell'apprendimento permanente.

Esaminando la serie storica relativa alle iscrizioni (Tab. 64) si può notare come il numero di allievi registrato in quest'ultimo anno di rilevazione, sia aumentato rispetto al valore rilevato l'anno scorso e comunque sia superiore a tutti i valori registrati dall'anno formativo 2002/2003, superando la soglia del milione di iscritti.

Dalla distribuzione degli iscritti nelle diverse tipologie di offerta, negli anni presi in considerazione, risulta una ripartizione pressoché stabile nel tempo, mentre è in aumento la quota di iscritti ai corsi per disoccupati e ai corsi per apprendisti.

Aggregando i dati secondo il criterio dei settori professionali (Tab. 65) nei quali si può collocare l'offerta corsuale, si desume come, nel complesso, quelli più rilevanti numericamente risultino essere i settori *Servizi socio educativi*, *Lavori d'ufficio* e *Informatica*, con quote quasi di pari entità.

A livello nazionale, rapportando il totale degli iscritti all'intera forza lavoro, si evidenzia come la percentuale di persone coinvolte in attività formative sia pari al 4,2%, valore sostanzialmente simile a quello registrato nell'anno precedente.

Più in dettaglio, analizzando i dati della formazione realizzata dalle Regioni e dalle Province autonome, tenendo conto delle tipologie di offerta, si osserva che la formazione iniziale, comprensiva del post secondario, raggiunge il 43% dei giovani tra i 15 ed i 24 anni in cerca di occupazione. Per quanto riguarda gli adulti occupati di età superiore ai 25 anni, escludendo da tale analisi i beneficiari dei corsi realizzati nell'ambito dell'offerta dei Fondi interprofessionali, viene raggiunto solo il 2% dell'utenza potenziale; infine, gli iscritti ai corsi di formazione per disoccupati di età superiore ai 25 anni rappresentano il 10% del potenziale bacino di riferimento.

Tabella 61. Corsi per tipologia e regione - anno formativo 2007/2008

Regioni	Formazione iniziale (a)	Formazione post secondaria e IFTS (b)	Disoccupati	Apprendisti	Occupati	Sogg. a rischio di esclusione	Altri	Totale
Piemonte	1.109	325	319	2.795	5.030	636	11	10.225
Valle d'Aosta	25	7	7	210	42	4	-	295
Lombardia	1.394	160	292	3.209	333	57	-	5.445
P. aut. Trento	205	35	-	-	75	33	75	423
P. aut. Bolzano	208	66	7	116	1.154	23	35	1.609
Veneto	860	754	177	434	156	69	200	2.650
Friuli-Venezia Giulia	431	112	385	-	2.009	317	616	3.870
Liguria	197	60	125	268	711	16	148	1.525
Emilia Romagna	548	460	426	-	1.631	30	42	3.137
Toscana	428	264	82	48	2.630	270	858	4.580
Umbria	68	253	48	65	23	338	32	827
Marche	18	35	31	159	208	53	365	869
Lazio	777	205	407	30	350	223	13	2.005
Abruzzo	69	177	1	1.309	92	21	123	1.792
Molise	15	-	-	-	-	-	-	15
Campania	41	36	18	-	28	18	-	141
Puglia	184	1.307	633	3.597	2.337	181	-	8.239
Basilicata	2	9	122	41	94	1	62	331
Calabria (c)	-	-	-	-	-	-	-	-
Sicilia	1.030	317	1.075	-	1.894	211	34	4.561
Sardegna	41	40	18	16	448	9	-	572
Nord-Ovest	2.725	552	743	6.482	6.116	713	159	17.490
Nord-Est	2.252	1.427	995	550	5.025	472	968	11.689
Centro	1.291	757	568	302	3.211	884	1.268	8.281
Sud	311	1.529	774	4.947	2.551	221	185	10.518
Isole	1.071	357	1.093	16	2.342	220	34	5.133
Totale	7.650	4.622	4.173	12.297	19.245	2.510	2.614	53.111

(a) Formazione rivolta ai giovani finalizzata al conseguimento di una prima qualifica.

(b) Formazione rivolta ai qualificati di I livello, diplomati e laureati. Comprende il raccordo formazione - istruzione.

(c) Dati non disponibili.

La tabella non comprende i percorsi finanziati attraverso voucher.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali

Tabella 62. Corsi di formazione professionale regionale per tipologia - anni vari

	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008
Formazione iniziale	7.042	5.261	5.868	5.167	7.217	7.650
Formazione post secondaria e IFTS	8.066	8.607	9.532	5.456	7.953	4.622
Disoccupati	2.017	2.483	3.823	3.916	2.885	4.173
Apprendisti	23.865	19.136	23.325	17.390	12.729	12.297
Occupati	26.256	19.247	27.023	18.639	20.506	19.245
Sogg. a rischio di esclusione	4.101	4.424	5.643	3.168	2.980	2.510
Altri	942	491	490	1.795	2.707	2.614
Totale	72.289	59.649	75.704	55.531	56.977	53.111

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali

Tabella 63. Allievi per tipologia e regione - anno formativo 2007/2008

Regioni	Formazione iniziale (a)	Formazione post secondaria e IFTS (b)	Disoccupati	Apprendisti	Occupati	Sogg. a rischio di esclusione	Altri	Totale	Voucher
Piemonte	19.584	1.566	3.255	24.201	43.201	3.620	159	95.586	14.194
Valle d'Aosta	264	173	53	815	727	77	-	2.109	129
Lombardia	26.705	2.589	5.763	34.080	34.578	1.255	-	104.970	-
Prov. aut. Trento	4.488	578	-	4.839	2.463	87	1.136	13.591	-
Prov. aut. Bolzano	5.147	1.441	179	4.244	15.687	500	604	27.802	425
Veneto	15.519	12.953	3.961	6.397	2.151	676	3.609	45.266	12.843
Friuli-Venezia Giulia	7.976	1.710	1.331	17.772	19.116	2.647	9.546	60.098	205
Liguria	1.789	27.208	34.071	3.238	27.576	1.115	1.400	96.397	224
Emilia Romagna	12.296	13.216	11.797	42.310	179.639	467	1.272	260.997	7.045
Toscana	6.732	7.194	1.219	975	32.591	2.831	12.572	64.114	8.038
Umbria	947	9.707	679	1.183	3.112	2.251	5.123	23.002	908
Marche	208	487	419	6.467	3.954	736	7.569	19.840	-
Lazio	11.747	4.586	8.108	544	5.817	4.362	705	35.869	2.277
Abruzzo	886	3.846	47	1.309	1.522	299	1.736	9.645	66
Molise	230	-	-	461	-	-	-	691	76
Campania	739	576	316	1.600	225	314	-	3.770	-
Puglia	3.312	26.138	11.394	8.956	23.194	3.074	-	76.068	4.781
Basilicata	92	191	1.878	508	2.013	12	1.271	5.965	-
Calabria (c)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sicilia	19.991	4.899	15.912	-	13.949	2.719	504	57.974	624
Sardegna	377	677	220	219	8.506	107	-	10.106	-



segue Tabella 63. Allievi per tipologia e regione - anno formativo 2007/2008

Regioni	Formazione iniziale (a)	Formazione post secondaria e IFTS (b)	Disoccupati	Apprendisti	Occupati	Sogg. a rischio di esclusione	Altri	Totale	Voucher
Nord-Ovest	48.342	31.536	43.142	62.334	106.082	6.067	1.559	299.062	14.547
Nord-Est	45.426	29.898	17.268	75.562	219.056	4.377	16.167	407.754	20.518
Centro	19.634	21.974	10.425	9.169	45.474	10.180	25.969	142.825	11.223
Sud	5.259	30.751	13.635	12.834	26.954	3.699	3.007	96.139	4.923
Isole	20.368	5.576	16.132	219	22.455	2.826	504	68.080	624
Totale	139.029	119.735	100.602	160.118	420.021	27.149	47.206	1.013.860	51.835

(a) Formazione rivolta ai giovani finalizzata al conseguimento di una prima qualifica.

(b) Formazione rivolta ai qualificati di I livello, diplomati e laureati. Comprende il raccordo formazione - istruzione.

(c) Dati non disponibili.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali e monitoraggi ISFOL

Tabella 64. Allievi iscritti alla formazione professionale regionale per tipologia - anni vari

Tipologia formativa	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008
Formazione iniziale	139.195	91.883	101.161	97.509	127.947	138.799
Formazione post secondaria e IFTS	184.602	181.261	168.413	88.956	169.270	119.735
Disoccupati	40.542	43.572	54.511	48.882	38.288	100.602
Apprendisti	104.539	91.908	96.830	79.985	117.590	153.218
Occupati	372.687	308.846	409.891	235.743	421.608	420.021
Sogg. a rischio di esclusione	60.332	60.096	82.785	38.207	63.575	27.149
Altri	14.243	9.473	7.584	32.238	47.918	47.206
Totale	916.140	787.039	921.175	621.520	986.196	1.006.730

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali

Tabella 65. Iscritti per area geografica e settore/area professionale - anno formativo 2007/2008

Settore/Area professionale	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Totale
Agricoltura/pesca	1.873	7.386	2.917	997	3.246	16.419
Meccanica metallurgia	29.266	13.230	4.133	827	1.049	48.505
Elettricità elettronica	13.884	8.324	3.525	581	1.636	27.950
Edilizia	7.511	2.097	3.835	1.684	761	15.888
Acconciatura, estetica	17.794	6.301	2.909	414	3.714	31.132
Turismo	2.534	1.680	2.995	855	4.864	12.928
Lavori d'ufficio	14.231	21.473	20.441	962	3.287	60.394
Industria ristorazione	18.273	8.947	3.548	8.517	979	40.264
Attività promozion. pubbl.	20.717	61	872	37	207	21.894
Distribuzione commerciale	7.782	6.800	1.384	5.861	523	22.350
Trasporti	1.786	852	1.000	10.882	38	14.558
Informatica	8.948	8.201	10.297	19.439	12.717	59.602
Servizio socio-educativi	9.395	9.832	29.920	17.673	12.624	79.444
Altro	142.962	21.168	35.419	16.392	17.947	233.888
Totale	296.956	116.352	123.195	85.121	63.592	685.216

I dati si riferiscono alle sole regioni che hanno fornito il dato aggregato per settore-area professionale.

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati regionali

2.3.2 Il contributo del FSE per l'ingresso al lavoro

L'attuazione delle politiche per l'occupabilità nell'ambito dei QCS obiettivo 1 e 3

In questo paragrafo viene presentato un sintetico quadro delle politiche a favore dell'occupabilità cofinanziate dal FSE nel periodo di programmazione 2000-2006. I dati fanno riferimento all'intero periodo di programmazione fornendo un quadro dell'attuazione al 31/12/2008⁷². Il 2006 non è infatti l'ultimo anno di realizzazione dei programmi 2000-2006, dal momento che è riconosciuta la spesa effettuata entro il 30 giugno 2009.

Nel periodo esaminato, la spesa impegnata legata ai programmi regionali e nazionali del FSE ammonta a poco meno di 17 miliardi di euro di cui il 56,5% (9,5 miliardi di euro) a beneficio delle regioni dell'obiettivo 3 e il restante 43,4% (7,3 miliardi di euro) a favore delle regioni dell'obiettivo 1 (Tab. 66): si tratta quindi di un contributo finanziariamente importante alle politiche attive per il lavoro, sia nazionali sia regionali, in cui un ruolo di primo piano è giocato dalle politiche per l'occupabilità (in media, circa il 40% in ciascuna macro area).

⁷² La fonte dei dati è il sistema di monitoraggio Monitweb, del Ministero dell'Economia e Finanze - IGRUE.

Tabella 66. Programmazione FSE 2000-2006: incidenza del tema dell'occupabilità sul totale degli impegni (v.a. in migliaia di euro e incidenza % dell'occupabilità)

Programmi Operativi FSE 2000-2006	Impegni al 31/12/2008		
	Totale (A)	Occupabilità (B)	% (B/A)
<i>Obiettivo 3</i>			
POR Piemonte	1.138.259	581.630	51,1
POR Valle d'Aosta	114.496	51.736	45,2
POR Lombardia	1.574.536	605.950	38,5
PO P. aut. Bolzano	240.111	33.775	14,1
PO P. aut. Trento	275.370	78.957	28,7
POR Veneto	877.129	368.995	42,1
POR Friuli Venezia Giulia	434.463	176.290	40,6
POR Liguria	395.492	186.695	47,2
POR Emilia Romagna	1.430.673	599.544	41,9
POR Toscana	742.677	292.203	39,3
POR Umbria	250.497	96.980	38,7
POR Marche	283.251	106.029	37,4
POR Lazio	904.982	418.970	46,3
POR Abruzzo	415.943	166.010	39,9
Totale POR Ob. 3	9.077.881	3.763.764	41,5
PON Azioni sistema	429.310	103.333	24,1
Totale PON Ob. 3	429.310	103.333	24,1
Totale Ob. 3	9.507.191	3.867.098	40,7
<i>Obiettivo 1</i>			
POR Molise	66.334	27.978	42,2
POR Campania	1.068.906	392.213	36,7
POR Puglia	1.093.902	657.119	60,1
POR Basilicata	457.898	304.943	66,6
POR Calabria	484.736	239.522	49,4
POR Sicilia	1.417.993	841.490	59,3
POR Sardegna	732.474	420.280	57,4
Totale POR Ob. 1	5.322.243	2.883.546	54,2
PON ATAS	250.238	-	-
PON SVILUPPO	104.791	-	-
PON SICUREZZA	88.295	3.336	3,8
PON RICERCA	874.787	60.538	6,9
PON SCUOLA	670.969	34.167	5,1
Totale PON Ob. 1	1.989.079	98.041	4,9
Totale Ob. 1	7.311.322	2.981.587	40,8
<i>Italia</i>			
POR	14.400.123	6.647.311	46,2
PON	2.418.389	201.374	8,3
Totale	16.818.513	6.848.685	40,7

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MEF IGRUE (Monitweb)

La programmazione 2000-2006, anche in relazione al *gap* rispetto agli obiettivi SEO in questo ambito, ha visto un rilevante stanziamento di risorse per il raggiungimento degli obiettivi relativi all'occupabilità (cfr. ancora Tab. 66), con differenze territoriali importanti che non emergono però se si confrontano solo i valori d'insieme dei QCS obiettivi 1 e 3⁷³ (in entrambe i casi infatti la *policy* impegna circa il 40% di risorse⁷⁴). Il dettaglio regionale, invece, evidenzia in modo molto chiaro il diverso rilievo che i *policy maker* hanno assegnato a tali politiche ai fini dello sviluppo locale, anche tra regioni della stessa macro area.

Se si considera l'obiettivo 3 ad esempio, si va dal 14% di Bolzano al 51% del Piemonte: appare evidente quindi la necessità di rispondere a esigenze territoriali diverse in relazione ai problemi legati all'occupabilità.

Nell'obiettivo 1, invece, il *range* di variabilità tra le regioni è più ristretto, mettendo in luce una certa omogeneità territoriale (almeno dal punto di vista finanziario, lo stesso non si può dire se si analizza il *mix* di strumenti usati) nella risposta al problema⁷⁵.

L'andamento finanziario degli impegni fornisce ulteriori elementi: si evidenzia una forte crescita nel periodo iniziale e un picco nel 2002 e nel 2003, a ridosso della valutazione intermedia e della riprogrammazione di medio periodo (e anche in relazione all'assegnazione della riserva di premialità⁷⁶ legata alla *performance*). Il basso valore registrato in particolar modo nel 2000 è fisiologicamente legato al fatto che è l'anno in cui sia avvia la programmazione e, inoltre, la "coda" della realizzazione dei programmi 1994-1999 si è sovrapposta all'inizio dei programmi 2000-2006. Dopo il 2003, gli impegni scendono gradatamente mostrando andamenti più regolari. L'incidenza dell'occupabilità sul totale, invece, ha il suo picco proprio a ridosso della chiusura di programmazione, cioè nel 2007, quando gli impegni pesano circa il 50% sul totale.

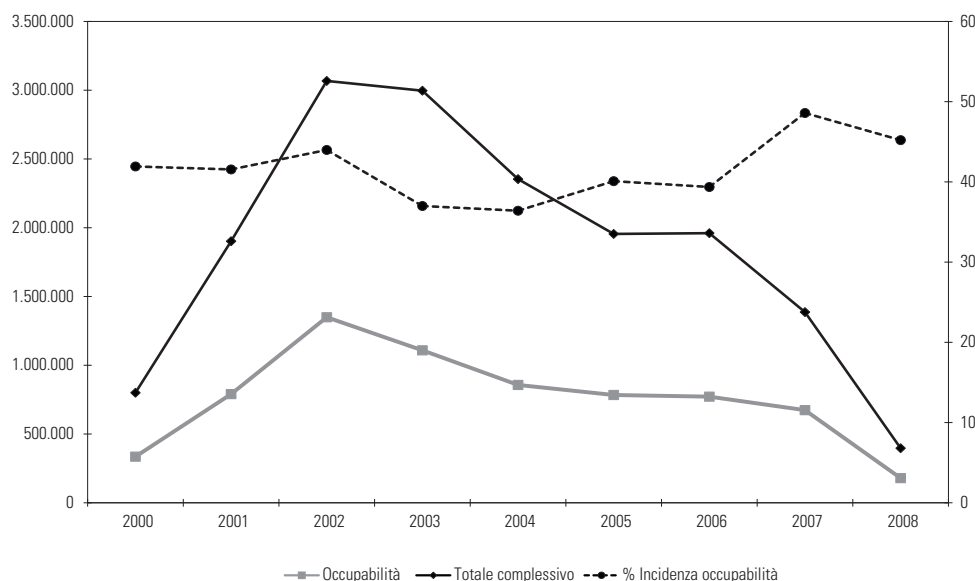
Invece, nell'obiettivo 3 si raggiunge il punto più alto della "gobba" nel 2003 per poi scendere fino al 2005; nel 2006 si registra grosso modo lo stesso valore, che poi scende rapidamente negli anni successivi, attestandosi su valori molto bassi. Ciò evidenzia da parte delle Regioni del meridione una capacità di programmazione della spesa ancora troppo poco fluida e, quindi, il pericolo di fornire al territorio locale le politiche per l'occupabilità con una certa discontinuità, spinti da esigenze interne alla gestione complessiva del programma.

⁷³ I programmi FSE obiettivo 1 e obiettivo 3 sono regionali (Programmi operativi regionali) e di amministrazioni centrali (Programmi operativi nazionali) che svolgono l'intervento nelle regioni appartenenti al rispettivo obiettivo. Il quadro strategico d'insieme è delineato dal Quadro comunitario di sostegno (QCS) per ciascun ambito territoriale.

⁷⁴ Se depuriamo il dato dalle risorse nazionali e consideriamo solo i POR, il dato è diverso e raggiunge oltre il 54% di risorse destinate all'occupabilità nel meridione.

⁷⁵ Il valore più basso si registra in Campania, ma è dovuto al fatto che, rispetto alle altre regioni del meridione, ha investito un po' di più sulla *policy field* B (rivolta alle fasce deboli), che contiene anche delle misure indirettamente riferibili all'occupabilità, e sulla formazione fuori asse, che però non è stato possibile includere nell'analisi.

⁷⁶ La riserva di efficacia e di efficienza, o riserva di premialità, è un meccanismo finalizzato a rafforzare l'impatto positivo degli interventi comunitari: premia i programmi migliori dal punto di vista dell'efficacia, della gestione e dell'attuazione finanziaria.

Figura 10. Impegni totali e relativi all'occupabilità (scala sx). Incidenza (%) dell'occupabilità (scala dx)

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MEF IGRUE (Monitweb)

Gli strumenti policy mix: analisi per tipologia di azione e principali caratteristiche dei destinatari⁷⁷

La strategia di azione posta in essere per la promozione delle politiche attive a favore dell'occupabilità prevede necessariamente un *policy mix* che si basa su grandi tipologie di azioni rivolte a ampie platee di destinatari⁷⁸: quelle dirette alle persone (la formazione e altre tipologie di politiche attive meno tradizionali), e quelle di sistema, destinate a rafforzare la *governance* di questi interventi e a migliorare il contesto locale di riferimento, che rappresenta una componente importante dello sviluppo locale⁷⁹.

Dalla serie storica relativa alle 3 macro categorie di azioni (azioni rivolte alle persone, azioni rivolte ai sistemi, azioni di accompagnamento)⁸⁰, si nota la netta prevalenza delle azioni di formazione (azioni alle persone), che rappresentano la maggior parte degli impegni soprattutto nel perio-

⁷⁷ Se non diversamente specificato, da qui in avanti le analisi riguarderanno esclusivamente gli interventi rivolti all'occupabilità.

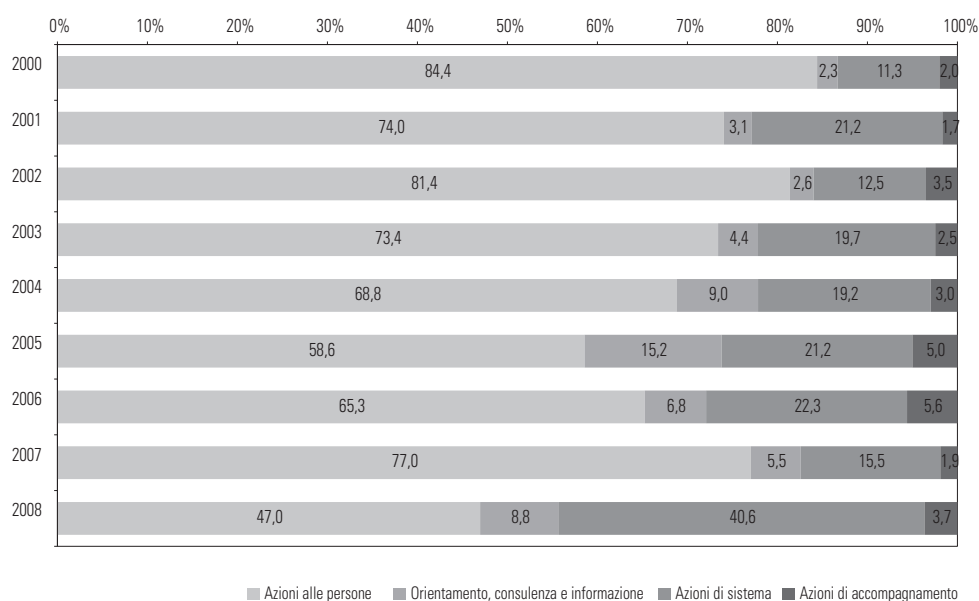
⁷⁸ Il *target* di riferimento è molto ampio: disoccupati, giovani e adulti, di breve e di lunga durata, uomini e donne e inattivi (almeno per l'Asse A, l'Asse E è invece specifico per le donne).

⁷⁹ La svolta nell'impostazione dell'intervento straordinario e il nuovo indirizzo si trovano nel *Rapporto 1999* della Commissione Bilancio della Camera dei Deputati. Vi si riconosce l'inadeguatezza della teoria che vede «la crescita economica come l'esito meccanico di un abbondante disponibilità di pochi fondamentali fattori, come il lavoro e il capitale fisico», e si osserva che «la crescita e, più in generale, lo sviluppo dipendono da un insieme di altre importanti condizioni che definiscono il contesto entro il quale si svolge il processo economico». Si riconosce infatti un rovesciamento nella causalità tra sviluppo e contesto territoriale: non è la presenza di pochi fattori (comunemente capitale e lavoro) a portare con sé la disponibilità di fattori di contesto (servizi di ogni genere e beni collettivi), ma si assume che questi fattori debbono essere assicurati «prima», diventando essi stessi elementi trainanti lo sviluppo locale.

⁸⁰ Introdotte con il Reg. 1784/1999.

do iniziale, per poi gradatamente diminuire e riprendere nel 2007 (a ridosso cioè della chiusura della programmazione, si tenga presente infatti che il 2008 è un anno finanziariamente meno importante nel complesso), mentre le altre tipologie aumentano progressivamente il loro peso. In particolare, le azioni di sistema raddoppiano il loro peso dal 2000 al 2001 (passano infatti dall'11% al 22% circa), e successivamente si attestano intorno a valori anche superiori al 20%. Di contro, le misure di accompagnamento, che avevano originariamente il ruolo di supportare l'efficacia degli interventi finanziati si attestano su valori in generale bassi e comunque raggiungono il loro potenziale solo verso la fine della programmazione.

Figura 11. Occupabilità: impegni per macrotipologia di azione e anno



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MEF IGRUE (Monitweb)

Analizzando la strategia di intervento prevalente (azioni alle persone), la tabella 68 evidenzia, per macro area geografica, i destinatari e il numero di progetti per tipologia di intervento. La realizzazione degli interventi FSE per l'occupabilità rivolti alle persone ha interessato in totale più di 1 milione di soggetti⁸¹ (localizzati più al Centro-Nord che al Sud), con oltre 65 mila interventi nell'obiettivo 3 e 13 mila nell'obiettivo 1.

Nel complesso, si conferma che la forma principale attraverso cui l'utenza viene raggiunta dal FSE è la formazione (quasi 79% in media nazionale, che raggiunge l'82% nell'obiettivo 3 e si ferma invece al 68% nell'obiettivo 1). In particolare, emerge la polarizzazione sulla formazione all'interno dell'obbligo formativo e il post obbligo come strumenti preponderanti. Segue, con percentuali di coinvolgimento dei destinatari di gran lunga inferiori, la formazione finalizzata al reinserimento lavorativo (6,6% in media nazionale, 7,5% nel Centro-Nord e 4% nell'obiettivo 1). Sempre nel segmento formazione, in particolare nell'obiettivo 3, emerge la formazione nell'ambito dell'appren-

⁸¹ Questo dato comprende solo i destinatari di misure dirette alle persone, esclude perciò coloro che sono entrati in contatto con SPI.

distato (6,5% dei destinatari raggiunti nel Centro-Nord, contro l'1,7% nel Meridione), in linea per altro con la maggiore diffusione di questo contratto a forma mista nel Centro-Nord piuttosto che nel Meridione⁸². Tra le azioni meno tradizionali che intercettano l'utenza, in particolare nell'obiettivo 1, si segnalano gli incentivi (15% contro il 7,6% dell'obiettivo 3, costituito prevalentemente da incentivi alle imprese per l'occupazione), e i percorsi integrati⁸³ (il divario dei destinatari raggiunti tra le due macro aree cresce: più del 15% nel Meridione contro uno scarso 5% nell'obiettivo 3). Il *work experience* ha avuto in generale una modesta diffusione, praticamente concentrata quasi esclusivamente nell'obiettivo 3, sotto forma in particolar modo di tirocini. La lettura di questi pochi dati evidenzia anche una strategia in parte diversa tra le Regioni del Centro-Nord e del Meridione, proprio per adattare le azioni al tessuto sociale e produttivo esistente. La presenza di una componente maggiore di *work experience* e di formazione legata all'apprendistato evidenzia una struttura produttiva capace di assorbire forme di inserimento al lavoro che richiedono un'organizzazione più complessa; mentre al contrario la forte presenza di incentivi al Meridione indica proprio la volontà di puntare su uno strumento più diretto e più immediatamente stimolante.

Tabella 67. Numero di progetti e di destinatari per tipologia di azione

	Obiettivo 3		Obiettivo 1		Totale	
	Progetti	Destinat.	Progetti	Destinat.	Progetti	Destinat.
Tirocini	7.126	26.037	1.365	2.444	8.491	28.481
Piani d'inserimento lavorativo	378	3.384	10	-	388	3.384
Borse lavoro	2.827	5.402	-	-	2.827	5.402
Altre forme di work experience	768	2.559	58	1.483	826	4.042
<i>Totale work experience</i>	<i>11.099</i>	<i>37.382</i>	<i>1.433</i>	<i>3.927</i>	<i>12.532</i>	<i>41.309</i>
Formazione all'interno dell'obbligo formativo	10.978	248.235	3.506	73.332	14.484	321.567
Formazione post obbligo formativo e post diploma	14.414	259.612	4.451	90.832	18.865	350.444
Formazione nell'ambito dell'apprendistato post obbligo formativo	1.144	48.938	59	4.525	1.203	53.463
Alta formazione	210	3.912	285	4.859	495	8.771
Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	3.690	56.410	203	10.750	3.893	67.160
Formazione per la creazione di impresa	172	3.271	8	437	180	3.708
<i>Totale formazione</i>	<i>30.608</i>	<i>620.378</i>	<i>8.512</i>	<i>184.735</i>	<i>39.120</i>	<i>805.113</i>
Percorsi integrati per l'inserimento lavorativo	1.154	35.696	1.405	29.093	2.559	64.789
Percorsi integrati per la creazione di impresa	71	1.267	442	11.887	513	13.154
<i>Totale percorsi integrati</i>	<i>1.225</i>	<i>36.963</i>	<i>1.847,00</i>	<i>40.980</i>	<i>3.072,00</i>	<i>77.943</i>
Incentivi alle persone per la formazione	15.424	37.394	443	1.577	15.867	38.971
Incentivi alle persone per il lavoro autonomo	738	3.080	759	3.420	1.497	6.500
Incentivi alle imprese per l'occupazione	6.018	16.824	293	35.388	6.311	52.212
<i>Totale incentivi</i>	<i>22.180</i>	<i>57.298</i>	<i>1.495</i>	<i>40.385</i>	<i>23.675</i>	<i>97.683</i>
Totale	65.112	752.021	13.287	270.027	78.399	1.022.048

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MEF IGRUE (Monitweb)

⁸² Sulla diffusione di questo tipo di contratto, cfr. ISFOL, *L'apprendistato: un sistema plurale. X rapporto di monitoraggio*, 2009.

⁸³ Con riferimento ai percorsi integrati, occorre specificare che essi si caratterizzano per la disomogeneità delle componenti e contengono, comunque, una parte di formazione. Sulle modalità di classificazione usate in sede di monitoraggio FSE, ISFOL, *Linee guida per il monitoraggio e la valutazione del FSE 2000-2006*, Roma, ISFOL, 2002 (Metodologie per la valutazione di programma, 1) cfr. p. 76 e ss.

Sempre nell'ambito degli interventi diretti alle persone, se si analizzano gli stessi dati dal punto di vista del numero dei progetti avviati, si conferma che la tipologia di intervento prevalente è comunque data dagli interventi formativi (47% di progetti nel Centro-Nord, contro il 64,1% nel Meridione) e spicca, in alcuni casi, il grosso sforzo in termini di progetti avviati a fronte di un numero di destinatari intercettati piuttosto esiguo: è l'esempio del *work experience* (poco più di 3 persone intercettate per progetto nel Centro-Nord e meno di 3 nell'obiettivo 1), e dei percorsi integrati nell'obiettivo 3.

Approfondendo le informazioni relative al *target*, si nota come uno dei *target* prioritari siano le donne (Tab. 68). Se per il complesso delle politiche finanziate dai PO FSE i destinatari si dividono equamente tra i due sessi (con una lieve prevalenza femminile: 51%), per le azioni più direttamente rivolte all'occupabilità è preponderante la quota di destinatari raggiunti di sesso femminile (Tab. 68).

La componente femminile rappresenta infatti uno dei *target* primari del FSE e la maggiore partecipazione femminile al mercato del lavoro una *policy* su cui, attraverso la politica del doppio binario (obiettivo specifico - obiettivo trasversale), si è molto investito nel corso del periodo di programmazione 2000-2006, proprio nell'ottica di favorire le condizioni dell'occupabilità femminile attraverso tutti i fondi strutturali.

Tabella 68. Destinatari avviati per Aree Obiettivo (composizione % per genere)

	Obiettivo 3			Obiettivo 1			Italia		
	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
Work experience	41,1	58,9	100,0	52,4	47,6	100,0	41,9	58,1	100,0
Formazione	48,7	51,3	100,0	35,6	64,4	100,0	45,9	54,1	100,0
Percorsi integrati	38,6	61,4	100,0	35,1	64,9	100,0	36,7	63,3	100,0
Incentivi	24,4	75,6	100,0	42,1	57,9	100,0	27,5	72,5	100,0
Totale	46,2	53,8	100,0	36,0	64,0	100,0	43,9	56,1	100,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MEF IGRUE (Monitweb)

Se si considera la frequenza dei destinatari per età (Tab. 69) si nota una certa polarizzazione sulle classi di età più basse: prevalgono i destinatari fino a 19 anni (più nell'obiettivo 3 con il 37,2% contro il 33,2% nel Sud). Per altro si ha una diversa distribuzione per i due obiettivi. Per l'area obiettivo 1, infatti, la distribuzione per età tra i 20 e i 44 anni appare più uniforme rispetto al Centro-Nord: tra la classe 20-24 e 35-44 lo scarto è di appena 3,5 punti percentuali nell'obiettivo 1 contro gli oltre 15 punti percentuali per l'obiettivo 3. Un tratto caratteristico a entrambe le macro zone è una discreta presenza di destinatari in età dai 35 ai 44 anni, evidenziando quindi probabilmente l'esistenza di un problema di occupabilità in una fascia d'età molto particolare.

L'analisi dei destinatari per titolo di studio (Tab. 69) evidenzia una certa uniformità nella distribuzione dei soggetti intercettati dal FSE pur con qualche peculiarità. In generale, più di un utente su due ha un titolo di studio molto basso che non arriva al diploma, ma questa tendenza è più accentuata al Centro-Nord (61,4% dato dalla somma di soggetti con licenza media e qualifica professionale 2-3 anni) che non al Sud (52,6%), mentre al Meridione è più alta la partecipazione dei diplomati (38,9% contro 31,9% nell'obiettivo 3) e dei laureati (7,6% contro 6% nell'obiettivo 3). Il peso dei corsi formativi all'interno dell'obbligo scolastico spiega almeno in parte la forte presenza di soggetti con basso titolo di studio.

Tabella 69. Destinatari avviati per Aree Obiettivo (composizione % per età e titolo di studio)

Età	Obiettivo 1	Obiettivo 3	Totale Italia
Fino a 19 anni	33,2	37,2	36,3
Da 20 a 24 anni	17,2	24,9	23,2
Da 25 a 29 anni	17,5	14,5	15,2
Da 30 a 34 anni	12	8,2	9,1
Da 35 a 44 anni	13,6	9,7	10,6
Da 45 anni e oltre	6,4	5,5	5,7
Titolo di studio	Obiettivo 1	Obiettivo 3	Totale Italia
Fino alla licenza media	46,7	48,8	48,4
Qualifica professionale 2-3	5,9	12,4	11,2
Diploma di maturità	38,9	31,9	33,3
Qualifica post diploma	1,0	0,8	0,8
Titolo universitario	7,6	6,0	6,3
Totale	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati MEF IGRUE (Monitweb)

2.3.3 La spesa regionale per la formazione professionale

Di seguito sono riportate le informazioni relative alla spesa per la formazione professionale sostenuta e preventivata dalle Regioni e Province autonome. I dati utilizzati sono stati estratti dai bilanci di previsione iniziale e dai bilanci consuntivi delle diverse amministrazioni, considerando le voci di spesa della formazione professionale, nonché i capitoli di spesa riportati in altre rubriche concernenti anch'essi l'intervento formativo.

La tabella 70 illustra la spesa della totalità delle Regioni italiane negli anni 2001-2009, analizzata secondo diversi indicatori. I dati relativi alle *previsioni* iniziali mostrano, per il 2009, un lieve decremento rispetto l'anno precedente. La somma delle previsioni di spesa ammonta infatti a 3,2 miliardi rispetto ai 3,4 miliardi del 2008, anno in cui si era registrato un forte incremento dovuto essenzialmente all'assegnazione delle dotazioni derivanti dal Fondo sociale europeo. È presumibile ritenere che questa leggera contrazione sia dovuta agli effetti della crisi economica che hanno di fatto spostato parte dei fondi regionali solitamente attribuiti al sistema formativo verso politiche ed interventi a supporto della crisi.

Per quanto concerne i dati dei *bilanci consuntivi*, nel 2007 le risorse disponibili per la formazione professionale ammontavano a 3,4 miliardi di euro, registrando un decremento del 26% rispetto al 2006. In linea con quanto visto nei bilanci di previsione, questa forte diminuzione è dovuta principalmente alla mancanza delle risorse derivanti dal Fondo sociale europeo, essendo il 2007 l'anno di inizio della nuova programmazione, periodo in cui non erano ancora state definite le quote da attribuire ai diversi capitoli di spesa.

In termini di *capacità previsiva* delle amministrazioni si è costruito un indice per misurare l'attendibilità delle previsioni iniziali di spesa, confrontandole con quelle finali, tramite rapporto percentuale. Per il 2007 appare ancor più evidente il *gap* tra i due momenti previsivi, avvalorando la tesi che gli organi decisionali sono ricorsi più volte a procedure di variazione di bilancio in corso di esercizio.

Un ulteriore confronto porta al calcolo della *capacità di impegno* costruito dal raffronto tra previsioni finali ed impegni di spesa, in grado di individuare la capacità delle diverse amministra-

zioni regionali e/o provinciali di impegnare le risorse messe a disposizione. I dati riportati in bilancio evidenziano per il 2007 una diminuzione di tale indicatore, che si attesta al 69,1% contro il 73,6% dell'anno precedente.

Ugualmente in flessione appare la *variazione della spesa effettiva*⁸⁴, che pur registrando un decremento del 6% rispetto al 2006, riporta una contrazione molto più contenuta di quanto registrato nella competenza finale e negli impegni di spesa, ad indicare come nel 2007 le somme portate a liquidazione provenivano per lo più dai residui degli anni precedenti.

A chiudere la serie di informazioni troviamo la *spesa media per unità di forza lavoro*, che come la spesa effettiva, mostra una diminuzione, attestandosi a 92 euro pro-capite.

Tabella 70. Principali indicatori sulla spesa regionale* per la formazione professionale

Anni	(A)	(B)	(C)		(D)	Variazione % annuale della spesa effettiva	Spesa per unità di forza lavoro (3)	
	Previsioni iniziali	Previsioni finali	Capacità previsiva (1)	Impegni di spesa	Capacità di impegno (2)			Spesa effettiva
2001	2.264,0	3.894,6	58,1	2.589,40	66,5	1.869,2	11,2	78,8
2002	3.528,7	3.912,8	90,2	2.844,60	73,7	2.087,0	11,6	87,0
2003	3.569,8	4.201,7	85,0	3.176,60	75,6	2.392,4	14,6	99,1
2004	3.422,4	4.005,9	85,4	2.917,20	72,8	2.423,3	1,3	99,5
2005	3.585,8	4.329,2	82,8	3.220,00	74,4	2.403,6	-0,8	98,3
2006	3.778,1	4.597,2	82,2	3.385,00	73,6	2.438,0	1,4	98,9
2007	2.437,5	3.387,4	72,0	2.339,50	69,1	2.283,5	-6,3	92,3
2008	3.391,1							
2009	3.215,3							

* Per l'Abruzzo e la Sardegna i valori relativi ai bilanci a consuntivo per il 2007 sono stati ottenuti per stima, applicando la variazione rilevata nei bilanci di previsione negli anni considerati.

(1) Rapporto tra previsioni iniziali (A) e previsioni finali (B), valore %.

(2) Rapporto tra impegni di spesa (C) e previsioni finali (B), valore %.

(3) In euro.

Fonte: Elaborazione ISFOL su bilanci regionali di previsione iniziale (a), sui bilanci consuntivi (b) e su dati ISTAT (c)

La tabella 71 riporta la ripartizione per macro aree geografiche della spesa effettivamente sostenuta dalle Regioni e Province autonome per unità di forza lavoro.

A livello nazionale la spesa media per il 2007 registra una variazione negativa del 6,6% rispetto all'anno precedente, ma se si passa alla ripartizione geografica si rileva quella forte diversificazione territoriale che appare sempre essere presente nelle analisi. Infatti tutte le aree, ad esclusione del Centro, hanno registrato un decremento della spesa per unità di forza lavoro, che va dal 6% nelle regioni del Sud al 20% del Nord-Est. Il Centro Italia, invece, registra una variazione di segno opposto, passando dai 57 euro pro-capite del 2006 agli 81 euro del 2007, evidenziando così un incremento di ben 42 punti percentuale.

⁸⁴ La spesa effettiva è data dalla somma dei residui spesi afferenti ad impegni di anni precedenti ed impegni dell'anno in esame effettivamente portati a liquidazione.

Anche per quanto riguarda l'ammontare complessivo della spesa sostenuta nelle diverse aree geografiche si evidenziano profonde eterogeneità: Il Sud e le Isole con 127 euro di spesa per unità di forza lavoro si conferma l'area dove si spende maggiormente, seguita dal Nord-Est con 106 euro. Notevoli le differenze con il Centro ed il Nord-Ovest, in cui la spesa media raggiunge valori decisamente più contenuti, rispettivamente 81 e 54 euro per unità di forza lavoro.

Tabella 71. Spesa media per la formazione professionale per unità di forze di lavoro - anni 2005-2007 (euro)*

Aree	Anni				
	2005	2006		2007**	
Nord-Ovest	61,1	66,0	(+8,0)	53,7	(-18,6)
Nord-Est	144,6	133,9	(-7,4)	106,5	(-20,5)
Centro	67,5	57,0	(-15,5)	81,4	(+42,0)
Sud e Isole	121,4	135,8	(+11,9)	127,6	(-6,0)
Italia	98,3	98,9	(+0,6)	92,3	

* Tra parentesi la variazione percentuale rispetto all'anno precedente.

** Per l'Abruzzo e la Sardegna i valori relativi ai bilanci a consuntivo per il 2007 sono stati ottenuti per stima, applicando la variazione rilevata nei bilanci di previsione per gli anni considerati.

Fonte: Elaborazione ISFOL sui bilanci consuntivi e su dati ISTAT

2.3.4 L'accreditamento delle strutture formative

Con il decreto del 29/11/2007, emanato dal Ministro dell'Istruzione di concerto con il Ministro del Lavoro, sono stati definiti i criteri di accreditamento delle strutture formative che realizzano i percorsi triennali di istruzione e formazione professionale. Il decreto si integra con alcuni aspetti essenziali di un altro processo di riforma recentemente avviato: la definizione di una nuova cornice di riferimento a livello nazionale per quanto attiene al sistema di accreditamento delle strutture formative, a cui i singoli dispositivi regionali dovranno ispirarsi. I criteri generali del decreto rappresentano un punto fondamentale di "congiunzione normativa" in termini di qualità dei servizi formativi. Essi, infatti, sono stati inseriti nel nuovo sistema di "accreditamento nazionale" come requisiti per le agenzie che intendono erogare servizi nell'obbligo di istruzione/diritto dovere (Allegato 5 Intesa Stato-Regioni del 20 marzo 2008).

L'attuazione dei dispositivi di accreditamento è stata finora contrassegnata da una logica di accertamento degli adempimenti formali, spesso strettamente connessi alla concessione di finanziamenti. Al contrario, l'accreditamento va reso più selettivo e insieme focalizzato, oltre che al rispetto delle regole formali, anche della qualità e dei risultati dell'offerta formativa erogata.

L'Allegato 5, prima richiamato, rappresenta una tappa fondamentale nei percorsi di integrazione tra istruzione e formazione professionale, in quanto prefigura la costruzione di un unico sistema di qualità tendente a conciliare la specificità regionale della formazione professionale con la regolamentazione a carattere nazionale del nuovo obbligo di istruzione. Il decreto configura un "sistema educativo integrato" che deve rispondere a standard di funzionamento e realizzare obiettivi definiti a livello nazionale. In tale ottica diventano componenti dell'accreditamento anche il progetto educativo, i risultati in termini di apprendimento, il sistema di relazioni con le famiglie e il contesto economico.

I criteri generali⁸⁵ individuati nel decreto prevedono dunque un insieme di standard minimi qualitativi e quantitativi che interessano gli aspetti logistici, statutari, educativi, contrattualistici, gestionali-relazionali delle agenzie formative. Il rispetto di questo *set* di standard, definiti come «misure che lo Stato deve porre in essere per assicurare omogenei livelli di prestazione su tutto il territorio nazionale a garanzia degli studenti e delle loro famiglie» deve essere attentamente monitorato. Ciò implica a livello istituzionale, un rapporto diretto tra MIUR e Regioni e a livello tecnico l'interazione tra i due istituti - l'ISFOL e l'INVALSI - che hanno compiti di monitoraggio e valutazione rispettivamente nel campo della formazione professionale e in quello dell'istruzione.

Da una prima ricognizione presso tutte le Regioni e le Province autonome sull'applicazione dei criteri generali previsti dal nuovo obbligo di istruzione, si può rilevare come, a livello generale, quasi tutte le amministrazioni regionali abbiano contemplato, sebbene in forme diverse, i criteri generali previsti.

La ricognizione mette in evidenza come i criteri generali che riguardano gli aspetti strutturali ed organizzativi - gestionali dell'organismo formativo sono richiesti, nella maggior parte dei casi, all'interno dei dispositivi regionali di accreditamento.

I criteri generali che presentano indicatori riguardanti la valutazione dell'insegnamento e la selezione del personale interno sono, invece, regolamentati in maniera diversificata. In alcune regioni sono previsti nei dispositivi di accreditamento, in altre sono richiesti all'interno dei bandi per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione e del diritto-dovere.

Una particolarità riguarda la Provincia autonoma di Bolzano, dove le agenzie formative sono pubbliche e facenti parte del sistema formativo al pari degli istituti scolastici; specifico è anche il caso della Regione Toscana, dove l'obbligo di istruzione è stato regolamentato soltanto come obbligo scolastico e pertanto non è prevista la possibilità per le agenzie formative di avere la titolarità nella realizzazione di tali percorsi.

In riferimento poi all'attuazione del criterio generale relativo all'applicazione del CCNL, si sottolinea il caso della Regione Umbria, dove tale criterio viene regolamentato secondo una accezione più ampia rispetto a quanto previsto dal decreto interministeriale di riferimento. Infatti, il contratto collettivo richiesto per il personale dipendente (docenti, coordinatore, *tutor*) dei soggetti ammessi alla presentazione di progetti per la realizzazione dei percorsi nell'obbligo, non si limita a quello della formazione professionale, ma si estende anche alle tipologie contrattuali che comprendono «attività e personale educativo e docente, e rispettano le vigenti disposizioni normative e contrattuali per il personale non dipendente».

La prospettiva che si viene configurando è quella di coniugare l'accredimento con i criteri di qualità proposti nell'ambito della recente *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'Istruzione e della Formazione professionale*⁸⁶.

Infatti, la seconda generazione dell'accredimento segna il passaggio verso l'adozione di una logica valutativa più incentrata sui risultati e sugli esiti che non sulle dotazioni strutturali, sui processi strettamente gestionali/amministrativi e burocratici.

⁸⁵ I criteri previsti nel decreto sono: appartenenza ad un organismo che non abbia fini di lucro; avere un progetto educativo capace di far acquisire livelli di saperi e competenze istituzionalmente definiti; applicazione del Contratto collettivo nazionale di lavoro per la formazione professionale; abilitazione all'insegnamento dei docenti; presenza di una rete di relazioni con il territorio di riferimento; collegialità nella progettazione e nella gestione delle attività didattiche e formative, assicurando la certificazione periodica e finale dei risultati di apprendimento; adeguatezza strutturale.

⁸⁶ G.U.U.E. C 155 del 18/06/2009.

Le tendenze in atto nel sistema formativo delle Regioni e Province autonome italiane, così come emergono dai dati di monitoraggio del primo dispositivo di accreditamento⁸⁷ si caratterizzano per:

- polverizzazione e differenziazione delle sedi e degli organismi che compongono l'offerta formativa;
- conseguente variabilità delle prestazioni, dell'efficienza e della funzionalità generale dei vari sistemi regionali.

Probabilmente, il fenomeno che più esemplarmente rappresenta lo stato in cui si trovano tali sistemi è proprio il modo in cui ciascuna regione ha gestito il processo d'accREDITAMENTO e, in particolare, l'attuazione da parte delle diverse Regioni e Province autonome del D.M. 166/2001.

Prendendo in considerazione varie dimensioni, in termini di soluzioni aggiuntive, integrative o modificative rispetto all'impianto base tracciato dal D.M. 166, le procedure di implementazione dei sistemi di accREDITAMENTO, in termini di capacità di gestire con efficienza il processo stesso e il controllo/*audit* e la valutazione dei risultati, sono emerse tre tipologie di accREDITAMENTO:

- a *Cluster "avanzato"*: comprende - con alcune limitate eccezioni, soprattutto quella positiva della Sardegna - quasi tutta la circoscrizione settentrionale del Paese: Piemonte, Lombardia, P. aut. Trento, Veneto, Emilia Romagna, Toscana.
- b *Cluster "intermedio"*: coincide in larga misura con le regioni centrali, esclusa la Toscana, cui si associano tre regioni del Nord e una provincia autonoma, ossia: Marche, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Valle d'Aosta, P. aut. Bolzano, Umbria e Lazio.
- c *Cluster "in ritardo"*: vi afferiscono tutte le regioni del Mezzogiorno (Campania, Calabria, Puglia, Basilicata, Abruzzo, Sicilia e Molise).

Se si passa a considerare la distribuzione di alcune caratteristiche delle sedi e degli organismi impegnati sul versante della formazione professionale, questa fotografia appare confermata⁸⁸.

In tutti e tre i *cluster* si registra una significativa riduzione dell'anzianità media delle sedi operative, dovuta all'accesso all'accREDITAMENTO di un numero notevole di strutture nuove. Ma mentre il processo è più evidente nel *cluster* intermedio e comunque rilevante in quello in ritardo, esso manifesta un andamento assai meno intenso nel caso del *cluster* avanzato, che è quello di più consolidata presenza degli enti di formazione (quelli che erano parte pressoché esclusiva del sistema nel momento in cui fu varata la legge 845 del 1978, e che poi verranno riconosciuti e sostenuti attraverso la legge 40 del 1987). Va altresì ricordato che larga parte di tali enti aveva cessato di operare in molte delle regioni del Mezzogiorno, principalmente per problemi finanziari, già alla fine degli anni '90.

Fino al 2006 si è registrato un processo che ha visto da un lato, la contrazione della quota di sedi formative ascrivibili ai cosiddetti enti storici (ricadenti nei dispositivi della legge 40/1987) o del sistema pubblico, e dall'altro, l'accesso di numerose strutture nuove, in larga prevalenza ONLUS (soprattutto nelle regioni dei due *cluster* intermedio e in ritardo).

La differenziazione del sistema formativo, soprattutto nelle regioni dei *cluster* meno dinamici, può trovare conferma se si considerano gli indici di produttività in relazione al periodo d'impegno della struttura nel sistema formativo. Le strutture più recenti mostrano una produttività,

⁸⁷ Dall'inizio della programmazione FSE 2000-2006 l'ISFOL ha implementato un filone di ricerca sul tema; in particolare, si è monitorato lo stato di avanzamento dei sistemi di accREDITAMENTO regionali attraverso una serie di indagini cfr. ISFOL, *La prima generazione dell'accREDITAMENTO come strumento di lettura delle organizzazioni. Primi risultati di ricerca*, 2008.

⁸⁸ Cfr. *Rapporto ISFOL 2008*.

almeno per quanto riguarda i ruoli più direttamente legati all'attività formativa, assai inferiore di quella delle strutture più anziane e consolidate. La possibile spiegazione risiede nel fenomeno dell'attrazione esercitata dai sistemi formativi regionali a causa dell'elevata dotazione di risorse che vi sono confluite negli anni delle due ultime programmazioni FSE (dal 1995 al 2006), che ha visto l'accesso al sistema di strutture non specificamente dedicate all'erogazione di offerta formativa.

In sintesi, i risultati dell'analisi da cui sono stati estrapolati i *cluster* suggeriscono l'esistenza di una certa omologia, all'interno delle regioni italiane, tra i fenomeni di sviluppo economico e coesione sociale e quelli del governo regionale della formazione professionale attraverso l'accREDITAMENTO.

Questo parallelismo rende plausibile l'ipotesi interpretativa che il fattore determinante nello sviluppo del sistema di offerta formativa delle regioni sia esogeno rispetto al sistema formativo in quanto tale: se la formazione professionale funziona nelle regioni più ricche, con minore disoccupazione e maggiore capitale sociale, questo significa che le politiche delle altre regioni non sono state in grado di ridurre l'influenza negativa degli altri fattori di contesto in certa misura riconducibili a fenomeni esogeni legati alla qualità strutturale ed alla *governance* dei territori.

capitolo 3

Approfondimenti

3.1 Il rendimento della formazione del personale per le imprese⁸⁹

I vantaggi dell'investimento nella formazione continua dei lavoratori da parte delle imprese possono essere valutati puntualmente solo nel medio/lungo periodo, tenendo comunque conto che tali vantaggi non costituiscono un beneficio "esclusivo" delle aziende erogatrici in quanto vanno ad impattare anche sulle traiettorie professionali dei singoli lavoratori (rendimento individuale) in termini di mobilità (verticale ed orizzontale). Ciò vale a maggior ragione nel nostro Paese dove l'esistenza di un sistema di cofinanziamento delle politiche formative diretto alle imprese basato su un regime di contribuzione obbligatoria⁹⁰ riduce il rischio di *poaching* e di *turn-over* del personale formato, molto avvertito invece ad esempio nel Nord Europa, dove si ricorre a clausole di restituzione (*payback clauses*), in pratica penalità ai lavoratori che cambiano azienda dopo aver usufruito di un corso di formazione.

L'analisi dei dati dell'indagine INDACO-Imprese offre una serie di informazioni interessanti, già nel breve periodo, con riferimento al miglioramento delle *performance* delle aziende. La tabella che segue evidenzia come le aziende che hanno fatto formazione hanno registrato, in media, *performance* migliori in termini di ROI (*Return On Investment*)⁹¹.

⁸⁹ Si presentano i primi risultati di una attività di ricerca ISFOL in corso, basata su un modello di analisi econometrica in fase di sperimentazione.

⁹⁰ Come è noto, in Italia (così come in altri paesi europei, fra cui Francia, Spagna, Belgio, Grecia, Cipro e, laddove previsto dalla contrattazione collettiva, i Paesi Bassi) vige un sistema di contribuzione obbligatoria. In Italia tutte le imprese sono tenute a versare un contributo pari allo 0,30 per cento delle retribuzioni lorde dei loro dipendenti, che viene utilizzato per cofinanziare le politiche di formazione continua, principalmente attraverso la legge 236/1993 e i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua.

⁹¹ Il ROI è un indice di *performance* che esamina la redditività delle attività operative delle imprese; è definito dal rapporto tra il Risultato Operativo ed il Totale del Capitale Investito nella gestione operativa. In questa sede utilizziamo, a titolo esemplificativo e di sintesi, il ROI come indicatore di *performance*.

Tabella 72. Imprese per attività di formazione continua (composizione % per andamento del ROI)

Attività di formazione continua	Andamento del ROI		
	Aumentato	Stabile	Diminuito
Nessuna azione	21,71	31,68	46,61
Almeno un'azione	30,95	35,14	33,92
Media	30,56	34,99	34,44

Fonte: ISFOL (INDACO - Indagine sulla conoscenza delle imprese)

Un primo dato da osservare attiene le aziende che hanno registrato una flessione delle *performance* rispetto all'anno precedente la rilevazione. Al riguardo, emerge che quasi la metà delle aziende che non hanno investito in formazione ha registrato una diminuzione del rendimento del capitale investito, contro circa un terzo di quelle che hanno erogato formazione ai propri dipendenti. All'opposto, solo poco più di un quinto delle imprese non formatrici hanno registrato una *performance* migliore dell'anno precedente, contro il 31% di quelle che hanno attuato azioni di formazione.

Le discontinuità nel rendimento degli investimenti in formazione

Indicazioni ancora più chiare sono desumibili dall'analisi della *performance* aziendale in funzione della percentuale di personale che ha avuto accesso alla formazione. Sono inferiori al 10% le imprese che hanno formato meno del 20% del proprio personale e riescono a migliorare la propria redditività, contro una media di oltre il 30% (Tab. 73). Peraltro, i maggiori vantaggi si hanno nei casi in cui l'investimento interessa una quota rilevante del personale. In presenza di alti livelli di formazione diminuisce la percentuale di imprese con *performance* stabili e in calo, fermo restando che si evidenzia una "fascia di transizione" caratterizzata da una percentuale di addetti formati compresa tra il 60% e l'80%, in cui i vantaggi della formazione sono abbastanza ridotti (e con una significativa percentuale di imprese sotto-performanti).

Tabella 73. Imprese per quote di addetti con accesso alla formazione continua (composizione % per andamento del ROI)

Accesso alla formazione (percentuale di personale formato sul totale degli addetti)	Andamento del ROI nell'ultimo anno		
	Aumentato	Stabile	Diminuito
Fino al 19%	9,62	52,59	37,79
Dal 20% al 39%	29,91	38,27	31,82
Dal 40% al 59%	30,53	37,39	32,09
Dal 60% al 79%	26,44	31,77	41,80
Oltre l'80%	49,45	27,56	22,99
Media	31,04	36,22	32,74

Fonte: ISFOL (INDACO - Indagine sulla conoscenza delle imprese)

La possibile presenza di soglie critiche⁹² sembra confermata anche dall'analisi della redditività aziendale per fasce di spesa pro-capite in formazione. In effetti, la percentuale di imprese con un ROI in aumento cresce fino a quando la spesa per formazione non tocca i 100 euro per addetto, per poi diminuire tra 100 e 200 euro e tornare a crescere in modo molto significativo solo per investimenti superiori a 400 euro per addetto (Tab. 74).

Tabella 74. Imprese per spesa media per addetto per la formazione continua (composizione % per andamento del ROI)

Spesa per addetto (euro l'anno)	Andamento del ROI nell'ultimo anno		
	Aumentato	Stabile	Diminuito
Fino a 49	18,12	60,88	21,00
Da 50 a 99	24,64	31,24	44,12
Da 100 a 199	22,46	38,13	39,41
Da 200 a 399	31,07	29,49	39,45
Oltre 400	72,32	15,88	11,80
Media	33,51	35,23	31,26

Fonte: ISFOL (INDACO - Indagine sulla conoscenza delle imprese)

In alcune fasi del loro sviluppo, molte imprese potrebbero dunque trovarsi in una sorta di “trappola della formazione”, ovvero in una situazione in cui un piccolo investimento marginale in formazione non è in connessione con il miglioramento della *performance*. In queste condizioni, un massiccio investimento sul capitale umano può contribuire ad accrescere i profitti, sempre che l'impresa sia nelle condizioni di perseguire tale strategia. Per consentire alle imprese di uscire da questa “trappola”, è auspicabile un'incentivazione all'aggregazione della domanda di formazione soprattutto attraverso piani organici di investimento in formazione collegati ad obiettivi strategici a livello settoriale e territoriale.

Il ruolo dei contenuti dei corsi

I contenuti formativi previsti nelle diverse azioni formative hanno effetti diversi. In particolare, la formazione in materia di sicurezza sul lavoro, informatica, lavoro d'ufficio, contabilità e finanza, servizi vari (inclusi quelli antincendio) e su altri temi non meglio specificati, non produce effetti positivi, almeno nel breve periodo. Diverso è il discorso per le iniziative su altri contenuti trasversali, che riguardano l'igiene e l'impatto ambientale, le lingue straniere e la cultura d'impresa (*marketing*, gestione aziendale relazioni sociali, *management*, strategie, ecc.) così come le azioni formative sugli aspetti più propriamente tecnici, come i nuovi prodotti e le tecniche di produzione (ma non l'impiego di nuove macchine) (Tab. 75).

È probabile che questi risultati riflettano una sorta di autoselezione delle imprese nei confronti della formazione: quelle meno dinamiche si limiterebbero ad attuare programmi su temi “obbligatori”, come la sicurezza sul lavoro, o piuttosto tradizionali, come l'informatica di base, il lavoro d'ufficio e l'impiego di nuove macchine. Al contrario, le aziende più dinamiche puntereb-

⁹² È probabile che la formazione continua, come altri fattori di successo delle imprese, non abbia un rendimento “lineare”, ma presenti livelli massimi al di sotto dei quali il rendimento è crescente e al di sopra delle quali torna a diminuire, almeno all'interno di un certo intervallo.

bero molto sulla formazione in tema di nuovi prodotti e nuove tecniche produttive, nonché sul miglioramento dell'ambiente sociale interno, soprattutto attraverso i corsi di cultura aziendale ed il *bonus* dei corsi di lingue per i dipendenti. È significativo che le aziende con un ROI in miglioramento non si siano limitate a formare il personale su aspetti puramente tecnici e organizzativi, ma abbiano avviato anche corsi sull'igiene e sull'impatto ambientale, probabilmente nell'ambito dei processi di certificazione sulla responsabilità sociale d'impresa, che sta diventando uno dei punti di forza delle imprese più competitive e dinamiche. In questa logica, la quantità e la qualità della formazione può essere interpretato come un segnale della maggiore o minore capacità innovativa delle imprese, anche in campo organizzativo.

Tabella 75. Imprese per contenuto dei corsi di formazione continua (composizione % per andamento del ROI e differenza dalla media)

Area	Andamento del ROI			Differenza rispetto alla media delle imprese formatrici		
	Aumentato	Stabile	Diminuito	Aumentato	Stabile	Diminuito
Tecniche di produzione e lavorazione	39,5	36,8	23,7	8,6	1,6	-10,2
Leadership, di problem solving, di lavoro in gruppo, di project management	38,3	27,2	34,5	7,4	-7,9	0,6
Caratteristiche di nuovi prodotti	38,2	29,0	32,8	7,2	-6,1	-1,1
Sviluppo delle abilità personali, conoscenza contesto lavorativo, missione e strategia dell'impresa	37,4	32,5	30,1	6,5	-2,6	-3,8
Igiene e salvaguardia della salute, HCCP	36,8	37,2	26,0	5,9	2,0	-7,9
Vendita, marketing, pubblicità, gestione della relazione con il cliente	35,4	31,7	32,9	4,4	-3,4	-1,0
Impatto ambientale dei processi produttivi	35,4	39,3	25,3	4,4	4,2	-8,6
Lingue straniere	35,0	32,4	32,7	4,0	-2,8	-1,3
Gestione aziendale (risorse umane, qualità, ecc.) e amministrazione	34,1	30,7	35,2	3,1	-4,4	1,3
Contabilità e finanza	31,4	31,9	36,7	0,5	-3,3	2,8
Sicurezza sul posto di lavoro (legge 626)	30,3	35,2	34,5	-0,7	0,1	0,6
Lavoro d'ufficio e segreteria	29,4	27,1	43,5	-1,6	-8,0	9,6
Utilizzo di impianti e macchinari	29,0	38,9	32,1	-2,0	3,8	-1,8
Informatica	26,5	36,0	37,5	-4,5	0,9	3,6
Servizi alle persone, servizi di trasporto, vigilanza, servizi antincendio	25,9	38,4	35,8	-5,1	3,2	1,9
Altro	17,5	36,5	46,0	-13,5	1,4	12,1

Fonte: ISFOL (INDACO - Indagine sulla conoscenza delle imprese)

L'indagine INDACO fornisce anche qualche evidenza sull'effetto prodotto dalla combinazione di più azioni di formazione su diverse tematiche. In generale, è sufficiente che l'impresa preveda corsi di formazione su almeno due tematiche (Tab. 76).

Per programmi più complessi si nota un generale miglioramento della redditività con qualche caduta locale. Anche in questo caso, le imprese devono affrontare gli svantaggi di una "trappola" della formazione: fino ad un certo punto conviene diversificare le tematiche ma esiste una vasta "terra di mezzo" in cui una ulteriore articolazione delle azioni formative non risulta positiva nel breve e medio periodo.

Tabella 76. Imprese per numero di tematiche dei corsi di formazione continua (composizione % per andamento del ROI)

Numero di tematiche affrontate	Andamento del ROI nell'ultimo anno		
	Aumentato	Stabile	Diminuito
1	24,67	24,89	50,44
2	52,85	29,25	17,90
3	18,90	49,26	31,83
4	15,42	35,74	48,84
5	17,53	48,95	33,52
6	16,64	59,55	23,82
7	20,82	39,01	40,17
8	26,62	19,51	53,86
9	46,52	27,82	25,66
10	34,65	26,58	38,77
11	6,41	50,14	43,45
12	68,85	14,84	16,32
13	47,75	34,94	17,32
14	50,23	40,96	8,81
15	18,91	31,25	49,84

Fonte: ISFOL (INDACO-Indagine sulla conoscenza delle Imprese)

Redditività e fonti di finanziamento della formazione

Con riguardo alle sole imprese che hanno ricevuto sostegni economici per la formazione, si nota che non è solo l'oggetto e la varietà delle azioni formative ad essere in connessione con la redditività aziendale ma anche la tipologia della fonte di finanziamento.

In generale, i fondi più performanti, sono quelli previsti dalla legge 53/2000, seguiti dai Fondi paritetici interprofessionali, dalla L. 236/1993 e dal Fondo sociale europeo (Tab. 77). Risultati buoni, ma meno eclatanti, sono stati raggiunti anche dalle imprese che hanno beneficiato di finanziamenti gestiti direttamente dai fornitori esterni (enti di formazione, associazioni di categoria, ecc.). Al contrario, i corsi finanziati da altri organismi pubblici o privati non sembrano aver migliorato la redditività aziendale, almeno nel breve periodo, probabilmente perché la polverizzazione dei finanziamenti (al di fuori dei grandi canali già previsti) non è particolarmente efficiente.

Tabella 77. Imprese per tipologia di finanziamento dei corsi di formazione continua (composizione % per andamento del ROI)

Area	Andamento del ROI			Differenza rispetto alla media delle imprese formatrici		
	Aumentato	Stabile	Diminuito	Aumentato	Stabile	Diminuito
Finanziamenti dal Fondo sociale europeo	53,2	26,7	20,0	22,3	-8,4	-13,9
Finanziamenti previsti dalla legge nazionale 236/1993	54,5	11,6	33,9	23,6	-23,5	-0,1
Finanziamenti previsti dalla legge nazionale 53/2000	61,1	27,4	11,6	30,1	-7,8	-22,4
Altri finanziamenti pubblici	12,9	23,2	64,0	-18,1	-12,0	30,1
Finanziamenti dai Fondi paritetici interprofessionali	55,7	27,0	17,3	24,7	-8,1	-16,6
Finanziamenti da parte di soggetti privati	12,2	11,2	76,6	-18,7	-23,9	42,7
L'impresa ha beneficiato di finanziamenti ma sono stati ricevuti e gestiti dai soggetti che hanno organizzato i corsi	48,3	33,4	18,3	17,3	-1,7	-15,6

Fonte: ISFOL (INDACO - Indagine sulla conoscenza delle imprese)

Anche nel caso dei finanziamenti, oltre alla fonte, conta il *mix* degli strumenti utilizzati. Le imprese che non ricorrono a più di una fonte di finanziamento per i propri corsi tendono a conseguire *performance* peggiori in termini di redditività; coloro che si affidano ad un'unica fonte dichiarano una dinamica della redditività di poco migliore delle precedenti. Risulta invece vincente la scelta delle imprese che utilizzano più di 2 fonti (Tab. 78).

Questo risultato dovrebbe incoraggiare gli enti che si occupano di formazione a diffondere maggiormente le informazioni sulle diverse opportunità di finanziamento della formazione, eventualmente suggerendo di caso in caso il *mix* più appropriato.

Tabella 78. Imprese per numero di fonti di finanziamento dei corsi di formazione continua (composizione % per andamento del ROI)

Numero delle fonti di finanziamento utilizzate	Andamento del ROI			Differenza rispetto alla media delle imprese formatrici		
	Aumentato	Stabile	Diminuito	Aumentato	Stabile	Diminuito
0	23,4	40,7	35,9	-7,5	5,6	2,0
1	27,1	36,4	36,5	-3,8	1,2	2,6
2	85,2	11,7	3,2	54,2	-23,5	-30,7
3 o più	57,8	18,0	24,2	26,9	-17,1	-9,8

Fonte: ISFOL (INDACO - Indagine sulla conoscenza delle imprese)

Il legame tra formazione continua e innovazione

I programmi di formazione del personale producono effetti diversi a seconda che vengano realizzati in aziende innovative o meno. In quelle innovative, infatti, la formazione risulta essere in connessione con la probabilità di mantenere stabile o aumentare la *performance*, mentre nelle altre, sembra addirittura ridurla. In particolare, nelle aziende meno dinamiche, l'aggiornamento professionale fa aumentare tale probabilità e riduce sensibilmente anche i casi di semplice tenuta, lasciando sostanzialmente invariato il numero di quelli in cui essa aumenta.

Questo risultato sembra confermare che la formazione professionale possa svolgere un ruolo propulsivo sulla *performance* e sullo sviluppo delle singole imprese, anche nel breve periodo, se è inquadrata in un programma organico di innovazioni di prodotto e di processo. In caso contrario, la formazione tende ad appesantire i costi ed a sottrarre risorse alla produzione corrente. Per massimizzare gli effetti della formazione sarebbe dunque opportuno proporre alle imprese meno dinamiche dei veri e propri pacchetti di ammodernamento, che comprendano, oltre al semplice aggiornamento professionale, anche assistenza tecnico-organizzativa e incentivi specifici all'innovazione.

Tabella 79. Imprese per introduzione di innovazioni e attività di formazione continua (composizione % per andamento del ROI)

Tipologia di azienda	Attività di formazione	Andamento del ROI		
		Aumentato	Stabile	Diminuito
Ha introdotto innovazioni	nessuna azione	26,1	26,6	47,3
	almeno un'azione	31,8	35,6	32,6
Non ha introdotto innovazioni	nessuna azione	10,7	44,3	45,0
	almeno un'azione	12,3	25,5	62,3

Fonte: ISFOL (INDACO - Indagine sulla conoscenza delle imprese)

3.2 I benefici della formazione continua in termini di mobilità professionale

La capacità dell'intervento formativo di favorire un miglioramento della posizione professionale del lavoratore in azienda, o la sua possibilità di muoversi nel mercato del lavoro, misura l'efficacia dello strumento rispetto a forme di investimento collettivo e individuale. Soprattutto, la possibilità che la formazione imprima percorsi di crescita professionale è garanzia di più dinamici ed equi processi di mobilità sociale che riguardano la dimensione soggettiva del lavoratore, cruciale per il funzionamento dei meccanismi di partecipazione e consenso impliciti nel modello di crescita della società cognitiva. In questo senso, il riconoscimento di un beneficio conseguente alla formazione è condizione di apprendimento effettivo.

Sappiamo, dagli esiti di indagini istituzionali sulla qualità del lavoro⁹³, che in Italia le prospettive di sviluppo professionale sono modeste, in diminuzione e che la carriera è una degli aspetti di maggiore insoddisfazione dei lavoratori. Nell'indagine INDACO - Lavoratori⁹⁴, l'atteggiamento del lavoratore viene indagato sia per quanto riguarda il riconoscimento della necessità di fare formazione, sia per quanto riguarda la sua utilità nello sviluppo di competenze che migliorino la posizione professionale e la mobilità nel lavoro. In questo ambito il concetto di mobilità comprende sia la mobilità verticale (cambiamento di posizione all'interno dell'azienda, avanzamento di livello) sia la mobilità orizzontale (cambiamento di funzione all'interno del luogo di lavoro), sia la mobilità verso un'altra azienda/ente da parte del lavoratore.

Un primo dato di sfondo riguarda la percezione del fabbisogno formativo da parte dei lavoratori. Circa il 60% dei lavoratori intervistati riconosce la necessità, per poter svolgere efficacemente il proprio lavoro, di dover aggiornare o acquisire nuove competenze (Tab. 80).

⁹³ Cfr. M. Curtarelli, L. Incagli, C. Tagliavia, *La qualità del lavoro in Italia*, Roma, ISFOL, 2005 (Temi e strumenti. Studi e ricerche). La pubblicazione è disponibile *on line* nel catalogo ISFOL (www.isfol.it/documentazione/index.scm). *European foundation for the improvement of living and working conditions, Fourth European Working Conditions Survey* (EWCS 2005), Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2007.

⁹⁴ INDACO - Lavoratori è un'indagine sui comportamenti formativi dei lavoratori realizzata da ISFOL dal 2001. L'indagine rileva le caratteristiche e la dinamica della domanda di formazione continua espressa dai lavoratori. Le informazioni raccolte sono sia di tipo quantitativo sia di tipo qualitativo: le prime stimano la partecipazione alle attività formative e i differenziali formativi dovuti a fattori demografici (genere, età), culturali (istruzione) e professionali; le seconde, consentono di conoscere obiettivi, vincoli e aspettative verso le politiche pubbliche. Altre informazioni riguardano: le caratteristiche e le modalità di realizzazione delle azioni formative, la disponibilità a partecipare economicamente alle attività attraverso forme di coinvestimento e le valutazioni rispetto all'efficacia della formazione.

Tabella 80. Atteggiamenti dei lavoratori verso la formazione continua: lavoratori che ritengono utile la FC per aggiornare e/o acquisire le competenze e le conoscenze (incidenza %)

Caratteristiche del lavoratore	Dip. Privato	Autonomo	Dip. Pubblico	Totale
Totale	55,5	55,2	79,7	60,7
<i>Genere</i>				
Uomo	58,5	57,5	75,9	60,9
Donna	50,3	49,7	82,7	60,4
<i>Età</i>				
Fino a 24	64,6	66,1	72,2	65,4
25-34	62,3	66,5	83,5	66,4
35-44	57,4	59,9	82,2	64,0
45-54	42,1	49,1	81,4	55,6
55 e oltre	36,6	38,7	62,6	44,1
<i>Titolo di studio</i>				
Elementare	20,2	25,9	32,1	23,4
Media inf.	44,5	44,1	57,1	46,0
Professionale	67,5	56,4	81,4	68,1
Diploma	68,7	65,1	85,4	72,1
Università	80,3	88,2	93,3	88,2
<i>Settore</i>				
Industria	54,8	41,0	-	52,5
Costruzioni	40,8	49,2	-	43,9
Commercio	48,6	50,3	-	49,4
Servizi	66,4	71,1	-	67,8
P.A.		71,1	79,7	79,2
<i>Area geografica</i>				
Nord-Ovest	58,5	55,8	80,3	61,2
Nord-Est	51,9	53,5	83,0	57,7
Centro	53,7	57,4	80,8	60,8
Sud e Isole	56,5	54,3	77,3	62,5
<i>Posizione professionale</i>				
Dirigente	68,6		91,0	79,7
Quadro	75,9		89,6	83,0
Impiegato	74,1		84,5	78,6
Operaio	41,1		47,5	41,8
Commesso	17,7		-	17,7
Imprenditore		55,3		55,3
Libero professionista		80,7		80,7
Lavoratore in proprio		49,1		49,1
Socio di cooperative		51,3		51,3
Coadiuvante		38,4		38,4

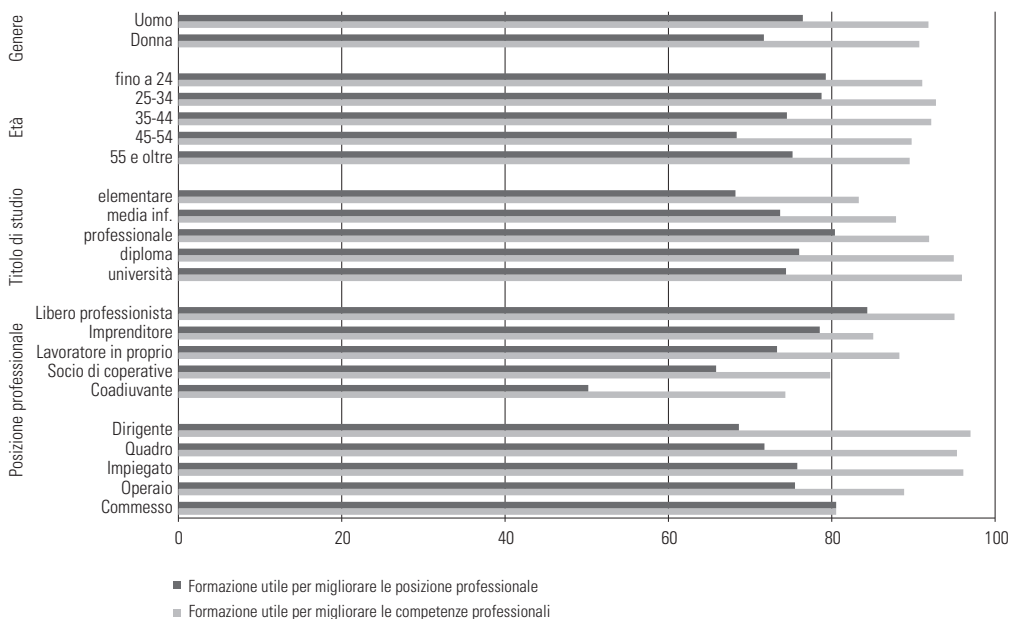
Fonte: ISFOL (INDACO - Lavoratori)

Consistente tuttavia è anche la quota di persone, circa il 40%, che non ritiene utile per il proprio lavoro intraprendere processi di miglioramento delle proprie competenze professionali. In relazione alle diverse caratteristiche del lavoratore, il dato evidenzia come i convincimenti dei lavoratori varino a seconda del settore di appartenenza. Vi è infatti un più importante riconoscimento della necessità di lavorare sulle competenze da parte dei lavoratori del pubblico impiego (79,6% dei lavoratori) rispetto ai dipendenti privati o ai lavoratori autonomi (circa il 55%), con un differenziale di circa 24 punti percentuali. Molto significativa è pure l'alta percentuale di lavoratori privati ed autonomi (circa il 44%) che dichiara di non «dovere né aggiornare né acquisire nuove competenze/conoscenze per svolgere al meglio il proprio lavoro». Interessante notare come il dato vari ulteriormente in relazione al genere: se il dato medio generale non evidenzia una variazione significativa, la differenza di genere assume un maggiore rilievo se si considera il settore di appartenenza del lavoratore. Tra i dipendenti privati ed i lavoratori autonomi, sono più gli uomini delle donne a riconoscere la necessità di misurarsi con un miglioramento delle competenze professionali sul lavoro (+8,2% per i dipendenti privati, +7,71% per i lavoratori autonomi); mentre nel caso dei dipendenti pubblici sono più le donne che gli uomini a manifestare un fabbisogno formativo (+6,4%). Ancora una volta, però, prevalgono i valori negativi in quanto circa la metà delle lavoratrici dei settori privato ed autonomo, settori in cui sappiamo essere più critica la condizione femminile, non riconoscono la necessità di dovere migliorare le proprie competenze. La consapevolezza della necessità di fare aggiornamento è maggiormente sentita per le classi di età più giovani, sempre in corrispondenza della collocazione settoriale dei lavoratori. Per gli *over 45* ed i lavoratori maturi (oltre i 55 anni) del pubblico impiego aumenta la consapevolezza della necessità di fare formazione; al contrario, nei lavoratori privati ed autonomi l'innalzamento dell'età rende molto meno sensibile il lavoratore alla necessità di intraprendere processi di ammodernamento delle proprie competenze professionali, segnando una inversione di tendenza a partire dagli *over 45* verso i lavoratori maturi, in particolare per i dipendenti privati.

Le figure a più basso inquadramento professionale risultano le meno recettive alla percezione della utilità di fare formazione, mentre molto più sensibili a *new skills* per il lavoro si dimostrano i lavoratori di livello superiore o i professionisti. Il 50,9% dei lavoratori in proprio ed il 44,75% degli imprenditori non riconoscono utile migliorare le proprie competenze, esprimendo una difficoltà a intravedere percorsi di crescita personale, in vista di processi di innovazione delle proprie attività imprenditoriali.

L'andamento generale della partecipazione dei lavoratori alle attività di formazione continua si caratterizza dunque in Italia per la forte correlazione al settore di appartenenza del lavoratore (sono in particolare i dipendenti pubblici a fare formazione) e per la difficoltà dei segmenti deboli del mercato del lavoro (donne, lavoratori con bassi titoli di studio, lavoratori maturi) ad esprimere una sufficiente e soprattutto compensativa domanda formativa.

Il giudizio non varia al variare di genere, età, collocazione geografica dei lavoratori, mentre risulta influenzato dal titolo di studio posseduto dal lavoratore e dall'inquadramento professionale. Anche a fronte di un giudizio positivo (due terzi dei lavoratori riconoscono che la formazione professionale contribuisce al «miglioramento e all'ampliamento della propria attività lavorativa») si rileva cautela nel riconoscere un beneficio direttamente riferito alla posizione lavorativa. Questo andamento è chiaramente visibile nella figura 12 che evidenzia un certo arretramento della percentuale dei lavoratori che rispondono affermativamente ai due quesiti sulla utilità della formazione.

Figura 12. Utilità della formazione rispetto al miglioramento delle competenze professionali o a miglioramento della posizione professionale - anno 2008 (incidenza %)

Fonte: ISFOL (INDACO - Lavoratori)

Alla domanda «perché è utile la formazione», i lavoratori rispondono che essa serve principalmente a favorire processi di mobilità verticale (migliorare/cambiare posizione all'interno dell'azienda, vedi Tab. 81 e 81 bis), mentre in misura nettamente minore è percepita come strumento per favorire la mobilità orizzontale (cambiare tipo di lavoro all'interno dell'azienda) o processi di mobilità esterna. Considerando il settore di appartenenza, alcune differenze emergono tra dipendenti pubblici e privati, riflettendo probabilmente una cultura differente del fare carriera oltre che le caratteristiche delle specifiche contrattuali riferibili ai diversi settori. Così sono piuttosto i dipendenti pubblici rispetto a quelli privati a riconoscere che la formazione può favorire la mobilità verticale (+10,8) mentre la possibilità che la formazione favorisca processi di mobilità esterna (cambiare azienda, ente/amministrazione, ma anche possibilità di avviare un lavoro autonomo) riguarda in modo più ampio i dipendenti privati. La valutazione relativa alla mobilità orizzontale non mostra variazioni particolari tra le due categorie di lavoratori. Da notare che, a seconda del settore di appartenenza, gli aspetti di utilità/benefici che la rilevazione prende in considerazione possono essere differenti (ad esempio nel caso dei dipendenti privati è presa in considerazione anche l'aspetto relativo al consolidamento di un posto di lavoro a rischio) e che l'esito in termini di mobilità della formazione non è stato considerato nel caso dei lavoratori autonomi, che non compaiono relativamente a questo quesito⁹⁵.

⁹⁵ In particolare la rilevazione, nel caso dei lavoratori autonomi, indaga l'utilità della formazione rispetto al rischio di perdere clienti, alla possibilità di raggiungere nuovi clienti, all'ampliamento dell'attività, o al cambiamento di attività sempre nell'ambito del lavoro autonomo.

Tabella 81. Utilità della formazione rispetto alla mobilità professionale per i dipendenti pubblici (composizione % per tipologia di utilità)

DIPENDENTI PUBBLICI						
	Migliorare/ cambiare posizione all'interno dell'ente/ammin.	Cambiare funzione all'interno dell'ente/ amministrazione	Poter cambiare posto di lavoro o ente/ amministrazione	Poter iniziare un lavoro autonomo	Ottenere la stabilizzazione del lavoro precario	Totale
Totale	70,00	12,80	6,10	3,40	7,60	100,00
<i>Genere</i>						
Uomo	73,50	10,93	6,84	3,73	4,99	100,00
Donna	66,80	14,62	5,48	3,06	10,05	100,00
<i>Età</i>						
Fino a 24	50,97	18,79	12,03	13,98	4,23	100,00
25-34	69,03	7,48	3,59	4,67	15,24	100,00
35-44	70,52	13,16	5,95	3,04	7,33	100,00
45-54	72,66	15,53	4,85	2,25	4,71	100,00
55 e oltre	67,44	13,34	13,54	2,69	2,99	100,00
<i>Titolo di studio</i>						
Elementare	62,00	17,21	20,79	-	-	100,00
Media inf.	67,49	12,64	3,89	3,21	12,78	100,00
Professionale	76,87	14,67	5,19	-	3,28	100,00
Diploma	70,40	13,27	5,86	3,34	7,13	100,00
Università	71,02	10,91	5,88	5,24	6,95	100,00
<i>Posizione professionale</i>						
Dirigente	78,42	12,78	2,41	3,39	3,00	100,00
Quadro	77,34	8,14	7,51	6,02	1,00	100,00
Impiegato	69,75	12,83	6,04	2,97	8,41	100,00
Operaio	64,01	16,22	6,18	3,52	10,07	100,00

Fonte: ISFOL (INDACO - Lavoratori)

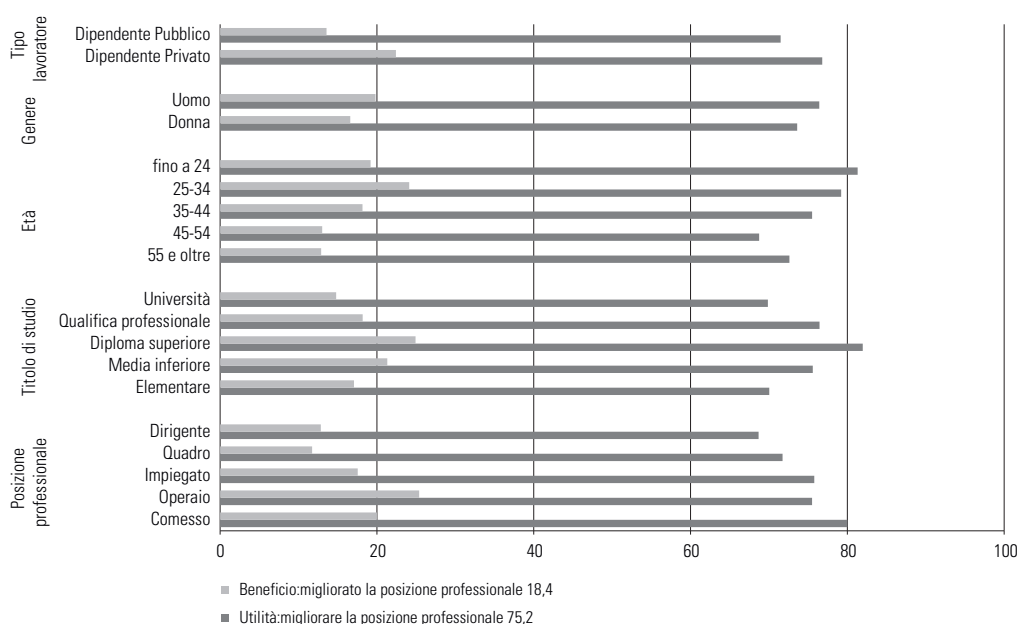
Tabella 81 bis. Utilità della formazione rispetto alla mobilità professionale per i dipendenti privati (composizione % per tipologia di utilità)

DIPENDENTI PRIVATI							
	Migliorare/ cambiare la posizione all'interno dell'azienda	Cambiare tipo di lavoro all'interno dell'azienda	Conservare il posto di lavoro a rischio	Poter cambiare azienda	Poter iniziare un lavoro autonomo	Ottenere la stabilizzazione del lavoro precario	Totale
Totale	59,20	12,80	8,40	8,40	6,60	4,60	100,00
<i>Genere</i>							
Uomo	59,75	12,49	9,28	6,96	7,02	4,50	100,00
Donna	58,33	13,46	6,89	10,79	5,82	4,71	100,00
<i>Età</i>							
Fino a 24	47,69	18,04	10,17	5,44	10,82	7,84	100,00
25-34	64,31	11,94	2,53	7,82	8,41	5	100,00
35-44	57,71	12,02	11,23	9,97	5,89	3,19	100,00
45-54	62,14	13,53	10,04	7,24	3,44	3,61	100,00
55 e oltre	49,49	9,95	21,20	13,02	0,60	5,74	100,00
<i>Titolo di studio</i>							
Elementare	59,93	7,44	16,84	7,96	3,17	4,66	100,00
Media inf.	57,34	11,49	9,54	7,58	7,22	6,84	100,00
Professionale	50,65	13,18	10,95	10,36	14,07	0,79	100,00
Diploma	62,59	15,24	5,70	8,75	4,72	3,00	100,00
Università	62,04	13,35	3,59	8,36	7,06	5,60	100,00
<i>Posizione professionale</i>							
Dirigente	53,33	24,73	9,86	10,07	-	2,00	100,00
Quadro	66,96	15,6	8,86	7,48	1,10	-	100,00
Impiegato	65,27	11,91	5,47	8,02	4,83	4,51	100,00
Operaio	55,74	12,05	10,56	8,13	8,34	5,18	100,00
Commesso	14,57	77,42	1,04	6,96	-	-	100,00

Fonte: ISFOL (INDACO - Lavoratori)

In relazione al beneficio/esito della formazione i risultati mostrano che il 75% dei lavoratori, tra quelli che hanno dichiarato di avere partecipato (nel corso dell'ultimo anno, o nelle quattro settimane precedenti) ad attività formative, dichiara di non avere migliorato la propria posizione professionale dopo avere fatto formazione, rispetto al 18,4% che riconosce di avere ottenuto benefici in termini di mobilità professionale. È questa una indicazione rilevante, soprattutto se messa in relazione con la positiva disponibilità, originariamente dimostrata, dai lavoratori nei confronti di questo strumento. La figura 13 ci aiuta a rappresentare il crescente divario tra riconoscimento della utilità della formazione a migliorare la posizione professionale rispetto ai benefici della formazione.

Figura 13. Lavoratori dipendenti: utilità e benefici della formazione ai fini del miglioramento della posizione professionale (incidenza %)



Fonte: ISFOL (INDACO - Lavoratori)

Tale risultato si presta ad una molteplicità di considerazioni. In primo luogo va letto in relazione al fatto che gli effetti della formazione vengono riferiti a un periodo temporale, un anno, che può essere limitato per processi che di solito si attuano in un periodo più ampio⁹⁶. È perciò molto positivo un 18,4% di lavoratori in grado, a distanza di un anno, di riconoscere un beneficio effettivo della formazione ricevuta. D'altro canto, l'incapacità di percepire la ricaduta positiva della formazione effettuata può essere originata da una insufficiente capacità, da parte delle organizzazioni o dei soggetti che propongono formazione, a realizzare una formazione realmente efficace e spendibile sul posto di lavoro; oppure dall'incapacità dell'azienda a valorizzare per-

⁹⁶ In particolare, si chiede al lavoratore di dichiarare comportamenti ed atteggiamenti relativi ad attività formative effettuate nel corso dell'anno precedente (da gennaio a dicembre) e, inoltre, con riferimento alle 4 settimane precedenti la rilevazione.

corsi di accrescimento delle competenze dei propri lavoratori. In ogni caso i lavoratori esprimono chiaramente un fabbisogno di formazione finalizzato allo svolgimento adeguato del proprio lavoro. Ulteriori informazioni possono essere ricavate analizzando più dettagliatamente i dati disponibili relativamente alla quota di lavoratori (18,4%) che hanno dichiarato di avere tratto benefici dalla formazione ricevuta. Il beneficio più nettamente riconosciuto dai lavoratori fa riferimento a processi di mobilità verticale, legati al miglioramento della posizione lavorativa del lavoratore come, ad esempio una crescita di responsabilità (83,8% dei casi) o un cambiamento di mansione (10,9% dei casi). Solo una quota residuale di lavoratori riconosce come beneficio un esito in termini di mobilità verso altra azienda/amministrazione, in particolare tra i giovani e gli appartenenti al settore dell'industria, dei servizi ed alla pubblica amministrazione.

La lettura del dato con riferimento all'età mostra una certa correlazione tra innalzamento dell'età e mobilità verticale dei lavoratori, riflettendo probabilmente la caratteristica di avanzamento per età/anzianità della carriera. Ne è prova il fatto che i giovani fino a 24 anni indicano di riconoscere un miglioramento della posizione professionale quale esito della formazione effettuata molto meno dei loro colleghi più anziani. Per quanto riguarda la tipologia di formazione, i risultati non mostrano correlazioni di evidenza significativa; tuttavia, nei casi in cui si è verificata una mobilità sul lavoro, si riscontra una maggiore frequenza di interventi di tipo strutturato (corsi di formazione, FAD, seminari) rispetto a forme più destrutturate di formazione.

3.3 La mobilità professionale e di studio

Tramontata l'era in cui l'esperienza all'estero costituiva un'eccezione a vantaggio di pochi, oggi si ripensa alla mobilità come ad una parte essenziale del percorso formativo degli individui, anche se in Italia la mobilità di studio e/o lavoro continua a interessare soprattutto la popolazione più giovane. Si analizzano qui quei flussi di persone che, al termine di un'esperienza formativa in un Paese straniero effettuata nel biennio 2008-2009 (parte in corso), hanno ricevuto il documento *Europass Mobilità* (EM)⁹⁷.

I parametri presi in esame sono due: l'età dei partecipanti, e il tipo di iniziativa scelta dal singolo.

Tabella 82. Numero di persone, suddivise per fascia di età, che hanno preso parte ad un'esperienza di mobilità all'estero e alle quali è stato rilasciato il documento EUROPASS Mobilità (v.a. e composizione % per fascia d'età)

	15-20	21-25	26-35	36-45	+45	Totale
2008	3.054	883	1.991	99	185	6.212
	49%	14%	32%	2%	3%	
2009	1.216	434	1.115	94	185	3.044
	40%	14%	37%	3%	6%	

Fonte: Dati statistici Centro nazionale EUROPASS Italia, 2008 - giugno 2009

La comparazione dei dati nelle due annualità considerate non fa rilevare sensibili cambiamenti, se non in corrispondenza di tre specifiche fasce di età (26-35, 36-45 e +45)⁹⁸. Il motivo va ricercato nel valore e nel peso che alla mobilità nel suo complesso viene attribuito dagli appartenenti a questi gruppi: infatti, l'esperienza di mobilità da parte del giovane studente o lavoratore (fascia di età 15-20) è vista da questo solo come integrativa del proprio ciclo formativo piuttosto che il mezzo per l'acquisizione di competenze al di fuori di quelle che il percorso formativo offre. Tale approccio è tipico anche della fascia di età intermedia (21-25) la cui priorità è quella di concludere il ciclo di studi e dotarsi di un'adeguata preparazione professionale, rimandando ad un secondo momento l'eventualità di un periodo fuori casa. La tendenza a proseguire gli studi all'estero o a completare ed ampliare le proprie capacità professionali attraverso l'acquisizione di nuovi saperi, è invece più tipica di una fascia di età compresa fra 26 e 35 anni quando il bilancio di competenze acquisite e la valutazione delle proprie esperienze di lavoro induce a considerare la mobilità in un'ottica di investimento per il proprio futuro. In questi casi il periodo di permanenza in un Paese straniero è abbastanza significativo (4-6 mesi) ed è la risposta a quelle iniziative europee che meglio consentono l'acquisizione di un patrimonio di saperi e conoscenze spendibili nel mercato del lavoro in maniera più effettiva, ovvero i programmi settoriali del quadro *Lifelong Learning* quali *Erasmus Placement* e *Leonardo Da Vinci*. La popolazione compresa nella fascia di età 36-45 e + 45 è tradizionalmente meno incline allo spostamento geografico, ma è singolare come questo gruppo, rispetto al 2008, è quello che ha contribuito mag-

⁹⁷ *Europass Mobilità* è uno dei cinque strumenti europei per la trasparenza dei titoli e delle competenze compreso nel portafoglio *Europass* (Decisione 2241/2004/CE del 15/12/2004). In Italia il documento è rilasciato dal Centro nazionale *Europass* con sede, dal 2005, presso l'ISFOL (www.europass-italia.it).

⁹⁸ I dati 2009 sono parziali (giugno 2009). L'elaborazione in corso stima che entro la fine del 2009 i valori non avranno subito notevoli cambiamenti e saranno rappresentati da percentuali poco superiori a quelle qui presentate.

giormente a modificare una tendenza ormai radicata da tempo e a dare il via ad un importante cambiamento dei flussi in uscita: risentendo maggiormente delle ripercussioni del momento attuale di crisi, le persone comprese in questa fascia di età si dimostrano oggi più propense a trascorrere un periodo all'estero, e ciò allo scopo di ampliare e/o completare le proprie competenze e mantenersi saldamente ancorate ad un mercato del lavoro caratterizzato da forte precarietà e incertezza. Il timore di perdere il posto di lavoro, infatti, spinge il lavoratore adulto a superare le tradizionali barriere linguistiche e interculturali, nonché la riluttanza a lasciare, anche solo temporaneamente, il proprio contesto familiare e a dedicare un periodo di apprendimento in un contesto professionale e/o di studio diverso.

Più esplicativi di una realtà che sta cambiando sono invece i dati relativi alla mobilità geografica in relazione al programma (finanziamento) di riferimento.

