

RAPPORTO
2008
ISFOL
SINTESI

Rubbettino



Sintesi

Rubbettino

Introduzione

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sezione 1

Europa

Politiche di coesione

I nuovi Programmi Operativi (PO) della politica di coesione per il periodo 2007-2013 hanno a disposizione 347 miliardi di euro, la seconda voce di spesa del bilancio comunitario e la prima in materia di crescita ed occupazione. Rispetto al passato, si registra un rilevante aumento dei finanziamenti (intorno al 25%) a sostegno della Strategia di Lisbona, che corrispondono ad una media del 65% nei programmi dell'obiettivo Convergenza e ad una dell'82% in quelli dell'obiettivo Competitività.

L'investimento in R&S e innovazione rappresenta circa il 20% dei fondi, mentre l'8% è dedicato alla promozione dello sviluppo aziendale, ad esempio con misure che favoriscano l'imprenditorialità. Forte rilevanza viene data al capitale umano, soprattutto attraverso interventi volti al miglioramento dell'offerta di istruzione e formazione e con un'attenzione particolare all'apprendimento permanente. Aspetto centrale della nuova programmazione, inoltre, è la volontà di accrescere la partecipazione al mercato del lavoro, specialmente in riferimento alle donne, ai giovani, ai lavoratori più anziani e a quelli poco qualificati. Si è poi rivolto un sostegno maggiore ad ambiti quali l'immigrazione, l'esclusione sociale, lo sviluppo sostenibile; mentre sul fronte della *governance* si assiste ad un più forte ruolo del partenariato allargato, che oltre alle parti sociali comprende ONG, università, agenzie di sviluppo regionale, rappresentanze sociali, promuovendo anche forme di cooperazione tra pubblico e privato.

Il riferimento alle priorità previste nel regolamento comunitario del Fondo sociale europeo (FSE) è molto alto in tutti i 27 Stati membri, nonostante combinazioni differenti nella definizione dei PO. Il nostro Paese, da questo punto di vista, si distingue per una distribuzione regionale assai accentuata, avendo presentato il più alto numero di programmi. L'analisi dei PO FSE italiani mette in luce l'emergere di temi nuovi: l'invecchiamento attivo, la sicurezza sul lavoro, la ricerca di un nuovo rapporto tra flessibilità ed esigenza di stabilità per i lavoratori, il rapporto tra innovazione tecnologica, ricerca e formazione, le politiche di conciliazione, i nuovi diritti di cittadinanza, l'inclusione attiva, la lotta contro le discriminazioni, gli strumenti per la qualità della formazione, lo sviluppo di una maggior efficienza nell'azione amministrativa.

Intanto, il dibattito sul futuro delle politiche di coesione è già iniziato e si profila la tendenza sia ad un più marcato decentramento delle competenze, sia ad un maggiore coordinamento con le altre politiche comunitarie e con le politiche nazionali. In Italia, ciò può significare l'avvio di una riflessione seria circa il reale impatto dei Fondi strutturali ed in particolare del FSE come occasione non tanto di sostituire risorse nazionali sempre più scarse bensì di introdurre innovazione e qualità.

La Strategia di Lisbona

Nel 2005 la Strategia di Lisbona è stata riorganizzata in cicli di revisione triennale. Il primo periodo ha prodotto risultati importanti. Oltre 87 azioni sulle 102 preannunciate erano già state realizzate entro la metà del 2007. Per il nuovo periodo 2008-2010 sono stati individuati dieci obiettivi chiave, basati sulle Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione. Tre sono i settori prioritari: attirare nel mondo del lavoro un maggior numero di persone, accrescere l'offerta di manodopera e attualizzare i sistemi di protezione sociale; migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro; aumentare gli investimenti nel capitale umano, migliorando l'istruzione e le competenze.

Le Linee guida integrate per la crescita e l'occupazione sono a loro volta ispirate ai principi comuni per la *flexicurity* - approvati dal Consiglio europeo nel dicembre del 2007 - che gli Stati membri sono invitati ad attuare, sulla base dei diversi contesti politici, economici e sociali.