Tabella 83. Numero di persone partecipanti a programmi di mobilità all'estero (finanziamenti europei e non) che hanno ottenuto l'EM (v.a. e composizione % per tipologia di programma)

	LDV	Erasmus	Erasmus Placement	Comenius	FSE	Altro	Totale
2008	4.918	210	18	19	564	353	6.082
	80,90%	3,40%	0,30%	0,30%	9,30%	5,80%	
2009	2.658	77	67	3	32	170	3.007
	88%	3%	2%	-	1%	6%	

Fonte: Dati statistici Centro nazionale EUROPASS Italia, 2008 - giugno 2009

La mobilità che ricade nel programma settoriale Leonardo Da Vinci costituisce la gran parte delle esperienze dei flussi in uscita per le quali è altamente improbabile ipotizzare un cambio di tendenza per il futuro, soprattutto se si considera la diversità dell'offerta formativa che il programma stesso presenta. Un'inversione di tendenza ha invece investito il programma di mobilità di apprendimento superiore *Erasmus*. Il 2007 si è concluso con un flusso molto consistente di studenti italiani partecipanti al programma *Erasmus*, ma nelle annualità successive si è registrato un calo di popolarità del programma inversamente proporzionale al successo riportato da un'altra iniziativa di mobilità nell'apprendimento superiore, il programma settoriale *Erasmus Placement*. Le ragioni di questa inversione di tendenza sono essenzialmente riconducibili al problema del riconoscimento e valutazione dell'esperienza compiuta. Se fino a qualche anno fa il mancato o difficoltoso riconoscimento dei crediti ottenuti durante il soggiorno all'estero e la convalida degli esami sostenuti aveva aperto la strada ad un problema che solo parzialmente ha ottenuto una risoluzione, oggi la forte tensione economica spinge il singolo a riflettere in maniera più profonda e ponderata sulla convenienza a trascorrere un periodo fuori casa per il timore che l'esperienza, al rientro, si trasformi in una trafila estenuante per vedersi riconosciuto, e secondo quali modalità, l'apprendimento maturato. Ne è emersa la preferenza a concludere gli studi nel proprio paese di origine e a rimandare la partenza al momento in cui il bagaglio culturale e la preparazione accademica sia tale da offrire al candidato migliori e più certe possibilità di impiego e/o il proseguimento di studi in un paese diverso da quello di origine⁹⁹. Si punta sulla certezza del

⁹⁹ Il calo di richieste di partecipazione al programma *Erasmus* risiede anche nella contrazione del numero degli immatricolati avvenuta negli ultimi due anni: raggiunto il massimo nel 2005, la crescita si è progressivamente contrat-

risultato ottenuto o, se si valuta la possibilità di un periodo all'estero, la preferenza viene accordata a quelle esperienze formative che hanno una maggiore componente professionalizzante, in grado cioè di ampliare il pacchetto di competenze per mezzo dell'inserimento dello studente in un vero e proprio contesto lavorativo. Ad esclusione di queste due iniziative, che presentano una disparità piuttosto evidente, altre differenze sostanziali nel periodo considerato non sembra abbiano riguardato altri programmi di mobilità¹⁰⁰.

La mobilità e la valorizzazione dell'esperienza

Una questione che negli ultimi tempi ha spinto studenti e lavoratori a riconsiderare la mobilità, è la difficoltà a riconoscere le conoscenze che derivano da processi di apprendimento indiretti, che avvengono cioè nell'ambito di contesti sociali, sul luogo di lavoro e nella società civile.

Nel settore privato, ad esempio, molte piccole e medie imprese hanno investito risorse per la definizione di programmi e processi di validazione delle competenze individuali, anche al fine di ottimizzare le procedure di selezione del personale e/o di avanzamento professionale. Permane, tuttavia, il *gap* tra teoria e prassi, ovvero fra orientamenti, anche legislativi, e procedure da seguire.

In termini di spesa pubblica gli investimenti effettuati nel nostro Paese nell'istruzione universitaria non sono stati particolarmente significativi: rispetto agli altri Paesi europei l'Italia vi ha destinato lo 0,78% del PIL contro l'1,02% del Regno Unito, l'1,16% della Germania e l'1,21% della Francia¹⁰¹; occorre dunque una maggiore e più equa distribuzione della spesa pubblica per l'istruzione che tuttavia interessi tutta l'offerta formativa, e che sia abbinata a programmi che agevolino i flussi di mobilità geografica utili allo sviluppo di competenze chiave, nonché alla messa a punto di strumenti e procedure *ad hoc* in grado di individuare l'*output* di apprendimento, esaltarne a pieno il valore potenziando, di conseguenza, i livelli di occupabilità dei cittadini¹⁰². Va aggiunto, per contro, che gli effetti dell'esperienza si collocano su più piani e dimensioni. Si tratta, infatti, di un *setting* dominato da due componenti distintive: la prima è che l'apprendimento esperienziale avviene in un contesto geografico caratterizzato da diversi orientamenti e orizzonti culturali, non ultimo, spesso, il regime linguistico adottato; il secondo fa riferimento alla durata dell'evento, spesso inferiore al mese. Questi fattori determinano la necessità di concentrare e massimizzare l'investimento formativo e sottoporlo a ritmi non riconducibili per intensità e per *learning outcomes* potenziali a nessun altro contesto educativo considerabile come analogo.

ta negli ultimi cinque anni di oltre il 9% a causa dell'effetto combinato del calo demografico, del minor passaggio dalla scuola secondaria superiore all'università e della crescente difficoltà delle famiglie di sopportare i costi dell'istruzione universitaria (Fonte: Almalaurea, *XI Rapporto sulla condizione occupazionale dei laureati. Occupazione e occupabilità dei laureati a dieci anni dalla Dichiarazione di Bologna*, marzo 2009).

¹⁰⁰ La differenza numerica relativa ai programmi FSE deve attribuirsi alla parzialità dei dati al momento disponibili (giugno 2009): il numero ridotto di flussi FSE 2009, rispetto a quelli 2008, dipende dal fatto che molti enti promotori non hanno ancora presentato richiesta di rilascio dell'EM perché il soggiorno all'estero è in fase conclusiva (durata annuale) Si stima, dunque, che entro il 2009, il numero di EM rilasciati nell'ambito dei finanziamenti FSE avrà subito un aumento.

¹⁰¹ Fonte: Almalaurea, *XI Rapporto sulla condizione occupazionale dei laureati*, cit.

¹⁰² Un esempio in questo senso è fornito dal portafoglio europeo *Europass*: a 5 anni dalla sua istituzione, si conferma un dispositivo molto richiesto da studenti e lavoratori per la messa in trasparenza dei propri titoli, diplomi, conoscenze e competenze acquisite in diversi contesti. Permangono tuttora criticità a livello di applicazione e diffusione di alcuni dei dispositivi contenuti nel portafoglio, e in modo particolare il *Diploma Supplement* e il *Certificate Supplement*: la mancanza di una procedura standard di rilascio a livello nazionale dei due documenti e l'ancoraggio di questi all'autonomia gestionale degli enti chiamati a rilasciarli (rispettivamente segreterie universitarie ed enti di formazione professionale), ne hanno fortemente contratto la possibilità di utilizzo, con la conseguenza che il potenziale intrinseco di tali strumenti non emerge come dovrebbe. Emerge l'esigenza di "ripensare" la mobilità sia in termini di maggiore coinvolgimento e partecipazione dei soggetti interessati in termini di definizione di interventi specifici che mirino al suo rilancio.

Le stesse esperienze di alternanza, sviluppate ad esempio nei sistemi duali centro-europei o nel quadro di contratti di apprendistato, pur conservando e condividendo caratteristiche tipiche del *situated learning* (nell'accezione di apprendimento sul luogo di lavoro) non consentono la riproduzione di quelle componenti del processo di apprendimento tipiche di una mobilità transnazionale: immersione, responsabilizzazione e incremento della capacità di relativizzare.

È, infatti, in queste condizioni e con queste competenze-obiettivo che il processo di apprendimento in un contesto di mobilità transnazionale produce, in termini di *learning outcomes*, abilità internazionali (come la competenza linguistica o quella interculturale¹⁰³), personali (quali imprenditorialità¹⁰⁴, comunicazione e capacità interpersonali¹⁰⁵), professionali (con particolare riferimento a quelle che non sono oggetto di offerta formativa nel proprio Paese di origine) e, infine, di riflessione critica.

A fronte di un incremento dei livelli di competizione sul mercato del lavoro, accresciuti anche dal congiunturale momento di crisi, l'arricchimento dei cv dei cittadini, ma ancor di più l'acquisizione precoce di competenze necessarie non solo a svolgere operativamente un lavoro ma a saperlo fare in contesti non simulati ma reali, diventa particolarmente importante. Dai dati relativi al *placement* a seguito di esperienze di tirocinio all'estero si evince che non migliora solo l'occupabilità, ma anche l'occupazione¹⁰⁶, indica che il mercato del lavoro comincia a premiare l'esperienza più di quanto non facciano i sistemi preposti alla sua certificazione.

Come conseguenza di queste ultime considerazioni, la mobilità transnazionale assume una importanza e un peso crescente nell'agenda politica europea, sulla base della quale molti capitoli del futuro periodo di programmazione (2014-2020) saranno declinati. «Dato il valore aggiunto ampiamente riconosciuto della mobilità dei discenti, e al fine di aumentare tale mobilità, si invita la Commissione a presentare al Consiglio, entro la fine del 2010, una proposta di criterio di riferimento in questo settore, che si concentri inizialmente sulla mobilità fisica tra Paesi nel campo dell'istruzione superiore, tenendo conto degli aspetti sia quantitativi che qualitativi e rispecchiando gli sforzi profusi e gli obiettivi convenuti nell'ambito del Processo di Bologna, come rilevato da ultimo alla conferenza di Lovanio e Louvain-la-Neuve. Nel contempo, la Commissione è invitata a esaminare la possibilità di estendere tale criterio di riferimento all'istruzione e alla formazione professionali e alla mobilità degli insegnanti»¹⁰⁷.

L'individuazione di nuovi *benchmarks*, che aggiornano gli esistenti, dovrebbe prevedere, ad esempio, che nel 2020 la metà dei cittadini europei dovrà aver svolto un periodo di formazione all'estero. La mobilità degli apprendisti e in generale dei giovani lavoratori è uno degli obiettivi del Comunicato di Bordeaux¹⁰⁸. Le competenze acquisite nel corso di queste esperienze dovranno trovare riconoscimento e valorizzazione attraverso strumenti meno descrittivi e più vicini all'idea e al valore di una certificazione formale e legalmente riconosciuta. In questi termini, la connessione e la rilevanza delle esperienze di mobilità e delle soluzioni di accompagnamento adottate con altri elementi e componenti della strategia comunitaria (in particolare EQF ed ECVET), diventa cogente per evitare dispersione di risorse.

¹⁰³ Per "competenza interculturale" si intende qui l'abilità di interagire costruttivamente ed efficacemente con persone con un *background* culturale differente, prendendo in carico differenze e analogie in campo valoriale e comportamentale.

¹⁰⁴ Ad esempio, autostima, creatività, assunzione e gestione del rischio.

¹⁰⁵ Come l'adattabilità, la capacità di lavorare in gruppo e di orientarlo, la gestione dei conflitti.

¹⁰⁶ Cfr. Wirtschafts und Sozialforschung, *Analisi degli effetti delle azioni di mobilità Leonardo da Vinci sui giovani occupati e in formazione, nonché dell'incidenza di fattori socioeconomici. Inchiesta condotta su incarico della Commissione europea Direzione generale Istruzione e Cultura*, Kerpen, 2007.

¹⁰⁷ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)*, G.U.U.E. C 119/2 del 28/05/2009.

¹⁰⁸ *The Bordeaux communiqué on enhanced European cooperation in vocational education and training*, 26 novembre 2008.

Rileggendo la decisione del Programma di Apprendimento Permanente si trova, ad esempio, che per quanto riguarda Leonardo da Vinci (insieme con *Erasmus*, forse, il dispositivo comunitario più importante per volume e diffusione della sua conoscenza tra i vari attori dei sistemi educativi e formativi), dovrebbe garantire una esperienza di mobilità transnazionale ad almeno 80.000 cittadini europei ogni anno: cifra ad un tempo significativa e modesta, secondo la disponibilità esistente nei diversi Stati aderenti al Programma. Ebbene, allo scadere del terzo anno di attività del Programma, si registra un notevole ritardo nel raggiungimento di questo valore minimo, con circa 60.000 persone in meno rispetto al preventivato. Non si tratta di carenza di interesse o di bisogno sovrastimato: in realtà, il tentativo di coniugare la garanzia di un supporto economico di maggiore entità con la presa in carico di alcune necessità¹⁰⁹, prima fra tutte quella di finanziare esperienze di durata maggiore, ha comportato un incremento del valore delle borse, a fronte di un finanziamento del *volet* mobilità da parte del Parlamento europeo non in linea con le richieste della Commissione. Ulteriore conseguenza è un abbassamento del tasso di soddisfazione, ovvero un decremento del numero dei progetti e delle borse finanziate rispetto alla domanda formalizzata in occasione di ogni bando annuale.

La risposta a questa situazione non può che derivare dall'adozione di una strategia complessa, che veda coniugati gli sforzi di tutti lungo almeno tre direttrici principali:

1. *La prima* è quella del reperimento di risorse aggiuntive, sia attraverso una azione di pressione sul Parlamento europeo perché venga aumentata la dotazione del finanziamento del Programma di Apprendimento Permanente, sia attraverso la mobilitazione di risorse nazionali ad integrazione del budget LLP. Il perseguimento di questo disegno impone un ripensamento delle relazioni esistenti tra diversi dispositivi di supporto alla modernizzazione e all'aumento della qualità dell'offerta formativa esistente. Si tratta di dotare di senso la formula della complementarità, trasferendola da un piano astrattamente strategico e politico ad un piano più caratterizzato da azioni di ingegneria finanziaria.
2. *La seconda* è quella di procedere ad un ricalcolo dell'entità economica di ciascuna borsa di studio, riducendo il contributo del Programma senza inficiare la qualità dell'esperienza (prima di tutto la sua durata). È ovvio che questa linea d'azione parte dal presupposto che occorra analizzare con rigore e completezza l'insieme delle informazioni attualmente disponibili, aggiornando costi di viaggio e di soggiorno nei diversi paesi e lasciando agli Stati la massima flessibilità nel determinare autonomamente l'ammontare minimo e massimo del contributo.
3. *La terza direttrice* è quella della rimozione degli ostacoli alla mobilità transnazionale. Nonostante i passi in avanti dell'ultimo quinquennio, restano barriere di tipo diverso, alcune delle quali condivise con altri paesi, altre sulle quali l'Italia può agire autonomamente. Ad esempio, resta aperta la questione della defiscalizzazione completa delle borse di studio accordate¹¹⁰. L'ampliamento a classe di età più adulte dello spettro dei beneficiari possibili crea ulteriori problemi perché sempre più spesso si verificano effetti di cumulo tra redditi da lavoro (ancorché occasionale e intermittente) con la borsa di studio, con conseguente obbligo di prelievo fiscale. Ciò è in contrasto con l'idea di rendere più agevole la partecipazione ad opportunità di arricchimento professionale e colpisce, tra l'altro, proprio quelle fasce di popolazione, piuttosto tipiche in Leonardo da Vinci, che rappresentano la maggioranza dei beneficiari potenziali.

A latere di queste considerazioni, e per avviare una secondo ordine di riflessioni, appare opportuno fornire alcuni dati sulla mobilità transnazionale realizzata nel nostro Paese. Innanzitutto occorre

¹⁰⁹ Emerse nella valutazione della fase precedente di programmazione (2000-2006).

¹¹⁰ Ad oggi riguarda solo *Erasmus* ma non Leonardo da Vinci.

precisare che il calcolo della domanda non va effettuato sul numero di progetti che vengono presentati ma sul numero delle borse che vengono richieste all'interno degli stessi. Se la quantità di candidature¹¹¹ non manifesta più, come nel passato, una tendenza ad un incremento progressivo, il numero dei beneficiari previsti all'interno di queste che aumenta costantemente. I progetti presentano dimensioni incrementate, con conseguenti necessità di gestire una maggiore complessità di attuazione. Ciò significa che, da un lato, devono essere adeguate le prassi relative alla loro progettazione, pianificazione e gestione; dall'altro, i sistemi di valutazione *ex ante*, di monitoraggio e accompagnamento *in itinere* e di valutazione e *follow up* dovranno saper prendere in carico questa nuova dimensione, introducendo criteri capaci di apprezzare in modo sensibile ed affidabile sostenibilità e riproducibilità delle azioni finanziate.

Un secondo ambito di riflessione riguarda la concentrazione della mobilità su alcuni paesi. I beneficiari italiani di borse di studio viaggiano soprattutto verso Regno Unito, Spagna, Francia e, in misura minore, in Germania. La motivazione più evidente risiede nelle competenze linguistiche già possedute e in quelle che si ritiene più utile sviluppare, ma occorrerebbe riflettere sul fatto che la mobilità transnazionale con obiettivi professionalizzanti dovrebbe essere effettuata assicurando che la scelta del luogo del tirocinio avvenga prima di tutto in funzione della sua capacità di offrire un contesto ideale di apprendimento di *skill* e competenze in funzione di un progetto di vita lavorativa. L'apprendimento e il perfezionamento della competenza linguistica dovrebbe, in quest'ottica, rappresentare più un effetto indiretto che non l'elemento discriminante o l'obiettivo prioritario. Inoltre, l'ampliamento dello spazio geografico all'interno del quale poter collocare la propria attività professionale non può escludere paesi che ad oggi appaiono emergenti in quanto a produzione di innovazione e ricchezza, primi fra tutti quelli dell'Europa centrale, della penisola scandinava e quelli che si affacciano sul Mar Baltico.

In terzo luogo, occorre approfondire la relazione che esiste tra durata dell'esperienza e effetti su occupabilità e apprendimento, prendendo adeguatamente in carico la varianza del risultato possibile a seconda che l'esperienza venga compiuta per un fine (occupazionale) o per l'altro (cognitivo). Resta il fatto che dove si registrano casi di successo (occupazione o incremento evidente e tangibile delle competenze professionali al termine del tirocinio) sono sempre associati a durate non inferiori alle 8 settimane con picchi di durata fino a sei-otto mesi. Questa evidenza comporta la necessità di ripensare il modo in cui viene pianificata la mobilità transnazionale dei giovani in formazione professionale iniziale. Ad oggi, vincoli di frequenza minima delle lezioni curriculari impongono alle scuole e alle agenzie formative l'organizzazione delle azioni di mobilità prevalentemente al di fuori dell'orario scolastico, ovvero durante le vacanze estive. Azzardando un'analogia, sarebbe come accettare che l'aggiornamento e la riqualificazione, fino alla formazione continua dei lavoratori, dovesse essere organizzata esclusivamente al di fuori dell'orario di lavoro, non riconoscendone nei fatti importanza e strategicità.

Nel momento in cui si parla in Europa di un *Erasmus* della formazione professionale, si dovrebbe accettare anche uno dei pilastri fondamentali di quel dispositivo, ovvero la sua piena integrazione in un percorso formativo ed educativo curriculare. Considerare l'esperienza di formazione acquisibile in un contesto educativo e formativo informale e non formale all'estero come parte integrante e validata del percorso scolastico o formativo avrebbe come conseguenza la possibilità di dilatarne la durata, stimolare l'adozione di soluzioni tecniche e pedagogiche innovative e strutturate, radicare reti di relazioni internazionali, sprovincializzare un sistema educativo ancora troppo caratterizzato da autoreferenzialità.

¹¹¹ Sia quelle avanzate nel contesto di Leonardo da Vinci, sia quelle formulate, in misura quasi insignificante, a valere su politiche e interventi di matrice regionale o locale, comunque congiunturale e non continuativa.

3.4 Validazione, certificazione e riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale

I provvedimenti di riforma in tema di validazione dell'apprendimento si possono ricondurre a due distinte categorie:

1. **iniziative di promozione dell'apprendimento esperienziale**, istituite per arricchire il panorama dell'offerta educativa e formativa con istituti ponte che pianifichino a monte l'alternanza tra aula ed esperienza tramite ad esempio *stage* o tirocini oppure individuino con chiarezza e perseguano obiettivi di apprendimenti in alcune forme contrattuali come avviene ad esempio nei piani formativi individuale previsti nei contratti di apprendistato;
2. **iniziative di valorizzazione dell'apprendimento esperienziale**, che puntano, invece, a ricostruire a valle l'apprendimento maturato in esperienze di lavoro o di vita al fine di sostenerne la validazione o in forma di certificazione (con valore di scambio nel circuito sociale e del lavoro) o come riconoscimento di credito formativo per il reingresso al sistema istruzione e formazione formale.

I due tipi di iniziative non vanno confusi e non sono alternativi bensì complementari poiché assumono una valenza quasi generazionale: le prime sono legate soprattutto all'ingresso al lavoro oppure ad una radicale transizione occupazionale; le seconde possono essere destinate ad un più articolato panorama di fabbisogni e categorie di cittadini/lavoratori anche se, in linea generale, nascono per tamponare il possibile effetto inflattivo che il costante innalzamento ed evoluzione dei livelli di qualificazione e dei requisiti di professionalità nel mercato del lavoro produce sulle generazioni più mature.

Questo secondo tipo di iniziative, oltre che incidere positivamente sui numeri dei reingressi in formazione avvicinando gli obiettivi di Lisbona ancora oggi lontani, potrebbero dinamizzare alcuni meccanismi rigidi di accesso o mobilità nel mercato del lavoro.

La Commissione europea si è spesa molto negli ultimi cinque anni nel richiamare i Paesi membri ad istituire e rendere fruibili ai cittadini sistemi di validazione dell'apprendimento da esperienza¹¹²:

1. ha definito i principi e le caratteristiche essenziali di tali sistemi (2004);
2. ha inserito questo tema in tutte i processi recenti di definizione di quadri europei in materia di istruzione e formazione (EQF *European Qualification Framework* - Raccomandazione di aprile 2008 centrata sui risultati di apprendimento invece che sui *curricula* di studio; EC-VET - Raccomandazione di Giugno 2009 sistema di riconoscimento dei crediti in cui si include l'apprendimento da esperienza);
3. ha provveduto a monitorare il grado di evoluzione dei diversi sistemi paese in relazione alla priorità. Il monitoraggio riguarda sia i Paesi membri sia quelli candidati (in totale 32 paesi) e confluisce, con cadenza biennale, in un *Inventory* di pratiche, la cui ultima risale al dicembre 2007.

¹¹² Vedi:

- Commission of the European Communities, *Conclusions of the Council and of the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on Common European Principles for the identification and validation of non-formal and informal learning*, 9600/04 EDUC 118 SOC 253, 18/05/2004;
- European Commission - Education and Culture DG, *European Inventory on Validation of non-formal and informal learning*, Brussels, 2005;
- Education and Culture DG - Cedefop, *European Guidelines for the Validation of Non-formal and Informal Learning, Final Draft*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2008;
- 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 06/05/2008.

Esistono differenze sostanziali nel grado di avanzamento dei processi monitorati dal 2004 ad oggi:

- 14 paesi si sono dotati di sistemi nazionali e funzionanti di validazione dell'apprendimento e ciò significa che in essi tutti i cittadini possono esercitare il diritto di accedere a procedure di validazione dell'esperienza. Sono Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Olanda, Norvegia, Portogallo, Slovenia, Romania, Spagna e Regno Unito;
- 10 paesi sono collocabili in un grado medio di avanzamento in quanto hanno previsto iniziative di natura parziale, non sistemica oppure ancora in fase iniziale. Ciò significa che solo alcuni cittadini in particolari circostanze possono usufruire di questa opportunità. Tra questi c'è l'Italia insieme a Austria, Islanda, Germania, Ungheria, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Svezia e Malta;
- 8 paesi sono ancora in fase di dibattito o di concezione di iniziative e che quindi nessun cittadino è ancora interessato a tali processi. Sono: Bulgaria, Croazia, Cipro, Grecia, Lettonia, Lichtenstein, Slovacchia e Turchia.

Oltre al grado di avanzamento esistono differenze anche negli approcci metodologici, ma soprattutto l'*Inventary* ci dimostra come l'applicazione di dispositivi di validazione degli apprendimenti non formali e informali sia vincolata a scelte di tipo politico-strategico, relative all'assetto complessivo di un paese e ai suoi orientamenti in materia. Sembra emergere l'importanza di alcune condizioni tecniche e di gestione del sistema che determinano il successo e la diffusione di tali sistemi e, tra questi, la presenza di referenziali o repertori standard di figure professionali/competenze e di qualifiche formative. I primi, definibili come standard occupazionali o professionali, meglio se costruiti su una base di condivisione con i settori e le Parti sociali, possono sostenere processi di certificazione dell'apprendimento da esperienza con beneficio per l'occupabilità. I secondi, definibili come standard formativi e meglio se decritti in risultati di apprendimento come indica l'UE, sono essenziali al fine di consentire l'ottenimento di un titolo/diploma o qualifica o parte di esso sulla base dell'esperienza. Dove i referenziali professionali e quelli formativi fanno parte di un quadro organico (NQF o *National Qualifation Framework*) è stato possibile allestire Sistemi nazionali di certificazione in grado di valorizzare gli apprendimenti ovunque e comunque acquisiti, con grossi vantaggi nel realizzare l'asse funzionale tra *Lifelong Learning* è occupabilità, come gli obiettivi di Lisbona auspicano. Strutturando un sistema complessivo di certificazione con queste caratteristiche, associato ad una procedura snella e trasparente e ad un sistema di gestione ben organizzato in Finlandia ben 365.000 persone (numero non trascurabile se rapportato alla popolazione di quel paese) tra il 1997 e il 2006 hanno potuto ottenere una qualifica intera o parziale sulla base della loro esperienze tramite validazione.

In Italia possiamo contare su una condivisione delle parti istituzionali e sociali nonché su alcune iniziative avviate negli scorsi anni ad esempio nell'Istruzione e formazione tecnica superiore (per il riconoscimento di crediti da esperienza) o il Libretto formativo del cittadino (quale strumento istruttorio e documentale che può intendersi preventivo alla certificazione dell'apprendimento da esperienza) o ancora il lavoro nazionale sugli standard professionali. È da sottolineare come il tema del riconoscimento di requisiti di competenze legati all'accesso alle professioni rappresenta una delle funzionalità di un dispositivo di validazione dell'esperienza.

La stessa Commissione europea sta lavorando da alcuni anni intorno all'idea di creare piattaforme comuni e tessere professionali che declinino i requisiti e le competenze necessarie all'esercizio di professioni regolamentate e non regolamentate che sostengano procedure di validazione e riconoscimento dell'esperienza concreta. Tanto soprattutto, nella logica di favorire la qualità e la tutela dei consumatori finali e al contempo rimuovere le barriere che attualmente limitano l'accesso alle professioni e la mobilità dei professionisti nello spazio europeo (cfr. *Nota sugli indirizzi europei e le iniziative legislative italiane in tema di regolamentazione delle professioni*).

La fattibilità di un sistema organico di validazione a livello nazionale è legata alla presenza di alcuni requisiti di sistema che a grandi linee sembrano essere:

- un insieme di referenziali o standard professionali che descrivano in modo formalizzato ed esaustivo i settori, le figure e le competenze professionali e che servano da base per i processi di certificazione dell'esperienza;
- la declinazione delle competenze collegate ai diversi titoli e qualifiche rilasciate dai sistemi educativi e formativi in risultati di apprendimento (o *learning outcomes* secondo le indicazioni dell'UE riguardo al quadro EQF) meglio se posti in coerenza con gli standard professionali sopraindicati all'interno di un quadro unico;
- modelli e procedure specifiche e condivise di certificazione delle competenze (articolate in tipologie sufficienti a coprire le diverse esigenze degli utenti);
- una struttura organizzativa di sostegno che individui i soggetti deputati a regolare e attuare la procedura di validazione ai diversi livelli e nel rispetto dei diversi ruoli (istituzioni, imprese, servizi sul territorio, figure professionali competenti);
- un processo chiaro e trasparente in cui siano sempre distinguibili alcune fasi:
 1. ricostruzione dell'esperienza individuale ai fini della mappatura o formalizzazione delle competenze;
 2. confronto e posizionamento delle competenze individuali con un repertorio di standard o referenziali professionali (nel caso di un processo di validazione) o con i risultati di apprendimento o standard formativi (nel caso di un processo di riconoscimento dei crediti);
 3. accertamento (tramite *assessment* o composizione di un *dossier* o altra metodologia);
 4. atto conclusivo di certificazione e/o di riconoscimento del credito per il reingresso in formazione.

Nota su Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione del sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET), Commissione europea del 18 Giugno 2009

Con la Raccomandazione del 18 Giugno 2009 *sull'istituzione del sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale (ECVET)*, che conferma in tutti i suoi punti la proposta di raccomandazione dell'aprile 2008, il processo di un sistema europeo di accumulazione e di trasferimento di crediti per capitalizzare i risultati di apprendimento di soggetti in transizione tra differenti contesti di apprendimento e tra sistemi di qualifica della VET raggiunge un nuovo importante stato di avanzamento.

La VET è nata per far fronte ad esigenze di mobilità, intesa tanto nelle sue forme tradizionali, quanto nelle accezioni assunte nel corso degli anni in funzione delle nuove dinamiche del mercato del lavoro. Sotto il profilo dei percorsi formativi individuali, essendo centrato sul soggetto che apprende, il sistema ECVET è stato pensato per rafforzare la trasparenza ed il riconoscimento dei risultati di apprendimento, a prescindere dal contesto in cui siano stati acquisiti, in vista di una loro accumulazione e del successivo trasferimento dentro e tra i diversi sistemi della VET. Nella prospettiva della *governance* dei sistemi della VET, lo strumento, attraverso lo sviluppo della necessaria fiducia reciproca tra gli *stakeholder* presenti nei sistemi nazionali, ha voluto incoraggiare la cooperazione dentro l'intera rete degli attori coinvolti: istituzioni, agenzie scolastiche e formative, insegnanti, formatori ed allievi, all'interno ed all'esterno delle frontiere nazionali.

Le funzioni cui assolve il sistema di crediti per la VET, così come puntualizzato nell'analisi condotta nel 2005 da Isabelle Le Mouillour per conto del CEDEFOP, riguardano:

- il *trasferimento* di risultati/*output* di apprendimento all'interno e tra eterogenei sistemi nazionali della VET e tra contesti VET di carattere formale, non formale ed informale, offrendo *dispositivi per il collegamento* tra differenti percorsi di apprendimento;
- l'*accumulazione* e reciproco *riconoscimento* di attività di formazione/istruzione/apprendimento (moduli), o unità/programmi di qualifica che conducano ad una qualifica completa o parziale, contribuendo alla *definizione, valutazione e certificazione di qualifiche* o di loro parti, indipendentemente da dove e quando l'apprendimento abbia avuto luogo;
- la *cooperazione* tra agenzie formative, formatori e soggetti in apprendimento al di là delle frontiere nazionali;
- la *trasparenza* dei processi e dei risultati di apprendimento acquisiti dai discenti, in termini di conoscenze, abilità e competenze, così come della struttura dei programmi di studio della VET;
- la *mobilità tra processi* di formazione/istruzione/apprendimento e *mobilità professionale*, migliorando la definizione delle qualifiche;
- la *flessibilizzazione* dei periodi di formazione, dei contenuti e dei programmi di studio;
- la *semplificazione delle procedure di certificazione e di riconoscimento*, con la possibilità di certificazioni anche parziali ed il riconoscimento degli esiti di studio in caso di mobilità.

L'ECVET, da un punto di vista tecnico, si propone quale quadro metodologico per la descrizione delle qualifiche in termini di *unità di risultati dell'apprendimento* trasferibili e capitalizzabili (conoscenze, abilità e competenze) ai quali sono associati determinati punti di credito sulla base di regole condivise. In particolare l'articolazione dell'ECVET si pone all'incrocio di quattro logiche operazionali distinte e interconnesse, che fanno capo ad altrettanti processi portanti del sistema:

1. la descrizione delle qualifiche in *learning outcomes* organizzati in *unità di risultati dell'apprendimento*;
2. la suddivisione in unità ancorate al sistema dell'*European Qualification Framework*, quale scala di livello di riferimento per le qualifiche;
3. l'assegnazione di un determinato valore alle unità ed ai percorsi per mezzo di crediti;
4. il riconoscimento istituzionale dei crediti mediante specifiche procedure di certificazione.

Nota sugli indirizzi europei e le iniziative legislative italiane in tema di regolamentazione delle professioni

La **direttiva europea 2005/36/CE del 7 settembre 2005 del Parlamento europeo e del Consiglio - relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali *Direttiva Qualifiche*** riprende e riordina le 15 direttive europee precedenti in tema di reciproco riconoscimento delle qualifiche professionali al fine di facilitare la circolazione dei professionisti europei superando gli ostacoli o le prescrizioni nazionali previsti dalle legislazioni dei diversi Stati. La sua applicazione è prevista per le professioni regolamentate direttamente o indirettamente in almeno un paese europeo.

Più precisamente si occupa delle 7 professioni regolamentate in tutti i Paesi europei (dottore, dentista e odontotecnico, veterinario, farmacista, architetto, ostetrica e infermiere) prevedendo forme di compensazione tra i diversi sistemi lasciando al paese ospitante il compito di definire i requisiti professionali necessari per l'esercizio della professione.

Per le professioni parzialmente regolamentate, vale a dire quelle non regolate in tutti i paesi europei ma solo in una parte di essi (anche uno), prevede l'attivazione di strumenti innovativi per il reciproco riconoscimento dei professionisti basati su un sistema di compensazione tra i sistemi formativi condiviso da più paesi attraverso l'istituzione di piattaforme comuni o la messa in trasparenza dei percorsi formativi e professionali dei professionisti attraverso la tessera professionale europea. Quest'ultima, la cui applicazione è stata sollecitata dal Parlamento europeo con la risoluzione del 19 febbraio 2009, può essere rilasciata da associazioni o organizzazioni professionali per agevolare la mobilità dei professionisti facilitando lo scambio di informazioni tra lo Stato membro di origine del professionista e lo Stato membro ospitante.

Il **decreto legislativo 206 del 6 novembre 2007** recepisce la **direttiva europea 36/2005** con l'obiettivo di dare la garanzia ai cittadini italiani ed europei che hanno acquisito un titolo o una qualifica professionale in uno Stato membro di accedere alla stessa professione e di esercitarla in un altro Stato con gli stessi diritti dei cittadini di quest'ultimo. Il sistema di riconoscimento delle qualifiche professionali permette quindi di accedere, se in possesso di requisiti specificatamente previsti, alla professione corrispondente per la quale si è qualificati nello Stato membro di origine.

Con il recepimento della direttiva comunitaria 36/2005 e l'approvazione del D.Lgs. 206/2007, Ordini e Associazioni professionali potranno dare il loro contributo alle conferenze dei servizi italiane per la definizione delle piattaforme comuni.

Il **Decreto interministeriale del 26 febbraio 2008 (Ministero della Giustizia e Ministero delle Politiche Comunitarie)**, emanato in applicazione dell'art. 26 del D.Lgs. 206/07, chiarisce le modalità per l'individuazione dei criteri per la valutazione della rappresentatività a livello nazionale delle associazioni delle professioni regolamentate, ove non siano esistenti ordini, albi e o collegi; delle associazioni delle professioni non regolamentate o delle attività nell'area dei servizi non intellettuali; per la costituzione degli elenchi delle associazioni abilitate a partecipare ai tavoli tecnici e alle conferenze dei servizi relativi alle diverse professioni.

Il decreto interministeriale oltre a richiedere alle associazioni di prevedere nel loro statuto forme che garantiscano: democraticità, trasparenza, compatibilità e assenza di conflitti di interesse; si concentra soprattutto sul ruolo che le associazioni professionali hanno anche verso la tutela dell'utenza attraverso una serie di dispositivi indiretti da attivare con i professionisti associati tra i quali la formazione permanente degli iscritti e l'obbligo del codice deontologico.

sezione 2
lavoro

capitolo 1

Contesto ed evoluzione delle politiche

1.1 Il quadro di contesto economico nazionale e comunitario

La recente crisi economica che si è progressivamente estesa a tutti i paesi avanzati, pone diversi interrogativi circa la capacità di reazione delle diverse economie e dei diversi mercati del lavoro alle sfide poste dalla recessione. Nonostante l'ottica della convergenza pervada, accanto al tema della competitività, la gran parte degli indirizzi di politica economica e sociale della Comunità europea e ne caratterizzi anche i flussi finanziari verso i singoli paesi, il "sistema Europa" è ancora lontano dall'essere una realtà consolidata. Differenti regimi di *welfare* e fattori strutturali eterogenei caratterizzano ancora gli Stati membri, tanto che diversi studi si sono proposti di costruire macro-gruppi omogenei rispetto alla struttura del mercato del lavoro ed al modello di sistema sociale¹.

Di qui la necessità di analizzare la struttura e l'evoluzione dei principali indicatori del mercato del lavoro nei singoli Paesi membri e la loro risposta alla fase di congiuntura. L'attenzione deve quindi focalizzarsi sulle caratteristiche strutturali dei mercati del lavoro, legate alla competitività dei diversi sistemi produttivi, con il duplice obiettivo di identificare profili omogenei tra i paesi e di determinare eventuali effetti differenziati tra le politiche esistenti e tra quelle messe in atto per affrontare la crisi.

¹ Lo studio più importante in tal senso è certamente quello proposto dalla stessa Commissione europea, che ha proposto una tassonomia dei paesi basata sui diversi regimi di *welfare*. Si deve precisare come tale classificazione non includa tutti i paesi dell'Europa a 27, a causa della carenza di dati relativamente ad alcuni indicatori scelti per effettuare l'analisi (in particolare gli indicatori costruiti dall'ocse per analizzare il livello di regolamentazione del mercato del lavoro). La classificazione si basa su cinque macro-gruppi: le economie mediterranee, quelle continentali, quelle nord-europee, quelle anglo-sassoni e quelle est-europee. Secondo i criteri utilizzati, nel gruppo delle economie "mediterranee", caratterizzate da bassa flessibilità e scarsa sicurezza nel mercato del lavoro (cioè, di una sicurezza legata al lavoro e non al posto di lavoro) rientrano Spagna, Portogallo e Grecia; in quelle "continentali", caratterizzate da bassa o media flessibilità, sicurezza medio-elevata e tassazione medio alta, rientrano Germania, Belgio, Austria e Francia; nelle economie "nord-europee", caratterizzate da flessibilità medio-alta, elevata sicurezza tassazione medio-alta, rientrano Danimarca, Olanda, Svezia e Finlandia. Le economie "anglosassoni"- Regno Unito e Irlanda - sono, invece, caratterizzate da un elevata flessibilità del mercato del lavoro, coniugata ad una scarsa sicurezza ed una bassa tassazione. Le economie est-europee, infine, che includono oltre a Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia anche l'Italia, sono caratterizzate da una forte insicurezza sul mercato del lavoro, flessibilità medio-alta e tassazione medio-alta. Cfr. European Commission, *Employment in Europe 2006*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2006, in particolare il cap. 2.

I principali indicatori strutturali del mercato del lavoro europeo

I paesi dell'Europa sono caratterizzati da strutture del mercato del lavoro fortemente eterogenee. I principali indicatori mostrano infatti una spiccata variabilità sia tra paesi che all'interno di alcuni di essi. Nel 2008, il tasso di occupazione oscillava ad esempio tra i 55,2 punti percentuali di Malta ed i 78,1 punti percentuali della Danimarca. Appena otto paesi sono allineati con l'obiettivo di un tasso di occupazione del 70% stabilito a Lisbona, mentre sedici sono quelli che ottemperano all'obiettivo del 60% di donne occupate nella fascia di età 15-64 anni.

In termini strutturali, un'utile descrizione dei diversi profili dei mercati del lavoro europei emerge dal confronto tra i tassi di occupazione "standard" e quelli calcolati rispetto alle unità di lavoro "full-time equivalenti"². Paesi caratterizzati da una forte diffusione di lavori ad orario ridotto vedono il tasso di occupazione così calcolato ridursi in misura sensibile: è il caso di Olanda (-17,6%) e Germania (-10,0%); paesi dove il lavoro più diffuso è quello tradizionale (40 ore) o dove la quota di lavoro autonomo è molto elevata, non fanno invece registrare significativi scostamenti tra i due indicatori. Se letti congiuntamente i due indicatori forniscono dunque un interessante spaccato della realtà europea: vi sono mercati "inclusivi", dove, anche a costo di una riduzione d'orario generalizzata, la partecipazione al mercato è molto elevata e mercati "segmentati" dove il lavoro si esplica fundamentalmente nell'arco dell'intera giornata e la partecipazione delle persone è più limitata.

Il livello di inclusività del mercato del lavoro si ripercuote principalmente sulle categorie deboli e meno tutelate del mercato, e di conseguenza anche sui livelli di partecipazione e occupazione delle donne. Quasi tutti gli Stati membri sono ancora caratterizzati da una forte disparità di genere. A livello complessivo, nell'Europa a 27 paesi il differenziale nei tassi di occupazione ammonta a 13,7 punti percentuali (13,8 nell'Europa a 15). Tale *gap* è inferiore ai cinque punti percentuali solamente in economie fortemente inclusive quali Finlandia (4,1) e Svezia (4,9), mentre raggiunge i valori più elevati nelle economie mediterranee: Grecia (26,3), Italia (23,1) e Spagna (18,6). Per quanto attiene ai tassi di disoccupazione, a fronte di un differenziale medio a sfavore delle donne che si attesta in Europa a 9 decimi di punto, i paesi anglosassoni e quelli ballici fanno registrare tassi di disoccupazione femminili sensibilmente più bassi di quelli maschili. Differenziali a favore delle donne si registrano anche in Romania e Germania.

Le diverse strutture dei mercati del lavoro ("inclusivi" o "segmentati") caratterizzano in maniera differenziata anche i sistemi economici nel loro insieme, con conseguenti esigenze di diversificazione delle politiche adottate e differenze negli impatti degli interventi. Nel primo tipo di economie, la maggiore base occupazionale garantisce un gettito contributivo e fiscale decisamente sostenuto, e le politiche attive possono essere indirizzate ad un numero relativamente ristretto di individui. Nel secondo caso il *target* potenziale delle politiche attive è costituito da un bacino esteso di individui, che hanno inoltre grosse difficoltà ad assicurare e assicurarsi un sufficiente accantonamento contributivo in funzione delle pensioni attuali e future. A questi due modelli contrapposti si legano spesso modelli di *welfare* altrettanto differenziati: da una parte un *welfare* sociale di tipo partecipativo ma fortemente indirizzato agli individui, dall'altra un *welfare* assistenziale di tipo familiare.

² L'occupazione viene riportata ad una unità di misura standard, basata sulla quantità di lavoro svolta da un occupato *full-time*.

Figura 1. Tassi di occupazione in Europa - anno 2008



Fonte: EUROSTAT

Figura 2. Tassi di occupazione femminili in Europa - anno 2008



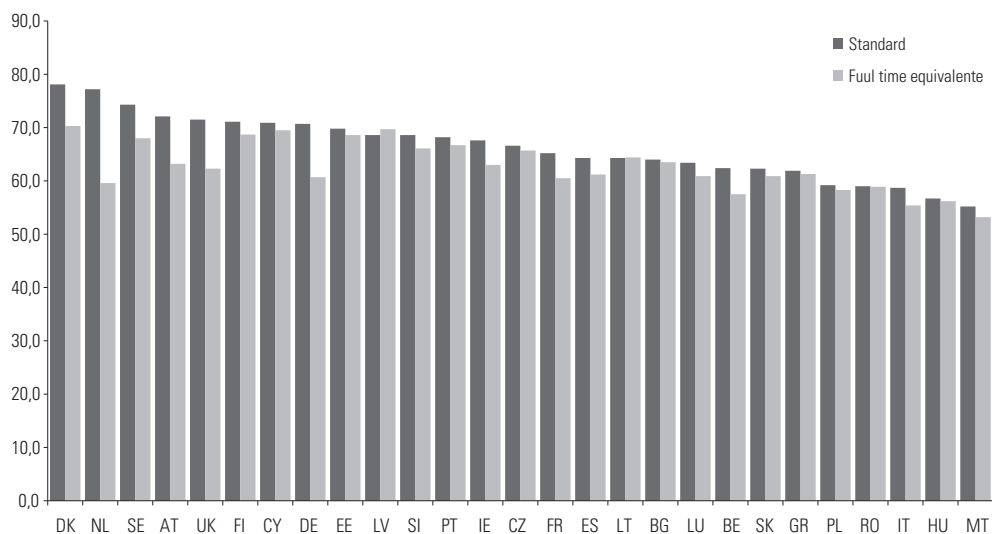
Fonte: EUROSTAT

Tabella 1. Tasso di occupazione e tasso di occupazione full-time equivalente in Europa - anno 2008

Paese	Tassi di occupazione		Differenza
	Standard	Full-time equivalente	
DK Denmark	78,1	70,3	7,8
NL Netherlands	77,2	59,6	17,6
SE Sweden	74,3	68,0	6,3
AT Austria	72,1	63,2	8,9
UK United Kingdom	71,5	62,3	9,2
FI Finland	71,1	68,7	2,4
CY Cyprus	70,9	69,5	1,4
DE Germany	70,7	60,7	10,0
EE Estonia	69,8	68,6	1,2
LT Latvia	68,6	69,7	-1,1
SI Slovenia	68,6	66,1	2,5
PT Portugal	68,2	66,7	1,5
IE Ireland	67,6	63,0	4,6
CZ Czech Republic	66,6	65,7	0,9
FR France	65,2	60,5	4,7
ES Spain	64,3	61,2	3,1
LT Lithuania	64,3	64,4	-0,1
BG Bulgaria	64,0	63,5	0,5
LU Luxembourg	63,4	60,9	2,5
BE Belgium	62,4	57,5	4,9
SK Slovakia	62,3	60,9	1,4
GR Greece	61,9	61,3	0,6
PL Poland	59,2	58,3	0,9
RO Romania	59,0	58,9	0,1
IT Italy	58,7	55,4	3,3
HU Hungary	56,7	56,2	0,5
MT Malta	55,2	53,2	2,0

Fonte: EUROSTAT

Figura 3. Tasso di occupazione e tasso di occupazione full-time equivalente in Europa - anno 2008



Fonte: EUROSTAT

Seppur in parte deformati dall'effetto della crisi, i tassi di disoccupazione registrati negli Stati dell'Unione confermano questa tendenza. Laddove il tasso di occupazione è alto, la disoccupazione presenta valori meramente frizionali: è il caso di Olanda (2,8%), Danimarca (3,3%) e Austria (3,8%); mentre raggiunge livelli elevati soprattutto in Spagna (11,3%) e nelle economie dell'Est Europa. La figura 4 evidenzia la correlazione negativa tra tassi di occupazione e tassi di disoccupazione. Tale relazione, che potrebbe sembrare tautologica, è invece influenzata anche dai differenti tassi di partecipazione al mercato del lavoro, e rafforza l'idea di una contrapposizione tra mercati più dinamici, caratterizzati da alta occupazione e bassa disoccupazione e mercati invece più vischiosi, dove a tassi di occupazione modesti corrisponde anche una relativa difficoltà di accesso al lavoro. Ovviamente al fine di valutare esaustivamente la genesi di tale discrasia, occorre tenere in considerazione sia i fattori istituzionali che quelli relativi alla struttura e alle caratteristiche della domanda e dell'offerta di lavoro nei diversi Paesi membri e, non ultimo, il livello di competitività dei diversi sistemi produttivi.

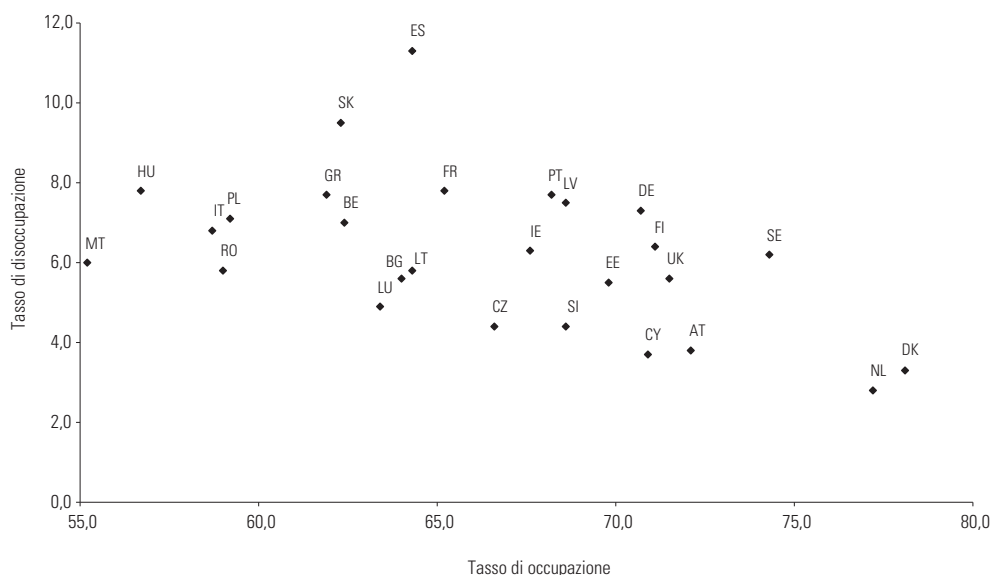
Occorre considerare, inoltre, che nel confronto europeo, condotto tramite valori medi nazionali, non si evidenzia la polarizzazione Nord-Sud che caratterizza il nostro Paese; il livello degli indicatori misurati nelle regioni del Nord Italia risulta infatti ben al di sopra delle corrispondenti medie riferite al contesto comunitario. Per una analisi in grado di tener conto di tale elemento si rimanda al capitolo sui fenomeni (par. 2.1.2 e 2.1.3).

Tabella 2. Tassi di occupazione e di disoccupazione in Europa secondo il genere - anno 2008

Paese	Tassi di occupazione			Tassi di disoccupazione		
	Femmine	Maschi	Femmine e Maschi	Femmine	Maschi	Femmine e Maschi
EU15	60,4	74,2	67,3	7,6	6,7	7,1
EU27	59,1	72,8	65,9	7,5	6,6	7,0
AT Austria	65,8	78,5	72,1	4,1	3,6	3,8
BE Belgium	56,2	68,6	62,4	7,6	6,5	7,0
BG Bulgaria	59,5	68,5	64,0	5,8	5,5	5,6
CY Cyprus	62,9	79,2	70,9	4,3	3,2	3,7
CZ Czech Republic	57,6	75,4	66,6	5,6	3,5	4,4
DE Germany	65,4	75,9	70,7	7,2	7,4	7,3
DK Denmark	74,3	81,9	78,1	3,7	3,0	3,3
EE Estonia	66,3	73,6	69,8	5,3	5,8	5,5
ES Spain	54,9	73,5	64,3	13,0	10,1	11,3
FI Finland	69,0	73,1	71,1	6,7	6,1	6,4
FR France	60,7	69,8	65,2	8,3	7,2	7,8
GR Greece	48,7	75,0	61,9	11,4	5,1	7,7
HU Hungary	50,6	63,0	56,7	8,1	7,6	7,8
IE Ireland	60,2	74,9	67,6	4,8	7,5	6,3
IT Italy	47,2	70,3	58,7	8,5	5,5	6,8
LT Lithuania	61,8	67,1	64,3	5,6	6,1	5,8
LU Luxembourg	55,1	71,5	63,4	6,0	4,0	4,9
LV Latvia	65,4	72,1	68,6	6,9	8,0	7,5
MT Malta	37,4	72,5	55,2	6,6	5,6	6,0
NL Netherlands	71,1	83,2	77,2	3,0	2,5	2,8
PL Poland	52,4	66,3	59,2	8,0	6,4	7,1
PT Portugal	62,5	74,0	68,2	9,0	6,6	7,7
RO Romania	52,5	65,7	59,0	4,7	6,7	5,8
SE Sweden	71,8	76,7	74,3	6,5	5,9	6,2
SI Slovenia	64,2	72,7	68,6	4,8	4,0	4,4
SK Slovakia	54,6	70,0	62,3	10,9	8,4	9,5
UK United Kingdom	65,8	77,3	71,5	5,1	6,1	5,6

Fonte: EUROSTAT

Figura 4. Tassi di occupazione e di disoccupazione in Europa - anno 2008



Fonte: EUROSTAT

Capitale umano e produttività del lavoro in Europa

Certamente una delle chiavi delle politiche di sviluppo dell'Europa è stata quella della creazione di una economia basata sulla conoscenza, un imperativo progressivamente abbandonato, che tuttavia ricopre ancora un ruolo fondamentale nel guidare le analisi e le proposte dei principali organismi comunitari ed internazionali. Proprio al fine di perseguire politiche di accrescimento del capitale umano il Consiglio d'Europa³ ha tra l'altro elaborato alcuni *target* relativi alle *performance* in termini di educazione e formazione dei cittadini europei⁴, elemento particolarmente importante per le ricadute sul mercato del lavoro, e attinente, da una parte, alla dotazione di capitale umano offerto dagli individui sul mercato e, dall'altra, alla qualità della domanda di lavoro da parte del tessuto produttivo.

Fatte salve le possibili discrasie indotte da sistemi scolastici non omogenei in termini di assetto e qualità, occorre rilevare una forte eterogeneità della popolazione europea rispetto ai percorsi formativi di base. La quota di laureati sul totale della popolazione attiva varia infatti dal 12,0% di Malta, il 12,6% della Slovacchia ed il 13,0% registrato in Italia e Repubblica Ceca, fino a valori prossimi o superiori al 30% a Cipro (30,9%), Finlandia (30,0%), Irlanda (29,6%) - tabella

³ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio in merito ai livelli di riferimento del rendimento medio europeo nel settore dell'istruzione e della formazione (parametri di riferimento)*, 8981/03, del 07/05/2003.

⁴ Con l'obiettivo di migliorarne la qualità e l'efficacia, facilitare l'accesso ed aprirli al mondo, il Consiglio ha stabilito i seguenti *target*: un tasso di abbandono scolastico inferiore al 10%; un incremento del numero dei laureati in matematica, scienze ed ingegneria del 15% (con un relativo innalzamento della quota di donne all'interno di tali facoltà); una quota di diplomati dell'85% tra i ventiduenenni; una diminuzione del 20% del numero di studenti a basso rendimento nella lettura; un tasso di partecipazione alla formazione lungo l'arco della vita superiore al 12,5% per le persone in età compresa tra i 25 ed i 64 anni.

3 e figura 5. La media comunitaria si attesta attorno al 21%, mentre quella dell'Europa a 15 supera i 23 punti percentuali. A tal proposito è utile fare riferimento anche ad uno degli indicatori scelti in ambito comunitario per monitorare i progressi compiuti dai singoli paesi verso un'economia fortemente basata sulle competenze. Lo *youth educational attainment level* misura la quota dei giovani in età compresa tra i 20 ed i 24 anni che hanno completato almeno la scuola secondaria superiore e fornisce dunque un'indicazione sulle competenze maturate dalla futura generazione dei lavoratori adulti. L'analisi di tale indicatore fornisce diversi spunti di riflessione (Tab. 4). Innanzitutto occorre rilevare come i paesi con il più alto tasso di diplomati tra i giovani siano in generale quelli dell'Europa dell'Est: Slovacchia (92,3%), Repubblica Ceca (91,6%), Polonia (91,3%), Slovenia (91,2%) e Lituania (89,2%) che si collocano ben al di sopra della media europea (78,5% per l'EU27 e 75,8% per l'EU15). Altro aspetto interessante attiene alle differenze di genere: in tutti i paesi della Comunità europea il tasso di giovani diplomati è maggiore tra le donne - paesi come Danimarca, Spagna e Portogallo fanno registrare differenziali prossimi o superiori ai 15 punti percentuali.

L'interpretazione dei dati va tuttavia affrontata con cautela, tenendo conto dei limiti esplicativi che questi indicatori di sintesi possono avere rispetto alla complessità del fenomeno. Così, ad esempio, se da una parte è certamente vero che valori particolarmente bassi, come quelli registrati in Spagna (60,0%), Portogallo (54,3%) e Malta (54,2%), disegnano economie a forte rischio di impoverimento delle competenze, dall'altra sistemi a bassa integrazione tra scuola e mondo del lavoro non garantiscono effettivi ed efficaci inserimenti della popolazione giovane nel mercato del lavoro anche in presenza di buoni livelli di scolarizzazione tra i giovani⁵. D'altronde, il fatto che le donne tendano ad investire maggiormente in istruzione può essere una spia delle barriere all'ingresso e dei differenziali retributivi che in quasi tutte le economie europee colpiscono la componente femminile dell'offerta di lavoro. In tal senso, il quadro testè delineato risulta incompleto qualora non si consideri anche il lato della domanda di lavoro. Essa determina infatti la qualità del *match* tra competenze e occupazioni e quindi la competitività complessiva del sistema. È difficile ad esempio non interrogarsi sulla diversa propensione dei giovani ad investire in formazione nei diversi Stati membri senza analizzare la domanda di lavoro qualificato proveniente dal tessuto produttivo. In prima istanza, è ragionevole ipotizzare che la quota di laureati sull'occupazione fornisca alcune indicazioni sulla qualità della domanda di lavoro ed, in generale, sulla domanda di lavoro qualificato. L'eterogenea offerta di capitale umano nei diversi paesi osservata in precedenza genera una altrettanto disomogenea distribuzione della quota dei laureati sull'occupazione⁶. In Belgio, Cipro e Finlandia i lavoratori in possesso di un titolo universitario superano il 35% del totale, mentre in Romania e Portogallo essi rappresentano meno del 15% della manodopera complessiva⁷. La figura 6 mostra in maniera evidente quanto sia importan-

⁵ Due esempi interessanti giungono proprio da paesi con un basso livello del *youth educational attainment*. La Spagna è un paese ad alto tasso di abbandono scolastico e basso tasso di diplomati tra la popolazione giovanile. Tuttavia la percentuale di laureati tra la popolazione (26,5%) e tra gli occupati (33,5%) è tra i più alti in Europa. La Danimarca - dove soprattutto tra i giovani maschi il tasso di diplomati è relativamente basso (63,6%), fa registrare elevati tassi di occupazione sia tra i giovani che tra gli studenti e la quota di laureati sulla popolazione è ben al di sopra della media europea.

⁶ Ovviamente non si può non osservare come tra domanda ed offerta sussista sempre un potenziale nesso causale. Ad esempio le scelte formative degli individui possono dipendere dalle loro aspettative circa i rendimenti attesi dall'incremento del proprio capitale umano.

⁷ Si noti come un ipotetico *ranking* dei paesi in base alla quota di lavoratori laureati si avvicini alla tassonomia introdotta dall'OCSE illustrata nella nota 1. In particolare, le economie anglosassoni e quelle nord europee, fanno registrare livelli di capitale umano mediamente superiori a quanto accade nell'Europa continentale ed in quella dell'est.

te la dotazione di capitale umano per lo sviluppo e la competitività dell'intero sistema economico. I paesi con minore dotazione di capitale umano sono anche quelli dove la produttività del lavoro (misurata in base al PIL su ore lavorate) è sensibilmente più bassa. Dalla figura 6 è possibile, inoltre, ricavare una tassonomia dei paesi europei in base ai due indicatori proposti⁸. A sinistra in basso un gruppo di economie con una scarsa dotazione di capitale umano e produttività medio-bassa (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Portogallo, Slovacchia, Grecia ed Italia), a destra in alto economie con una dotazione di capitale umano medio-alta e livelli di produttività elevati (Danimarca, Finlandia, Spagna, Regno Unito, Svezia, Germania, Olanda, Francia, Belgio ed Irlanda).

Un buon indicatore della scarsità di manodopera qualificata, e quindi un indice indiretto delle tensioni sul mercato del lavoro, è fornito dal tasso di rendimento dell'istruzione, ovvero dalla forbice retributiva nei salari medi dei laureati rispetto ai lavoratori con titoli di studio inferiori. Laddove l'offerta di lavoro qualificato è sovrabbondante rispetto alle esigenze della domanda, i premi associati all'istruzione tenderanno ad essere più bassi, mentre in presenza di una scarsità di offerta di lavoro qualificato, i rendimenti dell'istruzione saranno tendenzialmente più elevati. Nella tabella 5 sono illustrati i rendimenti medi associati ad un titolo universitario rispetto ad un diploma di scuola superiore⁹. Anche in questo caso è possibile osservare una notevole variabilità del dato nel continente europeo. Oltre al caso ungherese (dove un laureato guadagna in media ben oltre il doppio di un diplomato), premi elevati associati all'istruzione si rilevano in Repubblica Ceca, Polonia e Portogallo. Anche in Italia e Germania i rendimenti del titolo universitario sono piuttosto elevati, mentre inferiore è la redditività dell'istruzione nei paesi che abbiamo definito *inclusivi*: Norvegia, Svezia e Danimarca. I rendimenti dell'istruzione riflettono, fatte salve le numerose imperfezioni del mercato, l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. Nella figura 7 assieme ai premi associati al titolo universitario sono illustrate le incidenze dei laureati sulla popolazione in età lavorativa. Emerge con una certa chiarezza la correlazione inversa tra i due indicatori, che vede il prezzo del lavoro qualificato calare al crescere dell'offerta di capitale umano specializzato. I paesi collocati al di sopra della retta che traccia la relazione media tra i due fenomeni considerati mostrano una maggiore tensione sul mercato del lavoro, rispetto alla media comunitaria, con rendimenti più elevati per le alte qualifiche. I paesi al di sotto della retta non evidenziano particolari tensioni sul mercato del lavoro e presentano una retribuzione del lavoro qualificato allineata alla media o al di sotto di essa¹⁰.

Altro indicatore significativo nel misurare le tensioni sul mercato del lavoro e la relativa scarsità del fattore lavoro qualificato è il tasso di disoccupazione, ed, in particolare i rapporti tra i tassi di disoccupazione rilevati in relazione al livello di scolarizzazione della manodopera potenziale. Laddove le differenze sono poco marcate, infatti, il mercato assorbe indifferentemente manodopera poco specializzata e manodopera altamente qualificata, a segnalare una relativa scarsità della domanda di lavoro qualificato. È il caso di paesi come il Portogallo, Grecia, Cipro, Slovenia ed Italia, dove il tasso di disoccupazione di individui poco scolarizzati (in possesso, cioè, al massimo della licenza media) è inferiore al doppio di quello dei laureati (Tab. 6). Nel-

⁸ Si considerano i soli paesi per i quali è disponibile l'indicatore OCSE sulla produttività del lavoro.

⁹ OCSE, *Education at glance 2008. OECD indicators*, Paris, OCSE, 2008. Si rimanda alla pubblicazione per interessanti approfondimenti rispetto al genere ed all'età.

¹⁰ Per quanto attiene al caso italiano occorre sottolineare una preoccupante tendenza al calo dei rendimenti dell'istruzione negli ultimi quindici anni, a testimonianza di una carente domanda di lavoro qualificato. Si vedano in proposito P. Naticchioni, A. Ricci, E. Rustichelli, *Far Away From A Skill-Biased Change: Falling Educational Wage Premia In Italy*, *Applied Economics*, in corso di pubblicazione e P. Naticchioni, A. Ricci, E. Rustichelli, *Wage Inequality, Employment Structure and Skill-Biased Change in Italy*, "Labour", 22 (2008), pp. 27-51

la media europea, infatti, il rapporto tra i tassi di disoccupazione dei laureati e dei poco scolarizzati è di uno a tre, con valori più elevati in Germania ed in molte economie dell'Est Europa. Leggendo questo dato in relazione a quello relativo ai rendimenti dell'istruzione, si ha un quadro più preciso delle scelte che gli individui si trovano a fronteggiare nel momento in cui debbano decidere se proseguire gli studi o entrare nel mercato del lavoro. Laddove infatti il tasso di disoccupazione dei laureati è sensibilmente inferiore a quello dei meno scolarizzati, l'istruzione non fornisce solamente redditi più alti, ma anche maggiori *chances* occupazionali (presupposto necessario alla fruizione del reddito da lavoro). Laddove il rapporto tra i tassi di disoccupazione è meno marcato - come nel caso italiano - il maggiore reddito da lavoro atteso dal titolo universitario è soggetto ad una maggiore aleatorietà a causa della scarsa probabilità addizionale di ottenere un impiego.

Tabella 3. Quota di laureati sulla popolazione in età lavorativa e sugli occupati in Europa - anno 2008

Paese	su popolazione in età lavorativa	su occupati
EU15	23,0	28,2
EU27	21,5	26,8
AT Austria	15,2	18,3
BE Belgium	28,8	37,8
BG Bulgaria	18,9	25,5
CY Cyprus	30,9	37,1
CZ Czech Republic	13,0	15,8
DE Germany	21,7	26,2
DK Denmark	27,9	32,1
EE Estonia	29,3	34,7
ES Spain	26,5	33,5
FI Finland	30,0	36,4
FR France	25,7	31,2
GR Greece	20,1	26,2
HU Hungary	16,7	23,1
IE Ireland	29,6	35,7
IT Italy	13,0	17,0
LT Lithuania	25,4	34,7
LU Luxembourg	22,6	31,3
LV Latvia	21,5	27,0
MT Malta	12,0	18,4
NL Netherlands	28,0	31,4
PL Poland	16,9	23,4

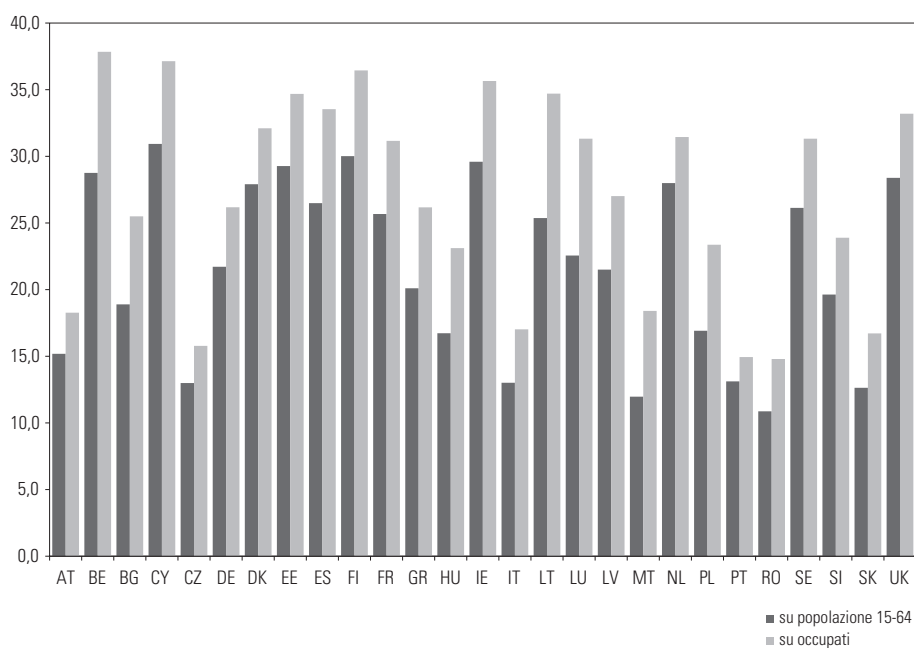


segue Tabella 3. Quota di laureati sulla popolazione in età lavorativa e sugli occupati in Europa - anno 2008

Paese	su popolazione in età lavorativa	su occupati
PT Portugal	13,1	14,9
RO Romania	10,9	14,8
SE Sweden	26,1	31,3
SI Slovenia	19,6	23,9
SK Slovakia	12,6	16,7
UK United Kingdom	28,4	33,2

Fonte: EUROSTAT

Figura 5. Quota di laureati sulla popolazione in età lavorativa e sugli occupati



Fonte: EUROSTAT

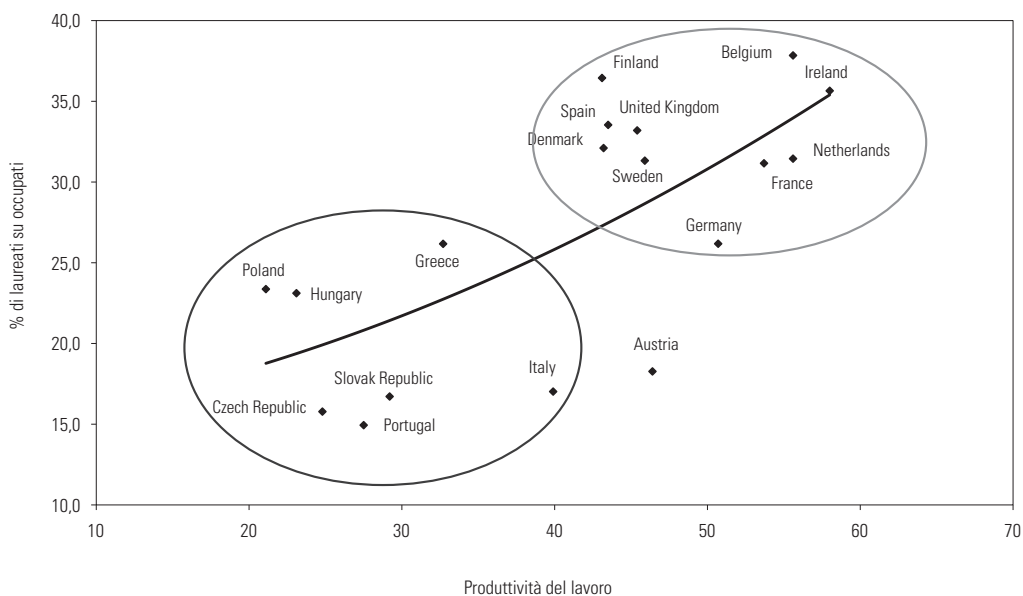
Tabella 4. Youth education attainment level* in base al genere

Paese	Femmine	Maschi	Maschi e femmine
EU15	79,1	72,6	75,8
EU27	81,4	75,7	78,5
AT Austria	84,8	84,2	84,5
BE Belgium	83,9	80,5	82,2
BG Bulgaria	83,4	84,0	83,7
CY Cyprus	89,5	80,1	85,1
CZ Czech Republic	92,2	91,0	91,6
DE Germany	76,4	71,9	74,1
DK Denmark	78,6	63,6	71,0
EE Estonia	88,3	76,0	82,2
ES Spain	67,6	52,7	60,0
FI Finland	87,6	84,6	86,2
FR France	86,0	81,4	83,7
GR Greece	86,6	78,0	82,1
HU Hungary	85,5	81,7	83,6
IE Ireland	91,0	83,9	87,4
IT Italy	79,7	73,5	76,5
LT Lithuania	92,3	85,9	89,1
LU Luxembourg	77,4	68,3	72,8
LV Latvia	86,0	74,3	80,0
MT Malta	58,3	50,5	54,2
NL Netherlands	80,6	71,9	76,2
PL Poland	93,3	89,3	91,3
PT Portugal	61,9	47,1	54,3
RO Romania	78,6	77,9	78,3
SE Sweden	89,7	86,2	87,9
SI Slovenia	93,6	87,4	90,2
SK Slovakia	93,6	91,0	92,3
UK United Kingdom	80,0	76,4	78,2

* Percentuale della popolazione in età compresa tra i 20 ed i 24 anni che ha completato almeno la scuola secondaria superiore.

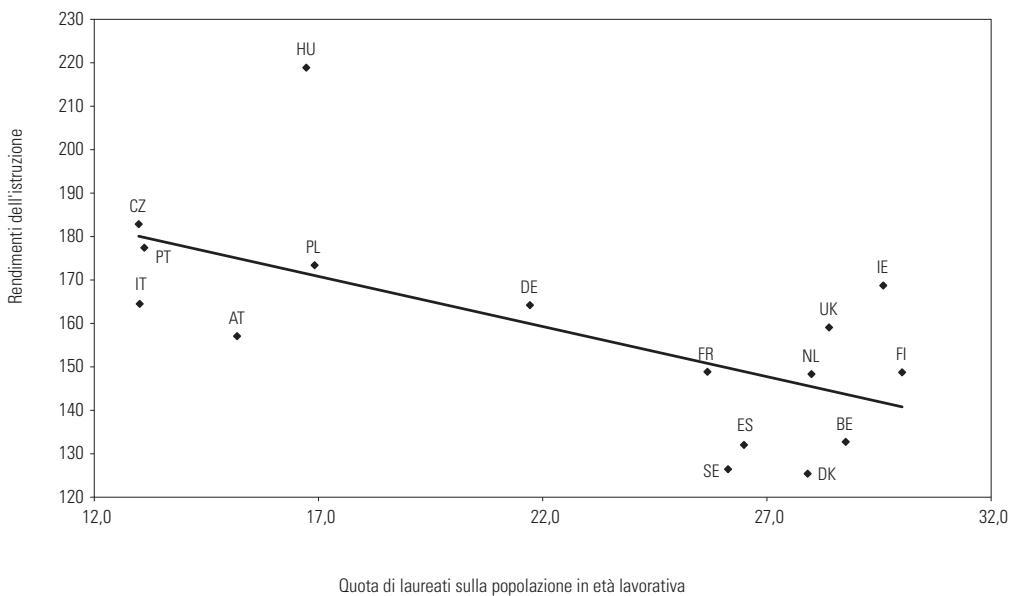
Fonte: EUROSTAT

Figura 6. Livelli di produttività e di capitale umano in alcuni paesi europei



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT (2008) e OECD (2008)

Figura 7. Capitale umano e rendimenti dell'istruzione in alcuni paesi europei



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati OCSE ed EUROSTAT

Tabella 5. Redditi da lavoro dei possessori di titolo universitario (numeri indice: diploma = 100)

HU Hungary	2006	219
CZ Czech Republic	2006	183
PT Portugal	2005	177
PL Poland	2006	173
IE Ireland	2004	169
IT Italy	2004	165
DE Germany	2006	164
UK United Kingdom	2006	159
AT Austria	2006	157
FR France	2006	149
FI Finland	2004	149
NL Netherlands	2002	148
LU Luxembourg	2002	145
BE Belgium	2005	133
ES Spain	2004	132
NO Norway	2005	129
SE Sweden	2005	126
DK Denmark	2005	125

Fonte: Education at a Glance 2008

Tabella 6. Tassi di disoccupazione in base al titolo di studio e relativi rapporti*

	Istruzione				
	Elementare, media		Secondaria		Universitaria
	Valore	Rapporto su università	Valore	Rapporto su università	Valore
EU15	11,4	2,9	6,5	1,6	4,0
EU27	11,6	3,1	6,5	1,7	3,8
AT Austria	8,1	4,5	3,3	1,8	1,8
BE Belgium	12,5	3,5	7,0	1,9	3,6
BG Bulgaria	14,9	6,5	4,5	2,0	2,3
CY Cyprus	5,2	1,7	3,7	1,2	3,0
CZ Czech Republic	19,4	11,4	3,7	2,2	1,7
DE Germany	15,3	4,6	7,2	2,2	3,3
DK Denmark	5,3	2,4	2,9	1,3	2,2
EE Estonia	12,2	4,1	5,9	2,0	3,0
ES Spain	15,4	2,4	10,6	1,7	6,4
FI Finland	12,8	3,9	6,4	1,9	3,3
FR France	11,8	2,7	6,9	1,6	4,4
GR Greece	7,6	1,2	8,8	1,4	6,3
HU Hungary	18,9	6,8	7,2	2,6	2,8
IE Ireland	10,0	2,9	6,1	1,8	3,4
IT Italy	8,6	1,9	6,2	1,3	4,6
LT Lithuania	13,7	4,6	6,7	2,2	3,0
LU Luxembourg	6,6	2,8	5,9	2,5	2,4
LV Latvia	14,6	3,5	7,7	1,8	4,2
NL Netherlands	4,6	2,9	2,4	1,5	1,6
PL Poland	12,8	3,4	7,6	2,0	3,8
PT Portugal	8,3	1,2	7,9	1,1	7,0
RO Romania	8,6	3,2	6,0	2,2	2,7
SE Sweden	13,9	4,1	5,3	1,6	3,4
SI Slovenia	6,6	1,9	4,4	1,3	3,4
SK Slovakia	39,6	11,0	8,1	2,3	3,6
UK United Kingdom	10,4	3,6	5,6	1,9	2,9

* Non vi sono dati per Malta.

Fonte: EUROSTAT

A completamento dell'analisi strutturale è utile affrontare una breve disamina delle dinamiche di medio periodo centrata sia su alcune variabili fondamentali del mercato del lavoro, sia su temi attinenti alla competitività dei sistemi economici dei diversi Paesi membri, sempre nell'ottica di quel processo di convergenza verso un'economia competitiva perseguito dalla Commissione europea. Per quanto attiene alle recenti dinamiche occupazionali, tra il 2005 ed il 2008 si è assistito ad una lieve riduzione delle differenze complessive registrate nei 27 Stati membri. In particolare, il divario dei tassi di occupazione è sceso fino ai 22,9 punti del 2008, dopo avere toccato i 23,8 punti nel 2006 (Tab. 7). In media, nello stesso periodo, il tasso di occupazione è cresciuto di 1,9 punti nell'Europa a 15 paesi e di 2,3 punti nell'Europa a 27, arrivando a sfiorare i 66 punti percentuali. In un nutrito gruppo di paesi il tasso di occupazione è cresciuto a ritmi superiori alla media comunitaria: in particolare in alcuni paesi di recente accesso (Bulgaria, Estonia, Polonia, Lettonia, Slovacchia), ma anche in paesi della vecchia Europa a 15, Germania, Olanda ed Austria in particolare si veda la figura 8. Piuttosto deboli invece le *performance* occupazionali in Lussemburgo, Ungheria e Regno Unito - dove nel medio periodo il tasso di occupazione ha registrato lievi contrazioni - ed in Irlanda, Portogallo, Spagna ed Italia - dove la crescita del tasso di occupazione in tre anni si è attestata circa all'1%.

In un contesto di parziale convergenza, quindi, le recenti dinamiche dei tassi di occupazione hanno ulteriormente allargato il *gap* dell'Italia rispetto alla media europea: fissato a 100 il tasso di occupazione dell'Europa a 27 paesi, l'Italia scende dal valore di 90,6 del 2005 a 89,1 del 2008 (Tab. 8). Dinamiche sfavorevoli si registrano anche in Francia e Spagna, che nel 2008 fanno registrare tassi di occupazione al di sotto della media comunitaria.

Tabella 7. Tassi di occupazione in Europa - anni 2005-2008

Paese	2005	2006	2007	2008	Diff. 2005-2008
EU15	65,4	66,2	67	67,3	1,9
EU27	63,6	64,5	65,4	65,9	2,3
AT Austria	68,6	70,2	71,4	72,1	3,5
BE Belgium	61,1	61,0	62,0	62,4	1,3
BG Bulgaria	55,8	58,6	61,7	64,0	8,2
CY Cyprus	68,5	69,6	71,0	70,9	2,4
CZ Czech Republic	64,8	65,3	66,1	66,6	1,8
DE Germany	66,0	67,5	69,4	70,7	4,7
DK Denmark	75,9	77,4	77,1	78,1	2,2
EE Estonia	64,4	68,1	69,4	69,8	5,4
ES Spain	63,3	64,8	65,6	64,3	1,0
FI Finland	68,4	69,3	70,3	71,1	2,7
FR France	63,9	63,8	64,6	65,2	1,3
GR Greece	60,1	61,0	61,4	61,9	1,8
HU Hungary	56,9	57,3	57,3	56,7	-0,2
IE Ireland	67,6	68,6	69,1	67,6	-

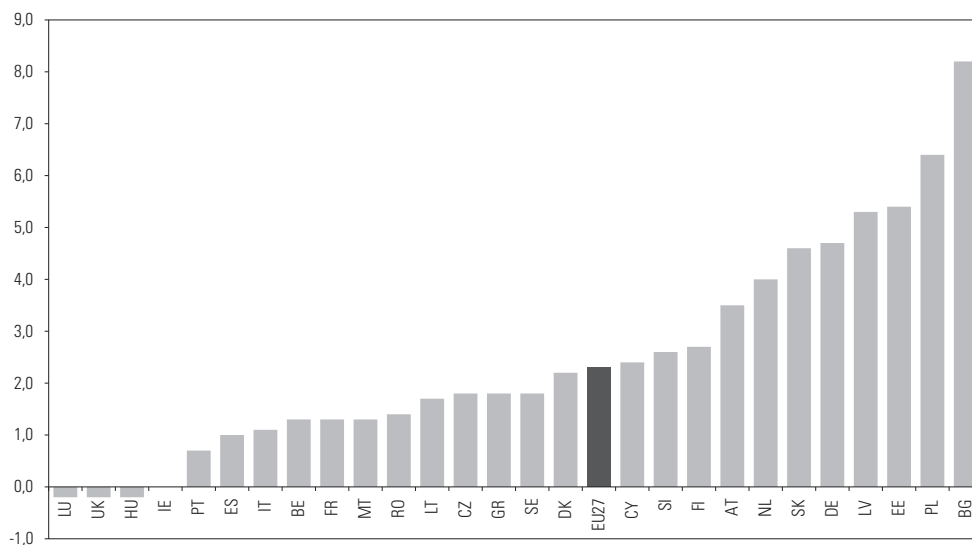


segue Tabella 7. Tassi di occupazione in Europa - anni 2005-2008

Paese	2005	2006	2007	2008	Diff. 2005-2008
IT Italy	57,6	58,4	58,7	58,7	1,1
LT Lithuania	62,6	63,6	64,9	64,3	1,7
LU Luxembourg	63,6	63,6	64,2	63,4	-0,2
LV Latvia	63,3	66,3	68,3	68,6	5,3
MT Malta	53,9	53,6	54,6	55,2	1,3
NL Netherlands	73,2	74,3	76,0	77,2	4,0
PL Poland	52,8	54,5	57,0	59,2	6,4
PT Portugal	67,5	67,9	67,8	68,2	0,7
RO Romania	57,6	58,8	58,8	59,0	1,4
SE Sweden	72,5	73,1	74,2	74,3	1,8
SI Slovenia	66,0	66,6	67,8	68,6	2,6
SK Slovakia	57,7	59,4	60,7	62,3	4,6
UK United Kingdom	71,7	71,6	71,5	71,5	-0,2
Dev. St.	5,82	5,83	5,74	5,75	
Range	23,1	23,8	22,5	22,9	

Fonte: EUROSTAT

Figura 8. Dinamiche dei tassi di disoccupazione in Europa nel periodo 2005-2008



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT

Tabella 8. Tassi di occupazione in Europa anni 2005-2008 (numeri indice EU27 = 100)

Paese	2005	2006	2007	2008
EU15	102,8	102,6	102,4	102,1
EU27	100	100	100	100
DK Denmark	119,3	120	117,9	118,5
NL Netherlands	115,1	115,2	116,2	117,1
SE Sweden	114	113,3	113,5	112,7
AT Austria	107,9	108,8	109,2	109,4
UK United Kingdom	112,7	111	109,3	108,5
FI Finland	107,5	107,4	107,5	107,9
CY Cyprus	107,7	107,9	108,6	107,6
DE Germany	103,8	104,7	106,1	107,3
EE Estonia	101,3	105,6	106,1	105,9
LV Latvia	99,5	102,8	104,4	104,1
SI Slovenia	103,8	103,3	103,7	104,1
PT Portugal	106,1	105,3	103,7	103,5
IE Ireland	106,3	106,4	105,7	102,6
CZ Czech Republic	101,9	101,2	101,1	101,1
FR France	100,5	98,9	98,8	98,9
ES Spain	99,5	100,5	100,3	97,6
LT Lithuania	98,4	98,6	99,2	97,6
BG Bulgaria	87,7	90,9	94,3	97,1
LU Luxembourg	100	98,6	98,2	96,2
BE Belgium	96,1	94,6	94,8	94,7
SK Slovakia	90,7	92,1	92,8	94,5
GR Greece	94,5	94,6	93,9	93,9
PL Poland	83	84,5	87,2	89,8
RO Romania	90,6	91,2	89,9	89,5
IT Italy	90,6	90,5	89,8	89,1
HU Hungary	89,5	88,8	87,6	86
MT Malta	84,7	83,1	83,5	83,8

Fonte: EUROSTAT

Anche il livello di competitività del sistema Europa nel suo complesso risulta aumentato: la produttività del lavoro nell'Europa a 27 paesi è cresciuta di 8,3 punti percentuali tra il 2000 ed il 2008 (Tab. 9). La crescita è stata particolarmente sostenuta nei paesi baltici, ed in generale in tutti i nuovi Stati membri, ad eccezione di Malta e Cipro. Più variegato il quadro dei paesi dell'Europa a 15: si registra il calo della produttività del lavoro in Italia (-2,7% tra il 2000 ed il 2008) e la debole crescita di Spagna e Danimarca¹¹. Grecia (+22,9%), Svezia (+14,3%) e Regno Unito (+12,2%) sono i paesi che hanno al contrario fatto registrare le dinamiche migliori della produttività tra il 2000 ed il 2008. Per quanto riguarda l'Italia occorre evidenziare che il dato diffuso dall'ISTAT nell'ottobre del 2009 ha rivisto al rialzo le stime, riportando l'Italia ai livelli europei. Inoltre, alla luce del dualismo territoriale italiano, l'incremento registrato dalle sole Regioni del Nord appare considerevole.

¹¹ Si evidenzia il dato della Danimarca che mostra livelli di produttività piuttosto elevati rispetto alla media comunitaria.

Tabella 9. Produttività del lavoro nei paesi europei* (indice base fissa 2000 = 100)

Paese	2005	2006	2007	2008
AT Austria	104,6	106,7	108,5	108,8
BE Belgium	104,8	106,5	107,5	106,9
DE Germany	103,8	106,2	107,0	106,8
DK Denmark	106,2	107,6	106,5	104,3
ES Spain	100,0	100,0	100,6	102,3
FI Finland	108,4	111,8	114,0	113,4
FR France	105,2	106,5	107,5	107,4
GR Greece	115,0	117,7	120,9	122,9
IE Ireland	113,5	115,1	117,8	116,2
IT Italy	98,2	98,3	98,6	97,3
LU Luxembourg	102,1	104,9	105,7	100,0
NL Netherlands	105,0	106,6	107,6	108,2
PT Portugal	103,0	103,9	105,9	105,4
SE Sweden	112,2	115,0	115,5	114,3
UK United Kingdom	108,0	110,2	112,2	112,2
EU15	104,2	105,6	106,7	106,5
BG United Kingdom	119,9	123,4	127,4	130,8
CY Cyprus	100,7	103,1	104,3	105,3
CZ Czech Republic	118,9	125,0	129,0	131,6
EE Estonia	138,2	144,7	152,7	146,9
HU Hungary	122,1	126,2	127,9	130,1
LT Lithuania	139,4	147,6	156,5	161,9
LV Latvia	136,5	146,3	155,3	147,1
MT Malta	101,5	103,5	104,7	104,8
PL Poland	130,2	134,0	136,9	138,1
SI Slovenia	117,6	122,7	127,2	128,0
SK Slovakia	123,5	131,0	141,6	146,6
EU27	105,8	107,4	108,5	108,3

* Manca il dato per la Romania.

Fonte: EUROSTAT

La congiuntura europea: primi segnali di inversione di tendenza

Dopo la profonda fase recessiva che ha colpito l'economia europea, i dati più recenti mostrano l'insorgenza di timidi segnali di inversione di tendenza. Se il prodotto interno dell'Europa a 27 aveva infatti fatto segnare nel quarto trimestre del 2008 e nel primo trimestre del 2009 un calo pari rispettivamente all'1,9% e al 2,4% su base trimestrale, il dato provvisorio relativo secondo trimestre del 2009 segnala una caduta del PIL molto più contenuta, pari allo 0,2% rispetto al trimestre precedente. Il PIL torna a crescere in Germania, Francia, Grecia e Portogallo (+0,3%) oltre che in Polonia (+0,5%), Slovenia e Slovacchia. In Italia l'economia frena di un ulteriore -0,5%, dato decisamente migliore del -2,7% fatto registrare nel primo trimestre del 2009 (Tab. 10).

In termini tendenziali, la situazione appare meno ottimistica: rispetto al secondo trimestre del 2008, infatti, il PIL dell'Europa a 27 scende di 4,8 punti, dato in linea con quello relativo al primo semestre. Il dato relativo all'Italia, che conferma il -6,0% registrato nel primo semestre, è in linea

con quello tedesco (-5,9%), ma peggiore della Spagna (-4,2%) e della Francia (-2,6%)¹². Unico paese dell'Unione a conservare una dinamica positiva è la Polonia che nel secondo trimestre del 2009 cresce, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, di 1,4 punti percentuali.

Tabella 10. Tassi di crescita del PIL in volume (dati trimestrali)

	Percentage change compared to the previous quarter				Percentage change compared to the same quarter of the previous year			
	2008		2009		2008		2009	
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
EU27	-0,4	-1,9	-2,4	-0,2	0,7	-1,7	-4,8	-4,8
BE Belgium	0	-1,7	-1,7	-0,4	1,1	-1	-3,1	-3,8
BG Bulgaria	-	-	-	-	6,8	3,5	-3,5	-
CZ Czech Republic	0,6	-1,8	-3,4	-	3,1	-0,1	-3,4	-
DK Denmark	-0,9	-2,0	-1,1	-	-1,7	-3,7	-4,3	-
DE Germany	-0,3	-2,4	-3,5	0,3	0,8	-1,8	-6,7	-5,9
EE Estonia	-2,8	-5,3	-6,1	-3,7	-3,5	-9,7	-15,1	-16,6
IE Ireland	0,6	-5,4	-1,5	-	-1,2	-8	-8,4	-
GR Greece	0,4	0,3	-1,2	0,3	2,7	2,4	0,3	-0,2
ES Spain	-0,6	-1,1	-1,6	-1,1	0,5	-1,2	-3,2	-4,2
FR France	-0,2	-1,4	-1,3	0,3	0,1	-1,6	-3,4	-2,6
IT Italy	-0,8	-2,1	-2,7	-0,5	-1,3	-3,0	-6,0	-6,0
CY Cyprus	0,1	0,2	-0,6	-0,5	3,3	2,5	0,8	-0,7
LV Latvia	-1,8	-4,9	-11	-1,6	-5,8	-10,8	-18,6	-18,2
LT Lithuania	-0,3	-1,4	-10,2	-9,8	2,0	-1,3	-11,6	-20,4
LU Luxembourg	-0,6	-3,6	-1,5	-	-0,9	-5,0	-5,4	-
HU Hungary	-1,0	-1,9	-2,6	-2,1	0,3	-2,2	-5,6	-7,4
MT Malta	-0,3	-1,1	-1,3	-	2,1	-0,3	-2,4	-
NL Netherlands	-0,4	-1,0	-2,7	-0,9	1,9	-0,7	-4,5	-5,1
AT Austria	-0,3	-1,0	-2,7	-0,4	2,2	0,2	-3,5	-4,4
PL Poland	0,6	-0,1	0,3	0,5	4,9	2,6	1,7	1,4
PT Portugal	-0,5	-1,8	-1,6	0,3	0,3	-2,0	-3,7	-3,7
RO Romania	-0,1	-2,8	-4,6	-1,2	9,2	2,9	-6,2	-8,8
SI Slovenia	0,7	-4,1	-6,4	0,7	3,7	-0,9	-8,9	-9,0
SK Slovakia	1,8	2,1	-11	2,2	6,6	2,5	-5,6	-5,3
FI Finland	-0,9	-2,1	-2,7	-	0,7	-2,6	-6,0	-
SE Sweden	-0,5	-5,0	-0,9	0	0,2	-5,1	-6,3	-6,3
UK United Kingdom	-0,7	-1,8	-2,4	-0,7	0,5	-1,8	-4,9	-5,5

Fonte: EUROSTAT

¹² EUROSTAT, *Euro area GDP down by 0.1% and EU27 GDP down by 0.2%*, "Newsrelease euroindicators", 125/2009 del 02/09/2009.

La dinamica occupazionale generalmente segue gli andamenti della crescita economica con un lieve sfasamento temporale dovuto alla maggiore vischiosità del mercato del lavoro. Su base tendenziale, tuttavia, la contrazione occupazionale registrata nell'Europa a 27 nel secondo semestre 2009 (-1,9%) è decisamente superiore alla riduzione registrata nel trimestre precedente (-1,2%), a dimostrazione dell'assenza di segnali di inversione e di un consolidamento nella riduzione dei posti di lavoro (Tab. 11).

Il dato italiano è in linea con la tendenza europea, tuttavia la crisi sembra, per ora, avere avuto un impatto inferiore a quanto accaduto nel resto d'Europa. Nel secondo trimestre 2009, non si registrano ulteriori contrazioni nel numero di occupati rispetto al trimestre precedente, mentre il calo verificatosi tra il secondo trimestre 2008 ed il primo del 2009 risulta comunque inferiore alla media dell'Europa a 27 (-0,4% l'Italia, -1,1% l'EU27). Su base tendenziale registrano dinamiche migliori rispetto all'Italia solo la Germania, dove nel secondo trimestre 2009 l'occupazione si mantiene sostanzialmente stabile (-0,1%) rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, e la Polonia (-0,7%). Grecia e Francia non si discostano molto dai valori italiani (rispettivamente -1% e -1,1%) mentre l'occupazione in Spagna perde, nel periodo considerato, poco più di 7 punti percentuali.

Tabella 11. Occupati in Europa al secondo trimestre 2009

	Percentage change compared to the previous quarter				Percentage change compared to the same quarter of the previous year			
	2008		2009		2008		2009	
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
EU27	-0,2	-0,3	-0,8	-0,6	0,7	0,2	-1,2	-1,9
BE Belgium	0,3	0,0	-0,5	-0,5	1,7	1,2	0,1	-0,7
BU Bulgaria	-	-	-	-	3,0	2,1	-0,3	-1,8
CZ Czech Republic	0,6	-0,1	-1,0	-0,8	1,3	0,9	0,3	-1,4
DK Denmark	0,1	-0,5	-1,3	-	0,9	-0,1	-1,8	-
DE Germany	0,2	0,1	-0,1	-0,3	1,4	1,1	0,4	-0,1
EE Estonia	-0,2	-0,6	-7,2	-1,8	-0,3	-0,2	-7,2	-10,2
IE Ireland	-1,5	-1,5	-3,8	-	-1,8	-3,8	-7,5	-
GR Greece	0,1	0,6	-1,8	0,3	1,1	1,0	-0,6	-1,0
ES Spain	-1,5	-2,0	-2,5	-1,3	-0,9	-3,1	-6,5	-7,1
FR France	-0,1	-0,2	-0,5	-0,4	0,4	-0,1	-0,7	-1,1
IT Italy	-0,4	-0,2	-0,2	0,0	-0,2	-0,2	-0,6	-0,9
CY Cyprus	-	-	-	-	3,5	1,9	1,4	-0,5
LV Latvia	-2,3	-3,1	-3,3	-4,9	0,2	-5,4	-8,2	-13,1
LT Lithuania	0,2	-0,7	-4,5	-1,8	-1,0	-1,2	-5,1	-6,7
LU Luxembourg	0,8	0,5	-0,3	-	4,6	3,7	2,4	-
HU Hungary	-	-	-	-	-0,7	-0,9	-3,0	-4,5
MT Malta	-	-	-	-	2,3	1,8	0,6	-0,8



segue Tabella 11. Occupati in Europa al secondo trimestre 2009

	Percentage change compared to the previous quarter				Percentage change compared to the same quarter of the previous year			
	2008		2009		2008		2009	
	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
NL Netherlands	0,0	0,3	-0,4	-	1,1	1,1	0,3	-
AT Austria	-0,1	-0,2	-0,4	-0,4	1,5	1,4	-0,4	-1,1
PL Poland	-	-	-	-	3,7	3,0	-1,0	-0,7
PT Portugal	-0,9	0,4	-1,3	-0,9	-0,2	-0,1	-1,6	-2,7
RO Romania	-	-	-	-	-	-	-	-
SI Slovenia	0,6	0,4	-1,2	-1,4	2,9	2,4	0,5	-1,6
SK Slovakia	1,7	-0,3	-1,9	-0,6	3,2	2,1	-0,4	-1,3
FI Finland	-0,7	-0,2	-0,7	-1,2	1,0	0,8	-1,1	-3,0
SE Sweden	-	-	-	-	0,7	0,0	-1,2	-2,2
UK United Kingdom	-0,3	-0,2	-0,5	-0,9	0,4	-0,2	-1,1	-2,0

Fonte: Nota EUROSTAT 130/2009 - 14 settembre 2009

La recente contrazione occupazionale ha colpito maggiormente la manodopera maschile. Tra l'inizio del 2008 e quello del 2009¹³ il tasso di occupazione femminile nell'Europa a 27, è sceso di quattro decimali di punto, passando dal 58,4% al 58,2%; quello maschile è invece calato di 1,6 punti percentuali, tornando a valori prossimi al 70% (Tab. 12). In Italia il tasso di occupazione scende complessivamente di 9 decimi di punto, passando dal 58,3% al 57,4%. Il tasso di occupazione femminile si contrae di 6 decimi di punto, mentre quello maschile scende di oltre un punto dal 69,7% al 68,5%. La dinamica registrata accomuna la maggior parte delle economie europee: in Spagna, dove la crisi occupazionale è più intensa, il tasso di occupazione femminile si riduce di circa due punti percentuali (passando dal 54,8% del primo trimestre 2008 al 52,9% nello stesso periodo dell'anno successivo), mentre quello maschile scende di ben più di sette punti percentuali (passando da 75,1% a 67,7%).

¹³ Alla data di stesura del presente *Rapporto* si dispone solo dei dati relativi al primo trimestre del 2009 disaggregati per sesso.

Tabella 12. Tassi di occupazione per sesso (15-64 anni; dati trimestrali)

Genere	F	F	F	M	M	M	T	T	T
geo/time	2008Q01	2008Q04	2009Q01	2008Q01	2008Q04	2009Q01	2008Q01	2008Q04	2009Q01
EU15	60,1	60,5		74,0	73,7		67,0	67,1	
EU27	58,6	59,2	58,4	72,4	72,4	70,8	65,5	65,8	64,6
AT Austria	65,0	66,1	66,3	77,0	78,4	75,4	71,0	72,2	70,8
BE Belgium	56,4	55,9	55,9	68,7	68,8	67,5	62,6	62,4	61,7
BG Bulgaria	58,4	59,6	58,3	66,9	69,2	67,1	62,6	64,3	62,6
CY Cyprus	62,5	63,2	62,1	78,4	79,2	77,1	70,2	71,1	69,5
CZ Czech Republic	57,2	57,7	56,8	74,9	75,8	74,2	66,1	66,8	65,6
DE Germany	64,8	66,2	65,5	75,1	76,3	75,2	70,0	71,3	70,4
DK Denmark	73,3	74,9	73,5	80,6	81,6	78,9	77,0	78,3	76,2
EE Estonia	64,8	66,8	64,5	74,6	72,6	66,2	69,5	69,6	65,3
ES Spain	54,8	54,5	52,9	75,1	70,9	67,7	65,1	62,8	60,4
FI Finland	67,8	68,5	67,8	71,2	72,0	69,2	69,5	70,3	68,5
FR France	60,4	60,5	60,0	69,4	69,7	68,5	64,8	65,0	64,2
GR Greece	47,9	48,8	48,6	74,6	74,6	73,4	61,3	61,7	61,0
HU Hungary	50,1	51,1	49,6	62,5	62,6	60,8	56,1	56,7	55,1
IE Ireland	60,7	58,9	57,7	76,3	72,3	67,8	68,6	65,6	62,8
IT Italy	46,9	47,2	46,3	69,7	69,8	68,5	58,3	58,5	57,4
LT Lituania	61,2	61,9	60,9	66,8	65,9	61,0	63,9	63,8	61,0
LU Luxembourg	54,4	55,3	-	70,8	69,8	-	62,8	62,6	-
LV Latvia	66,3	63,9	64,3	73,2	69,3	64,2	69,6	66,5	64,3
MT Malta	36,1	36,5	37,0	72,8	72,7	72,0	54,7	55,0	54,9
NL Netherlands	70,3	71,8	71,9	82,5	83,4	82,7	76,4	77,6	77,4
PL Poland	51,3	53,1	52,3	64,9	67,1	65,7	58,0	60,0	58,9
PT Portugal	62,2	62,2	62,1	74,2	73,6	72,1	68,1	67,9	67,0
RO Romania	50,8	51,7	50,7	64,6	64,9	64,1	57,7	58,3	57,4
SE Sweden	70,9	71,0	70,0	75,8	75,8	73,8	73,4	73,4	72,0
SI Slovenia	62,7	65,0	63,6	71,3	72,5	69,6	67,1	68,8	66,7
SK Slovakia	53,8	55,1	53,3	69,0	70,8	68,7	61,3	62,9	61,0
UK United Kingdom	65,9	65,7	65,2	77,4	77,0	75,7	71,6	71,3	70,4

Fonte: EUROSTAT

Non v'è dubbio che le dinamiche testè illustrate dipendano in maniera cruciale anche da effetti di composizione della manodopera rispetto al genere. Tanto su base congiunturale, quanto su base tendenziale, infatti, le conseguenze occupazionali più pesanti della crisi si sono registrate in settori a forte presenza maschile, quali la manifattura e le costruzioni. In Europa, il settore industriale perde, tra il primo e il secondo trimestre del 2009, l'1,8% degli occupati (-1,7% per l'industria in senso stretto e -1,7% per le costruzioni). I servizi (esclusi quelli finanziari e commerciali), mostrano invece segnali di una seppur lieve crescita occupazionale (+ 0,4%). Ancora più marcate sono le divergenze settoriali in termini tendenziali: in un anno l'occupazione europea

scende del 4,9% nel comparto manifatturiero e del 7,5% nelle costruzioni, mentre cresce dell'1,3% nei servizi¹⁴.

Gli effetti della crisi economica sul mercato del lavoro non si riflettono solamente sul numero di occupati, ma anche e più in generale sull'intensità di lavoro¹⁵. Gli ultimi dati sull'orario di lavoro in Europa (Tab. 13) mostrano una contrazione dell'orario medio di lavoro di circa un quarto d'ora nel corso dell'ultimo anno, passando dalle 37,2 ore settimanali del primo trimestre 2008 alle 37 del primo trimestre 2009. La contrazione risulta più marcata se il confronto viene effettuato con l'ultimo trimestre del 2008, quando l'orario medio settimanale di lavoro era pari a 37,3 ore. A livello di singoli Stati membri la dinamica dell'orario di lavoro è più eterogenea. L'Italia è uno dei paesi dove la contrazione dell'orario di lavoro appare più marcata, verosimilmente in ragione del robusto potenziamento degli ammortizzatori sociali: tra il primo trimestre del 2008 ed il primo trimestre del 2009, infatti, il tempo medio di lavoro è calato di circa mezz'ora. I dati sull'orario sembrano particolarmente indicativi della situazione di sofferenza sul mercato del lavoro generata dalla crisi economica, se letti in maniera congiunta con i dati sull'occupazione. È senz'altro significativo, infatti, che i tra i paesi con le più forti contrazioni dell'occupazione tra il primo trimestre del 2009 e l'ultimo del 2008, quali ad es. Irlanda (-3,8%), Grecia (-1,8%) e Spagna (-2,5%), si registri, nello stesso periodo, anche un'incidenza maggiore della tendenza alla riduzione dell'orario settimanale di lavoro di quanti rimangono occupati (più di un'ora in meno nei primi due e circa quaranta minuti in meno in Spagna).

¹⁴ EUROSTAT, *Euro area employment down by 0,5% and EU27 down by 0,6%*, "Newsrelease euroindicators", 130/2009 del 14/09/2009.

¹⁵ Basterebbe a tal proposito ricordare come la definizione statistica di occupato ricomprenda anche gli individui in cassa integrazione a zero ore.

Tabella 13. Orario di lavoro effettivo medio settimanale

	Maschi e femmine			Maschi			Femmine		
	2009 Q1	2008 Q4	2008 Q1	2009 Q1	2008 Q4	2008 Q1	2009 Q1	2008 Q4	2008 Q1
EU27	37,0	37,3	37,2	39,9	40,3	40,1	33,3	33,4	33,2
BE Belgium	37,0	36,6	36,8	40,3	40,1	40,0	32,7	32,1	32,5
BG Bulgaria	39,8	40,9	40,7	40,2	41,5	41,2	39,3	40,3	40,1
CZ Czech Republic	40,8	40,6	41,1	42,4	42,3	42,8	38,6	38,2	38,8
DK Denmark	34,5	34,7	34,1	36,7	37,1	36,4	31,8	31,7	31,3
DE Germany	35,6	36,3	35,9	39,9	40,7	40,3	30,2	30,6	30,4
EE Estonia	37,4	38,1	39,2	38,2	39,4	40,1	36,5	36,9	38,2
IE Ireland	35,2	36,3	36,0	39,2	40,4	40,0	29,9	30,8	30,4
GR Greece	39,7	40,8	40,2	41,6	42,7	42,1	36,8	37,7	37,0
ES Spain	38,0	38,6	38,1	40,4	40,9	40,3	34,6	35,2	34,8
FR France	37,5	36,9	36,7	40,1	39,5	39,6	34,4	33,7	33,3
IT Italy	37,2	37,4	37,7	39,9	40,1	40,5	32,8	33,0	33,1
CY Cyprus	37,7	38,5	38,4	39,9	40,7	40,2	34,6	35,4	35,9
LV Latvia	38,6	38,8	39,1	39,4	39,5	40,0	37,7	38,1	38,1
LT Lithuania	38,7	39,3	38,8	39,5	40,1	39,5	38,0	38,4	38,1
LU Luxembourg	-	37,4	37,8	-	40,2	40,8	-	33,3	33,3
HU Hungary	39,8	40,0	40,0	40,6	41,0	40,9	38,8	38,8	38,9
MT Malta	38,9	39,0	38,6	40,7	41,1	40,6	35,0	34,6	34,4
NL Netherlands	31,2	32,1	31,2	36,3	37,5	36,3	25,1	25,6	24,8
AT Austria	36,7	37,2	37,7	40,9	41,4	41,6	31,7	32,0	32,7
PL Poland	39,3	39,1	39,6	41,1	41,1	41,6	37,0	36,5	37,1
PT Portugal	38,3	38,1	37,8	39,7	39,4	39,3	36,5	36,4	35,8
RO Romania	38,6	39,1	39,0	39,3	40,1	39,8	37,7	38,0	38,0
SI Slovenia	39,2	39,1	39,4	40,1	40,3	40,4	38,0	37,7	38,0
SK Slovakia	39,2	39,9	39,6	40,0	41,0	40,7	38,2	38,5	38,1
FI Finland	36,0	36,7	35,9	38,0	38,8	37,9	33,8	34,3	33,6
SE Sweden	34,9	35,5	34,8	37,4	38,1	37,2	32,1	32,6	31,8
UK United Kingdom	35,4	35,8	35,2	39,6	40,0	39,4	30,4	30,6	29,9

Fonte: EUROSTAT

Tenendo conto del ritardo temporale con cui gli effetti della recessione si ripercuotono sull'occupazione, alcune evidenze qui illustrate fanno temere un periodo ancora relativamente lungo di tensione sui mercati del lavoro europei. In tal senso, le ultime previsioni dell'OCSE, pongono il nostro Paese, insieme a Francia e Germania, tra quelli che dovranno ancora sperimentare forti riduzioni occupazionali. Va rilevato che la misura della disoccupazione nel nostro Paese è stata livellata dal massiccio ricorso alla cassa integrazione, segnatamente quella in deroga, che mantiene il legame tra imprese e lavoratori, impedendo che questi ultimi allargassero le fila dei disoccupati. Dal punto di vista economico e sociale sarà importante valutare con quale velocità ed in quale maniera paesi connotati da diversi sistemi di *welfare* - che abbiamo definito inclusivi e segmentati - usciranno dalla crisi, al fine di studiare punti di forza e criticità dei diversi sistemi sociali e delle diverse politiche messe in atto dagli Stati membri per affrontare la prima vera crisi economica verificatasi dai tempi del Trattato di Maastricht.

Indirizzi comunitari di contrasto alla crisi e approcci di policy negli Stati membri

Si è evidenziato come la crisi economica abbia colpito la totalità del continente europeo, seppure con una marcata eterogeneità. I primi effetti della crisi sulle economie dei paesi comunitari si sono manifestati per il tramite della stretta creditizia, diminuendo drasticamente il flusso di liquidità al tessuto produttivo. Nella fase iniziale della crisi l'Unione europea, così come il resto delle economie mondiali, si è adoperata per garantire la tenuta dei sistemi del credito e della finanza. In tal senso, il primo approccio politico è stato rivolto ad introdurre riforme¹⁶ per rafforzare l'argine dei mercati finanziari e del sistema creditizio. Al di là dei primi segnali di ripresa, riportati dagli indicatori sulla crescita comunitaria, le diverse velocità con cui operano i mercati hanno prodotto un impatto ritardato sul mercato del lavoro; tale elemento porta i maggiori organismi internazionali a collocare nel 2010 la flessione più grave dell'occupazione. L'Unione europea ha prodotto pertanto una serie di iniziative rivolte a tamponare gli effetti della crisi sull'occupazione.

Nel novembre 2008 è stato varato un piano di ripresa economica¹⁷ di 200 miliardi di euro¹⁸, rivolto a rilanciare la crescita e a promuovere un'occupazione più sostenibile e competitiva. Dati recenti sulle caratteristiche dell'occupazione in Europa¹⁹ mostrano differenti prospettive circa i 413,4 milioni di occupati, profondi divari e criticità con riferimento al genere, agli obiettivi e ai parametri di Lisbona e, non ultimo, alle forti differenze che si riscontrano in presenza di dati disaggregati a livello regionale.

Nell'ottica della tutela dell'occupazione e del miglioramento delle specifiche politiche, l'UE ha ribadito l'importanza²⁰ di attivare azioni di contrasto alla crisi, sostenibili nel lungo periodo e coerenti con i parametri e gli obiettivi di Lisbona. Il piano di risposta comunitario ha previsto maggiori risorse finanziarie, semplificazione delle procedure di accesso e di disponibilità dei fondi, interventi a supporto della formazione e dei Servizi per l'impiego. Poiché la recessione si è presentata come fenomeno globale, nelle intenzioni della Commissione, globali dovranno essere le risposte nazionali; gli indirizzi comunitari hanno quindi indicato alcuni approcci di *policy* determinanti per la qualità, l'efficacia e la sostenibilità degli interventi nazionali, quali la prospettiva di lungo periodo nella definizione dei piani di risposta a breve, la tutela dell'occupabilità e dell'occupazione, il rafforzamento del capitale umano e dei servizi per il lavoro, il potenziamento dei servizi di protezione sociale, il rilancio dell'economia reale. Per quanto riguarda il capitale umano, la comunicazione *Nuove competenze per nuovi lavori*²¹ pone le basi per un rinnovamento degli *skill* individuali e collettivi fondato sulla maggiore aderenza dei profili professionali alle reali esigenze di medio e lungo termine poste dal mercato, sulla maggiore capacità dell'individuo di reagire con flessibilità ed adattabilità ai fenomeni recessivi e alle variazioni del mercato del lavoro e sul migliore funzionamento delle dinamiche di incontro tra domanda e offerta di lavoro. La strategia comunitaria di contrasto alla crisi²² è stata ribadita nel documento *Un impegno comune per l'oc-*

¹⁶ European Commission, *Reforming the financial system*, (http://ec.europa.eu/financial_crisis/reforming/index_en.htm)

¹⁷ Commissione delle Comunità europee, *Un piano europeo di ripresa economica*, COM (2008) 800 del 26/11/2008.

¹⁸ 170 MEURO provenienti dai budget nazionali e 30 MEURO provenienti dalla Banca Europea per gli Investimenti.

¹⁹ EUROSTAT, *Population and social conditions*, "Data in focus", 2009, n. 33, (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-033/EN/KS-QA-09-033-EN.PDF)

²⁰ Commissione delle Comunità europee, *Un piano europeo di ripresa economica*, cit.

²¹ Commissione delle Comunità europee, *Nuove competenze per nuovi lavori. Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, COM (2008) 868 del 16/12/2008.

²² *Un "impegno comune per l'occupazione": la Commissione avvia una nuova strategia per fronteggiare l'impatto occupazionale della crisi*, Press release Rapid, 03/06/2009, (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/859&format=HTML&aged=0&language=IT&guiLanguage=en>)

*occupazione*²³ in cui si identificano tre priorità complementari ai precedenti provvedimenti di reazione alla crisi varati dalla Commissione e dagli Stati membri: sostenere l'occupazione, creare posti di lavoro e promuovere la mobilità; migliorare le qualifiche e rispondere ai bisogni del mercato del lavoro; migliorare l'accesso all'occupazione.

In virtù delle differenze territoriali gli Stati membri hanno sviluppato iniziative di reazione alla crisi con misure rivolte a contrastare problematiche nazionali, migliorare l'accesso all'occupazione e prevenire la disoccupazione, prolungare la vita lavorativa. A tal fine l'integrazione tra fondi è stato uno dei principali strumenti utilizzati da tutti i paesi per far fronte alla perdita dei posti di lavoro; in particolare il Fondo sociale europeo (FSE), con i suoi 76 miliardi di euro destinati a progetti a favore dell'occupazione da realizzare nell'arco di tempo 2007-2013. Il principale elemento di novità relativo al FSE risiede nella semplificazione delle procedure di rendicontazione amministrativa, nell'aumento dell'anticipo che ha permesso un flusso di cassa immediato liberando le risorse nazionali verso azioni specifiche, nonché nella possibilità di spendere l'intero budget della programmazione 2007-2013 entro il 2011. La Spagna²⁴, fortemente colpita nel settore edilizio con un calo del tasso occupazionale tra i più alti in Europa, ha già richiesto la copertura finanziaria pari al 100% prevista per l'anno 2009 sui progetti FSE e l'Olanda sta valutando l'opportunità di spendere l'intero budget entro il 2011. L'Irlanda invece ha rivisto il proprio piano operativo investendo gran parte del proprio fondo non più sull'Asse *Accrescere le competenze della forza lavoro* ma *Favorire il reinserimento dei gruppi esclusi dal mercato del lavoro*. Gli Stati membri sono intervenuti con misure rivolte sia a una maggiore competitività delle aziende, sia alla formazione dei lavoratori e disoccupati, nel primo caso soprattutto con agevolazioni fiscali e misure riguardanti la riduzione dell'orario di lavoro. In Olanda ad esempio la misura *Part-time unemployment benefit scheme* ha previsto la possibilità per le aziende di trasformare i contratti da tempo pieno a *part-time* per una durata massima di tre mesi; tale riduzione dell'orario di lavoro è rinnovabile per una sola volta e prevede l'obbligo di ripristino a conclusione della misura di sostegno. In Francia invece, è stato adottato il dispositivo *Zéro charges* che esonera le piccole imprese dal pagamento dei contributi per tutte le nuove assunzioni effettuate nel corso del 2009; parallelamente, al fine di evitare licenziamenti nelle imprese in difficoltà, il Governo ha rafforzato il dispositivo *Chômage Partiel*, con il quale la riduzione dell'orario di lavoro, e quindi la perdita dei salari, è stata compensata con un sistema di indennizzo che copre dalle 800 alle 1.000 ore (a seconda dei settori), permettendo ai lavoratori di percepire fino al 95% del salario. Il dispositivo consente inoltre al lavoratore di usufruire di percorsi di formazione durante le ore di lavoro scoperte. Anche in Germania il Governo è intervenuto soprattutto compensando la riduzione dell'orario di lavoro con una indennità salariale pari al 60-67% del salario, percepita in misura temporanea a seconda delle condizioni economiche, le cui procedure di accesso sono state semplificate per il 2009 e 2010. Nell'ambito degli interventi cofinanziati dal FSE la Germania ha inoltre avviato il Programma *Richtlinie*, con un finanziamento pari a 140 milioni di euro, con l'obiettivo di riqualificare le competenze dei lavoratori a orario ridotto coprendo dal 25 all'80% dei costi formativi.

In molti paesi, Francia, Svezia, Spagna e Germania, si è puntato sulla implementazione e la riorganizzazione dei Servizi per l'impiego per favorire l'accesso al mercato del lavoro dei nuovi di-

²³ Un "impegno comune per l'occupazione", cit.

²⁴ I riferimenti alle misure adottate sono stati estrapolati dal documento della Struttura per le attività internazionali dell'ISFOL: ISFOL, *Risposte europee all'attuale crisi socio-economica (Dossier Paesi)*, giugno 2009, (<http://www.transnazionalita.it/file/63attach.pdf>).

soccupati e delle categorie più deboli: giovani con contratti a tempo determinato, lavoratori adulti, immigrati. In Germania è stata prevista l'assunzione di 5.000 operatori presso l'Agenzia federale per l'impiego e la Spagna, con un Piano straordinario, ha previsto l'assunzione di 1.500 operatori presso i Servizi per l'impiego nonché strumenti specifici finalizzati a migliorare la ricerca dell'impiego e a facilitare la mobilità geografica, sostenuta con sussidi per le spese di viaggio, trasloco e vitto e servizi di *care*. In Olanda, nelle aree maggiormente colpite dai licenziamenti, sono stati creati 10 centri per la mobilità e altri 20 sono previsti a breve; i *Mobility Center* assicurano l'occupabilità e la mobilità dei lavoratori, in particolare giovani, funzionando da punto di collegamento e monitoraggio tra domanda e offerta lavorativa. Molto si punta inoltre sulla formazione del personale in azienda per la quale è stato incrementato il credito fiscale a disposizione per le imprese.

La formazione, mirata a rispondere alla domanda del mercato, è stata sostenuta anche attraverso l'aumento dei corsi di formazione e borse di studio. In Francia il governo ha stanziato 1,3 miliardi di euro per uno specifico Piano di emergenza a favore dell'occupazione giovanile che prevede azioni di formazione professionale, potenziamento dell'apprendistato e dei contratti di professionalizzazione. In Germania come in Svezia sono stati ampliati i programmi di formazione: la Svezia ha aumentato i posti disponibili nei corsi di formazione professionale superiore (1.000 unità nel 2009, 2.000 nel 2010 e 1.000 nel 2011) e nei corsi di formazione professionale per adulti (3.200 unità nel 2009, 3.900 unità nel 2010 e 1.600 unità nel 2011). Per stimolare la partecipazione degli adulti è stata inoltre prevista la possibilità di usufruire di un *bonus* pari a circa 580 euro a persona, da utilizzare per un periodo di 4 settimane. In Irlanda, dove la crescita del numero di disoccupati è stata molto alta, il *National Training Fund*, prima destinato alla formazione dei soli lavoratori occupati, è stato implementato e dirottato sulla formazione dei nuovi disoccupati. Inoltre, a favore di *manager* e dirigenti è in fase di sperimentazione da giugno 2009 il *Work Placement Programme* della durata di sei mesi.

In conclusione, lo scenario delle iniziative di contrasto alla fase di recessione - come rilevato nel dossier ISFOL *Risposte europee all'attuale crisi socio-economica*²⁵ è stato caratterizzato da un'azione di indirizzo della Commissione, ispirata al rilancio della Strategia europea per l'occupazione e da piani nazionali, focalizzati sulla dimensione specifica del singolo Stato membro. La crisi, dunque, ha riproposto con urgenza le due sfide rappresentate dall'esigenza di rilanciare occupazione ed economia e dalla necessità di rafforzare la Strategia di Lisbona e il coordinamento delle politiche nazionali.

²⁵ ISFOL, *Risposte europee all'attuale crisi socio-economica*, cit.

1.2 L'evoluzione delle politiche nazionali e regionali per il lavoro

La produzione normativa degli ultimi dodici mesi in tema di lavoro registra una prevalenza di provvedimenti dettati dall'urgenza di misure di contrasto agli effetti prodotti dalla crisi economico-finanziaria internazionale. Tuttavia si è sviluppata parallelamente una normale attività regolamentativa, non direttamente scandita dalla crisi recessiva, che ha interessato aspetti del mercato del lavoro di indubbio rilievo. Tale percorso, sia in termini di ispirazione che di valutazione di politiche già introdotte, trova unitarietà e sintesi all'interno delle considerazioni formulate dal Ministero del Lavoro nel Libro Bianco sul futuro del modello sociale, diffuso nel maggio di quest'anno. In considerazione della sua impostazione programmatica, il Libro Bianco costituirà verosimilmente anche in futuro un fondamento per l'introduzione di nuovi provvedimenti legislativi.

L'adeguamento del quadro normativo nazionale

Di seguito vengono esaminati alcuni dei provvedimenti legislativi di maggiore interesse adottati nell'ultimo anno su aspetti non direttamente correlati alla gestione dell'impatto sull'occupazione della crisi recessiva e al sistema degli ammortizzatori sociali.

In tema di tipologie contrattuali, meritano innanzi tutto brevi note alcuni profili della disciplina del lavoro a tempo determinato e del lavoro accessorio di tipo occasionale.

Riguardo al primo istituto si registra una sentenza della Corte Costituzionale (214/2009) che ha contribuito a fare chiarezza sul regime sanzionatorio nel caso di violazione della disciplina prevista dal D.Lgs. 368/2001, riguardo la regolamentazione del lavoro subordinato a tempo determinato. La sentenza ha dichiarato illegittima la previsione di cui alla legge 133/2008²⁶ con cui, lo scorso agosto, era stata modificata, limitatamente ai giudizi pendenti, la sanzione applicabile nei casi di violazione della disciplina legale contenuta nel D.Lgs. 368/2001, sostituendo alla conversione a tempo indeterminato del rapporto di lavoro un mero indennizzo economico in favore del lavoratore. Così procedendo, la Consulta ha ripristinato l'operatività della più onerosa sanzione della conversione, confermando l'impianto legislativo, proprio dello stesso D.Lgs. 368/2001, di rigoroso contrasto all'improprio utilizzo del lavoro a termine.

Su questi aspetti e, più in generale, in merito alle tipologie contrattuali di natura flessibile, nel Libro Bianco non sono state indicate particolari linee guida rispetto all'azione di politica legislativa da seguire nei prossimi mesi, anche perché diversi provvedimenti normativi sono stati già introdotti al riguardo negli ultimi anni, al fine di rendere maggiormente dinamico e reattivo il mercato interno del lavoro. Appare però interessante evidenziare come i cambiamenti registrati in questo stesso mercato siano stati presi in considerazione dal Libro Bianco con riferimento alla necessità di estendere anche ai lavoratori assunti non a tempo indeterminato gli strumenti di sostegno al reddito²⁷.

Con riguardo al lavoro accessorio (art. 70, D.Lgs. 276/2003), occorre segnalare che il suo ambito di applicazione, a seguito dell'entrata in vigore di recenti provvedimenti normativi (art. 22,

²⁶ Di conversione del D.L. 112/2008. Secondo quanto statuito in sentenza, l'illegittimità della citata disposizione sarebbe stata determinata dal diverso trattamento, privo di una ragionevole giustificazione (tale non è stata ritenuta la mera pendenza di una lite giudiziale), di situazioni (i contratti di lavoro a tempo determinato stipulati nello stesso periodo, per le stesse mansioni e per la stessa durata ed affetti dai medesimi vizi) sostanzialmente identiche.

²⁷ In proposito si afferma: «L'apertura a forme di lavoro flessibile e temporaneo e l'accelerazione della frequenza dei processi di riorganizzazione dell'offerta produttiva hanno sollecitato, sul versante delle tutele, una revisione delle tecniche di protezione dei lavoratori, tale da spostare l'enfasi dal singolo posto di lavoro e dalla singola azienda, attraverso la cassa integrazione, alla protezione attiva della occupazione mediante l'ipotesi di un sussidio generalizzato collegato a investimenti nella occupabilità di ciascuna persona».

D.L. 185/08 e s.m.i.), è stato ampliato in modo significativo; nel Libro Bianco, in proposito, è stato esplicitato che il lavoro accessorio potrebbe costituire uno strumento importante per facilitare la partecipazione attiva del cittadino, specie in un periodo in cui «il percorso lavorativo è segnato da cicli in cui si alternano fasi di lavoro dipendente e autonomo, in ipotesi intervallati da forme intermedie e/o da periodi di formazione e riqualificazione professionale».

Nel richiamare i tratti distintivi di tale tipologia contrattuale, di natura autonoma, va ricordato che essa è stata regolamentata per attribuire dignità giuridica ad una serie di prestazioni di lavoro rese per soddisfare esigenze occasionali a carattere saltuario, con l'obiettivo di far emergere attività sinora sommerse o irregolari, garantendo in tal modo ai soggetti interessati copertura assicurativa e previdenziale. Lo strumento risulta caratterizzato soprattutto dalle particolari modalità di scambio tra remunerazione e prestazione di lavoro. Il pagamento delle attività di lavoro accessorio avviene infatti attraverso la consegna dei cosiddetti *voucher* (buoni lavoro) aventi un valore pari a 10 euro ciascuno, che garantiscono, oltre alla retribuzione (non superiore, con riferimento al medesimo committente, a 5 mila euro nel corso di un anno solare, salvo che per i fruitori di interventi di sostegno al reddito), anche la copertura previdenziale presso l'INPS e quella assicurativa presso l'INAIL.

L'importo monetizzato con i *voucher*, inoltre, non è assoggettabile a prelievo fiscale, né la loro erogazione assume incidenza rispetto alle dinamiche dello stato di inoccupazione o disoccupazione del lavoratore interessato; allo stesso tempo, lo svolgimento di prestazioni di lavoro accessorio non determina il riconoscimento di diritti alla fruizione di indennità di malattia, di maternità, di disoccupazione, né, tanto meno, ad assegni per il nucleo familiare.

Con le leggi 133/2008 e 33/2009 è stata, come accennato, ampliata la platea dei prestatori potenzialmente coinvolti dal ricorso alla medesima tipologia contrattuale e, soprattutto, è stata eliminata ogni limitazione settoriale per le prestazioni rese durante i periodi di vacanze²⁸ da giovani studenti che non abbiano compiuto 25 anni. Con la legge 102/2009, infine, anche le pubbliche amministrazioni, a prescindere dall'utilizzo di contratti di appalto, potranno fare ricorso, tra le diverse forme di lavoro flessibile, al contratto di lavoro accessorio nell'ambito di manifestazioni sportive, culturali, fieristiche o caritatevoli o di lavori di emergenza o di solidarietà. Passando ad un'altra tipologia contrattuale, non rientrante tra quelle di carattere flessibile, merita attenzione, specie per la rilevanza sulle dinamiche dell'occupazione femminile, il contratto di inserimento. Con il D.M. del 13 novembre 2008 e pubblicato in G.U. n. 302 del 29 dicembre 2008 sono state individuate le aree del territorio nazionale in cui l'assunzione di lavoratrici con tale contratto di lavoro legittima, in favore delle aziende, il riconoscimento di sgravi contributivi superiori all'aliquota generalizzata del 25%. Il Ministero, in particolare, ha precisato che, per il 2008, tali sgravi potranno essere goduti in relazione ai rapporti di lavoro instaurati con aziende ubicate nel territorio delle regioni Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna, escludendo, rispetto al 2007, la Calabria, poiché non più in linea con i requisiti di cui al Regolamento comunitario 2204/2002²⁹. Proprio i rigorosi limiti definiti nel regolamento co-

²⁸ Ossia, durante le festività natalizie e pasquali, nonché le vacanze estive, come individuate dalla circolare ministeriale 4/2005 in tema di lavoro a chiamata. In proposito, cfr. circolare INPS 94/2008, *Articolo 22 del D.L. 112/2008, convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133 - Utilizzazione del lavoro occasionale di tipo accessorio in agricoltura (cd. voucher o buoni lavoro, e la circolare INPS 104/2008, Articolo 22 del D.L. 112/2008, convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133 - Utilizzazione del lavoro occasionale di tipo accessorio, attraverso i cd. voucher o buoni lavoro, nel settore commercio, al turismo e ai servizi e nell'ambito dell'impresa familiare di cui all'articolo 230 bis del codice civile, limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi.*

²⁹ Sempre in tema di contratto di inserimento, il Ministero del Lavoro, con nota n. 14 del 20/02/2009, ha ritenuto opportuno chiarire, onde evitare un utilizzo distorto della medesima tipologia contrattuale che, a fronte della particolare natura della stessa a supporto dell'ingresso nel mercato del lavoro di categorie di lavoratori svantaggiati, in caso

stituiscono il presupposto di alcuni passaggi del Libro Bianco in materia di pari opportunità. Il Ministero del Lavoro, infatti, richiamando, per l'Italia, il significativo divario tra il tasso di disoccupazione femminile e maschile, nonché la distanza del tasso di occupazione femminile dagli obiettivi fissati a Lisbona per il 2010, ha, al contempo, evidenziato come, proprio nel timore di forme di *dumping* sociale legate a un più basso costo del lavoro femminile, il legislatore italiano, con riferimento al contratto di inserimento al lavoro delle donne, si sia dovuto muovere con particolare cautela.

Infine, appare particolarmente sensibile il tema legato agli interventi di modifica e correzione del Testo Unico in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (D.Lgs. 81/2008). Il provvedimento, infatti, ha costituito oggetto di intenso esame in sede di Commissioni parlamentari, di Conferenza Stato-Regioni, nonché di confronto con le Parti sociali ai fini della individuazione delle linee di un intervento mirato di correzione, finalmente perfezionato a seguito dell'emanazione del D.Lgs. 106/2009³⁰. Nel Libro Bianco, peraltro, proprio in ordine alla sicurezza sul lavoro, il Ministero del Lavoro, dopo avere richiamato le stime INAIL³¹ che evidenziano una diminuzione tendenziale delle morti per infortunio sul lavoro, ha ancora sottolineato la necessità di implementare «una nuova cultura della sicurezza che veda nella prevenzione il suo punto qualificante».

Le novità in materia di contrattazione collettiva

Un cenno meritano le novità introdotte in materia di contrattazione collettiva, derivanti del confronto, e dal successivo accordo, fra le Parti sociali in vista della riforma degli assetti della contrattazione collettiva. Detto confronto si è concluso con la stipula dell'Accordo-quadro del 22 gennaio 2009 e del successivo Accordo interconfederale di attuazione del 15 aprile 2009, applicabile sia al settore privato che a quello pubblico³² con cui, insieme alla valorizzazione della contrattazione collettiva, è stato sancito l'impegno delle parti firmatarie per il rilancio della crescita economica, dello sviluppo occupazionale e dell'aumento della produttività.

Al primo dei due accordi anzi richiamati le maggiori organizzazioni sindacali e CONFINDUSTRIA avevano iniziato a lavorare già nella prima metà del 2008. Successivamente, però, il fronte sindacale si è diviso³³ e nell'ottobre 2008 UIL e CISL hanno stipulato un'intesa separata³⁴ insieme a CONFINDUSTRIA che ha costituito il presupposto immediato di quelle che, di lì a poco, sarebbero state definitivamente sottoscritte, anche dal Governo, nel 2009.

di trasformazione anticipata «del contratto d'inserimento in contratto di lavoro a tempo indeterminato, gli incentivi economici di cui all'art. 59 comma 3, del D.Lgs. 276/2003 non potranno essere più fruiti, quand'anche prosegua lo svolgimento dell'attività di formazione».

³⁰ Peraltro, già, nel D.L. 207/2008 (cd. *Decreto mille proroghe*) erano state individuate le prime, seppur minori, misure di aggiustamento sulle norme del citato Testo Unico.

³¹ Si veda la pubblicazione DatiInail, maggio 2009 «874.940 infortuni e 1.120 morti nel 2008. (...) pur nella drammaticità dei numeri, il bilancio infortunistico 2008, valutato in termini puramente statistici, si può senz'altro definire positivo: una diminuzione degli infortuni del 4,1% rispetto al 2007 e di oltre il 7% per i casi mortali che, per la prima volta dal dopoguerra, scendono sotto la soglia delle 1.200 unità/anno».

³² Sulla natura dell'Accordo quadro e dell'Accordo interconfederale, si rinvia a M. Napoli, *La riforma degli assetti contrattuali tra le parti sociali*, in corso di pubblicazione su *rus* 2009, nonché a F. Carinci, *Una dichiarazione d'intenti: l'Accordo quadro 22 gennaio 2009 sulla riforma degli assetti contrattuali*, "RIDL", 2009, n. 2, pagg. 177 e ss.

³³ La CGIL non ha ritenuto di firmare l'accordo del gennaio 2009 soprattutto a causa della paventata possibilità che l'impianto del nuovo accordo non consentisse di recuperare l'inflazione reale e riducesse la qualità e lo spettro di applicazione della contrattazione collettiva, sia essa nazionale che di secondo livello.

³⁴ Altro accordo separato in tema di riforma del modello contrattuale è stato stipulato, solo per il settore della piccola e media impresa, da CONFAPI, CISL e UIL in data 4 dicembre 2008.

Con l'Accordo del 22 gennaio 2009 viene confermata la struttura degli assetti contrattuali incentrata sulla contrattazione collettiva nazionale, quale riferimento ineludibile, e sulla contrattazione aziendale o territoriale, come sede di attuazione ed integrazione delle scelte formulate nella prima, per regolamentare «materie delegate, in tutto o in parte, dal contratto nazionale o dalla legge e deve riguardare materie ed istituti che non siano già negoziati in altri livelli di contrattazione, secondo il principio del *ne bis in idem*». Questo, tuttavia, senza trascurare l'obiettivo di incentivare la contrattazione decentrata ai fini della promozione della produttività delle aziende e, con essa, dell'incremento delle retribuzioni.

Tale obiettivo, peraltro, è stato ampiamente supportato dal Parlamento, sia in questa che nella passata legislatura, come dimostrano i diversi provvedimenti normativi per la decontribuzione e detassazione di parte della retribuzione variabile definita proprio al secondo livello di contrattazione³⁵.

È verosimile, specie a fronte delle aperture in tal senso formulate nel Libro Bianco, che simili interventi di incentivazione potranno essere confermati anche per il 2010, una volta che potrà ritenersi superata l'attuale crisi economico-finanziaria i cui effetti non hanno permesso di apprezzare in misura adeguata l'adeguatezza delle misure precedentemente adottate³⁶.

In ordine ai contenuti dei citati Accordi, quadro ed interconfederale, occorre in sintesi evidenziare come la durata dei Contratti collettivi, di entrambi i livelli, sia stata fissata su base triennale; sono state inoltre introdotte nuove modalità (specie in termini di modifiche dei tempi di presentazione delle piattaforme contrattuali e di clausole di raffreddamento) per contrastare l'eccessivo prolungamento delle trattative per i rinnovi contrattuali.

Nell'Accordo interconfederale dell'aprile 2009, allo scopo di ridimensionare il rischio che l'assenza di una diffusa contrattazione decentrata³⁷ possa comportare significativi svantaggi economici a danno dei lavoratori, è stato previsto che, nelle realtà prive di contrattazione aziendale, potranno essere adottati «elementi economici di garanzia o forme analoghe, nella misura ed alle condizioni concordate nei contratti nazionali con particolare riguardo per le situazioni di difficoltà economico-produttiva», da erogare concretamente al termine della vigenza di ciascun CCNL. Infine, per contrastare il lento depauperamento delle retribuzioni, registrato dal 2000 in poi, soprattutto a causa del condizionamento della loro evoluzione all'inflazione programmata, nell'Accordo interconfederale dell'aprile 2009 è stato assunto a riferimento l'indice previsionale denominato IPCA (Indice dei prezzi al consumo armonizzato in ambito europeo per l'Italia), depurato dalla componente del costo dell'energia importata, che dovrà essere costantemente calcolato da un ente terzo ed indipendente, quale l'ISAE. Tale nuovo indice, sostitutivo dell'infla-

³⁵ Legge 247/2007, art. 1, comma 67 - *Abrogazione del regime "decontribuzione" delle erogazioni previste dai Contratti collettivi aziendali o di secondo livello*; decreto interministeriale 7 maggio 2008, *Sgravi contributivi sulla quota di retribuzione costituita dalle erogazioni previste dai contratti collettivi aziendali, territoriali ovvero di secondo livello, in attuazione dei commi 67 e 68 dell'articolo 1 della legge 247/2007* per la regolamentazione, in via sperimentale per il triennio 2008-2010, degli sgravi contributivi sul premio di risultato definito in sede di contrattazione di secondo livello art. 2, decreto legislativo 93/2008, convertito con la legge 126/2008, per l'introduzione, per il 2008, di una imposta sostitutiva IRPEF pari al 10 % per le somme erogate a livello aziendale anche «in relazione a incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa e altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico dell'impresa». Tale provvedimento è stato confermato, con modifiche, per il 2009 (decreto legislativo 185/2008 art. 5, convertito con legge 2/2009).

³⁶ Per spunti problematici, vedi S. Fadda, *La riforma della contrattazione: un rischio e una proposta circa il secondo livello*, del 19/06/2009 (www.nelmerito.it). Parimenti, meritano attenta riflessione le considerazioni di L. Bellardi, *Gli incentivi al decentramento della contrattazione: elemento di garanzia, clausole di uscita*, del 06/02/2009 (www.nelmerito.it); L. Bellardi, *L'incerto destino della contrattazione collettiva*, del 05/06/2009 (www.eguaglianzaelberta.it).

³⁷ In proposito, si rinvia a CNEL - Commissione dell'informazione (III), *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.

zione programmata fissata nei documenti di programmazione economico-finanziaria, dovrebbe permettere, secondo le parti firmatarie, di garantire ai lavoratori incrementi retributivi maggiori di quelli sinora riconosciuti in loro favore³⁸.

La sperimentazione avviata con l'Accordo interconfederale avrà vigore fino al 15 aprile 2013 e sarà interessante verificare come le Parti sociali, dopo la divisione del fronte sindacale, si avvieranno nei prossimi mesi alle trattative per il rinnovo dei contratti in scadenza o già scaduti. Parimenti, secondo quanto concordato in entrambe le intese del 2009, le Parti sociali proveranno a definire quanto prima, in sede interconfederale, norme e criteri in materia di calcolo della rappresentanza sindacale in sede di contrattazione collettiva. La questione è di indubbia rilevanza e un eventuale accordo - auspicabilmente condiviso da tutte le maggiori organizzazioni sindacali - colmerebbe una lacuna davvero rilevante del nostro sistema di relazioni industriali.

Il sostegno al reddito e la gestione dell'emergenza

La materia dei cd. ammortizzatori sociali, ha ricevuto preponderante attenzione nell'anno in corso. Allo stato, l'intervento legislativo nazionale si è focalizzato su misure dirette a proteggere lavoratori ed imprese dagli effetti della crisi. Il riferimento è al cd. *Decreto anti-crisi* (D.L. 185/2008, conv. dalla L. 2/2009 e s.m.i), il cui fulcro è costituito dal potenziamento ed estensione degli strumenti di tutela del reddito, in particolare in caso di sospensione dei rapporti di lavoro, collegati a crisi aziendali o occupazionali. Nello specifico si riportano schematicamente le principali innovazioni introdotte dal provvedimento:

- 1) sono state introdotte, estendendo la platea soggettiva ed oggettiva prevista dal sistema previgente, nuove misure di sostegno al reddito rivolte ai settori non coperti dalla Cassa integrazione guadagni, nonché ad alcune tipologie di lavoratori atipici precedentemente esclusi (lavoratori interinali, apprendisti e collaboratori coordinati e continuativi);
- 2) si è intervenuti sulle modalità di finanziamento dello stesso sistema;
- 3) è stata confermata e rinnovata la disciplina dei cd. ammortizzatori sociali in deroga.

Quanto al primo aspetto, sono stati disciplinati tre innovativi istituti di tutela del reddito, la cui disciplina di dettaglio è stata fissata in un successivo decreto (D.M. 46441/2009); si tratta:

- a) dell'indennità ordinaria di disoccupazione, sia con requisiti normali (pari al 60% dell'ultima retribuzione)³⁹ che con requisiti ridotti (pari al 35%)⁴⁰ estesa, per una durata non oltre 90 giornate nell'anno, a favore di tutti i lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali;
- b) di un trattamento sperimentale, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali (pari al 60% dell'ultima retribuzione) e per una durata non oltre 90 giornate a favore degli apprendisti (con almeno 3 mesi di servizio), in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento;
- c) di un trattamento sperimentale, liquidato *una tantum* in caso di fine lavori, e pari al 10% (20% per il 2009) del reddito percepito l'anno precedente, a favore dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, in mono-committenza, iscritti in via esclusiva alla gestione separata INPS.

³⁸ Per un'analisi circa la convenienza dell'IPCA e su eventuali proposte alternative, si rinvia a T. Boeri e P. Garibaldi, *Come cambia la contrattazione*, del 10/02/2009 (www.lavoce.info).

³⁹ Requisiti di accesso alla misura sono: almeno 2 anni di anzianità assicurativa all'INPS ed almeno 52 contributi settimanali nel biennio precedente.

⁴⁰ Requisiti di accesso alla misura sono: almeno 2 anni di anzianità assicurativa all'INPS con almeno un contributo settimanale nel biennio precedente la domanda ed almeno 78 giornate lavorate nell'anno solare precedente.

In estrema sintesi, in particolare con le misure riportate nei punti a) e b), si è realizzata, da un lato, l'introduzione di una speciale forma di Cassa integrazione guadagni estesa a tutti i settori e finanziata, non da un'assicurazione generale di carattere obbligatorio, ma attraverso la fiscalità generale e, dall'altro, due ulteriori canali alternativi relativi all'intervento integrativo affidato agli Enti bilaterali costituiti dalla Parti sociali e alle risorse messe a disposizione dalle Regioni, in un'ottica di *workfare*, attraverso il Fondo sociale europeo (FSE).

Va segnalato che l'urgenza richiesta dalla necessaria gestione dell'emergenza ha comportato un ulteriore rinvio della riforma complessiva del sistema di ammortizzatori, riforma che al di là della tempestiva gestione della fase recessiva, appare particolarmente urgente alla luce delle carenze del nostro sistema di sostegno al reddito, identificabili, in estrema sintesi, nella incapacità di raggiungere l'intero collettivo dei disoccupati e nelle sensibili disparità del livello di protezione concesso in ragione della categoria di appartenenza⁴¹. Si può affermare che la volontà nelle forze politiche e sindacali di affrontare detta riforma, soprattutto per promuovere l'universalizzazione e la razionalizzazione delle prestazioni⁴², si scontra con la difficoltà di conciliare la stessa con vincoli di bilancio e di spesa, come sembra dimostrato dal fallimento di due importanti deleghe (1999 e 2003), con tutta probabilità, perché entrambe da realizzarsi «senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato». La questione centrale da affrontare è proprio quella del finanziamento del sistema. Ma proprio in proposito il cd. *Decreto anti-crisi* pone, senza dubbio, delle novità, almeno con riguardo ai casi di sospensione temporanea con conservazione del rapporto di lavoro (il cd. primo livello). Infatti, a regime, nello stesso provvedimento legislativo, è previsto che il riconoscimento dei trattamenti di sostegno al reddito sia concessa solo a seguito dell'intervento integrativo, pari almeno al 20% dell'indennità, a carico degli Enti bilaterali. La misura prende spunto dall'esperienza diffusasi a seguito degli Accordi interconfederali/intercategoriali stipulati alla fine degli anni '80 nel settore artigiano, i quali hanno dato luogo ad un modello di intervento autonomo e privatistico di sostegno al reddito su base regionale e a struttura intercategoriale.

Tuttavia, poiché il bilateralismo non costituisce un fenomeno parimenti diffuso in tutti i settori produttivi e l'imposizione della obbligatorietà dell'intervento bilaterale presenta profili di illegittimità costituzionale⁴³, detto intervento è del tutto eventuale e volontario⁴⁴; infatti, è stato espressamente previsto⁴⁵ che, «nei casi in cui manchi l'intervento integrativo degli Enti bilaterali», gli stessi lavoratori possano comunque accedere ai trattamenti di sostegno del reddito, accedendo direttamente ad una fonte di finanziamento ulteriore ed alternativa, che chiama in causa, dal punto di vista procedurale e non solo, le Regioni.

Ci si riferisce ai cd. ammortizzatori sociali in deroga, introdotti, agli inizi del nuovo millennio, proprio per superare la settorialità e i limiti di durata imposti dal regime ordinario. In tal caso, rispetto comunque ad una tradizionale tendenza ad interventi contingenti e settoriali⁴⁶, la con-

⁴¹ Per una ricostruzione dei tentativi di riforma, F. Liso, *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri»*. *Gli ammortizzatori sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di Edoardo Ghera*, Bari, Cacucci, 2008.

⁴² È del 1997 il rapporto finale della cd. Commissione Onofri, ove erano tracciate le linee della riforma degli ammortizzatori, punto di riferimento e partenza, tuttora, delle ipotesi in discussione. In tale ambito si prospettava «un sistema strutturato su tre livelli, che riguardano nell'ordine: 1. i trattamenti in caso di sospensione temporanea con la conservazione del rapporto di lavoro; 2. i trattamenti di disoccupazione riservati ai lavoratori che perdono una precedente occupazione; 3. gli interventi di tipo assistenziale da erogare in caso di esaurimento del diritto alle precedenti prestazioni».

⁴³ F. Liso, *Un profilo critico della recente legge in materia di ammortizzatori sociali*, del 19/02/2009 (www.nelmerito.com).

⁴⁴ S. Spattini, M. Tiraboschi, *Ammortizzatori sociali: istruzioni per l'uso dopo le misure anticrisi*, «Guida al Lavoro», 2009, n. 18.

⁴⁵ Così il decreto legislativo 5/2009, convertito dalla legge 33/2009, integrando in proposito la citata legge 2/2009.

⁴⁶ Per una ricostruzione Miscione, op. cit.

cessione degli strumenti di integrazione salariale avviene non più - o per meglio dire non solo - sulla base di apposite leggi, ma di provvedimenti amministrativi. Così nelle leggi finanziarie annuali è reiterata la disposizione che autorizza il Ministro del Lavoro a disporre determinati stanziamenti del Fondo per l'occupazione al fine di concedere in deroga alla vigente normativa (...), anche senza soluzione di continuità, trattamenti di Cassa integrazione guadagni straordinaria, di mobilità e di disoccupazione speciale.

Sia detto qui per inciso che, una volta riconosciuto ai lavoratori l'*accesso diretto* agli ammortizzatori sociali in deroga, si è anche ritenuto di attribuire, almeno per il biennio 2009-2010, un "trattamento equivalente" a quello spettante in tal caso: l'importo totale dei benefici richiamati è stato pertanto innalzato e parificato a quello dei trattamenti di Cassa integrazione e mobilità, vale a dire all'80% della retribuzione, ponendo a carico dell'INPS tale incremento.

Quel che interessa qui sottolineare sono le modalità di ulteriore finanziamento della concessione in deroga dei trattamenti di integrazione al reddito: infatti, oltre ad un fondo nazionale che, sino ad ora, ne costituiva l'unico canale di finanziamento, le Regioni, in una logica di *workfare*, sono divenute ulteriori finanziatori della deroga. È stato sottoscritto infatti un accordo tra Governo, Regioni e Province autonome in merito ad «Interventi e misure anticrisi con riferimento al sostegno del reddito e alle competenze», poi sancito nella Conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2009. Ebbene, dopo aver precisato che il «sistema degli ammortizzatori in deroga non rappresenta (...) una devoluzione della funzione» ed aver stimato una spesa di 8.000 milioni di euro nel biennio 2009-2010, per «azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro», è stato concordato un impegno finanziario di entrambe le parti per pervenire a detta soglia di spesa. In particolare le Regioni si sono impegnate a garantire, «a valere sui programmi regionali FSE», circa il 30% dell'impegno stimato, per realizzare «azioni combinate di politica attiva e di completamento del sostegno al reddito». Pertanto - si chiarisce - le persone beneficiarie dei trattamenti in deroga riceveranno, da una parte, una quota dell'indennità a valere sulle risorse nazionali e, dall'altra, a valere sui Programmi regionali FSE, di un'azione formativa o di politica attiva governata dalla Regione «integrata dall'erogazione di un sostegno al reddito che, assieme al sostegno a carico dei fondi nazionali, rientri nel limite dei massimali previsti dalle leggi».

L'accordo è stato seguito da un documento di attuazione⁴⁷, che, oltre a ricalibrare l'impegno finanziario delle parti sottoscrittrici, chiarisce dal punto di vista procedurale le modalità di concessione degli ammortizzatori in deroga. Si ricava, in estrema sintesi, una certa territorializzazione della disciplina, posto che la concessione dei trattamenti ad opera dell'INPS avverrà, in alcuni casi, previa autorizzazione della regione, la quale si occuperà, insieme alle Parti sociali, anche di definire i «lavoratori destinatari dei trattamenti, l'utilizzo temporale dei trattamenti (...) ed il riparto delle risorse tra le situazioni di crisi occupazionale».

Infine va segnalato che lo sforzo legislativo nazionale più recente (si veda in particolare la già richiamata legge 33/2009 e la legge 102/2009, cd. manovra d'estate) si è soprattutto concentrato nell'individuazione di innovative misure di politica attiva espressamente dedicate ai titolari di ammortizzatori sociali in genere, al fine di reperire una sorta di *controprestazione* dovuta per l'accesso all'aiuto monetario, ovvero una più veloce fuoriuscita dall'inattività.

Appartengono al primo tipo di misure, da una parte, l'estensione sperimentale, e per il solo 2009, del cd. lavoro accessorio⁴⁸ anche ai «percettori di prestazioni integrative del salario o di sostegno

⁴⁷ *Bollettino ADAPT* n. 11, 2009.

⁴⁸ Sin dalla cd. Legge Biagi (legge 30/2003) era prevista la regolamentazione di alcuni rapporti di lavoro diretti a soddisfare esigenze occasionali a carattere saltuario, con l'obiettivo di far emergere attività confinate nel lavoro nero. Era

al reddito», senza limiti nel settore di utilizzo, ma comunque per massimo di 3.000 euro per anno solare; dall'altra - sempre sperimentalmente, ma questa volta anche per il 2010 - la possibilità per le aziende, che hanno sospeso le attività produttive «a causa dell'eccezionale periodo di crisi», di utilizzare *on the job* i propri lavoratori "sospesi", con diritto a trattamenti di sostegno al reddito, in «progetti di formazione o riqualificazione che possono includere attività produttiva connessa all'apprendimento»⁴⁹. L'inserimento in detti progetti comporta il diritto del lavoratore a ricevere, a titolo retributivo, la differenza tra trattamento di sostegno al reddito e la retribuzione⁵⁰. Al secondo tipo di misure appartengono invece quelle di incentivazione all'assunzione, nonché all'auto-imprenditorialità, le quali fanno leva proprio sulle risorse dedicate al sostegno economico dei lavoratori. Nel primo caso, è prevista la concessione da parte dell'INPS di un incentivo pari all'indennità spettante al lavoratore per il numero di mensilità di trattamento non ancora erogate, ai datori di lavoro che senza esservi tenuti (e senza avere sospensioni in atto) assumono lavoratori licenziati o sospesi per effetto di ammortizzatori in deroga, relativamente agli anni 2009 e 2010.

Lo stesso incentivo, nel secondo caso, è concesso anche ai percettori di trattamenti di integrazione salariale per «intraprendere un'attività autonoma, avviare una auto o micro impresa, o per associarsi in cooperativa»⁵¹.

Ammortizzatori sociali e normativa regionale

Il necessario coinvolgimento delle Regioni nella produzione legislativa d'urgenza in funzione di sostegno al reddito ha generato un quadro normativo variegato e per alcuni versi disomogeneo. La questione istituzionale in materia di ammortizzatori sociali si presenta come un *puzzle* piuttosto complicato. Si verifica difatti anche in tale campo una concorrenza di competenze tra Stato e Regioni, a causa del posizionamento degli stessi in una zona di confine tra diverse materie⁵², complessificata per di più dalla genericità in se della medesima locuzione⁵³.

A ciò si aggiunga che, come avvenuto in materia di lavoro e formazione professionale, si è assistito ad un progressivo rafforzamento, formale ed informale, delle funzioni e compiti delle amministrazioni regionali, scandito dalle due fasi del decentramento amministrativo prima e della riforma costituzionale poi. Sintetizzando, anche sulla base dell'esame della legislazione regionale adottata, si è ipotizzato⁵⁴ il seguente riparto delle competenze in materia di ammortizzatori sociali: potestà esclusiva statale per le prestazioni previdenziali di disoccupazione, quella concorrente per i profili procedurali, nonché per l'intervento complementare ed integrativo ed, infine, una competenza residuale delle Regioni per il sostegno al reddito dei lavoratori precari, riconducibile all'assistenza sociale.

inoltre predeterminato il campo di applicazione soggettiva, in particolare dal lato dei committenti - limitato ai non imprenditori - e dal lato dei prestatori - in senso generico, i soggetti a rischio di esclusione sociale - nonché individuata la tecnica di regolarizzazione prescelta e vale a dire quella del pagamento della prestazione mediante *voucher* (buoni lavoro).

⁴⁹ A tal fine, è necessaria la stipula di un apposito accordo, stipulato in sede di Ministero del Lavoro, sottoscritto dalle stesse Parti sociali che hanno stipulato l'accordo per l'accesso agli ammortizzatori sociali.

⁵⁰ L'onere derivante da tale misura è stato quantificato in 20 milioni di euro per il 2009 e in 50 per l'anno successivo.

⁵¹ Per accedere all'incentivo i lavoratori sospesi devono preventivamente presentare dimissioni dall'azienda di appartenenza.

⁵² Così D. Garofalo, *Il sistema di formazione ed istruzione*, in D. Garofalo, M. Ricci (a cura di), *Percorsi di Diritto del lavoro*, Bari, Cacucci, 2006.

⁵³ Intendendosi con tale espressione: «Indicatore generico degli strumenti tesi a favore di chi è senza lavoro, disoccupato o no». (così M. Miscione, *Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità*, Relazione, Giornate di studio A.I.D.L.A.S.S., Venezia, 25-26 maggio 2007).

⁵⁴ Garofalo D., *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, Working Paper ADAPT, 63, 2008.

Mentre il *Pacchetto anti-crisi* statale, ha importato il coinvolgimento finanziario - ma non solo - delle Regioni, al contempo, diverse amministrazioni locali, da una parte, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza, hanno continuato a costruire apposite funzioni ed attività in caso di crisi industriali e, d'altra, nell'esercizio anche di quella esclusiva in materia di "assistenza sociale", hanno introdotto varie forme di tutela aggiuntive rispetto a quelle statali.

In primo luogo, quasi tutti i legislatori regionali intervenuti a seguito della riforma costituzionale del 2001 hanno deciso di dedicare appositi strumenti al governo delle situazioni di crisi aziendale, andando anche oltre le funzioni loro attribuite fin dal 1997 e forzando le previsioni nazionali in materia.

In proposito la dottrina⁵⁵, ha individuato due modelli regionali: il primo di intervento *morbido*, di fatto, limitato al mero esercizio delle funzioni procedurali previste sin dal D.Lgs. 469/1997 (esame congiunto per CIGS e compilazione e tenuta delle liste di mobilità) ed uno *incisivo*, in cui la Regione, non si limita a ridurre l'arco temporale del cd. periodo traumatico del lavoratore, ma anticipa e/o accompagna, con tutta la propria rete di servizi e politiche, la crisi aziendale per raggiungere comunque l'obiettivo di un repentino reingresso del lavoratore nel mercato del lavoro. In generale e semplificando, in tutte le regioni con modelli *incisivi* è prevista l'adozione di «progetti diretti alla formazione, all'orientamento, alla riqualificazione ed al reinserimento dei lavoratori interessati». In una parola si tratta di progetti di ricollocazione professionale (cd. *outplacement*), i cui contenuti variano da territorio a territorio, anche per l'apporto variabile di diversi attori locali (ad es. Camere di Commercio, Parti sociali, Enti bilaterali). Un tratto comune tuttavia è il ruolo di gestione dei progetti affidato alle province, le quali agiscono su specifico finanziamento regionale.

Diverse Regioni, proprio stimolate dai difetti di *copertura* del sistema degli ammortizzatori sociali all'inizio segnalati, hanno, in seconda istanza, cominciato a costruire dei «sistemi regionali» di ammortizzatori sociali⁵⁶.

Alcune Regioni, di fatto anticipando - ma anche andando oltre - le scelte compiute poi dal più volte citato *Decreto anti-crisi*, non solo hanno predisposto delle forme di sostegno al reddito in favore dei soggetti precedentemente assunti con tipologie contrattuali che non danno - non davano - alcuna forma di aiuto economico, ma hanno anche buttato i semi per il terzo livello nel futuro assetto delle forme di garanzia al reddito in Italia. Alcune di esse - in questo caso in assenza di interventi statali - hanno cioè provveduto a disciplinare forme di reddito minimo vitale per i soggetti in condizioni di particolare bisogno, misure che, insieme a quelle rivolte agli atipici, risultano indispensabili per dotare l'Italia di un «moderno sistema di sicurezza sociale», come richiesto in attuazione dei principi della *flexicurity*.

In prima approssimazione, nella più recente legislazione regionale appaiono normate quattro forme di ammortizzatori sociali finanziati con fondi regionali (Tab. 14), che si differenziano a seconda della platea soggettiva dei beneficiari:

- anticipazioni/integrazioni al reddito dei titolari di ammortizzatori sociali cd. forti;
- sostegno al reddito per i soggetti non "coperti" da ammortizzatori sociali, con o senza il supporto degli Enti bilaterali;
- sostegno al reddito dei lavoratori *parasubordinati*, nell'ambito di specifici *pacchetti* di interventi loro dedicati;
- reddito minimo di cittadinanza.

⁵⁵ D. Garofano, M. Ricci (a cura di), *Percorsi di diritto del lavoro*, cit.

⁵⁶ D. Garofano, *La riforma degli ammortizzatori sociali: l'ipotesi "neocostituzionalista"*, cit.

Tabella 14. I modelli di welfare local

Regione	Integrazione al reddito	Sostegno al reddito	Parasubordinati	Reddito minimo
Campania				X
Friuli V.G.		X (con EE.BB.)		
Lazio			X	X
Liguria	X	X (con EE.BB.)		
Lombardia		X (con EE.BB.)	X	
Marche		X (anche con EE.BB.)		
Piemonte	X	X		
Toscana	X			
Valle d'Aosta	X			
Veneto	X	X	X	

Fonte: ISFOL

Le misure di cui alla prima tipologia sono dedicate ai titolari di trattamenti di integrazione salariale, i quali - accanto a incentivi alla loro assunzione diffusamente previsti (ad es. Emilia Romagna, Sardegna, Toscana) - beneficiano di diverse forme di intervento integrativo regionale, incrementale rispetto a quelli accordati dallo Stato. Così alcune Regioni (Valle d'Aosta, Liguria, Veneto e, più genericamente la Toscana), hanno previsto, istituendo un apposito fondo regionale, di anticipare i trattamenti di integrazione salariale, al fine di alleviare eventuali difficoltà economiche che dovessero incontrare i lavoratori "sospesi", in attesa dei trattamenti statali. Altre (Liguria, Piemonte), hanno poi definito specifiche misure per la ricollocazione degli stessi titolari di trattamenti di integrazione salariale.

La seconda forma, assai diffusa nella legislazione esaminata (Tab. 14), è comunque diretta ad estendere ai settori esclusi, misure di sostegno al reddito, altrimenti non assicurate dalla legislazione statale. Alle volte, espressamente, tali trattamenti *estensivi* sono congegnati come sostegno dell'azione degli Enti bilaterali. Di fatto in questo caso l'aiuto economico avviene in favore di una platea soggettiva definita, residualmente, per il solo fatto di essere priva di ammortizzatori sociali ed in condizione di bisogno.

Infine, due Regioni Campania e Lazio, hanno deciso di approntare un terzo livello, in cui la tutela del reddito non è pertanto collegata - esclusivamente - alla precedente condizione lavorativa. Questo in particolare è stato previsto dalla Regione Campania (L.R. 2/2004), la quale da tempo sperimenta un «reddito di cittadinanza», riconoscendo un'erogazione monetaria, nonché specifici interventi mirati all'inserimento scolastico, formativo e lavorativo, ai residenti (comunitari e non) da almeno 60 mesi nella regione, affidando ai Comuni la gestione della misura; pertanto è la residenza nel territorio regionale e la condizione di bisogno a qualificare il soggetto per l'accesso alla misura.

Più articolata è la misura più recentemente introdotta nel Lazio (L.R. 4/2009), relativa al finanziamento di un «reddito minimo garantito». Infatti, in tal caso sono assicurate «forme reddituali dirette ed indirette⁵⁷ che assicurino un'esistenza libera e dignitosa» a:

1. disoccupati alla ricerca di una nuova occupazione;
2. inoccupati alla ricerca di un'occupazione;

⁵⁷ È previsto il finanziamento anche dell'accesso ai trasporti pubblici, alle locazioni immobiliari, ai servizi ricreativi e culturali, ecc.

3. lavoratori precariamente occupati, e vale a dire i soggetti che, “indipendentemente dalla natura del rapporto di lavoro”, percepiscono un reddito sotto la soglia della imposizione fiscale;
4. lavoratori nei casi di aspettativa non retribuita per gravi e documentate ragioni familiari.

Il sostegno al reddito - gestito da Comuni e Servizi provinciali per l'impiego (sono questi ultimi a prendere in carico i beneficiari) - si è riconosciuto sulla base della condizione sul mercato del lavoro, ma tuttavia senza che sia richiesta l'iscrizione a forme di assicurazione obbligatorie, condizionandolo invece al «controllo dei mezzi» (*means test*) ed alla attivazione del beneficiario.

Questo infatti dovrà, oltre ad essere residente da almeno 24 mesi nel territorio regionale, aver dichiarato un reddito inferiore a 8.000 euro annui ed essere disponibile alle congrue offerte di lavoro del Centro per l'impiego territorialmente competente.

In conclusione, l'obiettivo di una razionalizzazione, armonizzazione ed estensione del sistema dei cd. ammortizzatori sociali potrebbe essere perseguita in una logica *bottom-up*, secondo le indicazioni ricavabili dalla più recente legislazione in materia, sia nazionale che regionale. Non si pensi solo alla attuale gestione della concessione dei cd. ammortizzatori sociali in deroga, che assegna un ruolo propulsivo e gestionale alle amministrazioni locali, ma anche alla più recente disciplina regionale in materia di mercato di lavoro. Tale intervento legislativo è sempre più rivolto ad irrobustire i livelli di tutela assicurati a livello statale, in una logica di promozione della comunità territoriale di riferimento. La crisi potrebbe allora essere l'occasione per intervenire, ciascuna istituzione secondo le proprie competenze, per consentire il superamento delle più forti disparità dell'attuale sistema di protezione del reddito.

capitolo 2

I fenomeni

2.1 L'andamento del mercato del lavoro

2.1.1 Il tessuto produttivo italiano e la domanda di lavoro

La crisi economica esplosa nell'autunno del 2008 è contraddistinta in modo marcato dal suo carattere planetario. L'espandersi del processo di globalizzazione dei mercati nell'ultimo quindicennio ha reso possibile un'estensione su scala globale degli effetti della crisi in tempi rapidissimi. Il crollo dei mercati finanziari, drogati dai titoli tossici portatori di crediti non più esigibili, ha minato in poco tempo il sistema di finanziamento alle imprese, che soffrono una stretta creditizia tale da frenare in modo sensibile la produzione. Gli effetti della crisi sull'economia reale hanno avuto tuttavia un impatto differente in ragione delle specifiche caratteristiche delle varie economie nazionali. Nella sezione dedicata allo scenario internazionale sono state riportate alcune argomentazioni sulle specificità del sistema economico italiano, riguardo soprattutto il minore rischio che le banche italiane hanno subito in conseguenza della diffusione di titoli tossici e la particolare struttura del tessuto produttivo nazionale, marcatamente sbilanciato verso le piccole imprese. Si è accennato anche ad altri due aspetti cruciali che caratterizzano il profilo dell'economia del nostro Paese, vale a dire la bassa propensione all'investimento in capitale umano e la prevalenza nell'industria manifatturiera di produzioni tradizionali a tecnologia matura, sostenute sia nelle esportazioni che nel mercato interno, da una tradizione ormai acquisita di grande prestigio. In ragione di tali aspetti peculiari la crisi ha già evidenziato nel nostro Paese un impatto per molti versi differente da altri sistemi economici.

All'assetto produttivo italiano sono legati, inoltre, numerosi aspetti che saranno cruciali sia nel tracciare un bilancio complessivo dell'impatto della crisi sul sistema Paese, sia nelle modalità con cui si delinerà la successiva fase di ripresa: tra questi va evidenziata, ancora una volta, la propensione all'investimento in capitale umano da parte delle imprese, dal lato della domanda di lavoro, e il conseguente rendimento delle scelte formative delle famiglie, dal lato dell'offerta. Altra questione cruciale attiene alla diffusione di forme di lavoro non standard e all'uso della flessibilità al margine, fenomeni relativamente recenti nel nostro Paese ma legati ad un elemento di natura strutturale quale il carattere fortemente regolamentato e, per molti versi rigido, del nostro mercato del lavoro.

L'analisi che segue dà conto della struttura del sistema produttivo italiano, nel tentativo di delinearne il profilo rispetto alle caratteristiche maggiormente rilevanti: dimensione, distribuzione settoriale, propensione all'investimento in formazione, ricorso a forme di flessibilità lavora-

tiva. Le fonti informative sono rappresentate dall'archivio ASIA (Archivio statistico delle imprese attive), di fonte ISTAT, e dalla Rilevazione su Imprese e Lavoro, condotta dall'ISFOL.

Elementi utili a delineare il quadro della domanda di lavoro derivano inoltre dalle informazioni sulla ricerca di personale da parte delle imprese, sia in termini di volume complessivo di posti vacanti, diminuito in seguito alla crisi, sia in ordine alla composizione settoriale delle imprese e ai profili professionali richiesti. L'ISFOL conduce da molti anni una indagine sulla domanda di lavoro qualificato - basata sulla rilevazione delle inserzioni a modulo sui quotidiani nazionali - i cui risultati per il 2008 vengono riportati nel seguito.

La struttura del tessuto produttivo

I dati ASIA⁵⁸, relativi al 2007 confermano la prevalenza nel sistema produttivo italiano delle piccole e piccolissime imprese: le aziende con un numero di addetti inferiore a 10 rappresentano poco meno del 95% del totale e occupano il 46% degli addetti (Tab. 15). La restante quota di addetti si distribuisce tra le piccole e le grandi imprese, rispettivamente il 21% e il 20%, mentre le medie imprese occupano la quota più bassa di addetti, 12,6%.

Tabella 15. Imprese e addetti per classi di addetti e settore di attività economica - anno 2007 (val. %)

Classi di addetti	Attività economiche								Totale	
	Industria in senso stretto		Costruzioni		Commercio, trasporti e alberghi		Altri servizi			
	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti	Imprese	Addetti
1	32,8	3,4	52,7	16,8	53,1	15,1	71,5	24,2	57,9	14,7
2-9	48,8	20,0	41,9	46,7	42,7	39,9	26,1	27,3	36,9	31,7
10-19	10,8	14,9	4,0	16,5	2,9	10,6	1,4	6,1	3,3	11,1
20-49	5,2	16,0	1,2	10,5	0,9	7,9	0,6	6,1	1,3	9,9
50-249	2,1	21,5	0,2	6,8	0,3	8,6	0,3	11,0	0,5	12,6
250 e più	0,3	24,2	0	2,8	0,1	17,9	0,1	25,4	0,1	20,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale % per riga	10,9	26,9	14,1	11,3	37,0	33,1	38,1	28,6	100,0	100,0

Fonte: ISTAT, ASIA

Il carattere fortemente asimmetrico della distribuzione delle imprese italiane rispetto alla dimensione, per alcuni versi comune a molti paesi europei, determina numerosi aspetti del profilo del tessuto produttivo. Alla dimensione sono generalmente correlati la distribuzione della forza lavoro secondo la forma di contratto, la vulnerabilità in momenti di congiuntura negativa, la propensione all'investimento in capitale umano e numerosi altri aspetti particolarmente rilevanti per misurare il profilo dell'impatto della crisi sulla totalità del sistema produttivo. Va precisato che, in termini di occupati, le imprese con oltre 10 addetti, pur rappresentando una quota del 5%, comprendono oltre il 53% dei lavoratori; inoltre è il caso di sottolineare che il settore terziario presenta un maggior numero di piccole imprese rispetto all'industria e le considerazioni successive su forme di contratto utilizzate e propensione alla formazione in azienda devono pertanto tener conto di tale elemento.

⁵⁸ L'archivio ASIA è messo a punto dell'ISTAT normalizzando numerosi fonti amministrative che contengono informazioni sulle imprese.

Considerando i dati ottenuti dalla rilevazione ISFOL (RIL), è possibile tracciare un quadro relativo alla consistenza e alle caratteristiche delle diverse tipologie contrattuali presenti in azienda, in un'ottica solitamente meno esplorata nel panorama informativo italiano, ovvero dal punto di vista della domanda di lavoro.

L'indagine consente di analizzare la distribuzione della forza lavoro presente nell'impresa, considerando le varie forme di contratto utilizzate, in funzione delle caratteristiche strutturali (dimensione, settore, ripartizione territoriale, oltre ad altre caratteristiche sul profilo dei mercati di riferimento).

Considerando in primo luogo il lavoro alle dipendenze, dai dati dell'indagine è possibile apprezzare sia la dimensione quantitativa che le articolazioni contrattuali in merito alla principale dicotomia che caratterizza il lavoro, vale a dire il contratto a tempo indeterminato e il lavoro a termine. Dai dati emerge un'incidenza del lavoro a termine pari all'11% del totale dei dipendenti, con un andamento decrescente all'aumentare della dimensione di impresa: la quota di lavoratori temporanei varia dal 15% delle imprese con meno di 10 addetti, all'8% delle imprese con oltre 250 addetti.

La quota maggiore dell'occupazione dipendente a termine è assorbita dai contratti a tempo determinato inquadrati in un contratto collettivo, pari a poco meno di 760 mila posizioni lavorative e corrispondenti al 7,5% dell'occupazione dipendente e al 68% dell'occupazione temporanea. Le restanti posizioni a termine sono costituite prevalentemente da contratti di apprendistato (274 mila individui, il 2,7% dei dipendenti e il 24,5% dei temporanei⁵⁹) e contratti di inserimento (quasi 60 mila individui, rispettivamente lo 0,6% e il 3,8%).

Considerando le percentuali di utilizzo, ovvero l'incidenza di imprese che utilizzano una determinata forma contrattuale rispetto al totale delle imprese che ricorrono al lavoro a termine, i dati mostrano che il contratto a tempo determinato è utilizzato da 60 imprese su 100, con intensità crescente rispetto alla classe dimensionale. Viceversa, il contratto di apprendistato, utilizzato dal 47% delle imprese che ricorrono al lavoro alle dipendenze a termine, mostra un'incidenza maggiore tra le microimprese e decrescente al crescere della dimensione. Tra le imprese che utilizzano lavoro dipendente a termine, il contratto di inserimento viene selezionato nel 4% dei casi. L'indagine rileva le motivazioni che spingono gli imprenditori ad utilizzare le varie forme di lavoro, permettendo di approfondire le ragioni della diffusione delle varie forme contrattuali. Le imprese che utilizzano il contratto a tempo determinato giustificano tale scelta principalmente con l'esigenza di fronteggiare la stagionalità programmata (33% dei casi), subito seguite dalle imprese che invece vi ricorrono come periodo di prova in vista di una assunzione a tempo indeterminato (31%); numerose sono anche le imprese che utilizzano il tempo determinato per fronteggiare commesse e progetti temporanei (20%).

⁵⁹ Si osservi che la stima del numero di apprendisti ricavata dall'indagine ISFOL-RIL non tiene conto della totalità degli occupati con contratto di apprendistato in Italia, dal momento che molte posizioni risultano attive presso imprese non comprese nella popolazione di riferimento dell'indagine (prevalentemente ditte individuali artigiane).

Tabella 16. Lavoratori indipendenti, dipendenti a tempo indeterminato e atipici per dimensione, settore e area geografica (val. %)

	Indipendenti	Dipendenti a tempo indeterminato	Atipici*	Totale
<i>Dimensione</i>				
1-9 addetti	48,9	32,3	18,8	100,0
10-49 addetti	10,1	73,3	16,6	100,0
50-249 addetti	2,1	82,6	15,3	100,0
250-W	0,4	89,0	10,6	100,0
<i>Settore</i>				
Industria in senso stretto	11,3	77,0	11,8	100,0
Costruzioni	25,5	60,6	13,9	100,0
Commercio e turismo	29,0	53,6	17,4	100,0
Altri servizi	19,3	62,0	18,6	100,0
<i>Area geografica</i>				
Nord-Ovest	17,6	69,8	12,6	100,0
Nord-Est	20,6	64,2	15,3	100,0
Centro	20,3	63,5	16,1	100,0
Sud e Isole	21,6	56,5	21,9	100,0
Totale	19,7	64,7	15,7	100,0

* Intesi come la somma di dipendenti a termine, collaboratori coordinati e continuativi, lavoratori a progetto e lavoratori somministrati.

Fonte: ISFOL (RIL), 2007

Considerando il lavoro non standard nel suo complesso, costituito dai lavoratori dipendenti a termine, i collaboratori coordinati e continuativi, i lavoratori a progetto e i lavoratori somministrati, si rilevano alcuni tratti strutturali che legano la propensione all'utilizzo del lavoro atipico a caratteristiche dell'impresa. Come si osserva dalla tabella 16, l'incidenza del lavoro atipico è negativamente correlata con la dimensione di impresa, attestandosi al 19% del personale utilizzato nelle microimprese, e risulta significativamente più elevata nel terziario (18%) rispetto all'industria (12%). La prevalenza del settore terziario è dovuta anche ad un effetto di composizione, dal momento che l'incidenza delle piccole imprese è maggiore nel settore dei servizi⁶⁰. La disaggregazione territoriale mostra una diffusione del lavoro atipico sensibilmente più elevata nel meridione (22%). Si osservi che tale risultato sembra solo parzialmente imputabile ad effetti di composizione: pur essendo nelle regioni meridionali prevalente il settore del commercio e più elevata la quote di micro e piccole imprese, dove il ricorso al lavoro atipico risulta più elevato rispetto alla media, la propensione all'utilizzo del lavoro atipico risulta maggiore nel Mezzogiorno anche a parità di settore e di classe dimensionale.

Investimento in capitale umano e forme di lavoro non standard

I dati disponibili dalla rilevazione ISFOL permettono inoltre di tracciare un profilo del tessuto produttivo italiano rispetto alla propensione ad investire in formazione, elemento che contribuisce a definire un quadro importante delle caratteristiche strutturali delle imprese italiane, dal

⁶⁰ Occorre considerare inoltre un effetto di misura: le percentuali nella classe 1-9 risentono di un problema di numeri interi, dato che la classe è dominata dalle imprese con dimensione 1-3, dove uno è il titolare, automaticamente la percentuale di autonomi sarà del 50%.

momento che all'investimento in capitale umano è legato strettamente il comportamento delle imprese sia nella politica di investimento che nelle scelte di reclutamento della forza lavoro. Le politiche di formazione *on the job* rappresentano inoltre un indice della qualità dei posti di lavoro e costituiscono in qualche modo una forma implicita di assicurazione contro il rischio di disoccupazione. La formazione è un indice della qualità dei posti di lavoro nella misura in cui l'accumulazione del capitale umano è complementare all'investimento in nuove tecnologie, all'organizzazione efficiente del processo produttivo, e favorisce la crescita della produttività, la stabilità occupazionale e l'aumento dei redditi da lavoro. La formazione costituisce una forma implicita di assicurazione contro la disoccupazione nella misura in cui è finanziata dalle imprese stesse e accresca effettivamente le competenze professionali e la produttività potenziale dei lavoratori. Tali elementi risultano decisivi anche nel delineare un possibile scenario sull'impatto della crisi economica sulla struttura occupazionale e sui livelli di disoccupazione. Le imprese più propense ad investire in formazione saranno infatti meno propense, in un momento di congiuntura sfavorevole, a separarsi dai lavoratori di cui hanno finanziato l'accumulazione di capitale umano specifico, dal momento che in tal modo perderebbero il costo sostenuto per la formazione e il rendimento atteso associato alla maggiore produttività del lavoratore formato. In tale ottica le politiche di formazione da parte delle imprese possono avere un ruolo di attenuazione degli effetti negativi della crisi economica sull'occupazione. L'analisi dell'incidenza e della distribuzione della formazione nel sistema delle imprese sembra dunque necessaria al pari dell'analisi del lavoro flessibile, se si vogliono comprendere le caratteristiche della domanda di lavoro in Italia e l'impatto della crisi sulla dinamica del mercato del lavoro.

Il profilo della propensione alla formazione di personale interno⁶¹ da parte delle imprese evidenzia una spiccata relazione con la dimensione aziendale e il settore di attività economica. I risultati a livello aggregato celano una certa variabilità della distribuzione del numero di dipendenti formati rispetto al settore di attività e, soprattutto, rispetto alla dimensione di impresa. Il numero dei lavoratori formati, infatti, cresce sensibilmente con la dimensione dell'impresa, mentre la variabilità settoriale risulta più contenuta.

A tal proposito, la tabella 17 mostra chiaramente come sia la dimensione, a parità di specializzazione settoriale, la variabile chiave per spiegare la distribuzione della quota dei formati nel tessuto produttivo. Si evidenzia in particolare che la quota di formati è concentrata nelle imprese di grandi dimensioni che operano nei servizi e nelle imprese medio-grandi delle costruzioni; l'industria in senso stretto forma un numero relativamente contenuto di dipendenti, con l'eccezione delle imprese industriali di grandi dimensioni.

La localizzazione geografica non sembra al contrario influenzare in modo determinante né l'incidenza né la rilevanza della formazione. La relazione osservata suggerisce una ulteriore chiave di lettura, relativa all'analisi della relazione tra propensione alla formazione e ricorso a forme di lavoro non standard, nell'ipotesi che lavoratori inquadrati con tali forme di lavoro siano coinvolti in misura minore nei programmi formativi delle imprese. Si è osservata, in precedenza, una correlazione inversa tra diffusione di forme di lavoro temporaneo all'interno dell'impresa e dimensione aziendale. La quota di formati risulta inoltre positivamente correlata alla dimensione di impresa, non ha una chiara concentrazione settoriale (se non si controlla per la dimensione) né una localizzazione geografica prevalente. La distribuzione della propensione alla formazione in azienda sembra quindi in qualche misura specularsi alla distribuzione del lavoro atipico:

⁶¹ Le stime sono ricavate dall'indagine ISFOL (RIL), che come accennato, è riferita ad un sottoinsieme delle imprese italiane. L'utilizzo di tale fonte è dovuto all'impossibilità di ottenere da altre fonti informazioni congiunte sulla propensione a formare il personale e sulla propensione ad utilizzare forme di lavoro non standard. Per tali motivi i livelli di alcune stime possono differire da altri dati riportati nel presente *Rapporto*.

al crescere della dimensione cresce l'incidenza del lavoro non standard in azienda e, parallelamente, cresce sia il numero di imprese che investono in formazione sia il numero di dipendenti coinvolti. Tale risultato è avvalorato dall'esistenza di una correlazione negativa tra la quota di formati in azienda e la quota di lavoratori a tempo determinato.

Nella tabella 17 si fornisce una ulteriore specificazione del risultato ottenuto⁶², mostrando congiuntamente la percentuale dei lavoratori dipendenti formati e la percentuale dei lavoratori dipendenti con contratto a tempo determinato, disaggregati congiuntamente secondo la dimensione di impresa e il settore di attività. È possibile così isolare due partizioni all'interno delle imprese italiane, la prima raggruppa imprese con una prevalenza di posti di lavoro di "buona qualità" (caratterizzati da un impiego relativamente stabile e buona probabilità di accumulare capitale umano e competenze professionali), mentre la seconda riunisce posti di lavoro di "cattiva qualità" (caratterizzati da un impiego relativamente precario e scarse possibilità di ricevere investimenti in formazione). I posti di lavoro di buona qualità sono associati prevalentemente alle imprese di grandi dimensioni specializzate nel settore dei servizi mentre i posti di lavoro di cattiva qualità risultano concentrati nel segmento delle piccole imprese operanti nell'industria della trasformazione.

Tabella 17. Quota di dipendenti formati e di dipendenti a tempo determinato

Settore		Dimensione		
		1-9 dip.	10-49 dip.	50-249 dip.
Industria in senso stretto	formati	8,7	14,7	15,9
	tempo det.	10,6	8,4	7,4
Costruzioni	formati	17,6	22,3	38,0
	tempo det.	14,9	11,2	12,7
Commercio e turismo	formati	10,5	13,2	18,7
	tempo det.	18,8	18,9	22,9
Altri servizi	formati	15,2	26,0	26,4
	tempo det.	15,1	10,5	12,1

Fonte: ISFOL (RIL), 2007

La frammentazione del tessuto produttivo e la specializzazione settoriale orientata in produzioni tradizionali ha giocato un ruolo importante nel condizionare la diffusione delle forme contrattuali atipiche. Il lavoro a tempo determinato infatti non si distribuisce in modo neutrale nel sistema delle imprese, ma si concentra tipicamente nelle aziende industriali di piccole dimensioni dove più deboli sono gli incentivi a investire in capitale umano formale. In genere queste imprese competono sul mercato attraverso la riduzione del costo del lavoro piuttosto che attraverso l'investimento in nuove tecnologie e il conseguente incremento della produttività. D'altra parte le im-

⁶² Le stime sono ricavate dall'indagine ISFOL-RIL che, come già precisato, è riferita ad un sottoinsieme delle imprese italiane. I dati disponibili dalla rilevazione ISFOL-RIL non permettono di distinguere tra formazione di natura "generale" e formazione "specificata", né se il finanziamento della formazione erogata proviene dall'impresa o, indirettamente, dai lavoratori, ad esempio attraverso la riduzione del salario d'ingresso. Inoltre, va precisato che le evidenze descritte sono riferite ai lavoratori dipendenti e non al totale degli addetti dell'impresa, i risultati ottenuti sono pertanto attribuibili alle sole imprese con dipendenti e non al totale del sistema produttivo.

prese di dimensioni più elevate e con maggiore propensione ad investire in capitale umano ricorrono meno frequentemente al lavoro atipico; una delle ragioni principali di tale comportamento attiene al fatto che l'instabilità del posto di lavoro potrebbe disincentivare lo sforzo produttivo dei lavoratori e quindi depotenziare i rendimenti attesi della formazione. In conclusione i dati mostrano come il tessuto produttivo nazionale, e conseguentemente la distribuzione degli occupati, presenti una spiccata struttura dualistica tra imprese propense all'investimento in capitale umano e con una più bassa incidenza di lavoratori non standard, da un lato, e, dall'altro, imprese più orientate a competere sul costo del lavoro - diretto e indiretto, compresi quindi i costi di aggiustamento dell'*input* di lavoro - e meno orientate ad investire in formazione e ricerca.

La domanda di lavoro qualificato nel 2008

L'indagine condotta annualmente dall'ISFOL, in collaborazione con il Centro Statistica Aziendale di Firenze (CSA), riguardante le inserzioni "a modulo" pubblicate sui quotidiani italiani, costituisce una buona misura della *domanda di lavoro qualificato* espressa dal sistema produttivo nazionale, nella sua componente più strutturale ed innovativa. La ricerca ISFOL può fornire anche utili elementi per una migliore comprensione della crisi attuale, accertate le caratteristiche precipue di tipo anticipatorio, tanto che può essere considerata un valido strumento euristico per tastare il polso al sistema economico. La misura degli annunci di lavoro permette di ricavare importanti informazioni circa l'anticipazione degli andamenti economici di breve periodo. La corrispondenza con il ciclo economico non sembra, tuttavia, parallela sul piano temporale: la presenza di un eventuale miglioramento economico nell'immediato dovrebbe portare, in futuro, ad un incremento nel numero di posti offerti attraverso le inserzioni a modulo rispecchiando, in tal senso, la loro natura di tipico investimento in capitale umano. L'analisi della domanda di lavoro qualificato risulta essere, quindi, indubbiamente legata all'attuale fase di congiuntura negativa nella misura in cui essa si concretizza in una minore richiesta di forza lavoro e nella conseguente contrazione del volume complessivo delle inserzioni a modulo, pubblicate sui quotidiani. In tale ottica, numerose evidenze ricavate dall'analisi dei dati relativi al 2008 sono da intendersi anticipatrici della crisi economica esplosa nel settembre dello stesso anno.

Il numero dei posti di lavoro offerti, tramite inserzioni a modulo sui quotidiani italiani, ha registrato nel 2007 un lieve decremento rispetto al 2006, e nel 2008 una più forte contrazione. Sono state rilevate 110.873 unità nel 2006, 99.410 nel 2007 e 84.196 nel 2008. Il confronto dei dati 2007/2008, a livello complessivo, mostra una flessione del 15,3%. L'analisi degli andamenti trimestrali mostra una tendenza abbastanza uniforme con decrementi che si verificano in tutti i trimestri con punte maggiori nel terzo, -20,6%, e nel quarto, -17,4% (Tab. 18).

Un'analisi di maggior dettaglio mostra come i diversi contesti territoriali ed economici hanno influenzato diversamente la contrazione registrata. Al risultato del 2008 sembrano aver contribuito, in maniera decisiva, le regioni del Nord, nelle quali la richiesta a mezzo stampa di collaboratori qualificati è diminuita del 25,3% (circa 7.600 unità), a fronte di un risultato di leggero calo del Centro (-3,2%), e del pessimo andamento del Mezzogiorno, dove le offerte di lavoro diminuiscono di circa 8.000 unità (-25,2%).

Il risultato annuale appare, poi, fortemente eterogeneo nei diversi trimestri. Nella circoscrizione settentrionale la diminuzione è costante e progressiva: inizia con un -14,5% nel primo trimestre, per giungere al -42,0% del quarto. Nel meridione si registra un andamento simile, negativo nei 4 trimestri con un picco negativo nel terzo (-73,3%). Il risultato della circoscrizione centrale presenta, invece, una certa variabilità, mostrando un andamento positivo nei primi due trimestri (+2,9% e +8,1%) e negativo nel terzo e quarto (-17,7% e -10,5%).

Appare interessante il dato riferito alla ricerca di personale da destinare ad una sede estera: da una buona *performance* registrata nel corso del 2007 (il numero delle inserzioni è il più elevato dal 2004) si è passati ad una decisa contrazione nel 2008, pari al 40,4%, cui ha contribuito in massima parte il quarto trimestre, -66,0%.

L'analisi settoriale mostra che nel corso del 2008, il settore industriale ha visto diminuire le richieste in misura rilevante, con una flessione pari al 32,3%, cui hanno contribuito in maggior misura il comparto tessile (-64,3%), il metalmeccanico (-30,5%), il chimico farmaceutico (-28,4%), l'edile (-22,1%). Per le altre attività economiche, la situazione appare altrettanto negativa: il commercio all'ingrosso e al minuto segna un -23,6%. I servizi fanno registrare un -23,9% passando da 16.972 a 12.910 annunci.

Analizzando la composizione secondo le figure professionali maggiormente richieste dagli inserzionisti, si registra nel 2008 un incremento notevole di imprese che richiedono addetti al recupero crediti. Tale figura occupa il quarto posto con 1.781 annunci di lavoro: è da sottolineare che negli anni precedenti non era neppure presente nelle prime trenta professioni. L'addetto al recupero crediti dovrebbe, in buona sostanza, gestire un portafoglio clienti, assicurando il rispetto dei termini di pagamento e promuovere le azioni per il recupero degli importi scaduti. Già prima dell'esplosione della crisi economica l'attività di recupero dei crediti ha assunto, per l'impresa, un'importanza fondamentale. Si tratta, da un lato, di abbreviare i tempi di esposizione finanziaria e migliorare la *cash flow* e, dall'altro, di trovare soluzioni per la gestione di crediti di difficile esigibilità. Le imprese, per questo servizio, si rivolgono normalmente a società specializzate nel settore, pur potendo promuovere, attraverso personale interno all'azienda, delle prime azioni di sollecito nei confronti dei propri clienti. Nell'ottica degli indicatori della crisi, l'incremento della richiesta di tale figura assume una rilevanza particolare, considerando che in periodi di congiuntura negativa, è fortemente legata alla bassa disponibilità di liquidità per le imprese. Le aziende medio/piccole non solo vedono restringere i canali del credito, ma devono fronteggiare una pessima situazione di cassa, generata dal prolungarsi dei tempi di attesa per gli incassi da parte dei clienti.

Il barometro delle professioni più richieste dalle imprese vede, poi, tra le prime dieci posizioni, le tradizionali professioni inerenti la vendita quali il *venditore* (prima posizione con 4.064 inserzioni), l'*agente* (secondo posto con 3.653 annunci), l'*agente vendita* (terza posizione con 1.999 inserzioni) e l'*agente monomandatario* (sesto posto con 1.165 annunci). Si tratta di un gruppo di professioni commerciali in qualche modo "autofinanziate", nel senso che l'azienda non sostiene direttamente il costo del dipendente o collaboratore, dal momento che normalmente queste figure vengono remunerate, in tutto o in parte, con provvigioni sulle vendite. Nel complesso questo gruppo di professioni, sostanzialmente omogenee, ha mostrato un andamento piuttosto stabile nel tempo, che sembra, per un verso, prescindere dalla crisi economico/finanziaria in atto, per i motivi anzidetti ma che, peraltro, da un altro verso, riveste un'importanza ancor più centrale per la stessa sopravvivenza aziendale, in quanto connesse alle indispensabili attività legate alla vendita.

Per quanto riguarda l'*operatore call center*, figura professionale considerata da molti addetti ai lavori e dalla pubblica opinione in generale, quale paradigma di occupazione precaria, essa ha avuto uno sviluppo significativo negli ultimi anni grazie alla diffusione nelle aziende degli approcci basati sulla soddisfazione del cliente (*customer satisfaction*) e del contemporaneo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni. A partire dal 2000 tale occupazione ha conosciuto un'ascesa praticamente continua fino a sfiorare, nel 2005, le 20 mila offerte mentre nel 2006 le richieste scendono a poco più di 4 mila (4.897), nel 2007 e nel 2008 diminuiscono ulteriormente (2.229 nel 2007, solo 353 nel 2008).

L'andamento complessivo della spesa totale⁶³ sostenuta per le inserzioni mostra che il livello è sceso nel 2008 a 40.624.078 euro (48.205.962 euro nel 2007) con una flessione del 15,7%. Nello stesso periodo, l'indice del valore commerciale (ivc)⁶⁴, identificabile con la spesa media per annuncio, risulta pari a 652 euro nel 2007 e 722 euro nel 2008, aumento dovuto anche ad una velocità di decrescita degli annunci superiore a quella della spesa totale. È da evidenziare che il prezzo del singolo modulo è estremamente variabile: per il 2008 esso partiva da un minimo di 145 euro sino a toccare un massimo di 875 euro e presentava, a fronte di un valor medio di 473 euro, una deviazione standard pari a 243 euro. Si vede, dunque, come a determinare l'andamento del fenomeno concorrano spinte anche diametralmente opposte: tendenzialmente decrescente la quantità di annunci come pure il volume d'affari, crescente la spesa media così come i prezzi applicati, anch'essi naturalmente in aumento nel corso degli anni.

È il *manager* la voce più quotata: nel 2008 si arriva a pagare mediamente 3.215 euro per un singolo posto di lavoro messo a disposizione tramite la carta stampata, e 1.745.644 euro per il totale della ricerca di tali figure professionali nello stesso anno. Esso è seguito a breve distanza dall'*account*, con un ivc pari a 3.152 euro e un volume d'affari di 1.021.301 euro. È dunque verificato che si spende di più per professioni caratterizzate da incarichi dirigenziali o dai massimi livelli di responsabilità (e anche da più alti livelli retributivi). La disaggregazione territoriale mostra che il Nord-Ovest fa da traino alla ricerca di lavoro qualificato, con un livello dell'indicatore più elevato rispetto alle altre aree del paese. Segue la circoscrizione del Nord-Est (rispettivamente 1.305 e 661 euro), quindi il Sud (586 euro).

Infine è stato considerato un aspetto per molti versi rilevante degli annunci a mezzo stampa, relativo alla richiesta di esperienza lavorativa pregressa. Com'era prevedibile aspettarsi, sul mercato del lavoro qualificato tale esperienza è particolarmente richiesta e si traduce per l'offerta in una maggiore possibilità di impiego. Nel 2008 sono più costosi del 70% gli annunci in cui l'esperienza è un prerequisito necessario, rispetto a quelli in cui essa è solo un titolo di preferenza. Si preferisce, dunque, investire in risorse umane per le quali, in un certo senso, non vanno sostenuti costi di formazione professionale. A tale risparmio è dunque da porre in relazione il maggiore esborso affrontato. Dal punto di vista della qualità delle offerte si è rivelata utile anche l'analisi del titolo di studio eventualmente richiesto. Il valore commerciale aumenta tendenzialmente al crescere del livello d'istruzione: il valore commerciale ha un limite inferiore nella richiesta di diploma professionale (612 euro) e raggiunge naturalmente i livelli più elevati con la laurea. All'interno della laurea, valutata mediamente 1.703 euro in termini di spesa sostenuta per l'inserzione, si è fatta una ulteriore analisi rispetto alla facoltà, la più costosa delle quali risulta essere Economia e Commercio: il suo valore commerciale nel 2008 risulta pari a 2.677 euro. In conclusione, l'analisi della domanda di lavoro qualificato, condotta per il 2008, ha risentito, com'era lecito attendersi, degli effetti della crisi economica, sia in merito al volume degli annunci che in relazione alla loro composizione. Oltre alla forte contrazione registrata nel 2008, da collocare in buona parte nell'ultimo trimestre dell'anno, si registra una modifica della composizione delle figure più richieste: tengono le figure commerciali, specialmente quelle che prevedono emolumenti a provvigione, e subisce un incremento robusto il numero di richieste di *operatori di recupero crediti*, trainato dalla stretta creditizia che ha messo in crisi le imprese fin dalla seconda metà del 2008.