In pratica, ogni paese dovrà individuare la sua specifica via di conciliazione tra politiche di flessibilità e sicurezza.

Apprendimento permanente

Riconoscimento delle competenze

In materia di trasparenza e riconoscimento di titoli, qualifiche e competenze l'anno appena trascorso è stato segnato da importanti passi avanti, con il varo della raccomandazione sull'EQF (*European Qualification Framework*) nell'aprile 2008 e la progressione delle proposte sull'ECVET, il sistema europeo per il riconoscimento dei crediti. L'adesione volontaria all'EQF da parte degli Stati membri renderà effettiva tra il 2010 e il 2012 la cor-relabilità e reciproca leggibilità di tutti i titoli e le certificazioni rilasciate in Europa.

Intorno ai meccanismi EQF ed ECVET la Commissione ha messo in campo anche una serie di ulteriori iniziative, che nel loro complesso ampliano in modo significativo la prospettiva concreta di uno spazio europeo dell'apprendimento permanente (*lifelong learning*): lo sviluppo di Linee guida relative alla validazione dell'apprendimento non formale e informale, la sempre più ampia diffusione di *Europass* (portafoglio di documenti per favorire la leggibilità di titoli e competenze), l'adozione delle competenze chiave per l'apprendimento permanente, la proposta di raccomandazione relativa alla qualità dei sistemi educativi. L'Italia, tramite i Ministeri competenti e con il supporto dell'Isfol, ha partecipato attivamente al percorso di elaborazione e di lancio di queste iniziative.

Anche per il sistema ECVET ci sarà un progressivo percorso di avvicinamento per l'adesione entro il 2012. Nel frattempo, si dovrà lavorare all'allestimento delle condizioni strutturali e culturali perché quest'occasione diventi un reale fattore di crescita per ciascun sistema paese. In tal senso, sono previste sperimentazioni promosse dalla Commissione europea (tramite, ad esempio, il Programma *Lifelong Learning*) o dai singoli Stati in relazione agli specifici fabbisogni.

Per quel che riguarda l'Italia, iniziative come il Tavolo tecnico per la costruzione del Sistema nazionale di standard minimi o la sperimentazione nazionale del Libretto formativo del cittadino si muovono lungo queste direttrici ed appaiono allo stesso tempo coerenti con la filosofia delineata nel recente Libro Verde sul futuro modello sociale, predisposto dal Ministero del Lavoro, che vede l'individuo al centro di un sistema di opportunità e tra queste, in primo luogo, la valorizzazione delle competenze acquisite, elemento chiave per favorire e sostenere l'occupabilità del cittadino lavoratore.

Europass

A tre anni dalla sua nascita *Europass* si conferma strumento indispensabile alla messa in trasparenza delle competenze maturate dagli individui al fine di renderle più comprensibili e utilizzabili nella mobilità tra i contesti di apprendimento e il mercato del lavoro. Secondo i dati forniti dal Cedefop, le visite al portale *Europass* europeo sono state sino ad oggi 11,5 milioni, con circa 18mila accessi al giorno, I *curriculum vitae Europass* generati o scaricati *on line* sono circa 6,4 milioni e l'Italia si colloca in assoluto al primo posto per numero di *download*. Dal 2005 sono quasi 92mila i documenti *Europass Mobility* (EM) rilasciati in tutta Europa; nel nostro Paese il centro nazionale *Europass* - attivo presso l'Isfol - ne ha emessi circa 12mila, la metà solo nel 2007. Ed anche quest'anno l'Italia si appresta a confermar-si leader per numero di libretti EM rilasciati (sono quasi 5mila al settembre 2008).

Tuttavia, è comune la sensazione che il potenziale di tale strumento non sia del tutto emerso e che ancora molto possa essere fatto per accrescere i suoi effetti positivi. La leggibilità dei titoli e delle qualifiche in possesso ai singoli individui, ad esempio, oltre che da formati comuni dovranno essere sostenuti anche da linguaggi condivisi.