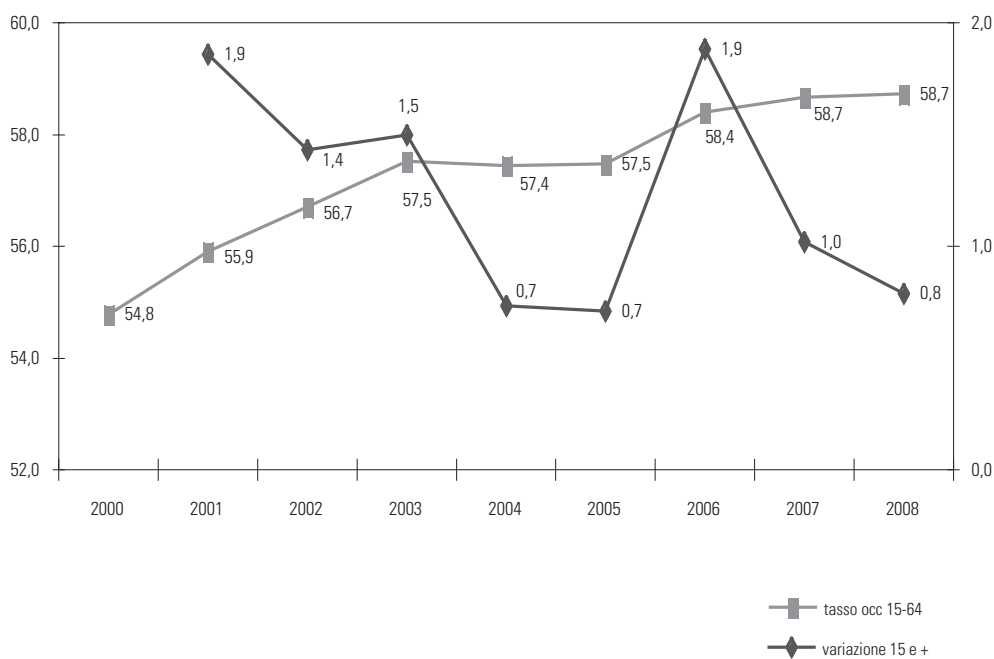
⁶³ Il volume d'affari dell'attività di *recruitment* è dato dalla seguente sommatoria, calcolata secondo tutte le inserzioni $i \sum_i CMT_i \times MDL_i$, dove CMT_i indica il costo unitario del modulo per la testata giornalistica che pubblica l'inserzione i , e MDL_i il numero di moduli che la compongono la stessa. La quantità è dunque data dal prezzo pagato per ciascuna inserzione pubblicata nel complesso dei quotidiani rilevati.

⁶⁴ L'indice del valore commerciale (ivc) è invece calcolato secondo la seguente formula $IVC = \frac{CMT_i \times MDL_i}{NMOF}$. Esso è quindi ottenuto dividendo il volume di offerte per il numero di offerte *NMOF*.

2.1.2 L'offerta di lavoro: partecipazione, occupazione, disoccupazione

Gli effetti della crisi economica, pur con il ritardo dovuto alle diverse velocità di reazione dei mercati, iniziano a ripercuotersi sul mercato del lavoro italiano. Gli andamenti registrati fino al 2008 hanno mostrato una certa tenuta della domanda di lavoro al ciclo economico, pur in presenza di tassi di crescita dell'economia nulli o negativi. Il 2009 si apre all'insegna dell'inversione del ciclo espansivo dell'occupazione e di un peggioramento complessivo degli indicatori del mercato del lavoro. Nonostante la crescita dei livelli occupazionali sia continuata anche nel 2008, infatti, l'andamento dei tassi di variazione dell'occupazione mostrava chiari segnali di rallentamento già dal terzo trimestre del 2008, mantenendosi un segno negativo anche nei trimestri successivi. Su base annuale il numero degli occupati è aumentato, rispetto al 2007, dello 0,8%, toccando il massimo storico di 23 milioni 405 mila lavoratori. Nel primo trimestre 2009 gli occupati si riducono a 22 milioni 966 mila, con una flessione dello 0,9% rispetto all'analogo periodo dell'anno precedente. Anche il tasso di occupazione, riferito alla popolazione in età compresa tra 15 e 64 anni, cresciuto tra il 2004 e il 2007 dal 57,4% al 58,7%, e mantenutosi costante tra il 2007 e il 2008, nel primo trimestre del 2009 mostra una flessione rispetto al primo trimestre del 2008, dello 0,9%, tornando ai livelli del 2004. Il calo dell'occupazione e la riduzione del tasso relativo sono confermati anche dai dati relativi al secondo trimestre 2009: rispetto all'analogo trimestre del 2008, infatti, l'occupazione si è ridotta di un ulteriore 1,6%, mentre il tasso di occupazione si è ridotto di 1,3 punti percentuali, attestandosi al 57,9%.

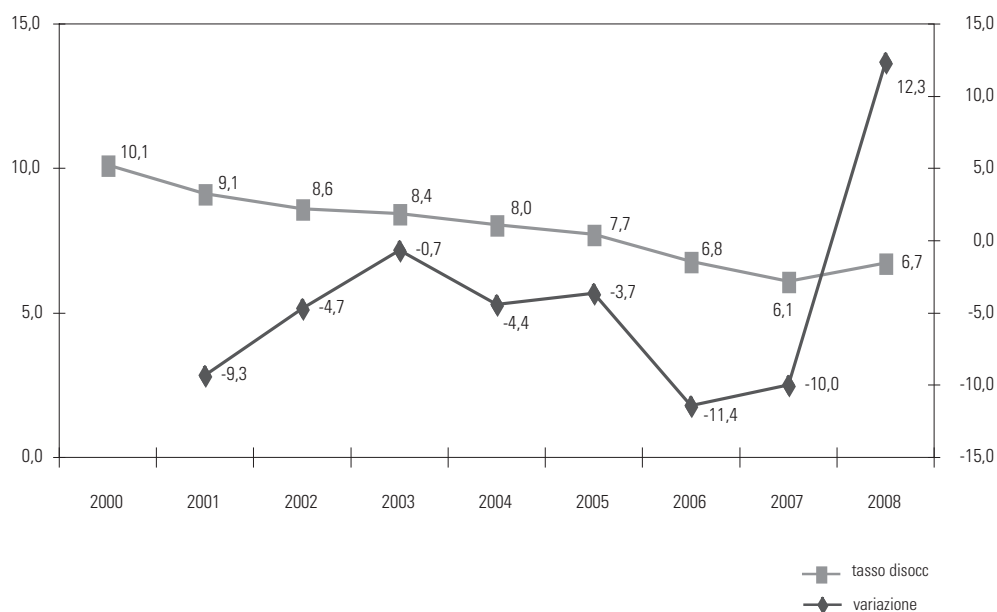
Figura 9. Tasso di occupazione 15-64 anni e variazione in punti percentuali degli occupati in età 15 anni ed oltre - anni 2000-2008



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (RCFL e RTFL serie ricostruita)

L'inversione del ciclo espansivo dell'occupazione si riflette anche sull'offerta di lavoro e sulla disoccupazione. Nel primo trimestre 2009 si registra una crescita del numero di persone in cerca di lavoro: i disoccupati raggiungono un livello pari a 1 milione 982 mila, il 12,5% in più rispetto al primo trimestre del 2008. Tale tendenza prosegue quanto registrato tra il 2007 e il 2008 quando, per la prima volta, dopo circa un decennio di riduzione continua della disoccupazione in Italia, si assiste a una crescita del 12,3% del numero di persone in cerca di lavoro. Su base trimestrale si assiste all'incremento sia tendenziale (+0,3%) che congiunturale (+0,9%) del tasso di disoccupazione, che si attesta, nel primo trimestre 2009, al 7,9%. Anche i dati relativi al secondo trimestre 2009, indicano un consolidamento della tendenza alla crescita del numero di persone in cerca di lavoro (+8,1% rispetto al secondo trimestre 2008), sebbene in misura minore rispetto a molti paesi comunitari, e del tasso di disoccupazione, che aumenta dello 0,6% rispetto all'analogo periodo del 2008, portandosi al 7,4%.

Figura 10. Tasso di disoccupazione e variazione in punti percentuali - anni 2000-2008



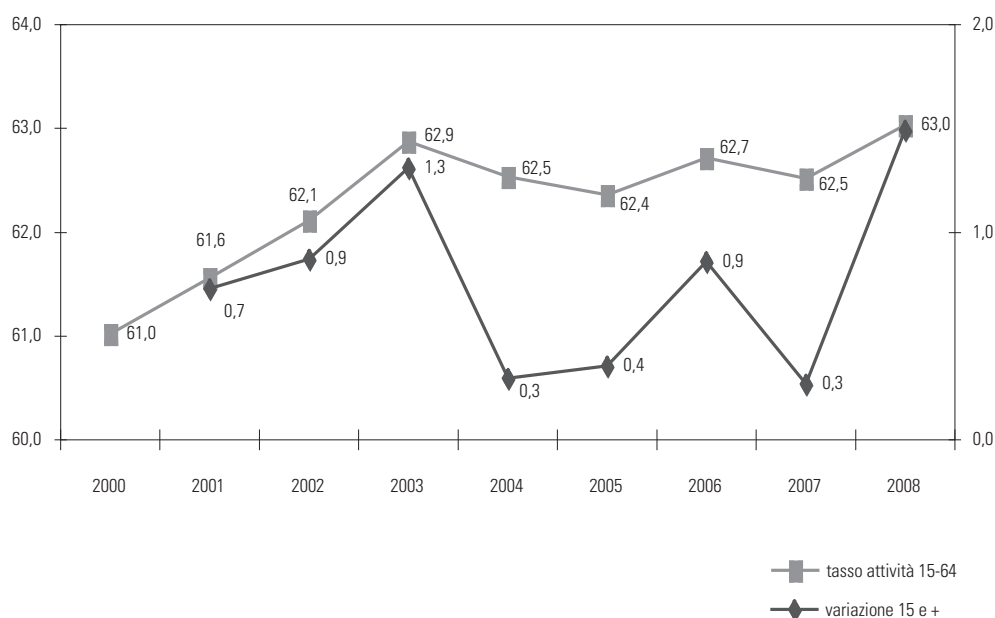
Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (RCFL e RTFL serie ricostruita)

Anche il dato su base annua relativo al 2008 indica un andamento simile, giacché il tasso di disoccupazione passa dal 6,1% del 2007 al 6,7%.

Per quanto riguarda l'offerta di lavoro, gli andamenti sono più incerti, dal momento che, mentre nel confronto tra il primo trimestre 2009 e quello analogo del 2008 si evidenzia un incremento dello 0,1% delle persone attive, nel primo trimestre 2009, rispetto all'ultimo trimestre dell'anno precedente, l'offerta di lavoro si riduce, in termini destagionalizzati, dello 0,1%. Tuttavia, analizzando i dati relativi al secondo trimestre 2009, la tendenza alla contrazione dell'offerta appare ormai evidente, su base tendenziale la riduzione ha raggiunto un livello pari all'1%. L'andamento registrato tra il 2007 e il 2008 mostrava invece un aumento dell'1,5%. In termini di tassi, con riferimento alla popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni, tra il primo trimestre

2008 e il primo trimestre 2009 il tasso di attività mostra un decremento di 0,4 punti percentuali, arrivando al 62,4%, mentre tra il secondo trimestre 2008 e il secondo trimestre 2009 il decremento è stato dello 0,9%, e il tasso si è attestato al 62,6%. Tra il 2007 e il 2008, invece, il tasso di attività faceva ancora registrare una variazione positiva dello 0,5%, portando il valore al 63%.

Figura 11. Tasso di attività 15-64 e variazione in punti percentuali delle forze di lavoro 15+ - anni 2000-2008



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (RCFL e RTFL serie ricostruita)

L'analisi degli indicatori rispetto alle caratteristiche strutturali dell'occupazione e della partecipazione permette di qualificare in maniera più precisa il quadro degli andamenti sin qui descritti, mettendo in luce alcune peculiarità dell'offerta di lavoro nell'attuale congiuntura economica. La disaggregazione per territorio degli indicatori relativi all'offerta di lavoro mostra il perdurante dualismo dell'economia e del mercato del lavoro italiani. Nel 2008 il tasso di occupazione delle persone di età compresa fra 15 e 64 anni è infatti nel Mezzogiorno pari a 46,1%, a fronte di una media nazionale del 58,7% e a valori molto più elevati in tutte le altre aree del territorio: 66,2% nel Nord-Ovest, 67,9% nel Nord-Est e 62,8% nel Centro. Nel confronto con l'anno precedente, si evidenzia inoltre un accentuarsi del divario tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord: il tasso di occupazione è cresciuto in tutte le ripartizioni (Nord-Ovest +0,3%, Nord-Est +0,3%, Centro +0,5%) tranne che nelle regioni del Mezzogiorno, dove si è registrata una contrazione pari allo 0,5%. Anche il tasso di disoccupazione mostra una situazione di particolare svantaggio per il meridione: nelle regioni del Mezzogiorno nel complesso il tasso di disoccupazione si attesta al 12% nel 2008, valore quasi doppio rispetto a quello medio nazionale e ancora molto distante da quello registrato nelle altre ripartizioni territoriali (4,2% nel Nord-Ovest, 3,4% nel Nord-Est, 6,1% nel Centro). L'analisi dinamica segnala, anche in questo caso, un peggioramento relativo dell'indicatore nel Mezzogiorno, dove rispetto al 2007, si registra un aumento più accentuato della disoccupazione rispetto al resto del Paese. Nelle aree del Nord-Ovest, del Nord-Est e del Centro il tasso di disoccupazione si è incrementato rispettivamente dello 0,5%, dello

0,3% e dello 0,9%, mentre nelle regioni meridionali, nello stesso periodo, l'incremento è stato di 1 punto percentuale. Tali andamenti hanno senza dubbio favorito l'affermarsi di un effetto di scoraggiamento nell'offerta di lavoro del Mezzogiorno, superiore alla media nazionale e a quella di ogni altra ripartizione territoriale: nel Sud e nelle Isole, la quota dei 15-64enni che si collocano nell'area dell'inattività nel 2008 è pari al 47,6%, mentre nelle regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est è del 30,8% e del 29,7% rispettivamente, e nel Centro del 33,1%. Rispetto all'anno precedente, tuttavia, il tasso di inattività dei 15-64enni è rimasto costante nel Mezzogiorno (ma era cresciuto dell'8,1% tra il 2006 e il 2007), mentre ha fatto registrare leggeri incrementi in tutte le altre aree territoriali. Sembra ragionevole tuttavia supporre che parte dell'inattività meridionale celi, in realtà, forme di lavoro sommerso.

Nell'attuale fase recessiva del ciclo economico, osservando in particolare gli andamenti più recenti, si registrano peggioramenti degli indicatori considerati in tutte le ripartizioni del territorio italiano, sebbene con intensità differenti, che segnalano comportamenti diversi della forza di lavoro dinanzi alla congiuntura sfavorevole. Dal confronto tra il primo trimestre 2008 e il primo trimestre 2009 emerge infatti una crescita più marcata del tasso di inattività dei 15-64enni nel Mezzogiorno (+0,9%), che si fissa al 48,8%, rispetto alle altre ripartizioni, nelle quali gli incrementi sono molto più contenuti: nel Nord-Ovest l'incremento è dello 0,2% (portando il tasso di inattività al 31,1%), nel Nord-Est dello 0,5% (e il tasso di inattività è al 30,2%) e nel Centro di appena lo 0,1% (il tasso di inattività passa al 33,1%). I dati relativi al secondo trimestre 2009, nel confronto con quelli dello stesso periodo dell'anno precedente, confermano la tendenza alla crescita del tasso di inattività in tutte le ripartizioni territoriali, e in particolare nel Mezzogiorno, dove è cresciuto di ben 2,2 punti percentuali, arrivando al 48,8%. Molto più contenuto l'incremento registrato in tutte le altre ripartizioni (0,2%). Il tasso di occupazione dei 15-64enni, invece, decresce in maggior misura nel Centro (-1,2%) rispetto al resto del Paese, dove si riduce, in ognuna delle ripartizioni considerate, dello 0,9%. Tali decrementi portano il tasso di occupazione al 65% nel Nord-Ovest, al 66,7% nel Nord-Est, al 61,7% nel Centro e al 44,4% nel Mezzogiorno. I dati relativi al secondo trimestre 2009 confermano solo in parte tali andamenti: rispetto allo stesso periodo del 2008 la ripartizione che fa registrare la contrazione maggiore del tasso di occupazione è il Mezzogiorno (-2%; tasso del 45%), dal Nord-Ovest (-1,1%; tasso al 65,5%), dal Nord-Est (-1%; tasso al 67%) e, infine, dal Centro (-0,3%; tasso al 62,5%). Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione, infine, il Mezzogiorno, pur presentando, nel primo trimestre 2009, il valore più elevato rispetto alle restanti ripartizioni geografiche (13,2%, contro il 5,6% del Nord-Ovest, il 4,4% del Nord-Est e il 7,6% del Centro), fa registrare, rispetto al primo trimestre 2008, l'incremento più contenuto (+0,2%), seguito da quello del Nord-Est (+0,6%), mentre è nel Centro che si registra quello maggiore (+1,6%), con un valore di poco distante da quello del Nord-Ovest (+1,4%). Anche il confronto tra il secondo trimestre 2009 e l'analogo periodo del 2008 evidenzia un incremento generalizzato del tasso di disoccupazione, sebbene più contenuto nel Mezzogiorno (+0,1%), che nel resto del Paese. L'incremento è infatti stato maggiore nelle ripartizioni settentrionali (+1,3% nel Nord-Ovest e +1,1% nel Nord-Est) e al Centro (+0,3%). Il tasso di disoccupazione del Mezzogiorno continua a essere il più elevato tra quelli registrati nelle varie ripartizioni (12%), seguito da quello del Centro (6,7%), del Nord-Ovest (5,4%) e quello del Nord-Est (4,5%).

segue Tabella 18. Tassi di attività, occupazione, disoccupazione per ripartizione territoriale, sesso, età e titolo di studio, I trimestre 2007 - Il trimestre 2009

Caratteristiche	Tasso di attività dei 15-64enni			Tasso di occupazione dei 15-64enni			Tasso di disoccupazione																							
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009																					
	I trim	II trim	III trim	IV trim	I trim	II trim	III trim	IV trim	I trim	II trim	III trim	IV trim																		
<i>Titolo di studio</i>																														
Licenza elementare/nessuno	33,3	33,9	34,3	33,9	32,8	33,4	33,8	33,6	32,1	33,2	30,3	31,1	31,9	31,3	29,5	30,2	30,8	30,3	28,4	29,9	8,4	7,7	6,5	6,9	9,5	9,0	8,0	9,2		
Licenza media	55,5	55,8	57,3	56,6	55,3	56,4	56,5	55,7	54,5	54,3	51,3	52,0	53,4	52,0	50,5	51,6	52,3	51,0	49,3	49,4	7,6	6,8	6,7	8,2	8,6	8,5	7,5	8,5		
Diploma 2-3 anni	74,0	74,6	75,0	74,4	73,9	75,4	75,0	75,9	75,3	75,2	70,2	71,3	71,7	70,4	69,9	71,5	71,8	71,0	69,8	70,2	5,0	4,4	4,4	5,3	5,3	5,1	4,3	6,5		
Secondaria superiore	71,0	72,4	70,7	71,7	72,4	73,0	71,0	70,8	71,4	71,9	66,8	68,6	66,9	67,0	67,6	68,6	67,0	66,0	66,9	66,9	5,9	5,2	5,4	6,5	6,7	6,0	5,7	6,8		
Laurea e post laurea	81,8	81,6	80,3	81,9	83,5	82,8	80,9	82,6	82,3	81,8	78,0	78,0	78,0	78,4	79,5	78,9	77,3	78,9	77,7	77,8	4,5	4,4	4,2	4,2	4,7	4,6	4,4	4,4		
Italiani	61,3	61,9	62,0	62,2	62,2	62,9	62,0	62,1			57,5	58,4	58,5	58,2	57,8	58,7	58,2	57,8			6,2	5,6	5,6	6,4	6,9	6,6	6,0	6,9		
Stranieri	72,1	72,4	73,5	74,7	72,6	72,3	73,9	74,2	72,8	73,3	65,1	67,0	68,7	67,6	65,7	65,9	68,7	67,7	65,2	65,2	9,7	7,6	6,5	9,5	9,5	8,8	6,9	8,8	10,5	11,0
Totale	61,9	62,5	62,7	63,0	62,8	63,5	62,8	63,0	62,4	62,6	57,9	58,9	59,1	58,7	58,3	59,2	59,0	58,5	57,4	57,9	6,4	5,7	5,6	6,6	7,1	6,7	6,1	7,1	7,9	7,4

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (RCFL)

L'analisi dell'offerta di lavoro secondo il genere conferma il basso livello di partecipazione della componente femminile della popolazione, nonostante la crescita occupazionale degli anni precedenti sia stata trainata in larga misura dalle donne. L'aumentata presenza femminile nel mercato del lavoro italiano, tuttavia, non sembra aver ridotto, se non in misura marginale, la distanza rispetto agli uomini in termini di occupabilità: le donne continuano a rappresentare una delle componenti deboli del mercato del lavoro, come mostra il tasso di occupazione femminile, strutturalmente più basso rispetto agli uomini (rispettivamente 47,2% a fronte del 70,3%), quello di attività (51,6% nel caso delle donne, 74,4% per gli uomini) o quello di disoccupazione (8,5% contro il 5,5%). Tuttavia, anche in Italia, come sta accadendo in altri paesi, la congiuntura economica negativa sembra riguardare gli uomini più delle donne, dal momento che ha interessato soprattutto settori produttivi a maggior presenza di occupazione maschile. Già dal confronto tra il 2008 e l'anno precedente si evidenzia infatti una maggior tenuta dell'occupazione femminile e un aumento della partecipazione: il tasso di occupazione maschile (15-64 anni) si contrae infatti dello 0,4%, mentre quello femminile cresce dello 0,6% e il tasso di attività dei 15-64enni rimane invariato per gli uomini mentre aumenta dello 0,9% per le donne. Su base tendenziale confrontando i dati relativi al primo trimestre del 2008 con quelli dello stesso periodo del 2009, si assiste a una flessione più marcata del tasso di occupazione maschile, passato dal 69,7% al 68,5%, mentre quello femminile è diminuito di soli 0,6 punti percentuali, passando dal 46,9% al 46,3%. Anche la variazione della disoccupazione è stata più elevata per gli uomini rispetto alle donne. Il tasso di disoccupazione maschile ha subito un incremento pari all'1,1%, passando dal 5,7% al 6,8%, mentre quello femminile, che rimane comunque più elevato di quello maschile, cresce di 0,5 punti percentuali, arrivando al 9,5%. Tali dinamiche sono confermate anche dai dati relativi al secondo trimestre del 2009. Per gli uomini il tasso di occupazione scende, su base tendenziale, di 1,2 punti percentuali (passando al 69%), e quello di disoccupazione cresce dello 0,9% (arrivando al 6,3%). Per le donne si assiste a variazioni più contenute: il tasso di occupazione cala soltanto dello 0,6%, portandosi al 46,9%, mentre quello di disoccupazione aumenta di appena lo 0,1% (attestandosi all'8,8%).

I giovani rappresentano un altro segmento della popolazione particolarmente esposto al ciclo negativo e, per molti versi, fortemente penalizzato nel mercato del lavoro. La componente giovanile risulta particolarmente coinvolta dall'attuale congiuntura economica. I 15-24enni presentano nel 2008, in linea con gli andamenti registrati anche negli anni passati, tassi di occupazione nettamente inferiori alla media e tassi di disoccupazione e di attività di gran lunga più elevati della popolazione nel suo complesso. Si osserva che mentre il basso livello dei tassi di occupazione e di attività, riferiti alla popolazione, è dovuto in parte alla permanenza dei giovani nel sistema di istruzione e formazione, il più elevato livello della disoccupazione giovanile è indice di effettivi elementi di criticità dei giovani nella fase di ingresso al mercato del lavoro. Si consolida la tendenza alla crescita dell'inattività giovanile, dovuta, da un lato, ad un fenomeno di lungo periodo, che registra un progressivo aumento del numero medio di anni di formazione, indipendentemente dalle variazioni congiunturali; dall'altro, tuttavia, parte della diminuzione del tasso di attività giovanile è dovuto alla scarsità di opportunità di lavoro e al prolungamento del periodo di studio e formazione, orientato ad aumentare le possibilità di lavoro ritardando, pertanto, l'ingresso nel mercato.

A conferma della maggiore esposizione alla congiuntura della componente giovanile si osserva come il tasso di occupazione dei 15-24enni, mantenutosi pressoché costante tra il primo trimestre 2007 e il primo trimestre 2008 (24%), sia poi crollato ad un livello pari al 21,7% nel primo trimestre 2009. Tale decremento è ancora più marcato se si confronta il dato del secondo semestre 2009 (21,7%) con quello del periodo analogo del 2008 (25,2%). Anche il tasso di disoccupazione giovanile mostra, nel primo trimestre 2009, un aumento di natura strettamente congiunturale

rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, registrando una crescita pari a 5 punti e passando dal 21,3% al 26,3%. Leggermente più contenuto l'incremento tra il secondo trimestre 2008 e l'analogo periodo del 2009: il tasso di disoccupazione è passato infatti dal 20,4% al 24%. Inoltre, anche per la classe di età successiva, compresa tra 25 e 34 anni e composta in buona parte da lavoratori entrati da poco nel mercato del lavoro, molti dei quali non hanno ancora consolidato la propria posizione professionale, si registrano segnali di difficoltà legati all'attuale fase economica. La popolazione compresa in tale fascia di età mostra infatti una diminuzione del tasso di occupazione e un aumento del tasso di disoccupazione superiori alla media riferita alla popolazione in età attiva. D'altro canto, anche l'analisi condotta sulla distribuzione dell'offerta di lavoro per titolo di studio, sembrerebbe evidenziare le maggiori difficoltà dei segmenti più giovani nell'attuale fase ciclica. I laureati, infatti, che hanno una più elevata incidenza relativa tra i giovani, fanno registrare, nel confronto tra il primo trimestre 2008 e il periodo analogo del 2009, le diminuzioni più significative nei tassi di occupazione e di attività dei 15-64enni (-1,8% e -1,2% rispettivamente).

Significativo risulta, inoltre, anche l'incremento dei tassi di disoccupazione registrato per la componente straniera della forza lavoro (all'inizio del 2009 si attesta al 10,5% e nel secondo trimestre è dell'11%, contro l'8,8% di un anno prima). Tali valori, peraltro, rimangono per tutto il periodo considerato significativamente più alti di quelli calcolati per i cittadini italiani. Ancor più evidenti sono le differenze tra le due popolazioni se si osservano i tassi di attività: gli immigrati, infatti, si caratterizzano per una propensione all'occupazione decisamente più marcata di quella registrata per gli italiani. La necessità di remunerare l'investimento migratorio sostenuto, oltre allo stretto legame che permane per gran parte tra lo stato occupazionale e il diritto alla permanenza, rende le persone immigrate meno soggette a transitare e permanere nell'inattività. Di tale aspetto occorre, peraltro, tener conto sia riguardo ai differenziali dei tassi di disoccupazione tra italiani e stranieri, appena richiamati, sia ai livelli di occupazione, che registrano per la popolazione straniera una differenza positiva rispetto ai residenti italiani di quasi 10 punti percentuali.

Alcuni risultati rilevanti provengono infine dall'analisi delle transizioni⁶⁵, che permettono di dare evidenza ad aspetti peculiari della dinamica del mercato del lavoro. In particolare le matrici di transizione per condizione lavorativa 2007-2008, confrontate con quelle del periodo precedente, mettono in luce significative differenze nei tassi di permanenza nell'occupazione e di transizione dalla disoccupazione all'occupazione o verso l'inattività, a confermare ulteriormente il cambiamento dei comportamenti della forza di lavoro legato alla congiuntura economica. Tali differenze, se da un lato mostrano il rallentamento del ciclo espansivo dell'occupazione, dall'altro fanno supporre una maggior disponibilità al lavoro da parte di soggetti in precedenza inattivi o disoccupati, che sono verosimilmente spinti alla ricerca di un lavoro per compensare possibili riduzioni del reddito familiare. Nel confronto tra il biennio 2006-2007 e il biennio 2007-2008 si assiste infatti, come conseguenza diretta del rallentamento del ciclo, a un aumento del tasso di permanenza nella disoccupazione (dal 30,5% al 32%), a un calo, seppure marginale, del tasso di permanenza nell'occupazione (dal 93,3% al 92,8%) e a un aumento del tasso di transizione dall'occupazione verso la disoccupazione (dall'1,6% al 2%). Contestualmente, come conseguenza

⁶⁵ I dati più recenti sulle transizioni sono relativi al biennio 2007-2008 e non risultano disponibili per il primo trimestre 2009. Le stime relative alle transizioni sono ricavate dal *panel* messo a punto dall'ISFOL sulla base dei dati della Rilevazione continua sulle forze di lavoro messi a disposizione dall'ISTAT. Vedi al riguardo, M. Centra, E. Rustichelli, A. R. Discenza, *Strumenti per le analisi di flusso nel mercato del lavoro. Una procedura per la ricostruzione della struttura longitudinale della Rilevazione trimestrale ISTAT sulle forze di lavoro*, Roma, ISFOL, 2001 (Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, 2/2001). La pubblicazione è disponibile *on line* nel Catalogo ISFOL (www.isfol.it/Documentazione/index.scm)

indiretta del rallentamento del ciclo, si evidenzia una riduzione del tasso di permanenza nell'inattività (dall'87,6% all'86,6%), un incremento delle transizioni dall'inattività verso la ricerca di lavoro (dal 4,3% al 5%) e l'occupazione (dal 7,8% all'8,4%) e, infine, una diminuzione del tasso di transizione dalla disoccupazione all'inattività (dal 38,8% al 36,3%).

Tabella 19. Transizioni da e verso l'occupazione (popolazione 15-64 anni) - anni 2006-2008 (composizione %)

		Occupati	Persone in cerca di occupazione	Inattivi	Totale
2007					
2006	Occupati	93,3	1,6	5,1	100,0
	Persone in cerca di occupazione	30,7	30,5	38,8	100,0
	Inattivi	7,8	4,3	87,9	100,0
2008					
2007	Occupati	92,8	2,0	5,2	100,0
	Persone in cerca di occupazione	31,7	32,0	36,3	100,0
	Inattivi	8,4	5,0	86,6	100,0

Fonte: Panel ISFOL su ISTAT (RCFL)

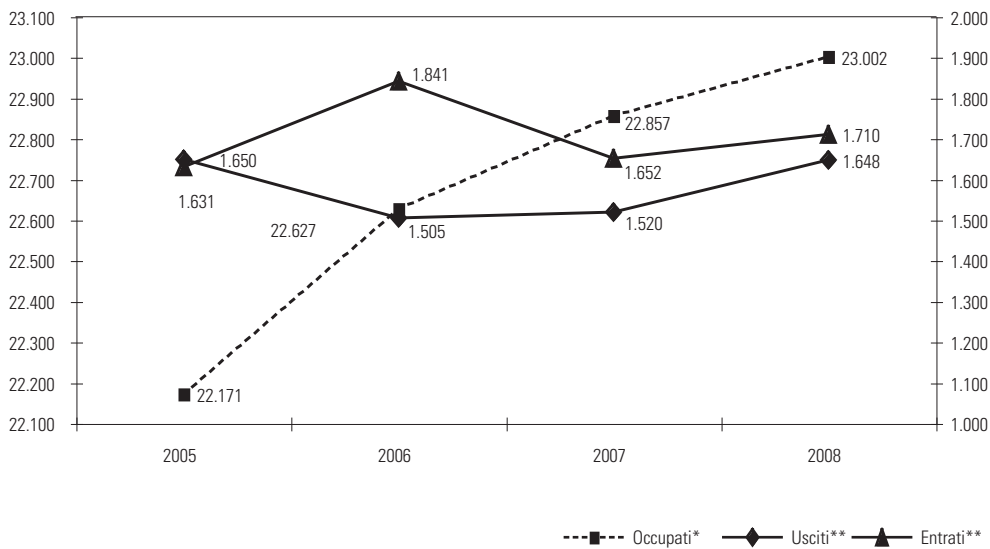
Considerando i valori assoluti delle transizioni secondo la condizione occupazionale, ed estendendo l'intervallo temporale osservato, è possibile apprezzare l'evoluzione degli andamenti dell'occupazione in relazione ai flussi annuali tra ingressi e uscite dal lavoro.

Nel 2006 l'incremento occupazionale è stato dovuto ad una decisa contrazione delle uscite e ad un parallelo incremento delle entrate, a conferma della positiva fase di congiuntura dell'anno. Nel 2006 il mercato del lavoro ha assorbito manodopera e ne ha ridotto l'espulsione rispetto all'anno precedente, secondo un meccanismo virtuoso interrotto bruscamente nell'anno successivo. Nel 2007 l'andamento delle uscite dall'occupazione ha registrato un aumento a fronte di una diminuzione delle entrate, pur mantenendo il segno positivo del saldo occupazionale. Gli andamenti osservati testimoniano, seppure in maniera aggregata, le prime difficoltà di un mercato che espelle occupati e assorbe meno forza lavoro rispetto all'anno precedente. Il dato più rilevante del 2008 è relativo al repentino aumento delle uscite, il cui incremento tendenziale è risultato più elevato rispetto agli ingressi.

L'analisi di medio periodo indica quindi che sebbene il saldo occupazionale sia rimasto positivo nel corso del periodo considerato, esso si sia ridotto negli anni, a indicare un rallentamento della fase espansiva dell'occupazione e una ridotta capacità del mercato del lavoro di assorbire nuovi occupati, in connessione con il rallentamento del ciclo economico e l'attuale fase recessiva, segnatamente dopo il 2006. L'andamento dei tassi tendenziali di ingresso e uscita dall'occupazione, calcolati su base trimestrale per gli anni 2007 e 2008, confermano l'analisi precedente e permettono di individuare il punto di inversione della fase espansiva dell'occupazione. Il tasso di uscita è cresciuto quasi ininterrottamente dal secondo trimestre 2007. Il tasso di ingresso ha mostrato una flessione netta dall'inizio del 2008; dal terzo trimestre del 2008, si registrano tassi di entrata nell'occupazione inferiori a quelli d'uscita, e il divario ha continuato ad ampliarsi anche nel trimestre successivo, con l'esplosione della crisi economica, presentando valori del tasso di entrata pari al 6,9% e del tasso di uscita pari al 7,3%.

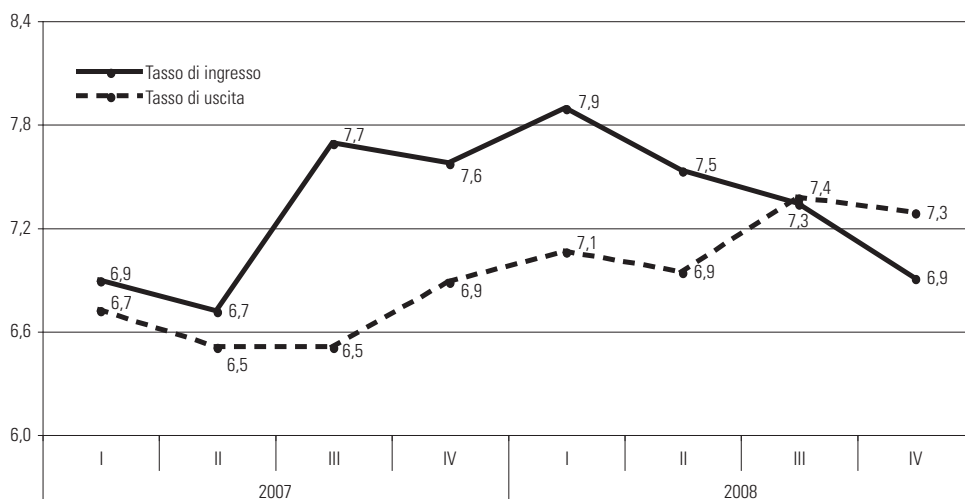
Tali aspetti, seppure molto evidenti, sono da considerare anticipatori di tendenze che nel corso del 2010 rischiano di divenire più critiche. In particolare, il robusto ricorso agli ammortizzatori sociali, iniziato nel quarto trimestre 2008 e proseguito nel 2009, suggerisce un ulteriore aumento del livello delle espulsioni dal mercato del lavoro e una parallela flessione delle entrate. I dati diffusi dall'INPS sulle domande di disoccupazione pervenute, riportano un incremento del 52,2 % nel periodo agosto 2008-luglio 2009 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, avendo raggiunto un livello pari a altre 980 mila nuovi disoccupati.

Figura 12. Persone di 15-64 anni occupate, uscite ed entrate nell'occupazione - anni 2005-2008 (scala sx migliaia di occupati, scala dx numero di ingressi e uscite dall'occupazione)



Fonte: * Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (RCFL); ** Panel ISFOL su ISTAT (RCFL)

Figura 13. Tassi di ingresso e di uscita dall'occupazione, I trim. 2007-IV trim. 2008



Fonte: Panel ISFOL su ISTAT (RCFL)

I trattamenti di integrazione salariale: l'andamento della Cassa integrazione guadagni

Negli ultimi mesi, in seguito all'insorgere degli effetti delle crisi economica sull'occupazione, la disciplina relativa alla concessione dei trattamenti di Cassa integrazione guadagni è stata modificata, al fine di ampliarne lo spettro di applicazione, reperire nuove risorse per il suo finanziamento e velocizzare le procedure per il pagamento dei trattamenti stessi. In estrema sintesi, la concessione è condizionata all'avvio di una procedura finalizzata alla dichiarazione dello stato di crisi da parte dell'azienda, comunicata alle rappresentanze sindacali, all'INPS ed alle istituzioni pubbliche competenti (a secondo delle dimensioni aziendali, Provincia, Regione, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali), seguita da una fase di negoziazione con le organizzazioni sindacali, al fine, tra l'altro, di identificare i lavoratori coinvolti nella stessa procedura. Il pagamento dei trattamenti, da parte dell'INPS, può avvenire mediante anticipazione da parte dei datori di lavoro, ovvero con pagamento diretto da parte dello stesso Istituto previdenziale⁶⁶.

La quantificazione del ricorso alla Cassa integrazione guadagni (CIG), è reso complesso dalla assenza - solo recentemente colmata, limitatamente alle concessioni in deroga - di dati correnti sui beneficiari coinvolti nelle ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni ordinaria (CIGO) e Cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS)⁶⁷, mentre è consolidata la diffusione di dati sulle ore autorizzate e su quelle effettivamente utilizzate di Cassa integrazione guadagni.

Le richieste di concessione di Cassa integrazione guadagni hanno fatto registrare nel corso del 2009 un incremento sensibile. Su base tendenziale, infatti, il numero di ore di trattamenti di integrazione salariale autorizzate nei primi otto mesi del 2009 (pari complessivamente a oltre 517 milioni) supera di oltre 4 volte le autorizzazioni concesse nello stesso periodo dell'anno precedente (poco più di 124 milioni). Pur avendo segnato un picco in corrispondenza del mese di luglio 2009, la domanda di CIG da parte delle imprese ha cominciato a salire in maniera decisa sin dagli ultimi mesi del 2008. Nel confronto congiunturale su base mensile, infatti, gli incrementi più significativi si sono registrati tra i mesi di febbraio e maggio 2009, quando il numero di ore di CIG autorizzate è salito da poco meno di 30 milioni di ore di inizio anno alle oltre 87 milioni di maggio. Nonostante l'ampliamento della platea di beneficiari di trattamenti in deroga, la crescita più consistente nelle richieste di autorizzazione ha riguardato la CIGO il cui numero di ore autorizzate è passato in un anno da circa 55 milioni del periodo gennaio-agosto 2008 alle oltre 351 milioni dello stesso periodo del 2008. Il dato consolidato della CIGS e dei trattamenti in deroga è invece cresciuto di poco meno del 140%, passando da 69 a 166 milioni di ore. Si osservi a tale proposito come solo nel mese di luglio giungevano all'INPS le prime richieste di trattamenti in deroga secondo la nuova normativa, e che nello stesso periodo sia l'INPS che altri Osservatori⁶⁸ prevedevano un progressivo travaso di soggetti dalla CIGO - in scadenza - alla CIGS. In virtù di tale aspettativa, quindi, per quanto riguarda l'aggregato della CIGS e dei trattamenti in deroga, «...ci si aspetta un'accelerazione nella seconda parte dell'anno dovuta all'effetto congiunto della CIGS in deroga e del passaggio di alcune aziende dalla CIGO alla CIGS»⁶⁹.

⁶⁶ Si è già detto, che la L. 33/2009 ha, di fatto, reso possibile accedere, più semplicemente, al pagamento diretto della sola CIGS in via generale, fatto salvo il successivo accertamento da parte degli organi ispettivi, della effettiva difficoltà finanziaria dell'azienda. Inoltre si segnala che in caso di concessione in deroga dei trattamenti, con richiesta di pagamento diretto, l'INPS è autorizzato a liquidare le somme anticipatamente, anche in assenza della relativa autorizzazione.

⁶⁷ Cfr. B. Anastasia, M. Mancini, U. Trivellato, *Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incerti orizzonti di flexicurity*, Mestre, Veneto lavoro, 2009 (I Tar-tuffi, 32/2009).

⁶⁸ Ad es. la Direzione Regionale del Lavoro del Veneto e l'agenzia Veneto Lavoro nel *report* mensile di agosto sulle crisi aziendali.

⁶⁹ Direzione Regionale del Lavoro del Veneto e Veneto Lavoro, *Crisi Aziendali. L'impatto occupazionale*, agosto 2009.

Tabella 20. Ore autorizzate di Cassa integrazione guadagni in Italia, gennaio 2008-agosto 2009

	Ordinaria			Straordinaria			Totale		
	Operai	Impiegati	Totale	Operai	Impiegati	Totale	Operai	Impiegati	Totale
2008 Gennaio	6.061.610	357.288	6.418.898	7.135.516	1.768.382	8.893.898	13.197.126	2.115.670	15.312.796
2008 Febbraio	6.414.465	469.854	6.884.319	7.055.103	1.829.549	8.884.652	13.469.588	2.299.403	15.768.971
2008 Marzo	5.949.909	505.792	6.455.701	7.192.638	1.311.466	8.504.104	13.142.547	1.817.258	14.959.805
2008 Aprile	7.742.058	536.282	8.278.340	6.118.258	1.503.185	7.621.443	13.860.316	2.039.467	15.899.783
2008 Maggio	8.779.887	574.767	9.354.654	8.745.769	2.106.614	10.852.383	17.525.656	2.681.381	20.207.037
2008 Giugno	7.040.626	486.752	7.527.378	6.276.159	1.594.560	7.870.719	13.316.785	2.081.312	15.398.097
2008 Luglio	8.433.655	623.285	9.056.940	7.800.364	1.754.878	9.555.242	16.234.019	2.378.163	18.612.182
2008 Agosto	1.362.389	88.719	1.451.108	5.740.508	1.383.473	7.123.981	7.102.897	1.472.192	8.575.089
Gennaio-Agosto	51.784.599	3.642.739	55.427.338	56.064.315	13.242.107	69.306.422	107.848.914	16.884.846	124.733.760
2008 Settembre	8.574.290	778.201	9.352.491	7.988.923	2.215.404	10.184.327	16.543.213	2.993.605	19.536.818
2008 Ottobre	9.950.192	1.017.775	10.967.967	9.374.708	2.093.775	11.468.483	19.324.900	3.111.550	22.436.450
2008 Novembre	13.169.009	1.570.527	14.739.536	8.256.927	2.670.936	10.927.863	21.425.936	4.241.463	25.667.399
2008 Dicembre	20.342.867	2.450.446	22.793.313	6.062.751	1.931.045	7.993.796	26.405.618	4.381.491	30.787.109
2009 Gennaio	16.779.480	3.072.117	19.851.597	7.551.128	2.100.273	9.651.401	24.330.608	5.172.390	29.502.998
2009 Febbraio	26.101.989	3.568.113	29.670.102	10.052.733	2.812.042	12.864.775	36.154.722	6.380.155	42.534.877
2009 Marzo	35.631.505	5.932.064	41.563.569	12.767.965	4.440.107	17.208.072	48.399.470	10.372.171	58.771.641
2009 Aprile	46.450.553	7.779.845	54.230.398	15.881.313	5.007.883	20.889.196	62.331.866	12.787.728	75.119.594
2009 Maggio	54.682.036	11.668.608	66.350.644	13.358.733	7.292.568	20.651.301	68.040.769	18.961.176	87.001.945
2009 Giugno	49.343.765	9.381.114	58.724.879	13.423.278	7.828.048	21.251.326	62.767.043	17.209.162	79.976.205
2009 Luglio	45.542.791	8.769.308	54.312.099	29.295.301	6.890.063	36.185.364	74.838.092	15.659.371	90.497.463
2009 Agosto	21.768.849	4.593.919	26.362.768	21.398.299	5.961.330	27.359.629	43.167.148	10.555.249	53.722.397
Gennaio-Agosto	296.300.968	54.765.088	351.066.056	123.728.750	42.332.314	166.061.064	420.029.718	97.097.402	517.127.120

Fonte: INPS

I dati sulle autorizzazioni di CIG permettono di ricavare un'utile indicazione sul clima di fiducia delle aziende e sulle loro previsioni riguardo all'andamento della domanda di beni e servizi e degli ordinativi. Generalmente un'impresa ricorre alla CIGO in periodi caratterizzati da un forte ridimensionamento degli ordini e delle commesse, mentre il ricorso al regime straordinario (CIGS) è legato a fasi di ristrutturazione o crisi aziendale connessi sostanzialmente con una chiusura dell'attività produttiva. Come dimostrano i dati riportati in precedenza, non è infrequente il passaggio dalla CIGO alla CIGS per il perpetrarsi di condizioni economiche particolarmente avverse all'impresa. In un periodo di forte recessione quale quello attraversato dall'economia mondiale a partire dalla seconda metà del 2008, è dunque lecito attendersi un forte incremento della richiesta di autorizzazioni alla concessione dei trattamenti integrativi da parte del tessuto produttivo. Traducendo in unità di lavoro il numero di ore di CIG autorizzate⁷⁰, tra il gennaio e l'agosto del 2009 le imprese italiane hanno previsto di rinunciare ad oltre 3 milioni di unità di lavoro - di cui 2 milioni e mezzo costituite da lavoro operaio⁷¹; nei soli mesi di picco delle richieste, giugno e luglio, il numero totale di richieste autorizzate ammontava ad oltre 1 milione di unità di lavoro *full-time* equivalenti.

Tra le ore autorizzate e l'effettivo impiego dei trattamenti integrativi tuttavia emergono forti discrasie: le imprese usufruiscono infatti solamente di una quota parte delle ore di CIG autorizzate. Il fenomeno riguarda in particolare la CIGO, ma nell'ultimo anno ha investito anche la CIGS. Gli ultimi dati disponibili sul fenomeno - diffusi dall'INPS in forma aggregata - tracciano infatti un quadro dei primi sette mesi del 2009, che rivela che solamente il 61% delle ore autorizzate è stato effettivamente utilizzato - una percentuale che nello stesso periodo dell'anno precedente arrivava al 77%. Delle quasi 325 milioni di ore di CIGO autorizzate ne risultavano utilizzate solamente 195 milioni, pari al 60%, mentre delle 138 milioni di ore di CIGS e di trattamenti in deroga autorizzate ne risultavano utilizzate 88 milioni, pari al 63%.

Tabella 21. Ore di Cassa integrazione guadagni autorizzate ed ore utilizzate, gennaio-luglio 2009 e stesso periodo dell'anno precedente

		Cassa integrazione ordinaria	Cassa integrazione straordinaria e in deroga	Totale
Gennaio-Luglio 2008	ore autorizzate	53.976.230	62.182.441	116.158.671
	ore utilizzate	37.018.014	52.399.777	89.417.791
	% utilizz./autorizz.	68,60%	84,30%	77,00%
Gennaio-Luglio 2009	ore autorizzate	324.703.288	138.701.435	463.404.723
	ore utilizzate	194.615.695	87.733.898	282.349.593
	% utilizz./autorizz.	59,90%	63,30%	60,90%
Differenza % 2009-2008	ore autorizzate	501,6	123,1	298,9
	ore utilizzate	425,7	67,4	215,8
	% utilizz./autorizz.	-8,65%	-21,01%	-16,05%

Fonte: INPS

⁷⁰ Si ipotizza un orario medio mensile di 168 ore.

⁷¹ Come nota a margine, vale tuttavia la pena sottolineare come l'incremento più cospicuo di autorizzazioni, in termini percentuali, abbia riguardato le ore di CIGO per gli impiegati, passate in un anno da 3 milioni e 600 mila a 54 milioni e 800 mila.

Considerando quindi l'utilizzo effettivo delle ore di Cassa integrazione autorizzate la misura osservata dell'incremento del ricorso alla CIG va ridimensionata, pur mantenendo proporzioni notevoli: il numero di ore CIGO cresce in un anno del 426%, passando da 37 a quasi 165 milioni, quello di CIGS e trattamenti in deroga sale da 52 a 88 milioni. L'incremento complessivo nell'uso della CIG nei primi sette mesi del 2009 si aggira quindi intorno ai 200 milioni di ore rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, un valore che equivale a circa 164 mila unità di lavoro al mese.

L'esistenza di un divario così marcato tra il numero di ore autorizzate e quello delle ore effettivamente utilizzate è un indice della grande incertezza che ha travolto il sistema produttivo italiano a partire dalla seconda metà del 2008. In altre parole, in molte aziende è venuta meno la capacità di programmare la produzione nel breve e brevissimo periodo, in virtù dell'incertezza dei mercati. Tra le principali minacce all'attività produttiva, va sicuramente citato il rischio della stretta creditizia, che molte medie e piccole imprese hanno affrontato nel corso dei mesi di crisi e verosimilmente temono per il futuro. L'impossibilità di prevedere con certezza i flussi di cassa, sia in termini di accesso al credito che di liquidità rientrata dal pagamento delle fatture emesse, ha probabilmente suggerito a molti imprenditori un atteggiamento prudentiale nella capacità di far fronte al pagamento della manodopera e dei fornitori e di onorare allo stesso tempo ordinativi e commesse. Inoltre, al pari di quanto avvenuto nel sistema bancario, dove un clima di sfiducia reciproco ha bloccato il mercato del prestito interbancario, alcune imprese possono avere nutrito incertezza circa la capacità di clienti e fornitori di ottemperare ai contratti espliciti o impliciti nella filiera verticale della produzione e della distribuzione. Per le imprese più aperte al mercato internazionale, inoltre, il livello di incertezza della domanda estera è risultato ulteriormente aumentato dal clima connesso al mercato della finanza mondiale ed alla decentrazione dei potenziali fattori di rischio lungo una catena più lunga rispetto a quella che si trovano a fronteggiare imprese più orientate al mercato locale.

Tali fattori hanno probabilmente portato le imprese ad un atteggiamento prudentiale verso il mercato e di parziale tutela di fronte al rischio dell'aggravarsi della crisi, con la conseguenza di una evidenza empirica che di fatto ha in parte ridimensionato gli scenari più negativi tratteggiati in sede previsionale.

Gli ultimi dati disponibili sulle concessioni di trattamenti di integrazione salariale in deroga - relativi alla platea dei soggetti coinvolti, aziende e lavoratori - sono stati diffusi nel mese di agosto dall'INPS⁷². I dati rivelano che il numero di aziende che tra aprile e luglio 2009 avevano fatto pervenire domanda di concessione in deroga delle prestazioni ammontava a circa 15 mila, per un totale di 104 mila lavoratori coinvolti. Le imprese autorizzate al momento della comunicazione erano poco più di 4 mila - di cui la metà aveva beneficiato del pagamento diretto da parte dello stesso istituto previdenziale. Altre 3 mila richieste erano in procinto di essere liquidate. Il numero di lavoratori effettivamente beneficiari del sostegno al reddito erano quantificati in poco più di 20 mila lavoratori, a cui vanno aggiunti altri 84 mila lavoratori coinvolti nelle domande in corso di liquidazione entro la fine del mese di agosto.

Riguardo gli scenari futuri, registrati i segnali ancora contraddittori che giungono sulla ripresa economica, è probabile che il numero di richieste di CIG continui a mantenersi sostenuto per tutto l'anno in corso, con un probabile travaso di beneficiari dalla CIGO alla CIGS. È inoltre prevedibile, in accordo con gli andamenti osservati, un incremento dei trattamenti in deroga, in ragione del perfezionamento delle procedure e degli accordi necessari al pieno funzionamento della nuova normativa in termini di trattamenti integrativi.

⁷² INPS, CIG in deroga, comunicato stampa del 17 agosto 2009.

2.1.3 Le forme di lavoro: occupazione per tipo di contratto, transizioni e lavori non standard

L'analisi della dinamica dell'occupazione secondo la forma di lavoro rappresenta una disaggregazione utile al fine di individuare i caratteri di eterogeneità dell'impatto della fase di congiuntura negativa sul tessuto occupazionale. In particolare, il mercato del lavoro italiano presenta alcuni elementi strutturali legati alla composizione dell'occupazione per tipo di contratto che rischiano di rendere gli effetti della crisi sensibilmente differenziati rispetto a segmenti specifici della popolazione principalmente giovani, donne e segmenti della popolazione con bassi livelli di istruzione. Di qui la necessità di approfondire, oltre alla consueta analisi sulle forme di lavoro, anche il tema della misura degli effetti congiunturali sull'occupazione rispetto al tipo di contratto.

Nel periodo 2004-2008 si assiste alla crescita del lavoro dipendente, soprattutto delle componenti a termine e a tempo parziale su base permanente, e al contempo, alla spiccata fluttuazione del lavoro indipendente e, in particolare, di quello a collaborazione. La dinamica registrata indica il carattere accessorio e funzionale alle esigenze della produzione, di alcuni tipi di occupazione, che mostrano un'elasticità agli andamenti del ciclo economico maggiore di quella di altre forme di lavoro, a causa anche del diverso grado di tutela giuridica dell'occupato e di elementi di rigidità all'uscita propria del nostro mercato del lavoro.

Nelle fasi espansive dell'economia si assiste generalmente alla crescita del lavoro a termine, alle dipendenze e a collaborazione, e di quello indipendente in senso stretto, in misura maggiore rispetto al lavoro subordinato a tempo indeterminato. Tali dinamiche, che si sono protratte anche nelle più recenti fasi di crescita debole o nulla, si sono invertite nell'attuale fase recessiva. Attualmente si assiste infatti alla riduzione dell'occupazione degli indipendenti e dei lavoratori a termine, maggiormente esposti agli andamenti del ciclo, e perciò caratterizzati da più elevate probabilità di espulsione dall'occupazione.

Si registra, al contempo, una tenuta dei livelli dell'occupazione permanente, imputabile, in primo luogo, a un maggior ricorso da parte delle imprese al lavoro a tempo parziale, che viene impiegato in modo da modulare l'orario di lavoro per rispondere alle esigenze produttive e alle aspettative connesse all'evoluzione dell'economia senza espellere personale. La gestione del tempo di lavoro, da contrarre in fase recessiva e da aumentare in fase espansiva del ciclo, assume i tratti di una nuova politica imprenditoriale di flessibilità, richiamata anche in sede comunitaria.

La tenuta del lavoro permanente è in parte motivata dall'ampio ricorso agli ammortizzatori sociali (sia ordinari che in deroga) applicati fin dall'ultimo trimestre 2008 sia alle categorie di lavoratori di aziende in crisi normalmente tutelati, sia a lavoratori in settori non considerati in procedura ordinaria o espulsi dal mercato, per i quali non era prevista alcuna tutela. È da rilevare, inoltre, una quota di nuovi ingressi nell'occupazione, principalmente su base permanente, che riguardano prevalentemente figure professionali con qualifiche specifiche, reclutate dalle imprese poiché considerate strategiche per il superamento della congiuntura negativa.

I dati di fonte ISTAT relativi all'ultimo quinquennio, caratterizzato inizialmente da un periodo di crescita debole e di stagnazione dell'economia e successivamente da recessione, evidenziano chiaramente gli andamenti sin qui delineati.

Tra il 2004 e il 2008 si è infatti assistito ad un'espansione dell'occupazione, attribuibile principalmente alla crescita del lavoro alle dipendenze e ad una contemporanea flessione del lavoro indipendente e a collaborazione. In termini di incrementi percentuali, gli occupati dipendenti sono aumentati, nel periodo in esame, dell'8,2%. Tuttavia, mentre i dipendenti permanenti sono cresciuti solo del 6,4%, quelli a termine hanno fatto registrare un incremento del 21,7%. Il lavoro indipendente, che ha lungamente caratterizzato il mercato del lavoro italiano rispetto a quello di numerosi altri paesi europei, si contrae, nello stesso periodo del 5,1%, e anche il lavoro a

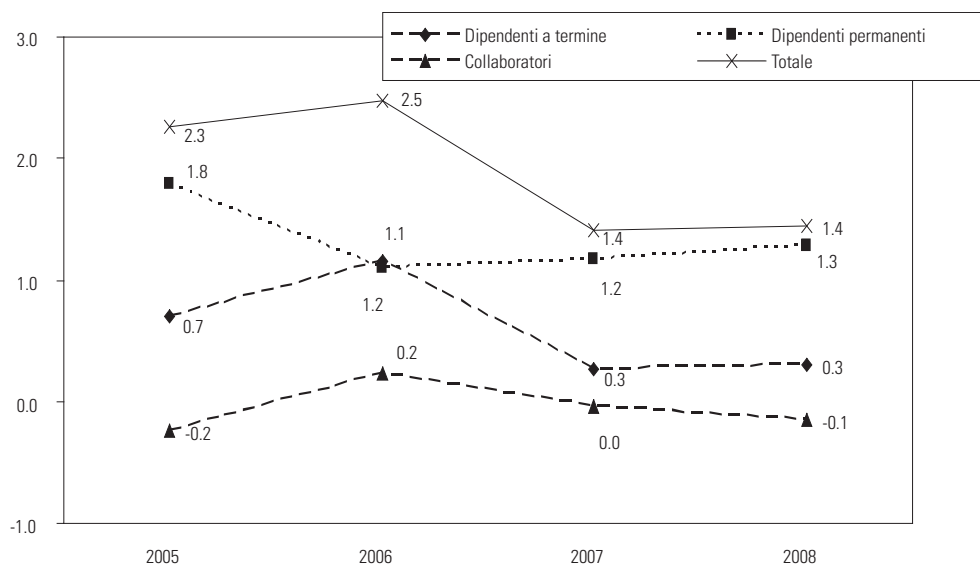
collaborazione subisce un decremento del 6,5%. La dinamica osservata non altera, se non in maniera marginale, la composizione strutturale del nostro mercato del lavoro. Il lavoro alle dipendenze su base permanente continua a essere la forma prevalente nel nostro Paese: nel 2008 riguarda il 64,6% del totale degli occupati, contro il 9,9% di quello a termine. Il lavoro indipendente rappresenta il 23,5% dell'occupazione e le collaborazioni il 2% del totale.

Tabella 22. Occupati per tipo di contratto - anni 2004-2008 (composizione %, variazione % rispetto all'anno precedente)

Anno	Dipendenti				Indipendenti		Totale occupati		
	A termine		Permanenti		Indipendenti	Collaboratori			
	% sugli occupati	% sui dipendenti	% sugli occupati	% sui dipendenti	% sugli occupati	% sui dipendenti	% sugli occupati		
2004	8,5	11,8	63,4	88,2	71,9	100,0	25,8	2,2	100,0
2005	9,0	12,3	64,3	87,7	73,3	100,0	24,7	2,0	100,0
2006	9,7	13,1	63,9	86,9	73,6	100,0	24,3	2,2	100,0
2007	9,8	13,2	64,2	86,8	73,9	100,0	24	2,1	100,0
2008	9,9	13,3	64,6	86,7	74,5	100,0	23,5	2,0	100,0
	<i>Variazione %</i>								
2005	6,2		2,1		2,6		-3,8	-8,0	0,7
2006	9,7		1,3		2,3		0,1	8,6	1,9
2007	2,1		1,4		1,5		-0,2	-1,3	1,0
2008	2,4		1,5		1,6		-1,3	-5,1	0,8

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (RCFL)

A conferma di quanto detto, considerando come popolazione di riferimento gli occupati alle dipendenze e i parasubordinati, si osserva che il maggior contributo alla crescita occupazionale registrata in Italia è imputabile al lavoro dipendente a tempo indeterminato: tra il 2007 e il 2008, infatti, la crescita complessiva, che è stata dell'1,4%, è imputabile quasi totalmente al lavoro alle dipendenze su base permanente (1,3%). Soltanto nel 2006 il lavoro a termine ha dato un contributo leggermente superiore a quello del lavoro a tempo indeterminato (l'1,2% contro l'1,1%), per poi scendere a un livello prossimo allo zero negli anni più recenti. Pressoché nullo il contributo dato invece dalle collaborazioni in tutti gli anni considerati.

Figura 14. Contributo delle singole forme contrattuali alla crescita dell'occupazione subordinata e parasubordinata - anni 2005-2008

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (RCFL)

Per quanto riguarda le variazioni annuali delle varie forme di lavoro, queste confermano chiaramente il carattere accessorio e funzionale all'andamento del ciclo economico del lavoro a termine e delle collaborazioni, che rappresentano forme di lavoro a cui le imprese ricorrono essenzialmente come elemento di flessibilità della produzione. Se nel caso del lavoro permanente gli incrementi annuali sono stati positivi in tutti gli anni tra il 2004 e il 2008, con un intervallo di oscillazione del valore compreso tra il +1,5% e il +2,1%, nel caso delle altre forme di lavoro l'andamento è stato più discontinuo: per il lavoro alle dipendenze temporaneo si è registrato un valore minimo del +2,1% e un valore massimo del +9,7%, mentre per quel che riguarda le collaborazioni si registra un'oscillazione compresa tra il -8% e il +8,6%, a dimostrazione della più elevata elasticità al ciclo economico della domanda di lavoro temporaneo cui s'è accennato. Un andamento analogo si è registrato per il lavoro indipendente, la cui oscillazione è stata tra il -3,8% e il +0,1%, a conferma che anche la domanda di servizi erogati dagli indipendenti possiede un'elevata reattività al ciclo economico e alle aspettative delle famiglie e degli imprenditori. Proprio il ruolo delle aspettative spiegherebbe la contrazione, tra il 2007 e il 2008, del ricorso alle collaborazioni (-5,1%) e del lavoro indipendente (-1,3%), mentre il lavoro a termine e quello a tempo indeterminato sono cresciuti rispettivamente del 2,4% e dell'1,5%, segnando una tendenza che si conferma anche nell'attuale fase di ciclo economico negativo. Tra il primo trimestre 2008 e il primo trimestre 2009 l'occupazione indipendente a tempo parziale si riduce del 10,9% e quella a tempo pieno del 3,5%, mentre si registra una crescita del lavoro dipendente a tempo indeterminato soprattutto a tempo parziale (+2,8%) e, in maniera più contenuta, a tempo pieno (+1,3%). Netta, invece, la riduzione del lavoro a termine, legata verosimilmente al mancato rinnovo di contratti attivati nel 2008 e giunti a scadenza alla fine dell'anno: i dipendenti a termine a tempo pieno si sono ridotti dell'8,3%, mentre quelli a tempo parziale del 2,7%. Tali andamenti sono in parte confermati anche dai dati rela-

tivi al secondo trimestre 2009 nel confronto con quelli dell'analogo periodo del 2008. Prosegue infatti la contrazione del lavoro indipendente, sia a tempo parziale (-11,1%) che a tempo pieno (-2,3%), cresce il lavoro dipendente a carattere permanente a tempo parziale (+2,1%), e si riduce l'occupazione *full time* a tempo determinato (-8,8%). Si assiste invece a una variazione pressoché nulla dell'occupazione *full time* a tempo indeterminato (+0,1%) e a un crollo del lavoro a termine a tempo parziale (-11,2%).

A complemento dell'analisi sin qui condotta su dati di fonte ISTAT, è possibile approfondire lo studio della distribuzione degli occupati per forma contrattuale utilizzando i dati ricavati dall'indagine PLUS condotta dall'ISFOL relativi al 2008, che offrono una maggiore disaggregazione delle tipologie contrattuali e permettono quindi di avere un quadro più dettagliato della situazione. Analizzando in primo luogo il lavoro alle dipendenze, e considerando congiuntamente il lavoro a tempo determinato e le forme contrattuali a causa mista (contratto formazione lavoro, apprendistato e contratto di inserimento), l'indagine stima al 7,7% il totale degli occupati dipendenti a termine, ai quali vanno aggiunti gli altri dipendenti a termine (contratto di somministrazione, lavoro ripartito, lavoro intermittente, *stage* e tirocini), stimati al 2,3% del totale. Il lavoro alle dipendenze permanente è invece stimato pari al 64%. Per quanto riguarda le collaborazioni, nelle loro varie forme (co.co.co., lavoro a progetto e collaborazioni occasionali) esse ammontano al 5,7% del totale dell'occupazione. Il restante 20,3% degli occupati, secondo le stime ISFOL PLUS, infine, ha una forma di lavoro autonomo in senso stretto.

Facendo riferimento ai soli contratti a termine e alle collaborazioni, è possibile inoltre identificare le motivazioni sottese al ricorso a tali forme contrattuali. I dati relativi al 2008 sembrano confermare quanto sin qui affermato: le tipologie contrattuali a termine e di collaborazione vengono infatti prevalentemente impiegate dalle imprese per far fronte alle esigenze di flessibilità della produzione. Raggruppando infatti le motivazioni ascrivibili alle "vere istanze di flessibilità", ben il 58,7% delle collaborazioni viene attivato per tali istanze, mentre nel caso dei contratti a termine "altri" tale quota è del 54,2% e in quello dei contratti di subordinazione a tempo determinato è del 31,3%.

Tabella 23. Tipologie contrattuali - anno 2008 (v.a. e val.%)

Tipologie contrattuali	2008	
	v.a.	%
Lavoro a tempo indeterminato	14.693.754	64
Lavoro a tempo determinato	1.241.182	5,4
Apprendistato	372.777	1,6
Contratto d'inserimento	132.425	0,6
Lavoro interinale - lav. a somministrazione	188.586	0,8
Lavoro intermittente o a chiamata	208.258	0,9
Collaborazioni coordinate e continuative	582.110	2,5
Ritenuta d'acconto - Collaborazione occasionale	129.614	0,6
Lavoro a progetto	594.035	2,6
Titolare d'attività - Imprenditore	2.144.229	9,3
Attività in proprio (Partita IVA)	1.529.584	6,7
Socio di cooperativa o di società	199.994	0,9
Coadiuvante familiare	127.473	0,6
Stage, pratica prof., tirocinio	139.390	0,6
Altre tipologie contrattuali	68.429	0,3
Tipologia contrattuale non specificata	618.062	2,7
Totale	22.969.902	100,0

Fonte: Indagine ISFOL (PLUS)

Tabella 24. Motivazioni dei contratti a termine e collaborazioni - anno 2008 (val. %)

	Dipendenti a termine	Altri dipendenti a termine	Collaboratori	Atipici (OSA)
Periodo di prova per una assunzione a t. indeter. (a)	30,03	10,16	10,8	26,73
Sostituzione di personale temporaneam. assente (b)	11,31	3,31	4,03	9,98
Lavoro stagionale o picchi di produttività (c)	10,31	43,88	12,31	15,89
Il contratto è legato a un progetto - commessa (d)	9,7	7,06	42,34	9,27
Specializzazione professionale (e)	8,25	20,62	3,28	10,31
Nessun motivo particolare (f)	23,5	12,6	20,15	21,68
Non so (g)	6,89	2,38	7,08	6,14
Totale occupati a termine e collaboratori	100,0	100,0	100,0	100,0
Vere istanze di flessibilità (b+c+d)	31,33	54,25	58,68	35,13

Fonte: Indagine ISFOL (PLUS)

L'analisi delle forme contrattuali, condotta in relazione ad alcune caratteristiche territoriali e individuali degli occupati, mette in evidenza l'esistenza di collettivi specifici che presentano incidenze delle varie forme di lavoro che si discostano significativamente dai valori medi e che si rivelano particolarmente interessati dagli effetti della fase recessiva sull'occupazione.

Osservando la distribuzione delle tipologie contrattuali per classe di età, l'analisi condotta su dati di fonte ISTAT evidenzia un peggioramento, tra il 2007 e il 2008, della situazione della popolazione più giovane. Relegata nelle forme di lavoro temporaneo (nel 2008 gli occupati di età fino ai 24 anni e quelli con un'età compresa fra i 25 e i 34 anni sono dipendenti a tempo determinato rispettivamente nel 37,6% e 14,2% dei casi, mentre lavorano a collaborazione nel 3,6% e 3,1% dei casi, contro quote molto minori del totale degli occupati), essa vede assottigliare, tra il 2007 e il 2008, la propria presenza tra gli occupati e, in particolare, nel lavoro indipendente, in quello a collaborazione e in quello standard. I 15-24enni che lavorano come indipendenti si riducono infatti dell'11,2%, i collaboratori del 13,1% e i dipendenti permanenti dello 0,8%. Considerando la fascia di età contigua, compresa tra 25 e 34 anni, i lavoratori indipendenti si riducono del 6,1%, i collaboratori del 13,4% e i dipendenti permanenti dell'1,6%. Nelle stesse fasce di età si assiste ad un aumento superiore alla media dei dipendenti a termine tra il 2007 e il 2008 (+3,4% per i 15-24enni e +5% per i 25-34enni).

Per quanto riguarda gli occupati nelle classi d'età centrali (35-44 e 45-54 anni), si osserva invece un miglioramento della loro situazione tra il 2007 e il 2008, alla luce dell'incremento dei relativi livelli occupazionali complessivi, che indica un consolidamento della loro presenza nell'occupazione: nei due gruppi considerati, si osserva infatti una crescita del lavoro dipendente su base permanente (+1,1% e +4% rispettivamente), e una contemporanea riduzione del lavoro dipendente a termine per entrambi i gruppi (-1,2% e -0,1%), e del lavoro a collaborazione, per i soli 45-54enni, pari a -6,4%, mentre tra i 35-44enni, al contrario, si segnala una crescita del lavoro a collaborazione, che tra il 2007 e il 2008 aumenta del 3,4%.

I lavoratori più anziani, infine, risultano il collettivo che ha fatto registrare incrementi in tutte le forme contrattuali.

Un'altra caratteristica fondamentale in relazione alla quale è possibile individuare delle peculiarità nella distribuzione delle forme di lavoro è il livello di istruzione. I titoli universitari sembrerebbero garantire l'accesso soprattutto a occupazioni precarie: nel 2008 tra tutti gli occupati in possesso almeno della laurea, ben l'11% ha un contratto alle dipendenze a termine e il 4,2% lavora a collaborazione. Tra il 2007 e il 2008, inoltre, si registra una variazione positiva dell'11,8% per i dipendenti a termine con titoli universitari, mentre decresce il lavoro a collaborazione, sebbene in misura più contenuta che nel resto della popolazione. Anche il lavoro indipendente, che caratterizza soprattutto persone con bassi livelli di istruzione, riguarda comunque ben il 24,2% delle persone con un titolo universitario. La stabilità lavorativa sembra invece prerogativa soprattutto degli occupati con qualifica di 2-3 anni e dei diplomati, che lavorano alle dipendenze su basi stabili rispettivamente nel 70,2% e nel 67,8% dei casi, con una variazione rispetto all'anno precedente del +2,6% e del +1,3%, e che rappresentano quelle figure professionali con competenze specifiche maggiormente richieste dalle imprese per rispondere all'attuale congiuntura.

L'analisi delle forme di lavoro per genere, mostra infine come il lavoro indipendente continui a caratterizzare la componente maschile dell'occupazione: nel 2008, tra tutti gli uomini occupati ben il 28,1% è indipendente, contro il 16,5% delle donne. La popolazione femminile presenta invece un'incidenza più elevata sia nel lavoro alle dipendenze (80,7% contro il 70,5% degli uomini) che nelle collaborazioni (2,8% contro l'1,4% degli uomini). Tuttavia, nel 2008, rispetto all'anno precedente, si assiste tra gli uomini a un deciso incremento della quota dei dipendenti a termine (+4,1%) e a una riduzione della quota degli indipendenti (-1,4%).

Tabella 25. Occupati per tipo di contratto, ripartizione territoriale, sesso, età e titolo di studio - anno 2008 (composizione % e variazione % rispetto all'anno precedente)

Caratteristiche	Composizione %										Variazione rispetto all'anno precedente				
	Dipendenti					Indipendenti					Dipendenti				
	A termine	Permanenti	Totale dipendenti	% sui dipendenti occupati	% sui dipendenti occupati	Indipendenti	Collaboratori	Totale occupati	A termine	Permanenti	Totale dipendenti	Indipendenti	Collaboratori	Totale occupati	
	% sugli occupati	% sui dipendenti occupati	% sui dipendenti occupati	% sui dipendenti occupati	% sui dipendenti occupati	% sugli occupati	% sui dipendenti occupati	% sugli occupati	% sui dipendenti occupati	% sui dipendenti occupati	% sui dipendenti occupati	% sui dipendenti occupati	% sui dipendenti occupati	% sui dipendenti occupati	
<i>Ripartizione territoriale</i>															
Nord-Ovest	7,8	10,4	67,4	89,6	75,2	100,0	22,7	2,0	100,0	7,6	0,9	1,6	-0,1	-7,1	1,0
Nord-Est	9,3	12,4	66,0	87,6	75,3	100,0	23,0	1,7	100,0	4,4	2,8	3,0	-2,2	-9,2	1,5
Centro	9,6	13,0	64,5	87,0	74,1	100,0	23,1	2,7	100,0	1,8	2,9	2,7	-2,0	-0,5	1,5
Sud e Isole	12,9	17,5	60,6	82,5	73,5	100,0	24,9	1,6	100,0	-1,4	0,1	-0,2	-1,2	-4,4	-0,5
<i>Genere</i>															
Maschio	8,1	11,6	62,3	88,4	70,5	100,0	28,1	1,4	100,0	4,1	0,3	0,8	-1,4	-6,2	0,0
Femmina	12,6	15,6	68,1	84,4	80,7	100,0	16,5	2,8	100,0	0,8	3,2	2,8	-1,1	-4,3	1,9



segue Tabella 25. Occupati per tipo di contratto, ripartizione territoriale, sesso, età e titolo di studio - anno 2008 (composizione % e variazione % rispetto all'anno precedente)

Caratteristiche	Composizione %										Variazione rispetto all'anno precedente				
	Dipendenti					Indipendenti					Dipendenti				
	A termine	Permanenti	Totale dipendenti	Indipendenti	Collabo- ratori	Totale occupati	A termine	Perma- nenti	Totale di- pendenti	Indipen- denti	Collabo- ratori	Totale occupati			
	<i>Classe di età</i>														
15-24	37,6	43,3	49,3	56,7	86,8	100,0	9,6	3,6	100,0	3,4	-0,8	1,0	-11,2	-13,1	-0,9
25-34	14,2	18,0	64,6	82,0	78,7	100,0	18,2	3,1	100,0	5,0	-1,6	-0,5	-6,1	-13,4	-2,0
35-44	7,4	10,0	67,1	90,0	74,5	100,0	24,0	1,5	100,0	-1,2	1,1	0,9	-0,6	3,4	0,5
45-54	5,1	6,8	70,0	93,2	75,1	100,0	24,0	0,8	100,0	-0,1	4,0	3,7	1,3	-6,4	3,0
55 e oltre	3,8	6,5	54,9	93,5	58,8	100,0	38,6	2,6	100,0	5,5	4,8	4,9	0,6	14,1	3,4
	<i>Titolo di studio</i>														
Licenza elem./ Nessun titolo	9,8	15,4	53,8	84,6	63,6	100,0	35,4	1,1	100,0	-10,5	-7,9	-8,3	-9,0	-9,2	-8,5
Licenza media	9,6	13,1	63,8	86,9	73,4	100,0	25,6	1,0	100,0	0,6	0,2	0,2	-3,4	-4,0	-0,8
Diploma 2-3 anni	9,2	11,6	70,2	88,4	79,4	100,0	19,5	1,1	100,0	9,3	2,6	3,3	1,8	-2,9	3,0
Secondaria superiore	9,9	12,7	67,8	87,3	77,7	100,0	20,1	2,2	100,0	1,0	1,3	1,3	-0,8	-8,5	0,6
Laurea/dipl.univ	11,0	15,3	60,7	84,7	71,7	100,0	24,2	4,2	100,0	11,8	8,1	8,6	6,5	-1,2	7,7
Totale	9,9	13,3	64,6	86,7	74,5	100,0	23,5	2,0	100,0	2,4	1,5	1,6	-1,3	-5,1	0,8

Fonte: Elaborazione (SFOL su dati ISTAT (RCFL))

In riferimento agli andamenti dell'impiego del *part-time* per i lavoratori alle dipendenze, l'analisi sui dati di fonte ISTAT evidenzia, nel medio periodo, una sensibile crescita del lavoro a tempo parziale. Tra il 2004 e il 2008 il lavoro *part-time* è aumentato del 28,3%, mentre la crescita dell'occupazione a tempo si è assestata al 5,4%. Tra il 2007 e il 2008, in particolare, gli occupati a tempo parziale sono aumentati del 6,4%, contro un incremento di quelli a tempo pieno di appena lo 0,8%. Anche l'analisi della distribuzione del lavoro *part-time* in base alla posizione professionale sembra confermare tale tendenza, con un incremento nell'ultimo biennio degli occupati *part-time* a tempo parziale del 7,4% e a tempo indefinito del 6,1%. Gli andamenti registrati nel primo e nel secondo trimestre 2009, nel confronto con gli analoghi periodi del 2008, confermano ulteriormente tale andamento, sebbene solo per la componente a tempo indeterminato: il lavoro permanente *part-time* cresce infatti del 2,8% nel primo trimestre e del 2,1% nel secondo (quello *full-time* dell'1,3% e dello 0,1%, rispettivamente), mentre il lavoro a termine a tempo parziale si riduce del 2,7% nel primo trimestre, dimostrando quindi una maggior tenuta rispetto al lavoro a tempo pieno, che invece si riduce dell'8,3%, e dell'11,2% nel secondo trimestre. Come già anticipato, ciò può essere letto come conseguenza del ricorso alla modulazione dell'orario di lavoro da parte delle imprese, quale strumento utile a flessibilizzare il tempo di lavoro e l'organizzazione dell'orario a seconda delle esigenze produttive e a contenere i costi di produzione. La quota del *part-time* sul totale del lavoro dipendente, tuttavia, continua a essere piuttosto contenuta, sebbene sia cresciuta, passando dal 12,5% del 2004 al 14,8% del 2008. Se il lavoro a tempo parziale interessa in maniera strutturale le donne molto più degli uomini, (nel 2008 le lavoratrici *part-time* sono il 28,1% delle dipendenti, mentre gli uomini il 4,6%), nel periodo 2004-2008 si è assistito a una crescita del *part-time* tra gli uomini più elevata di quella registrata tra le donne (+31,2% contro +27,7%). Ciò è probabilmente dovuto da un lato all'affermarsi, anche tra gli uomini, dell'esigenza di conciliare il lavoro con gli altri aspetti della vita, sintomo dell'indebolimento del modello tradizionale di divisione dei ruoli tra uomini e donne nell'ambito della famiglia, e, dall'altro, ad una tendenza della domanda di lavoro. Nell'ultimo biennio, infatti, la crescita del *part-time* tra gli uomini è imputabile maggiormente alla più elevata presenza maschile nei settori di attività economica più colpiti dalla congiuntura negativa e, dunque, interessati alle scelte imprenditoriali di flessibilità: il lavoro a tempo parziale tra il 2007 e il 2008 è cresciuto tra gli uomini del 6,6% (contro il 6,4% delle donne) e la sola componente a tempo determinato, in particolare, del 9% (contro il 6,9% delle donne).

Tabella 26. Occupati dipendenti per posizione professionale, tipologia oraria, genere - anni 2004-2008 (composizione %, variazione % rispetto all'anno precedente)

Anni	Tempo pieno			Tempo parziale			Totale dipendenti
	A termine	Permanenti	Totale	A termine	Permanenti	Totale	
Composizione %							
<i>Maschi</i>							
2004	8,6	87,6	96,3	1,2	2,5	3,7	100,0
2005	9,2	86,9	96,1	1,3	2,6	3,9	100,0
2006	9,8	86,1	96,0	1,4	2,7	4,0	100,0
2007	9,8	85,8	95,6	1,4	3,0	4,4	100,0
2008	10,1	85,3	95,4	1,5	3,1	4,6	100,0
<i>Femmine</i>							
2004	10,1	65,6	75,7	4,4	19,9	24,3	100,0
2005	10,3	64,3	74,5	4,4	21,1	25,5	100,0
2006	11,0	62,6	73,6	4,7	21,6	26,4	100,0
2007	10,9	61,9	72,8	5,0	22,2	27,2	100,0
2008	10,4	61,5	71,9	5,2	22,9	28,1	100,0
<i>Totale</i>							
2004	9,2	78,3	87,5	2,6	9,9	12,5	100,0
2005	9,7	77,3	87,0	2,6	10,4	13,0	100,0
2006	10,3	76,1	86,5	2,8	10,7	13,5	100,0
2007	10,3	75,6	85,9	2,9	11,2	14,1	100,0
2008	10,2	75,0	85,2	3,1	11,7	14,8	100,0
Variazione %							
<i>Maschi</i>							
2005	9,5	1,8	2,5	4,3	6,2	5,6	2,6
2006	8,5	1,1	1,8	11,5	4,1	6,6	2,0
2007	1,2	0,8	0,9	0,1	14,2	9,4	1,2
2008	3,4	0,2	0,5	9,0	5,5	6,6	0,8
<i>Femmine</i>							
2005	4,5	0,4	1,0	1,9	8,8	7,5	2,6
2006	10,4	0,1	1,5	10,5	5,5	6,3	2,7
2007	0,9	0,7	0,8	8,1	4,3	5,0	1,9
2008	-1,9	2,0	1,5	6,9	6,2	6,4	2,8
<i>Totale</i>							
2005	7,2	1,3	1,9	2,5	8,4	7,2	2,6
2006	9,4	0,7	1,7	10,8	5,3	6,4	2,3
2007	1,1	0,8	0,8	5,8	5,7	5,8	1,5
2008	1,0	0,8	0,8	7,4	6,1	6,4	1,6

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (RCFL)

A completamento dell'analisi riportata è possibile, ricorrendo ad analisi di transizione⁷³, verificare i cambiamenti di condizione e di posizione professionale degli occupati nel 2007 a distanza di un anno.

Un primo risultato ricavato dall'analisi congiunta delle transizioni 2006-2007 e 2007-2008, che appare opportuno segnalare, poiché strettamente legato all'attuale congiuntura economica, è l'aumento delle uscite dall'occupazione, che ha interessato il 7,5% degli occupati del 2007 e il 7,1% di quelli del 2006. Gli usciti dall'occupazione tra il 2007 e il 2008 sono entrati nel 2% dei casi nell'area della ricerca di lavoro, con un incremento di circa mezzo punto percentuale rispetto al 2006-2007. Rimane costante al 5,5% del totale, invece, la quota di quanti escono dall'occupazione per entrare in uno stato di inattività.

La transizione verso la disoccupazione interessa in particolar modo coloro che nell'anno precedente lavoravano su base temporanea, facendo registrare inoltre un peggioramento della loro situazione nell'ultimo biennio. Il 6,5% dei dipendenti a termine del 2007 sono divenuti disoccupati nell'anno successivo, mentre tale quota era del 5,4% nel passaggio dal 2006 al 2007. Anche gli occupati a collaborazione, interessati come i dipendenti a termine dal fenomeno dell'instabilità lavorativa, sono entrati nell'area della ricerca di lavoro nel 5,5% dei casi, con un aumento rispetto al 2006-2007 dell'1,9%. Entrambi i gruppi, inoltre, mostrano i valori più elevati nelle transizioni dall'occupazione verso l'inattività, in leggero aumento, peraltro, nel corso dei tre anni considerati: divengono infatti inattivi l'11,7% dei dipendenti a termine e il 12,1% dei collaboratori del 2007.

In riferimento, poi, ai soli collaboratori, i dati sembrano confermare la loro maggior debolezza e vulnerabilità all'attuale fase del ciclo economico: essi, infatti, oltre a presentare bassi tassi di permanenza nello stato (51,3% tra il 2007 e il 2008), presentano anche bassi valori nelle transizioni verso situazioni lavorative connotate da maggior stabilità, che si sono peraltro ulteriormente ridotte rispetto al periodo immediatamente precedente. I collaboratori che entrano nell'area del lavoro permanente erano il 13,7% tra il 2007 e il 2008, con un decremento di mezzo punto percentuale rispetto al 2006-2007. Quelli che invece sono passati a un contratto alle dipendenze temporaneo erano il 10,6% nel 2007-2008, lo 0,6% in meno rispetto al 2006-2007.

Diversa, invece, la situazione dei dipendenti a termine, che hanno avuto maggiori opportunità di accedere al lavoro stabile beneficiando degli strumenti legislativi per la stabilizzazione del lavoro temporaneo varati nel 2007, come si osserva confrontando il dato relativo al 2006-2007 con quello del periodo successivo. Tra il 2007 e il 2008, infatti, il 27,7% dei dipendenti a termine è transitato verso l'occupazione stabile, con un incremento, rispetto al 2006-2007 pari al 3,1%. Pur rappresentando il collettivo con i valori di transizione verso il lavoro stabile più alti, tuttavia, i lavoratori dipendenti temporanei sono stati anche quelli maggiormente interessati dall'espulsione dall'occupazione, presentando per il 2007-2008 il valore di uscita più elevato di tutti gli altri gruppi di occupati (18,2%).

Meno marcate infine le transizioni degli occupati dipendenti permanenti e degli indipendenti, che presentano i tassi di permanenza, tra il 2007 e il 2008, più elevati di tutti i gruppi considerati (90,7% e 87% rispettivamente). La permanenza nella condizione, in ogni caso, si è leggermente ridotta, rispetto al 2006-2007, per entrambi i gruppi. I valori di transizione più significativi per i due collettivi di occupati, tra il 2007 e il 2008, sono quelli verso l'inattività, (4% dei

⁷³ Le stime relative alle transizioni sono ricavate dal *panel* messo a punto dall'ISFOL sulla base dei dati della *Rilevazione continua sulle forze di lavoro* messi a disposizione dall'ISTAT. Vedi al riguardo, M. Centra, E. Rustichelli, A.R. Di-senza, *Strumenti per le analisi di flusso nel mercato del lavoro*, cit.

dipendenti permanenti e 6,6% degli indipendenti), mentre quelli verso altre posizioni professionali sono molto più contenuti: solo nel caso degli indipendenti si registra una quota del 3,5% di occupati che nel 2008 ha iniziato a lavorare su basi stabili.

Tabella 27. Transizioni dall'occupazione per condizione e posizione professionale - anni 2006-2007 e 2007-2008 (composizione %)

Anno 2007		Anno 2008						
		Dipendenti		Indipendenti	Collaboratori	Disoccupati	Inattivi	Totale
		Permanenti	A termine					
Dipendenti	Permanenti	90,7	2,3	1,3	0,2	1,5	4,0	100,0
	A termine	27,7	50,6	1,9	1,6	6,5	11,7	100,0
Indipendenti		3,5	1,3	87,0	0,4	1,3	6,6	100,0
Collaboratori		13,7	10,6	6,8	51,3	5,5	12,1	100,0
Totale		62,0	6,9	22,3	1,2	2,0	5,5	100,0

Anno 2006		Anno 2007						
		Dipendenti		Indipendenti	Collaboratori	Disoccupati	Inattivi	Totale
		Permanente	A termine					
Dipendenti	Permanente	91,3	2,2	1,4	0,2	1,1	3,8	100,0
	A termine	24,6	54,9	1,9	1,7	5,4	11,5	100,0
Indipendenti		3,0	1,0	87,7	0,3	1,1	6,9	100,0
Collaboratori		14,2	11,2	5,8	53,2	3,6	12,0	100,0
Totale		61,7	7,2	22,8	1,3	1,6	5,5	100,0

Fonte: Panel ISFOL su ISTAT (RCFL)

Si registra, in conclusione, un impatto della crisi occupazionale sensibilmente variegato rispetto alla forma contrattuale. La fase di congiuntura agisce su un assetto occupazionale eterogeneo, caratterizzato dal dualismo tra lavoratori in età centrale, molto tutelati, e giovani nella fase di ingresso al lavoro, caratterizzati da una bassa stabilità lavorativa e minori tutele. Altre forme di segmentazione, che rendono sperequativo l'impatto della crisi economica, riguardano la componente femminile dell'occupazione e i lavoratori meno scolarizzati, che rischiano di subire in misura maggiore gli effetti del calo occupazionale.

2.2 I sistemi di intermediazione

Nell'attuale congiuntura economica il processo di intermediazione al lavoro assume un ruolo cruciale: i servizi competenti, ossia il sistema pubblico dei Servizi all'impiego e i soggetti privati accreditati, sono chiamati ad intensificare il ruolo di facilitatori dell'incontro tra domanda di lavoro e risorse umane a rischio di perdita del posto di lavoro, soggetti già espulsi dal mercato e soggetti percettori di diverse forme di ammortizzatore sociale. Dalla legge 2/2009 e successivi provvedimenti, inoltre, gli stessi sistemi del lavoro sono riconosciuti come soggetto erogatore di servizi di politica attiva anche a favore dei soggetti percettori di ammortizzatori sociali, in attuazione del processo di integrazione tra politiche passive ed attive siglato dall'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009.

Di seguito, si riportano le principali caratteristiche, funzioni e opportunità che tale sistema offre nell'attuale scenario di gestione della crisi, prima nell'ottica del sistema pubblico dei servizi (che fa capo ai tre livelli Regioni, Province e Centri per l'impiego) e quindi nella prospettiva delle agenzie private per il lavoro (con una particolare attenzione rivolta al lavoro in somministrazione, con le diverse *mission* e gli ambiti di intervento).

2.2.1 I sistemi regionali e locali per l'impiego: gli avanzamenti istituzionali, la funzionalità delle strutture e i servizi agli utenti

Le dinamiche della crisi in corso, in funzione della definizione delle politiche attive da erogare ai soggetti coinvolti, attivano a pieno titolo il sistema dei Servizi competenti, i quali, secondo la legge 2/2009 assumono un ruolo ben definito nel determinare il passaggio dal sistema di *welfare* ad un sistema di *workfare*.

In particolare, ai sensi della legislazione vigente in materia di ammortizzatori sociali, il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito è subordinato alla sottoscrizione di una dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o ad un percorso di riqualificazione professionale da parte del disoccupato utilizzando l'apposito modello predisposto dall'INPS. Ciò implica una richiesta ai Servizi competenti di far fronte alle necessità stringenti di una nuova utenza sempre più composita, in qualità di soggetti erogatori di politiche attive.

I dati del periodico *Monitoraggio nazionale sul sistema dei servizi pubblici per il lavoro* possono evidenziare le caratteristiche del sistema stesso, mostrando l'esistenza di precondizioni che consentono di affrontare tale nuovo ruolo, sia dal punto di vista strutturale che funzionale.

Il confronto tra le risorse umane di una struttura di servizio pubblico e l'utenza che tale struttura accoglie quotidianamente è un aspetto essenziale da analizzare, al fine di valutare la capacità dei servizi per l'intermediazione di far fronte al ruolo definito dalla normativa anticrisi.

Il *Monitoraggio nazionale* (SPI) ha rilevato la numerosità del personale dei Centri per l'impiego (CPI) nel 2008, registrando quasi 10.000 unità; circa il 21,4% di questi è rappresentato da collaboratori o consulenti⁷⁴. La quota di personale non dipendente è relativamente superiore nell'area del Centro Italia, dove il dato è pari al 25,9%, contro una quota di personale esterno pari a circa il 14,2% degli addetti al Nord-Est.

⁷⁴ Tale stima tiene conto solamente dei CPI che hanno fornito risposte complete sull'intera sezione del questionario di rilevazione per la risorse umane.

Tabella 28. Presenza sul territorio e personale dei Centri per l'impiego

Area geografica	Centri pubblici per l'impiego		Addetti		Di cui collaboratori o consulenti	
	N° rispondenti all'indagine	%	N°	% CPI rispondenti	N°	% CPI rispondenti
Nord-Ovest	111	20,7	1.600	99,1	343	94,6
Nord-Est	115	21,4	1.351	95,7	185	89,6
Centro	91	16,9	1.923	97,8	476	93,4
Sud	220	41,0	5.115	100,0	1.010	93,2
Italia	537	100,0	9.989	98,5	2.014	92,7

Fonte: ISFOL (Monitoraggio SPI), 2008

L'indagine campionaria ISFOL PLUS permette di analizzare le caratteristiche dell'utenza dei CPI, indagando gli aspetti legati alla frequenza delle visite presso le strutture, l'iscrizione formale al CPI e la soddisfazione verso i servizi offerti.

La tabella 29 mostra le informazioni, dichiarate dalla popolazione in cerca di lavoro, utili ad identificare coloro che si rivolgono ai CPI per usufruire di politiche attive del lavoro e, parallelamente, per accedere ai sussidi di disoccupazione.

A fronte di una popolazione italiana in cerca di lavoro, di età compresa tra i 15 e i 64 anni, pari a più di tre milioni di individui nel 2008, il 56,3% di essi ha visitato un CPI almeno una volta. Tale quota è superiore nel Nord-Ovest della penisola (64,9%) e inferiore al Sud e nelle Isole (52,9%). Tra coloro che si sono rivolti al CPI (anche solo per chiedere informazioni), la quota del 73,5% ha visitato il CPI durante gli ultimi due anni dal momento della rilevazione; il picco maggiore nel Nord-Est dove si è registrato un dato pari al 79,3%.

Tabella 29. Gli utenti dei Centri per l'impiego (v.a. in migliaia e val.% in migliaia e %)

Area geografica	Persone in cerca di lavoro che hanno visitato un Centro pubblico per l'impiego almeno una volta		(di cui) persone che lo hanno visitato negli ultimi due anni		(di cui) persone che lo hanno visitato nell'ultimo anno	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Nord Ovest	291	64,9	213	73,3	188	64,6
Nord Est	168	61,5	134	79,8	115	68,4
Centro	280	58,5	215	77,0	186	66,5
Sud e Isole	997	52,9	714	71,6	635	63,7
Italia	1.736	56,3	1.276	73,5	1.124	64,7

Fonte: ISFOL (PLUS), 2008

Il dato più interessante da confrontare con il personale in servizio nel 2008 presso i CPI, riguarda gli utenti che hanno visitato almeno una volta un CPI proprio in questo periodo, indipendentemente dall'atto formale di iscrizione. Quasi il 65% di tali utenti si è rivolto al CPI nell'ultimo anno (Tab. 29): circa 10.000 addetti sul campo, incaricati di fornire i servizi offerti dai CPI, hanno avuto un contatto con più di un milione e centomila utenti in cerca di lavoro durante l'anno 2008. In media, per ogni addetto ai CPI, circa 56.000 utenti in cerca di lavoro hanno visitato la struttura.

Non tutti coloro che visitano un CPI però si iscrivono formalmente; e d'altro canto, non tutti gli iscritti al CPI hanno sottoscritto la *Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro* (DID), atto col quale viene certificato lo stato di disoccupazione, obbligatorio per avere accesso ai servizi di politica attiva ai sensi del D.Lgs. 181/2000.

Tra le persone in cerca di occupazione dell'anno 2008, l'87% di coloro che hanno visitato un CPI durante gli ultimi due anni sono iscritti alle liste di collocamento obbligatorio, ovvero 1.118.000 individui. Quota relativamente inferiore rispetto al resto del Paese - l'86% - si registra al meridione. Rispetto alla totalità degli iscritti, il 95,5% ha anche rilasciato la DID, e tale quota si distribuisce piuttosto equamente nelle quattro macroaree geografiche prese in considerazione.

Tabella 30. Utenti iscritti e utenti disponibili al lavoro (v.a. in migliaia e val. %)

Area geografica	Persone in cerca di lavoro iscritte al Centro pubblico per l'impiego, tra coloro (di cui) iscritti che hanno rilasciato la DID che lo hanno visitato negli ultimi due anni			
	v.a.	%	v.a.	%
Nord-Ovest	190	89,0	185	97,2
Nord-Est	119	89,1	113	94,7
Centro	195	90,6	184	94,3
Sud e Isole	614	86,0	587	95,6
Italia	1.118	87,6	1.068	95,5

Fonte: ISFOL (PLUS), 2008

Le informazioni descritte fotografano la platea degli utenti dei CPI, ma non tengono chiaramente conto delle tipologie di servizi richiesti, che possono variare dalle semplici informazioni alla richiesta di concrete opportunità di lavoro. Da ciò infatti dipende il carico e l'entità del lavoro a cui è sottoposto il personale dei CPI.

La tabella 31 riporta l'esito dell'esplorazione dei servizi offerti dai CPI alla platea di utenti che hanno visitato le strutture pubbliche per l'impiego negli ultimi due anni. Sono state individuate due sfere di servizi: la più generica è composta dalla predisposizione di un percorso di inserimento e dalla ricezione di informazioni sulle modalità di ricerca di lavoro; la seconda sfera di servizi è più specifica e comprende la realizzazione di attività formative e di avvio al lavoro.

Il rilascio di informazioni utili sulla ricerca di lavoro e la programmazione di un percorso di inserimento lavorativo appaiono le attività maggiormente svolte dal personale dei CPI. Il 28,9% delle persone in cerca di lavoro che hanno visitato un CPI nell'ultimo biennio ha ricevuto informazioni utili alla ricerca di lavoro (quota massima pari al 37,9% nel Nord-Ovest). Per il 18,3% delle persone in cerca di lavoro è stato pianificato un percorso di inserimento lavorativo costituito da azioni informative, di orientamento e programmazione della formazione (è ancora al Nord-Ovest che la percezione è maggiore ed è pari al 23,1%).

La percezione verso i precedenti servizi è più alta rispetto ai servizi più specifici, poiché tra queste attività rientrano anche la prima accoglienza generica e le indicazioni ricevute sul funzionamento del sistema di collocamento pubblico.

Tabella 31. Persone in cerca di lavoro (che hanno visitato il Centro pubblico per l'impiego negli ultimi due anni) alle quali sono stati offerti i seguenti servizi (v.a. in migliaia e % per tipologia di servizio e area geografica)

Area geografica	Informazioni utili alla ricerca di lavoro		Pianificazione di un percorso di inserimento lavorativo		Svolgimento di un corso di formazione professionale		Svolgimento di tirocini o stage		Opportunità lavorative concrete	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Nord-Ovest	81	37,9	49	23,1	20	9,5	20	9,6	41	19,1
Nord-Est	42	31,0	22	16,8	14	10,3	19	14,2	25	18,8
Centro	77	35,9	43	19,9	35	16,2	34	15,7	36	16,7
Sud e Isole	170	23,8	119	16,6	86	12,1	81	11,4	61	8,5
Italia	369	28,9	233	18,3	155	12,1	155	12,1	163	12,7

Fonte: ISFOL (PLUS), 2008

Più indicativa è, d'altro canto, l'analisi dei servizi misurabili concretamente. Il 12,1% delle persone in cerca di lavoro che hanno visitato un CPI nell'ultimo biennio ha svolto un corso di formazione professionale per merito del CPI (quota massima pari al 16,2% nel centro Italia). La stessa quota di individui ha svolto un tirocinio o uno stage, e il 12,7% ha ottenuto una concreta opportunità di inserimento professionale. È interessante notare come tale quota, che di fatto misura il raggiungimento dell'obiettivo più elevato per i Servizi pubblici per l'impiego, si distribuisce in forma decrescente dal Nord (19,1% al Nord-Ovest) al Sud della penisola (8,5%), descrivendo un sistema pubblico di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro nel quale le regioni del Nord si trovano in una fase più avanzata.

Se da un lato la fornitura di servizi, sia generici che specifici, misura la capacità di intermediazione e l'adeguatezza dei Servizi pubblici per l'impiego al loro ruolo istituzionale, dall'altro, per completare il quadro sull'efficienza dei Servizi percepita dai suoi utenti, vale la pena analizzare la soddisfazione degli utenti verso l'operatività del personale dei CPI.

Alle persone in cerca di lavoro che hanno visitato un CPI nell'ultimo biennio, è stato chiesto quanto fosse preparato e disponibile il personale col quale si sono relazionate (Tab. 32).

Tabella 32. Giudizi sul personale dei CPI da parte degli utenti (v.a. in migliaia e %)

Area geografica	Persone in cerca di lavoro che giudicano "alta" o "medio-alta" la preparazione e la disponibilità del personale, tra coloro che hanno visitato il Centro pubblico per l'impiego negli ultimi due anni	
	v.a.	%
Nord-Ovest	125	58,4
Nord-Est	70	52,4
Centro	118	54,8
Sud e Isole	286	40,0
Italia	599	46,9

Fonte: ISFOL (PLUS), 2008

Rispetto ad una scala di risposte - livelli "basso", "medio-basso", "medio-alto", "alto" - quasi la metà degli intervistati ha definito alta o medio-alta la preparazione e la disponibilità delle risorse umane operanti nei CPI. Nelle regioni del Nord-Ovest si registra la soddisfazione più elevata (58,4%), mentre al Sud e nelle Isole la capacità delle strutture di relazionarsi con i clienti appare di livello inferiore (40%).

Da un punto di vista più strettamente funzionale, è importante considerare che l'accesso alle politiche attive del lavoro è condizionato alla presentazione, da parte del beneficiario, della DID e alla successiva negoziazione, con il servizio competente, delle modalità di ricerca lavoro, così come previsto dal percorso minimo definito dalla normativa (D.Lgs. 181/2000 e s.m.i.). La quasi totalità dei CPI (99,4%) richiede la compilazione della DID, di questi l'84% effettua tale procedura già in fase di prima accoglienza.

L'individuazione del bacino di "disoccupati attivi", è legata, tuttavia, soprattutto alla verifica periodica della validità, nel tempo, della DID sottoscritta dall'utente (che non ha validità temporaneamente definita, ma è condizionata al mantenimento dello stato di disoccupazione).

Tabella 33. Adozione di meccanismi di verifica periodica della dichiarazione di disponibilità (D.L. 181/2000) da parte dei CPI (val. %)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Italia
Nessuna verifica	53,2	35,8	38,6	76,3	56,6
Sì, ogni 3 mesi	6,4	13,8	17,0	7,4	10,2
Sì, ogni 6 mesi	24,8	26,6	21,6	7,4	17,5
Sì, ogni anno	15,6	23,9	22,7	8,8	15,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISFOL (Monitoraggio SPI 2008)

I dati illustrano un processo di verifica ancora limitato, ma presente⁷⁵, a cui si lega il processo di definizione del percorso individuale offerto al disoccupato. Infatti, laddove la verifica della DID viene effettuata rapidamente (entro 6 mesi), l'azione dei CPI in favore dell'utenza è più tempestiva.

Tabella 34. Periodicità di aggiornamento della DID e tempi di definizione del percorso individuale (val. %)

Periodicità di aggiornamento della DID	Tempo medio tra la sottoscrizione della DID e la definizione di un percorso individuale			
	Da 1 a 3 mesi	Da 4 a 6 mesi	Oltre 6 mesi	Totale
Nessuna verifica	64,2	6,5	29,3	100,0
Fino a 3 mesi	100,0	0,0	0,0	100,0
Da 3 mesi a 1 anno	83,8	11,8	4,4	100,0
Ogni anno o più	68,0	0,0	32,0	100,0
Totale	69,5	6,5	23,9	100,0

Fonte: ISFOL (Monitoraggio SPI 2008)

La necessità di doversi confrontare con un'ampia platea di utenti impone l'utilizzo del Patto di servizio, che determina la presa in carico dell'utente, da parte del CPI, secondo modalità e tempistiche concordate. Il ricorso al Patto di servizio risponde ad esigenze organizzative dei Servizi per l'impiego e implica un legame più vincolante tra utente e CPI per la costruzione di un percorso individuale. Ciò nonostante, solo il 52% dei CPI utilizzano tale strumento, in alcuni casi indistintamente a tutti coloro che sottoscrivono la DID (il 30,9% dei CPI in Italia), prevedendo, quindi, una coincidenza tra la dichiarazione di immediata disponibilità e la predisposizione di un percorso di riqualificazione o di inserimento lavorativo; altri (il 21%) intendono il Patto come momento di ulteriore verifica della reale attivazione del disoccupato e di una più stretta relazione tra CPI e il disoccupato.

⁷⁵ I valori non sono ricostruiti attraverso criteri oggettivi, in mancanza di dati amministrativi, ma sulla base di quanto dichiarato dai funzionari intervistati.

Tabella 35. CPI che utilizzano il Patto di servizio (val. %)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Italia
No	41,7	20,5	17,2	78,7	48,1
Si, a tutti coloro che sottoscrivono la DID	18,5	59,8	65,5	7,6	30,9
Si, solo a persone in "ricerca attiva di lavoro"	39,8	19,6	17,2	13,7	21,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISFOL (Monitoraggio SPI 2008)

Inoltre, per individuare l'effettiva platea degli immediatamente disponibili al lavoro è fondamentale considerare il processo di revoca dello stato di disoccupazione per motivi diversi dall'assunzione. L'84% dei Centri per l'impiego procede alla revoca dello *status*, principalmente per il rifiuto dell'offerta di lavoro "congrua", o la mancata presentazione del beneficiario all'aggiornamento della DID (rispettivamente per il 52% e il 58% dei CPI che effettuano la revoca). Minor incidenza sembra avere l'inottemperanza al Patto di servizio sottoscritto con il CPI (solo per il 38% dei CPI è causa di revoca dello *status*).

Tabella 36. CPI che procedono alla revoca dello stato di disoccupazione per motivi diversi dall'assunzione o da ragioni amministrative (val. %)

Perdita stato di disoccupazione	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Totale Italia
Inottemperanza al patto sottoscritto con il CPI o al piano di azione individuale	50,5	61,7	58,2	11,8	38,4
Rifiuto di un'offerta di lavoro "congrua"	39,6	46,1	69,2	55,5	52,5
Mancata presentazione alla convocazione per l'aggiornamento della DID	71,2	74,8	72,5	36,8	58,1
Altro	34,2	20,0	23,1	27,3	26,4
Totale CPI	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISFOL (Monitoraggio SPI 2008)

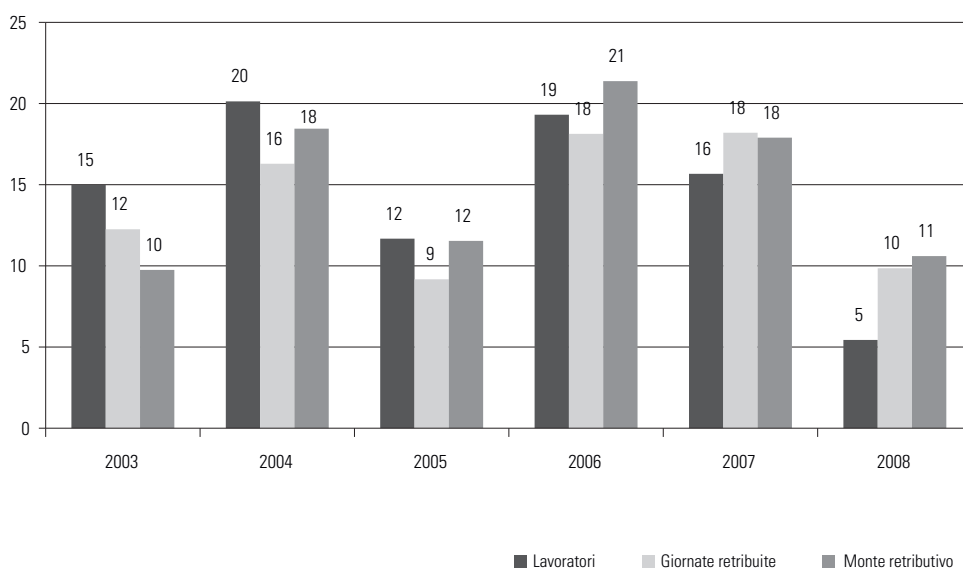
In un ottica di *workfare*, la revoca dello *status* di disoccupazione diventa determinante, infine, se corrisponde ad una effettiva perdita dei benefici assistenziali ad esso collegati, vale a dire, se tale revoca viene comunicata agli archivi INPS. Il 69% dei sistemi provinciali per il lavoro comunica tale dato, sebbene con diversi mezzi: infatti, le notevoli difficoltà legate allo sviluppo, ancora lontano, di un sistema informatico integrato che consenta ai diversi soggetti che la certificano di aggiornare la situazione del disoccupato, rendono estremamente fragili e scarsamente efficaci le azioni volte a intensificare il legame tra politiche passive e attive.

2.2.2 La somministrazione di lavoro: dalla crisi un nuovo ruolo per gli operatori

L'effetto della crisi economica ha determinato una forte contrazione della domanda di lavoro in somministrazione, come del resto verificatosi per altre tipologie di lavoro caratterizzate dalla temporaneità del vincolo contrattuale. Pare così confermata l'impressione che la crisi generalizzata della domanda di lavoro abbia avuto effetti più repentini sul lavoro periferico - e vale a dire su quello esterno al *core business* aziendale - con l'espulsione/mancato rinnovo dei rapporti di lavoro, appunto, esterni.

Stando ai dati pubblicati da EBITEMP (l'Ente bilaterale nazionale per il lavoro temporaneo)⁷⁶, il 2008 ha segnato una forte contrazione nel *trend* del volume dei lavoratori temporanei, il cui indice di crescita rispetto all'anno precedente è crollato di oltre 10 punti percentuale (Fig. 15).

Figura 15. Numero di lavoratori, giornate retribuite e monte retributivo del lavoro interinale. Tassi di variazione su medie annue - anni 2003-2008



Fonte: Osservatorio nazionale EBITEMP 2009

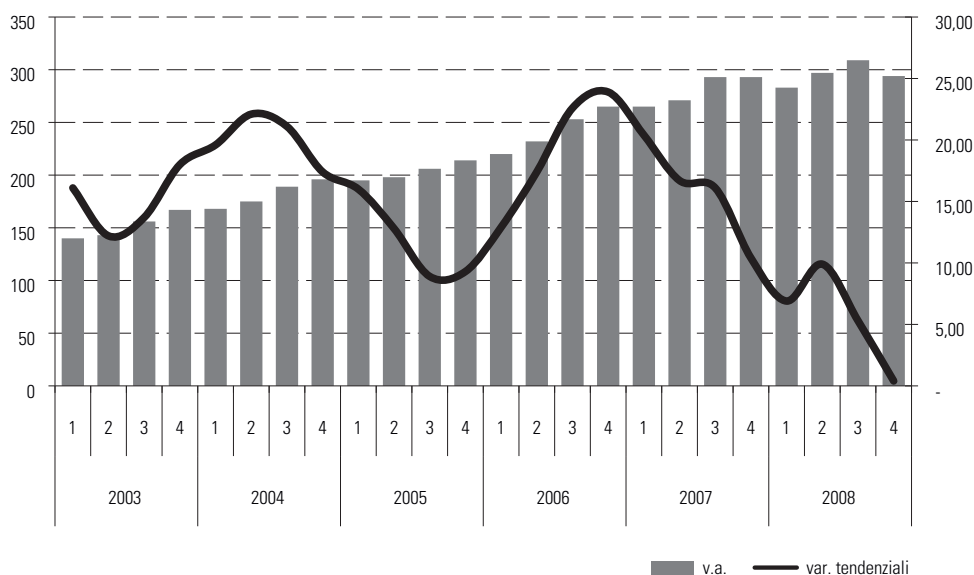
Tale contrazione ha interessato, conseguentemente, anche le giornate retribuite e il monte retributivo complessivo, anch'essi fortemente ridimensionati rispettivamente di circa 8 e 7 punti percentuali. Non si ha memoria, nella relativamente breve storia di tali operatori, di variazioni così poco significative del volume di persone intermedie, ivi compreso il 2005, altro anno di forte contrazione del prodotto interno lordo nazionale.

La riduzione nella crescita del mercato delle agenzie di somministrazione è ancor più evidente se si guarda alla serie storica dei dati trimestrali del numero dei lavoratori (Fig. 16). Alle forti fasi espansive del 2003, del 2004 e ancor più del 2006 (intervallate, come si diceva, dalla "crisi" del 2005), è seguito un periodo di netto rallentamento nell'espansione del volume di soggetti trat-

⁷⁶ EBITEMP, Osservatorio nazionale. Monte retributivo, occupati e giornate retribuite nel lavoro interinale1 nel mese di aprile 2009. Analisi congiunturale e tendenziale, nota mensile luglio 2009, (http://ebitemp.it/files/news_luglio_09.pdf).

tati, con una variazione tendenziale che ha conosciuto una brusca inversione di tendenza nei primi anni del 2007, per proseguire in maniera ancor più marcata nel 2008. A questo si aggiunga che i dati relativi ai primi mesi del 2009 hanno contribuito ad appesantire un quadro di per sé già molto preoccupante⁷⁷.

Figura 16. Numero di lavoratori interinali, media mensile (v.a. e variazione tendenziale) - anni 2003-2008



Fonte: Osservatorio nazionale EBITEMP

È, ovviamente, soprattutto la variazione tendenziale a preoccupare gli operatori del settore, che vedono bruscamente ridimensionarsi le proprie prospettive di crescita e che, conseguentemente, cercano di individuare delle strategie alternative.

Del resto, l'Esecutivo nel cd. *Decreto anti-crisi* (D.L. 185/2008), proprio riconoscendo la durezza dell'impatto della crisi sul settore si è premunito per estendere - come accaduto per altre tipologie contrattuali prima non protette - ai lavoratori inviati in somministrazione una forma di copertura di protezione del reddito in caso di interruzione o fine anticipata della missione. È infatti previsto che spetti ai lavoratori, al ricorrere di particolari requisiti assicurativi e di anzianità aziendale, un sostegno al reddito a condizione, ordinariamente, che gli Enti bilaterali di settore (il già citato EBITEMP, per il personale assunto a tempo determinato e l'EBIREF, per quello assunto a tempo indeterminato⁷⁸) intervengano integrando, la prestazione previdenziale⁷⁹.

⁷⁷ Nella nota mensile dello scorso luglio 2009, l'Osservatorio Nazionale di EBITEMP stimava per il mese di aprile nel 24,5% la contrazione del numero medio di occupati interinali rispetto all'annualità precedente.

⁷⁸ La cd. *Legge Biagi* (art. 12 del D.Lgs. 276/2003) ha regolato l'istituzione di detti enti, sulla scorta di quanto era già previsto dal cd. *Pacchetto Treu* (L. 196/1997), prevedendo l'afflusso presso gli stessi del 4% del montesalari del personale assunto in somministrazione.

⁷⁹ Peraltro, l'obbligatorietà di detto intervento integrativo è stata superata dalla L. 33/2009, sicché, ove manchi l'apporto privato degli Enti bilaterali, è comunque garantito un canale di finanziamento pubblico per coprire l'intero so-

Si tenga presente che già prima della contrazione della domanda di lavoro in somministrazione, il CCNL di settore, stipulato in maniera travagliata⁸⁰ il 24/7/2008, aveva già disciplinato forme di integrazione al reddito dei lavoratori, affidate, appunto, agli Enti bilaterali. Le parti firmatarie infatti avevano previsto, con fondi EBIREF, l'erogazione di un'indennità di disponibilità (pari a 700 euro) e percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale in favore dei lavoratori in somministrazione con contratti di lavoro a tempo indeterminato. Per quelli a tempo determinato, è stato concordato che EBITEMP avrebbe provveduto ad erogare, insieme ad una serie di ulteriori prestazioni, anche un sostegno al reddito *una tantum* ai lavoratori in somministrazione che risultino disoccupati da almeno 45 giorni e che comunque abbiano lavorato almeno 6 mesi nell'arco degli ultimi 12, in misura pari ad una indennità di disponibilità. Per accedere alle misure di sostegno al reddito appena descritte sono state presentate dai lavoratori temporanei oltre dieci mila domande, di cui oltre un quarto sarebbero già state evase dagli Enti bilaterali incaricati.

Nel settore, dunque, la bilateralità a sostegno e supporto degli addetti poteva considerarsi, alla data di emanazione del *Decreto anti-crisi*, già assolutamente matura ed articolata⁸¹.

La debole protezione di *welfare* dei lavoratori inviati in missione ha anche stimolato, più recentemente, l'intervento di un accordo stipulato il 13 maggio 2009 tra Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali e le Parti sociali di settore (ASSOLAVORO, NIDIL CGIL, ALAI CISL, UIL CPO). È stata così avviata un'esperienza di cofinanziamento pubblico-privato per l'attuazione di misure di sostegno al reddito, nonché, sfruttando le residue risorse FSE della programmazione 2000-2006 dell'obiettivo 3 (pari a 19 milioni di euro), un'*azione pilota* «per testare e rafforzare la capacità dei sistemi di formazione e lavoro».

Più nel dettaglio, l'intervento di sostegno coinvolge i lavoratori somministrati non fruitori di alcun trattamento pubblico di sostegno al reddito, per carenza di requisiti⁸². In caso di eccedenza di domande, le Parti hanno convenuto che verrà data precedenza ai lavoratori in somministrazione con più di 40 anni o con figli a carico. Peraltro, è stata prevista la possibilità di coinvolgere in una simile azione anche le Regioni, così da ampliarne l'impatto territoriale⁸³.

I lavoratori, tenuti a sottoscrivere un apposito patto di attivazione, dovranno presentare apposita domanda alla propria agenzia per il lavoro e, successivamente, percepiranno dall'INPS un'indennità *una tantum* di 1.300 euro, finanziata per il 50% dal Fondo di rotazione e per la parte restante dalla bilateralità, per un totale di 40 milioni⁸⁴. Sino al luglio 2009, le agenzie hanno ricevuto circa 23 mila domande.

stegno al reddito cui il lavoratore ha diritto, facendo leva sui fondi destinati alla concessione in deroga degli ammortizzatori sociali.

⁸⁰ La firma del CCNL ha determinato la spaccatura del fronte datoriale, con la nascita di "Alleanza Lavoro", che riunisce il fronte delle Agenzie dissenzienti.

⁸¹ Solo incidentalmente, a dimostrazione di una simile affermazione, va ricordato come EBITEMP, insieme al suddetto intervento di sostegno al reddito, si occupi, altresì, dell'erogazione di una indennità *una tantum* di 1.400 euro per maternità, sempre che alle madri interessate non spetti l'indennità INPS relativa alla maternità obbligatoria; di un contributo *una tantum* per la mobilità territoriale fino ad un massimo di 700 euro; dei rimborsi e dei sussidi per far fronte alle spese sanitarie sostenute dai lavoratori, dai figli e dal coniuge fiscalmente a carico; dell'erogazione di un trattamento economico aggiuntivo per infortuni sul lavoro, di diverse forme di credito sia al consumo che di carattere sociale (cauzione sull'affitto della casa; spese notarili nel caso di acquisto dell'abitazione principale; costi di inserimento sociale per i lavoratori immigrati; spese sanitarie); dello svolgimento di funzioni di *service* in favore degli istituti paritetici e delle commissioni territoriali di conciliazione ed arbitrato; dell'attuazione di misure di sostegno alla trasformazione delle assunzioni a tempo indeterminato.

⁸² È comunque necessaria un'anzianità di lavoro di almeno 78 giornate in somministrazione a partire dal 1° gennaio 2008 e aver maturato una disoccupazione di almeno 45 giorni.

⁸³ La Puglia ha già aderito, stipulando un apposito protocollo lo scorso 4 giugno 2009 e, allo stato, sono in corso di definizione trattative per il coinvolgimento di altre amministrazioni regionali che hanno manifestato ampio interesse.

⁸⁴ Allo stato attuale, tuttavia, sono le agenzie ad anticipare il trattamento (cfr. *Ammortizzatori per lavoratori somministrati*, Messaggio INPS n. 16975 del 29/07/2009).

Nel periodo compreso tra aprile e maggio 2009, inoltre, ai medesimi lavoratori, residenti o domiciliati nelle regioni obiettivo 3, e titolari di un'indennità di disoccupazione, ovvero del trattamento su descritto, verrà erogata da FORMATEMP (l'ente di formazione bilaterale di categoria) un *voucher* di euro 700 per la fruizione di percorsi formativi coerenti con l'attività di orientamento svolta dalle agenzie per il lavoro competenti⁸⁵.

La contrazione della domanda di lavoro in somministrazione si è riverberata peraltro anche sul cd. personale di struttura delle agenzie di somministrazione e vale a dire lo *staff* interno. In favore di tale platea, purché assunta con contratto di lavoro subordinato, l'Accordo quadro del 4 marzo 2009 tra ASSOLAVORO e le organizzazioni sindacali del settore del terziario, distribuzione e servizi ha previsto la più immediata attivazione della cd. solidarietà senza CIGS (prevista dalla L. 236/1999)⁸⁶.

Del resto, gli operatori non nascondono il fatto che gli effetti della crisi economica non potranno che portare anche ad una riorganizzazione e ad un ridimensionamento delle strutture aziendali, privilegiando un modello più flessibile e snello⁸⁷. Tale riorganizzazione sarà ancor più decisa in paesi in cui il mercato del lavoro interinale è ben più sviluppato di quanto non lo sia in Italia (Fig. 17); è facile prevedere, in tali contesti, il progressivo ricorso ad acquisizione aziendali e all'uscita dal mercato degli operatori più piccoli e deboli.

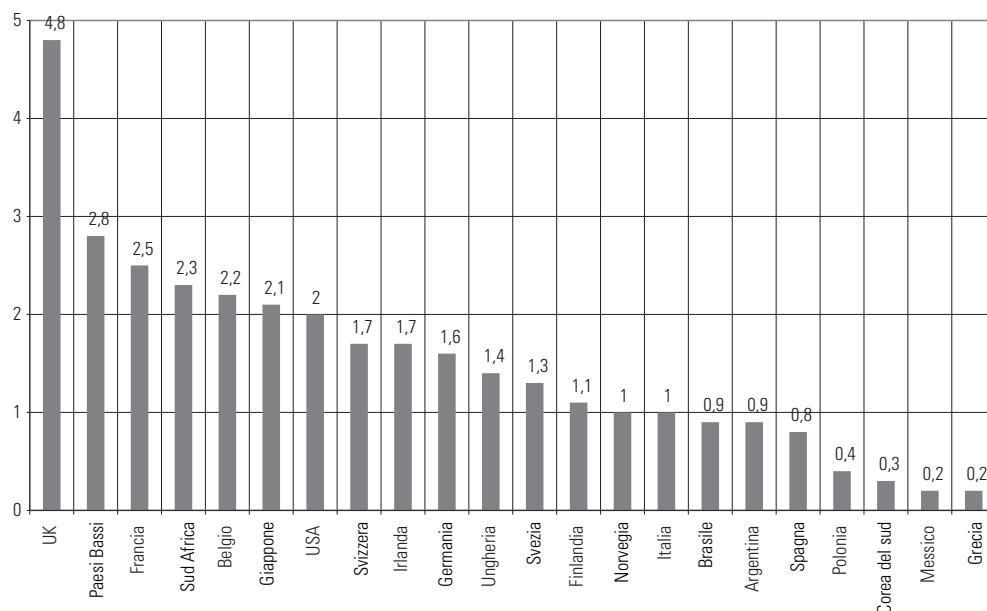
In conclusione, sia i primi dati disponibili, che l'*attivismo* degli attori coinvolti potrebbero legittimare l'impressione che sulle *sofferenze* del settore abbiano pesato diversi fattori, in particolare legati alle caratteristiche intrinseche dell'utilizzo in Italia di tale relativamente recente istituto. Posto che anche nel confronto internazionale, nel nostro Paese detto utilizzo è stato comunque relativamente scarso (Fig. 17), tra i fattori può essere indicato il privilegio assegnato dalle aziende utilizzatrici ad esigenze di flessibilità interna nella organizzazione del lavoro (ad es. la copertura di punte di intensificazione della attività produttiva), nonché alla riduzione dei costi (ad es. ricorrendo alla somministrazione quale forma di finanziamento a breve della attività aziendale)⁸⁸. Peraltro, l'attuale crisi può dimostrarsi un'occasione per rilanciare il ruolo delle stesse agenzie di somministrazione, privilegiando maggiormente anche altre forme di intervento sul mercato del lavoro; in particolare esse potrebbero contribuire, anche in periodi di crisi, a diminuire le asimmetrie informative e massimizzare i potenziali incroci tra domanda ed offerta di lavoro. In altre parole sarà necessario per le agenzie modificare le scelte di *business*, anche allargando lo spettro di intervento ad ambiti delle risorse umane prima non sufficientemente sviluppate (in particolare la formazione e l'*outplacement*).

⁸⁵ FORMATEMP si ripropone di finanziare anche oltre maggio 2009 tale misura, attingendo possibilmente a risorse integrative delle Regioni relative alla programmazione 2007-2013. Inoltre, con un Accordo del 1° luglio 2009, è stato esteso anche alle Agenzie aderenti ad Alleanza Lavoro l'accesso alla sperimentazione.

⁸⁶ I contratti di solidarietà cd. "difensivi" si sostanziano in accordi di livello aziendale tra datore di lavoro e rappresentanze sindacali volti a ridurre l'orario di lavoro giornaliero, settimanale o mensile, allo scopo di evitare, o quantomeno limitare, i licenziamenti mediante un utilizzo più razionale della forza lavoro. Sin dal 1993, l'istituto è stato temporaneamente esteso - da ultimo il termine è stato ulteriormente prorogato dal più volte citato D.L. 185/2008 al 31 dicembre 2009 - alle imprese, come quelle di cd. interinali, che non ricadono nel campo di applicazione della CIGS e che abbiano avviato la procedura di mobilità.

⁸⁷ Si veda, a tal proposito, quanto affermato dal presidente di Manpower in *Tra esodi e nuove strategie. Agenzie alle prese con la crisi*, "Repubblica", 4 maggio 2009.

⁸⁸ Infatti, l'impresa è in grado, fissando modalità di pagamento dilazionate (30, 45, 60 giorni) con le società di fornitura, di avvalersi delle prestazioni di lavoratori rinviando il pagamento delle stesse e migliorando di conseguenza la *cash flow*. Le società di fornitura operano di fatto così da soggetti finanziatori delle imprese utilizzatrici.

Figura 17. Tasso di penetrazione del lavoro in somministrazione - dati 2007*

* Il tasso è definito dal rapporto tra lavoratori full-time equivalenti e gli occupati. Cfr. CIETT, *The agency work industry around the world, 2009*, (www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/Agency_work_industry_around_the_world_-_2009_Edition.pdf).
Fonte: CIETT 2009

È del resto questo il ruolo indicato anche dalla Commissione europea nella comunicazione *Un impegno comune per l'occupazione* del 3/06/2009⁸⁹. In tale ultimo documento infatti, si è ribadito la necessità di assumere un impegno comune basato, tra l'altro, sulla facilitazione dell'accesso al lavoro.

In particolare si richiama la necessità di migliorare la «cooperazione tra le autorità pubbliche, i Servizi per l'impiego pubblici e privati (...)». Dunque, secondo la Commissione, la collaborazione pubblico-privato potrebbe allora contribuire all'allargamento ed alla fluidificazione degli accessi al mercato del lavoro, potendo fare affidamento anche sull'attore privato e nella sua capacità collocativa.

Peraltro, anche a livello nazionale, il tema della collaborazione pubblico-privato è da lungo tempo oggetto di discussione⁹⁰ ed anche nei provvedimenti assunti per affrontare la crisi, il tema è espressamente promosso, in particolare quando si è trattato di disciplinare le politiche attive rivolte dei beneficiari di ammortizzatori sociali e la coniugazione tra, appunto, le stesse politiche attive e quelle passive.

In primo luogo, proprio l'art. 19 citato stabilisce che l'avvio della procedura per l'accesso ai trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro, passi attraverso i servizi competenti, intendendosi con ciò non solo i Centri per l'impiego provinciali, ma anche "altri orga-

⁸⁹ Commissione delle Comunità europee, *Un impegno comune per l'occupazione*, COM (2009) 257 del 03/06/2009.

⁹⁰ Cfr. ISFOL, *Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali del lavoro. Monitoraggio SPI 2000-2007. Volume I*, Roma, Iger, 2008 (I libri del Fondo sociale europeo). La pubblicazione è disponibile on line nel Catalogo ISFOL (www.isfol.it/Documentazione/index.scm).

nismi autorizzati o accreditati⁹¹. Il datore di lavoro è infatti tenuto a comunicare a questi ultimi, e all'INPS, tra l'altro, i nominativi dei lavoratori interessati, i quali, per beneficiare del trattamento, devono rendere dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale⁹¹. Ne deriva che non solo i servizi competenti devono poter accedere alla banca dati dei soggetti beneficiari della politica passiva⁹² per selezionare i soggetti cui sottoporre l'offerta formativa o lavorativa, ma che "i servizi competenti", debbano comunicare «tempestivamente all'INPS, (...) i nominativi dei soggetti che possono essere ritenuti decaduti dai trattamenti previdenziali e le relative motivazioni»⁹³. Insomma, anche le agenzie per il lavoro sono chiamate a gestire, oltre alle politiche attive, la condizionalità dell'ammortizzatore sociale, vale a dire le condizioni per accedere e/o conservare lo stesso.

Ne consegue ulteriormente che: «Il mancato invio tempestivo di dette informazioni può comportare, per i responsabili degli uffici dei Centri per l'impiego o di altre amministrazioni pubbliche coinvolte, responsabilità per danno erariale e in ogni caso determina, per i servizi competenti autorizzati o accreditati (...) la revoca della autorizzazione o dell'accredimento».

Al momento non è ancora possibile dire se il settore italiano della somministrazione saprà cogliere la sfida e spostare il proprio baricentro operativo su tali ultime attività. Tuttavia non può non sottolinearsi che l'implementazione della condizionalità e l'affidamento a soggetti privati implica l'introduzione di complesse e raffinate procedure per la selezione degli stessi (aste competitive), nonché efficienti sistemi di pagamento, anche al fine di eliminare possibili effetti di selezione dei disoccupati.

⁹¹ Ai sensi dell'art. 19 citato, comma 10: «In caso di rifiuto di un percorso di riqualificazione professionale o di un lavoro congruo (...) il lavoratore destinatario dei trattamenti di sostegno del reddito perde il diritto a qualsiasi erogazione di carattere retributivo e previdenziale, anche a carico del datore di lavoro».

⁹² In particolare la richiamata direttiva ministeriale stabilisce la messa a disposizione da parte dell'INPS di una banca dati informatizzata, aggiornata in tempo reale, contenente tutti i dati disponibili relativi ai lavoratori percettori di trattamento di sostegno al reddito, liberamente accessibile, via internet, a tutti i servizi competenti.

⁹³ Così l'art. 12, 3° co., del citato D.M. 46441/2009.

2.3 Segmenti specifici del mercato del lavoro

L'analisi puntuale delle dinamiche del mercato del lavoro richiede l'adozione di categorie di analisi che riflettano le specificità di gruppi definiti per il possesso comune di alcune caratteristiche omogenee, cd. *target* - e come tali recepiti dal sistema di classificazione europeo (Regolamento CE 2204). Si tratta di categorie di analisi che vengono sistematicamente impiegate a livello nazionale nella programmazione e nella attuazione delle politiche del lavoro, della formazione e dell'inclusione, e a livello europeo come sistema di comparazione tra i Paesi membri, all'interno del meccanismo di coordinamento aperto facente capo alla SEO.

Di seguito, pertanto, si presentano approfondimenti inerenti la relazione tra i *target* più rilevanti (lavoratori stranieri, *over 50*, giovani, donne, persone disabili) e il mercato del lavoro italiano, evidenziandone le peculiarità, le problematiche e le sfide. La categorizzazione aiuta la delimitazione del campo di analisi, nella consapevolezza, tuttavia, che esiste permeabilità tra i vari gruppi *target*, (ad esempio per la trasversalità del fattore genere o età) e che tale permeabilità rappresenta una chiave di lettura importante per comprendere le dinamiche del mercato del lavoro italiano.

2.3.1 Lavoratori stranieri

La crescita della componente immigrata della popolazione presente nel nostro Paese è uno degli elementi di maggior novità che ha interessato il sistema socio-economico italiano. Guardata con sospetto da alcuni, come potenzialità e elemento di novità da altri, o come inevitabile conseguenza di un mondo globalizzato da altri ancora, l'immigrazione rappresenta ormai una componente strutturale dell'economia italiana. Al di là dei fattori che trovano nei flussi di ingresso un elemento determinante, benché non risolutivo, di rallentamento del declino demografico della popolazione residente, da tempo i lavoratori stranieri sono parte integrante dell'offerta lavorativa cui attingono le imprese nazionali. Una recente analisi del centro studi di UNIONCAMERE e dell'Istituto Guglielmo Tagliacarne, stimava nel 9,7% il valore aggiunto attribuibile ai lavoratori stranieri⁹⁴.

Del resto la quota di stranieri residenti sfiora il 6% della popolazione totale, avvicinando l'Italia alla media europea e posizionandola a livelli simili a quelli di paesi storicamente oggetto di flussi di immigrazione⁹⁵. Si tratta in gran parte di persone che si trovano in Italia per motivi lavorativi (i permessi di soggiorno per lavoro coprono più del 60% del totale, con un altro 30% da attribuirsi a motivi familiari, gran parte dei quali legati a ricongiungimenti a parenti in possesso di un permesso per motivi di lavoro), e la cui distribuzione sul territorio è necessariamente dipendente dal grado di dinamismo economico, e quindi di opportunità occupazionale, offerti dai diversi mercati locali del lavoro. Non stupisce, quindi, che quasi il 90% dei permessi di soggiorno validi siano concentrati nell'area del Centro-Nord⁹⁶; a ciò si aggiunga che i cittadini immigrati si caratterizzano per una propensione alla mobilità geografica interna ben più elevata di quanto non si rilevi per gli italiani⁹⁷.

⁹⁴ Cfr. Centro studi UNIONCAMERE (a cura del), *Rapporto UNIONCAMERE 2009. L'economia reale dal punto di osservazione delle Camere di commercio*, Roma, UNIONCAMERE, 2009.

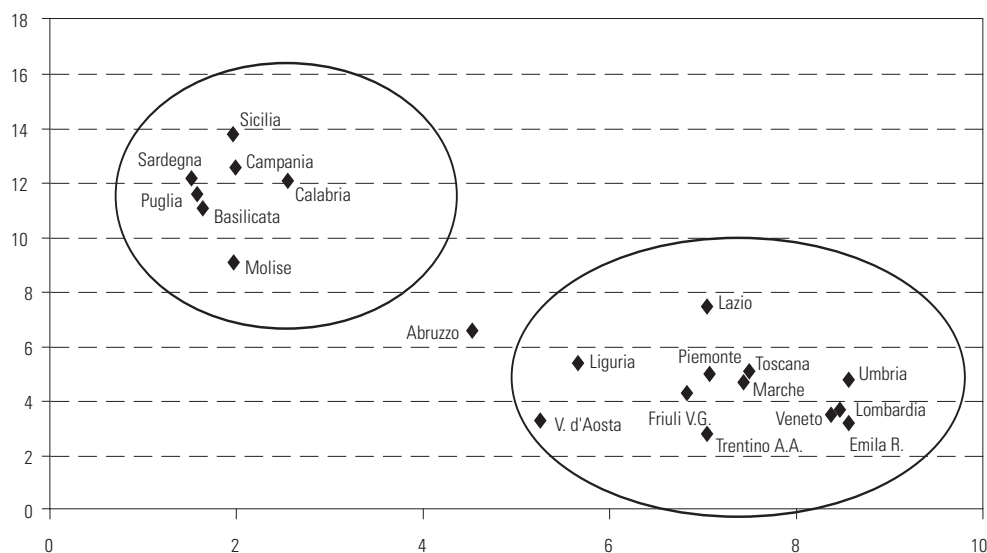
⁹⁵ La percentuale di stranieri residenti in paesi appartenenti dell'area UE25 era, nel 2008, pari a 6,6%. Tale media cresce considerevolmente (9,1%) se si guarda alla sola UE15. Nella classifica europea dei paesi a maggior incidenza di popolazione immigrata residente, l'Italia si trova tra il Regno Unito e la Francia, con valori pari, rispettivamente al 6,6% e al 5,7% (elaborazioni su dati fonte EUROSTAT).

⁹⁶ Nel 2008, il Nord-Est raccoglieva il 35,8% dei permessi di soggiorno, il Nord-Ovest il 29%, il Centro 23,1% e il Mezzogiorno il 12,1%.

⁹⁷ Se si guarda ai rapporti tra i trasferimenti intra-provinciali e la popolazione media residente nell'anno, i cittadini stranieri presentano un valore quasi quadruplo rispetto a quello registrato per i cittadini italiani. In particolare, per

Conseguenza di ciò è una stretta relazione tra l'incidenza della popolazione straniera residente e i tassi di disoccupazione delle diverse aree del Paese. A tal proposito, è possibile individuare due gruppi di regioni ben distinte (Fig. 18): il primo che raccoglie quelle che associano alti tassi di disoccupazione con bassi tassi di incidenza, il secondo raggruppa regioni con bassi tassi di disoccupazione e elevati tassi di presenza.

Figura 18. Tassi di disoccupazione e incidenza della popolazione straniera sul totale della popolazione residente per regione



Fonte: ISTAT (RCFL), media 2008 e dati sulla popolazione residente al 1° gennaio 2008

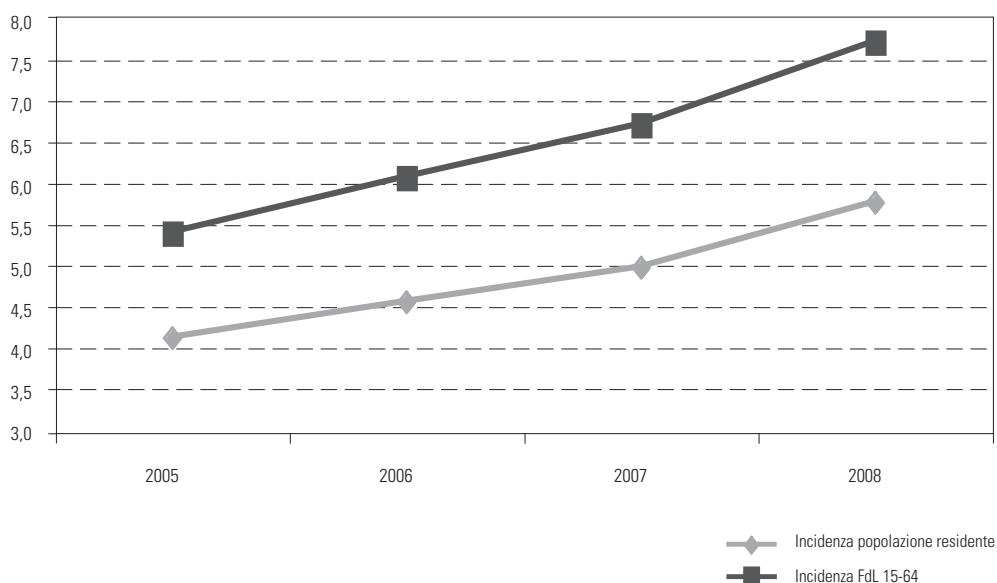
Dalla figura citata, si può facilmente verificare come al primo gruppo appartengano, di fatto, tutte le regioni del Mezzogiorno, mentre il secondo gruppo raccoglie gran parte delle restanti. Spiccano tra queste i territori del Nord-Est, Veneto ed Emilia Romagna in particolare, unitamente alla Lombardia e all'Umbria. Più di "frontiera" è la posizione della Valle d'Aosta, mentre l'Abruzzo si trova in una posizione intermedia ai due gruppi.

In estrema sintesi, tale concentrazione è iscrivibile a due ordini di fattori. In primo luogo, come già accennato, un fattore di ordine amministrativo, che lega in maniera stringente, almeno per i possessori di permessi di soggiorno per motivi di lavoro, il diritto alla presenza alla propria condizione occupazionale. Secondariamente, se si guarda alla scelta migratoria come ad un investimento compiuto dal singolo soggetto (e spesso del nucleo familiare di provenienza), ne deriva la necessità di rendere tale investimento remunerativo. La combinazione di tali fattori rende, quindi, scarsamente compatibile la condizione di immigrato con quella di persona inattiva sul mercato del lavoro. Ciò comporta, come illustreremo in seguito, un'elevata propensione all'attività e, conseguentemente, una maggior incidenza della componente straniera sulla forza lavoro che

l'annualità 2005, i primi registravano un tasso di cancellazione pari al 4,6%, mentre per gli italiani risultava pari all'1,2% (elaborazioni su dati ISTAT, 2005-2006).

non sul complesso della popolazione residente. Se si guarda ai tassi di incidenza degli stranieri rispetto ai due aggregati appena richiamati, infatti, si nota come, ad una crescita quasi proporzionale dei valori, l'incidenza sulla forza lavoro risulti costantemente e significativamente più alta di quella registrata rispetto all'intera popolazione residente (Fig. 19). In particolare, nel 2005 le forze lavoro raccoglievano una quota di immigrati di 1,3 punti più alta di quella relativa alla popolazione nazionale, nel 2006 tale differenza saliva a 1,5, a 1,7 nel 2007 e a 2 punti nel 2008. In tale anno la percentuale immigrata della forza lavoro era pari al 7,7%.

Figura 19. Incidenza della componente straniera sul totale della popolazione residente e delle forze lavoro* - annualità 2005-2008



* Classi di età 15-64. Medie annuali.

Fonte: ISTAT (RCFL), media 2008 e dati sulla popolazione residente al 1° gennaio 2008

Il trend crescente tra i due indici, oltre a confermare la maggior propensione all'attività dei cittadini stranieri, segnala come questi ultimi non sembrano risentire del progressivo aumento della quota di ingressi per ricongiungimenti familiari, ovvero di soggetti (in prevalenza donne) che, almeno dal punto di vista amministrativo, non sono vincolati al mantenimento di un'occupazione.

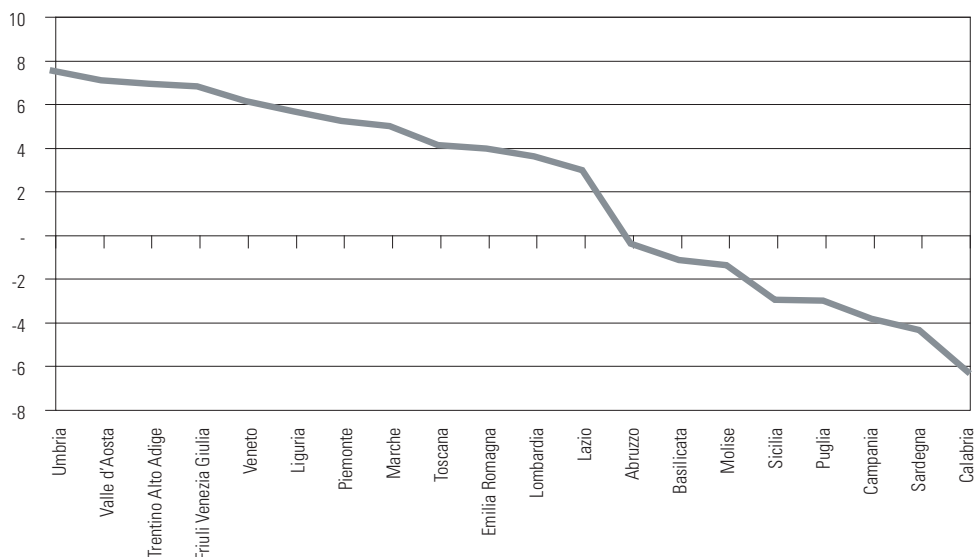
Tabella 37. Principali indicatori del mercato del lavoro. Confronto cittadini italiani e stranieri - annualità 2008

		Tasso di attività	Tasso di occupazione	Tasso di disoccupazione	Turnover
Italiani	Uomini	59,2	56,0	5,5	12,2
	Donne	37,6	34,5	8,3	18,7
	Totale	48,0	44,8	6,6	14,8
Stranieri	Uomini	85,9	80,7	6,0	10,2
	Donne	58,6	51,7	11,9	20,7
	Totale	72,0	65,9	8,5	14,3
Nord	Italiani	52,4	50,6	3,5	11,0
	Stranieri	73,2	67,3	8,0	12,9
Centro	Italiani	49,9	47,0	5,8	14,1
	Stranieri	73,3	66,2	9,6	16,3
Sud e Isole	Italiani	41,5	36,5	12,1	21,8
	Stranieri	63,4	58,0	8,5	18,1

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT (RCFL), media 2008 e panel ISFOL su dati ISTAT (RCFL) 2007-2008

In altre parole, non sembra che al progressivo riconfigurarsi della distribuzione della tipologia di ingressi, conseguente al processo di stabilizzazione delle comunità straniere presenti, corrisponda una modifica dei comportamenti dei cittadini immigrati. Guardando ai principali indicatori del mercato del lavoro dei cittadini stranieri, e confrontandoli con gli omologhi calcolati per la popolazione italiana, due elementi risultano particolarmente evidenti. In primo luogo i tassi di attività dei primi che, come già accennato, risultano considerevolmente più elevati di quelli degli italiani. Questo è vero soprattutto per la componente maschile della forza lavoro, che spunta tassi di oltre 26 punti percentuale più elevati che per gli autoctoni.

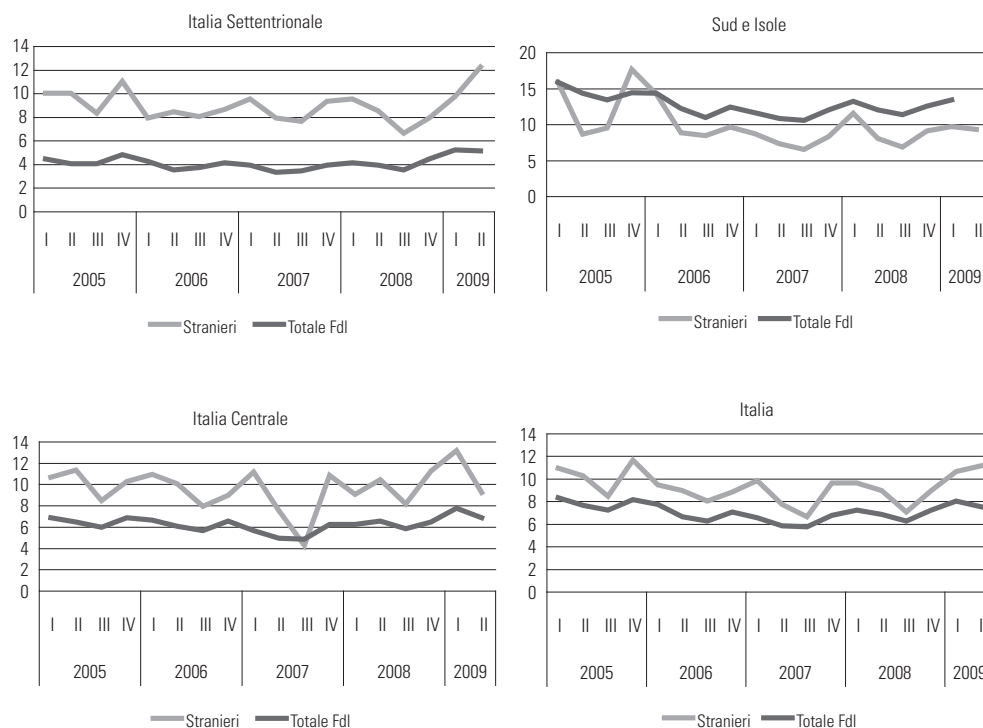
In secondo luogo, differenze considerevoli si riscontrano sui tassi di disoccupazione, evidentemente più sfavorevoli per la forza lavoro immigrata, con una differenza assoluta che si attesta intorno ai 2 punti percentuali. Dati questi in parte compensati dai tassi di occupazione, che riportano gli immigrati a segnare differenze di oltre 20 punti sugli italiani. A tal proposito, è interessante notare come quest'ultimo dato non vari significativamente se si passa dalle aree dell'Italia settentrionale, a quelle meridionali, o comunque non in misura paragonabile a quanto avviene per i lavoratori nazionali.

Figura 20. Tassi di disoccupazione di cittadini italiani e stranieri per regione. Differenze assolute - annualità 2008

Fonte: ISTAT (RCFL), media 2008

Ciò è riscontrabile, del resto, per tutti gli indicatori riportati e, nel caso del tasso di disoccupazione, le regioni del Mezzogiorno sono le uniche per le quali quest'ultimo risulta inferiore a quello dei cittadini italiani. Disaggregando il dato a livello regionale, poi, si può verificare come in gran parte si riproduca la situazione riscontrata in precedenza a proposito dell'incidenza della popolazione straniera e dei tassi di disoccupazione. In tutte le regioni del Sud Italia, le differenze assolute tra i tassi di disoccupazione delle due popolazioni risultano a favore dei cittadini immigrati, mentre l'opposto si verifica con le regioni del Centro-Nord, con l'Abruzzo a fare da "spartiacque" tra i due gruppi.

È questa, peraltro, una situazione non accidentale, che ha caratterizzato il mercato del lavoro almeno degli ultimi 4 anni (Fig. 21). Tutte le rilevazioni trimestrali delle forze lavoro dal 2005 ad oggi, infatti, mostrano un *gap* tra tassi di disoccupazione stranieri rispetto a quelli calcolati per la totalità delle forze di lavoro, strettamente correlato con il dinamismo e lo "stato di salute" dei diversi mercati locali del lavoro.

Figura 21. Tassi di disoccupazione per aree e cittadinanza. Dati trimestrali - annualità 2005-2008

Fonte: ISTAT (RCFL), anni 2005-2009

Interessante notare, inoltre, come anche il tasso di *turnover*⁹⁸ presenti una marcata variabilità da area ad area e tra le diverse popolazioni qui trattate. In particolare, i cittadini stranieri risultano essere maggiormente soggetti a mobilità lavorativa di quanto accada per i colleghi italiani. Periodi di durata contrattuale, maggiore propensione alla mobilità territoriale (ivi comprese il ritorno, anche temporaneo, nei paesi di origine), ma anche le lungaggini e le difficoltà amministrative che caratterizzano le procedure di ottenimento e rinnovo dei permessi di soggiorno, sono tutti fattori che concorrono a rendere la condizione lavorativa della forza lavoro immigrata relativamente meno stabile di quella degli italiani. Proprio tale maggior mobilità può essere uno dei fattori che determinano, unitamente ai diversi e più alti tassi di attività, indicatori di disoccupazione più elevati per la forza lavoro straniera. Ciò sembrerebbe avvalorato dal fatto che, laddove i tassi di *turnover* degli immigrati risultano inferiori a quelli degli autoctoni, anche quelli di disoccupazione si comportano nello stesso modo. Per tutte le aree analizzate, inoltre, i tassi di disoccupazione della componente immigrata presentano un andamento decisamente meno uniforme di quanto risulta per la componente nazionale. Al netto dei problemi di errori campionari che potrebbero compartecipare a tale maggior variabilità, tale fenomeno è sicuramente indice di una maggior esposizione dell'occupazione straniera alla congiuntura economica. Il quadro che emerge sin qui, sembra confermare l'ipotesi che vede i cittadini stranieri sostanzialmente destinati a muoversi su un mercato in parte "parallelo" a quello degli italiani. Un mer-

⁹⁸ Fra i vari indicatori possibili del tasso di *turnover*, si è qui optato per il *GWR* (*gross worker reallocation*), pari al numero di lavoratori il cui stato occupazionale (occupato-non occupato) è cambiato fra l'inizio e la fine della rilevazione, rapportato alla media degli occupati nell'anno.

cato che si caratterizza per un'alta concentrazione settoriale, che offre lavori poco o per nulla qualificati, spesso sotto-inquadrati rispetto ai profili professionali posseduti, e generalmente meno pagati dei lavoratori italiani⁹⁹.

Il risultato di tale segmentazione, se da un lato può apparire funzionale all'inserimento lavorativo degli stranieri (i quali si trovano, così, a concorrere su un mercato poco interessante per la forza lavoro autoctona), dall'altro rappresenta una "trappola" dalla quale è difficile sottrarsi. Tale condizione, inoltre, può essere particolarmente penalizzante in periodi di marcata recessione economica, nella quale proprio i lavoratori che ricoprono le mansioni più basse e a minor valore aggiunto sono potenzialmente più esposti al rischio di disoccupazione. Proprio su tale dualismo si giocheranno gli effetti della crisi economica in atto. Il fatto che nelle regioni dell'Italia meridionale ed insulare i cittadini immigrati registrino, in tutti gli indicatori precedentemente illustrati, *performance* migliori degli italiani rafforza l'ipotesi che i primi siano coinvolti in un "sottomercato" del lavoro che persiste anche in aree economicamente meno vivaci e brillanti, e che potrebbe rappresentare un elemento protettivo efficace in un periodo di marcata contrazione occupazionale.

In tal senso, i primi dati del 2009 danno informazioni contrastanti. Da un lato, se si guarda ai risultati del secondo trimestre 2009 dell'indagine sulle forze lavoro dell'ISTAT, alla contrazione tendenziale di occupati per gli italiani (poco meno di 380 mila unità), gli stranieri contrappongono un aumento di oltre 180 mila unità¹⁰⁰. D'altro canto, i tassi di disoccupazione degli stranieri sono cresciuti di oltre due punti percentuale rispetto a quanto rilevato a nel 2008, raggiungendo quota 11%¹⁰¹, a fronte di un aumento di circa 1 punto e mezzo inferiore registrato per il complesso delle forze lavoro. Inoltre, l'anticipazione dei dati dell'indagine annuale *Excelsior* predisposta da UNIONCAMERE, anche se limitatamente ad un campione di 57 mila imprese, segnala un marcato contenimento della quota prevista di assunzione di lavoratori immigrati, rafforzando così una tendenza già emersa nell'annualità precedente¹⁰².

2.3.2 I giovani

La configurazione del mercato del lavoro italiano e l'attuale congiuntura economica, rendono i giovani uno dei *target* maggiormente penalizzati sul mercato.

Si tratta di un *trend* che investe tutti i paesi europei, ove nel primo trimestre 2009 sono circa 5 milioni i giovani tra i 15 e i 24 anni senza occupazione. Dopo tre anni di flessione, il tasso di disoccupazione giovanile in Europa, pertanto, ha ripreso a crescere ed ora tocca il 18,3%, ossia il 3,7% in più dell'anno precedente. Si tratta di una crescita molto più rapida del tasso di disoccupazione totale, il che segnala la forte esposizione di questa fascia di età alle fluttuazioni del mercato.

⁹⁹ Secondo il rapporto CARITAS/Migrantes, *Immigrazione. Dossier statistico 2006*, Roma, IDIOS, 2006 dall'analisi dei dati dell'INPS la retribuzione media dei lavoratori immigrati era inferiore del 56% a quella degli italiani.

¹⁰⁰ Sembra improbabile, peraltro, che la differenza assoluta tra la variazione netta del numero assoluto di occupati fra le due popolazioni sia ascrivibile a un possibile effetto sostituzione tra le due comunità (ovvero la propensione delle imprese ad assumere, al posto di lavoratori italiani, lavoratori immigrati); gli studi che hanno cercato di verificare l'esistenza di comportamenti concorrenziali o complementari tra la forza lavoro immigrata e autoctona hanno, del resto, sempre evidenziato come sia il secondo aspetto a prevalere (si veda, tra gli altri, A. Venturini, C. Villosio, *Are immigrants competing with Natives in the Italian Labour market? The employment effect*, Bonn, Iza, April 2002 (discussion paper, 46).

¹⁰¹ Nello specifico, i dati del secondo trimestre 2009 davano a 9,4% il tasso di disoccupazione straniera maschile, e al 13,1% quello femminile. L'aumento complessivo del tasso di disoccupazione è da imputarsi, in gran parte, alla componente maschile della forza lavoro immigrata, il cui tasso di disoccupazione, rispetto al secondo trimestre 2008, è cresciuto di 3,4 punti percentuale.

¹⁰² Più in particolare, la percentuale di assunzione di personale immigrato è prevista assestarsi intorno al 17,7%, ovvero 2,6 punti percentuali al di sotto di quanto registrato nel 2008, e quasi 10 punti in meno del 27,1% rilevato nel 2006. Fonte: *Sistema informativo Excelsior 2009. Prime considerazioni sui dati rilevati al 14 aprile 2009*.

La situazione più critica si registra nei paesi baltici (+17,2% in Lettonia (28,2), +16,5% in Estonia (24,1), + 14,1% in Lituania (23,6), mentre la crescita minore si è avuta in Germania + 0,3 (10,5%).

In Italia il tasso di disoccupazione giovanile si mantiene elevato (26,3% nel primo trimestre 2009, contro il 21,3 dell'anno precedente) al punto da collocare l'Italia come il terzo paese, dopo Spagna (33,6%), e Lettonia (28,2%) a soffrire tale criticità specialmente nella fase di ingresso nel mercato del lavoro¹⁰³.

Più dettagliatamente in Italia i giovani tra i 15 e i 24 registrano una flessione del tasso di occupazione tra il primo trimestre 2008 e il primo trimestre 2009 (-2,5%) e una lieve variazione negativa del tasso di attività (30,8% del primo trimestre 2008 contro il 29,4% del primo trimestre del 2009) riferibile alla crescente maggiore permanenza dei giovani nel circuito dell'istruzione e della formazione (presumibilmente esito diretto delle recenti riforme che hanno riguardato la scuola e soprattutto l'Università) che genera di fatto un evidente ritardo nell'ingresso nel mondo del lavoro e dunque una minore partecipazione giovanile alla vita produttiva¹⁰⁴. La riduzione dei tassi relativi all'occupazione, inoltre, trova conferma nei dati relativi al secondo trimestre 2009: rispetto al secondo trimestre 2008 l'occupazione giovanile si è ridotta del 3,5%, ossia quasi del triplo rispetto alla popolazione in età attiva sull'analogo periodo (-1,3% dei 15-64enni). Sempre nel secondo trimestre 2009 si registra anche un aumento del tasso di disoccupazione dei giovani 15-24 anni, attestandosi al 24,0% e dunque registrando un variazione di -3,6% rispetto al trimestre del 2008.

Per contrastare il fenomeno del ritardato accesso al mondo del lavoro è stato messo a punto nel settembre 2009, dal Ministero del Lavoro e dal Ministero dell'Istruzione, il *Piano di azione Italia 2020* per facilitare l'occupazione dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro, declinato in 6 punti fondamentali (facilitare la transizione scuola-lavoro; rilanciare l'istruzione tecnico-professionale ed il contratto di apprendistato, ripensare il ruolo della formazione universitaria, aprire i dottorati di ricerca al sistema produttivo e al mercato del lavoro). Il Piano prevede, inoltre, che la riduzione dei tempi di transizione verrà sostenuta, tra le altre cose, da un anticipato contatto dei giovani con le aziende nel corso della loro percorso formativo e di studio, il potenziamento della rete degli operatori che si occupano di incontro di domanda e offerta di lavoro, il miglioramento dell'efficienza dei percorsi di orientamento.

L'accesso dei giovani al mercato del lavoro avviene, poi, principalmente attraverso forme contrattuali non standard o flessibili, che sono strutturalmente la componente più debole del mercato in caso di crisi aziendale e occupazionale.

L'incidenza dell'uso di forme contrattuali non standard è confermata dall'indagine ISFOL PLUS (Tab. 38). Nel 2008, tra i giovani al di sotto dei 25 anni che hanno dichiarato di aver trovato una occupazione negli ultimi 12 mesi, più di uno su due è inquadrato contrattualmente con una forma non standard (dipendente a tempo determinato, collaborazione)¹⁰⁵.

¹⁰³ EUROSTAT, *Sharp increase in unemployment in the EU*, n. 53/2009.

¹⁰⁴ Elemento confermato anche dall'analisi delle matrici di transizione in cui si mette in evidenza come l'ingresso nel mondo del lavoro dopo il periodo di istruzione è più frequente, nella coorte 15-29 anni, tra coloro che hanno un titolo di studio elevato (laurea o superiore) rispetto a coloro che possiedono, invece una bassa scolarità. CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2008-2009*.

¹⁰⁵ Dati ISFOL PLUS. Cfr anche Banca d'Italia, *Relazione Annuale 2007*; Banca d'Italia, *Relazione Annuale 2008* «Gli occupati dipendenti a termine, i collaboratori a progetto e i lavoratori occasionali hanno costituito nel 2008 il 47,0% (45,5% nel 2007) di coloro che avevano trovato un impiego negli ultimi 12 mesi (1,3 punti in più dell'anno precedente)».

Tabella 38. Forme contrattuali non standard tra gli individui che hanno dichiarato di aver trovato una occupazione negli ultimi 12 mesi per classi di età (riferimento 2007-2008)

	Classi di età					Totale
	18-24	25-29	30-39	40-49	50-64	
Percentuali	51,9	43,6	39,1	20,6	32,0	40,8

Fonte: ISFOL (PLUS 2008)

Tra le forme contrattuali flessibili, sono in contrazione le forme di lavoro somministrato tra i giovani che, sia nella fascia di età 15-24 che in quella 25-29, registrano una flessione di circa un punto percentuale rispetto al 2007¹⁰⁶. Un calo che si innesta nel generale *trend* negativo del personale gestito dalle agenzie, che nel primo trimestre 2009 segnala una riduzione complessiva del 7,6%, conseguente al 21% di richieste in meno di personale da parte delle imprese. In controtendenza, la fascia di età *over* 40 che invece aumenta la propria presenza nel lavoro interinale, probabilmente in conseguenza degli effetti occupazionali della crisi in corso.

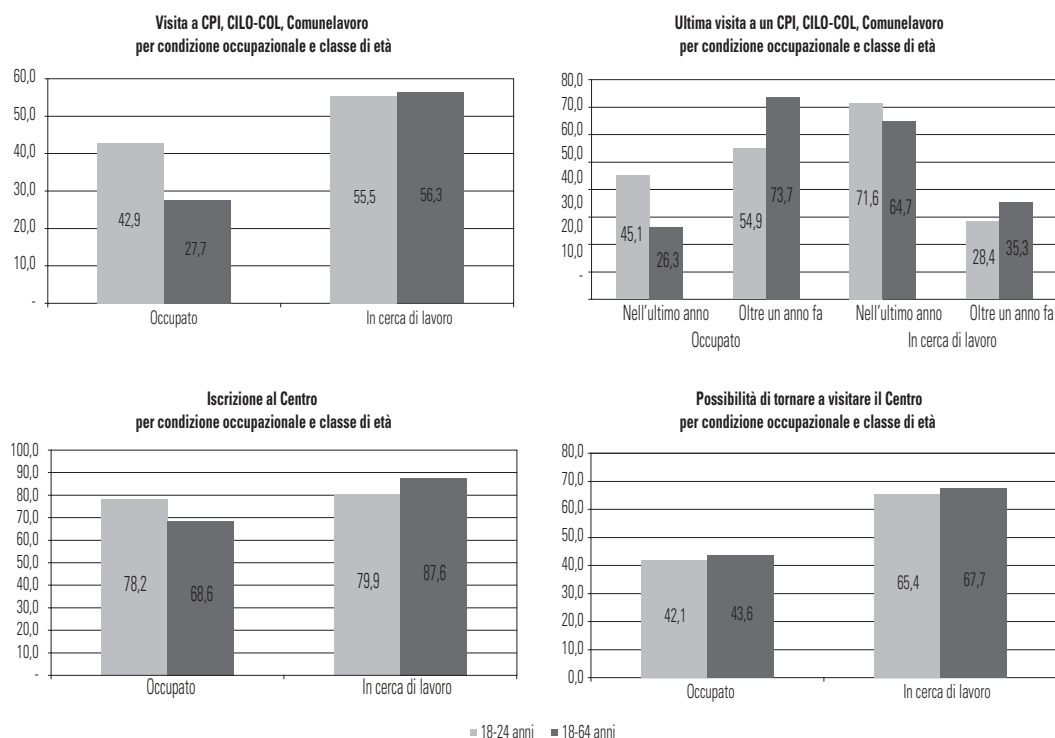
L'aumento dell'indice di disoccupazione fa supporre, per il segmento di popolazione giovanile, un aumento del bacino potenziale della domanda di servizi per il lavoro. Attraverso l'indagine ISFOL PLUS è possibile analizzare il comportamento della coorte giovanile in relazione ai canali di ricerca di lavoro nel 2008 e quindi valutare l'incidenza del ricorso ai servizi a sostegno della risoluzione dell'incremento del tasso di disoccupazione (Fig. 22).

Nello specifico, il 42,9% degli occupati tra i 18-24 anni ha dichiarato di aver visitato un Centro per l'impiego (o analogo) negli ultimi 12 mesi, contro il 27,7% degli occupati nella fascia di età 18-64 anni. Tra le persone non occupate che si dichiarano in cerca di lavoro invece tale differenziale non appare: hanno visitato un Centro per l'impiego il 55,5% tra i 18-24 anni e il 56,3% tra i 18-64 anni.

La visita più recente appartiene tuttavia alle fasce giovanili: il 45,1% degli occupati e il 71,6% delle persone in cerca di lavoro tra i 18 e i 24 contro, rispettivamente il 26,3% e il 64,7% della coorte 18-64 anni. Mentre hanno visitato il Centro dell'impiego "oltre un anno fa" il 73,7% della fascia d'età 18-64 anni occupati contro il 54,9% dei 18-24enni e 35,3% dei soggetti 18-64enni in cerca di occupazione contro il 28,4% dei giovani. Dati questi che dimostrano una maggiore attivazione da parte dei giovani nell'ultimo anno.

Sono sempre i giovani, in percentuale maggiore delle altre classi di età, a formalizzare il proprio percorso di attivazione al lavoro: il 76,2% dei giovani occupati si era iscritto al Centro per l'impiego, contro il 68,6% dei soggetti 18-64 anni. Diverso invece il comportamento dei soggetti in cerca di occupazione: si è iscritto al Centro per l'impiego il 79,9% dei giovani a fronte dell'87,6% della fascia di età 18-64 anni. A parziale spiegazione di questo scenario si ricordi anche la valenza amministrativa che comporta l'iscrizione alle liste di disoccupazione del Centro per l'impiego, da cui discende la possibilità, ad esempio, di usufruire di trattamenti giuridici, indennità e ammortizzatori sociali.

¹⁰⁶ EBITEMP - Osservatorio centro studi, *Rapporto 2008. Nota congiunturale I semestre 2009*.

Figura 22. La ricerca del lavoro attraverso i CPI, CILO-COL e Comunelavoro dei giovani 18-24enni

Fonte: ISFOL (PLUS 2007)

Il rapporto che si delinea tra la potenziale domanda di servizi che i giovani potrebbero richiedere al sistema pubblico dei Servizi per l'impiego e l'offerta reale dei servizi così come sono diversamente e disomogeneamente distribuiti sul territorio, è la rappresentazione di come il territorio insiste sul sistema.

I Centri per l'impiego non sono distribuiti in maniera omogenea sul territorio nazionale: il 42% dei CPI è al Sud e anche l'offerta di servizi appare inversamente proporzionale. Non solo: l'offerta è disuguale anche per numero di operatori impiegati nei CPI, dunque non tutta la domanda di servizi, quando si affaccia ai CPI, può essere soddisfatta in maniera uniforme denunciando una asimmetria nella distribuzione della domanda e dell'offerta dei servizi¹⁰⁷.

Tra i servizi, dei CPI, dedicati all'offerta di lavoro (Tab. 39), sono stati presi in considerazione quelli che mostrano un più alto grado di corrispondenza con la domanda dell'utenza giovanile e sono stati:

- il colloquio individuale;
- la redazione del bilancio di competenze;
- l'assistenza alla redazione del cv;
- il supporto ai tirocinanti per inserimento lavorativo;

¹⁰⁷ Si deve tenere in considerazione, per l'offerta di servizi al lavoro, che anche le APL sono >90% nelle regioni Centro-Nord.

- l'erogazione di *voucher* formativi;
- l'attivazione di pacchetti formativi *on demand*;
- la definizione percorso di inserimento lavorativo.

Alcuni di questi servizi sono ormai uniformemente consolidati (il colloquio individuale - attivato nel 93,9% dei CPI; l'assistenza alla redazione del cv - attivato nel 90,7% dei CPI). Altri servizi, invece, come il supporto ai tirocinanti per l'inserimento lavorativo e la definizione del percorso di inserimento lavorativo sono attivati in maniera non uniforme sul territorio. I servizi di redazione del bilancio di competenze; l'erogazione di *voucher* formativi, l'attivazione di pacchetti formativi *on demand* sono generalmente poco attivati in tutto il territorio nazionale. Osservando da vicino la "vocazione" territoriale si constata che le regioni del Nord-Est utilizzano maggiormente i servizi di attivazione di pacchetti formativi *on demand* (34,8% sul totale delle aree geografiche) e la definizione del percorso di inserimento lavorativo (25,8%). Di contro la redazione del bilancio di competenze è poco attuata nel Nord-Est (6,8%) e maggiormente nelle regioni del Centro (26,5%) e del Sud (26,9%). Al Sud, inoltre, rispetto alle altre aree geografiche, si utilizza maggiormente il servizio di supporto ai tirocinanti per l'inserimento lavorativo, mentre nelle regioni del Nord-Ovest il servizio maggiormente offerto consiste nell'erogazione di *voucher* formativi.

Tabella 39. I servizi offerti dagli SPI per area geografica

	Servizi offerti per area geografica - val. % per tipologia di servizi				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Colloquio individuale	97,3	97,4	92,3	91,3	90,3
Redazione bilancio competenze	49,5	13,9	68,1	49,6	40,9
Assistenza alla redazione del CV	92,8	88,7	91,2	97,6	80,6
Supporto ai tirocinanti per inserimento lavorativo	91,9	91,3	82,4	85,0	37,6
Erogazione di voucher formativi	43,2	35,7	48,4	32,3	20,4
Attivazione di pacchetti formativi on demand	22,5	34,8	38,5	13,4	4,3
Definizione percorso di inserimento lavorativo	77,5	84,3	79,1	56,7	52,7

	Servizi offerti per area geografica - val. % per distribuzione geografica				
	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole
Colloquio individuale	21,4	22,2	16,7	23,0	16,7
Redazione bilancio competenze	23,5	6,8	26,5	26,9	16,2
Assistenza alla redazione del CV	21,1	20,9	17,0	25,5	15,4
Supporto ai tirocinanti per inserimento lavorativo	24,0	24,7	17,6	25,4	8,2
Erogazione di voucher formativi	24,9	21,2	22,8	21,2	9,8
Attivazione di pacchetti formativi on demand	20,7	33,1	28,9	14,0	3,3
Definizione percorso di inserimento lavorativo	22,9	25,8	19,1	19,1	13,0

Fonte: ISFOL (Monitoraggio SPI 2008)

2.3.3 Le caratteristiche dell'offerta di lavoro "matura" in Italia e l'evoluzione degli interventi per l'invecchiamento attivo

L'offerta di lavoro "matura", variamente identificabile dal punto di vista anagrafico¹⁰⁸, rappresenta com'è noto un ampio segmento del mercato sul quale nell'ultimo quindicennio sono andate concentrandosi una pluralità di misure ed interventi intesi ad accrescerne i livelli di partecipazione. A riguardo, l'azione dell'Italia per rispondere alle conseguenze economiche e sociali dell'invecchiamento si è concentrata sulla riforma del mercato del lavoro e sulla riorganizzazione dei sistemi di protezione sociale¹⁰⁹.

Nel primo ambito è riconoscibile una strategia complessiva che punta ad accrescere l'occupabilità e l'attivazione dei più anziani. Uno dei gruppi *target* del "contratto di inserimento" introdotto dal decreto legislativo 276/2003 è ad esempio rappresentato da soggetti con più di 50 anni di età. Più in generale, istituti come il Contratto a progetto o il Lavoro accessorio rappresentano altrettanti strumenti potenzialmente utili ad agevolare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro dei non più giovani; ciò mentre la recente liberalizzazione del cumulo tra redditi da pensione e redditi da lavoro si configura sia come misura per l'occupazione, sia come strumento di contrasto del lavoro sommerso¹¹⁰.

A livello territoriale, le regioni hanno dedicato grande importanza alle politiche per l'invecchiamento attivo: nei POR FSE 2007-2013 sono state stanziare risorse per 298 milioni di euro per l'intero periodo. Interventi specifici per i *senior* sono previsti dai Servizi per l'impiego sia in generale che con riferimento a casi di crisi occupazionale¹¹¹. Alcune amministrazioni regionali hanno inserito i lavoratori maturi tra le categorie sulle quali intervenire in via prioritaria nel quadro delle misure anticrisi in via di predisposizione, con particolare riguardo all'attuazione dell'Accordo siglato tra Governo e Regioni il 12 febbraio 2009 e all'utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga¹¹².

A livello nazionale, le misure anticrisi introdotte in via definitiva dalla legge 2/2009 prevedono che i fondi per la formazione continua¹¹³ possano destinare interventi, anche in deroga alle disposizioni vigenti, per misure temporanee ed eccezionali anche di sostegno al reddito per l'an-

¹⁰⁸ Commissione delle Comunità europee, *Regolamento (CE) 2204/2002 della Commissione europea del 12 dicembre 2002 relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione*, G.U.C.E. L 337 del 13/12/2002. Il regolamento inserisce tra i lavoratori svantaggiati anche «qualsiasi persona di più di 50 anni priva di un posto di lavoro o in procinto di perderlo» (art. 2, comma f/vii). Alternativamente, l'età di 45 anni è stata sovente assunta quale soglia di riferimento dei percorsi di uscita dal lavoro sostenuti dai regimi previdenziali (*pathways out*); a tale proposito si veda, tra gli altri contributi, M.L. Mirabile, *Vita attiva? I "giovani anziani" fra insicurezza e partecipazione*, Roma, Ediesse, 2009.

¹⁰⁹ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali - ISFOL, *Reporting on national follow-up to the UNECE regional implementation strategy (RIS) of the Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA)*, November 2008.

¹¹⁰ Si veda l'art. 19 del decreto 112/2008, *Abolizione dei limiti al cumulo tra pensione e redditi di lavoro*.

¹¹¹ Cfr. G. Riccio, P. Riccone (a cura di), *Lavoratori adulti a rischio di esclusione. Materiali per una strategia nazionale per l'invecchiamento attivo*, Roma, ISFOL, (Monografie sul Mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, 3/2008). La pubblicazione è disponibile on line nel Catalogo ISFOL (www.isfol.it/Documentazione/index.scm).

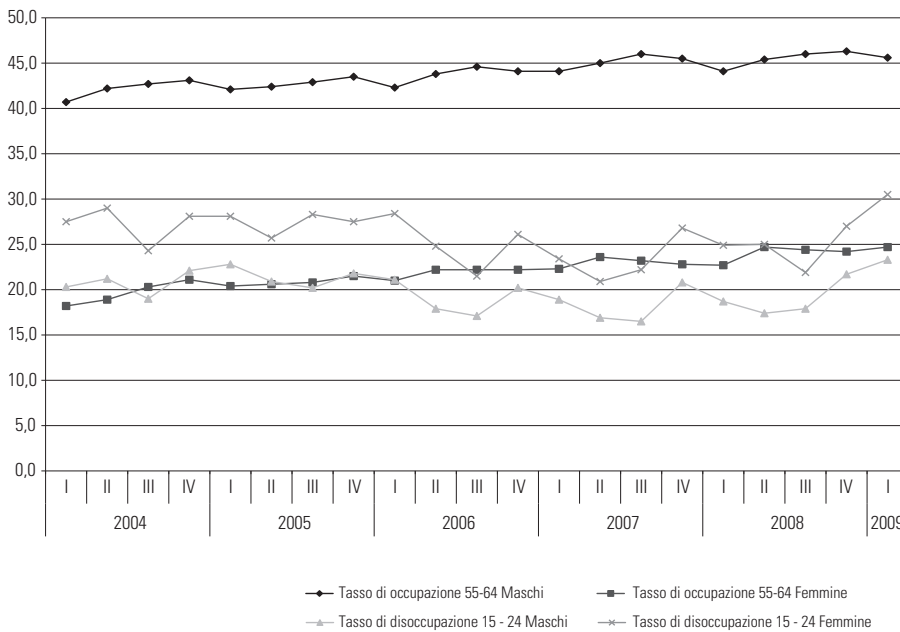
¹¹² Tra le prime evidenze dell'anno in corso, il Piemonte ha compreso gli ultracinquantenni espulsi dal lavoro, senza essere riusciti a maturare completamente i requisiti per la pensione, nell'ambito dell'utilizzo della mobilità in deroga per un massimo di diciotto mesi, al fine di coprire il periodo contributivo mancante. Similmente, l'Emilia Romagna esclude i licenziamenti unilaterali nel caso di procedure di mobilità, dando priorità anche all'anzianità previdenziale dei lavoratori per permettere loro di raggiungere il pensionamento durante il periodo di mobilità. Il Molise riconosce ai lavoratori ultraquarantacinquenni, con mobilità ordinaria in scadenza nel 2009, il conferimento della proroga/concessione del trattamento in deroga per ulteriori 10 mesi. Infine, la Basilicata prevede la mobilità in deroga per i lavoratori che alla data del 1 gennaio 2008 hanno compiuto cinquantacinque anni di età e che entro sette anni maturino il requisito del pensionamento.

¹¹³ Fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 388/2000 e successive modificazioni, e i fondi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 276/2003 e successive modificazioni.

no 2009. Tali misure sono volte alla tutela dei lavoratori, anche con contratti di apprendistato o a progetto, a rischio di perdita del posto di lavoro ai sensi del regolamento (CE) 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che inserisce gli ultracinquantenni fra le altre categorie di lavoratori svantaggiati.

Il semplice raffronto tra i tassi più recenti di disoccupazione giovanile e quelli di occupazione della popolazione più anziana mostra tuttavia come il sia pur timido affermarsi di un modello di mercato del lavoro nazionale del tipo *young in - old in* rischi di subire per ora un'apparente battuta d'arresto, in concomitanza del manifestarsi della crisi economica globale (Fig. 23)¹¹⁴.

Figura 23. Tassi di occupazione della popolazione italiana fra 55 e 64 anni a confronto con i tassi di disoccupazione della popolazione fra 15 e 24. Per sesso - anni 2004-2009



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (RCFL)

Nel periodo 2004-2009, il tasso di attività della classe 55-64 è cresciuto di 6 punti, per arrivare al 36,3%. Ciò è avvenuto a fronte di una crescita più modesta mostrata dal segmento 35-54 (+1%) e di una sostanziale invarianza relativa all'insieme della popolazione in età lavorativa.

L'analogo andamento dei tassi di occupazione testimonia di una effettiva crescita di partecipazione. Rispetto al primo trimestre 2004, fra gennaio e marzo 2009 la quota di occupati *over 55* è risultata accresciuta di 5,8 punti, con un contributo maggioritario della componente femminile (+6,5%) rispetto a quella maschile (+4,9%). Mentre gli incrementi più bassi ed equilibrati fra i due generi si registrano al Sud (rispettivamente +4,9% per gli uomini e +4% per le donne), in tutte le altre ripartizioni il contributo della componente femminile risulta significativa-

¹¹⁴ Le due grandezze sono ovviamente tra loro incommensurabili. Il loro accostamento fornisce di fatto una traccia della eventuale presenza contemporanea delle barriere all'ingresso del mercato e dei cosiddetti fattori *push & pull* suscettibili di favorire l'uscita.

mente più elevato (8,3% a fronte del 7,6% al Centro), giungendo nelle aree settentrionali a pesare per quasi il doppio rispetto all'altra (8,4% a fronte del 4,6% nel Nord-Est e 7,2% a fronte del 3,2% nel Nord-Ovest). In tutto ciò, nel 2008, il confronto rispetto ai *partner* europei (EU15), mostrava un distacco pari a 13 punti (47,4% contro 34,4%), con un differenziale di genere che vedeva la componente femminile a -15 e quella maschile a -10,7%. Il confronto con il dato EU27 faceva ovviamente registrare differenziali inferiori, ma non tali da modificare significativamente i termini del confronto.

La valutazione in merito all'efficacia delle politiche adottate negli ultimi anni richiede innanzitutto di verificare il presumibile peso esercitato dalle politiche attive e finalizzate all'attivazione.

L'indagine ISFOL PLUS 2008¹¹⁵ consente di indagare il rapporto tra *target* specifici e canali di ricerca di lavoro. Solo il 13% degli *over 50* dichiara di aver visitato un CPI¹¹⁶, a fronte di una quota del 34,5% espressa dalla popolazione al di sotto dei 50 anni. Alla domanda in merito a quando la visita fosse stata effettuata, il 69% delle persone fra i 50 e 64 anni ha risposto più di due anni fa; una percentuale che nel caso della popolazione delle classi d'età precedenti è risultata invece pari al 53,4%.

La minore attivazione del segmento maturo viene anche suggerita dal fatto che solo il 28,2% di coloro i quali si sono dichiarati in cerca di occupazione ha segnalato di leggere le offerte di lavoro (la popolazione totale arriva al di sopra del 41%) e una percentuale poco più elevata dichiara di utilizzare le autocandidature (30,2%), a fronte del 49,8% dichiarato dalla popolazione di riferimento). Un peso analogo piuttosto rilevante riveste invece nei due gruppi la ricerca attraverso reti informali, familiari o amicali (rispettivamente, 58,7% per gli *over 50* e 64,4% per la popolazione di riferimento)¹¹⁷.

A fianco delle misure indirizzate all'attivazione, gli anni recenti hanno visto crescere lo sforzo nazionale e locale finalizzato a migliorare condizioni di impiego più o meno logoranti e a predisporre assetti contrattuali e servizi in grado di favorire la conciliazione fra vita lavorativa e vita privata per un passaggio più graduale dalla condizione di occupato a quella di ritirato¹¹⁸.

Relativamente al primo di questi aspetti, giova ricordare che quasi il 69% degli inattivi fra i 50 e i 64 anni intervistati da PLUS nel 2008 ha dichiarato di non lavorare perché in pensione. In seconda posizione si è collocata una quota di rispondenti pari al 13% circa che segnalano di essere stati costretti a smettere di lavorare per cause riconducibili al lato della domanda, quali licenziamento o termine contratto, chiusura o trasferimento dell'azienda. La serie di motivazioni variamente riconducibili alla sfera delle esigenze familiari o delle scelte personali rappresenta un ulteriore 7,8%, mentre il 4,6% dei rispondenti ha esplicitamente affermato di aver cessato l'attività lavorativa per motivi di salute.

Nel 21,2% dei casi, gli occupati fra i 50 e i 64 anni hanno a loro volta dichiarato di avere difficoltà nello svolgere il proprio lavoro e/o nel tenersi aggiornati. Nel caso dei pensionati tale percentuale si presenta peraltro di poco inferiore (19,9%). La stanchezza e l'usura fisica o comun-

¹¹⁵ Dall'indagine si rileva che poco più dell'11% degli intervistati che si sono dichiarati in cerca di occupazione appartiene alla classe d'età 50-64 anni.

¹¹⁶ Ovvero un COL-CILO se residente Roma o un Comunelavoro se residente a Milano.

¹¹⁷ Che un minor grado di attivazione della forza lavoro matura possa dipendere sia dal sistema di aspettative del mercato che dalla percezione che di queste possiede il *target* considerato può essere suggerito dal fatto che una percentuale piuttosto elevata di essi (quasi il 14%) ha dichiarato di non aver utilizzato nessuno dei canali proposti nell'intervista; una quota che nel caso della popolazione di riferimento è apparsa invece molto più circoscritta (5%).

¹¹⁸ A riguardo è opportuno ricordare che la L. 247/2007 contiene una delega al Governo riguardante la possibilità per i dipendenti che maturino i requisiti per l'accesso al pensionamento a decorrere dal 1° gennaio 2008, impegnati in particolari lavori o attività, di conseguire, su domanda, il diritto al pensionamento anticipato con requisiti inferiori a quelli previsti per la generalità dei lavoratori dipendenti.

che la percezione del lavoro come peso difficilmente sostenibile riguarda una percentuale piuttosto rilevante degli occupati maturi, pari a quasi il 60% e superiore di 10 punti alla medesima dichiarazione espressa dai pensionati. Infine, percentuali significative, fra l'8 e il 10%, hanno messo in rilievo la presenza di atteggiamenti di insofferenza da parte del datore di lavoro o della dirigenza o di emarginazione da parte dei colleghi, sia per quanto riguarda gli occupati che i pensionati. Fattori quali stanchezza e usura fisica sembrano pesare di più nel caso delle lavoratrici, mentre non sembrano emergere differenziali geografici degni di nota.

La possibilità di perseguire un'elevata partecipazione dei lavoratori maturi grazie ad assetti del mercato del lavoro transizionali (*transitional labour markets*) appare ancora limitata, dato il ruolo residuale della maggior parte dei contratti atipici nel caso di questa fascia d'età. Un utilizzo maggiore emerge in relazione al lavoro a tempo parziale. Nel 2008, il 10,4% degli occupati dipendenti¹¹⁹ fra i 50 e 64 anni intervistati dall'indagine PLUS dichiarava di avere un tale tipo di contratto, a fronte di una quota pari al 15% rilevata sul totale dei lavoratori dipendenti. Analogamente a quanto rilevato dall'ISTAT con la *Rilevazione continua*, la componente femminile risultava largamente maggioritaria, arrivando a coprire quasi l'84% delle posizioni individuate e pesando per il 20% sul totale delle lavoratrici dipendenti della stessa classe d'età. Specularmente la componente maschile superava di poco il 16%, per arrivare a pesare per un modesto 3% sul totale della classe. Le aree settentrionali ed il Mezzogiorno presentavano tutte e tre percentuali tra il 26% e il 30% sul totale nazionale, a fronte di una sottorappresentazione del Centro, dove venivano registrati solo il 15% circa dei contratti.

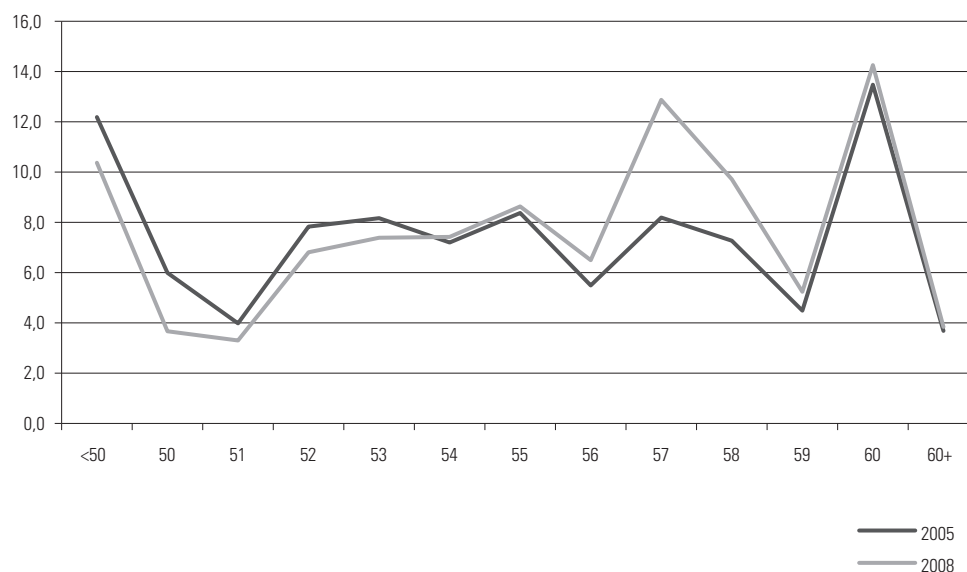
La scarsa diffusione di modelli transizionali dei mercati sembra affiancarsi al persistere di un modello di uscita rapida e precoce dal lavoro, in continuità con quello affermatosi nel ventennio precedente e nonostante la concentrazione degli sforzi sulla riforma del sistema pensionistico, basata sui due pilastri dell'innalzamento dell'età pensionabile e dello sviluppo della previdenza complementare. Il grande sforzo riformatore che ha caratterizzato il quindicennio trascorso¹²⁰ ha ricevuto il compimento logico con la legge delega 243/2004, che ha introdotto gli incentivi a ritardare il pensionamento (cosiddetto *superbonus*) e la successiva legge 247/2007, che ha modificato in particolare la modalità di posticipazione dell'età pensionabile. Un passo ulteriore è verosimilmente rappresentato dall'equiparazione tra uomini e donne dell'uscita per anzianità dal mondo produttivo¹²¹.

Nonostante questi sforzi, in accordo ai dati EUROSTAT negli ultimi anni l'età media di ritiro dal lavoro ha oscillato fra un minimo di 59,7 e un massimo, raggiunto nel 2007, di 60,4 anni, con un differenziale rispetto ai nostri principali partner europei (EU15) che risulta però essersi ampliato da 0,5 a 1,1. Dal punto di vista di genere, mentre fino al 2003 il divario appariva minore nel caso della componente femminile, a partire dal 2005 l'aumento del differenziale si presenta a maggior carico per quest'ultima di 0,3 anni.

¹¹⁹ In questo caso la classificazione lavoratore dipendente include anche forme di lavoro non standard assimilabili a tale condizione.

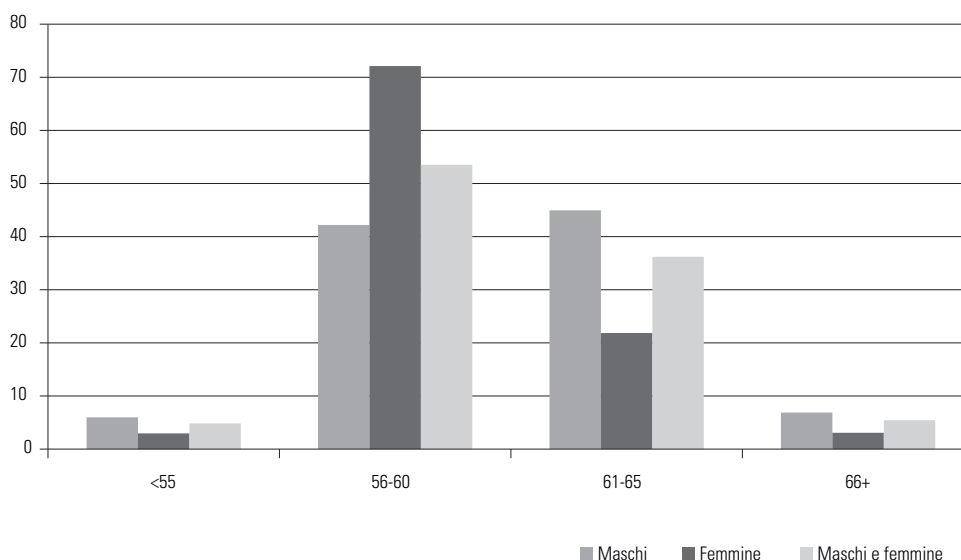
¹²⁰ A partire dalla L. 335/1995 che ha introdotto il modello di calcolo contributivo.

¹²¹ Con la sentenza del 13 novembre 2008, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha riconosciuto l'Italia come inadempiente agli obblighi posti dall'art. 141 del Trattato CE. La procedura di infrazione nei confronti dell'Italia è stata avviata per porre rimedio alla disparità di trattamento derivante dalla normativa che non riconosce ai dipendenti pubblici uomini la stessa facoltà, rispetto alle donne, di accesso alla pensione di vecchiaia all'età di 60 anni (www.innovazionepa.gov.it/ministro/pdf/sintesi.pdf).

Figura 24. Età dichiarata di pensionamento dei pensionati fra i 50 e i 64 anni - anni 2005 e 2008 (val. %)

Fonte: ISFOL (PLUS 2005 e 2008)

Sulla base dell'indagine ISFOL PLUS, tra il 2005 e il 2008 si può effettivamente notare un certo spostamento in avanti dell'età di pensionamento dichiarata dai pensionati fra i 50 ed i 64 anni (Fig. 24), anche se fra i pensionati intervistati da PLUS nel 2008, ancora il 17% dichiarava di aver effettivamente utilizzato pre-pensionamenti, scivoli o incentivi per andare prima in pensione, con una larga prevalenza della componente maschile (quasi il 70%). Di essi, peraltro solo il 3,5% dichiarava di svolgere una attività lavorativa, anche in questo caso con la prevalenza degli uomini. L'età di pensionamento prevista fornita dagli occupati con più di 50 anni, nell'ambito della stessa indagine (Fig. 25), mostra la persistenza di un'alta percentuale di uscite probabili nell'intervallo compreso fra i 56 ed i 60 anni (53,5%), peraltro caratterizzato da un peso maggioritario della componente femminile (72% a fronte del 42% per i maschi).

Figura 25. Età prevista di pensionamento delle persone occupate fra i 50 e i 64 anni - anno 2008 (val. %)

Fonte: ISFOL (PLUS 2005 e 2008)

A fianco di questo, è degna di nota la concentrazione di un altro 36% di risposte nell'intervallo successivo 61-65, in presenza di un rapporto tra le componenti di genere di fatto ribaltato.

2.3.4 Disabilità e lavoro in Italia

La normativa generale sul collocamento obbligatorio, introdotta in Italia con la legge 482/1968 e poi modificata dalla legge 68/1999, ed in particolare il percorso normativo italiano in materia di diritto al lavoro delle persone con disabilità, si caratterizza per la costante attività interpretativa ed innovativa operata dal legislatore ordinario che, anche attraverso l'introduzione di nuovi istituti giuridici e la rivisitazione di quelli esistenti, ha declinato, recependoli nella filosofia e nei contenuti della riforma del collocamento obbligatorio, i principi ed il relativo cambiamento di prospettiva sancito dalla L. 104/1992 *Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*.

L'attività del legislatore, coerentemente con tale approccio che postula la centralità della persona disabile, ha il merito di aver propiziato, in tale ambito, la creazione delle premesse concettuali e giuridiche di quelle istanze comunitarie e internazionali in materia di diritti delle persone con disabilità confluite, a conclusione di un processo multidecennale, nella Convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006 e normativamente affermate con la successiva ratifica del Parlamento italiano, con legge 18/2009.

Si evidenzia, peraltro, che nel nostro Paese, in maniera assai lungimirante rispetto all'attuale scenario culturale, sociale ed economico, le innovazioni legislative in tema di inserimento lavorativo delle persone con disabilità, nell'ottica delle pari opportunità e della non discriminazione, individuano la centralità della persona con disabilità come parola chiave di tutte le politiche, trovando ulteriore conferma anche nel *People First* e nella declinazione delle relative strategie di intervento adottate dal G8 per contrastare la crisi, anche nella sua dimensione sociale.

Tale approccio prevede sempre una logica decisamente incentivante che si esplicita, da ultimo, anche nella citata *Ratifica ed esecuzione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, con Protocollo opzionale, fatta a New York il 13 dicembre 2006 e istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*¹²².