Qualità dell'istruzione e della formazione professionale

Uno dei punti centrali della strategia messa a punto dall'Unione europea in materia di istruzione e formazione professionale riguarda la qualità dell'offerta formativa, come presupposto indispensabile non solo per garantire l'effettiva acquisizione di conoscenze ma anche per promuovere l'occupabilità delle persone. Per questo motivo, dopo un lungo lavoro istruttorio condotto negli ultimi anni dalla Rete europea per la qualità (ENQA-VET), la Commissione ha proposto una raccomandazione - che si prevede possa essere portata all'approvazione definitiva entro il 2009 - specificatamente dedicata a tale ambito. Prende corpo un modello di riferimento (*l'European Quality Assurance Reference Framework - EQARF*) ed alcuni strumenti di supporto operativo che aprono la strada ad un nuovo approccio strategico, rovesciando una filosofia di governo basata finora più sulla definizione di procedure che sull'indicazione di obiettivi confrontabili e misurabili.

Da segnalare che l'Italia, titolare della vicepresidenza della Rete europea per la qualità, è stato uno dei primi paesi ad istituire il Punto di riferimento nazionale (*Reference Point*), gestito operativamente dall'Isfol.

Pari opportunità e non discriminazione

Agenda sociale

Malgrado l'esistenza di un'Agenda sociale per il 2005-2010, il Consiglio europeo ha richiesto una nuova strategia per fronteggiare ampiezza e rapidità dei cambiamenti in atto, con riferimento specifico alla globalizzazione, al mutamento tecnologico e ai cambiamenti demografici. Nel luglio 2008 la Commissione ha conseguentemente presentato un'Agenda sociale rinnovata, come tentativo di risposta ai problemi di discriminazione che investono ampie fasce di popolazione, dai giovani alle donne, dai lavoratori anziani agli immigrati e in generale ogni gruppo soggetto a barriere che impediscano il godimento di pari opportunità.

Ampia rilevanza è stata data alle problematiche connesse con il progressivo invecchiamento e riduzione della popolazione europea: si prevede infatti un calo del 10% entro il 2050.

Immigrazione

In tema di immigrazione, da tempo l'Europa insiste sulla necessità di avviare una strategia comune e in tale ottica, con il Programma dell'Aia varato nel 2005, sono state stabilite dieci priorità da mettere in atto entro il 2009. Ad un anno dalla scadenza, la Commissione ha adottato due iniziative (una Comunicazione sulla politica di immigrazione ed un Piano strategico sull'asilo) che completano questo quadro d'azione. Complessivamente, l'impostazione di massima continua a prevedere il contrasto dell'immigrazione clandestina, la regolamentazione di quella legale e la cooperazione con i paesi di origine. Su queste basi, infatti, è stato predisposto anche il Programma 2007-2013 *Solidarietà e gestione dei flussi migratori*, che dispone di quattro fondi: per i rifugiati, per le frontiere esterne, per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi, per i rimpatri.

Il fenomeno dell'immigrazione sta assumendo per l'Unione europea una rilevanza sempre maggiore: su una popolazione che conta intorno ai 500 milioni di abitanti, circa 27 milioni sono gli immigrati con cittadinanza straniera, che diventano circa 50 milioni se si includono anche coloro che hanno acquisito la cittadinanza presso uno degli Stati membri. La portata dei numeri mostra l'esigenza di approcci non più gestibili dai singoli paesi europei, soprattutto in una condizione di libera circolazione dei cittadini e di apertura delle frontiere interne.

La prospettiva di una politica comune è dunque il presupposto perché l'immigrazione legale possa accrescere il proprio contributo allo sviluppo socioeconomico dell'Unione. Servono regole chiare sui requisiti e le procedure per l'ingresso e il soggiorno nel territorio comunitario; strumenti di valutazione dei bisogni del mercato del lavoro europeo; una piena integrazione dei cittadini immigrati. L'Europa invita a non vedere il fenomeno migratorio solo in termini di problema, ma come fattore importante per lo sviluppo della Strategia di Lisbona e quindi come elemento essenziale per incrementare la competitività del sistema produttivo. Di qui l'esigenza di una maggiore integrazione dei cittadini dei paesi terzi, che può avvenire innanzitutto partendo dall'istruzione. È questo il concetto essenziale del Libro Verde su migrazione e mobilità presentato lo scorso luglio.