Lo scenario di riferimento infonde, pertanto, una rinnovata energia applicativa al principio espresso nell'articolo 2 della legge 68/1999, significativamente rubricato "collocamento mirato", riproponendo con grande attualità, anche in relazione all'impatto della crisi sui mercati del lavoro e al relativo dibattito sulla promozione di un'attività economica e sociale sostenibile, la sua più che ragionevole esaltazione nel binomio incentivazione dell'inserimento e integrazione lavorativa della persona con disabilità, che in altre parole può anche tradursi in miglior temperamento possibile tra esigenze produttive del datore di lavoro e diritto al lavoro della persona disabile.

Si rileva, peraltro, che anche nell'impianto normativo della legge 68/1999, a presidio della prospettiva del cosiddetto "approccio alla disabilità basato sui diritti" è stata ribadita la sussistenza dell'obbligo di assunzione, sanzionato amministrativamente in caso di inadempimento, evidenziando la natura squisitamente derogatoria dei principi generali posti in materia di libertà di contrarre.

Difatti, in presenza delle condizioni di legge, e dunque dei presupposti previsti dalla legge 68/1999, il datore di lavoro non può sottrarsi dall'obbligo di contrarre e dunque dal costituire il rapporto di lavoro con la persona disabile, salvo quanto disposto all'art. 5 della predetta legge; è infatti, proprio il legislatore nazionale a stemperare il contenuto dell'obbligo, introducendo l'istituto della sospensione dell'obbligo di assunzione in capo al datore di lavoro privato, qualora lo stesso abbia fatto ricorso alla Cassa integrazione guadagni straordinaria, ai contratti di solidarietà ed ai licenziamenti collettivi, per tutta la durata del trattamento.

Peraltro, recentemente, il Ministero del Lavoro, riconoscendo un'analogia tra gli ammortizzatori sociali classici e il Fondo di solidarietà previsto per il solo settore creditizio, ha ritenuto che la sospensione può essere applicata anche alle aziende di credito che hanno fatto ricorso all'intervento del Fondo per situazioni di crisi, ristrutturazione o riorganizzazione aziendale¹²³.

La questione non è di poco conto. Sul versante europeo, l'aumento del tasso di disoccupazione registrato nei primi mesi del 2009 ha imposto alla Commissione l'adozione di una nuova *Strategia di "impegno comune per l'occupazione"* presentata nella comunicazione pubblicata il 3 giugno 2009 per dar seguito al recente vertice europeo sull'occupazione del 7 maggio 2009¹²⁴.

In tale ambito, particolare considerazione è dedicata a talune categorie di lavoratori tra cui i disabili, quali soggetti maggiormente a rischio di esclusione dal mercato del lavoro in quanto la crisi economico finanziaria impatta incisivamente sulla loro occupazione. In tal senso, con Regolamento (CE) 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria), è consentito agli Stati membri di concedere, a regime, aiuti di stato alle imprese sotto forma di integrazioni salariali per ammortizzare i costi legati all'occupazione delle persone disabili, nonché i costi aggiuntivi legati all'assunzione e dunque, in virtù del beneficio dell'esenzione dall'obbligo di notifica alla Commissione, la libertà di dare esecuzione alle misure di aiuto che meglio si adattano alle proprie politiche.

¹²² Pubblicazione in Gazzetta Ufficiale n. 61 del 14 marzo 2009.

¹²³ Cfr. Interpello 12 settembre 2008, n. 38. Associazione Bancaria Italiana (ABI) Art. 9, D.Lgs. 124/2004 - art. 3, comma 5, L. 68/1999 - sospensione dagli obblighi occupazionali - applicabilità della disciplina a sistemi di sostegno del reddito - "Fondo di solidarietà" per il settore creditizio; cfr, inoltre, Interpello 15 maggio 2009 - n. 44 Federcasse Art. 9, D.Lgs. 124/2004 - art. 3, comma 5, L. 68/1999 - sospensione degli obblighi occupazionali - applicabilità della disciplina.

¹²⁴ Cfr. *Il vertice europeo sull'occupazione decide i modi per affrontare l'aumento della disoccupazione*, Press releases Rapid, IP/09/718, Bruxelles, 7 maggio 2009; EU Employment Summit: questions and answers, Communiqués de presse Rapid, MEMO/09/223, Brussels, 7 may 2009.

Coerentemente con le politiche economiche e sociali della Comunità e dei suoi Stati membri, gli incentivi finanziari all'assunzione previsti dall'art. 13 della legge 68/1999, attraverso l'istituzione del Fondo nazionale per il diritto al lavoro delle persone disabili, erogati ai datori di lavoro privati in Italia sin dall'anno 2000 sotto forma di fiscalizzazione degli oneri sociali e, a far data dal 2008, sotto forma di contributo diretto all'assunzione, costituiscono, peraltro, un contrappeso alle conseguenze determinate dalla contrazione dell'attività produttiva delle aziende che, per effetto della crisi economico-finanziaria, fanno ricorso alla Cassa integrazione guadagni straordinaria, ai contratti di solidarietà ed ai licenziamenti collettivi e si avvalgono dell'applicazione dell'istituto della sospensione degli obblighi di assunzione di persone disabili, con conseguenti gravi effetti sull'occupazione e sui correlati rischi sociali.

La quantificazione del fenomeno disabilità in Italia, laddove associato alle dinamiche del lavoro, continua ad avere contorni poco definiti. Lo stesso confronto tra fonti di dati amministrative e le periodiche indagini campionarie su base nazionale mostra, tuttora, difficoltà nel ricondurre i dati acquisiti verso categorie omogenee, richiamando in primo luogo le criticità legate alla stessa definizione terminologica di disabilità¹²⁵. In tal senso, le rilevazioni periodiche di ISTAT e ISFOL su campioni di popolazione mutuano un criterio di registrazione dei rispondenti che tiene conto della difficoltà di auto percezione, da parte degli intervistati, della propria condizione di disabilità, ricomponendo le categorie di analisi in base ad una piena, parziale o assente autonomia nella conduzione della vita quotidiana.

Su altro versante, invece, la registrazione degli elenchi unici della legge 68/1999 sul collocamento obbligatorio delle persone disabili si poggia amministrativamente sul sistema dell'invalidità, pur certificata come disabilità da apposita commissione sanitaria¹²⁶. Malgrado tali informazioni non siano sovrapponibili, esse rappresentano i principali riferimenti utili da un lato a quantificare la popolazione attiva disabile in Italia (15-64 anni) e, dall'altro, l'insieme di persone con disabilità in cerca di occupazione che si avvalgono delle strutture pubbliche preposte dalla normativa al collocamento lavorativo.

Tabella 40. Popolazione attiva per stato di salute. Dettaglio per condizione occupazionale (v.a. e %)

Qual è il suo stato di salute?	Popolazione 15-64 anni		Occupati			Persona in cerca di lavoro		
	N° (in migliaia)	% colonna	N° (in migliaia)	% riga	% colonna	N° (in migliaia)	% riga	% colonna
Riduzione di autonomia temporanea o parziale	958	2,9	629	65,7	2,7	128	13,4	4,2
Riduzione di autonomia continuativa	696	2,1	404	58,0	1,8	81	11,6	2,6
Nessun problema particolare	31.051	94,9	21.937	70,6	95,5	2.874	9,3	93,2
Totale	32.705	100,0	22.970	70,2	100,0	3.083	9,4	100,0

Fonte: ISFOL (PLUS 2008)

¹²⁵ Significativa è la definizione di disabilità, adottata dalla *Convenzione sui diritti delle persone con disabilità* delle Nazioni Unite, che viene incontro all'esigenza di uniformare le 27 diverse definizioni legali presenti nell'UE. «La disabilità è il risultato dell'interazione tra persone con le menomazioni e le barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società, su base di uguaglianza con gli altri».

¹²⁶ Il *Regolamento di esecuzione per l'attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68* precisa, al c. 1 dell'art. 15, che «possono ottenere l'iscrizione negli elenchi del collocamento obbligatorio le persone disabili di cui all'articolo 1 della legge n. 68 del 1999 (...) che abbiano compiuto i quindici anni di età e che non abbiano raggiunto l'età pensionabile prevista dall'ordinamento, rispettivamente per il settore pubblico e per il settore privato».

Dall'indagine ISFOL PLUS, realizzata nel 2008 sulla popolazione attiva italiana, risultava la presenza stimata di quasi 700 mila individui che dichiaravano una riduzione di autonomia continuativa. Di questi, il 12% si dichiarava in cerca di occupazione (Tab. 40).

Le più recenti informazioni a livello nazionale sul collocamento lavorativo delle persone disabili si riferiscono al 2007, ultima annualità descritta dalla *IV Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68/1999*. Sul piano delle iscrizioni alle liste uniche il numero di persone disabili assommava ad oltre 712 individui, per il 61% residenti nelle Regioni del Sud Italia (Tab. 41). La composizione di genere vede una presenza femminile quasi inalterata negli anni, con la maggiore incidenza percentuale nelle regioni del Centro e del Nord-Est.

Tabella 41. Persone disabili iscritte in Italia agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio (art. 8) al 31 dicembre, per sesso, per area geografica - anno 2007 (v.a. e val. %, province non rispondenti)

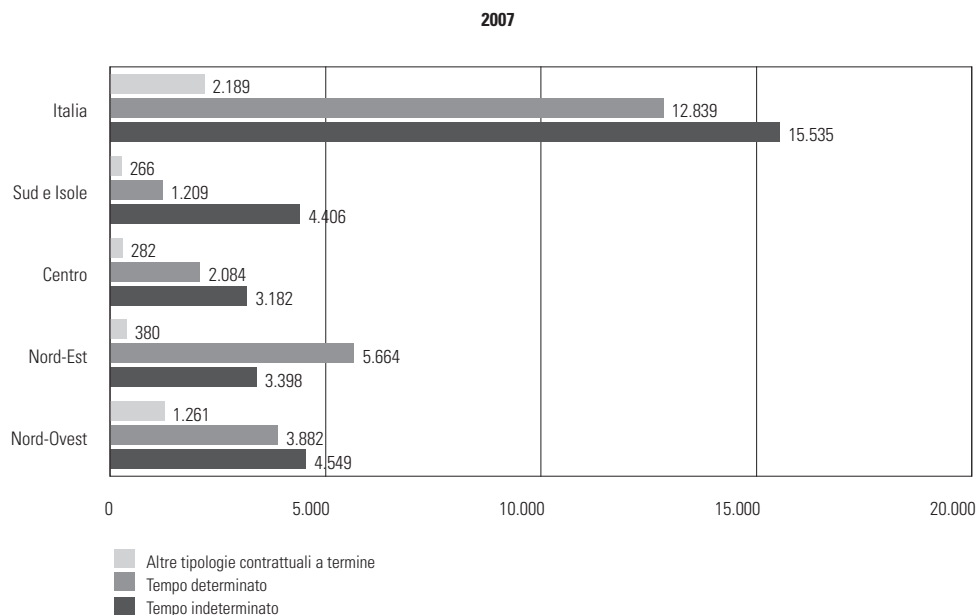
Area geografica	Iscritti	% area	Donne	% donne
Nord-Ovest	88.273	12,4	43.578	49,4
Nord-Est	57.996	8,1	30.024	51,8
Centro	128.711	18,1	69.814	54,2
Sud e Isole	437.444	61,4	197.458	45,1
Italia	712.424	100,0	340.874	47,8

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 2008

La medesima indagine ha rilevato le tipologie contrattuali di tali assunzioni, registrandole secondo tre macro categorie: il tempo indeterminato, il tempo determinato ed altre tipologie contrattuali a termine. Di esse si è osservato anche il tempo di lavoro, distinguendolo in *full-time* e *part-time*.

La tipologia contrattuale prevalente risulta il tempo indeterminato, con un'incidenza che parte da 48,5% nel 2006 per arrivare a 50,8% nell'ultimo anno di riferimento. Su medesimi rapporti si attesta il contratto a tempo determinato, segnalando la relativa contrazione delle altre tipologie contrattuali a termine (- 3,9%).

Il peso del *part-time* sui contratti indeterminati appare diminuito: era il 27% nel 2006 e si contrae di 1 punto percentuale nell'anno successivo. In aumento il dato sui tempi determinati, con valori che aumentano dal 34,1% al 36,6% nel 2007.

Figura 26. Assunzioni persone disabili durante l'anno 2007, per tipologia contrattuale di inserimento. Per area geografica (v.a.)

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, 2008

Sul piano delle ripartizioni geografiche, gli elementi salienti possono essere ricondotti alla dicotomia rappresentata dalle regioni del Sud e delle Isole, dove aumenta in valori assoluti l'adozione del contratto a tempo indeterminato (erano 3.423 nel 2006, divenute 4.406 nel 2007) e la tendenza opposta, espressa dalle regioni del Nord-Est, presso le quali è il tempo determinato ad offrire le *performance* più consistenti (4.665 nel primo anno e 5.664 nel secondo).

Le altre tipologie contrattuali sono rintracciabili maggiormente nelle regioni del Nord-Ovest, seppure anche qui con lievi contrazioni in valori assoluti.

L'incidenza del *part-time*, a livello territoriale, mostra che le regioni settentrionali restano quelle con un utilizzo più ampio di questa modalità contrattuale, la quale si attesta per entrambi gli anni intorno al 30% per tutte le tipologie di assunzione. Un incremento significativo lo offre anche il Mezzogiorno, che arriva a superare, solo nel 2007, un peso percentuale dei *part-time* del 25%.

Restano dunque tuttora da verificare gli effetti di una contrazione dell'attività produttiva, derivante dalla crisi economico-finanziaria, e la conseguente scelta da parte dei datori di lavoro di un ricorso alla Cassa integrazione guadagni straordinaria, ai contratti di solidarietà ed ai licenziamenti collettivi. Tali condizioni, infatti, consentono di avvalersi dell'istituto della sospensione degli obblighi di assunzione di persone disabili, con immediati effetti sull'occupazione per lo specifico *target*.

Il monitoraggio nazionale sul sistema dei Servizi pubblici per il lavoro (SPI), realizzata nel 2008, consente di osservare la capacità dei servizi competenti di espletare i compiti, loro assegnati dalla normativa, di sostegno alle richieste espresse da un lato dalle persone disabili e, dall'altro, dai datori di lavoro.

Pur con una marcata differenziazione territoriale che contraddistingue nel panorama nazionale anche le strutture preposte al collocamento mirato, il quadro complessivo fornisce una ripartizione dei compiti sufficientemente delineata tra Regioni, Province e Centri per l'impiego.

Tra le funzioni assunte dall'amministrazione regionale nei confronti di quelle provinciali rispetto alla L. 68/1999, oltre l'80% delle Regioni svolgono un ruolo di programmazione e indirizzo, assicurando attività di controllo e monitoraggio nel 71% dei casi. Sul piano della programmazione, inoltre, il 62% delle amministrazioni regionali assicurano linee di attività dedicate alla disabilità. In ambito provinciale, l'85% degli SPI dichiarano di adottare un'attenzione specifica al *target* disabile nella strutturazione dei propri servizi, disponendo nel 96% dei casi di una disaggregazione specifica dei dati amministrativi riguardanti questa tipologia di utenza, in linea con le esigenze informative sollecitate dai periodici adempimenti di legge.

Il ruolo dei Centri per l'impiego, infine, appare fortemente connotato con il presidio del territorio, sia nelle vesti di primo contatto con le utenze, sia ancora per una più diretta conoscenza delle dinamiche del mercato del lavoro locale. In tal senso, sono da leggere i dati del monitoraggio SPI che mostrano i Centri per l'impiego impegnati in oltre il 60% dei casi sia nei colloqui di orientamento e nello sviluppo del percorso formativo degli utenti iscritti alle liste ai sensi della legge 68/1999, sia ancora nella redazione e nella gestione delle schede individuali. Sul versante dell'intermediazione, inoltre, il 56% dei CPI svolge attività di incontro domanda/offerta di lavoro.

2.3.5 Donne

La partecipazione femminile al mercato del lavoro continua a rappresentare un aspetto particolarmente critico, a causa di fattori sia congiunturali che strutturali. Tra i primi, possiamo ricondurre gli effetti della crisi economica e occupazionale nei settori *female intensive* (ossia a maggiore presenza femminile) e nelle piccole e piccolissime imprese dell'indotto industriale. Riguardo ai secondi basti ricordare che l'Italia è il paese europeo più lontano (dopo Malta, con oltre 13 punti percentuali da recuperare) dal raggiungimento degli obiettivi occupazionali di Lisbona (60% di tasso di occupazione femminile nel 2010).

Tali criticità strutturali sono: l'elevata quota di atipicità contrattuale e il conseguente rischio di precarietà; la discontinuità occupazionale (dovuta prevalentemente alla maternità); la conseguente difficoltà di rientro nel mercato del lavoro, anche legata all'obsolescenza delle competenze; l'elevata quota di inattività. Sono condizioni che si innestano in un mercato del lavoro segregato per genere sia orizzontalmente (per aree e settori economici) che verticalmente (per posizioni gerarchiche), conseguentemente segnato da consistenti differenziali retributivi tra uomini e donne (*gender pay gap*). I due aspetti chiave per poter comprendere la complessità del fenomeno, al netto degli effetti di genere della crisi economica, ancora non puntualmente quantificabili, sono la correlazione tra partecipazione al mercato del lavoro e condizione familiare e l'incidenza della maternità come fattore di discontinuità occupazionale.

Il mercato del lavoro italiano, al 2008, presenta un *gap* di genere nei tassi di occupazione del 23%, risultante dalla differenza tra un tasso di occupazione maschile del 70,3% e di quello femminile del 47,2%, con i relativi differenziali territoriali¹²⁷. L'esistenza di un tale *gap* di genere si spiega, in prevalenza, con la diversa natura e configurazione della partecipazione maschile e femminile al mercato del lavoro. La partecipazione femminile al lavoro è strettamente correlata alla condizione familiare - limitazione che non attinge parimenti alla componente maschile della for-

¹²⁷ Il tasso di occupazione maschile raggiunge il 75,4 al Nord-Ovest, il 77,2 al Nord-Est, il 73 al Centro e il 61,1 al Sud; il tasso di occupazione femminile si attesta al 56,9 al Nord-Ovest, 58,4 al Nord-Est, 57,2 al Centro e 31,3 al Sud - confermando anche nel 2008 la situazione critica del Mezzogiorno (ISTAT, media 2008).

za lavoro (Tab. 42). Se consideriamo infatti la fascia di età centrale, momento cruciale sia per le scelte di fecondità che per lo sviluppo di percorsi di carriera, si denota come per le donne con figli (soprattutto nelle prime fasce d'età), questa rappresenti il momento di arresto del proprio percorso lavorativo, con le inevitabili conseguenze in termini di interruzioni di carriera e di incremento del *gender pay gap*.

La correlazione tra partecipazione al mercato del lavoro di uomini e donne e condizione familiare, riportata nella tabella 42, evidenzia come in relazione alla presenza di figli, la propensione degli uomini all'occupazione aumenta, mentre quella delle donne diminuisce drasticamente.

In presenza di figli di età inferiore ad un anno, il tasso di attività degli uomini sale dall'85,6%, al 96,6%, mentre quello delle donne scende dal 64,2% al 54,2%. Contemporaneamente per le donne, tuttavia, scendono anche i tassi di disoccupazione (dal 9,1% al 3,8%) senza determinare un analogo incremento dei tassi di occupazione. Questo fenomeno si spiega con il cd. "sviluppo nell'inattività", ossia la condizione di neomamme che non lavorano e che non hanno neppure intenzione di cercare un lavoro (anche a seguito dell'effetto "scoraggiamento") - uno degli esiti più comuni della discontinuità occupazionale, che abbiamo visto essere un fattore strutturale dell'offerta di lavoro femminile.

Tabella 42. Tassi di attività, di disoccupazione e di occupazione della popolazione italiana in età compresa tra 20 e 45 anni secondo la presenza di figli minori di 1 anno - per genere

	Presenza di figli in età inferiore ad 1 anno	Tasso di attività	Tasso di disoccupazione	Tasso di occupazione
Uomini 20-45 anni	No	85,6	6,5	80,0
	Sì	96,6	3,0	93,7
	Totale	86,1	6,4	80,6
Donne 20-45 anni	No	64,2	10,3	57,6
	Sì	54,2	4,1	52,0
	Totale	63,7	10,0	57,3
Totale U+D 20-45 anni	No	75,0	8,1	68,9
	Sì	74,7	3,4	72,2
	Totale	75,0	7,9	69,0

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (Rilevazione sulle forze di lavoro), 2008

L'inattività femminile, e al suo interno, l'"inattività di ritorno" che riguarda le donne che hanno interrotto una precedente occupazione, è stata oggetto di una specifica indagine ISFOL¹²⁸, i cui risultati hanno confermato l'incidenza della condizione genitoriale nel determinare il fenomeno. Il motivo prevalente della cessazione del rapporto di lavoro (Tab. 43), infatti, è "per pren-

¹²⁸ Si tratta dell'*Analisi delle determinanti dell'inattività femminile* (2007), un'indagine condotta su un campione di 6.000 donne (4.000 inattive e 2.000 attive) a cui è stato somministrato un questionario con tecnica CATI. L'universo di riferimento è costituito dalle donne residenti in Italia tra i 25 ed i 45 anni d'età che non siano studentesse o ritirate dal lavoro. Quale popolazione di riferimento è stata assunta come rappresentativa quella desumibile dalla *Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro 2007* (8.766.850 donne). Il disegno campionario ha previsto un campionamento per quote scegliendo come domini le seguenti variabili: condizione occupazionale, area geografica di residenza, età in classi, stato coniugale, numero di figli, numero di percettori di reddito. La fase di calibrazione del campione ha permesso di costruire pesi in grado di avere stime coerenti con la RCFL 2007.

dersi cura dei figli”, seguito dalla “scadenza di un contratto a termine o stagionale”, quindi per “licenziamento o chiusura dell’azienda”. Mentre la maggior parte delle donne che ha lasciato il lavoro per esigenze di cura familiare rinuncia (in modo più o meno volontario) a rientrare nel mercato, confluendo a tutti gli effetti nella condizione di inattività, la quota maggiore di donne che ha perso il lavoro per scadenza del contratto o per licenziamento si dichiara in cerca di occupazione.

In particolare a “soffrire” la scadenza di un contratto a termine o stagionale sono per lo più le donne nella fascia 25-34 per le quali, tra l’altro, risulta maggiore la presenza di contratti di natura flessibile e la mobilità lavorativa. Sono invece le donne nella fascia d’età 35-45 anni ad essere vittime di un licenziamento o della chiusura aziendale ed è proprio in questa fascia che si concentra la percentuale maggiore di inattive.

Tabella 43. Motivi dell’interruzione della precedente attività lavorativa e attuale condizione prevalente

Motivo prevalente per il quale ha smesso di lavorare	Attuale condizione prevalente ex lavoratrici		Totale
	In cerca di occupazione	Inattive	
Licenziamento, chiusura dell’azienda	16,60%	12,60%	14,00%
Scadenza di un contratto a termine o stagionale	35,30%	17,30%	23,80%
Per prendersi cura dei figli	18,60%	45,90%	36,10%
Altro	21,40%	10,50%	14,40%
Non risponde	8,10%	13,70%	11,70%
Totale	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: ISFOL (Indagine sull’attività femminile), 2007

Maternità e discontinuità occupazionale femminile

Un *focus* ancor più specifico sulla discontinuità occupazionale delle donne con figli, viene offerto dall’indagine ricorrente ISFOL PLUS, che esamina le transizioni nel mercato del lavoro delle donne a ridosso della maternità, secondo quattro condizioni prevalenti:

- le donne che lavorano prima della maternità e continuano a lavorare dopo;
- le donne che lavoravano prima della maternità e non lavorano più dopo;
- le donne che non lavoravano né prima e né dopo la maternità;
- le donne che non lavoravano prima, ma dopo la maternità si immettono sul mercato.

Dall’analisi di queste transizioni (Tab. 44), si conferma quanto anticipato in tabella 42, ossia come la maternità determini una netta caduta di partecipazione, ma in questo caso quantificabile per le specifiche situazioni delle donne in transizione.

Tabella 44. Condizione lavorativa delle donne in relazione all'evento maternità

Condizione lavorativa immediatamente precedente alla nascita del figlio	Condizione lavorativa immediatamente successiva alla nascita del figlio		
	Lavorava	Non lavorava	Totale
Lavorava	38,6	20,7	59,3
Non lavorava	3,8	36,9	40,7
Totale	42,5	57,5	100,0

Fonte: ISFOL (PLUS 2008)

Se prima della nascita del figlio¹²⁹ lavoravano 59 donne su 100 dopo tale evento continuano a lavorare solo 43 su 100. Pertanto, immediatamente dopo l'evento maternità, si registra una perdita di partecipazione netta di 16 donne ogni 100.

Le motivazioni che determinano tale caduta di partecipazione, e quindi di abbandono del lavoro, sono molteplici e spesso correlate:

- tra le donne che lavoravano prima della maternità e che poi non lavorano più, l'89% afferma di averlo deciso "per prendersi cura del figlio" e l'11% perché "aveva perso il lavoro". L'esigenza di cura, si conferma come la motivazione principale dell'abbandono del lavoro. Da segnalare tuttavia anche quell'11% che potrebbe nascondere dinamiche discriminatorie nei confronti delle donne in relazione all'evento maternità;
- la donna che non lavorava né prima né dopo l'evento maternità, quindi inattiva, deve questa sua condizione nell'80% dei casi a motivi personali o familiari e nel 20% per assenza di opportunità lavorative;
- le donne che lavoravano prima e hanno continuato a lavorare dopo la maternità, hanno potuto farlo, usufruendo nell'82% dei casi del congedo di maternità, mentre il 18%, non era contrattualizzata e quindi era totalmente senza redditi da lavoro.

La rilevanza della motivazione "esigenza di cura" non va tuttavia valutata come atteggiamento culturale "tipicamente femminile", ma va correlata a due ordini di fattori: la volontarietà e l'involontarietà. Nel primo caso, rientrano le scelte libere di donne che privilegiano l'aspetto della inderogabilità fisica e morale legata alla fase di accudimento del bambino. Nel secondo caso, rientrano le scelte di donne che contemperano, accanto ai fattori prima esposti, anche una valutazione di carattere comparativo - in genere effettuata a livello di nucleo familiare - sui costi reali e sui costi di opportunità della partecipazione al mercato del lavoro in presenza di figli. E quindi nella scelta di abbandono del lavoro, incidono simultaneamente più fattori: la presenza di una rete familiare di sostegno alla conciliazione; la presenza e la disponibilità del *partner* alla condivisione dei carichi familiari e soprattutto la presenza di servizi disponibili ed economicamente accessibili di supporto alla cura - associati alla volontà e all'orientamento culturale di volerne disporre. L'attuale configurazione del sistema di *welfare*, tuttavia, lascia vuoti che le donne si vedono costrette a colmare, sostituendosi all'offerta di servizi soprattutto per la cura dei figli, degli anziani o dei disabili. Si pensi infatti, che solo per quanto riguarda i servizi di supporto alla prima infanzia (0-3 anni), l'Italia offre una copertura in media del 10% contro il 33% richiesto dall'Unione europea e offre servizi parimenti insufficienti di assistenza e cura agli anziani o disabili. In tal senso oltre a ragioni di opportunità economica, la "scelta" di star fuori dal mercato del lavoro risulta quindi quasi una de-

¹²⁹ L'indagine si riferisce al figlio più piccolo.

cisione ragionata e motivata e non sempre corrispondente al progetto ideale lavorativo che le donne spesso conservano.

L'incidenza di tutti questi fattori nei nuclei familiari con figli, porta alla definizione di strategie diverse di conciliazione tra vita e lavoro, oramai riconosciute come una determinante strutturale dei livelli di partecipazione al mercato, diversamente calibrate su fabbisogni sempre più ampi. Per questo motivo il tradizionale concetto del "doppio ruolo" femminile è oramai stato sostituito dall'espressione "*sandwich generation*", volta a evidenziare come una intera generazione di donne, sia oramai in una condizione di schiacciamento tra esigenze di cura multiple e simultanee (figli e anziani bisognosi di assistenza) e parimenti esigenze di carattere personale e professionale, in risposta alle aspettative generate dagli alti livelli di istruzione e professionalizzazione raggiunti dalle donne.

In questo quadro complesso, quindi, il ruolo dell'offerta di servizi di supporto alle esigenze di cura familiare, largamente intese, è cruciale ma non esclusivo. La letteratura italiana ed europea tende sempre più a sottolineare come sia ingenuo pensare che basti adottare un sistema fiscalmente conveniente o basti incrementare la disponibilità di servizi di supporto per potere automaticamente liberare risorse femminili inattive o disponibili al lavoro. Il tema dell'incremento dell'occupazione femminile, infatti non può essere risolto attraverso soluzioni univoche o affrontato con il paradigma della razionalità economica, ma va valutato come un insieme di variabili a correlazione multipla. 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 e attengono le dimensioni soggettiva, di sistema, economica e culturale.

capitolo 3

Approfondimenti

3.1 Livello ed evoluzione delle retribuzioni in Italia

L'incremento della produttività e dell'efficienza del tessuto produttivo sono diventati obiettivi particolarmente rilevanti per il nostro Paese a partire dai primi anni novanta, quando la competizione internazionale ha reso ormai obsoleto un modello economico eccessivamente basato sulla creazione di *deficit* e sulla svalutazione monetaria, quali strumenti di politica economica e commerciale. Nell'ambito del mercato dei beni, sono stati posti in essere numerosi tentativi di liberalizzazione, anche attraverso la progressiva dismissione di attività prima gestite dalle amministrazioni centrali e locali. Sul mercato del lavoro il perseguimento dell'efficienza si è tradotto in una serie di normative volte alla progressiva flessibilizzazione al margine dei rapporti di lavoro - con l'introduzione e la riforma di numerosi istituti contrattuali - e da una serie di misure volte a legare il più possibile le retribuzioni di fatto alla produttività del lavoro. In particolare, a partire dai cosiddetti Accordi del luglio 1993, si è tentato di rafforzare e valorizzare la contrattazione decentrata, come elemento di effettivo ancoraggio delle retribuzioni alle *performance* dei lavoratori e dell'azienda.

Sul piano della dinamica dei redditi da lavoro, il combinato atteso di tali misure era certamente quello di un progressivo ampliamento delle disuguaglianze salariali, in ragione sia del passaggio da un sistema indicizzato come la scala mobile¹³⁰ ad un sistema decentrato, sia dell'ampliamento delle forme contrattuali, ivi comprese fattispecie marginali di durata limitata.

Nel seguito si analizzerà l'evoluzione dei redditi da lavoro in Italia nell'arco temporale compreso tra i primi anni novanta e la metà degli anni 2000, verificando contestualmente se gli obiettivi della varie riforme avviate nel periodo siano stati raggiunti.

L'analisi si riferisce principalmente a due misure differenti del livello dei redditi: il salario normalizzato (orario, mensile, *full-time* equivalente, ecc.) e il reddito effettivamente percepito, considerato come monte retributivo riferito ad un intervallo di tempo fissato. Se l'obiettivo dell'analisi è quello di analizzare la remunerazione del fattore lavoro e l'evoluzione dei salari in base alle caratteristiche dell'occupazione, la misura normalmente presa a riferimento è quella del salario orario o del salario mensile, ottenuto attraverso la normalizzazione della variabile riferita

¹³⁰ Tra l'altro il meccanismo della scala mobile prevedeva un sistema di perequazione dei redditi da lavoro, volto a ridurre le disparità salariali attraverso dei coefficienti di rivalutazione più elevati per i redditi bassi.

ai redditi da lavoro percepiti da un individuo lungo un arco temporale. Così, ad esempio, il salario mensile viene riportato ad un salario orario attraverso il computo del monte ore lavorato da un individuo nel corso dell'anno. Viceversa si può ottenere un salario mensile *full-time* equivalente normalizzando il salario degli individui rispetto al monte ore lavorato in un mese¹³¹. I dati ricavati dall'analisi dell'*Indagine sui bilanci delle famiglie* della Banca d'Italia, presentati nel seguito, sono calcolati secondo questa tecnica. Se invece si intende analizzare la dinamica della disuguaglianza dei redditi da lavoro, occorre fare riferimento ad una misura del reddito cumulato dagli individui in un arco temporale definito (in genere l'anno), evidenziando in tal modo le modifiche intervenute nel rapporto dei redditi percepiti da determinate categorie soggettive. Il primo tipo di analisi meglio si adatta quindi ad indagini relative all'efficienza ed alla produttività del lavoro, la seconda invece può essere interpretata come una misura della distribuzione della ricchezza.

Salari e remunerazione del fattore lavoro

Le analisi empiriche condotte dall'ISFOL sull'evoluzione dei redditi da lavoro in Italia hanno evidenziato alcuni fenomeni rilevanti. Tra il 1993 ed il 2006 si segnalano, da una parte, il perdurare di una sostanziale stagnazione del salario netto medio percepito dai lavoratori dipendenti e, dall'altra, una marcata tendenza verso la riduzione delle disuguaglianze salariali nel settore privato¹³². Dai dati disponibili emerge che, in termini reali, il salario mensile medio di un lavoratore dipendente, calcolato al netto delle imposte e dei contributi sociali, è passato dai 1.418 euro del 1993 a circa 1.446 euro del 2006¹³³ (Tab. 45).

Analizzando più nel dettaglio la dinamica temporale delle retribuzioni, si osserva una brusca contrazione del salario medio tra il 1993 ed il 1995, seguita da un modesto recupero, cui fa seguito una sostanziale stagnazione tra il 1998 ed il 2004. Nel biennio 2004-2006, infine, i redditi da lavoro dipendente tornano a salire a ritmi sostenuti¹³⁴. Le recenti dinamiche retributive nel settore pubblico ed in quello privato sono state lievemente difformi. Nel comparto pubblico le retribuzioni medie si sono sensibilmente contratte nel corso degli anni '90, e solamente nel 2006 sono tornate sopra i livelli di inizio periodo (Fig. 27). Nel settore privato, la contrazione salariale è stata meno evidente, tanto che già nel 2000, il livello dei salari reali era comparabile con quanto avveniva nel 1993. Per quanto riguarda il settore privato va ricordato che la dinamica delle retribuzioni conferma una tendenza alla moderazione salariale scaturita dagli accordi del luglio 1993, che ha caratterizzato le relazioni industriali e le politiche del lavoro in Italia negli ultimi 15 anni.

¹³¹ Ad esempio, il salario mensile di un *part-timer* al 50% viene raddoppiato.

¹³² Le principali evidenze quantitative qui riportate sono state ricavate dall'analisi dei dati dell'*Indagine sui bilanci delle famiglie* della Banca d'Italia.

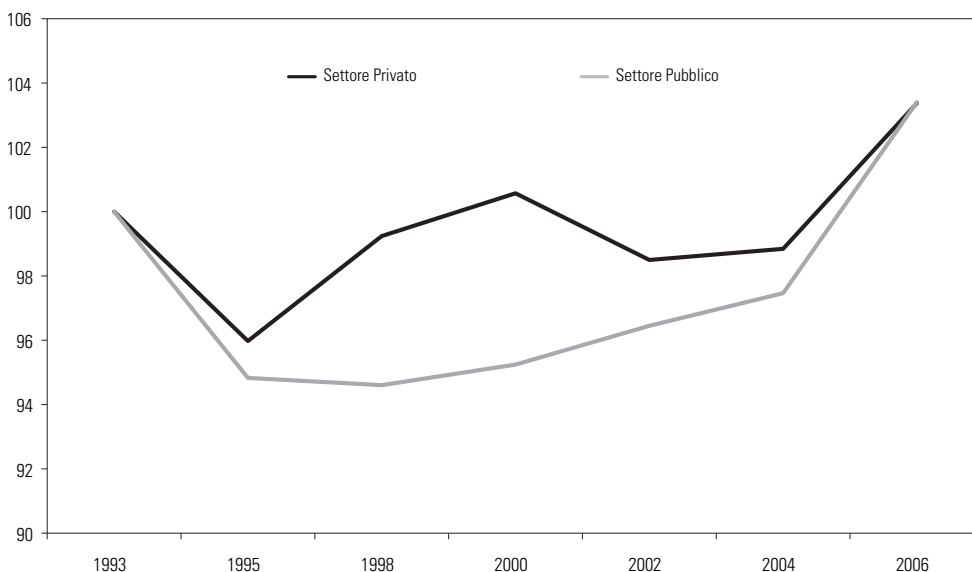
¹³³ I valori sono espressi a prezzi costanti del 2006. Si veda l'appendice metodologica per il calcolo del salario.

¹³⁴ I valori qui riportati non sono neutrali rispetto alla tecnica scelta per calcolare il salario. In particolare, limitando l'attenzione ai soli individui che hanno lavorato per l'intero corso dell'anno, il salario reale medio del 1993 risulta superiore a quello del 2006. Rimangono invece sostanzialmente invariate le tendenze di fondo rispetto all'evoluzione temporale dei salari.

Tabella 45. Salario netto medio mensile dei dipendenti in Italia - anni 1993-2006

	Settore privato	Settore pubblico	Totale
1993	1.322	1.576	1.418
1995	1.268	1.494	1.350
1998	1.311	1.491	1.376
2000	1.329	1.501	1.384
2002	1.302	1.520	1.371
2004	1.306	1.536	1.377
2006	1.366	1.630	1.446

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati Banca d'Italia

Figura 27. Evoluzione delle retribuzioni mensili nette in Italia nel settore pubblico ed in quello privato - anni 1993-2006 (numeri indice base 1993=100)

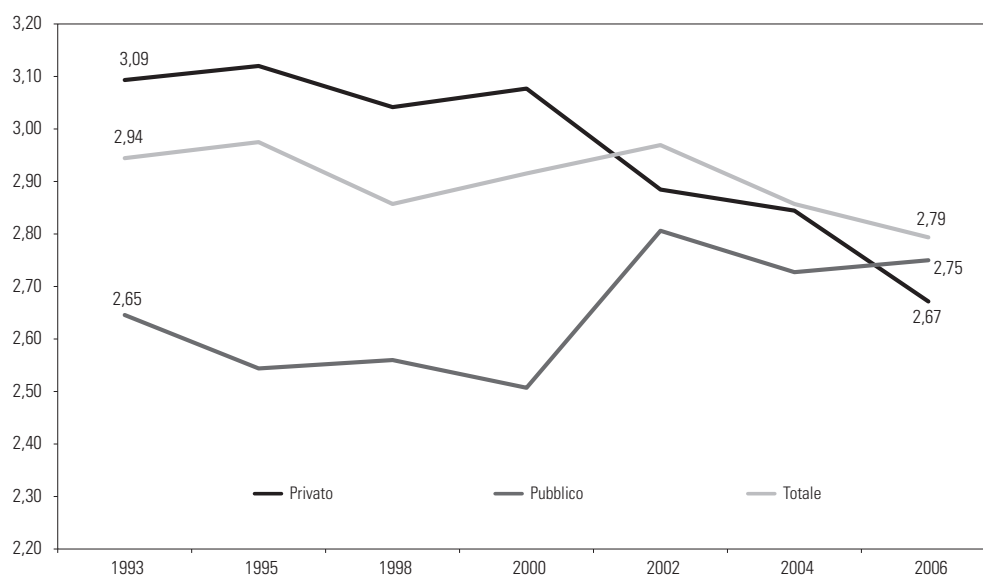
Fonte: Elaborazione ISFOL su dati Banca d'Italia

La contrazione delle disuguaglianze salariali è invece evidenziata da indici di struttura della distribuzione dei redditi: la riduzione del rapporto tra il 90esimo ed il 10imo percentile¹³⁵ indica una diminuzione delle disparità. L'indicatore è passato da un valore di 2,94 ai circa 2,79 punti registrati nel 2006 (Fig. 28). Va tuttavia rilevato come la dispersione salariale si sia fortemente

¹³⁵ Fatto 100 il numero dei percettori, il valore del reddito misurato al 90esimo percentile della distribuzione è quello percepito dal novantesimo percettore in graduatoria partendo dal percettore di reddito più basso, il 10imo percentile misura quindi il reddito del decimo percettore in graduatoria. In modo equivalente, si può dire che il 10% dei percettori guadagna una cifra inferiore o uguale al 10imo percentile della distribuzione dei reddito, mentre il 10% guadagna una cifra uguale o superiore al 90esimo percentile.

contratta nel solo settore privato, mentre sia cresciuta in quello pubblico. Si osservi che nel 1993 le disuguaglianze salariali erano molto più marcate nel settore privato rispetto a quello pubblico, mentre nel 2006 il livello del rapporto tra 90imo e 10imo percentile era più elevato nella distribuzione dei salari dei dipendenti pubblici rispetto al lavoro subordinato nel settore privato, risultato che appare per molti versi sorprendente. È utile rilevare come l'attesa diversificazione delle retribuzioni indotta dalla decentralizzazione della contrattazione collettiva non sembra avere avuto luogo. Il dato aggregato non è tuttavia sufficiente per verificare l'effettivo impatto di tale normativa sulla distribuzione dei salari, dal momento che i vari effetti di composizione che necessariamente entrano in gioco nella redistribuzione degli individui lungo la distribuzione dei salari indotta dalla contrattazione decentrata, non portano necessariamente ad un ampliamento delle forbici retributive.

Figura 28. Evoluzione delle disuguaglianze salariali in Italia in base al settore di attività economica - anni 1993-2006



Fonte: Elaborazione ISFOL su dati Banca d'Italia

Tra i fattori che possono spiegare la compressione della disuguaglianza dei salari nel settore privato in Italia vi è la generale riduzione dei rendimenti associati agli investimenti in istruzione. Va considerato peraltro un possibile effetto di selezione tra occupati nel settore pubblico e in quello privato, poichè appare poco plausibile l'ipotesi di equidistribuzione tra pubblico e privato di numerose caratteristiche legate, direttamente o indirettamente, al livello retributivo. Il differenziale tra il salario medio di un laureato e quello di un lavoratore con licenza elementare si è ridotto del 37% tra il 1993 ed il 2006, passando da oltre 1.200 a circa 750 euro, mentre

¹³⁶ Anche in questo caso è interessante il confronto con il pubblico impiego: nel 1993 un laureato riceveva mediamente un salario di 2.352 euro nel privato e di 2.114 euro nel pubblico, nel 2006 di 1.884 euro nel privato e di 2.058 euro nel pubblico.

quello tra il salario di un laureato e quello di un diplomato si è ridotto del 46%, passando da 840 a 450 euro¹³⁶ (Tab. 46). Tra il 1993 ed il 2006 emerge una tendenza generalizzata alla contrazione dei salari medi, in particolare dei lavoratori maggiormente scolarizzati¹³⁷: il salario medio di un laureato scende di circa 20 punti percentuali, quello di un diplomato di 5 punti (Tab. 46). Cresce invece la retribuzione media netta mensile dei lavoratori con licenza media, mentre rimane sostanzialmente inalterata la retribuzione media degli individui meno scolarizzati¹³⁸.

Tabella 46. Salario netto medio mensile dei dipendenti nel settore privato in Italia in base al titolo di studio - anni 1993-2006

Anno	Elementari	Medie	Superiori	Università
1993	1.140,8	1.169,4	1.511,3	2.351,8
1995	1.106,5	1.122,8	1.395,8	2.062,5
1998	1.190,0	1.168,6	1.368,9	2.030,7
2000	1.132,7	1.197,6	1.392,9	1.942,7
2002	1.163,8	1.183,7	1.347,5	1.979,3
2004	1.166,7	1.179,5	1.371,4	1.792,3
2006	1.124,7	1.227,7	1.435,8	1.884,4
Var % 1993-2006	-1,41	4,98	-4,99	-19,87

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati Banca d'Italia

Anche utilizzando tecniche di analisi più sofisticate, in grado di tenere conto delle modifiche intervenute nella composizione del bacino occupazionale nell'ultimo quindicennio, permettendo in tal modo di leggere i confronti a parità dei vari fattori concomitanti alla formazione del salario (genere, età, esperienza, area geografica, settore, professione, ecc.), si rileva come nell'ambito del lavoro dipendente nel settore privato, il rendimento netto dell'istruzione si è ridotto del 26,8% per i laureati e del 39,9% per i diplomati rispetto ai rendimenti della licenza di scuola elementare¹³⁹. Tale contrazione ha inoltre interessato sia i lavoratori con alti salari che i percettori di bassi salari. Si può in altre parole sostenere che i rendimenti dell'istruzione sono diminuiti lungo tutta la distribuzione dei salari.

I risultati riportati sono in netto contrasto rispetto a quanto emerge dall'evidenza empirica internazionale. Nella maggior parte dei paesi ad economia avanzata, infatti, negli ultimi decenni si è assistito ad un aumento delle disuguaglianze dei redditi, spesso accompagnato da un incremento dei differenziali salariali a favore dei lavoratori in possesso di titoli di studio elevati, rispetto ai lavoratori scarsamente qualificati. Vi sono diversi fattori che motivano una dinamica

¹³⁷ Ovviamente, il dato complessivo riflette invece la mutata composizione della forza lavoro - che vede aumentare l'incidenza di laureati e diplomati nel corso del tempo.

¹³⁸ A parziale spiegazione della crescita del salario dei titolari di licenza media possono essere chiamati in causa almeno due fattori: l'esperienza accumulata e la selettività del mercato. I lavoratori con licenza media sono infatti tendenzialmente quelli adulti o anziani, che hanno accumulato nel corso del tempo incrementi e scatti contributivi legati principalmente all'esperienza ed alla tenure. Inoltre, data la relativa abbondanza di manodopera maggiormente qualificata, si può ipotizzare che il mercato eserciti una selezione positiva dei lavoratori meno scolarizzati, tra i quali rimangono al lavoro solo i più produttivi e quindi anche meglio pagati.

¹³⁹ Il quadro d'insieme non viene alterato quando si utilizza un'informazione più dettagliata sul tipo di diploma di scuola secondaria superiore (liceo, istituti tecnico-professionali) e dei titoli di laurea (laurea con indirizzo umanistico, laurea con indirizzo scientifico, laurea con indirizzo professionale). Vedi al riguardo P. Naticchioni, A. Ricci, E. Rustichelli, *Far Away From A Skill-Biased Change: Falling Educational Wage Premia In Italy*, Tor Vergata University CEIS, Roma, 2007 (Departmental Working Papers, 260).

dei redditi da lavoro così particolare rispetto a quella che caratterizza gli altri paesi ad economia avanzata. Alcune di tali fattori enfatizzano la natura del cambiamento tecnologico e l'evoluzione della domanda relativa di lavoro qualificato, altri si basano sulle caratteristiche specifiche della struttura produttiva, altri ancora pongono l'accento sul ruolo svolto dalle riforme istituzionali nel mercato del lavoro. Una recente ricerca condotta dall'ISFOL ha avuto il compito di verificare le chiavi di lettura proposte per spiegare la particolare dinamica del mercato del lavoro in Italia. La ricerca si è servita di elaborazioni effettuate su diverse fonti statistiche, utilizzando in particolare i dati forniti della *Rilevazione trimestrale delle forze di lavoro* (ISTAT) e i dati amministrativi di fonte contributiva dell'INPS.

Le analisi si sono focalizzate sulla relazione tra diffusione delle nuove tecnologie nel sistema produttivo e domanda di lavoro qualificato da un lato e compressione della disuguaglianza salariale dall'altro. Gli investimenti in nuove tecnologie favoriscono infatti la domanda relativa di lavoratori qualificati e quindi l'incremento della disuguaglianza tra lavoratori con diversi livelli di capitale umano. La riduzione dei rendimenti dell'istruzione può essere collegata alla limitata diffusione delle nuove tecnologie nel sistema produttivo e alla conseguente crescita limitata della domanda di lavoro qualificato. La validità di tale ipotesi è stata verificata empiricamente utilizzando i dati della *Rilevazione trimestrale delle forze di lavoro* condotta dall'ISTAT (Tab. 47). L'elemento più rilevante che emerge dalla lettura dei dati riguarda la quota dei laureati occupati in posti di lavoro che richiedono elevate professionalità¹⁴⁰: tale quota diminuisce nel tempo, mentre aumenta la quota di laureati occupati in posti di lavoro che richiedono qualifiche professionali medie, (tipicamente impiegati), e basse, (tipicamente lavori manuali)¹⁴¹.

Secondo le analisi condotte, quindi, nel periodo compreso tra il 1993 ed il 2006, il settore privato in Italia ha assorbito lavoratori con elevati livelli di istruzione in posti di lavoro che richiedono basse o medie qualifiche. Ciò ha favorito una diminuzione dei rendimenti dell'istruzione e quindi una tendenza verso la compressione della disuguaglianza¹⁴².

¹⁴⁰ Definite con le categorie 1 e 2 della classificazione internazionale isco 88.

¹⁴¹ La rilevazione delle forze lavoro è stata completamente rinnovata nel 2004. Si potrebbe pertanto sostenere che la comparazione 1993-2006 sia influenzata da tale *break* strutturale. Come test di robustezza si ripete l'analisi sul periodo 1993-2003 ottenendo le stesse dinamiche. Risultati analoghi si derivano utilizzando i dati INPS per il periodo 1993-2003.

¹⁴² L'esistenza di fenomeni di *mismatch* tra dotazione di capitale umano dei lavoratori e qualità dei posti di lavoro offerti dal sistema delle imprese è stata confermata da analisi su dati amministrativi di fonte INPS. Al riguardo è rilevante il filone di ricerca condotto da ricercatori dell'ISFOL e del Dipartimento di Economia dell'Università di Roma La Sapienza. Queste ricerche hanno incrociato le informazioni in relazione al settore di attività, al livello di inquadramento professionale e al salario lordo percepito dai lavoratori per definire e classificare la qualità dei posti di lavoro offerti dal sistema delle imprese. Si è così dimostrato che la parte rilevante della crescita dell'occupazione avvenuta in Italia tra il 1993 ed il 2002 è stata in realtà assorbita da posti di lavoro di media e cattiva qualità, mentre è rimasta sostanzialmente contenuta nei posti di buona qualità. Cfr. P. Naticchioni, A. Ricci, *Wage Inequality and Job Quality Compression in Italy*, 2008, *paper* presentato alla Conferenza della European Association of Labour Economics, EALE, Amsterdam 2008.

Tabella 47. Dinamica della qualità della domanda di lavoro: come 100 laureati si allocano tra professioni ad alta, media e bassa qualifica*

Anno	Alte qualifiche	Medie qualifiche	Basse qualifiche
1993	51,2	45,8	3,0
2006	36,6	58,5	4,9
Variazione	-14,7	12,7	2,0

* Dipendenti nel settore privato.

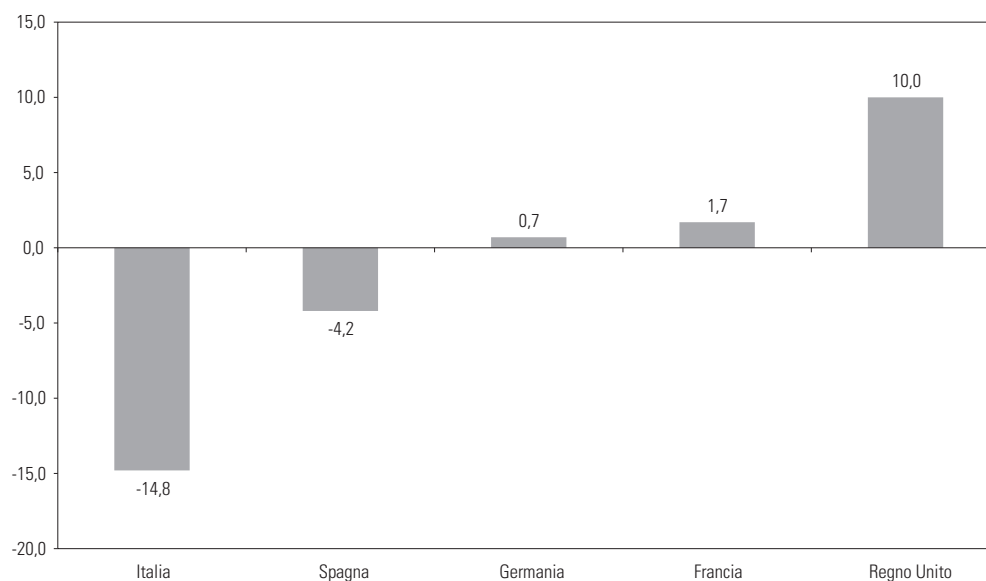
Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (RTFL 1993 e RCFL 2006)

Per quanto riguarda le spiegazioni relative all'evoluzione della struttura dei mercati e, più in generale, al ruolo giocato dai fattori macroeconomici e istituzionali, è utile richiamare alcuni elementi critici connessi agli effetti della riforma della contrattazione collettiva introdotta con il cosiddetto *Protocollo di Luglio* del 1993. La moderazione salariale seguita a tali accordi non è stata infatti accompagnata da un adeguato processo di liberalizzazione del mercato dei beni¹⁴³. Ciò ha avuto impatti perversi sull'evoluzione della produttività del lavoro e della distribuzione dei redditi. Infatti, le rendite di posizione affluite agli oligopolisti in diversi settori (telecomunicazioni, energia, ecc.) sono aumentate in misura più che proporzionale al PIL, mentre il potere di acquisto dei redditi da lavoro è correlativamente diminuito in maniera quasi uniforme.

Inoltre, dal 1993 in poi, il nostro Paese ha perso competitività sia in termini di PIL pro-capite che in termini di PIL per ora lavorata, perdendo progressivamente posizioni nella graduatoria dell'Europa a 15 paesi¹⁴⁴. Il contesto esposto va tuttavia letto alla luce del dualismo territoriale del Paese, che vede il Nord più competitivo e il Mezzogiorno con forti sacche di ritardo di sviluppo.

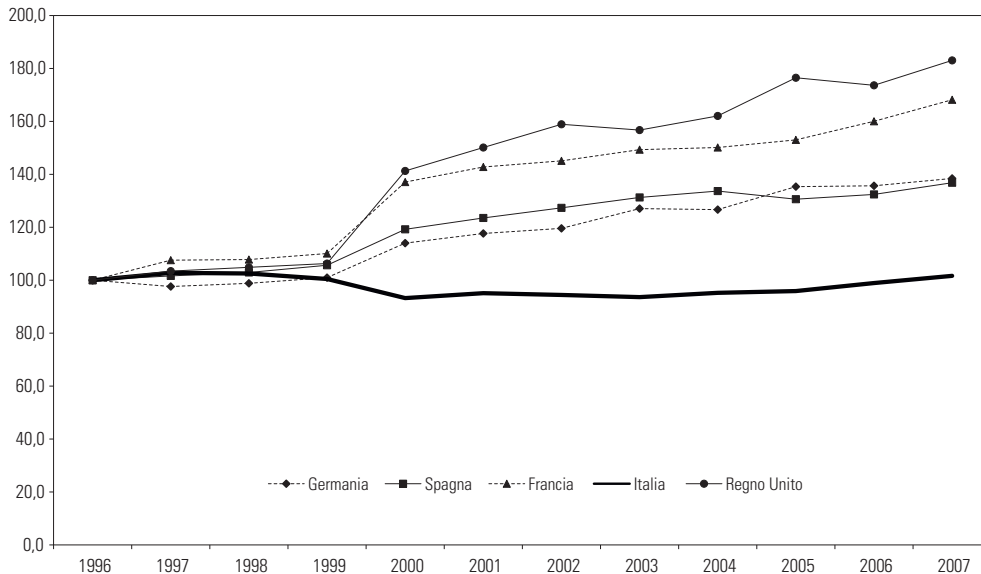
¹⁴³ L. Tronti, *Produttività del lavoro e crescita: il ruolo della distribuzione del reddito e del modello contrattuale*, presentato alla Riunione scientifica annuale della Società Italiana degli Economisti, Università di Perugia, (www.sie.univpm.it/incontri/rsa49/Libere/Lavori/Tronti.pdf).

¹⁴⁴ M. Centra, *La domanda di lavoro flessibile e il costo del lavoro*, in Associazione nuovi lavori (a cura di), *Il Mercato del lavoro. Criticità e opportunità*, Roma, Sapere2000 multimedia, 2008.

Figura 29. PIL per ora lavorata - Differenze tra numeri indice 2006 e 1995 (UE=100)

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT

La crescita debole è stata sostenuta dalle esportazioni nette, mentre la crescita dei consumi interni è risultata fiacca in virtù di una crescita delle retribuzioni decisamente inferiore a quella registrata in tutta l'area Euro. Il contenimento delle retribuzioni, tra l'altro, non è stato accompagnato da una dinamica dei prezzi favorevole. L'inflazione italiana è infatti stata sistematicamente superiore a quella dell'area Euro per tutto il decennio trascorso.

Figura 30. Dinamica delle retribuzioni nette in alcuni paesi europei (numeri indice base 1996=100)

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati EUROSTAT

Sebbene i fattori dovuti al quadro macroeconomico nel suo complesso richiedano una specifica dalle dinamiche settoriali dei singoli paesi, si può tuttavia sostenere che la progressiva caduta del prezzo relativo del lavoro rispetto al fattore capitale abbia frenato il necessario processo di innovazione produttiva ed organizzativa delle imprese. Un equilibrato livello dei salari, infatti, rappresenta il necessario stimolo alla trasformazione ed all'innovazione, che sono a loro volta, assieme al progresso tecnologico, i motori della produttività del lavoro e del sistema economico nel suo complesso. Il quadro di contesto emerso nell'ultimo decennio in Italia ha invece danneggiato in misura maggiore proprio quei settori più esposti alla competizione internazionale. La dinamica dei prezzi interna, legata non solo al costo del lavoro, ma anche al costo delle materie prime, a quello dei beni semilavorati ed all'aumento delle tariffe, ha danneggiato infatti la politica di contenimento dei prezzi dei prodotti necessaria alla sopravvivenza delle imprese sui mercati internazionali. La difficoltà nel competere con il mercato estero, ha accelerato il processo di delocalizzazione, tuttavia inevitabile, di ampi segmenti di produzione, ormai troppo costosi da sostenere nel mercato interno.

Uno degli elementi che ha sicuramente frenato la crescita equilibrata del sistema in termini distributivi attiene alla scarsa diffusione della contrattazione di secondo livello. Solo attraverso la contrattazione decentrata è infatti possibile distribuire al fattore lavoro gli introiti derivanti dall'incremento della produttività complessiva del sistema senza generare inflazione da salario, secondo il paradigma che ha ispirato gli Accordi del luglio 1993. In un tessuto produttivo polverizzato come quello italiano, per giunta caratterizzato da un'elevata quota di lavoro autonomo, la contrattazione di secondo livello è poco praticata e non sempre attiene agli aspetti retributivi. Di conseguenza, come detto, la quota di PIL affluita alla remunerazione del capitale è aumentata a scapito di quella affluita al lavoro, senza tuttavia trasferirsi ad investimenti diretti alla crescita della produttività.

L'evoluzione della distribuzione dei redditi da lavoro

Se si analizza l'attività lavorativa non più come fattore di produzione per il sistema produttivo ma come fonte di ricchezza e sostentamento per gli individui e le famiglie - abbandonando quindi una prospettiva di efficienza sistemica per affrontare il tema della distribuzione della ricchezza - occorre spostare l'analisi dall'evoluzione del salario visto come misura approssimativa della remunerazione di una unità di lavoro, a quello più ampio dei redditi da lavoro percepiti dai lavoratori.

Le ricerche condotte dall'ISFOL su dati di fonte contributiva INPS rivelano una caduta di quasi cinque punti percentuali, in termini reali, del salario lordo complessivo, che, tra il 1993 ed il 2003, scende da 17 mila e 800 a poco meno di 17 mila euro annui¹⁴⁵.

Tabella 48. Salario lordo annuo dei lavoratori dipendenti in Italia in base alla classe di età - anni 1993-2003*

Età	1993	1995	1997	1999	2001	2003	var. % 93-03
Meno di 24 anni	10.000	9.145	9.143	8.895	8.736	8.662	-13,4
25-34 anni	15.570	14.949	15.016	15.032	14.774	14.486	-7,0
35-44 anni	20.871	20.064	20.187	19.685	19.140	18.762	-10,1
45 anni e più	23.443	23.068	24.069	23.707	23.191	22.631	-3,5
Totale	17.801	17.228	17.641	17.313	17.114	16.970	-4,7

* Lavoratori dipendenti del settore privato extra-agricolo.

Fonte: Elaborazione ISFOL su panel lavoratori dipendenti ISFOL-INPS

Nel corso degli anni, la disuguaglianza nei redditi da lavoro sale di circa 3 punti percentuali, confermando comunque una certa stabilità nella distribuzione della ricchezza. Tale stabilità non è dovuta ad un uniforme incremento dei salari nella parte bassa ed in quella più alta della curva dei redditi, quanto ad un aumento del segmento di lavoratrici e lavoratori con redditi annui bassi o molto bassi. La parcellizzazione del lavoro osservata negli ultimi quindici anni non si è infatti concretizzata solamente con la crescita della quota di lavoro a tempo parziale ed a tempo determinato, ma anche con l'apparire nel mercato del lavoro di occupazioni estremamente brevi e poco retribuite. In particolare, il numero medio di giorni lavorati per i giovani scende da 202 a 191, mentre rimane costante per tutte le altre categorie di lavoratori. Altro dato estremamente rilevante è relativo alla quota di lavoratrici e lavoratori dipendenti che nel corso dell'anno cumulano un reddito da lavoro inferiore ai 5.000 euro, quota che sale, tra il 1993 ed il 2002, dal 14,4% del totale degli occupati al 16,7%. A fare le spese di questa atipizzazione dei rapporti di lavoro, sono stati in prevalenza i giovani e, in parte, le donne. Il reddito da lavoro annuale lordo di un giovane in età inferiore ai 24 anni ha subito una flessione mediamente pari ad oltre 13 punti percentuali, passando dai 10.000 euro del 1993 a circa 8.600 del 2002. I redditi da lavoro femminili, il cui livello medio è strutturalmente inferiore a quello maschile, scendono tra il 1993 ed il 2003 del 4,5%, segnando differenziali a favore degli uomini costantemente sopra al 30%. Il reddito da lavoro medio di una giovane lavoratrice subordinata in Italia si riduce drasticamente, passando da 10.170 a 8.164 euro (Tab. 49). Il divario retributivo tra lavoratori con contratto a tempo indeterminato e coloro che nel corso dell'anno hanno almeno un'esperienza di lavoro a termine si attesta nel 2003 ad oltre 48 punti percentuali, a testimonianza peraltro di una certa segmentazione all'interno della forza lavoro.

¹⁴⁵ I salari sono calcolati ai prezzi 2002.

Tabella 49. Salario lordo annuo dei lavoratori dipendenti in Italia in base al genere ed alla classe di età e relativi differenziali - anni 1993-2003*

Sesso ed età		1993	1995	1997	1999	2001	2003	var. % 93-03
Maschio	Meno di 24 anni	9.870	9.194	9.344	9.100	8.870	8.989	-8,9
	25-34 anni	17.057	16.455	16.600	16.535	16.312	15.866	-7,0
	35-44 anni	23.276	22.571	22.756	22.162	21.885	21.374	-8,2
	45 anni e più	25.867	25.661	27.039	26.765	26.271	25.672	-0,8
	Totale	19.966	19.453	20.020	19.634	19.488	19.235	-3,7
Femmina	Meno di 24 anni	10.170	9.077	8.861	8.610	8.539	8.164	-19,7
	25-34 anni	13.491	12.921	12.946	12.996	12.755	12.657	-6,2
	35-44 anni	16.453	15.802	16.009	15.450	14.694	14.673	-10,8
	45 anni e più	16.560	16.299	17.036	16.505	16.232	16.266	-1,8
	Totale	14.016	13.504	13.810	13.507	13.308	13.390	-4,5
Differenza Uomini/Donne	Meno di 24 anni	-3,0	1,3	5,2	5,4	3,7	9,2	12,2
	25-34 anni	20,9	21,5	22,0	21,4	21,8	20,2	-0,7
	35-44 anni	29,3	30,0	29,6	30,3	32,9	31,4	2,0
	45 anni e più	36,0	36,5	37,0	38,3	38,2	36,6	0,7
	Totale	29,8	30,6	31,0	31,2	31,7	30,4	0,6

* *Lavoratori dipendenti del settore privato extra-agricolo.*

Fonte: *Elaborazione ISFOL su panel lavoratori dipendenti ISFOL-INPS*

La dinamica dei redditi da lavoro, in conclusione, presenta aspetti per molti versi peculiari nel nostro Paese rispetto alle altre economie avanzate. Tali aspetti sono legati, da un lato, agli effetti che ha avuto, nel quadro internazionale, la diffusione delle nuove tecnologie legate alla digitalizzazione e alla comunicazione, non accompagnata nel nostro Paese da un parallelo sviluppo delle competenze e delle retribuzioni ad esse correlate; dall'altro, l'obiettivo di creare un saldo legame tra remunerazione del lavoro e produttività a livello decentrato, previsto dagli Accordi del luglio 1993, non risulta raggiunto.

3.2 Consistenza e dinamica dell'impresa sociale

Il 2009 rappresenta il primo anno effettivo di operatività del nuovo istituto dell'impresa sociale, dopo la conclusione dell'implementazione normativa avviata con la L. 118/2005, proseguito con il D.Lgs. 155/2006 e conclusa con la pubblicazione dei decreti ministeriali di attuazione nell'aprile 2008¹⁴⁶.

L'evoluzione del Terzo settore registrato negli ultimi vent'anni e la sua progressiva estensione verso assetti produttivi ed imprenditoriali, ha indicato al legislatore i limiti della dicotomia imposta dal codice civile italiano, che prevede una rigida divisione tra enti ed organizzazioni imprenditoriali, spingendolo a legiferare in materia permettendo di utilizzare le forme societarie per l'esercizio di attività commerciale anche per le organizzazioni che operano tradizionalmente con finalità altruistiche di tipo sociale e assistenziale.

Le novità introdotte tracciano in maniera marcata i confini del nuovo modello di impresa sociale, prevedendo la possibilità di svolgere attività economica a carattere *non-profit* per la produzione di *beni di utilità sociale* finalizzati ad obiettivi di *interesse generale*¹⁴⁷.

La nuova normativa riconosce un modello ormai consolidato di fare impresa diffusosi ben prima dell'entrata in vigore della legge, fondato su una concezione di impresa economica che non agisce esclusivamente in un mercato concorrenziale. Esso richiama quelli che sono gli aspetti comuni e le caratteristiche sia di natura sociale che economica che lo caratterizzano rispetto alle altre istituzioni del Terzo settore (volontariato), del mondo economico (impresa privata *profit*) e pubbliche. Tra gli elementi che la qualificano, i più rilevanti riguardano il vincolo alla distribuzione degli utili, che devono essere investiti a beneficio dell'intera collettività, il radicamento territoriale e il forte legame allo sviluppo locale, la particolare natura sia materiale che relazionale dei beni prodotti, la partecipazione dei lavoratori alla *mission* e alla gestione dell'organizzazione.

La qualifica giuridica di impresa sociale può essere acquisita da nuovi enti o da quelli già attivi con diverse forme giuridiche, societarie (cooperativa, società di capitali, società di persone) e non societarie, quali le associazioni riconosciute e non, le fondazioni, gli enti morali, gli istituti religiosi, le società di mutuo soccorso, ecc. che vengono iscritte presso apposite sezioni dei registri delle imprese delle Camere di Commercio.

Consistenza dell'impresa sociale

Una stima dell'ammontare delle imprese sociali attive oggi in Italia non è agevole; al momento non tutti gli enti camerali hanno già predisposto delle sezioni apposite del registro delle imprese destinate alla catalogazione delle imprese sociali. Inoltre elementi quali la scarsa conoscenza della recente normativa e l'assenza di incentivi fiscali, che spingano gli enti già attivi e costituiti dal codice civile o da altre leggi del Terzo settore all'assunzione della qualifica, concorrono a rallentare il processo di diffusione dell'utilizzo di tale istituto giuridico.

Tuttavia, a fronte dell'ancora esiguo numero di imprese sociali regolarmente registrate (i primi registri camerali, attivati a partire dal gennaio 2009, lo scorso giugno registravano la presenza

¹⁴⁶ I 4 decreti dei Ministeri dello Sviluppo Economico e della Solidarietà Sociale, pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale n. 86 dell'11/04/08, riguardano: la *Definizione dei criteri quantitativi e temporali per il computo della percentuale del settanta per cento dei ricavi complessivi dell'impresa sociale*; la *Definizione delle linee guida per la redazione del bilancio sociale da parte delle organizzazioni che esercitano l'impresa sociale*, l'*Adozione delle linee guida per le operazioni di trasformazione, fusione, scissione e trasformazione dell'azienda*; la *Definizione degli atti da depositare al registro delle imprese*.

¹⁴⁷ Cfr. ISFOL, *Rapporto ISFOL 2006*, Firenze, Giunti, 2006.

di 501 imprese sociali)¹⁴⁸, si rileva una crescente espansione di pratiche di imprenditorialità sociale. Per avere un quadro conoscitivo aggiornato dello sviluppo dell'impresa sociale nel contesto economico ed occupazionale, in attesa della messa a regime dei registri ad essa dedicati e del loro monitoraggio, è necessario attingere ancora oggi ai *database* dei registri delle singole istituzioni che compongono il settore *non-profit*: delle associazioni di volontariato e di promozione sociale, delle cooperative sociali, delle ONLUS, delle fondazioni, ecc.

Il settore è stato studiato in modo empirico con indagini campionarie e studi di caso condotti sulla base dei censimenti ISTAT sul *non-profit* (1999) e sull'industria e servizi (2001), oltre che su rilevazioni periodiche strutturali, quali quelle sulle cooperative sociali del 2003 e 2005. Queste ultime costituiscono il modello giuridico di impresa sociale più studiato, proprio perché, fino all'entrata in vigore della nuova normativa, esse rappresentavano l'unico modello riconosciuto nell'ambito del terzo settore con una valenza economica ed imprenditoriale.

Recentemente, a partire dal 2008, con la conclusione dell'implementazione della nuova legge sull'impresa sociale e l'affidamento della predisposizione dei registri alle Camere di Commercio, il modello dell'impresa sociale è stato studiato empiricamente come tipologia di impresa economica, utilizzando i dati relativi ai soggetti privati iscritti al Registro generale dell'Imprese delle Camere di Commercio, dove vengono distinte le organizzazioni *non-profit* con diverse tipologie giuridiche¹⁴⁹. Come è noto, queste organizzazioni sono catalogate nei Registri generali delle imprese in quanto utilizzano nella propria struttura lavoratori dipendenti, escludendo così le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale, che pur costituiscono una parte rilevante delle nuove imprese sociali, come produttrici ed erogatrici di servizi di *welfare* e culturali.

Le indagini condotte negli ultimi anni confermano tutte le *trend* di crescita generale dell'intero comparto *non-profit*, sia in termini di numero di imprese che per quanto riguarda i livelli occupazionali. In particolare, i dati del censimento 2001 registrano 5.515 cooperative sociali attive sul territorio; nel 2003 tale numero sale a 6.159 e due anni dopo a 7.363. In linea i dati ricavati dal sistema informativo *Excelsior* di UNIONCAMERE¹⁵⁰, che registra per il 2003 la presenza di 8.480 imprese sociali (cooperative, fondazioni, enti morali, enti societari a carattere *non-profit*) che salgono nel 2005 a 10.190.

Con l'incremento delle imprese sociali aumenta anche il loro volume di mercato: le indagini periodiche condotte tra il 1999 e il 2005 sulle cooperative sociali (Tab. 50), rilevano un costante aumento dei valori della produzione. Nel 2005 il giro d'affari della cooperazione sociale supera i 6 miliardi di euro, con un incremento pari al 32% rispetto al 2003¹⁵¹. Con riferimento invece alla composizione delle fonti dei ricavi delle vendite e prestazioni, tra il 2001 e il 2005 non si registrano variazioni. La cooperazione sociale intesse rapporti economici in misura maggiore con la pubblica amministrazione, da cui attinge il 65% delle entrate soprattutto attraverso l'erogazione di servizi socio-assistenziali, mentre il settore privato offre ancora solo il 30% circa degli introiti.

¹⁴⁸ IRIS Network, UNIONCAMERE, *Primo Rapporto sull'impresa sociale*, 2009.

¹⁴⁹ Ne sono escluse le associazioni riconosciute e non riconosciute (di promozione sociale e di volontariato) che sempre più producono servizi di utilità sociale e agiscono in veste imprenditoriale.

¹⁵⁰ UNIONCAMERE, Ministero del Lavoro, *Sistema informativo Excelsior, 2008* (comprendente anche le cooperative sociali; basato sul Registro Imprese-REA e archivio ASIA).

¹⁵¹ ISTAT, 2001, 2003 e 2005.

Tabella 50. I valori della produzione delle imprese sociali

	milioni di euro
Cooperative sociali 2001	3.918
Cooperative sociali 2003	4.825
Cooperative sociali 2005	6.381

Fonte: ISTAT, 2001, 2003 e 2005

I settori di intervento delle imprese sociali sono per il 97% quelli legati ai servizi alla persona e alle imprese, e rispecchiano, in particolare, quelli più consolidati della cooperazione sociale, concentrata sui servizi di *welfare* (socio-assistenziale per le cooperative di tipo A ed inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati per le cooperative di tipo B). I dati del sistema informativo *Excelsior-UNIONCAMERE* confermano, nei due periodi di osservazione 2003 e 2005, la tendenza soprattutto allo sviluppo delle imprese sociali operanti nei settori tradizionali dei servizi alla persona (Tab. 51), con una lieve flessione invece dei servizi alle imprese, in particolare dei servizi avanzati.

Tabella 51. Struttura settoriale delle imprese sociali* (v.a. e var. %)

	2003	2005	var % 2003-2005
Industria e costruzioni	750	820	9,3
Commercio, pubblici esercizi e ristorazione	470	530	12,8
Trasporti e attività postali	200	250	25
Informatica, TLC e servizi avanzati alle imprese	590	580	-1,7
Servizi operativi alle imprese e alle persone	570	640	12,3
Istruzione e servizi formativi privati	1.320	1.680	27,3
Sanità, servizi sanitari privati e assistenza sociale	4.010	5.030	25,4
Altri servizi alle persone	580	660	13,8
Totale	8.490	10.190	20,2

* I settori di attività del sistema informativo *Excelsior* sono raggruppamenti dei codici di attività economica ATECO del sistema camerale.

Fonte: UNIONCAMERE, 2008

La domanda di lavoro

La crescita delle imprese sociali a vocazione imprenditoriale del comparto *non-profit* viene confermata e rafforzata anche sotto il profilo occupazionale. La caratterizzazione del lavoro nelle imprese sociali, rispetto all'intero settore *non-profit*, è data dalla prevalenza di lavoratori renumerati rispetto a quelli volontari, che invece rappresentano una quota quantitativamente rilevante nell'ambito delle risorse umane per la gestione delle attività delle organizzazioni *non-profit* tradizionali non a carattere imprenditoriale. A tale riguardo, la recente disciplina sull'impresa sociale interviene regolando il rapporto tra lavoratori volontari e retribuiti, che non può essere superiore in percentuale al 50%¹⁵². Un ulteriore aspetto della nuova disciplina, in relazione all'oc-

¹⁵² Decreto legislativo 155/2006, art. 14, comma 2.

cupazione, che caratterizza tale forma imprenditoriale rispetto alle altre forme tradizionali, riguarda l'obbligo di coinvolgimento dei lavoratori delle imprese sociali in attività di informazione, consultazione, partecipazione all'interno dell'azienda¹⁵³. I dati relativi alle forze lavoro nelle imprese sociali, con riferimento sia alle sole cooperative sociali che all'insieme delle imprese sociali rilevate dal progetto *Excelsior*-UNIONCAMERE (Tab. 52) confermano ancora, almeno fino al 2008, la tendenza generale al costante aumento dell'occupazione soprattutto nelle organizzazioni legate alla produzione ed erogazione di servizi alla persona.

Tabella 52. Risorse umane delle imprese sociali (confronto 2003-2005) e nelle imprese sociali 2007 (v.a.)

	Personale volontario non retribuito	Personale retribuito (dipendenti, lavoratori interinali, collaboratori)
Cooperative sociali 2003	31.072	189.134
Cooperative sociali 2005	33.893	244.223
Imprese sociali registro RIREA (stime 2007)		296.500

Fonte: ISTAT, 2003, 2005, UNIONCAMERE, 2008

Gli oltre 290.000 dipendenti stimati dal progetto *Excelsior* per il 2007 rappresentano il 2,6% dell'occupazione dipendente a livello nazionale (esclusi i settori dell'agricoltura e pubblico) e quasi il 5% dell'occupazione dell'intero comparto dei servizi (Tab. 53).

Tabella 53. Dipendenti nelle imprese sociali per settore attività (stime 2007)

Settore	Occupati al 31.12.2007 *
Industria e costruzioni	10.600
Commercio, pubblici esercizi e ristorazione	6.000
Trasporti e attività postali	5.000
Informatica, TLC e servizi avanzati alle imprese	9.200
Servizi operativi alle imprese e alle persone	19.100
Istruzione e servizi formativi privati	29.500
Sanità, servizi sanitari privati e assistenza sociale	203.600
Altri servizi alle persone	13.600
Totale	296.600

* Valori assoluti arrotondati alle centinaia.

Fonte: UNIONCAMERE, 2008

Significative sono anche le stime relative ai movimenti occupazionali previsti per il 2008 nei singoli comparti (Tab. 54).

¹⁵³ Decreto legislativo 155/2006, art. 12.

Tabella 54. Movimenti occupazionali 2008 (v.a. arrotondati e %)

Settore	Entrate in valori assoluti	Uscite in valori assoluti	Saldo occupati (tasso di variazione) 2008 %
Industria e costruzioni	1.260	1.180	0,8
Commercio, pubblici esercizi e ristorazione	750	820	-1,2
Trasporti e attività postali	600	520	1,6
Informatica, TLC e servizi avanzati alle imprese	1.350	1.020	3,5
Servizi operativi alle imprese e alle persone	2.420	2.200	1,1
Istruzione e servizi formativi privati	2.350	2.590	-0,8
Sanità, servizi sanitari privati e assistenza sociale	29.520	24.380	2,5
Altri servizi alle persone	4.060	3.880	1,3
Totale	42.310	36.590	1,9

Fonte: UNIONCAMERE, 2008

In generale, fino al 2008 il mercato occupazionale delle imprese sociali che erogano servizi si dimostra più dinamico rispetto all'intero sistema economico, con le eccezioni nei settori dove il *non-profit* è tradizionalmente marginale, quali quello del commercio e della ristorazione, appannaggio soprattutto delle piccole imprese *profit*, e dell'istruzione e formazione professionale, dove il mercato privato è ben radicato accanto ad una più alta presenza del settore pubblico. Il confronto tra imprese sociali e imprese *profit*, in relazione ai saldi dei movimenti occupazionali, rafforza ulteriormente il *trend* virtuoso delle imprese sociali che erogano servizi alla persona e alle imprese.

Il maggior tasso di ingresso occupazionale per il 2008 (Tab. 55) si registra soprattutto per le imprese sociali operanti nel settore dei servizi alla persona più innovativi, quali quelli culturali, del turismo sociale (29,9%) e dei servizi avanzati alle imprese (14,6%). Livelli di ingresso meno significativi rispetto al comparto *profit* si registrano invece nel settore dell'istruzione e dei servizi formativi, che presenta un tasso percentuale (8%) inferiore a quello delle organizzazioni formative *profit* (10,2%). I dati UNIONCAMERE sembrerebbero confermare pertanto uno dei punti considerati di forza del modello impresa sociale, che sviluppa la capacità di coniugare gli aspetti economici di efficienza ed efficacia con gli aspetti sociali (relazionalità) nella produzione ed erogazione di servizi rivolti alla persona e alla collettività.

Tabella 55. Confronto tassi di ingresso occupazionale imprese profit/non-profit

	Tassi di entrate imprese sociali	Tassi di entrate imprese economia profit
Industria e costruzioni	11,9	7,4
Commercio, pubblici esercizi e ristorazione	12,6	15,2
Trasporti e attività postali	12,1	6,9
Informatica, TLC e servizi avanzati alle imprese	14,6	7,2
Servizi operativi alle imprese e alle persone	12,6	11,0
Istruzione e servizi formativi privati	8,0	10,2
Sanità, servizi sanitari privati e assistenza sociale	14,5	11,0
Altri servizi alle persone*	29,9	14,4
Totale	14,3	9,5

* Servizi per il miglioramento della qualità della vita (culturali, sportivi, turismo e tempo libero, ecc.).

Fonte: UNIONCAMERE, 2008

Il lavoro che offrono le imprese sociali nel 2008 (Tab. 56) in tutti i settori di attività è in gran parte un lavoro stabile e di tipo tradizionale. Le aziende *non-profit* che prevedono un maggior sviluppo occupazionale utilizzano maggiormente l'istituto del contratto a tempo indeterminato mentre le aziende che operano in settori con un minor tasso percentuale di entrata fanno ricorso in maniera quasi paritetica all'istituto della collaborazione a progetto. I livelli più alti di domanda di nuova occupazione a tempo indeterminato provengono dalle organizzazioni *non-profit* che gestiscono servizi alle imprese (65,5%), mentre i valori più bassi si registrano nelle organizzazioni economiche *non-profit* del settore dell'istruzione e formazione professionale (41,7%) che, all'opposto, offrono quasi in misura uguale contratti di collaborazione (36,2%).

Tabella 56. Tipologia delle assunzioni 2008 (stime in val. %)

	Assunzioni a tempo indeterminato full time	Assunzioni a tempo indeterminato part time	Assunzioni a tempo determinato	Collaborazioni a progetto	Totale
Industria e costruzioni	90,2	5,3	4,5	0	100,0
Commercio, pubblici esercizi e ristorazione	45,9	12,2	30,6	11,2	100,0
Trasporti e attività postali	60,4	4,1	9,5	14,9	100,0
Informatica, TLC e servizi avanzati alle imprese	65,5	17,0	3,6	13,9	100,0
Servizi operativi alle imprese e alle persone	58,9	21,4	10,3	9,4	100,0
Istruzione e servizi formativi privati	41,7	12,4	9,6	36,2	100,0
Sanità, servizi sanitari privati e assistenza sociale	58,9	16,7	4,8	20,7	100,0
Altri servizi alle persone*	29,5	8,9	52,5	9,1	100,0
Totale	42.300	10.040	6.140	12.540	

* Servizi per il miglioramento della qualità della vita (culturali, sportivi, turismo e tempo libero, ecc.).

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati UNIONCAMERE, 2009

Recentemente, nel giugno 2009, sono stati diffusi i risultati di una indagine *panel* su un campione di 400 cooperative sociali sugli effetti della crisi economica sull'impresa sociale¹⁵⁴. I dati evidenziano, nel confronto 2009, rispetto a quelli 2008, evidenziano un aumento di oltre 10 punti percentuali delle imprese in difficoltà, a fronte di una diminuzione delle imprese in crescita. Le cooperative di tipo B sono quelle che risentono maggiormente della crisi, essendo più esposte verso il settore privato, a differenza delle cooperative di tipo A che utilizzano prevalentemente finanziamenti pubblici. Le imprese attive nel Mezzogiorno presentano anche esse livelli di criticità superiori alla media nazionale. La crisi viene percepita con più timore da quelle organizzazioni che già nel 2008 si presentavano stabili o in difficoltà mentre, all'opposto, le organizzazioni in crescita nel 2008 percepiscono in modo positivo il proprio impatto sulla crisi.

Da più parti viene richiamata la particolare capacità dell'impresa sociale nell'innovare sia la gamma dei servizi offerti, sia le modalità di erogazione. Numerose indagini qualitative condotte sulle imprese sociali hanno più volte rilevato una correlazione tra la qualità dei beni relazionali prodotti da queste particolari forme di impresa e la capacità di innovazione nella produzione ed erogazione dei servizi. Secondo molti autori¹⁵⁵ tale aspetto permette a queste tipologie imprenditoriali di sostenere in misura maggiore rispetto al resto dell'economia gli effetti della crisi economica, sia perché in grado di reinventare nuove modalità di erogazione dei servizi, anche attraverso la qualità delle relazioni umane all'interno dell'azienda e con gli *stakeholder* utenti, sia perché meno esposte verso la domanda privata.

¹⁵⁴ Associazione ISNET, *Osservatorio ISNET sull'impresa sociale. Terza edizione. Estratto per colloquio scientifico annuale sull'impresa sociale*, IRIS Network, giugno 2009.

¹⁵⁵ Associazione ISNET, *Osservatorio ISNET sull'impresa sociale*, cit.

3.3 La povertà in Italia: questioni di misura e interventi di contrasto

Un indice multidimensionale per la misura della povertà

Nel corso degli ultimi anni sono state sviluppate, in sede comunitaria, nuove strategie di lotta alla povertà, accompagnate da importanti iniziative istituzionali. Il Consiglio europeo di Lisbona ha manifestato un rinnovato interesse nel combattere la discriminazione, la povertà e le disparità: tali intenti hanno avuto seguito nel Consiglio di Laeken del 2001, che ha prodotto, tra l'altro, un complesso sistema di misura, volto a focalizzare in maniera più precisa rispetto al passato la dimensione e il profilo della povertà e l'esclusione sociale nei Paesi membri.

Le misure di povertà adottate in sede comunitaria si basano sul concetto di povertà relativa, analizzando per ogni paese la soglia di povertà in funzione della distribuzione del reddito nel singolo stato, non tenendo conto in misura esaustiva delle differenze tra gli Stati membri¹⁵⁶. Tale approccio ha comportato numerosi problemi in seguito all'allargamento comunitario, dovuti alle sensibili differenze tra le strutture del reddito dei paesi di nuova annessione rispetto agli Stati già membri dell'Unione¹⁵⁷. Si è manifestata quindi la necessità di utilizzare indicatori ulteriori per misurare il livello di benessere dei cittadini europei¹⁵⁸.

Secondo le definizioni comunitarie il concetto di povertà e quello di esclusione procedono talvolta in maniera sovrapposta, tanto da rendere il concetto di povertà spesso sinonimo dell'esclusione. Ciò è dovuto al fatto che il concetto di povertà ha assunto una definizione multidimensionale e dinamica: gli individui privati di beni materiali e sociali risultano esclusi da un "normale ciclo di vita sociale". Non va dimenticato tuttavia che la necessità di una maggiore articolazione del concetto di povertà è motivata dai cambiamenti intervenuti nel corso degli ultimi anni riguardo le condizioni sociali relative alla famiglia, al mercato del lavoro e alla salute, che hanno modificato la fisionomia e la struttura dei rischi di esclusione.

Parallelamente si registra un impegno, a livello comunitario, nel contestualizzare il quadro socio-economico sul quale necessariamente impattano il fenomeno della povertà, quello dell'esclusione e l'intero assetto delle disuguaglianze sociali. Tra le novità introdotte negli anni recenti, utili a misurare il fenomeno della povertà, va ricordata la rilevazione EU-SILC, condotta in ciascuno dei Paesi membri. L'indagine ha sostituito l'*European Community Household Panel*, la rilevazione dalla quale venivano ricavati, fino al 2001, i dati per la misura del livello di povertà. I dati ricavati dall'indagine, svolta in Italia dall'ISTAT, permettono una nuova caratterizzazione delle misure relative al fenomeno multidimensionale della povertà¹⁵⁹. L'indagine, introdotta nel 2004 attraverso il regolamento CE 1177/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, è divenuta la fonte di dati per l'analisi della distribuzione del reddito e dell'inclusione sociale a livello comunitario¹⁶⁰. Un aspet-

¹⁵⁶ La linea di povertà utilizzata per la costruzione degli indicatori di Laeken è il 60% della mediana della distribuzione del reddito equivalente per ogni paese. La scala di equivalenza è quella OECD modificata.

¹⁵⁷ European Commission-Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG, *Portfolio of overarching indicators and streamlined social inclusion, pensions, and health portfolios*, Brussels, 7 June 2006 (http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/indicators_en.pdf).

¹⁵⁸ Fahey, 2007 e Whelan, Nolan and Maitre, 2008.

¹⁵⁹ Va segnalato tuttavia che in Italia la misura dell'indice di povertà utilizza una fonte differente rispetto agli standard comunitari, essendo basata sul livello dei consumi, i cui dati sono riportati in tabella 57.

¹⁶⁰ Scopo dell'indagine è di riuscire a produrre e a divulgare statistiche armonizzate sulle condizioni economiche e sulla qualità della vita dei cittadini europei. Il *panel* segue una dimensione longitudinale e una trasversale. I dati longitudinali sono relativi ai cambiamenti prodotti nel tempo a livello dei singoli individui all'interno della struttura familiare, e sono rilevati periodicamente ogni quattro anni. Questa indagine ha come base di dati il reddito delle famiglie, i dati vengono raccolti con cadenza annuale e si tratta di un'indagine campionaria, con campionamento stratificato a due stadi. L'indagine è stata effettuata annualmente su un campione di 25.501 famiglie rappresentativo della popolazione residente in Italia, anche se temporaneamente all'estero.

to rilevante dell'indagine EU-SILC attiene alla sua struttura longitudinale, elemento che consente di osservare il fenomeno della povertà in chiave dinamica, permettendo analisi sulle transizioni nel mercato del lavoro, i cambiamenti nella struttura familiare e, in ultima analisi, sui vari passaggi relativi allo stato di povertà¹⁶¹.

Il sistema di misura della povertà messo a punto nel corso del Consiglio di Laeken prevede un set di 18 indicatori. La definizione di un *panel* di indicatori è dovuta al progressivo spostamento dell'interesse da studi basati su concetti ed indicatori di povertà unidimensionali a teorie che analizzano indicatori multidimensionali. Parallelamente, in campo economico e sociale, diversi lavori propongono la costruzione di indicatori multidimensionali di povertà¹⁶², basati su dimensioni di carattere quantitativo. Sul piano empirico tale scelta rende complesso il calcolo, dal momento che i dati rilevati attraverso i questionari sono spesso di natura qualitativa, presentano scale di valutazione che necessitano di una quantificazione *ex-post* e sono soggette, per alcuni versi, alla soggettività del rispondente.

La quantificazione di un indicatore specifico multidimensionale per l'Italia è certamente un metodo in grado di cogliere l'elevata eterogeneità del nostro Paese, in particolare considerando sia il legame tra la povertà e la struttura socio-demografica della popolazione, sia lo spiccato dualismo territoriale che caratterizza il nostro Paese: negli ultimi anni c'è stato un aumento sensibile del divario tra i tassi di povertà nel Nord e quelli del Mezzogiorno.

A livello nazionale l'incidenza di povertà relativa, calcolato in base al livello dei consumi¹⁶³, dal 2005 al 2008 è rimasta pressoché invariata (l'11,3% nel 2008 e l'11,1% per gli altri anni), nelle regioni del Sud l'indicatore raggiunge valori nettamente superiori che oscillano tra il 22,5% e il 24%. Considerando una formulazione alternativa dell'indice di povertà (*headcount*) fondata sui dati EU-SILC per il 2006, si ricava che le regioni del Mezzogiorno raggiungono percentuali tra il 35,5% e il 45,2% dell'*headcount*¹⁶⁴. L'intensità del fenomeno conferma, dunque, una sua maggiore diffusione in particolari territori e soprattutto rivela come in alcune aree il disagio sociale sia sempre più evidente.

¹⁶¹ G. Giuliano, S. Tenaglia, *Dall'indagine sui consumi a EU-SILC*, in F. Marsico, A. Scialdone, *Comprendere la povertà. Modelli di analisi e schemi d'intervento nelle esperienze CARITAS e ISFOL*, Rimini, Maggioli, 2009.

¹⁶² Chakravarty, Mukherjee e Ranade, 1998; Tsui, 2002; Bourguignon e Chakravarty, 2003; Gajdos e Weymark, 2005; Alkire e Foster, 2007; Diez, Lasso de la Vega and Urrutia, 2008; Lasso de la Vega, Urrutia e de Sarachu, 2008; Chakravarty e D'Ambrosio, 2009; Decancq e Lugo, 2009.

¹⁶³ Vedi nota 167.

¹⁶⁴ L'*headcount* è il rapporto tra il numero di individui che vivono al di sotto della soglia di povertà e la popolazione totale.

Tabella 57. Incidenza della povertà e dati EU-SILC

Regioni	Indagine sui consumi-ISTAT				EU-SILC 2006			
	Incidenza 2006	Incidenza 2007	Incidenza 2008	Headcount	Arretrati mutui e affitti	Danni all'abitazione	Inquinamento, sporcizia, problemi ambientali	Criminalità, violenza o vandalismo
P. aut. Trento	6,2	5,2	5,7	6,2	4,0	35,5	14,8	5,5
Valle d'Aosta	8,5	6,5	7,6	6,8	0	9,1	7,5	1,4
Lombardia	4,7	4,8	4,4	7,7	8,3	17,6	19,4	12,7
Toscana	6,8	4,0	5,3	8,6	4,6	14,9	11,5	12,7
Emilia Romagna	3,9	6,2	3,9	9,7	1,7	25,0	22,4	11,6
Abruzzo	12,2	13,3	15,4	9,8	11,9	17,9	21,0	6,7
Liguria	6,1	9,5	6,4	9,8	15,5	10,4	20,2	12,4
Marche	5,9	6,3	5,4	9,9	13,2	24,2	12,6	8,0
Piemonte	6,4	6,6	6,1	10,3	5,3	20,2	23,6	15,1
Veneto	5,0	3,3	4,5	13,1	3,9	26,4	17,9	9,5
Lazio	7,0	7,9	8,0	13,3	23,2	17,8	25,9	24,7
Friuli V.G.	8,2	6,6	6,4	14,1	2,5	22,1	18,5	3,4
P. aut. Bolzano	5,3	5,9	5,7	16,9	0	24,4	14,0	2,5
Sardegna	16,9	22,9	19,4	17,7	6,9	26,0	19,3	9,7
Umbria	7,3	7,3	6,2	20,9	8,3	22,1	20,6	14,2
Molise	18,6	13,6	24,4	27,0	11,5	13,9	8,2	0,5
Campania	21,2	21,3	25,3	35,5	15,7	24,0	23,2	29,6
Basilicata	23,0	26,3	28,8	37,7	14,1	25,7	11,3	5,2
Puglia	19,8	20,2	18,5	39,0	5,8	27,6	21,4	13,4
Calabria	27,8	22,9	25,0	39,7	17,6	33,7	18,6	5,5
Sicilia	28,9	27,6	28,8	45,2	11,7	33,6	14,8	13,6

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati ISTAT (Indagine sui consumi) e EU-SILC

Allo scopo di verificare l'applicabilità al nostro Paese di un indice multivariato di povertà, è stata condotta dall'ISFOL una sperimentazione basata sul modello proposto da Bossert, Chakravarty e D'Ambrosio nel 2009. Il modello si distingue dall'approccio che misura la privazione in termini di reddito, che definisce il concetto di povertà secondo l'assenza di alcune dimensioni del benessere (*functioning-failures*). L'indicatore proposto dai tre autori si basa sul lavoro pionieristico di Atkinson (2003), il quale con lo sviluppo del *counting approach* prevede che la costruzione di una misura di povertà sia rappresentata dal numero di dimensioni in cui un individuo risulta povero¹⁶⁵. Alcune dimensioni possono però essere più rilevanti di altre, riflettendo l'importanza attribuita dai *policy makers* ai diversi aspetti del benessere degli individui. Di tale aspetto si tiene conto nella costruzione dell'indicatore attribuendo pesi diversi alle varie dimensio-

¹⁶⁵ Nella prima versione della misura multidimensionale di povertà sviluppata da Atkinson tutti i fallimenti dei funzionamenti vengono trattati allo stesso modo, ovvero nella costruzione dell'indice viene attribuito lo stesso peso a tutte le dimensioni relative al reddito.

ni. Il metodo di costruzione considera una persona “povera” quando questa risulta privata in almeno un numero fissato di dimensioni, dove tale numero risulta inferiore al numero complessivo di dimensioni da cui dipende il benessere degli individui.

L'indicatore così costruito è stato applicato ai dati rilevati attraverso il questionario EU-SILC per l'anno 2006. Per la costruzione dell'indicatore multidimensionale di povertà sono state selezionate un *set* di variabili. Le variabili di interesse sono state suddivise in 4 sottogruppi in modo che ciascun sottogruppo sia in grado di misurare uno specifico aspetto del fenomeno¹⁶⁶.

Gli indici sono stati inoltre calcolati, in ottica sperimentale, con tre diversi sistemi di ponderazione:

1. non attribuendo alcun peso alle varie dimensioni del benessere, ed in tal caso si considera che il *policy maker* non realizzi interventi specifici;
2. attribuendo pesi uguali ai quattro sottogruppi di variabili, implicando che il *policy maker* non distingua tra i vari aspetti del benessere individuale;
3. attribuendo pesi diversi ai vari aspetti del benessere, in funzione dell'importanza attribuita alle differenti dimensioni del benessere individuale.

Infine per calcolare l'indicatore finale¹⁶⁷ è stata utilizzato un parametro in grado di catturare l'importanza data alla disuguaglianza nella distribuzione dei *functioning failures* tra individui: al suo aumentare viene data più importanza agli individui sulla coda bassa della distribuzione, cioè agli individui con un livello minore di benessere.

Tra i primi risultati della sperimentazione si evidenzia in primo luogo che le singole variabili che contribuiscono alla costruzione dell'indice confermano il dualismo territoriale. Tale fenomeno viene colto, nel *panel* di indicatori che contribuiscono alla costruzione dell'indice, da una serie di variabili di esclusione sociale, che rappresentano le difficoltà di alcune aree del nostro Paese. Ad esempio i tassi più elevati per gli arretrati su pagamenti di mutui e di affitti si verificano al Sud seguiti dalla Liguria, mentre la Provincia di Trento mostra il più alto stato di degrado dell'abitazione (35,5%). Il Lazio è la regione con il più alto grado di inquinamento, sporcizia e problemi ambientali (25,9%) e con la maggiore presenza di criminalità, violenza o vandalismo (24,7%), preceduto solo dalla Campania (29,6%).

I risultati ottenuti, pur confermando ancora una volta la forte differenziazione tra il Nord e il Sud dell'Italia, mostrano una caratterizzazione diversa rispetto all'indice *headcount* di povertà

¹⁶⁶ Le variabili sono state attribuite a ciascuno dei 4 sottogruppi secondo lo schema seguente: per il sottogruppo condizione dell'abitazione: presenza nell'abitazione di tetti, soffitti, porte, finestre o pavimenti danneggiati, capacità di riscaldare adeguatamente l'abitazione, casa con doccia o vasca da bagno, casa con bagno. Per il secondo sottogruppo possesso di beni durevoli: possesso del telefono (incluso il telefonino), di un computer, di una tv a colori, di una lavatrice, di una automobile. Per il terzo sottogruppo presenza di difficoltà finanziarie: arretrati sulle rate d'acquisto o su altri pagamenti a prestito, capacità di poter affrontare le spese per una settimana di vacanza fuori casa, capacità di permettersi un pasto con carne, pollo, pesce (o equivalente vegetariano) almeno ogni 2 giorni, capacità di affrontare spese finanziarie inattese. Per il quarto sottogruppo rapporti con il vicinato: confusione e rumore dai vicini o dall'esterno, presenza di inquinamento, sporcizia o altri problemi ambientali, presenza di criminalità, violenza o vandalismo.

¹⁶⁷ L'indicatore è definito come la media simmetrica estesa degli indici multidimensionali di povertà individuale, secondo la seguente espressione:

$$\bar{P}_r = \left(\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n P_i^r \right)^{\frac{1}{r}} .$$

Dove i valori P_i rappresentano le quantificazioni delle variabili considerate (il parametro r assume valore ≥ 1). L'ordine rappresenta il livello di disuguaglianza tra gli individui del gruppo di riferimento (nel nostro caso sono le singole regioni), e va inteso come il parametro dell'indice di disuguaglianza di Atkinson considerando una distribuzione dei *functioning failures* tra individui.

reddituale, che considera il numero di persone che vivono al di sotto della soglia della povertà¹⁶⁸. In particolare se si esamina la prima modalità di calcolo, il non attribuire pesi ma valutare semplicemente le dimensioni del benessere individuale, comporta uno slittamento, seppure di ampiezza diversa, per tutte le regioni. Alcune di queste presentano un miglioramento rilevante (Friuli Venezia Giulia, Basilicata e Provincia autonoma di Bolzano). Se cresce l'importanza data agli individui che mostrano più elevati *functioning failures* si nota che l'indicatore definisce una diversa partizione del territorio: mentre il Friuli Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Bolzano migliorano la loro posizione, la Basilicata retrocede a causa di una maggiore disuguaglianza interna; la Liguria e la Sardegna peggiorano anch'esse la loro condizione. Il caso della Liguria risulta di particolare interesse: è una regione a bassa povertà reddituale ma, rispetto alle altre regioni italiane, la sua posizione peggiora notevolmente quando si considerano indicatori di privazione materiale. La Basilicata ed il Friuli, invece, sono soggette al fenomeno opposto: alta povertà reddituale ma bassa privazione materiale.

Un risultato non del tutto difforme si ottiene provando a simulare politiche che attribuiscono lo stesso peso e, quindi, una uguale ripartizione ai quattro gruppi di variabili.

Il terzo sistema di ponderazione applicato agli indicatori, più articolato rispetto ai precedenti, permette di accostare in maniera più precisa il calcolo dell'indice alla struttura delle politiche italiane in tema di inclusione sociale. In Italia molte misure di intervento a contrasto della povertà, come sarà approfondito in seguito, si riferiscono a sussidi e trasferimenti che afferiscono alla sfera di assistenza economica, con l'obiettivo di avviare processi di inserimento sociale e di attivare sul territorio tipologie di servizi volti a prevenire l'esclusione sociale. È stata pertanto prodotta una prima simulazione attribuendo un peso più elevato alle variabili relative alla sfera delle condizioni finanziarie, poi a quella della condizione abitativa e peso uguale, ma minore rispetto ai primi due indicatori, al possesso di beni durevoli e al profilo e alla qualità legate a variabili territoriali e ambientali. Un primo risultato evidente è quello relativo alla Liguria, che mostra un notevole peggioramento rispetto all'*headcount*. Il Piemonte ed il Friuli presentano, al contrario, un notevole miglioramento della loro posizione, dovuta alla elevata sostenibilità media delle spese finanziarie. Dei risultati non dissimili si ottengono raggruppando le variabili relative all'abitazione ed alla situazione finanziaria, nonché quelle relative ai beni durevoli ed all'ambiente circostante, ma attribuendo al primo sottogruppo un peso decisamente più elevato rispetto ai primi due sistemi di ponderazione sperimentati. Per molte regioni si rilevano addirittura gli stessi risultati del caso in cui non ci sono interventi di *policy*.

¹⁶⁸ Pur essendo l'*headcount* forse l'indice più utilizzato per dare risposte ai metodi e ai sistemi messi in atto per ridurre la povertà, ha tra le sue principali carenze quello di non riuscire a dare una reale dimensione del problema, non riuscendo a definire infatti la distribuzione e l'ampiezza del fenomeno.

Tabella 58. Indicatore multidimensionale di povertà per regione

Regioni	Head-count	Nessun peso			Peso = per i quattro aggregati			Peso >area finanziaria		
		r=1	r=1.5	r=2	r=1	r=1.5	r=2	r=1	r=1.5	r=2
P. aut. Trento	1	3	3	4	3	3	4	5	4	4
Valle d'Aosta	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Lombardia	3	4	5	6	4	4	6	3	5	7
Toscana	4	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Emilia Romagna	5	8	8	7	8	8	6	7	7	5
Abruzzo	6	7	7	8	7	7	8	8	9	9
Liguria	7	15	16	16	15	16	16	11	14	15
Marche	8	11	12	12	11	10	12	13	13	13
Piemonte	9	6	6	5	6	6	5	4	3	3
Veneto	10	13	12	13	13	10	12	10	11	12
Lazio	11	14	10	10	14	10	9	12	10	10
Friuli V.G.	12	5	4	3	5	4	3	6	6	6
P. aut. Bolzano	13	12	9	9	12	8	9	9	8	8
Sardegna	14	18	18	18	18	18	18	19	19	18
Umbria	15	16	14	11	16	14	11	14	12	11
Molise	16	9	15	15	9	15	15	16	16	16
Campania	17	19	19	19	20	19	19	17	18	19
Basilicata	18	9	11	14	10	10	12	15	15	14
Puglia	19	21	21	21	21	21	21	21	21	21
Calabria	20	17	17	17	17	17	17	18	17	17
Sicilia	21	19	20	19	19	19	19	20	20	20

Fonte: Elaborazione ISFOL su dati EU-SILC

Dalla lettura dei due tipi di indicatori si conferma ancora una volta lo scenario caratterizzato dal dualismo territoriale del nostro Paese. Grazie all'approccio multivariato è risultato più chiaro come il Mezzogiorno non sembra disporre, nella stessa misura rispetto alle Regioni del Nord, di strumenti destinati al miglioramento delle condizioni di vita e all'eliminazione dei fattori di rischio di esclusione sociale. Occorre evidenziare, infine, che la sperimentazione proposta permette di evidenziare alcune carenze di natura strutturale, presenti in tutte le regioni italiane, che la sola soglia di povertà non riesce ad evidenziare. D'altronde i dati EU-SILC attualmente forniscono informazioni soltanto su funzionamenti che potrebbero definirsi di stato e non sui cambiamenti che i singoli potrebbero realizzare una volta che gli interventi dei *policy makers* vengano messi in atto.

Il quadro degli interventi regionali di contrasto alla povertà

Alla luce di quanto è emerso dal modello di analisi sopra descritto, pare opportuno chiedersi quale sia lo stato delle politiche pubbliche contro la povertà e l'esclusione sociale in Italia e verso quale direzione dovrebbe tendere una riforma organica del *welfare* italiano.

A tali quesiti non è agevole fornire un'adeguata risposta, dal momento che, come si evince dalla lettura del *Rapporto Nazionale sulle Strategie per la protezione sociale e l'inclusione so-*

*ziale*¹⁶⁹, gli elementi di criticità sono dati dal fatto che il fenomeno della povertà si intreccia con caratteristiche strutturali del tessuto socio-economico del nostro Paese. In particolare, una popolazione in stato di indigenza o a rischio di esclusione sociale molto eterogenea e differenziata al suo interno; un sistema di *governance* di rapporti tra l'autorità centrale e le forme decentrate di governo in materia sociale, ancora in fase di assestamento per il lento processo di decentramento ancora in atto e non ancora concluso¹⁷⁰.

Allo stato attuale si registra, dal un lato, l'assenza di un sistema di diritti sociali definito attraverso livelli essenziali di assistenza e, dall'altro, la necessità di collocare le iniziative a livello regionale e locale in un contesto nazionale maggiormente definito, anche al fine di garantire un livello uniforme nell'accesso a prestazioni e servizi. Facendo il punto sulle misure poste in essere a livello regionale in virtù dell'emanazione delle leggi di recepimento della L. 328/2000 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, appare evidente che resta ancora molto lavoro da svolgere per dotare l'Italia di una rete minima di sicurezza sociale.

Si rileva nel nostro Paese un sistema di *welfare* caratterizzato dalla scarsa efficacia redistributiva, nonché frammentato dalla grande varietà degli istituti esistenti e, per certi aspetti, lacunoso.

Da una lettura sistematica delle leggi regionali¹⁷¹, si individuano tre tipologie distinte di intervento di contrasto alla povertà promossi dalle Regioni:

1. forme varie di sostegno al reddito per cittadini in particolari condizioni di difficoltà economica temporanea o di lungo periodo;
2. finanziamenti alle organizzazioni del privato sociale, che erogano servizi per i cittadini poveri, con riguardo in particolare all'area della grave marginalità;
3. misure preventive che cercano di contrastare il disagio economico, provocato da alcune condizioni di vulnerabilità sociale (carichi di cura, spese sanitarie, costi per l'abitazione) legate al rischio di povertà ed esclusione sociale.

Per quanto riguarda il primo punto i provvedimenti adottati a livello regionale si possono suddividere in due gruppi: quelli che prevedono l'erogazione di contributi economici (temporanei o continuativi) e quelli equiparabili all'esperienza del *reddito minimo d'inserimento*, che legano il trasferimento monetario ad un progetto di inclusione sociale. In particolare, un elevato grado di frammentarietà e contraddittorietà a livello locale lo si può cogliere proprio prendendo in considerazione l'istituto del *reddito minimo di inserimento*. Se da un lato gli studi ne evidenziano gli aspetti positivi (riguardanti, tra l'altro, il consolidamento delle reti di rapporto tra i diversi attori del pubblico e del privato sociale, il miglioramento nei rapporti tra cittadini ed istituzioni), dall'altro, emergono anche alcuni aspetti negativi (relativi al livello territoriale dell'intervento, alla qualità dei programmi d'inserimento, al rapporto tra pubblico e privato, agli accertamenti e la veridicità delle dichiarazioni reddituali, alla disomogeneità dei criteri di calcolo adottati dai Comuni, tanto che in alcune realtà l'istituto si è trasformato in un sussidio alla disoccupazione di natura esclusivamente assistenzialistica). Nonostante tali evidenze, la Commissione d'indagine sull'esclusione sociale ha sollecitato il Governo ad estendere la misura a livello nazionale, di modo che anche il nostro Paese sia dotato finalmente di un reddito di ultima istanza.

¹⁶⁹ Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, novembre 2008.

¹⁷⁰ Gli effetti di questo *iter* sono evidenti soprattutto a livello decentrato di Governo, anche in virtù della spinta data dalla L. 328/2000 e dalla riforma del Titolo V della Costituzione, intervenuta a rafforzare la dimensione regionale e locale delle politiche di *welfare*, nonché a valorizzare i principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

¹⁷¹ La tabella 59 ne contiene una sintetica fotografia. Per una disamina più approfondita della legislazione si veda: a cura di F. Marsico, A. Scialdone, *Comprendere la povertà. Modelli di analisi e schemi d'intervento nelle esperienze di Caritas e ISFOL*, Rimini, Maggioli Editore, 2009.

Occorre osservare che le sperimentazioni regionali in materia hanno avuto risultati variegati; tuttavia si rileva l'assenza di una valutazione organica e condivisa dell'impatto della misura, sia sul piano politico che su quello più strettamente scientifico. I problemi evidenziati sono relativi ai meccanismi di *governance* e alla gestione a livello territoriale e non al contenuto della misura in sé o al problema delle risorse. In tale ottica, sembrerebbero restare insolute proprio le questioni sottolineate dalla succitata Commissione, relative alla penalizzazione dei Comuni del Sud, che presentano maggiori elementi critici, con riguardo soprattutto all'omogeneizzazione dei criteri d'accesso ed al tema dei finanziamenti su base locale.

In generale, il sostegno economico alle famiglie in difficoltà rappresenta una quota di spesa consistente nell'ambito dell'assistenza sociale nel nostro Paese, ma fortemente differenziata a livello territoriale, come già evidenziato. In proposito, si consideri che la spesa sociale per i contributi finalizzati all'integrazione del reddito familiare, al sostegno delle spese, all'acquisizione dell'alloggio e a favorire l'inserimento lavorativo, è stata pari a 431 milioni di euro nell'annualità 2003 (l'8,2% della spesa totale)¹⁷². Quasi due terzi dei contributi sono stati destinati all'integrazione del reddito familiare; tuttavia dall'analisi effettuata sono emerse, ancora una volta, differenze rilevanti tra le regioni. Si segnala ad esempio che la regolamentazione dell'erogazione del minimo vitale (misura di sostegno al reddito attuata a livello territoriale) viene stabilita, in mancanza di una disposizione regionale specifica, dai Comuni o dalle USL ed è ovviamente soggetta a vincoli di bilancio, con le conseguenze sulla sostenibilità della spesa che tale aspetto comporta.

Per ciò che concerne le aree relative alla marginalità sociale (punto 2), il ruolo del Terzo e del Quarto settore risulta rilevante sia nell'individuazione delle caratteristiche del fenomeno, sia nella progettazione di soluzioni rivolte ai destinatari finali. Dall'analisi della legislazione vigente sono emersi due tipi di finanziamento al Terzo settore da parte delle Regioni: l'uno relativo alla redistribuzione delle eccedenze alimentari, l'altro al potenziamento della tutela dei "senza fissa dimora". Si segnala che soltanto in tre regioni¹⁷³ sono state varate normative che vanno nella direzione di sostenere economicamente gli enti *non-profit*. Con riguardo poi al potenziamento dei servizi per i cosiddetti "senza fissa dimora" in alcune realtà locali si sono implementate misure dirette di sostegno alle organizzazioni che gestiscono servizi di pronta accoglienza (mense, dormitori, centri diurni), le cui risorse afferiscono al riparto del Fondo nazionale politiche sociali, così come previsto dall'articolo 28 della legge 328/2000.

Appare rilevante inoltre, l'analisi delle disposizioni regionali che intervengono in chiave preventiva sul disagio economico provocato da alcune condizioni di vulnerabilità sociale (punto 3). In tale ambito, sono stati prodotti documenti che prevedono misure di finanza etica, al fine di sostenere le famiglie che non riescono a far fronte a spese impreviste nella sfera dei bisogni primari¹⁷⁴. Un caso particolarmente significativo è rappresentato dalla Regione Puglia, dove sono previsti interventi per alleviare il disagio economico, derivato dai carichi di cura. Infine alcune Regioni prevedono forme di microcredito o prestiti sull'onore¹⁷⁵.

Occorre riflettere, infine, sulla reale capacità delle misure adottate sino ad ora (quali ad esempio la legge quadro 328/2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, la sperimentazione del reddito minimo d'inserimento, l'assegno per i nuclei a basso reddito con almeno tre figli minori, l'assegno di maternità, l'assegno al nucleo familiare, la Carta acquisti, l'aumento delle detrazioni per i figli e per il coniuge a carico) nel contribuire alla costruzione di un sistema di *welfare* compiuto. Molti dei provvedimenti elencati, pur avendo au-

¹⁷² Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali*, 2008.

¹⁷³ Lombardia, Emilia Romagna e Sicilia.

¹⁷⁴ Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia e Puglia.

¹⁷⁵ Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia.

mentato il livello dei servizi destinati a segmenti della popolazione a rischio di esclusione, vanno solo in parte nella direzione auspicata.

Partendo da tali premesse e sulla base del percorso avviato negli ultimi anni, è necessaria una riflessione più pregnante sulle nuove configurazioni dei rischi sociali in Italia, sui modi di accesso alla cittadinanza sociale, stratificato all'interno dei diversi soggetti a rischio di povertà, sui limiti delle soluzioni localistiche, per delineare nuovi percorsi attraverso cui realizzare un efficace sistema di *welfare*, anche in vista del 2010, proclamato *Anno europeo della lotta alla povertà ed all'esclusione sociale*.

Tabella 59. Schema sinottico della legislazione regionale

Interventi	Regione	Provvedimento
Misure di contrasto alla povertà sull'esempio del reddito minimo d'inserimento	Campania	L.R. 2/2004, Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza e successivo regolamento attuativo 1/2004.
	Sicilia	L.R. 5/2005, Disposizioni finanziarie urgenti per la razionalizzazione dell'attività amministrativa, ha istituito i cantieri di servizi.
	Basilicata	L.R. 3/2005, Promozione della cittadinanza solidale ha dato il via al cosiddetto Patto di cittadinanza.
	Friuli Venezia Giulia	Reg. 0278/Pres 2007, per l'attivazione sperimentale del reddito di base per la cittadinanza, così come previsto dall'articolo 59 della L.R. 6/2006.
	Veneto	Finanziato il proseguimento della sperimentazione nazionale del reddito minimo d'inserimento al Comune di Rovigo, attraverso il progetto pilota Sperimentazione del reddito di ultima istanza (D.G.R. 1294/2004, D.G.R. 2643/2007.)
Misure regionali di assistenza economica con programmi di inserimento sociale	Valle d'Aosta	L.R. 19/1994 Norme in materia di assistenza economica modificata dalla L.R. 18/2001 Piano socio-sanitario regionale 2002/2004 e dalla L.R. 38/2001 Legge finanziaria per l'anno 2002 e per il triennio 2002/2004 e successive deliberazioni.
	P. aut. di Bolzano	L.P. 14/1991, Ordinamento dei servizi socio-assistenziali.
	P. aut. di Trento	L.P. 14/1991, Ordinamento dei servizi socio-assistenziali.
"Pacchetti" di misure per il contrasto alla povertà che prevedono anche interventi di assistenza economica	Abruzzo	1) Fondo per il sostegno al fine di intervenire in favore dei nuclei familiari al di sotto della soglia di povertà stabilita annualmente dall'ISTAT con la L.R. 47/2006 Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007/2009 della Regione Abruzzo (art. 41, da disciplinare con successivo regolamento); 2) buoni di acquisto nella misura massima di € 900,00 l'anno per soggetti titolari di pensioni sociali minime, in possesso dei requisiti che dovranno essere definiti dalla Giunta regionale.
	Sardegna	Finanziamento per l'erogazione di contributi economici per famiglie e persone in gravi condizioni di povertà da lungo tempo o di breve durata gestito a livello comunale, D.G.R. 40/1 2007 Programma sperimentale per la realizzazione di interventi di contrasto delle povertà estreme.
	Puglia	Vasto ventaglio di contributi economici per il contrasto alla povertà L.R. 19/2006 Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia.
	Calabria	L.R. 1/2004 Politiche regionali per la famiglia, ed in particolare agli articoli 3 e 4, interventi economici associati a progetti personalizzati di inserimento sociale a favore delle famiglie in stato di bisogno, ma occorre segnalare che ad oggi non si sono ancora emanati i relativi regolamenti attuativi.
	Piemonte	Fondo per il sostegno ai disoccupati, destinato a favorire, in via sperimentale, anche a fine di prevenzione, interventi finanziari integrativi del reddito e di prestazioni sociali rivolte a persone che a causa dell'interruzione temporanea o definitiva del lavoro vengono a trovarsi al di sotto della soglia di povertà (L.R. 2/2003).

sezione 3
focus

capitolo 1

Flexicurity e crisi economica: dal modello di sistema al governo della congiuntura

La flexicurity come risposta comunitaria alla crisi

Tra gli effetti più pesanti che la crisi economica avrà nei Paesi comunitari vi è il pesante impatto sui livelli occupazionali, che, secondo gli scenari diffusi dai principali organi internazionali, raggiungeranno i valori più bassi nel prossimo anno, portando alla perdita complessiva di non meno di 8,5 milioni di posti di lavoro dall'inizio della crisi.

Nel vertice speciale sull'occupazione organizzato dall'Unione europea nel maggio scorso, il presidente della Commissione europea, José Manuel Barroso, ha dichiarato che l'Europa, stante la fase di costante rallentamento dell'economia, deve necessariamente fare dell'occupazione una priorità assoluta. Con un tasso di disoccupazione che ha ormai superato l'8,3% raggiungendo i 20 milioni di disoccupati e in una prospettiva che prevede, per il 2010, un decisivo peggioramento tanto da arrivare a livelli di disoccupazione pari all'11,5% (il più alto dalla fine della seconda guerra mondiale), salvare i posti di lavoro rappresenta quindi l'urgenza primaria.

A tal fine la Commissione ha proposto di liberare immediatamente i 19 miliardi di euro, già stanziati per ovviare alle conseguenze della recessione, messi a disposizione dal Fondo sociale europeo e da destinare al finanziamento di politiche attive varate dagli Stati membri.

Nell'attuale fase di contrazione economica e nel clima di generale incertezza sull'impatto occupazionale della crisi, le politiche per l'occupazione dovrebbero focalizzarsi su due priorità: l'implementazione di percorsi integrati di *flexicurity* e la creazione di presupposti, in qualche misura strutturali, al miglioramento della mobilità nel mercato del lavoro, in modo da riassorbire in tempi rapidi le espulsioni generate dalla crisi economica. In tal modo sarà possibile indirizzare le politiche di *flexicurity* ed agevolare le transizioni da un posto di lavoro ad un altro, sviluppando strategie di *matching* rispetto ai profili richiesti dal mercato, assicurando livelli di reddito minimo e rafforzando i servizi all'impiego e le politiche attive del lavoro. L'Unione europea propone inoltre di mettere in atto riforme strutturali dell'intera economia, utilizzando la crisi recessiva come volano per le necessarie trasformazioni, tramite opportune *exit strategies*: «L'Europa non deve solo contrastare la recessione, ma trasformarla in un'opportunità per creare un'economia più produttiva, innovativa, capace di valorizzare al meglio le competenze a bassa emissione di carbonio. Un'economia che permetta di creare una società più solidale ed equa, con posti di lavoro compatibili con le esigenze delle diverse età, le pari opportunità e un buon equilibrio tra vita professionale e quella familiare»¹.

¹ Commissione delle Comunità europee, *Un impegno comune per l'occupazione*, COM (2009) 257 del 03/06/2009.

Per raggiungere tali obiettivi occorre un aperto e costruttivo dialogo tra le Parti sociali e i vari attori del mercato del lavoro e l'avvio di relazioni organiche tra le politiche monetarie, quelle di bilancio, le riforme fiscali, le politiche per l'occupazione e le misure di protezione sociale. Appare evidente come tutto ciò implichi la capacità di creare mercati del lavoro inclusivi ed efficienti basati sugli ormai ben noti principi comuni della *flexicurity*².

Gli Stati membri sono chiamati a dare attuazione alle politiche integrate di *flexicurity* in conformità alle previsioni della Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione, promuovendo le necessarie riforme strutturali, sostenendo l'innovazione e costruendo un'economia basata sulla conoscenza. In riferimento al capitale umano tali politiche dovranno essere incentrate su misure di attivazione, riqualificazione e aggiornamento delle competenze, per assicurare un rapido reinserimento nel mondo del lavoro ed evitare i fenomeni di disoccupazione di lunga durata. Le politiche di *flexicurity* potranno avvalersi della dotazione economica prevista dalla commissione pari a 1 miliardo di euro³, per intensificare i "programmi di attivazione", destinati alle persone scarsamente qualificate, anche attraverso consulenze personalizzate, la formazione o riqualificazione intensiva dei lavoratori, l'apprendistato, posti di lavoro sovvenzionati, finanziamenti per i lavoratori autonomi e per la creazione d'impresa.

È stato più volte ribadito che nella fase applicativa dei principi sulla *flexicurity* la responsabilità principale nello sviluppo delle politiche del lavoro rimane appannaggio dei singoli Stati membri. La Strategia europea per l'occupazione e la Strategia di Lisbona hanno mostrato che il coordinamento delle specificità nazionali non solo è possibile, ma produce anche risultati notevoli. Nel passato recente il coordinamento delle politiche nel quadro strategia per l'occupazione, mediante l'uso delle "raccomandazioni e degli orientamenti" è apparso come uno strumento essenziale per la promozione di riforme dirette a stimolare la crescita economica e la creazione di posti di lavoro.

Se il coordinamento delle politiche del lavoro, pur attraverso lo strumento della *soft law*, è apparso fondamentale per il superamento degli alti livelli di disoccupazione dell'UE a metà anni '90, le politiche di *flexicurity* ne rappresentano il necessario salto di qualità prospettandosi come un nuovo modello di politica del mercato del lavoro, con l'obiettivo di realizzare quell'equilibrio tra flessibilità e sicurezza che può essere ottenuto grazie all'interazione dei cd. quattro pilastri: modalità contrattuali sufficientemente flessibili, efficaci politiche attive del lavoro, sistemi credibili di formazione continua e moderni sistemi di protezione sociale.

Il modello di politica del lavoro delineato della *flexicurity*, pur avendo carattere strutturale, viene segnalato dai documenti comunitari sulle misure anticrisi come sistema di coordinamento tra politiche del lavoro in grado di attenuare gli effetti della crisi sul mercato del lavoro e sulla popolazione occupata: «un'economia flessibile e resiliente può contribuire ad attenuare gli effetti negativi di una crisi economica»⁴. Nel già ricordato vertice speciale sull'occupazione del giugno scorso, ad esempio, alle imprese viene raccomandato di ridurre l'orario di lavoro dei dipendenti, piuttosto che procedere a misure di licenziamento; ciò permetterebbe non solo di contenere i costi salvaguardando l'occupazione ma, eventualmente, di offrire l'opportunità ai lavoratori di utilizzare il tempo così liberato per acquisire nuove qualifiche. Le politiche di riduzione dell'orario di lavoro sono un elemento importante dei principi europei e dei percorsi nazionali di *flexicurity* e richiedono un elevato equilibrio tra flessibilità e sicurezza. Tale equilibrio implica l'at-

² Commissione delle Comunità europee, *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*, COM (2007) 359 del 27/06/2007.

³ La Commissione europea, nel Piano di ripresa economica, propone di semplificare i criteri degli aiuti provenienti dal Fondo sociale europeo e di incrementare i pagamenti degli anticipi a partire dall'inizio del 2009, in modo che gli Stati membri possano accedere ad un fondo per un importo previsto, pari a circa 1.8 miliardi di euro.

⁴ Commissione delle Comunità europee, *Un piano europeo di ripresa economica*, COM (2008) 800 del 26/11/2008.

tuazione di misure di riqualificazione e aggiornamento delle competenze, al fine di migliorare l'occupabilità, assicurare un reinserimento rapido nel mondo del lavoro per quei lavoratori giudicati in esubero ed evitare fenomeni di disoccupazione di lunga durata.

Le politiche di *flexicurity* possono inoltre contribuire a rafforzare il potenziale di occupabilità della forza lavoro europea, attraverso un'offerta di istruzione e qualificazione che sia in grado di riequilibrare il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro. Il miglioramento dell'adeguamento professionale e della fluidità delle transizioni all'interno del mercato del lavoro europeo mette in evidenza l'importanza che avranno, in misura sempre maggiore, non solo la comprensione dei legami tra il sistema di istruzione e quello di occupazione, ma anche e soprattutto, la capacità di gestione da parte delle autorità pubbliche di tali legami.

Trasferibilità del modello di flexicurity al sistema italiano

L'applicabilità dei principi comuni della *flexicurity* coinvolge, come già accennato, i singoli Paesi membri. Ciò ha imposto una riflessione sulla trasferibilità dell'intero modello al sistema economico e sociale italiano. Il terreno su cui misurare la questione dell'applicabilità del modello di *flexicurity* all'economia italiana appare legato ad alcuni aspetti organici del nostro Paese, tra cui la struttura e la regolamentazione del mercato del lavoro, ma più in generale l'intero modello nazionale di *welfare*.

Per delineare i confini dell'applicabilità della *flexicurity* nel nostro Paese occorre considerare in primo luogo aspetti legati all'equilibrio tra risorse disponibili e spesa pubblica: tra gli elementi distintivi di un sistema di *welfare* v'è il rapporto tra prelievo fiscale e livello di spesa pubblica e, in particolare, la misura in cui la spesa assume una valenza redistributiva. Occorre inoltre verificare aspetti legati alla struttura del mercato del lavoro: sicurezza del lavoro, livello di sostegno al reddito e generosità delle politiche passive, tasso di disoccupazione e durata della ricerca di lavoro, livelli medi di reddito pro-capite e familiare, diffusione del lavoro irregolare. Tra gli aspetti del contesto nazionale che più influiscono, seppure in maniera indiretta, sulla trasferibilità del modello di *flexicurity*, vanno ricordate le caratteristiche del sistema produttivo, sia in merito alla struttura delle imprese che alla distribuzione settoriale. Un ulteriore elemento attiene infine alla condivisione di principi di etica sociale e alla diffusione di virtù civiche.

In ragione delle caratteristiche illustrate, il sistema italiano appare per molti versi sensibilmente distante da quello di paesi che vengono generalmente assunti come paradigmatici per lo sviluppo di modelli di *flexicurity*, primo fra tutti quello danese. Considerando due indicatori chiave si osserva la differenza tra i tassi di disoccupazione, pari in epoca precedente alla crisi rispettivamente, in Italia a oltre il 6% e in Danimarca al 3,8%, e la quota di prelievo fiscale sul prodotto interno lordo, di poco superiore al 42% nel nostro Paese e pari al 50% in Danimarca. I due indicatori, forniscono una misura della sostenibilità del modello e segnalano che in Italia, a fronte di una platea di beneficiari di politiche attive e passive quasi doppia, le risorse pubbliche disponibili sono minori di una porzione del PIL pari a circa l'8%.

Al vincolo del gettito si somma, inoltre, quello sulla quota di spesa pubblica destinata a prestazioni sociali, che è assorbita in Italia per oltre la metà da spesa pensionistica, mentre in Danimarca è pari a poco più di un terzo. Il margine da colmare è ampio, se si considera che la spesa per politiche del lavoro, misurata come incidenza sul prodotto interno lordo, è in Italia pari a un terzo di quella danese.

Un altro elemento che favorisce l'applicabilità di un buon modello di *flexicurity* è l'assenza di segmentazione nel mercato del lavoro, in quanto essa offre maggiori opportunità di mobilità, genera percorsi virtuosi per i lavoratori e permette di massimizzare i rendimenti, in termini di sicurezza sociale, della spesa per politiche attive. In Italia l'utilizzo della flessibilità al margine, da un lato, e una legislazione particolarmente vincolante in termini di protezione dell'occupazione dal-

l'altro, generano di fatto un mercato del lavoro duale, caratterizzato da un basso grado di permeabilità tra le due componenti. Il profilo del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da un livello di segmentazione elevato, contrappone da un lato gli occupati con forme di lavoro standard, che presentano un elevato livello di tutela e, dall'altro, i giovani in ingresso nel mercato del lavoro, che alternano occupazioni precarie con bassi tassi di transizione nel lavoro stabile.

I caratteri del sistema produttivo italiano, inoltre, mostrano differenze con il modello scandinavo in almeno altri due aspetti rilevanti: l'elevata incidenza delle piccole imprese e la loro vocazione fortemente orientata al settore manifatturiero di tipo tradizionale. Il primo aspetto influisce sulla bassa propensione media del Paese all'investimento in capitale umano e all'innovazione tecnologica⁵. Con riferimento ai limiti del profilo settoriale delle piccole imprese, si evidenzia che è nei sistemi fortemente innovativi che la richiesta continua di nuove e specifiche competenze, in grado di mantenere competitive le imprese, genera una domanda congiunta di flessibilità lavorativa e di aggiornamento professionale, assicurando in tal modo due dei presupposti fondanti del modello di *flexicurity*. Per contro, la collocazione nel settore manifatturiero tradizionale di una elevata quota di piccole imprese italiane rischia di ridurre il fabbisogno di interventi mirati alla formazione e all'aggiornamento dei lavoratori, spingendo piuttosto le imprese a puntare sulla riduzione del costo del lavoro e ad incrementare l'uso della flessibilità al margine.

Altri elementi derivati dall'analisi comparata dei modelli di *welfare* appaiono utili per verificare i margini di applicabilità del sistema di *flexicurity* nel nostro Paese. Particolarmente interessante appare la relazione, verificata empiricamente, tra estensione del sistema di tutela del reddito - sia in termini di copertura della platea di potenziali beneficiari che in termini di generosità del sussidio - e concentrazione⁶ della distribuzione dei salari. In estrema sintesi, si verifica un meccanismo virtuoso, noto come *equality multiplier*⁷, che lega la dinamica di redistribuzione del reddito a favore dei gruppi più svantaggiati alla generosità del sistema di *welfare* complessivo. Il meccanismo si attiva in presenza di una distribuzione più egualitaria dei salari, quindi più concentrata, che induce, attraverso la competizione elettorale, ad un più generoso sistema di *welfare*, poiché porta il decisore politico a concedere gran parte della spesa pubblica all'elettore mediano⁸. Il circolo virtuoso si autoalimenta perché le risorse non si disperdono e anzi rafforzano l'equità della distribuzione del reddito, aumentando la concentrazione dei salari e dando vita a nuovi cicli in occasione delle tornate elettorali.

Nei modelli che presentano una elevata dispersione nella distribuzione del reddito l'avvio del meccanismo appare meno fluido, dal momento che l'elettore mediano rappresenta una quota minore della popolazione. Si genera quindi una relazione inversa tra copertura e generosità del sistema di *welfare*, da un lato, e dispersione salariale dall'altro. I paesi con un robusto e dispendioso sistema di sostegno al reddito presentano una bassa dispersione della curva dei salari, come nel caso del modello scandinavo. Paesi con bassa concentrazione dei redditi, come quelli anglosassoni, presentano invece un basso livello di generosità del sostegno al reddito. In Italia gli interventi pubblici riducono la quota di persone a rischio di povertà in misura minore rispetto a quanto accade in altri Stati membri dell'Unione, vale a dire che le capacità redistributive del-

⁵ Di cui si è ampiamente argomentato in altre parti del presente *Rapporto*.

⁶ Quanto più la distribuzione dei salari è concentrata, tanto maggiore è la "frequenza" di individui il cui salario ricade nella stessa classe di reddito da lavoro dipendente. Se tutti gli individui della popolazione hanno lo stesso salario, la concentrazione è massima.

⁷ Il concetto di *equality multiplier* è stato introdotto da E. Barth, K. O. Moene, *The equality multiplier*, Oslo, Esop, 2008.

⁸ L'elettore mediano rappresenta una porzione tanto più elevata dell'elettorato quanto più è concentrata la distribuzione del reddito.

la spesa pubblica sono sensibilmente inferiori. Tale elemento, accompagnato da una elevata dispersione salariale, accomuna il nostro Paese ai sistemi lontani dal modello scandinavo.

Non meno importante il tema della condivisione di virtù civiche tra gli operatori del sistema: lavoratori, imprese e decisori pubblici. Il nostro Paese viene sovente accomunato agli Stati dell'area mediterranea, sottolineando che lo sviluppo di modelli di *welfare* profondamente differenti sia dai modelli scandinavi che da quelli dell'Europa continentale, sia dovuto ad uno scarso senso della cosa pubblica e, in ultima analisi ad un livello inferiore di capitale sociale. Tali elementi avrebbero reso meno urgente l'affermarsi di un sistema strutturato ed universalistico di ammortizzatori sociali a favore di una legislazione sul lavoro particolarmente vincolante. Correlate in qualche modo al basso livello di virtù civiche condivise sono anche, secondo alcuni, l'incidenza nel nostro Paese del lavoro sommerso e irregolare e l'elevata quota di evasione fiscale⁹. Il primo fattore rischia di far lievitare la spesa per politiche di sostegno al reddito in maniera sensibile, rendendo premianti, in assenza di maggiori controlli, comportamenti opportunistici, mentre il secondo mina alle fondamenta la sostenibilità finanziaria di un sistema generoso di politiche del lavoro.

La trasferibilità dell'intero modello di *flexicurity* al contesto italiano appare pertanto complessa e ne impone un ridisegno consistente, che mantenga da un lato la portata dei suoi elementi fondanti e dall'altro renda possibili, al di là di una mera e vuota dichiarazione di intenti, l'applicabilità di politiche integrate del lavoro e della formazione per molti versi ancora lontane dal contesto italiano.

Il governo della congiuntura: dall'emergenza alla fase di coordinamento strutturato

All'interno dei sistemi di *welfare* le politiche di sostegno al reddito, le cosiddette "politiche passive", si dimostrano essenziali per la gestione dell'emergenza nel breve periodo: per le aziende, per i lavoratori e per la domanda aggregata nazionale. Nel medio-lungo periodo, uno stretto coordinamento tra politiche passive e politiche attive, può ampliare la gamma di opportunità di occupazione possibili per i lavoratori. Lo Stato, con il concorso dei servizi pubblici e privati, ha il compito di contribuire a non disperdere e valorizzare il capitale umano, sostenendo i lavoratori nella ricerca del miglior lavoro possibile, garantendo loro sostegno economico, condizionato all'inserimento in un percorso integrato di formazione e lavoro, nelle fasi di transizione da un lavoro ad un altro, e nell'eventualità che l'occupazione non sia più un'opzione possibile.

La *flexicurity*, se attuata in un quadro di *governance* coerente e sostenuta finanziariamente, può porre le basi per la sostenibilità nel medio termine della ripresa economica, in quanto finalizzata a preservare e potenziare il capitale umano dell'intero sistema nel suo complesso, con attenzione sia al lato della domanda, sia a quello dell'offerta nel mercato del lavoro. I principi richiamati nella strategia europea della *flexicurity* potrebbero rivelarsi i più adeguati a fornire sicurezza e a garantire la transizione di medio-lungo termine dell'intero sistema verso modelli più efficienti, rispetto a forme di intervento maggiormente legate alla gestione dell'emergenza o basate su un elevato livello di protezione del posto di lavoro.

Non è incoerente col quadro concettuale esposto che la prima preoccupazione nei piani anticrisi elaborati da Commissione europea e Stati membri, tra novembre 2008 e marzo 2009, sia stata rivolta alla tutela degli espulsi dal lavoro senza forme di tutela, da un lato, e alla salvaguardia dei posti di lavoro, dall'altro. Si tratta di misure urgenti da attuare per tamponare gli effetti immediati dalla crisi e ridurre i costi sociali. Tuttavia le raccomandazioni comunitarie esortano a con-

⁹ Vedi, al riguardo, Y. Algan, P. Cahuc, *Civic Attitudes and the Design of Labour Market Institutions: which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?*, CEPR, 2006 (Discussion papers 5489); L. Guiso, P. Sapienza, L. Zingales, *Cultural Biases in Economic Exchange?*, "The quarterly Journal of Economics", 124 (2009), n. 3.

centrare gli sforzi sul capitale umano, fattore da salvaguardare come elemento del patrimonio, collettivo prima ancora che individuale, la cui valenza va oltre la dimensione del breve periodo e riguarda le imprese, come gli individui e le famiglie. Nella comunicazione della Commissione europea, *European Economic Recovery Plan*¹⁰, del 26 novembre 2008, si invita a concedere sostegno alle imprese che innovano i processi e ai settori considerati prioritari, come quelli delle energie alternative e delle tecnologie pulite, e si auspica che ciascuno Stato membro abbia un proprio elenco di settori strategici da razionalizzare a livello comunitario. Si invitano inoltre gli Stati membri a farsi carico delle transizioni dei lavoratori, specialmente quelli marginali espulsi dalle imprese, e della loro riallocazione nel mercato del lavoro, favorendo una tutela *on the market*. La visione complessiva che ne risulta, pur condizionata dalla necessità di rispondere in tempi rapidi alle difficoltà di chi perde, o rischia di perdere, il posto di lavoro a causa della crisi economica in atto, è coerente con i principi più volte affermati e sostenuti della *flexicurity*. La Commissione europea auspica, in particolare, una concentrazione delle risorse finanziarie in un intervallo temporale sufficientemente breve, attraverso uno stretto coordinamento istituzionale delle politiche attive con quelle passive.

In Italia l'azione di governo nel predisporre misure urgenti anticicliche si è mossa nel solco stretto di un complesso quadro di *governance* del sistema italiano di *welfare*. Lo Stato centrale riveste competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, entro cui vanno ricompresi i trattamenti di integrazione salariale per i lavoratori in caso di sospensione delle attività produttive e le indennità di disoccupazione. Spetta alle Regioni la competenza esclusiva in materia di assistenza sociale, mentre in materia di sanità, di tutela e sicurezza del lavoro e di previdenza complementare ed integrativa, la potestà statale e quella regionale sono concorrenti.

Sulle Province grava una parte importante della gestione delle politiche attive del lavoro e la responsabilità dei Servizi per l'impiego, da anni al centro di un processo di rinnovamento che li colloca in una posizione cruciale, appare strategica rispetto alle politiche di inserimento lavorativo e alla qualità dell'occupazione. Ricadono nella competenza amministrativa dei Comuni altre forme di intervento a sostegno del lavoro e della produzione come i servizi di cura alla persona ormai riconosciuti come determinanti fondamentali del tasso di partecipazione al mercato del lavoro. Risulta evidente che, pur con la garanzia dei principi costituzionali, le responsabilità della politica sanitaria, del sistema pensionistico e di previdenza sociale, delle politiche passive e attive del lavoro appaiono ripartite e intrecciate tra una molteplicità di attori istituzionali da cui deriva una gravosa necessità di coordinamento.

La preoccupazione maggiore del Governo italiano in questi mesi è stata la salvaguardia dei posti di lavoro esistenti, ma l'attenzione politica si è concentrata sui problemi aggiuntivi derivanti in Italia dalla combinazione di una crescente segmentazione nel mercato del lavoro, accompagnata da un sistema di ammortizzatori sociali che, seppure potenziato in tempi rapidi, rimane ancora poco strutturato e con differenziazioni rispetto alle condizioni contrattuali.

I tre principali provvedimenti attuati con decretazione d'urgenza dal Governo in risposta alla crisi hanno complessivamente impiegato risorse per 25 miliardi nel triennio 2009-2011. Le misure di bilancio si sono sommate agli interventi di stabilizzazione del sistema finanziario e del credito. Con il primo *Decreto anti-crisi* a novembre del 2008, sono stati introdotti sgravi alle imprese, trasferimenti monetari alle famiglie a basso reddito e rafforzati gli ammortizzatori sociali per il biennio 2009-2010. Inoltre, sono stati aumentati gli stanziamenti per gli investimenti in opere pubbliche, comprese quelle ferroviarie, e alleggerite le procedure per la realizzazione dei progetti previsti nel quadro strategico nazionale. Il pacchetto di incentivi all'acquisto di auto-

¹⁰ Commissione delle Comunità europee, *Un piano europeo di ripresa economica*, cit.

veicoli, previsto da più parti in Europa, è stato introdotto a febbraio 2009, con un secondo provvedimento. All'inizio di luglio un terzo decreto legge ha riguardato da un lato gli investimenti in macchinari fino al 2010, attraverso deduzioni nell'ordine del 50% della spesa, e ha potenziato ulteriormente gli ammortizzatori sociali per il biennio 2009-2010¹¹.

Tra le misure contenute nel *Decreto anti-crisi*¹² dirette a proteggere i lavoratori, le imprese e le famiglie dagli effetti della crisi, gli interventi per la salvaguardia dell'occupazione introducono, in particolare, nuove misure di sostegno al reddito che estendono, seppure in misura differenziata, gli ammortizzatori sociali ai lavoratori atipici, interinali, apprendisti, e ai settori non coperti in precedenza. La ricerca della copertura finanziaria delle nuove misure, in deroga al criterio assicurativo, fa leva *una tantum* sulla fiscalità generale, sull'intervento integrativo degli Enti bilaterali e sulle risorse FSE, messe a disposizione dalle Regioni¹³.

In tale quadro normativo, frutto di modifiche d'urgenza e malgrado le difficoltà di applicazione dei principi della *flexicurity* al modello di *welfare state* italiano, si assiste tra novembre 2008 e marzo 2009 ad uno stretto coordinamento istituzionale su iniziativa del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, che ha visto coinvolti l'ISFOL, l'INPS e l'agenzia Italia Lavoro nel quadro delle attività di supporto alla programmazione e negoziazione con le Regioni, le Province autonome e la Commissione europea. A tal fine è stata istituita presso il Ministero l'*Unità per la tutela dell'occupazione*, la cosiddetta *Unità di crisi*, presidiata dallo stesso Ministero, dall'INPS, dall'agenzia Italia Lavoro e dall'ISFOL.

L'affidamento all'*Unità di crisi* del supporto tecnico al sistema di *governance* delle crisi occupazionali per le funzioni affidate al Sottosegretario di Stato, attraverso l'interlocuzione tecnica, tempestiva ed efficace, con le altre amministrazioni dello Stato, le Regioni, gli Enti locali e le Parti sociali, ha avuto lo scopo di dare attuazione nel più breve termine alle misure previste nel *Decreto anticrisi* e di raggiungere un accordo tra lo Stato centrale e le altre amministrazioni. Le questioni da affrontare si riducevano essenzialmente a tre: l'accordo sulla ripartizione e la gestione dei flussi finanziari, la gestione dei flussi informativi relativi ai beneficiari delle misure e il contenuto tecnico delle misure di sostegno al reddito e per la salvaguardia del capitale umano. Relativamente al contributo finanziario delle Regioni e delle Province autonome, a valere sui finanziamenti loro assegnati del Fondo sociale europeo, gli ostacoli derivanti dalla programmazione già approvata e dall'impossibilità dell'utilizzo del FSE per le politiche passive, sono stati superati in considerazione del contenuto di salvaguardia del capitale umano attuato attraverso un'azione formativa o di politica attiva governata dalla regione e integrata dall'erogazione di un sostegno al reddito. Il secondo aspetto, più tecnico, è stato risolto conferendo incarico all'INPS di acquisire le dichiarazioni di immediata disponibilità dei lavoratori, costituire la relativa banca dati e trasmettere l'elenco dei lavoratori percettori dell'ammortizzatore in deroga alle regioni per via telematica. Infine, nella ricerca di soluzioni per il mantenimento del massimo numero possibile di lavoratori all'interno dei processi produttivi, il sostegno al reddito e la salvaguardia delle competenze possedute da quanti perdono il lavoro e il loro adeguato e veloce reinserimento nei processi produttivi, ci si è orientati nella direzione di mettere a frutto l'esperienza matura-

¹¹ Commissioni riunite 5a del Senato della Repubblica e V della Camera dei Deputati, *Attività conoscitiva preliminare all'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2010-2013. Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi*, 21 luglio 2009 (www.bancaditalia.it/interventi/integov/2009/draghi_210709/draghi_21_07_09.pdf).

¹² Decreto legge 185/2008, *Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale*, G.U. 280 del 29/11/2008 - suppl. ordinario n.263, testo in vigore dal 29/11/2008, convertito dalla legge 2/2009.

¹³ Argomento già trattato nel presente *Rapporto*.

ta dalle amministrazioni pubbliche sul territorio e farla convergere verso i beneficiari individuati attraverso un processo *bottom-up* che coinvolge i lavoratori, le imprese, le Parti sociali, l'INPS e le amministrazioni locali¹⁴.

Nell'alveo delle linee tracciate dal *Decreto anti-crisi* il Tavolo tecnico istituzionale, riunito su convocazione del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, ha portato a termine il compito di elaborare la proposta operativa per reindirizzare l'utilizzo delle finanze derivanti da Fondi strutturali europei (FSE) e dal FAS, al fine di estendere la platea dei potenziali beneficiari delle politiche passive, e le misure di politica attiva per la salvaguardia del capitale umano in fase recessiva.

Il 12 febbraio 2009 il Governo, le Regioni e le Province autonome hanno siglato l'accordo *Interventi a sostegno al reddito ed alle competenze* prevedendo lo stanziamento di 8 miliardi di euro da destinare ad azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro nel biennio 2009-2010. Le risorse messe a disposizione dallo Stato centrale ammontano a 5.350 milioni di euro, di cui 1.400 derivanti dalla *Legge Finanziaria 2009*¹⁵ e 3.950 ex L. 133/2008¹⁶ e dalla quota nazionale del Fondo per le aree sotto utilizzate, mentre l'obiettivo per il contributo regionale è pari a 2.650 milioni di euro a valere sui programmi regionali Fondo sociale europeo. L'accordo sancisce anche l'impegno del Governo per la distribuzione delle risorse del Fondo per le aree sotto utilizzate (FAS) e l'esclusione dal Patto di stabilità degli investimenti connessi ai Fondi comunitari.

I tempi non sono ancora maturi per una valutazione complessiva delle misure adottate dal Governo d'intesa con le Regioni e le Province autonome ma, da un punto di vista formale, l'accordo di febbraio, siglato nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni con il sostegno dell'*Unità crisi*, rappresenta un inedito precedente di coordinamento tra gli attori istituzionali responsabili nei rispettivi livelli delle politiche passive e attive del lavoro. La produzione normativa d'urgenza in chiave anticrisi è stata attivata quindi grazie ad un coordinamento raggiunto in tempi particolarmente ridotti, e realizzato in larga misura nella modalità previste dalla Commissione europea e ha riguardato decisioni e riprogrammazioni di spesa per oltre 8 miliardi di euro complessivi per il biennio 2009-2010. L'esperienza va certamente valutata positivamente nell'ottica dei principi ispiratori del modello di *flexicurity*, poiché rappresenta un esempio di coordinamento strutturato, reso peraltro operativo in tempi rapidi, in un contesto come quello italiano dove l'applicabilità dell'intero modello di *flexicurity* presenta ancora ostacoli di natura strutturale.

¹⁴ ISFOL, *Affrontare la crisi: proposte per la salvaguardia del capitale umano e dell'occupazione*, draft, febbraio 2009 (www.isfol.it/DocEditor/test/File/2009/Isfol_Affrontare_la_crisi.pdf).

¹⁵ Art. 2, comma 35 *Legge Finanziaria 2009*; art. 19 decreto legge 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge 2/2009, relativo al sostegno al reddito e all'occupazione.

¹⁶ Art. 6-quater legge 133/2008.

capitolo 2

Ambiente e sviluppo: dal bilancio energetico ai green jobs

I vincoli europei e il bilancio energetico nazionale

La direttiva comunitaria del dicembre 2008, nota come *Pacchetto clima-energia 20, 20, 20 al 2020*, fissa obiettivi vincolanti al 2020 di riduzione del 20% delle emissioni di CO₂, di conseguimento della quota del 20% delle fonti rinnovabili sul totale dei consumi, di incremento dell'efficienza energetica con risparmio dei consumi del 20%. La direttiva rappresenta una tappa importante di un percorso iniziato con il Protocollo di Kyoto e ha costituito la base della direttiva comunitaria dell'aprile 2009 che ha stabilito la ripartizione degli impegni tra gli Stati membri. Entro giugno 2010 l'Italia dovrà definire un proprio piano di sviluppo delle energie rinnovabili, per arrivare nel 2020 a coprire il 17% del fabbisogno di energia (Tab. 1).

Il consolidamento di una politica energetica a livello europeo, concordata tra gli Stati membri e segnata da obiettivi e impegni vincolanti, rafforza l'Europa rispetto alla prossima scadenza di Copenaghen (dicembre 2009) - dove si dovrà concordare un nuovo Accordo globale per il clima che sostituirà il Protocollo di Kyoto. L'Europa sta svolgendo un ruolo di primo piano e si candida a guidare l'azione internazionale in quanto le problematiche energetiche sono affrontate non solo sotto il profilo della sostenibilità ambientale, ma anche della crescita economica e dell'incremento dell'occupazione. Infatti, l'impegno a mantenere il riscaldamento del pianeta al di sotto dei 2°C costituisce un'opportunità di cambiamento per definire nuove economie, indurre una nuova rivoluzione industriale in cui i vincoli imposti dalle preoccupazioni per la salvaguardia del pianeta possono rappresentare il motore di una nuova economia per dare risposte all'attuale crisi e alla sfida planetaria dell'innovazione, della competitività, del lavoro e della capacità di futuro.

Tabella 1. Energie rinnovabili: quadro tendenze e potenzialità in Europa e in Italia (obiettivi nazionali generali per la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia nel 2020)

	Quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia, 2005 (S2005)	Obiettivo per la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia, 2020 (S2020)
	%	%
BE Belgium	2,2	13
BG Bulgaria	9,4	16
CZ Czech Republic	6,1	13
DK Denmark	17,0	30
DE Germany	5,8	18
EE Estonia	18,0	25
IE Ireland	3,1	16
GR Greece	6,9	18
ES Spain	8,7	20
FR France	10,3	23
IT Italy	5,2	17
CY Cyprus	2,9	13
LV Latvia	32,6	40
LT Lithuania	15,0	23
LU Luxembourg	0,9	11
HU Hungary	4,3	13
MT Malta		10
NL Netherlands	2,4	14
AT Austria	23,3	34
PL Poland	7,2	15
PT Portugal	20,5	31
RO Romania	17,8	24
SI Slovenia	16,0	25
SK Slovakia	6,7	14
FI Finland	28,5	38
SE Sweden	39,8	49
UK United Kingdom	1,3	15

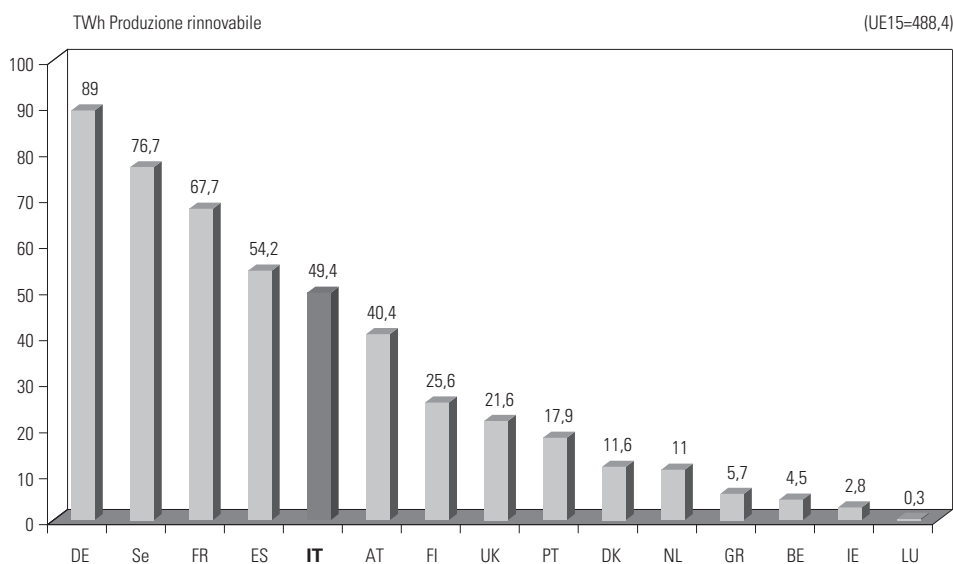
Fonte: Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea, Direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, G.U.U.E. L 140 del 05/06/2009

La produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili costituisce uno dei pilastri fondamentali per realizzare il difficile compito della riduzione delle emissioni di CO₂ nell'atmosfera assieme all'altro più importante pilastro del risparmio e dell'efficienza energetica.

Alcuni Paesi europei hanno già fatto in questi ultimi anni scelte significative nella direzione della diffusione di impiego delle fonti rinnovabili, anche in conseguenza degli impegni presi con la sottoscrizione del Protocollo di Kyoto. La Germania e la Spagna sono paesi *leader* nell'eolico

e nel solare fotovoltaico. In Italia, nonostante i recenti progressi, quando si parla di fonti rinnovabili si deve di fatto pensare all'idroelettrico in quanto è principalmente da quest'ultimo che dipende la produzione elettrica da rinnovabili. Questa situazione di ritardo ha riflessi sulla produzione di CO₂, che in Italia è cresciuta del 9,8% dal 1990 al 2006 (l'impegno preso con il Protocollo di Kyoto era di riduzione del 6,5% al 2012). In Italia sembra essere mancata negli anni una strategia di sistema che, invece, altri Paesi europei hanno avuto¹⁷ nella direzione di adeguati investimenti per il risparmio e l'efficienza energetica e per la diffusione delle tecnologie per l'impiego delle energie rinnovabili (Fig.1).

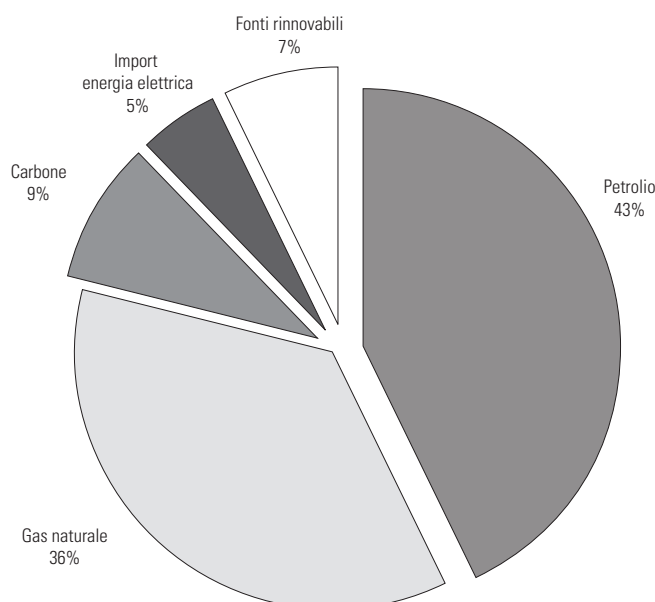
Figura 1. La produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili in UE nel 2007



Fonte: Fondazione Sviluppo Sostenibile, 2009

Attualmente in Italia l'88% del fabbisogno energetico è soddisfatto attraverso le fonti fossili (Fig. 2 e Tab. 2).

¹⁷ Come evidenzia il documento Legambiente, *12 mesi per salvare il Pianeta. Approvare un nuovo accordo sul clima entro la Conferenza di Copenaghen del 2009. La situazione globale e la non politica italiana. Le proposte di Legambiente in 8 mosse per salvare il clima*, dicembre 2008, la Germania dal 1990 al 2006 ha ridotto le emissioni di CO₂ del 18,1%, la Gran Bretagna del 14,9%, la Francia del 3,5%. Complessivamente l'UE15 le ha ridotte del 2,2%.

Figura 2. Consumi energetici per fonte in Italia nel 2007

Fonte: Elaborazione ENEA su dati del Bilancio energetico nazionale

Tabella 2. Bilancio energetico nazionale per fonti energetiche (valori in Mtep)

	1995	2000	2005	2006	2007	2008
	%	%	%	%	%	%
Carbone	13,8	12,8	17,0	17,2	17,2	16,9
Gas	44,8	58,1	71,2	69,7	70,0	69,9
Petrolio	95,7	91,3	85,2	85,2	82,5	81,0
Rinnovabili	10	12,9	13,5	14,2	14,3	16,8
Import	8,2	9,8	10,8	9,9	10,2	8,7

Fonte: MAP, Bilanci energetici (1995-2007); ENI, Domanda di energia gennaio - dicembre 2008 (anno 2008)

I consumi nazionali di energia elettrica si attestano a 340 TWh (dati TERNA al 2007) mentre la produzione lorda totale nazionale nel 2007 è stata di 314 TWh corrispondente all'86% dei bisogni interni. Il *mix* energetico di produzione ha subito negli ultimi anni variazioni, con crescita di impiego di gas naturale e diminuzione di petrolio. La situazione per settore economico vede l'industria consumare quasi la metà dell'energia elettrica, il terziario coprire il 28% dei consumi mentre quelli domestici si fermano al 21% e l'agricoltura si attesta al 2%.

Per quanto riguarda la recente produzione di elettricità da fonti rinnovabili, in Italia dal 2007 al 2008 gli incrementi più significativi in termini percentuali li hanno registrati il fotovoltaico (+ 412,8%) e l'eolico (+ 59,5%) (Tab. 3).

Tabella 3. Produzione di elettricità da fonti energetiche rinnovabili in Italia 2007-2008

GWh	Produzione netta		Variazioni	
	2008	2007	GWh	%
Produzione idrica da apporti naturali	39.452	32.372	7.080	21,9
Produzione termica da biomasse e rifiuti	6.606	6.450	156	2,4
Produzione geotermica	5.199	5.243	-44	-0,8
Produzione eolica	6.432	4.032	2.400	59,5
Produzione fotovoltaica	200	39	161	412,8
Totale produzione netta da fonti rinnovabili (1)	57.889	48.136	9.753	20,3

(1) Compresi gli impianti fotovoltaici incentivati in conto energia di fonte GSE.

Fonte: TERNA (2009)

Nonostante i recenti miglioramenti, sarà necessario mettere in atto politiche strutturali per modificare il *mix* energetico nazionale attraverso adeguati investimenti innovativi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi stabiliti, in considerazione degli impegni vincolanti assunti dall'Italia rispetto all'Unione europea al 2020 (17% è la quota di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale di energia che si deve raggiungere). È stato calcolato che il rispetto dei vincoli UE del *Pacchetto 20-20-20 al 2020* debba comportare investimenti per l'impiego delle fonti rinnovabili nel settore dell'energia elettrica pari a 100 miliardi di euro, circa 8 miliardi di euro l'anno. Entrando più nel dettaglio, a questo proposito sono prospettabili tre scenari per l'Italia¹⁸:

- di continuità rispetto a quanto fatto in questi ultimi cinque anni (il 70% degli investimenti su tecnologie per la realizzazione di impianti è stata opera di soggetti stranieri). L'industria nazionale, puntando sulla componentistica e sui servizi alla produzione, avrebbe la possibilità di fatturare da qui al 2020 intorno ai 30 miliardi di euro, circa 2,4 miliardi annui;
- di riconquista del ruolo italiano come *leader* nei settori termoelettrico e idroelettrico, orientando le industrie su produzione di tecnologie per l'impiego di fonti energetiche rinnovabili, coinvolgimento e riconversione di realtà produttive legate all'elettronica, la meccanica, l'automazione. In questo modo si ridurrebbe al 50% la dipendenza da imprese estere, l'industria nazionale avrebbe la possibilità di fatturare intorno ai 50 miliardi di euro fino al 2020, circa 4 miliardi di euro annui;
- di valorizzazione della filiera produttiva delle tecnologie rinnovabili, puntando ad essere *leader* di settore mondiale. Ciò limiterebbe le importazioni dall'estero al 30%, le industrie nazionali avrebbero la possibilità di fatturare intorno ai 70 miliardi di euro, circa 5,6 miliardi di euro annui.

È evidente che il secondo e terzo scenario diventano realizzabili se c'è un sistematico investimento in R&S e l'articolazione di accordi cooperativi tra soggetti pubblici e privati in chiave d'implementazione dell'innovazione e, come in altri paesi che hanno sviluppato una industria nazionale delle fonti rinnovabili affiancare agli strumenti *demand pull* (tariffe di acquisto, sostegni fiscali) iniziative di aiuto alle imprese private, sviluppo di imprese pubbliche, investimenti in R&S, integrazione delle politiche. Diventa pertanto fondamentale articolare politiche pubbliche e mi-

¹⁸ Cfr. GSE, Bocconi IEFÉ, *Prospettive di sviluppo delle tecnologie rinnovabili per la produzione di energia elettrica. Opportunità per il sistema industriale nazionale*, Roma, Senato della Repubblica, maggio 2009.

sure che consentano di superare le criticità che rallentano la diffusione delle energie rinnovabili¹⁹ quali:

- la messa in atto di regole relative all'obbligatorietà della certificazione energetica degli edifici e stabilire limiti certi di consumo energetico nelle abitazioni;
- l'individuazione di un minimo obbligatorio di impiego di fonti energetiche rinnovabili nelle costruzioni edilizie (dando sistematica diffusione all'utilizzo dell'energia solare, delle biomasse, della geotermia a bassa entalpia), e per far fronte ai consumi elettrici investire su fotovoltaico, microeolico e biomasse;
- la realizzazione di adeguati interventi per l'efficienza energetica delle costruzioni esistenti, pubbliche e private, mediante misure incentivanti, agevolazioni fiscali di settore e azioni premianti a favore di famiglie e imprese che risparmiano nei consumi energetici;
- la semplificazione del sistema autorizzativo per la realizzazione degli impianti a energia rinnovabile, con regole certe e uniformi sulle modalità di approvazione;
- l'attuazione di adeguate politiche pubbliche per: una gestione della rete che valorizzi il meccanismo della generazione distribuita; la diffusione dell'eolico *off-shore*; la realizzazione di interventi sistemici nelle grandi città per avere quartieri a impatto zero.

Se si guarda alle recenti esperienze di migliaia di Comuni italiani, la situazione sul fronte dell'impiego delle energie rinnovabili nel Paese appare in continua evoluzione (Tab. 4). Il numero dei Comuni rinnovabili cresce di continuo²⁰. Il salto ancora da fare è il coinvolgimento dei grandi e medi centri urbani in quanto il 66% dei Comuni con fonti rinnovabili ha meno di 5.000 abitanti²¹. È necessario raccogliere la sfida di puntare su un modello di generazione distribuita, in grado di valorizzare la dimensione territoriale e il ruolo delle istituzioni pubbliche nella definizione di strategie e politiche efficaci e di un sistema di regole che facciano da volano per un nuovo modello di sviluppo rispettoso dell'ambiente e della salute di chi lo vive.

¹⁹ Per approfondimenti cfr. Legambiente, *Comuni rinnovabili 2009. Rapporto di Legambiente. Analisi e classifiche*, febbraio 2009.

²⁰ Il *Rapporto Legambiente* sopra citato indica in 5.991 i Comuni italiani con almeno un impianto a fonte rinnovabile, un anno prima erano 3.190. Le fonti rinnovabili, che fino a 10 anni fa riguardavano, con l'idroelettrico e la geotermia, pochi territori, sono arrivate ad essere impiegate nel 79% dei Comuni.

²¹ Cfr. *Rapporto Legambiente*, cit.

Tabella 4. Diffusione delle rinnovabili nelle regioni italiane

Regione	Idroelettrici (1) MW	Eolici (2) MW	Solari (Fv) (2) MW	Geotermici (2) MW	Biomasse e rifiuti (1) MW
Piemonte	2.398	12	25	5,7	66,8
Valle d'Aosta	861	0,012	0,2	0,09	0,8
Lombardia	4.902	0,02	46	6,2	391,4
Trentino-Alto Adige	3.049	4	24	0,3	18,2
Veneto	1.088	1,4	28	0,13	111,7
Friuli-Venezia Giulia	453		9	0,03	21,1
Liguria	72	19	3		13,6
Emilia-Romagna	290	24	32		204,4
Toscana	321	42	20	711	75,6
Umbria	508	1,5	11	0,02	25,3
Marche	230	14	14,4	0,02	10,5
Lazio	399	13	18		80,1
Abruzzo	1.001	174	7	0,3	5,1
Molise	84	29	0,9		40,1
Campania	33	711	11		26,1
Puglia		1.023	42		86
Basilicata	128	196	8		7,2
Calabria	716	203	12		119,6
Sicilia	152	846	17		17,8
Sardegna	466	549	12		15,8
Italia	17.451	3.861,90	340,4	723,79	1.337,2

(1) GSE Statistiche sulle fonti rinnovabili 2007.

(2) Comuni rinnovabili 2009, i dati sono riferiti ai soli impianti monitorati dal Rapporto aggiornati a dicembre 2008.

Fonte: Legambiente (Comuni rinnovabili 2009)

Servono, dunque, per limitare le emissioni di CO₂ del 20% al 2020 rispetto al 1990, così come previsto dalla direttiva comunitaria. adeguati investimenti per la diffusione delle energie rinnovabili e mettere in atto misure strutturali per l'efficienza energetica.

Il Piano d'Azione per l'Efficienza Energetica della Commissione europea sottolinea l'importanza del rispetto di livelli minimi di rendimento energetico da applicare a vari prodotti (quali ad esempio i frigoriferi, i condizionatori d'aria, le apparecchiature industriali), negli edifici e per i servizi energetici, per creare un mercato che sia energeticamente più efficiente. La Commissione europea ha stimato i potenziali risparmi energetici per settore, che si possono realizzare se si mettono in atto adeguate azioni: immobili residenziali e commerciali-terziario: 27% e 30%; industria manifatturiera: 25%; trasporti: 26%. L'Italia è vincolata a conseguire l'obiettivo UE del 9,6% di risparmio energetico al 2016. Il Piano d'Azione dell'Efficienza Energetica italiano ha pertanto individuato specifiche misure in relazione ai settori definiti in sede UE (residenziale, terziario, industriale (non ETS), trasporti, pubblico) e calcolato i possibili risparmi energetici ottenibili. Per citarne solo alcune: sostituzione di vetri singoli con doppi, sostituzione di lampade ad incandescenza (GLS) con quelle a fluorescenza (CFL), sostituzione di frigoriferi e congela-

tori con apparecchi classe A+ e A++, impiego di scaldacqua e condizionatori efficienti, impiego di motori elettrici più efficienti, rispetto del limite di consumo di 140 g/km nei mezzi di trasporto. La messa in atto delle misure per l'efficienza energetica consente la realizzazione di un diverso modello di produzione e di consumo che può avvalersi di tecnologie all'avanguardia sul piano energetico e della sostenibilità in grado di far crescere l'occupazione assieme alle esportazioni di tecnologie, coniugando innovazione e sostenibilità, rispetto per l'ambiente e qualità della vita.

Lo sviluppo sostenibile come risorsa per l'occupazione

La lotta ai cambiamenti climatici, attraverso lo sviluppo delle rinnovabili e il miglioramento dell'efficienza energetica, sta diventando nei paesi industrializzati (USA, Germania, Spagna, Danimarca) come in quelli emergenti (Cina, India e Brasile) o in via di sviluppo (Kenya e Angola) fattore propulsivo di economia reale, facendo dell'attuale crisi un'opportunità di cambiamento in direzione di un *new deal* verde che può rappresentare «la nuova rivoluzione industriale del XXI secolo». I dati provenienti da diverse fonti disponibili, istituzionali e non, sui *trend* occupazionali a livello internazionale, comunitario e nazionale e le proiezioni al 2020, sebbene assai diversificati e non sempre confrontabili tra loro a causa delle diverse metodologie adottate, confermano una tendenza in atto incontrovertibile: la crescita di occupazione nei settori di nuova economia in grado di produrre un effetto non solo compensativo rispetto a lavori tradizionali a forte impatto ambientale, ma di aprire prospettive occupazionali incoraggianti per fronteggiare l'attuale crisi e rilanciare l'economia mondiale. L'UNEP (*United Nations Environment Programme*), agenzia dell'ONU e il *Worldwatch Institute*²² registrano, nel 2008, 11.000.000 di posti di lavoro verde in tutto il mondo. In merito alle energie rinnovabili, gli occupati nel 2006, raggiungono sempre a livello planetario, 2.300.000 unità di cui 300.000 nell'eolico, 170.000 nel fotovoltaico, 600.000 nel solare termico, 1.200.000 nei biocombustibili (di questi il 50% si concentra in USA, Brasile, Germania, Cina). A livello europeo, i dati del WWF²³ attestano che nel 2008, l'occupazione verde raggiunge i 3.400.000 posti di lavoro, di cui 400.000 unità per le energie rinnovabili, 2.100.000 per la mobilità sostenibile e 900.000 per la produzione di beni e servizi per l'efficienza energetica, in particolare nel settore edilizio. Oltre 5.000.000 di posti di lavoro riguardano, inoltre, l'occupazione indiretta correlata con questi settori. Si configura, quindi, un'occupazione non di nicchia o di tipo congiunturale, ma in grado di offrire solide alternative per affrontare insieme la crisi economica e la crisi ambientale, superando anche quantitativamente i livelli occupazionali (2.800.000 posti di lavoro) riferiti a settori a forte impatto energetico nell'industria del ferro e dell'acciaio, delle attività estrattive e del cemento. La tabella 5, che dà conto dell'occupazione diretta e indiretta in riferimento alle energie rinnovabili in alcuni paesi europei, conferma il ruolo di paesi *leader* come la Germania (240.000 occupati) e la Spagna (86.000) grazie ai forti investimenti e al sistema degli incentivi promossi negli ultimi anni. L'Italia, partita in ritardo rispetto agli altri paesi europei, sta recuperando il *gap* iniziale e si attesta complessivamente intorno alle 19.700 unità tra occupazione diretta e indiretta.

²² UNEP, ILO, ITUC, IOE, *Green jobs Report. Towards decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*, Nairobi, UNEP, 2008.

²³ WWF, *Low carbon jobs for Europe. Current opportunities and future prospects*, 2009.

Tabella 5. Occupazione diretta e indiretta in alcuni Stati europei nel settore delle energie rinnovabili nel 2008

Stati	Eolico	Solare Fotovoltaico	Solare Termico	Biomasse	Totale Stati
	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.	v.a.
Germania	85.100	42.000	17.400	95.800	240.300
Spagna	40.000	26.800	9.142*	10.349*	86.291
Danimarca	23.500*				23.500
Italia	15.000**	1.700	3.000		19.700

* Solo occupazione diretta.

** Il dato è relativo all'anno 2007.

Fonte: WWF (Low carbon jobs for Europe), 2009

I dati ISFOL sulle tendenze del mercato del lavoro ambientale, elaborati attraverso il monitoraggio dei dati ISTAT dal 1993 al 2008, evidenziano una crescita dell'occupazione sulle energie rinnovabili da 5.300 occupati nel 2003 a 14.200 circa nel 2008 (Tab. 6). Le attività svolte, riferite prevalentemente alla realizzazione e manutenzione degli impianti, sono riconducibili a professioni di livello intermedio di tipo tecnico (19%) o di tipo operativo (81%). Il comparto eolico rappresenta oggi una realtà abbastanza affermata con oltre 10.000 addetti tra occupazione diretta e indiretta, secondo le stime di Nomisma Energia²⁴, mentre il fotovoltaico si configura come un comparto ancora poco sviluppato (circa 5.700 addetti secondo il CNES²⁵), ma con grandi potenzialità di crescita sia in termini di ricadute occupazionali che di valore aggiunto. Secondo le stime dell'ISES²⁶, installando 7,5 GW nel 2020, si potrebbero avere in questo settore 87.000 posti di lavoro, destinati a definire una diversa distribuzione geografica degli occupati, che si collocherebbero soprattutto nelle regioni meridionali. Lo sviluppo delle energie rinnovabili e la transizione verso una economia più sostenibile, orientata dal *Pacchetto clima-energia*, sembra quindi poter compensare gli effetti negativi della perdita di occupazione in settori legati alla produzione di energia da fonti tradizionali che, secondo un'indagine CNEL-ISSI-CLES²⁷, avrebbe un'incidenza modesta (pari all'8%) sulla crescita di occupazione grazie allo sviluppo dell'eolico e del fotovoltaico. D'altra parte, la contrazione dei posti di lavoro nelle industrie a forte impatto energetico sembra legata più all'introduzione di processi di automazione e alla delocalizzazione delle attività produttive che da processi lavorativi indotti dalle energie rinnovabili e dall'efficienza energetica. Gli obiettivi vincolanti fissati dalla direttiva europea del 2008, rendono possibili stime previsionali e proiezioni al 2020. Uno studio della Commissione europea (*Employ - RES*)²⁸ condotto attraverso l'elaborazione di modelli macroeconomici, considera gli effetti occupazionali nel settore delle energie rinnovabili in Europa in riferimento a due possibili scenari. Il primo - mantenendo le attuali azioni di sostegno alle energie rinnovabili - prevede un numero di occupati pari a 2.300.000 unità,

²⁴ NOMISMA Energia *Fonti rinnovabili e green economy: lo stato dell'arte in Italia*, maggio 2009.

²⁵ CNES - Commissione nazionale energia solare, *Rapporto preliminare sullo stato attuale del solare fotovoltaico nazionale*, 2008.

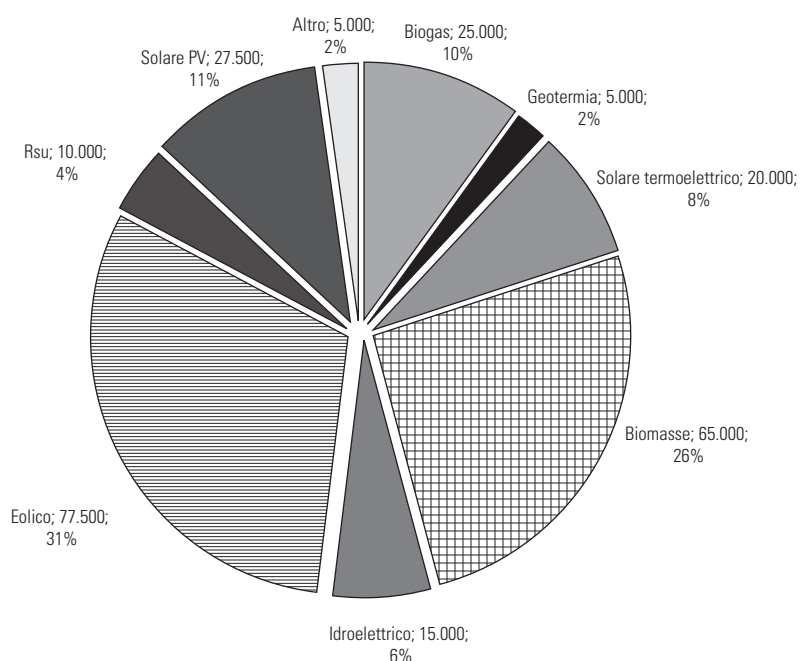
²⁶ G.B. Zorzoli, *Gli investimenti e le ricadute occupazionali da uno sviluppo sostenuto delle fonti rinnovabili in Italia*, "Il soleatrecentosessantagradi", XV (2008), n. 11.

²⁷ CNEL, ISSI, CLES, *Indagine sull'impatto delle politiche di mitigazione dei cambiamenti climatici sul sistema produttivo e sull'occupazione in Italia*, aprile 2009.

²⁸ European Commission-DG Energy and Transport, *The impact of renewable Energy policy on economic growth and employment in the European Union Summary of the result of the Employ-RES research project conducted on behalf of European Commission-DG Energy and Transport*, Brussels, European Commission-DG Energy and transport, 2009.

che salirebbero a 2.800.000 in riferimento al secondo scenario in un quadro di accelerazione degli investimenti, per attestarsi sui 3.400.000 nel 2030. Anche l'UNEP-ILO (*International Labour Organization*)-Worldwatch vanno nella stessa direzione prevedendo al 2020, in base al mantenimento degli impegni assunti dal *Pacchetto clima-energia*, uno sviluppo occupazionale pari a 2.500.000 occupati. Per l'Italia uno studio della Bocconi, realizzato con GSE (Gestore Servizi Elettrici)²⁹ delinea tre scenari a diversa intensità occupazionale: il primo prevede, con l'importazione di tecnologie rinnovabili dall'estero, un incremento di 100.000 posti di lavoro; il secondo, con lo sviluppo di tecnologie rinnovabili, porterebbe a 150.000 il numero degli occupati; il terzo scenario, in cui è prefigurato il massimo sfruttamento del potenziale tecnologico, prospetta una crescita occupazionale al 2020 di 250.000 unità di cui 77.500 nell'eolico e 47.500 nel solare (Fig 3).

Figura 3. Prospettive occupazionali da fonti energetiche rinnovabili in Italia al 2020



Fonte: GSE - IEFE Bocconi, 2009

Le potenzialità occupazionali dell'eolico al 2020 sono confermate anche dall'ANEV (Associazione Nazionale Energia del Vento)³⁰ che prevede 66.000 occupati tra occupazione diretta (19.000) e indiretta (47.000) concentrata soprattutto nelle regioni meridionali (Puglia, Campania, Sicilia e Sardegna). Le attività riguardano la costruzione degli impianti (19.000 occupati), l'installazione (5.000 unità), la manutenzione (6.000 occupati) e la gestione (17.000 unità).

Per la percorribilità della crescita occupazionale, orientata dal *Pacchetto clima-energia*, saranno determinanti oculate politiche di investimenti, un efficace sistema premiante rivolto a chi investe in fonti alternative, lo sviluppo di un'industria di settore e la capacità degli imprenditori di

²⁹ GSE, Bocconi IEFE, *Prospettive di sviluppo delle tecnologie rinnovabili per la produzione di energia elettrica*, cit.

³⁰ ANEV, UIL, *Il potenziale eolico italiano e i suoi possibili risvolti occupazionali al 2020*, dicembre 2008.

valorizzare la propria filiera produttiva, utilizzando le tecnologie rinnovabili. In Italia, nonostante una rilevante crescita delle energie rinnovabili (+ 20% tra eolico e soprattutto fotovoltaico nel 2007-2008) si continuano ad importare tecnologie dall'estero e le aziende tendono a collocarsi a valle della filiera e a presiedere le attività di distribuzione ed installazione degli impianti più che ad investire in ricerca e sviluppo di tecnologie pulite in grado di produrre innovazione sia di processo che di prodotto, e di determinare vantaggi anche dal punto di vista economico, in considerazione dell'accresciuta competitività delle aziende sui mercati nazionali e internazionali. Un ruolo non residuale rivestono anche gli aspetti informativi e culturali in grado di cambiare i comportamenti concreti quotidiani e di favorire, attraverso processi di partecipazione alle scelte, l'affermarsi di un nuovo modello di produzione e consumo energetico nei diversi settori: dai trasporti pubblici e dalla mobilità sostenibile, al miglioramento delle caratteristiche termiche degli edifici e delle apparecchiature per uso civile (elettrodomestici) e industriale.

Oltre alle energie rinnovabili è necessario ridurre i consumi energetici. Le sollecitazioni che ci vengono dagli altri Stati europei e dall'attuale politica ambientale degli Stati Uniti evidenziano come proprio in questa direzione si aprano le nuove strategie di sviluppo che offrono opportunità di cambiamento e risorsa per l'occupazione.

L'Agenzia Internazionale dell'Energia (AIE)³¹ attribuisce agli interventi per l'efficienza energetica il ruolo principale nella riduzione di emissioni di gas serra nell'atmosfera. Uno studio realizzato nel 2007 dal Politecnico di Milano per Greenpeace³² stima che 60.000 nuovi posti di lavoro potranno essere creati entro il 2020 attraverso investimenti in efficienza energetica. Se lo sviluppo è sempre stato sostenuto dalla crescita dei consumi, nel XXI secolo si rende necessaria un'inversione di rotta che non può essere determinata solo dallo sviluppo sia pure fondamentale delle energie rinnovabili. È necessario dare impulso ad una strategia che operi sul doppio versante delle energie rinnovabili e dell'efficienza-risparmio energetico portando la concentrazione di CO₂ nell'atmosfera - attualmente sui valori di 430 ppm (parti per milioni di volume) a non superare la soglia limite di 450 ppm, universalmente riconosciuta come soglia critica - per non compromettere la sostenibilità del pianeta, considerando che le attuali emissioni si attestano sui 2,5 ppm ogni anno. Tra i settori che maggiormente possono contribuire al perseguimento degli obiettivi di compatibilità ambientale, economica e sociale si collocano quelli dell'edilizia, responsabile del 40% dei consumi energetici, dei trasporti e della mobilità sostenibile. Uno studio dell'ENEA³³ individua nello sviluppo di tecnologie per l'efficienza energetica la possibilità di una contrazione di CO₂ pari al 57% al 2020 con rilevanti ricadute occupazionali nel settore edile (tra i 220.000 e i 300.000 occupati). Altre stime (WWF) confermano e rafforzano questo dato di tendenza, in considerazione anche delle normative sulle prestazioni energetiche degli edifici che potrebbero generare tra i 280.000 e i 450.000 nuovi occupati entro il 2020 attraverso lo sviluppo di figure professionali riferite alla bioedilizia, alla certificazione energetica degli edifici, alla progettazione e produzione di materiali a basso impatto ambientale per l'isolamento termico, alla realizzazione di sistemi passivi per il riscaldamento ed il raffreddamento, oltre all'integrazione dei sistemi tradizionali per la fornitura di energia termica e/o elettrica con sistemi innovativi di generazione dell'energia e di tecnologie per una gestione ottimizzata dei servizi energetici.

Sono, soprattutto, gli edifici pubblici che dovrebbero rappresentare un esempio di efficienza energetica, in considerazione anche del fatto che la bolletta energetica delle pubbliche amministra-

³¹ Agenzia Internazionale dell'Energia, *Energy Technology perspectives. Scenari e strategie da oggi al 2050*, Paris, OECD/IEA, 2008.

³² Greenpeace, Politecnico di Milano-Dipartimento di energetica, *La rivoluzione dell'efficienza. Il potenziale di efficienza energetica negli usi finali di energia elettrica in Italia al 2020 e I benefici connessi ad un suo largo dispiegamento*, 2007.

³³ ENEA, *Crisi economica e intervento pubblico*, 26 febbraio 2009.

zioni pesa sul bilancio dello Stato per circa 4,5 miliardi di euro all'anno, come attesta CONSIP. Le ricadute in termini di benefici economici e ambientali sarebbero rilevanti sia come sostegno al sistema produttivo per la realizzazione di impianti e materiali ecocompatibili, sia come impatto occupazionale, oltre che per il miglioramento della qualità ambientale del posto di lavoro e della sicurezza degli edifici. Quanto al settore della mobilità sostenibile, l'Italia e la Francia si qualificano ai primi posti per la produzione di veicoli a basse emissioni di carbonio, ma l'efficienza energetica dei veicoli prodotti non compensa un'offerta di trasporto pubblico che rimane inadeguata. Una mobilità sostenibile dovrebbe creare un maggiore equilibrio tra le diverse modalità di trasporto a favore di quello pubblico, alimentato da elettricità verde, e ferroviario a discapito di una mobilità basata oggi prevalentemente su automobili e camion. Sono queste le condizioni per creare un sistema di trasporti integrato - che si avvalga di automobili efficienti, cioè a basse emissioni di CO₂, di veicoli ibridi-elettrici, di trasporto pubblico urbano, di *car sharing*, biciclette e ferrovie - a sostenibilità ambientale, economica e sociale in considerazione anche dei posti di lavoro che potrebbero ulteriormente aprirsi in questa direzione e aggiungersi ai 2.000.000 di occupati stimati nel 2008 in Europa.

I dati ISFOL relativi alle tendenze del mercato del lavoro ambientale nell'arco temporale 1993-2008, già richiamati in riferimento al settore delle energie rinnovabili, evidenziano anche su altri settori ambientali un *trend* di sviluppo positivo in termini occupazionali (+ 41%) e sollecitano riflessioni sulla qualità dell'occupazione ambientale. Nel panorama dei dati presi in considerazione appaiono particolarmente significativi alcuni aspetti. In particolare la connotazione di genere del mercato del lavoro ambientale che evidenzia un aumento della componente femminile che passa da un peso percentuale del 12,7% nel 1993 al 25,5% nel 2008. Pertanto, sebbene l'occupazione ambientale si presenti sin dal 1993 connotata da una dominanza maschile (M 230.300; F 33.600), che assume nel tempo caratteristiche di stabilità, la stessa subisce una contrazione rispetto alla componente femminile, passando dall'87,3% nel 1993 al 74,5% nel 2008 (M 277.300; F 94.800). Il mercato del lavoro ambientale registra non solo un incremento notevole delle donne occupate, ma anche un loro posizionarsi a livelli più elevati rispetto alla componente maschile. Tale tendenza trova conferma nel fatto che più dell'87% delle donne impegnate in attività ambientali ha livelli di scolarità medio-alti, contro appena il 54,6% degli uomini. Pertanto, le donne sono più scolarizzate degli uomini e la loro collocazione nei diversi settori ambientali sembra facilitarne la valorizzazione come risorsa (Tab. 6).

La connotazione medio-alta delle professioni verdi, necessaria per affrontare adeguatamente la complessità delle tematiche ambientali, appare evidente dall'analisi dei dati che evidenzia uno spostamento verso l'alto dei titoli di studio e un incremento degli occupati in possesso di un diploma e di una laurea (dal 40% nel 1993 al 63% nel 2008). Infatti, se nel 1993 gli occupati ambientali con una licenza elementare o con nessun titolo di studio rappresentavano il 22,4% del totale degli occupati, nel tempo, il loro peso percentuale si è progressivamente contratto fino a rappresentare poco più dell'8%.

Tabella 6. Occupati negli anni 1993-2008 per sesso, titolo di studio e settore ambientale

	1993			1998			2003			2008		
	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
Nessuno/licenza elementare	24,4	8,4	22,4	17,5	4,6	15,3	13,8	5,5	12,1	10,5	1,8	8,3
Licenza media	39,9	21,1	37,5	39,4	16,2	35,5	38,4	22,0	35,2	34,9	10,9	28,8
Diploma	30,5	45,3	32,4	36,5	54,1	39,4	41,8	54,1	44,2	44,4	55,0	47,1
Laurea/laurea breve	5,1	25,2	7,7	6,7	25,1	9,8	6,0	18,4	8,4	10,2	32,2	15,8
Rifiuti	33,9	17,6	31,8	32,8	13,5	29,6	34,2	18,8	31,2	29,0	10,0	24,2
Energie rinnovabili e risparmio	2,3	0,9	2,2	2,4	0,4	2,1	1,8	1,5	1,7	4,8	0,8	3,8
Difesa, controllo, disinquinamento	2,8	3,6	2,9	2,5	1,7	2,3	3,9	2,3	3,6	8,7	7,4	8,4
Sicurezza e igiene	4,3	17,3	6,0	5,4	14,3	6,9	3,2	6,0	3,7	8,6	21,1	11,7
Turismo ambientale	2,5	16,7	4,3	3,2	19,8	6,0	3,2	20,3	6,5	7,5	34,6	14,5
Risorse agroforestali	51,8	38,9	50,2	50,7	47,8	50,2	50,9	47,1	50,2	39,3	25,7	35,8
Urbanistica, Beni cult.ambientali	2,3	4,2	2,5	2,5	2,1	2,5	2,5	2,8	2,5	1,9	0,1	1,4
Ricerca	0,2	0,9	0,3	0,4	0,4	0,5	0,4	1,3	0,5	0,2	0,2	0,2
Totale %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale v.a.	230.300	33.600	263.900	238.100	47.500	285.600	250.200	61.200	311.400	277.300	94.800	372.100

Fonte: Elaborazione ISFOL (IFOLAMB) su dati ISTAT

Interessante anche l'età degli occupati in settori ambientali in relazione alla variabile sessuale: l'età media è più elevata per la componente maschile che risulta avere più di 45 anni nel 49% dei casi contro il 25% delle donne, affacciatesi da poco nel mondo dei servizi e delle tecnologie ambientali e decisamente più giovani (il 37% contro il 22% degli uomini ha meno di 34 anni). Tra il 2003 e il 2008 il mercato del lavoro ambientale si caratterizza complessivamente per una perdita di consistenza di lavori scarsamente qualificati; in aumento è l'occupazione legata a professioni intermedie di tipo tecnico e di elevata specializzazione. Quanto alla posizione professionale ricoperta dagli occupati, diminuiscono leggermente gli impiegati, mentre aumentano le posizioni direttive e i contratti di co.co.co. Forme di precarizzazione e di uso flessibile della forza lavoro riguardano, soprattutto, la componente femminile con il 7,3% contro l'1,7% degli uomini nel 2006, ma tale divario sembra meno consistente nel 2008 (M 1,7%; F 5,4%) (Tab. 7). Si evidenzia, comunque, una maggiore presenza femminile anche in posizioni professionali medio-alte di tipo impiegatizio (57,8% contro il 35,3% degli uomini). Negli ultimi anni, si assiste ad un incremento dei lavoratori autonomi, soprattutto tra le donne (87%).

Quanto alle caratteristiche del lavoro, perde peso, nel tempo, il lavoro a tempo indeterminato, che passa dall'85,3% nel 1993 al 79,7% nel 2003 e al 73,5% nel 2008. D'altra parte, si registra un incremento del lavoro a tempo determinato che, nell'arco dei quindici anni presi in esame, passa dal 4,1% al 12,4%. Il divario tra i due sessi a favore della componente maschile raggiunge la punta massima nel 2006 (M 77,6%; F 61,1%), ma le posizioni di privilegio appaiono leggermente ridimensionate nel 2008 (M 76,2%; F 65,6%).

Tabella 7. Occupati negli anni 1993-2008 per sesso, professione, posizione e tipo di contratto

	1993			1998			2003			2008		
	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale	M	F	Totale
Dirigente/direttivo	2,7	10,6	3,7	3,8	7,2	4,3	4,5	5,1	4,6	5,6	6,9	5,9
Impiegato indeterminato	40,1	51,5	41,6	43,0	56,4	45,2	42,0	57,4	45,0	35,3	57,8	41,0
Operaio/apprendista	49,0	20,8	45,4	44,5	19,3	40,4	46,0	24,9	41,9	46,5	16,7	38,9
Imprenditore	0,4	0,2	0,4	0,4	0,2	0,4	0,7	0,4	0,7			
Libero professionista	2,2	4,7	2,5	2,3	7,3	3,1	2,0	2,9	2,1	3,0	2,5	2,9
Lavoro in proprio	4,2	6,4	4,5	4,5	5,4	4,7	3,4	5,5	3,8	7,1	9,8	7,8
Socio di cooperativa	0,6	0,8	0,6	0,9	2,2	1,1	0,8	1,4	0,9	0,1		0,1
Coadiuvante	0,8	5,0	1,3	0,7	2,0	0,9	0,6	2,4	1,0	0,5	0,4	0,5
Co.co.co										1,7	5,4	2,7
Prestazione professionale										0,1	0,6	0,2
Legisl., dirigenti, imprend.										0,1	0,1	0,1
Prof. intell.scient. elev.spec.	2,8	19,7	4,9	3,7	15,7	5,7	1,4	7,0	2,5	0,9	1,8	1,1
Prof. intermedie- tecnici	12,5	24,6	14,1	13,7	22,8	15,2	15,7	27,6	18,0	32,2	61,7	39,7
Prof. relat. vendite di beni	36,8	33,5	36,4	35,6	44,5	37,1	34,3	41,5	35,7	21,5	22,6	21,8
Artigiani, operai etc.	8,5	2,7	7,8	9,1	2,9	8,1	10,4	3,0	8,9	9,3	1,9	7,4
Conduttori Impianti	5,0	0,69	4,4	4,8	0,4	4,1	5,4	1,8	4,7	7,0	0,5	5,4
Personale non qualificato	34,4	18,6	32,4	33,1	13,7	29,9	32,9	19,1	30,2	29,0	11,3	24,5
Tempo indeterminato	87,0	73,4	85,3	81,6	68,3		81,7	71,3	79,7	76,2	65,6	73,5
Apprendistato/CFL	0,9	4,0	1,3	1,5	3,9	1,9	2,2	4,4	2,6			
Tempo determinato	3,9	5,5	4,1	8,1	10,7	8,5	8,6	11,7	9,2	11,1	15,8	12,4
Autonomo	8,2	17,1	9,3	8,7	17,1	10,1	7,5	12,6	8,5	12,6	18,7	14,1
Totale %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale v.a.	230.300	33.600	263.900	238.100	47.500	285.600	250.200	61.200	311.400	277.300	94.800	372.100

Fonte: Elaborazione ISFOL (IFOLAMB) su dati ISTAT

In estrema sintesi, l'occupazione aumenta, grazie al contributo delle donne che - con livelli di scolarità medio-alti e, comunque, superiori a quelli degli uomini - entrano nel mercato del lavoro ambientale, rivestono posizioni professionali più elevate della componente maschile, ma con contratti di lavoro più precari: tale precarietà sembrerebbe essere determinata dall'optare per una minore stabilità del lavoro, controbilanciata dall'esigenza di svolgere un lavoro più qualificato e rispondente alle proprie aspettative e al percorso formativo seguito. Le fasce più deboli del mercato del lavoro femminile sembrano, invece, risentire maggiormente gli effetti della attuale divisione sociale del lavoro, che vede le donne impegnate in diversi ambiti di presenza non solo professionale. La distribuzione degli occupati nei settori di interesse ambientale (Tab. 6), evidenzia, negli anni, leggeri aumenti nel settore del turismo (14,5%), della difesa, controllo e disinquinamento (8,4%), mentre presenta valori stabili o contrazioni nel settore delle risorse agro-

forestali (35,7%) e dei rifiuti (24,2%), quest'ultimo sconta sia la carenza di attività di pianificazione e coordinamento per una gestione integrata del ciclo dei rifiuti, sia le arretratezze di alcuni settori produttivi non attenti ad attuare linee di produzione meno inquinanti, sia l'inadeguatezza di figure professionali che, a vari livelli di professionalità, potrebbero essere inserite nelle diverse filiere per una gestione più responsabile del settore. In aumento, ma ancora sottostimate sono anche le potenzialità del settore turistico come sistema integrato di risorse naturali, produttive, storiche, archeologiche e culturali che potrebbe aprire spazi occupazionali interessanti sia nella gestione delle aree protette, marine e terrestri, sia nella valorizzazione di forme produttive plurime di compatibilità ambientale.

Caratteristiche e trend di sviluppo della formazione ambientale

La maturità raggiunta dalle esperienze di formazione ambientale consente di delineare le principali caratteristiche e linee di tendenza emerse, nel quinquennio che va dal 2003-2004 al 2007-2008 attraverso le indagini censimentali condotte annualmente dall'ISFOL, sul versante della formazione professionale, delle università e dei *master*³⁴. Negli ultimi anni le attività formative promosse a livello nazionale, grazie anche alle politiche di indirizzo e alle strategie per la sostenibilità adottate dall'UE, si attestano ogni anno intorno ai 2000 corsi realizzati da più di 500 enti pubblici e privati (Tab. 8).

Tabella 8. Offerta formativa ambientale realizzata in Italia nell'ultimo quinquennio per sub-universi formativi e area geografica

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
	%	%	%	%	%
<i>Sub-universi</i>					
Formazione	64,1	58,4	60,0	56,2	45,4
Università	25,7	30,8	32,3	34,3	40,4
Master	10,1	10,8	7,7	9,5	14,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Area geografica</i>					
Valle d'Aosta					
Piemonte	5,2	6,5	5,9	6,4	6,4
Liguria	1,1	1,5	1,6	1,4	1,7
Lombardia	11,5	15,8	10,4	8,7	9,7
Totale Nord-Ovest	17,9	23,9	17,9	16,5	17,7
Veneto					
Trentino-Alto Adige	2,0	1,2	0,9	0,7	0,6
Friuli-Venezia Giulia	2,7	3,4	2,3	2,3	3,5
Emilia-Romagna	8,1	11,7	10,0	10,0	7,4
Totale Nord-Est	24,2	21,2	22,0	19,7	23,7



³⁴ Cfr. *Rapporti di ricerca annuali sull'Offerta Formativa Ambientale (OFA)* (2001 al 2006) scaricabili consultando il sistema informativo IFOLAMB (Informazione Formazione Orientamento Lavoro Ambientale) sul portale ISFOL.

segue Tabella 8. Offerta formativa ambientale realizzata in Italia nell'ultimo quinquennio per sub-universi formativi e area geografica

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
	%	%	%	%	%
Toscana	18,6	15,7	16,3	15,7	11,5
Umbria	1,7	2,4	2,0	3,1	1,9
Marche	2,9	2,7	2,4	2,2	2,7
Lazio	10,2	10,6	11,9	12,8	12,6
Totale Centro	33,5	31,4	32,6	33,8	28,7
Abruzzo	3,6	2,8	1,7	1,7	1,6
Molise	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4
Campania	4,5	7,9	11,5	10,1	4,3
Puglia	3,8	3,3	2,8	6,0	3,7
Basilicata	1,4	0,6	0,6	0,5	0,5
Calabria	1,7	1,8	1,8	2,0	2,3
Sicilia	6,8	5,0	6,2	7,6	15,2
Sardegna	2,4	1,9	2,6	1,8	1,9
Totale Mezzogiorno	24,4	23,6	27,5	30,0	29,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Totale corsi v.a.	2.195	2.176	2.297	2.294	1.933

Fonte: ISFOL (IFOLAMB), 2009

Stimando la partecipazione media annuale (attività professionalizzanti di base, di formazione continua, corsi universitari e percorsi post laurea), risultano essere in formazione, sulle tematiche dell'ambiente, tra le 50.000 e le 55.000 persone. Le attività formative ambientali sono distribuite capillarmente e coinvolgono quasi tutte le regioni, pur mostrando elementi di disomogeneità legati a carenze, ritardi o accelerazioni della programmazione formativa. Un incremento delle attività si registra nel Mezzogiorno (29,8% nel 2007-2008), area in cui prevalgono i corsi universitari. Rilevante è l'investimento riscontrato nelle regioni del Centro Italia (mediamente sopra al 30%), dove viene realizzato il maggior numero di *master* ambientali. Risulta più stabile l'offerta nel Nord-Ovest e nel Nord-Est, area quest'ultima che si qualifica soprattutto per gli interventi di formazione professionale. Le regioni in cui l'investimento della formazione ambientale mantiene livelli di interesse costanti nel tempo sono il Piemonte, la Lombardia, il Lazio e l'Emilia-Romagna; risulta in calo l'impegno della Toscana che per anni ha rappresentato una tra le regioni più attive, mentre nel Mezzogiorno spiccano, negli ultimi anni, le attività promosse in Campania e in Sicilia. L'investimento della formazione professionale diminuisce nel tempo, passando dal 64,1% nel 2003-2004 al 45,4% nel 2007-2008, e si configura sempre più come strumento di riqualificazione e aggiornamento professionale. La formazione universitaria, nonostante i molti punti di debolezza, legati all'attuazione del nuovo impianto di studi previsto dalla riforma del 1999, è interessata da una fase di forte crescita e diversificazione dei percorsi ambientali proposti: nell'ultima annualità ricopre circa il 40% dell'offerta complessiva (25,7% nel 2003-2004). L'offerta di *master* si rafforza grazie al forte interesse sviluppato dalle università, che hanno sperimentato molti nuovi percorsi su temi ambientali (14,6% nel 2007-2008). In questo scenario si colgono, dunque, gli esiti dei cambiamenti che hanno ridisegnato i sistemi dell'istruzione

e della formazione. Accanto all'emergere di una differenziazione dell'offerta rispetto alle tipologie corsuali, alle tematiche trattate e ai destinatari, si definisce sempre più chiaramente una tendenza verso l'innalzamento del livello formativo offerto con l'aumento di corsi volti a formare competenze e qualifiche professionali medio-alte. Tale innalzamento va in direzione della richiesta di professioni ambientali specialistiche con livelli di istruzione sempre più elevati per rispondere alla domanda di lavoro qualificato, in linea con i futuri scenari occupazionali.

Le tendenze degli ultimi cinque anni nella formazione professionale specifica evidenziano che molta dell'offerta realizzata è stata indirizzata e potenziata dall'investimento pubblico a sostegno delle politiche ambientali. Spesso però le pratiche formative si sono adattate a rispondere ai fabbisogni di aggiornamento in materia ambientale, piuttosto che investire nella formazione di professionalità e competenze, anche trasversali, necessarie alla realizzazione di società sostenibili. Nelle attività di formazione professionale ambientale si evidenziano consistenti cambiamenti dell'offerta, frutto di un processo di assestamento graduale e di una ridefinizione delle tipologie e delle tematiche. I corsi censiti diminuiscono nell'ultimo quinquennio, passando da 1.408 attività nel 2003-2004 a 877 nel 2007-2008 (Tab. 9).

Tabella 9. Corsi di formazione professionale ambientale realizzati in Italia nell'ultimo quinquennio

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
	%	%	%	%	%
<i>Area geografica</i>					
Nord-Ovest	16,8	26,9	18,1	16,9	19,3
Nord-Est	27,3	23,2	24,6	21,1	32,7
Centro	35,3	31,4	32,5	33,9	21,7
Mezzogiorno	20,6	18,5	24,8	28,1	26,3
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Tipologia formativa</i>					
Obbligo e Post obbligo	3,6	6,8	10,9	5,2	6,7
Post diploma	16,4	12,7	8,6	9,7	22,7
Formazione continua e permanente	66,1	73,3	68,2	78,0	66,5
Formazione per disoccupati, utenti a rischio esclusione e pari opportunità	10,9	6,4	11,2	6,5	2,7
Altro	3,0	0,8	1,1	0,6	1,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Area tematica del corso*</i>					
Agricoltura ecocompatibile	12,9	5,8	6,4	6,3	5,2
Disinquinamento, risparmio e controllo delle risorse	42,3	52,0	57,2	56,4	62,5
Conservazione, tutela, difesa e valorizzazione amb. e terr.	40,1	38,4	30,2	29,0	27,3
Normativa ambientale	2,9	3,1	4,6	4,9	4,1
Ricerca di base e applicata	0,9	0,6	0,4	0,2	0,3
Informazione, educazione e formazione ambientale	3,5	1,8	1,3	3,6	0,6
Totale corsi v.a.	1.408	1.270	1.378	1.290	877

*Ad alcuni corsi sono state attribuite più macro-aree.

Fonte: ISFOL (IFOLAMB), 2009

A livello territoriale il panorama varia in funzione delle oscillazioni nella programmazione pubblica delle attività finanziate e della numerosità dell'offerta di corsi privati in costante evoluzione. Da qui l'esigenza di pianificare, nel medio e lungo periodo, attività formative volte al risparmio delle risorse e in grado di "mettere a sistema" la formazione e le politiche di intervento ambientale. Emergono realtà geografiche che si caratterizzano in modo specifico nel corso degli anni: le azioni ambientali realizzate nel Mezzogiorno, non sempre riescono ad incidere sulla qualità del lavoro e dello sviluppo né ad essere progettate e realizzate come occasione per praticare l'innovazione nei processi produttivi e formativi, mentre nel Centro-Nord le attività realizzate sembrano rispondere alle esigenze formative espresse dai sistemi produttivi, legate agli aspetti di regolamentazione e normazione in materia ambientale. Dal 2003-2004 si assiste ad una inversione del rapporto tra offerta pubblica (63,3%) e quella proposta da enti privati (60,6% nel 2006-2007). Si tratta prevalentemente di attività di formazione continua spesso brevi, ma non mancano corsi di qualifica, post qualifica e post diploma, in alcuni casi realizzati da agenzie riconosciute che si affiancano al tradizionale intervento pubblico, e che rappresentano un elemento di novità per lo sviluppo e l'autopromozione locale. Negli anni si evidenzia una riduzione dell'investimento nella formazione di base e di specializzazione legata anche al ritardato avvio della riforma dei cicli scolastici con l'introduzione del doppio sistema dell'istruzione e della formazione (legge 53/2003). Diminuisce nel tempo anche l'investimento formativo ambientale rivolto a categorie svantaggiate (dal 10,9% del 2003-2004 al 2,7% del 2007-2008) per le quali i lavori verdi potrebbero rappresentare un'opportunità di ricollocazione nel mercato del lavoro e di integrazione e reinserimento sociale. Il ruolo assunto dalla formazione professionale ambientale, rivolta alle fasce giovanili, si è progressivamente ridotto. Questo canale si caratterizza sempre più come strumento per rispondere alle richieste provenienti dal mercato del lavoro e dalle aziende per l'adeguamento alle normative vigenti, e all'esigenza di una riqualificazione e ricollocazione lavorativa. Le tematiche trattate dai corsi ambientali si sono molto differenziate e la loro analisi nel quinquennio mette in luce, importanti variazioni nel tempo. La formazione per l'*agricoltura ecocompatibile* si è dimezzata: fino al 2003-2004 rappresentava quasi il 13% dell'offerta e le attività formative erano orientate a formare anche profili professionali medi ed intermedi con corsi di qualifica, post qualifica e di IFTS; nel 2007-2008 superano appena il 5% e si strutturano intorno a corsi brevi di formazione continua, spesso finanziati dalle regioni come nel caso del Veneto. La stessa tendenza coinvolge le attività formative sui temi della *conservazione, tutela, difesa e valorizzazione ambientale e territoriale* (da 564 a 239) ed in particolare le aree del *turismo ambientale*, della *difesa del suolo, risorse idriche e forestali*, dell'*urbanistica* e della *gestione e pianificazione dell'ambiente*. Questi corsi, per lo più finanziati pubblicamente, sono sia di formazione continua (in media 45%), che di base e di specializzazione (intorno al 30%), sia volti a favorire l'occupazione delle fasce deboli (disoccupati, cassa integrati, donne) o il reinserimento lavorativo di categorie a rischio di esclusione; si distingue l'intervento delle regioni Veneto, Toscana e Piemonte e nel Sud, nonostante alcune oscillazioni, della Sicilia, Campania e di recente della Puglia. L'offerta di attività sui temi dell'*informazione, educazione e formazione ambientale*, finalizzata a sensibilizzare e a rafforzare un diverso approccio culturale alle problematiche ambientali, è progressivamente diminuita nel tempo. Un costante incremento si registra invece nella formazione sulle tematiche del *disinquinamento, risparmio e controllo delle risorse* (dal 42,3% del 2003-2004 al 62,5% del 2007-2008), quasi interamente concentrate nella formazione continua (86% in media), ed in particolare, con un aumento delle proposte sui *rifiuti, sulle energie rinnovabili e risparmio delle risorse* e sul *controllo di qualità e certificazione ambientale*. Su questo versante aumenta l'investimento dei privati (dal 59% 2004 al 77% nel 2007) e l'offerta di corsi di breve durata, pur non mancando attività più lunghe finanziate pubblicamente e dedicate alla formazione di tecnici, operatori e addetti sulle tematiche del monitoraggio, del controllo di qualità e certificazione, dell'acqua e delle energie rinnovabili. Una forte concentrazione in tali attività formative si evidenzia in Toscana, Lazio e Lombardia.

Il cambiamento di rotta dell'offerta formativa ambientale e la maggiore attenzione dedicata a queste tematiche sembrano andare nella direzione di uno sviluppo di professionalità in grado di rispondere alle sollecitazioni provenienti dalla direttiva europea 20-20-20 volta al miglioramento dei parametri ambientali, imposti agli Stati membri.

Segni positivi di crescita si evidenziano nel rapporto tra università e ambiente. I dati relativi all'ultimo quinquennio permettono di tracciare un bilancio degli effetti sulla formazione ambientale della riforma universitaria del '99, in attesa dell'applicazione degli aggiornamenti normativi e della revisione dell'offerta formativa previsti dal decreto del MIUR 270/2004. Dalle prime fasi di sperimentazione delle nuove lauree, l'offerta di percorsi ambientali è considerevolmente aumentata (+54% rispetto all'a.a. 2003/2004) e si è ampiamente diffusa (871 corsi nell'a.a. 2007/2008), con un ventaglio molto differenziato di proposte formative (Tab. 10).

Tabella 10. Corsi universitari ambientali realizzati in Italia nell'ultimo quinquennio

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
	%	%	%	%	%
<i>Area geografica</i>					
Nord-Ovest	19,8	18,7	17,2	16,9	17,2
Nord-Est	18,8	19,0	18,3	17,4	17,3
Centro	30,4	30,1	30,3	31,3	30,7
Mezzogiorno	31,0	32,2	34,2	34,4	34,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Tipologia formativa</i>					
Laurea triennale	66,0	55,7	52,6	50,0	50,7
Laurea specialistica	28,3	39,3	41,3	43,4	45,6
Corso di perfezionamento	5,1	4,3	5,7	6,0	3,6
Scuola di specializzazione	0,5	0,7	0,4	0,6	0,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Aree disciplinari delle lauree</i>					
Area Scientifica	3,2	2,7	2,3	2,0	2,0
Area Chimico-Farmaceutica	12,6	11,6	11,5	11,5	11,7
Area Geo-Biologica	34,3	34,7	33,5	32,3	32,2
Area Medica	5,4	6,8	7,9	8,4	8,3
Area Ingegneria	13,7	13,3	13,0	12,5	12,5
Area Architettura	8,6	10,0	10,0	9,8	9,6
Area Agraria	13,6	12,8	12,7	13,6	13,2
Area Economico-Statistica	4,5	3,5	3,4	3,6	3,7
Area Politico-Sociale	0,3	0,6	0,8	1,4	1,4
Area Giuridica		0,5	0,3	0,3	0,3
Area Letteraria	2,7	2,7	3,8	3,8	4,3
Area Insegnamento	1,1	0,8	0,8	0,8	0,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0



segue Tabella 10. Corsi universitari ambientali realizzati in Italia nell'ultimo quinquennio

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
	%	%	%	%	%
<i>Aree disciplinari delle lauree specialistiche</i>					
Area Scientifica	12,5	13,5	12,4	12,0	11,3
Area Chimico-Farmaceutica	3,0	3,4	4,3	4,4	4,2
Area Geo-Biologica	38,2	40,5	38,6	36,9	35,6
Area Medica		1,1	1,0	2,0	2,2
Area Ingegneria	14,3	15,7	14,3	15,2	15,2
Area Architettura	7,6	8,6	9,1	9,0	10,1
Area Agraria	16,3	11,6	14,4	14,1	14,3
Area Economico-Statistica	4,3	3,0	3,3	4,3	4,5
Area Politico-Sociale	1,9	1,1	1,0	0,9	1,4
Area Letteraria	1,9	1,5	1,6	1,2	1,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
% Lauree ambientali/Lauree	10,8	11,1	12,2	14,2	16,6
Totale corsi v.a.	565	670	743	786	871

Fonte: ISFOL (IFOLAMB), 2009

In controtendenza con i dati nazionali, le lauree ambientali aumentano anche in rapporto all'offerta complessiva, in contrazione negli ultimi anni, rappresentando complessivamente, il 16,6% dei corsi di laurea triennale e specialistica attivati nelle università nel 2007-2008, mentre nel periodo intermedio di attuazione della riforma universitaria avevano un'incidenza mediamente pari al 10% dello scenario complessivo. La formazione ambientale universitaria è largamente diffusa nei grandi atenei, dove si è sviluppata nell'ambito delle discipline naturalistiche e tecniche, ma è negli atenei di minori dimensioni che si registra una maggiore vocazione verde con la proposta di molti percorsi (Reggio Calabria, Tuscia, Venezia IUAV). Le università del Mezzogiorno e del Centro giocano un ruolo di primo piano (rispettivamente il 34,8% e il 30,7% dell'offerta nell'a.a. 2007-2008) sia negli atenei dove l'investimento è già consolidato sia nelle situazioni di recente sviluppo, sollecitate dalla possibilità di accedere a finanziamenti europei o dalla capacità attrattiva delle tematiche ambientali. Le lauree triennali ambientali, dopo l'iniziale espansione che ha visto decollare un grande numero di sperimentazioni, vivono una fase di stabilizzazione (da 373 corsi nel 2003-04 a 396 nel 2007-2008); le aree disciplinari coinvolte sono soprattutto quelle Geo-biologica (32-33% mediamente nel quinquennio), Agraria e Ingegneria (entrambe rappresentano in media il 12-13%), Chimica-Farmaceutica (circa l'11,5%), Architettura (mediamente negli anni con il 9-10%) e quella Medica che passa dal 5,4% all'8,3%. Le nuove attivazioni di lauree brevi riguardano in maggior misura i corsi afferenti alla classe Professioni sanitarie della prevenzione, volte a formare i Tecnici della prevenzione nell'ambiente e nei luoghi di lavoro, ed alla classe di Biologia, mentre diminuiscono i corsi nelle classi in Scienze e tecnologie per l'ambiente e la natura (-4) e in Scienze e tecnologie fisiche (-3). Questo ultimo dato non sembra in linea con le stime previsionali relative ai nuovi fabbisogni di competenze ambientali elevate di carattere tecnico-scientifico e con gli obiettivi posti dalla Strategia europea dell'occupazione (SEO) che prevede la necessità di aumentare del 15% entro il 2010 il numero dei laureati in discipline scientifiche. Non mancano, invece, corsi e/o cur-

ricula nelle aree Politico-Sociale, Giuridica e Letteraria, in alcuni casi del tutto nuovi come ad esempio il *curriculum* in Cooperazione internazionale per l'energia e l'ambiente del corso di laurea in Scienze politiche della Seconda Università di Napoli. Nell'a.a. 2007/2008, che coincide con l'ottavo anno del nuovo ordinamento, i corsi universitari ambientali continuano ad aumentare grazie al deciso ed ormai completo avvio delle lauree specialistiche (da 160 corsi nel 2003-2004 a 353 nel 2007-2008). L'area nella quale l'attivazione di specialistiche è più consistente è quella Geo-Biologica (310 corsi nel 2007-2008), seguono Ingegneria (132) Agraria (124) e l'area Scientifica e Architettura. Rispetto al 2004-2005, sono in aumento le specialistiche afferenti alle classi di laurea di Biologia (+22), Architettura e ingegneria edile (+15), Scienze e tecnologie agrarie (+14) e quelle riferite alle classi economiche (+7) che nel percorso di specializzazione, successivo all'acquisizione della laurea, si concentrano sulla formazione di competenze manageriali in grado di integrare le esigenze dei sistemi produttivi con quelle dello sviluppo sostenibile. La spinta al rinnovamento e l'impegno delle università nella costruzione o ridefinizione di *curricula* più aderenti agli attuali orientamenti delle politiche ambientali è evidente ed ha portato allo sviluppo di diversi percorsi e alla creazione di nuove lauree che hanno valorizzato il rapporto tra saperi, ricerca ed ambiente, all'innesto di contenuti disciplinari innovativi nelle lauree tradizionali e a proporre lauree destinate a formare specifiche figure professionali ambientali. Nonostante la significatività di queste esperienze, che andrebbero diffuse e tradotte in prassi comuni e consolidate, sono molte le criticità ancora aperte. Andrebbero sviluppate le esperienze formative fondate su un approccio non rigidamente disciplinare, ma basato su saperi complessi e costruiti in modo sistemico, in grado di connettere la dimensione cognitiva con quella valoriale. Manca spesso nei *curricula* formativi ambientali la compresenza di cultura di base e formazione specialistica a carattere professionalizzante. L'offerta di corsi è talvolta autoreferenziale: si evidenzia ancora una scarsa corrispondenza tra i percorsi realizzati ed i fabbisogni professionali e formativi espressi e/o potenziali e conseguentemente, emerge la necessità di rafforzare il dialogo con i sistemi produttivi e di creare rapporti sinergici con il territorio e con le imprese. La formazione universitaria dovrebbe seguire la strada dell'anticipazione dei fabbisogni, traducendo i risultati della ricerca ambientale in opportunità formative innovative in grado di precorrere il cambiamento. Si rafforzerebbe così il rapporto tra formazione e ricerca, e l'offerta correrebbe meno il rischio di andare incontro ad una rapida obsolescenza.

Il segmento formativo dei *master* ambientali in Italia ha assunto negli anni un ruolo sempre più consistente nell'ambito della formazione specialistica, rispondendo alla duplice esigenza di fornire, da un lato strumenti e competenze specialistiche di alto livello a chi entra nel mercato del lavoro, dall'altro di potenziare e sviluppare le professionalità di quanti sono già occupati³⁵. Va sottolineata l'importante funzione svolta dalla riforma universitaria del '99 che, colmando un vuoto normativo derivante dalla mancanza di una legislazione specifica in materia di formazione post laurea, ha dato un assetto a questi percorsi, che spesso, sotto l'etichetta "*master*", lasciavano il campo libero alle iniziative formative più varie e prive talvolta di requisiti qualitativi minimi. La riforma ha conferito ai *master* un riconoscimento forte nel nuovo ordinamento degli studi ed il loro assetto normativo ha lasciato ampio spazio all'organizzazione e alla capacità di innovazione delle singole università attraverso la proposizione di una formazione ambientale specialistica e la sperimentazione di nuovi percorsi. Dal 1999 questo segmento formativo è quasi quintuplicato (da 60 *master* ambientali offerti nel 1999-2000 ai quasi 300 nel 2007-2008) e la tendenza che si delinea per il 2008-2009 va nella direzione di un ulteriore incremento; mediamen-

³⁵ Allo stato attuale, sembrano andare in questa direzione anche le recenti stime previsionali della Commissione europea, impegnata nella definizione di criteri di raccordo tra formazione e nuovi lavori, che indicano un innalzamento, nel prossimo decennio, della richiesta di domanda di profili fortemente specializzati e qualificati, consequenziali a livelli di istruzione e formazione più elevati in tutte le professioni.

te nell'ultimo quinquennio l'offerta programmata si mantiene annualmente al di sopra dei 200 corsi (Tab. 11).

Gli atenei si confermano, negli anni, i maggiori soggetti promotori di *master* ambientali (70% in media per ogni annualità e oltre 80% nel 2007-2008), e attualmente la programmazione degli stessi ricopre circa il 13% dell'offerta complessiva nazionale e riguarda tutti i settori.

Tabella 11. Master ambientali realizzati in Italia nell'ultimo quinquennio

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
	%	%	%	%	%
<i>Area geografica</i>					
Nord-Ovest	19,8	22,3	19,3	12,4	14,5
Nord-Est	18,5	16,4	17,6	19,7	13,5
Centro	29,7	34,6	42,6	42,7	45,5
Mezzogiorno	32,0	26,7	20,5	25,2	26,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Tipologia formativa</i>					
Master universitari di I livello	36,0	41,1	36,4	46,3	42,9
Master universitari di II livello	36,0	32,2	35,8	39,9	40,0
Corsi di Alta formazione	19,9	14,0	15,3	5,5	1,1
Master privati	8,1	12,7	12,5	8,3	16,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Area tematica del master*</i>					
Agricoltura ecocompatibile	7,2	6,8	2,3	3,7	1,1
Disinquinamento, risparmio e controllo delle risorse	29,7	30,1	37,5	40,4	36,0
Conservazione, tutela, difesa e valorizzazione amb. e terr.	62,2	56,4	60,3	55,0	54,5
Normativa ambientale	2,3	1,3	1,7	3,2	3,3
Ricerca di base e applicata	4,5	5,1	2,3	1,8	1,5
Informazione, educazione e formazione ambientale	4,1	6,8	5,1	3,2	3,6
Totale corsi v.a.	222	236	176	218	275

*Ad alcuni corsi sono state attribuite più macro-aree.

Fonte: ISFOL (IFOLAMB), 2009

Dall'a.a. 2003/2004 si consolida l'offerta formativa dei *master* universitari di I e II livello, che raggiungono rispettivamente il 42,2% e 40% nel 2007-2008. Permane discreta la quota di *master* (16% nel 2007-2008) promossi da enti e istituti privati o da aziende, destinati in prevalenza ad aggiornare conoscenze e competenze di chi è già inserito nel mercato del lavoro, spesso focalizzati sui temi della *normativa* e del *disinquinamento*; diminuisce nettamente l'offerta di corsi di Alta formazione, la cui programmazione è legata alla pianificazione e gestione territoriale dei Fondi comunitari (1,1% nel 2007-2008 dal 20% circa nel 2003-2004). L'investimento formativo evidenzia anche nei *master* un dispiegamento diversificato, specifico e stabile delle tematiche oggetto di formazione. Diversa-

mente da quanto emerso nella formazione professionale, è cospicua l'offerta nell'ambito della *conservazione, tutela, difesa e valorizzazione dell'ambiente e del territorio* (oltre il 50% mediamente nei cinque anni), con particolare rilievo dei temi della *gestione e pianificazione dell'ambiente e del territorio*, la *difesa del suolo, risorse idriche e forestali*, e l'*urbanistica*. In aumento risultano i percorsi sui temi del *disinquinamento, risparmio e controllo delle risorse* (dal 29,7% dei corsi nel 2003-2004 al 36% nel 2007-2008), orientato soprattutto al *monitoraggio, sicurezza igiene e sanità ambientale*, al *controllo di qualità e certificazione ambientale*. Il carattere di stabilità assunto, negli anni, dall'offerta formativa in questi due ambiti tematici, deriva in parte dalla forte domanda che si è prodotta nel mercato del lavoro di professionalità specifiche in grado di intervenire sui complessi processi di analisi, prevenzione e gestione dei rischi ambientali e di controllo e certificazione della qualità. Tale domanda si è resa necessaria in relazione all'introduzione di precise normative di riferimento ed ha interessato vari ambiti (tra cui le piccole imprese, le industrie, le istituzioni pubbliche e private) e in generale il territorio nella sua globalità. Risulta in diminuzione la già esigua attivazione di *master sull'agricoltura ecocompatibile* (dal 7,2% del 2003-2004 al 1,1% del 2007-2008), quelli sui temi dell'*informazione ed educazione ambientale* hanno un andamento negativo e poco stabile negli anni, con un forte ridimensionamento dei percorsi che riguardano figure professionali riferibili alla comunicazione ed educazione ambientale o ai processi e interventi di sensibilizzazione. Considerato il ruolo strategico di questi percorsi, è importante entrare nel merito degli aspetti più qualitativi della loro organizzazione e realizzazione per verificare se alla crescita riscontrata in questi anni abbia corrisposto anche un progressivo innalzamento della qualità della formazione erogata³⁶. Sebbene i *master* si pongano l'obiettivo di rispondere a fabbisogni professionali e formativi sia espressi dai sistemi territoriali ed economici (54,8%), che potenziali (35,6%), non sono ancora molto praticate le azioni di concertazione con il territorio e la rilevazione dei fabbisogni. L'utilizzo di indagini socio-economiche e studi settore, o la realizzazione di ricerche *ad hoc* riguardano solo il 40% dei percorsi; la stessa percentuale coinvolge i *master* che risultano inseriti nell'ambito di accordi di programma, progetti di sviluppo locale o protocolli di intesa. In primo piano tra le finalità dei percorsi vi sono la formazione di figure professionali ambientali ad elevata specializzazione riferibili all'innovazione di profili già esistenti (29,8%) o rispondenti ad esigenze emergenti dei sistemi produttivi e territoriali non ancora tradotti in competenze e professionalità specifiche (30,8%). Lo spazio riservato alla creazione di profili innovativi, non ancora presenti sul mercato del lavoro, coinvolge il 10,6% dei corsi, mentre le azioni formative destinate a figure già presenti sul mercato del lavoro, che prevedono un aggiornamento delle competenze già acquisite, riguarda il 12,5% dei *master* ambientali. Sarebbe quanto mai necessario ripensare alla funzione di questo importante segmento formativo che può giocare un ruolo di anticipazione dei futuri fabbisogni professionali e formativi, proponendo figure innovative, che anticipino scenari futuri nei diversi settori professionali e/o siano in grado di rispondere in maniera rapida e sistematica alle esigenze emergenti dei nuovi "mercati verdi" in espansione. Rispetto alla progettazione formativa, i corsi molto spesso vengono realizzati aggiungendo competenze preesistenti a moduli formativi ambientali, piuttosto che *progettando ex novo* contenuti formativi e profili professionali in chiave sistemica e stabilendo un rapporto coerente tra conoscenze, capacità e aspetti valoriali e comportamentali.

Le ricadute sul versante occupazionale della formazione ambientale riferita ai segmenti formativi significativi (lauree quinquennali, qualifiche, IFTS, diplomi universitari), sono state, negli anni oggetto di ricerca dell'ISFOL. Nell'ultima indagine condotta sui *master* ambientali, emerge che l'80,6% degli intervistati, ad un anno dalla conclusione, risulta essere occupato (Tab. 12).

³⁶ Cfr. ISFOL, *I master ambientali. Qualità dei percorsi formativi e spendibilità nel mercato del lavoro*, Roma, ISFOL, 2007 (Temi & strumenti. Studi e ricerche, 42). La pubblicazione è disponibile on line nel Catalogo ISFOL (www.isfol.it/Documentazione/index.scm).

Tabella 12. Master ambientali: condizione nel mercato del lavoro per caratteristiche socio-anagrafiche e del master frequentato

	Occupato	In cerca di l'occupazione	Disoccupato	Totale
	%	%	%	%
<i>Area geografica</i>				
Nord-Ovest	80,4	8,8	10,8	25,1
Nord-Est	86,8	7,7	5,5	22,4
Centro	82,6	6,4	11,0	26,8
Mezzogiorno	73,3	13,3	13,3	25,8
<i>Sesso</i>				
Maschi	83,9	5,9	10,2	50,4
Femmine	77,2	12,4	10,4	49,6
<i>Tipologia corsuale</i>				
Master universitario I livello	75,6	7,7	16,7	41,3
Master universitario II livello	85,0	10,4	4,6	42,5
Corsi Alta formazione	81,0	9,5	9,5	10,3
Master privati	83,3	8,3	8,3	5,9
<i>Ambito tematico del master frequentato</i>				
Agricoltura eco-compatibile	63,6	18,2	18,2	5,4
Disinquinamento, risparmio, controllo delle risorse	86,1	7,4	6,5	26,5
Conservazione, tutela, difesa e valorizzazione amb. e terr.	78,7	9,2	12,1	58,7
Normativa ambientale	83,3	8,3	8,3	2,9
Ricerca di base e applicata	87,5	12,5		2,0
Informazione, educazione e formazione ambientale	88,9	5,6	5,6	4,4
Totale	80,6	9,1	10,3	100,0
Totale v.a.	328	37	42	407

Fonte: ISFOL (IFOLAMB), 2009

In particolare, il 42,4% svolgeva già un lavoro prima di iscriversi al *master* ed il percorso formativo intrapreso ha rappresentato un investimento scelto per rafforzare le competenze lavorative preesistenti tramite una maggiore qualificazione e/o specializzazione. Il restante 57,6% degli intervistati ha trovato l'attuale occupazione dopo aver terminato il *master* e con tempi molto contratti; l'80% di chi ha trovato lavoro dopo tale percorso formativo non ha atteso oltre sei mesi dalla conclusione del corso ed è stato assunto soprattutto con contratti a tempo determinato o collaborazioni coordinate e continuative; non mancano i casi di lavori autonomi, intrapresi subito dopo la conclusione del *master*. Un ulteriore dato positivo è che l'occupazione, oltre ad essere decisamente alta, è in buona misura coerente con il percorso formativo realizzato: ben il 58% circa degli occupati, ha raggiunto l'obiettivo di far convivere in una traiettoria unica il percorso di studio, le aspirazioni professionali e il lavoro svolto. Vanno segnalate alcune criticità. L'accesso ad un lavoro ambientale coerente non è ancora del tutto paritario (uomini 61%; donne 53,8%). Tra gli occupati con una posizione regolare, il 22,6% ha un contratto a tempo indeter-

minato, in più del 70% dei casi acquisito prima del *master*, e il 24,4% uno a tempo determinato. Circa il 20% è impiegato con un rapporto di collaborazione o di prestazione professionale e il 22,9% svolge un'attività autonoma. La posizione contrattuale raggiunta, dunque, ad un anno dalla conclusione del *master*, vede affiancate la stabilità lavorativa (45,5% contratti TI o lavoro autonomo) e le forme contrattuali atipiche (24,4% contratto TD o di collaborazione/prestazione professionale). Quanto alla variabile di genere, la posizione delle donne è generalmente un po' meno stabile. Il 68% degli occupati ha trovato una collocazione corrispondente al livello formativo acquisito: il 31% circa ha un lavoro nell'ambito delle *professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione* ed il 5,2% è collocato nella posizione di *legislatore, dirigente, imprenditore*; una quota consistente svolge professioni *intermedie di tipo tecnico* (31,7%). Lavorano come impiegati il 26,8%; questa posizione coinvolge in misura maggiore le donne (32,1% contro il 22,1% degli uomini). Le opportunità di crescita dei *master* ambientali sono concrete e la collocazione professionale in ruoli altamente qualificati e/o specialistici corrisponde con il livello di specializzazione offerto dal *master*. Ciò che avvalorava ulteriormente il dato occupazionale, è che se il lavoro svolto è di tipo ambientale - e quindi coerente con le tematiche e il livello di specializzazione acquisito con il *master* - è anche meglio retribuito e la posizione lavorativa raggiunta è sensibilmente più stabile. Maggiori garanzie di successo nella collocazione lavorativa hanno i *master* ambientali universitari di II livello (85%) che puntano su una formazione fortemente specializzata e professionalizzante e quelli orientati a formare nell'ambito dei servizi ambientali per la riconversione ecologica del sistema produttivo, delle procedure gestionali ambientali, dell'adeguamento alle normative ambientali e del risparmio e controllo delle risorse ambientali (86,1%).

Potenzialità e criticità: il nodo delle competenze

Nonostante i rallentamenti, le carenze e le disomogeneità rilevate, l'offerta formativa si è rafforzata radicandosi su tutto il territorio nazionale, arricchendosi di molti percorsi che affrontano gli aspetti nodali delle tematiche ambientali con l'obiettivo di rispondere al fabbisogno di competenze di figure professionali ambientali. A seguito delle riforme che hanno investito la formazione professionale e l'università, si assiste ad una segmentazione dell'offerta formativa che ha determinato una notevole espansione e differenziazione delle opportunità formative in rapporto alle tipologie corsuali, ai destinatari e alle tematiche trattate. In questo scenario, la formazione professionale ripositiona il suo ruolo e si configura sempre più come strumento di riqualificazione e aggiornamento professionale, offrendo molte attività di durata breve nell'area del disinquinamento, del risparmio e del controllo delle risorse. La centralità assunta negli anni dalla formazione professionale si riduce progressivamente, soprattutto sul fronte della formazione ambientale di base, e l'interesse per l'ambiente si sposta investendo l'università e l'alta formazione, con l'attivazione di percorsi formativi prima inesistenti. Si indirizza l'investimento verso un'offerta di formazione di medio ed alto livello, in grado di rispondere alla domanda di professioni caratterizzate da competenze sistemiche ed al tempo stesso specifiche come richiedono i nuovi lavori verdi.

Grazie anche alle strategie di indirizzo del FSE, la formazione è più attenta alle dinamiche del mercato del lavoro, dei sistemi territoriali e sebbene non risultino ancora efficaci le azioni di sostegno per l'ingresso e o la permanenza nel mercato del lavoro, è evidente una maggiore propensione alla progettazione e realizzazione di proposte flessibili che rispondono in modo rapido e differenziato alla domanda emergente di formazione, legata spesso all'attuazione e/o all'adeguamento alle normative ambientali. Le sollecitazioni a cui la formazione ambientale si trova a rispondere per sostenere e accelerare l'attuale fase di transizione verso la *green economy* sono rilevanti e malgrado la significativa entità delle esperienze proposte, molte sono le criticità che limitano la realizzazione di buone pratiche formative. Poco diffusi sembrano i percorsi nei qua-

li la costruzione delle professionalità ambientali è realizzata secondo un'ottica sistemica in grado di raccordare conoscenze, capacità e valori ambientali con lo sviluppo di competenze professionali specialistiche. Le università, attraverso alcune esperienze avviate con le lauree e i *master*, sembrano recepire meglio il grado di complessità delle tematiche ambientali e la necessità di adottare un approccio sistemico in grado di coniugare, nella progettazione delle figure professionali ambientali, la formazione professionalizzante con la dimensione valoriale, connessa agli interventi sull'ambiente. L'economia della sostenibilità apre enormi potenzialità dal punto di vista occupazionale che incoraggiano l'investimento formativo. L'urgenza di adottare parametri di sostenibilità ambientale, per rispondere ai nuovi vincoli imposti a livello comunitario e nazionale, richiede un ripensamento forte dei sistemi formativi in rapporto ai processi di apprendimento, alla costruzione delle figure professionali ambientali e alla individuazione dei fabbisogni espressi e/o potenziali. In questo contesto, la formazione non può limitarsi a svolgere un ruolo esclusivamente di regolazione del rapporto tra domanda e offerta, ma deve misurarsi con la capacità di rispondere anche ai fabbisogni potenziali, ovvero ai fabbisogni conseguenti l'attuazione di politiche di sviluppo sostenibile e il miglioramento delle prestazioni ambientali dei sistemi produttivi. Pertanto, in questa sua capacità di orientare i fabbisogni anche potenziali di un diverso modello di sviluppo si giocherà la qualità della formazione ambientale in cui centrale è il nodo della definizione e costruzione delle competenze professionali³⁷. A questo aspetto nodale le ricerche condotte dall'ISFOL hanno dato già da tempo un contributo di ricerca sia delineando una rete di indicatori sperimentalmente validati che funzionassero da linee guida per la progettazione e la valutazione dei percorsi formativi, sia individuando figure professionali per lo sviluppo sostenibile la cui fisionomia è contraddistinta da uno spiccato carattere di sistematicità, flessibilità e integrazione di conoscenze e linguaggi diversi, anche quando rivestono un carattere specialistico, e dalla capacità di stabilire rapporti di integrazione a monte e a valle dei processi produttivi, agendo da interfaccia anche con altri contesti produttivi e organizzativi. Non si tratta di semplici relazioni di scambio che sono proprie di qualsiasi processo produttivo, ma della necessità di gestire relazioni con interlocutori che condividono un impegno al conseguimento delle stesse finalità che sono quelle della sostenibilità o, comunque, di una riduzione degli impatti. Da qui l'esigenza di condividere non solo conoscenze e capacità ma anche valori, atteggiamenti e comportamenti. Ricomporre la dicotomia tra una formazione per le conoscenze ed una formazione per i valori è la sfida ancora aperta di tutta la formazione ambientale, accanto a quella di una formazione progettata e realizzata in chiave rigorosamente sistemica, capace di andare oltre la parcellizzazione delle competenze. Si tratta di favorire la costruzione di un sapere in grado di confrontarsi con la complessità e sviluppare competenze trasversali per superare l'ottica degli specialismi disciplinari ed introdurre nell'approccio sistemico una dimensione operativa capace di far fronte a situazioni complesse e non strutturate.

³⁷ Vanno in questa direzione anche la recente comunicazione della Commissione europea, *New skills for new jobs*, rivolta a valutare ed anticipare i futuri fabbisogni professionali e formativi fino al 2020, e le azioni messe in campo recentemente dal CEDEFOP, in particolare il *workshop* internazionale *Future skill for the green economy* (6-7 ottobre 2008, Thessaloniki, Greece) e il bando *Skills for green jobs* (15 aprile 2009) per portare a termine uno studio che identifica le competenze strategiche in sei Stati membri (Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Spagna e UK) da sviluppare alla luce del cambiamento climatico e dell'economia verde. cfr. European Communities, *New skills for new jobs. Anticipating and matching labour market and skills needs*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2009.

capitolo 3

Gli Enti bilaterali ed il fenomeno della bilateralità

Il ruolo della bilateralità nelle politiche di welfare

Da alcuni anni e soprattutto di recente la bilateralità ha visto ampliarsi il ruolo ad essa riconosciuto nella partecipazione alle politiche pubbliche di *welfare*. Da ultimo l'Accordo interconfederale del 15 aprile 2009 per la riforma del sistema contrattuale - sottoscritto dalle Parti sociali, ad eccezione della CGIL - ha riconosciuto al Contratto collettivo nazionale di categoria la possibilità di «definire ulteriori forme di bilateralità, anche sulla base di specifici accordi interconfederali conclusi in relazione ad un quadro normativo che assicuri benefici fiscali ad incentivazione del funzionamento di servizi integrativi di *welfare*». Tale richiamo collettivo non è che l'ultima occasione, peraltro di assoluta rilevanza, in cui gli Enti bilaterali vengono richiamati ad esercitare un ruolo di primo piano, non solo nella gestione di alcuni aspetti attinenti ai rapporti di lavoro (retributivi, formativi, di sicurezza sul lavoro), ma anche nella partecipazione alle politiche pubbliche di *welfare*, quale il ruolo richiamato nella normativa anti-crisi.

La bilateralità è espressione delle relazioni industriali e nello stesso tempo è una modalità di dialogo tra le Parti sociali su alcune tematiche individuate di comune accordo. Essa costituisce una prassi d'interazione su alcune materie specifiche in cui i soggetti collettivi stabiliscono le regole di confronto per perseguire gli obiettivi comuni.

Come prassi la bilateralità è agita attraverso gli Enti bilaterali, associazioni non riconosciute, che, sebbene privi di personalità giuridica, rappresentano comunque soggetti di diritto privato. Essi sono costituiti come espressione della dialettica delle Parti sociali in sede di contrattazione collettiva.

La classificazione generalmente utilizzata distingue tra enti di natura interconfederale ed enti di natura settoriale e/o categoriale. Agli Enti bilaterali di natura settoriale-categoriale si fanno risalire le prime esperienze di bilateralità; infatti l'edilizia e la grafica nascono formalmente negli anni '50. Per quanto riguarda gli enti di natura interconfederale il primo ente formalmente costituito è del 1983 ed è nel settore artigiano. Anche il settore terziario ha un'esperienza consolidata di bilateralità.

In considerazione del ruolo sempre più ampio affidato alla bilateralità, l'ISFOL ha recentemente promosso una specifica attività di ricerca con l'obiettivo di ricostruire il fenomeno in relazione alle funzioni e ai compiti svolti attraverso gli Enti bilaterali.

Pur trattandosi di una realtà diffusa nel panorama italiano delle relazioni industriali, non sono ancora molte le ricerche³⁸ che hanno definito i "confini" della bilateralità, censendo ad esempio

³⁸A titolo esemplificativo si possono citare le seguenti ricerche sulla bilateralità: S. Leonardi, *Bilateralità e sindacato: quale ruolo per il sindacato*, Roma, Ediesse, 2005; M. Lai, *Appunti sulla bilateralità*, "Diritto delle relazioni industriali", 2006 n. 4.

il numero degli enti esistenti e operanti e le funzioni svolte. Da qui la necessità di avviare l'indagine delimitando in una prima fase il campo d'analisi ad un ristretto numero di settori, quelli per i quali era già nota in letteratura la presenza di una bilateralità diffusa e operativa sia a livello nazionale che regionale/territoriale. I settori prioritari d'analisi presi in considerazione dall'indagine sono l'edilizia, l'artigianato e, nell'ambito del terziario, il sistema della bilateralità previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro che si applica alle aziende esercenti attività commerciali ed è sottoscritto da CONFCOMMERCIO, FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL e UILTUCS-UIL. Per ciascuno di questi ambiti sono sinteticamente descritti il ruolo e le funzioni svolte dal sistema degli Enti bilaterali.

Per rendere più agevole il confronto tra i sistemi di bilateralità esaminati è stato elaborato uno schema sinottico, che effettua una comparazione tra i tre sistemi su alcuni aspetti rilevanti che attengono alla costituzione e al funzionamento degli stessi (Si veda la Tav. sinottica).

La bilateralità nel terziario

Nell'ambito del settore terziario si è preso in esame quel segmento di imprese della distribuzione e dei servizi che si riconoscono nel Contratto collettivo nazionale siglato da CONFCOMMERCIO e FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL e UILTUCS-UIL. Si tratta di un insieme ampio di attività commerciali, che appartengono ad una pluralità di settori merceologici e di categorie che il Contratto collettivo riconduce ai seguenti gruppi: alimentazione; fiori, piante e affini; merci d'uso e prodotti industriali; ausiliari del commercio e commercio con l'estero; servizi alle imprese, alle organizzazioni, servizi di rete, servizi alle persone.

Dai dati delle dichiarazioni mensili delle imprese all'INPS (DM10) risulta che tale contratto è applicato a circa 1.700.000 lavoratori dipendenti. Certamente minore è invece il numero degli associati alle organizzazioni di rappresentanza; si consideri che la Confederazione Generale Italiana delle Imprese, delle Attività Professionali e del Lavoro Autonomo (CONFCOMMERCIO) è la più grande rappresentanza d'impresa in Italia, associando oltre 820.000 imprese del commercio, del turismo e dei servizi. Nel segmento del terziario considerato ai fini della ricerca, il numero di imprese associate è pari a circa 600.000: si tratta per lo più di piccole e micro imprese, per le quali la bilateralità rappresenta un servizio per la corretta applicazione delle norme contrattuali, per la conciliazione delle controversie, per il disbrigo di compiti burocratici.

Pur costituito nel 1995, l'Ente bilaterale nazionale entra nel contratto nazionale del terziario a fine degli anni novanta (gennaio 1999). In precedenza era previsto un sistema partecipativo per lo studio e il monitoraggio del settore, identificabile in un Osservatorio nazionale costituito nel 1988.

L'Ente bilaterale nazionale ha lo scopo di «promuovere la costituzione degli Enti bilaterali a livello territoriale e coordinarne l'attività, verificandone la coerenza con gli accordi nazionali». Infatti, già il contratto nazionale del '90, nel tracciare il quadro delle relazioni sindacali a livello territoriale, faceva riferimento agli EBT che parallelamente cominciavano ad essere istituiti, attribuendo loro compiti soprattutto in materia di formazione professionale.

Pertanto, il CCNL del 1999 istituzionalizza esperienze già presenti sul territorio e le raccorda con riferimento ad un disegno unitario che vede nell'Ente bilaterale nazionale del terziario (EBINTER) il soggetto di riferimento degli organismi territoriali. Probabilmente tale «primogenitura» delle esperienze territoriali pesa ancora oggi nelle relazioni centro-periferia, nelle quali si rileva una forte spinta indipendentistica dei territori ed una tendenza anticipatoria rispetto a posizioni che vengono poi assunte a livello nazionale.

Di fatto l'EBINTER ha iniziato ad operare nel 2000, dopo che ne è stato definito il regolamento, dotandosi di una struttura operativa molto snella. Rispetto ai tanti compiti ad esso assegnati dal Contratto collettivo, l'Ente nazionale al momento si occupa per lo più di promuovere studi e ricerche sul settore, organizza iniziative di formazione, presidia l'attuazione dei compiti individuati

nel CCNL. Più che nel coordinamento dei soggetti territoriali, attualmente l'Ente nazionale è impegnato nella costruzione della rete fra gli EBT, raccogliendone gli statuti, i bilanci, censendo i servizi offerti e predisponendo un archivio della contrattazione decentrata. Inoltre, l'EBINTER collabora con FOR.TE che è il Fondo interprofessionale del terziario; infatti, ai progetti che sono concordati con l'Ente bilaterale nazionale è assegnato un punteggio aggiuntivo.

Specularmente a quanto avviene per l'articolazione della contrattazione, il livello territoriale al quale si è fino ad ora esercitata la bilateralità è quello provinciale, con qualche esempio di ente costituito a livello sub-provinciale. La rete del terziario si compone al momento di 107 Enti territoriali. Risulta in via di definizione la costituzione di un Ente di livello regionale in Lombardia, area in cui si concentra la quota relativamente maggioritaria di imprese e lavoratori che gravitano nel settore.

Sui territori, a parte le esperienze pionieristiche di alcuni risalenti ai primi anni novanta, la bilateralità comincia a svilupparsi in maniera sistematica e diffusa a supporto dell'attuazione dei compiti definiti dal contratto nazionale per l'attivazione dell'apprendistato. Infatti, il CCNL del 1999 e poi il successivo del 2004 hanno previsto, dapprima, condizioni di favore per l'utilizzo dell'apprendistato per le aziende iscritte all'Ente bilaterale, poi introdotto una procedura che richiede il rilascio da parte dell'Ente bilaterale di un parere di conformità preliminarmente all'assunzione di un apprendista. È ai fini dello svolgimento di tale funzione contrattuale che molti EBT hanno dovuto costituirsi e strutturarsi, dotandosi di Commissioni paritetiche che periodicamente s'incontrano per rilasciare i pareri; e tale funzione è diffusa presso quasi tutti gli EBT.

Procedure d'informazione ai fini di verificare il rispetto delle condizioni poste dal contratto collettivo nazionale e/o territoriale riguardano anche i contratti a tempo determinato e di somministrazione; inoltre agli EBT è affidato un ruolo di promozione dei tirocini formativi e di supporto in materia di conciliazione e arbitrato.

A partire dalle funzioni attribuite dal CCNL, si definiscono i diversi ambiti di funzionamento dei singoli EBT, che assumono le fisionomie più varie. Generalmente tutti gli EBT offrono iniziative di formazione professionale per i soci, spesso in ambiti per i quali la formazione è obbligatoria (sicurezza). Talora i corsi erogati dall'ente possono essere a finanziamento totale o parziale da parte delle stesse imprese, oppure l'ente eroga contributi alle imprese o ai lavoratori per la partecipazione ad interventi di formazione. L'apprendistato ricorre come filiera rispetto alla quale si propone sia un'offerta formativa, per gli apprendisti e per i *tutor* aziendali, sia rimborsi per la partecipazione a formazione esterna a pagamento sia rimborsi dei costi aziendali di mancata produzione dell'apprendista o del *tutor* per la partecipazione alla formazione. Dal momento in cui è diventato operativo FOR.TE si moltiplicano le iniziative di raccordo.

Alcuni dei 107 EBT propongono servizi diversi da quelli formativi, identificati genericamente come interventi di "sostegno al reddito", che consistono in sussidi e contributi concessi alle imprese e ai lavoratori per le finalità più varie:

- sostegni di *welfare* alle famiglie: borse di studio, assegni per maternità o per matrimonio, contributi per spese scolastiche o sanitarie, contributi per la prima casa;
- sostegni per la produttività: premi di professionalità, contributi alle imprese per l'innovazione, per la promozione di sistemi di qualità, per il risparmio energetico, per ricerca personale, per l'accesso al credito;
- prestazioni mutualistiche che intervengono in mancanza o quando sono decorse quelle INPS: malattia oltre il 180° giorno, malattia per apprendisti, proseguimento maternità;
- contributi di stampo assicurativo: eventi eccezionali, contributi per interventi di sicurezza anticrimine;
- azioni per il mercato del lavoro: contributi per la trasformazione a tempo indeterminato di contratti atipici, per l'assunzione di disabili, per l'assunzione di donne disoccupate di lunga dura-

ta o di adulti con più di 40 anni; tra tali azioni rientra anche il servizio di incrocio domanda e offerta che alcune strutture hanno attivato, generalmente mettendo a disposizione una banca dati contenente le richieste delle imprese e i *curricula* di quanti cercano lavoro nel settore.

Alla luce dei più recenti interventi normativi, un'attenzione specifica meritano quei contributi di sostegno al reddito che hanno la funzione di ammortizzatori sociali, di cui si dirà meglio più avanti.

Una prima analisi di tale offerta di servizi da parte degli EBT, compiuta sulla base delle informazioni disponibili nei siti internet degli enti o delle associazioni locali, fa risaltare la diversa operatività della maggior parte degli EBT delle regioni settentrionali e delle regioni centrali rispetto a quelli costituiti nel Mezzogiorno. Pertanto, all'ampia varietà dei servizi offerti a livello territoriale si accompagna una ineguale distribuzione degli stessi rispetto alle macro-aree, che riproduce il divario Nord-Sud. Del resto, la capacità di offrire servizi è strettamente collegata alla capitalizzazione di tali Enti e quindi al tasso di sindacalizzazione delle imprese presenti sul territorio; è noto che tale tasso si riduce fortemente nel passaggio dal Nord al Sud del Paese.

Della necessità di una maggiore omogeneizzazione dei comportamenti del EBT e di uno stimolo allo sviluppo della bilateralità in alcune aree del Paese si è fatto carico l'ultimo CCNL per il settore terziario - siglato in data 18 luglio 2008 - che ha previsto l'istituzione di una commissione avente lo scopo «di esaminare finalità, funzioni, statuti e *governance* degli Enti bilaterali, nazionale e territoriali, al fine di individuare standard di qualità originati da buone prassi sperimentate, secondo criteri di efficacia, efficienza e trasparenza».

L'Ente nazionale e i territoriali si finanziano con un contributo stabilito dal CCNL pari allo 0,10% della retribuzione per lavoratore a carico dell'azienda e dello 0,05% a carico del lavoratore. Per il corrente anno 2009 tali percentuali corrispondono ad una cifra per lavoratore pari a circa 2-3 euro mensili. Le somme vanno ripartite poi per un terzo all'Ente bilaterale nazionale e per la quota restante rimangono sul territorio; in passato si sono rilevate alcune difficoltà nella ripartizione delle risorse fra gli Enti di livello nazionale e territoriale e, per ovviare, è stata stipulata una convenzione con l'INPS per la raccolta centralizzata dei finanziamenti. Tuttavia tale modalità si diffonde molto lentamente sui territori.

La bilateralità nell'artigianato

Nel 2007 la platea d'impresie artigiane risultava pari a 450.697, con un numero di lavoratori di poco inferiore a 1.600.000. Il bacino di utenza della bilateralità artigiana, più ristretto, poiché non comprende il settore edile, è di poco meno di 340.000 aziende, per lo più di piccola e micro dimensione, con 1.240.306 lavoratori, di cui poco meno della metà (590.056) iscritti agli Enti bilaterali regionali³⁹.

L'artigianato è uno dei comparti, insieme alla grafica e all'edilizia, in cui la storia della bilateralità è più antica e radicata. Le prime esperienze di bilateralità risalgono alle Casse mutue artigiane sviluppatesi per sostenere l'integrazione di malattia ed infortunio in quei territori, come la Toscana e l'Emilia, con una forte tradizione associativa. Queste esperienze si sono evolute con la definizione di un quadro regolativo, di origine contrattuale, scaturito da una serie di Accordi interconfederali sottoscritti dalle Parti sociali nel corso di un decennio compreso tra i primi anni '80 e i primi anni '90.

In particolare, l'Accordo del luglio 1988, accanto ad un articolato sistema di relazioni sindacali caratterizzato dalla centralità della rappresentanza sindacale territoriale (il delegato di bacino),

³⁹ Dati UIL presentati al convegno organizzato a Salsomaggiore il 10 -11 giugno 2009.

ha previsto l'istituzione, a livello regionale, di un Fondo intercategoriale, gestito in maniera paritetica dalle Parti sociali con il compito di erogare prestazioni per gli imprenditori artigiani e per il sostegno all'impresa ed a garantire provvidenze per il sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese interessate da sospensioni temporanee delle attività causate da eventi di forza maggiore, indipendenti dalla volontà dell'imprenditore, come gli eventi atmosferici eccezionali e le calamità naturali. A queste cause l'Accordo interconfederale del 22 giugno 1993 ha aggiunto il sostegno al reddito dei lavoratori delle imprese aderenti nei casi di crisi congiunturale, garantendo in tal modo un minimo di protezione in un comparto altrimenti privo della copertura degli ammortizzatori sociali.

I primi Enti bilaterali ad essere costituiti dopo gli Accordi interconfederali degli anni '80 sono stati quelli del Veneto (1989), della Lombardia (1991) e dell'Emilia Romagna (1991). L'avvio degli Enti bilaterali in queste regioni non è avvenuto per caso; infatti, questi territori, in cui più fitta è la trama del tessuto produttivo artigianale e delle relazioni sindacali, presentano un numero di adesioni agli Enti bilaterali più alto che altrove e un sistema della bilateralità più complesso e articolato. Complessivamente gli Enti bilaterali di queste tre regioni rappresentano poco meno del 71% dei lavoratori delle aziende artigiane aderenti al sistema bilaterale dell'artigianato a livello nazionale.

Nel 1997, con uno specifico Accordo interconfederale, le Parti sociali hanno deciso di costituire l'Ente bilaterale nazionale dell'artigianato - EBNA, cui sono stati assegnati compiti di rappresentanza, coordinamento, indirizzo e monitoraggio e formazione nei confronti degli Enti bilaterali regionali, oltre che di elaborazione di indagini, monitoraggi e pubblicazioni e organizzazione di incontri e convegni. La necessità di rilanciare il ruolo dell'EBNA, che dalla sua costituzione non è riuscito a dispiegare completamente le proprie potenzialità, ha spinto le Parti sociali a prevedere, nei recenti Accordi interconfederali per la riforma del sistema contrattuale nell'artigianato⁴⁰, la rivisitazione delle funzioni ad esso attribuite.

Il livello territoriale della bilateralità artigiana copre attualmente tutte le regioni italiane. In ciascuna di esse infatti risulta costituito un Ente bilaterale, anche se la configurazione del sistema bilaterale nell'artigianato si presenta a geometria variabile, poiché lo sviluppo degli Enti regionali è stato e continua ad essere fortemente condizionato dalle caratteristiche storiche, socio-culturali ed economiche proprie di ciascun territorio. In particolare, al Sud il sistema della bilateralità artigiana si presenta più debole e meno strutturato. La difficoltà degli Enti di radicarsi in questi territori è determinata dalla debolezza delle relazioni sindacali e della rete delle imprese artigiane e dalla minore diffusione della contrattazione decentrata. Proprio allo scopo di diffondere la bilateralità in tutto il territorio nazionale, le Parti sociali hanno previsto di assegnare all'EBNA un ruolo di sostituzione di quei sistemi regionali in cui l'Ente bilaterale non sia eventualmente in grado di raccogliere le risorse finanziarie sufficienti a supportare adeguatamente i lavoratori e le imprese. Si tratta di una novità prevista dai già citati Accordi interconfederali per la riforma degli assetti contrattuali che fissano al 30 novembre 2009 il termine entro il quale le parti dovranno definire le modalità di svolgimento delle attività sussidiarie da parte dell'EBNA. Gli Enti bilaterali regionali possono avvalersi di articolazioni a livello provinciale, solitamente collocate presso le associazioni sindacali territoriali dell'artigianato socie dello stesso Ente. Alle articolazioni territoriali sono affidati compiti di promozione delle attività svolte dall'Ente bilaterale e d'informazione alle aziende sulle opportunità offerte, nonché di prima istruttoria del-

⁴⁰ Accordo interconfederale artigiano, *Linee guida per la riforma del sistema di assetti contrattuali, delle relazioni sindacali e della bilateralità nell'artigianato*, del 21/11/2008; Accordo interconfederale, applicativo dell'intesa del 21 novembre 2008, *sul sistema di assetti contrattuali, delle relazioni sindacali e della bilateralità nell'artigianato*. Entrambi gli Accordi sono stati sottoscritti da CONFARTIGIANATO, CNA, CASARTIGIANI, CLAAI, CISL e UIL.

le richieste di servizi inviate dalle aziende, che vengono successivamente trasmesse all'Ente regionale per la validazione finale e l'erogazione della prestazione.

Agli Enti bilaterali regionali possono aderire le aziende artigiane con dipendenti, eccetto le imprese del settore edile, che invece fanno riferimento al sistema bilaterale delle Casse edili. L'adesione delle aziende al sistema della bilateralità artigiana è volontaria; tuttavia i recenti Accordi interconfederali dell'artigianato per la riforma degli assetti contrattuali affermano il diritto contrattuale di ogni singolo lavoratore alle prestazioni erogate dal sistema della bilateralità artigiana. Tale diritto è esigibile anche nei confronti delle aziende non aderenti. Queste ultime dovrebbero quindi fornire direttamente a ciascun lavoratore le prestazioni previste dagli Enti bilaterali, corrispondendo, a partire dal 1° luglio 2010, un elemento retributivo aggiuntivo, pari a 25 euro lorde, per ciascuna mensilità.

Gli Accordi interconfederali di riforma degli assetti contrattuali hanno previsto la modifica dei meccanismi di finanziamento del sistema della bilateralità artigiana, la cui articolazione viene confermata su due livelli: nazionale (EBNA) e regionale (Enti bilaterali regionali). Attualmente le aziende artigiane che aderiscono ad un Ente bilaterale regionale versano il finanziamento richiesto - calcolato sulla base di una quota per ogni lavoratore dipendente, ad esclusione dei lavoratori a domicilio e degli stagionali - direttamente all'Ente, tramite bonifico bancario o postale. Spetta poi all'Ente bilaterale regionale finanziare il livello nazionale, attraverso il versamento all'EBNA dell'1% calcolato sulle entrate complessive dei singoli Enti regionali relative al sostegno al reddito. Con il nuovo sistema di finanziamento, che sarà operativo a partire dal 1° luglio 2010, le aziende verseranno il finanziamento richiesto all'INPS che provvederà a ripartirlo, sulla base di un'apposita convenzione, tra l'EBNA e gli Enti bilaterali regionali.

A fronte delle quote di adesione versate dalle aziende, calcolate in relazione al numero di lavoratori dipendenti e il cui ammontare può variare da regione a regione, gli Enti bilaterali regionali offrono, oltre alle forme di assistenza e tutela del reddito, una serie di servizi per i lavoratori e per le imprese che spaziano dalla formazione all'ambiente, dalla ricerca al mercato del lavoro, dalla salute alle pensioni integrative.

Tra gli Enti bilaterali regionali che offrono una maggiore gamma di servizi, l'Ente della Regione Veneto (EBAV) è particolarmente interessante, poiché adotta un sistema peculiare che accanto a prestazioni di tipo intercategoriale, offerte a tutte le aziende aderenti indipendentemente dal contratto applicato, prevede servizi specifici e differenziati per categoria. Le prestazioni comuni a tutte le categorie contrattuali (di primo livello) comprendono: contributi per calamità naturali; ambiente e sicurezza; assistenza sanitaria speciale; sostegno al reddito dei lavoratori licenziati e con contratti di solidarietà; sostegno al credito per le imprese; contributi ai lavoratori per spese scolastiche dei figli e in caso di sfratto esecutivo; contributi alle aziende che durante l'utilizzo della CIGS in deroga versino la contribuzione addizionale. Le prestazioni di primo livello sono stabilite dagli Accordi interconfederali regionali dell'artigianato veneto costitutivi dell'EBAV. Le prestazioni di secondo livello sono invece definite dai contratti integrativi regionali di categoria, che stabiliscono anche le quote integrative di finanziamento dovute dalle aziende e dai lavoratori per i servizi aggiuntivi previsti. L'offerta di servizi di secondo livello è molto ricca ed articolata e comprende: corsi di formazione per lavoratori e titolari d'impresa; supporto alla promozione dell'innovazione e al miglioramento della qualità e della sicurezza; sostegno al reddito per i lavoratori sospesi dal lavoro per crisi aziendale o di settore; sussidi professionalità; sussidi d'assistenza per i lavoratori, ecc. Complessivamente tra prestazioni di primo e secondo livello l'EBAV eroga più di 100 diverse prestazioni.

Con la nascita e l'avvio del Fondo per la formazione continua nell'artigianato, alcuni Enti bilaterali regionali hanno assunto anche il ruolo di articolazioni territoriali del Fondo. È questo il caso dell'Ente bilaterale regionale Emilia Romagna (EBER), che oltre a svolgere attività di pro-

mozione e di informazione sugli interventi di Fondartigianato, realizza anche azioni di sistema, con l'obiettivo di promuovere l'elaborazione di piani formativi in cui le Parti sociali abbiano un ruolo centrale di definizione di strategie e di obiettivi d'intervento.

La bilateralità nell'edilizia

Il settore edile, come noto, ha tradizioni assolutamente peculiari di bilateralità, risalenti addirittura all'inizio del secolo scorso e sviluppatesi pienamente a partire dagli anni sessanta in virtù di una continua elaborazione delle Parti sociali in sede di contrattazione collettiva.

Gli aspetti tipici del lavoro in questo settore, caratterizzati da elevati tassi di discontinuità e mobilità, hanno, peraltro, rafforzato la cultura della partecipazione, così da offrire ai lavoratori importanti tutele, reddituali e non.

Anche nell'ultimo CCNL Edili Industria del 18 giugno 2008, è stato solennemente riaffermato il ruolo degli Organismi bilaterali e l'unanime condivisione dell'importanza della collaborazione delle Parti sociali in materia di vitale rilevanza per il rapporto di lavoro, quali la formazione, la sicurezza sui luoghi di lavoro ed il contrasto al lavoro sommerso. Tale collaborazione, in particolare, è stata definita quale «unico strumento in grado di svolgere un'azione decisiva nel raggiungimento degli obiettivi volti alla crescita e all'imposizione sul mercato del settore».

Le Casse edili, massima espressione settoriale della bilateralità, capillarmente presenti su tutto il territorio nazionale e diversificate al loro interno e nella loro diffusione in relazione ai diversi Contratti collettivi⁴¹ applicati nel settore (ANCE/Industria; CNA; COOP; CONFAPI), sono in grado di assicurare ai lavoratori edili una gamma di prestazioni davvero estesa: senza alcuna pretesa di esaustività, possiamo in questa sede richiamarne alcune, quali l'integrazione dei trattamenti economici per malattia ed infortunio; l'erogazione dell'anzianità professionale edile di settore (APE) e prestazioni ulteriori, quali il concorso alle spese scolastiche, l'assistenza sanitaria integrativa e il rimborso delle spese per le protesi dentarie, l'erogazione di borse di studio; la raccolta delle deleghe sindacali; il rilascio del DURC.

La differente rappresentatività datoriale, che si manifesta anche attraverso la costituzione di differenti tipologie di casse (Casse edili, Edil Casse, Casse Artigiane), è stata ed è tuttora un elemento di complicazione e conflittualità all'interno del settore. Da qualche tempo, tuttavia, sono in corso tentativi negoziali per ricondurre ad unità le attività facenti capo alle diverse casse sopra richiamate: con accordo interconfederale del 18 dicembre 1998, ad esempio, l'ANCE, CONFARTIGIANATO, la CNA e le maggiori Organizzazioni sindacali hanno provato ad individuare modalità per ricondurre ad unitarietà, almeno in termini funzionali, il sistema - *latu sensu inteso* - delle Casse edili, così da garantire alle imprese ed ai lavoratori l'uniformità dei trattamenti contrattualmente definiti, anche in attuazione al principio di reciprocità. Questo percorso di ravvicinamento non si è ancora concluso, ma passi importanti sono stati compiuti verso obiettivi ormai diffusamente condivisi.

Soffermandoci, per ovvie esigenze di sintesi, sul sistema ANCE, occorre evidenziare che all'interno dello stesso oggi operano 98 Casse edili (21 sono quelle riconducibili agli altri comparti del settore edile), costituite su base provinciale, a cui risultano iscritti, secondo quanto emerge dai dati più aggiornati, oltre seicentomila addetti. Al vertice delle Casse edili è posta la Commissione nazionale paritetica delle Casse edili (CNCE), istituita, con CCNL del 13 maggio 1996, tra l'ANCE e le maggiori Organizzazioni sindacali ed alla quale partecipano a pieno titolo i rappresentanti delle organizzazioni artigiane, con compiti di indirizzo, controllo e coordinamento delle stesse Cas-

⁴¹ Molti contenuti di questi contratti, peraltro, sono affatto similari; gli aspetti di differenziazione tra gli stessi risultano essere sempre minori.

se. Il funzionamento di tale Commissione è finanziato - come si ricava dall'allegato 32 del CCNL del maggio del 2004 - con un contributo pari allo 0,02% degli elementi della retribuzione appositamente individuati nello stesso contratto, versato direttamente dalle Casse edili mediante prelievo sulla massa salariale amministrata di pertinenza dell'esercizio precedente.

Solo formalmente può assumersi che non esista un obbligo di legge diretto di iscrizione alle Casse edili, visto che lo stesso discende, in concreto, da una serie di previsioni normative (art. 118, D.Lgs. 163/2006; art. 3, co. 8, D.Lgs. 494/1996; art. 1, co. 1175, L. 296/2006) che, imponendo l'osservanza degli obblighi derivanti dall'applicazione del contratto collettivo nella sua parte normativa e in quella economica, «nell'ambito della quale rientrano gli obblighi di versamento alle Casse edili, in quanto connessi direttamente alla controprestazione lavorativa»⁴², precluderebbe alle aziende in tal senso inadempienti di operare nel settore, di partecipare a gare di lavori pubblici, di svolgere lavori di edilizia privata e di godere di agevolazioni normative e contributive, tra cui la fruizione della riduzione contributiva dell'11,5%, come individuata negli ultimi anni da decreto ministeriale⁴³.

Il sistema di erogazioni, sopra solo sinteticamente richiamato, si finanzia con il prelievo contributivo versato dalle aziende alle Casse edili in misura percentuale sulla retribuzione degli addetti. Secondo quanto previsto dal Contratto collettivo nazionale, in sede territoriale è possibile determinare la misura del contributo alla Cassa edile per le erogazioni generali entro un massimo del 3%, sugli elementi della retribuzione (paga base di fatto, ex indennità di contingenza, indennità territoriale di settore, elemento economico territoriale).

Il contributo può essere eventualmente stabilito in misura superiore al 3%⁴⁴ nel caso di specifiche esigenze finanziarie di singole Casse edili accertate dalla Commissione nazionale paritetica per le Casse edili (CNCE). Un altro contributo, intorno al 3,50%, è previsto per il finanziamento del fondo che eroga l'APE, ossia l'indennità di anzianità professionale.

Tuttavia, l'entità del prelievo è, in concreto, maggiore⁴⁵. Dai dati raccolti durante la prima indagine di campo condotta recentemente dall'ISFOL, i versamenti alle Casse edili si attestano, in termini di media, intorno al 10% della retribuzione. Inoltre, risulta assolutamente importante evidenziare che sempre le casse si occupano dell'intermediazione nell'erogazione di elementi primari della retribuzione, quali quelli relativi alle ferie ed alla gratifica natalizia, per il cui finanziamento, le imprese sono tenute ad accantonare presso le stesse casse, di regola, circa il 18,5% della retribuzione (allegato VIII, art. 18, CCNL ANCE del 2008). Previsioni assolutamente analoghe valgono per gli altri CCNL applicati nel settore.

Accanto alla funzione di erogazione delle prestazioni sopra richiamate, deve essere rimarcata quella di certificazione della regolarità contributiva che le Casse edili gestiscono, insieme ad INAIL ed INPS. Il documento unificato di regolarità contributiva (DURC) trova, infatti, la propria origine proprio nel sistema contrattuale del settore edile (cfr. CCNL 29 gennaio 2002), prima ancora di essere recepito dalla legislazione⁴⁶. A tal fine, va evidenziato che le Parti sociali hanno, in

⁴² Si veda nota Ministero del Lavoro-Direzione generale per l'attività ispettiva del 20 novembre 2007, *Procedura informatica per il rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) - indicazione sui contenuti della richiesta e contenuti del documento*.

⁴³ Secondo quanto precisato dal Ministero del Lavoro nella circolare n. 5 del 30 gennaio 2008, «l'iscrizione alle Casse edili nonché i relativi versamenti sembrano costituire un vero e proprio onere per tutte le aziende inquadrate nell'ambito del settore edile, tanto che nel procedimento informatico di rilascio del Documento la mancata indicazione da parte dell'impresa edile del codice di iscrizione alla Cassa non consente l'ulteriore iter della procedura amministrativa».

⁴⁴ Tale contributo è ripartito per 5/6 a carico dei datori di lavoro e per 1/6 a carico dei lavoratori.

⁴⁵ Comprende, infatti, diverse erogazioni, non uniformemente individuate, il cui costo viene mutualizzato dalla contrattazione collettiva.

⁴⁶ Nel settore privato è stato generalmente introdotto con l'art. 86, co. 10, D.Lgs. 276/2003, di modifica al D.Lgs. 494/1996; nel settore pubblico, a regime, con l'art. 2, D.L. 210/2002, dopo un primo tentativo con la L. 55/1990.

data 16 dicembre 2003, sottoscritto un avviso comune con INPS ed INAIL per rendere uniforme la gestione di questo documento sul territorio al fine di certificare la regolarità delle aziende, iscritte alle Casse edili, rispetto agli adempimenti previdenziali ed assistenziali, soprattutto attraverso l'attivazione di controlli incrociati tra le banche dati di cui erano e, tuttora, sono depositari alcuni dei soggetti sottoscrittori dell'avviso citato. Il sistema di controllo sulla regolarità contributiva così adottato ha consentito di far emergere una notevole quantità di rapporti di lavoro irregolari, permettendo di attribuire agli stessi dignità e tutela giuridica⁴⁷.

Occorre aggiungere che, in relazione ad azioni di sostegno al reddito per gli addetti privi di occupazione, gli attori del settore da qualche anno si confrontano per provare a definire strumenti aggiuntivi rispetto a quelli forniti dall'ordinamento ed erogati da Stato e Regioni.

Un'esperienza contrattuale certamente importante può essere considerata quella adottata in favore degli apprendisti che, in attuazione del CCNL del 18 giugno 2008, a far data dal 1° gennaio 2009, «in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per eventi meteorologici» riceveranno dalla Cassa edile il trattamento di Cassa integrazione guadagni (CIGO) in misura pari all'80% della retribuzione persa, per un massimo di 150 ore/anno di interruzione dell'attività lavorativa dovuta ai suddetti eventi.

Rispetto a quanto previsto dall'art. 19, D.L. 185/2008 in tema di cofinanziamento ad opera degli Enti bilaterali dell'indennità di disoccupazione, da quanto consta a seguito degli incontri svolti con i rappresentanti delle organizzazioni sindacali e datoriali, non è stata avviata alcuna esperienza applicativa, né è in corso alcun progetto o confronto collettivo in tale direzione.

Pur non mancando un interesse verso l'ulteriore implementazione del sistema di *welfare* privato in edilizia, appare evidente che le Parti sociali al momento ritengono che il sistema delle erogazioni articolato nel Contratto collettivo nazionale debba intendersi sufficiente, mentre un ulteriore prelievo sulla retribuzione per il finanziamento di misure integrative agli ammortizzatori sociali pubblici, specie nell'attuale fase di crisi del settore⁴⁸, non viene considerato al momento ipotizzabile. Occorre ancora evidenziare, sempre in tema di bilateralità, che dal 1° gennaio 2009, secondo quanto previsto dal CCNL ANCE, in esecuzione di una misura di carattere sperimentale e di durata biennale, i neoassunti privi di precedenti esperienze lavorative nel settore dovranno essere obbligatoriamente coinvolti in moduli formativi di almeno 16 ore. Sarà il FORMEDIL⁴⁹ a dover gestire, coordinare e monitorare questa misura, attraverso l'attività delle scuole edili presenti su tutto il territorio nazionale.

Tali scuole, peraltro, sempre coordinate dal FORMEDIL, hanno competenze anche in materia di apprendistato professionalizzante, ai fini dell'acquisizione di competenze di base e tecnico-professionali secondo le linee guida stabilite a livello nazionale proprio dall'ente appena citato e in conformità ai profili professionali definiti a livello regionale.

⁴⁷ Si stima che dalla sua istituzione siano stati rilasciati circa 1 milione di certificati e che questo abbia permesso di far emergere circa 300 mila lavoratori in nero.

⁴⁸ ANCE-Direzione affari economici e centro studi (a cura di), *Osservatorio congiunturale sul settore delle costruzioni edizione del gennaio 2009*, 30 gennaio 2009.

⁴⁹ Ente bilaterale costituito nel 1980 dalle associazioni firmatarie del CCNL (ANCE, FENEAL-UIL FILCA-CISL FILLEA-CGIL) che ha per scopo, «la promozione, l'attuazione e il coordinamento su scala nazionale delle iniziative di formazione, qualificazione e riqualificazione professionale nel settore delle costruzioni intraprese dai centri di formazione di settore, denominati scuole edili».

Tavola sinottica di confronto tra i sistemi di bilateralità esaminati

Item	Terziario*	Artigianato	Edilizia**
1. Periodo e modalità di costituzione	Dal 1988 previsto un Osservatorio nazionale, nel 1995 è stato costituito l'Ente bilaterale nazionale - EBINTER (previsto dal CCNL dal 1999). A partire dagli anni '90 si avvia la costituzione degli EBT territoriali (provinciali).	Con gli Accordi interconfederali degli anni '80 sono nate le attuali esperienze di bilateralità del comparto. I primi Enti bilaterali regionali (EBR) ad essere costituiti sono stati quelli del Veneto (1989), della Lombardia e dell'Emilia Romagna (1991). Nel 1997 è nato EBNA (nazionale).	In alcune realtà (Milano e Roma) già a partire dagli inizi del secolo scorso. In termini generali il sistema si è sviluppato, su base territoriale, a partire dagli anni '60, distribuendosi su tutto il territorio nazionale. Presenza di differenti Casse (Casse edili, Edil Casse, Casse artigiane).
2. Livello di distribuzione territoriale	Due livelli: <ul style="list-style-type: none"> • EBINTER nazionale; • EBT provinciali (nel 2006 presenza di 107 EBT) È in fase di costituzione un ente regionale in Lombardia.	Due livelli: <ul style="list-style-type: none"> • EBNA nazionale; • EBR regionali (in ciascuna regione italiana è presente un Ente bilaterale dell'artigianato). 	Nel sistema ANCE, le Casse edili sono capillarmente presenti su tutto il territorio nazionale, su base provinciale. Nel settore dell'artigianato e in quello delle PMI, la distribuzione risulta meno omogenea e, prevalentemente, a carattere regionale.
3. Adesioni e quote	L'adesione su base volontaria è definita dal CCNL in% sulla retribuzione di ogni lavoratore (quote: lavoratore 0,05%; azienda 0,10%) ad oggi corrispondono a circa 2 o 3 euro mensili. 1/3 a EBINTER e 2/3 agli enti territoriali. Stipulata convenzione con l'INPS per la raccolta centralizzata dei finanziamenti.	Possono aderire le aziende su base volontaria ad esclusione di quelle edili. Con gli Accordi di riforma degli assetti contrattuali si inseriscono delle novità dal 2010. Ogni azienda versa una quota unica per lavoratore all'INPS che ripartirà le risorse tra EBNA e Enti bilaterali regionali.	Non sussiste un obbligo formale di legge ad aderire alle Casse edili, ma il mancato rispetto degli obblighi del CCNL, tra cui quello al versamento di contributi alle Casse edili, preclude alle aziende la partecipazione a gare per lavori pubblici, opere di edilizia privata, nonché il godimento di agevolazioni contributive e normative. Quota stabilita in misura% sulla retribuzione del singolo addetto (3%, oltre il 3,5% per l'APE, più ulteriori aliquote per il finanziamento di prestazioni aggiuntive, fino ad una aliquota complessiva del 10% (valore di media).
4. Governance	EBINTER : promuove studi e ricerche; organizza iniziative formative; svolge attività di coordinamento degli EBT; costruisce la rete degli EBT; collabora con FOR.TE. EBT: raccolgono le adesioni; erogano servizi secondo accordi locali.	EBNA rappresentanza, coordinamento, indirizzo e monitoraggio e formazione degli Enti bilaterali regionali; elaborazione di indagini, monitoraggi e pubblicazioni e organizzazione di incontri e convegni. Riconosciuto ad EBNA un ruolo di surroga rispetto agli enti regionali inadempienti. EBR: raccolgono le adesioni ed erogano le prestazioni.	La CNCE si occupa, tra l'altro, della valutazione delle condizioni di equilibrio delle gestioni delle Casse edili; dell'esame dei criteri e delle modalità in materia di certificazione di regolarità contributiva; della verifica della situazione delle prestazioni collaterali effettuate dalle stesse Casse. Le Casse edili: raccolgono i contributi e gli accantonamenti delle aziende ed erogano le prestazioni.



segue Tavola sinottica di confronto tra i sistemi di bilateralità esaminati

Item	Terziario*	Artigianato	Edilizia**
5. Definizione delle prestazioni erogate	EBT verificano alcuni contratti, promozione tirocini e supporto nell'arbitrato e conciliazione attività formative. Alcuni erogano servizi differenziati, definiti dagli accordi locali. Divario nei servizi erogati tra EBT Centro, Nord e Sud; non allineamento rispetto a CCNL. Il nuovo CCNL (2008) promuove maggiore omogeneizzazione.	Gli EBR erogano una serie di prestazioni stabilite dagli Accordi interconfederali: sostegno al reddito; promozione e sviluppo di relazioni sindacali; promozione della prevenzione e della sicurezza negli ambienti di lavoro. Altre prestazioni possono essere previste dagli accordi regionali e quindi variano da ente ad ente: formazione, ricerche, salute, pensioni integrative, ecc.	Ampia gamma di prestazioni: malattia e infortunio; anzianità di settore; supporto spese scolastiche e borse di studio; assistenza sanitaria integrativa; raccolta deleghe sindacali; rilascio del DURC; erogazione, mediante accantonamenti delle aziende (fino al 18,5% della retribuzione), del trattamento per ferie e gratifica natalizia.
6. Ammortizzatori sociali (in deroga)	Una quota dei 107 EBT offre anche servizi di sostegno al reddito anche se non previsti dal CCNL. Sono previsti dei collegamenti espliciti con le ultime normative nazionali del 2008-2009 con modifiche degli statuti degli EBT.	Ogni Ente regionale ha il fondo di sostegno al reddito che interviene in caso di licenziamento, sospensione dal lavoro e riduzione di orario. Ogni territorio ha autonomia nel definire ed erogare prestazioni aggiuntive. EBNA interviene nell'erogazione nel caso non ci fosse l'intervento del territoriale. Diritto contrattuale del lavoratore di aziende (artigiane anche non iscritte) alle prestazioni della bilateralità artigiana. Per le deroghe di legge alcuni enti si stanno adeguando, altri applicano le loro regole, preesistenti alla legge 2/2009.	Allo stato attuale non risultano iniziati in attuazione delle recenti normative nazionali (leggi 2 e 33 del 2009) per gli ammortizzatori in deroga.
7. Ruolo in materia di formazione continua	EBINTER - Osservazione dei contratti formativi; raccordo con FOR.TE. Gli EBT offrono ai soci formazione e vengono coinvolti nella presentazione e talvolta realizzazione dei progetti presentati al Fondo paritetico interprofessionale.	Alcuni EBR svolgono la funzione di articolazione territoriale del Fondo paritetico interprofessionale. Altri EBR non hanno rapporto con il Fondo paritetico. Tra le prestazioni offerte ci sono interventi di formazione continua.	Dal 1° gennaio 2009 neoassunti coinvolti in 16 ore formative obbligatorie a cura di FORMEDIL e Scuole edili. Il sistema FORMEDIL eroga la formazione attraverso progetti su finanziamenti pubblici regionali e nazionali (Fondi paritetici sulla FC) piuttosto che attraverso fondi privati.
8. Ruolo in materia di apprendistato	EBINTER - Osservazione dei contratti formativi. EBT territoriali rilasciano parere di conformità sui contratti di apprendistato.	Alcuni EBR giocano un ruolo nella <i>governance</i> del sistema in collaborazione con la Regione, oppure demandano ad altri enti partecipati dal sistema artigianale.	Scuole edili FORMEDIL e scuole edili, con diversi livelli di competenza, intervengono in materia di apprendistato professionalizzante.

* Si tratta soprattutto del CCNL che coinvolge una centrale del settore in particolare la CONFCOMMERCIO.

** Si presenta in generale tutto il settore ma in virtù della complessità, rispetto al sistema di funzionamento (quote di adesione, ecc.) si tratta del sistema ANCE.

La bilateralità come soggetto delle politiche passive di sostegno al reddito

La consapevolezza dell'avvio di una fase di crisi generalizzata, che a partire dal secondo semestre del 2008 ha investito tutti i settori dell'economia e pressoché tutti i paesi, ha da subito riproposto l'urgenza di affrontare la questione dell'inadeguatezza del sistema italiano degli ammortizzatori sociali che, secondo i confini tracciati dalla legge 223/1991, lasciava privi di protezione una ampia parte dei lavoratori, tutti quelli delle piccole e medie imprese e nelle grandi quelli assunti con contratti diversi dal tempo indeterminato.

Pur in assenza di un intervento riformatore ampio e sistemico in materia di ammortizzatori sociali, le misure intraprese dal Governo a partire da quelle del D.L. 185/2008, convertito con legge 2/2009 e modificato con legge 33/2009, hanno inteso ovviare alle criticità evidenziate. Ampliando il sistema degli ammortizzatori in deroga, già affidati da qualche anno alla gestione regionale, si sono potuti estendere le coperture di sostegno al reddito pressoché a tutti i lavoratori dipendenti, compresi gli apprendisti, nonché ai titolari di contratti di collaborazione in particolari condizioni.

In particolare l'estensione è stata fatta contando sull'apporto di risorse pubbliche, comprese quelle comunitarie, e su una compartecipazione finanziaria del sistema produttivo agita per il tramite degli Enti bilaterali.

Il disegno al quale s'ispira tale collaborazione è ben descritto nel Libro Bianco: «La protezione del reddito potrebbe a regime essere organizzata su due pilastri. L'uno pubblico, esteso a tutti i lavori subordinati, decrescente nel tempo e modellato sulla attuale indennità di disoccupazione. L'altro privato, e fiscalmente incentivato, che dovrebbe svilupparsi attraverso la diffusione degli organismi bilaterali promossi dalle Parti sociali anche grazie alla completa remissione ad essi della gestione dei fondi alimentati da contribuzioni obbligatorie dei lavoratori e degli imprenditori e oggi dedicati alla cassa integrazione».

Il D.L. 185/2008 ha quindi introdotto, per alcune categorie di imprese e di lavoratori, la possibilità di usufruire di ammortizzatori sociali in deroga subordinatamente alla compartecipazione finanziaria degli Enti bilaterali in misura del 20% dell'indennità erogata. Da subito è emersa l'impossibilità di fare fronte a tale previsione per la ancora scarsa diffusione e capitalizzazione degli Enti bilaterali sui territori e nei diversi settori economici.

Pertanto, se il Governo ha dovuto rivedere il testo del D.L. 185/2008 già in sede di conversione nella legge 2/2009 e poi ancora nella legge 33/2009, estendendo la tutela degli ammortizzatori a tutti i soggetti pur in assenza del contributo degli Enti bilaterali, si è comunque avviato un processo che mira al coinvolgimento di tali Enti nel finanziamento e nella gestione delle politiche passive. Nell'attesa della definizione delle procedure e delle modalità di intervento, che a fine luglio non erano state ancora perfezionate con la sottoscrizione della prevista convenzione tra Enti bilaterali e INPS, l'indagine sulla bilateralità che l'ISFOL sta realizzando ha inteso esplorare le azioni progettate o già promosse nei tre settori al momento considerati.

Per quanto riguarda l'edilizia, da quanto emerso dagli incontri con i rappresentanti delle Organizzazioni sindacali e datoriali, nonché con alcuni responsabili degli Enti paritetici di settore, non è stata avviata alcuna esperienza applicativa di quanto previsto dall'art. 19 del D.L. 185/2008 in tema di cofinanziamento ad opera degli Enti bilaterali dell'indennità di disoccupazione, né è in corso alcun progetto o confronto collettivo in tale direzione. Si consideri che le grandi aziende del settore già usufruiscono degli interventi previsti dalla cassa integrazione.

Pur non mancando un interesse verso l'ulteriore implementazione di un *welfare* privato in edilizia, appare evidente che le Parti sociali al momento ritengono che il sistema delle erogazioni articolato nel Contratto collettivo nazionale debba intendersi sufficiente o, comunque, non ulteriormente finanziabile, specie in una fase di congiuntura economica negativa come l'attuale. Un'esperienza contrattuale certamente importante può essere considerata quella adottata in favore degli apprendisti che, in attuazione del CCNL del 18 giugno 2008, a far data dal 1° gennaio

2009, «in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per eventi meteorologici» riceveranno dalla Cassa edile il trattamento di Cassa integrazioni guadagni (CIGO) in misura pari all'80% della retribuzione persa, per un massimo di 150 ore/anno di interruzione dell'attività lavorativa dovuta ai suddetti eventi. Per accedere a tale trattamento, il lavoratore, all'atto dell'evento giustificativo, dovrà essere già iscritto alla Cassa edile, mentre l'azienda dovrà essere in regola con il versamento degli accantonamenti e delle contribuzioni.

Di contro, nel comparto artigiano la bilateralità svolge attività di sostegno al reddito già dagli anni novanta e molti Enti bilaterali regionali hanno proseguito l'intervento a favore dei lavoratori delle aziende in crisi sulla base delle regole preesistenti alla legge 2/2009.

È questo il caso dell'Ente bilaterale artigiano del Veneto (EBAV) che da gennaio a giugno 2009 ha erogato sostegno al reddito per sospensioni dal lavoro per un totale di 1,7 milioni di euro; nello stesso periodo per i lavoratori licenziati l'Ente ha speso 1 milione di euro che è stato ripartito tra 1.400 disoccupati. Nonostante l'ingente impegno a luglio risultavano ancora in sospenso 14.000 richieste di intervento. Dei 15 milioni di euro complessivi che annualmente l'EBAV gestisce, a luglio 2009 l'Ente ne aveva già stanziati 10.

Dovendo fare fronte alle numerose richieste di sostegno al reddito dei lavoratori avanzate dalle aziende artigiane colpite dalla crisi, diversi Enti bilaterali regionali hanno rapidamente esaurito le risorse finanziarie a disposizione. Così, ad esempio, l'Ente bilaterale lombardo (ELBA) - che nei primi mesi del 2009 ha continuato ad erogare le prestazioni secondo le procedure ordinarie e ad aprile aveva già utilizzato tutte le risorse disponibili - ha dato indicazione alle imprese aderenti di fare domanda per accedere alla cassa integrazione in deroga. Anche l'Ente bilaterale delle Marche (EBAM) ha dichiarato esaurite alla data del 31 luglio 2009 le somme stanziati per l'integrazione di periodi di disoccupazione per sospensione dal lavoro. Dal 1° agosto pertanto le aziende iscritte all'Ente che hanno fatto richiesta di prestazioni per il sostegno al reddito potranno fare ricorso alla cassa integrazione in deroga.

Altri Enti bilaterali, come quello dell'Emilia Romagna (EBER) e del Piemonte (EBAP) hanno invece preferito sospendere le prestazioni per il sostegno al reddito in attesa della definizione delle nuove procedure di attuazione della legge 2/2009. In particolare all'EBER sono pervenute, da gennaio a luglio 2009, 8.000 richieste di prestazioni per il sostegno al reddito, con il coinvolgimento di 20.000 lavoratori, di cui una parte consistente occupati nell'indotto metalmeccanico. L'EBER prevede di mettere a disposizione 2,6 milioni di euro, con le quali probabilmente arriverà a coprire soltanto le richieste avanzate nei primi mesi dell'anno.

Per quanto riguarda il terziario, la Commissione istituita sulla base dell'ultimo CCNL con il compito di riesaminare funzioni e compiti della bilateralità, che non ha ancora completato i lavori, deve anche valutare l'«introduzione di forme di sostegno al reddito sulla base di future disposizioni di legge in materia». In realtà, tra le misure denominate genericamente di «Sostegno al reddito», alcuni Enti bilaterali territoriali già da qualche anno hanno attivato azioni per i lavoratori di aziende del settore interessate da crisi strutturali. Si tratta di prestazioni concesse da un numero limitato di EBT: l'indagine promossa nel 2006 dall'EBINTER ne censisce appena tre (sulle 17 realtà esaminate), mentre l'analisi delle prestazioni offerte per il 2008 e il 2009 effettuata tramite la rete rivela che il fenomeno è di proporzioni ben più ampie.

È da precisare che tali funzioni sono state attivate da alcuni Enti territoriali in mancanza di esplicita previsione contrattuale; ovvero, tali prestazioni non rientrano nei compiti assegnati alla bilateralità territoriale nell'ambito del CCNL. Tuttavia, la presenza di una quota maggioritaria di piccole e medie imprese nel settore, che quindi non usufruiscono della Cassa integrazione, ha stimolato le parti ad individuare soluzioni mutualistiche per i casi di crisi aziendale.

A maggior ragione nell'attuale situazione di crisi economica, le Parti hanno dapprima inserito un riferimento nel CCNL siglato nel luglio 2008 per avviare una riflessione per l'introduzione fra

i compiti statutari della bilateralità di tali forme di sostegno al reddito; quindi, alla luce dei provvedimenti normativi che si sono succeduti introducendo gli ammortizzatori in deroga, lo scorso 25 marzo 2009 le parti hanno approvato un Avviso comune, affidando alle singole realtà territoriali la possibilità di inserire il sostegno al reddito tra gli scopi degli Enti bilaterali.

Da questa previsione sono nati i primi accordi che si ispirano alle linee tracciate dal D.L. 185/2008, a partire da quello per la provincia di Bologna, seguito da quelli per Como, Ravenna, Reggio Emilia, Verona, la Lombardia per citare solo i primi.

L'Accordo della Provincia di Bologna, che ha anticipato di qualche giorno la stipula dell'avviso comune sugli ammortizzatori sociali e che rappresenta una sorta di modello di riferimento anche per altri accordi successivi, mobilita nel Fondo sostegno al reddito risorse pari a 800 mila euro. Le prestazioni offerte riguardano sia le imprese, che devono essere iscritte all'EBITERBO dal 2004 o possono comunque regolarizzare l'iscrizione pagando i contributi a partire da quella data, che i lavoratori dipendenti dalle stesse da almeno 3 mesi, compresi gli apprendisti e gli assunti a tempo determinato. Le misure che vengono finanziate riguardano sia i casi di riduzione dell'orario di lavoro, che quelli di sospensione dell'attività e i licenziamenti. Inoltre, vengono individuati ulteriori contributi nel caso di lavoratori che partecipino ad attività formativa proposta dall'Ente bilaterale durante il periodo di sospensione.

Nella nota consegnata al Ministero del Lavoro con le richieste del settore degli interventi per fronteggiare la crisi, le Parti sociali hanno individuato in circa 5-7 milioni di euro la somma messa a disposizione dagli Enti bilaterali territoriali a supporto degli ammortizzatori in deroga.

Finito di stampare nel mese di novembre 2009
da Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)