Esistono differenze molto accentuate tra i risultati scolastici degli studenti autoctoni e quelli di coloro che provengono da famiglie straniere. Ancora più preoccupante è il *trend* che vede gli studenti immigrati di seconda generazione ottenere *performance* peggiori della generazione precedente, segno che il divario sociale tra immigrati e nativi si va ampliando con il passare del tempo. Inoltre, sembra acuirsi il fenomeno della segregazione determinata dalla concentrazione di immigrati nelle scuole situate in specifiche zone, con il circolo vizioso del calo di iscritti da parte dei ragazzi con situazioni sociali migliori. Ciò determina un generale abbassamento della qualità formativa, accrescendo in modo la disparità tra le scuole.

Con l'adozione del Libro Verde la Commissione ha inteso aprire un dibattito su queste problematiche, al fine di predisporre un documento che tratterà le linee per una futura cooperazione tra gli Stati membri.

Programmi e iniziative comunitarie

Leonardo

L'avvio del Programma di Apprendimento Permanente 2007-2013 ha profondamente modificato il contesto di implementazione del Programma Leonardo da Vinci, che è stato in esso integrato. Attivato sotto pressione, in tempi troppo ristretti per poter trasferire tutta l'innovazione di cui è portatore, Leonardo ha avuto nel 2007 una domanda di partecipazione che si attesta su valori analoghi alla media degli anni precedenti, ma con un livello di qualità della progettazione non pienamente soddisfacente. In termini di innovatività, le proposte progettuali non hanno prodotto apprezzabili rotture di continuità con il passato. Ciò ha stimolato nel 2008 l'attivazione di una serie di contromisure a livello europeo, come la scelta di ritornare alla struttura pluriennale dei bandi.

Complessivamente, negli ultimi anni la maggior parte delle risorse è stata finalizzata a supportare la Strategia di Lisbona, finanziando interventi volti a migliorare la qualità dei sistemi, incrementando le competenze dei formatori o supportando i sistemi educativi e formativi nell'individuazione di strumenti e metodi per rendere trasferibili competenze e qualifiche dei cittadini europei. Nel 2008 il focus è stato posto sull'apprendimento degli adulti.

Ad oggi, risultano impegnati circa 40 milioni di euro per progetti di mobilità transnazionale e di trasferimento dell'innovazione. Per il 2009, anche se il dato non è ancora definitivo, le risorse utilizzabili dovrebbero attestarsi sui 23-24 milioni di euro.

Equal

I documenti di programmazione delle politiche di coesione hanno ampiamente attinto dall'esperienza maturata con i circa 3.200 progetti (di cui 700 solo in Italia) dell'iniziativa *Equal*, conclusasi nel giugno 2008. Parole chiave quali partenariato, *mainstreaming*, cooperazione transnazionale sono transitate direttamente nel Fondo sociale europeo, favorendo un linguaggio comune nonostante le diverse modalità di attuazione in rapporto al contesto. I principi e le pratiche di successo di *Equal* continuano, inoltre, a rappresentare un'indicazione per la progettazione esecutiva dei programmi FSE.

Un esempio di particolare successo è rappresentato dal *network* dedicato al *Sound planning management*, di cui il Ministero del Lavoro tramite l'Isfol è stato capofila e che ha aggregato attori istituzionali del Fondo sociale intorno all'approccio metodologico del *Project Cycle Management* (PCM). Sono state messe a disposizione prassi e strumenti di progettazione, un ambiente tecnologico di comunicazione e condivisione, un modello metodologico formativo ed una comunità di esperti ed operatori, attraverso cui sviluppare nuove iniziative. Nel 2008 il progetto è stato segnalato come buona pratica della programmazione 2000-2006 dal Valutatore indipendente europeo ed incluso dal Ministero della Funzione Pubblica tra i 100 progetti migliori realizzati dalla pubblica amministrazione.

Sezione 2

Lavoro

Principali andamenti

Il quadro macroeconomico

Dopo quattro anni di ritmi sostenuti, nella seconda metà del 2007 la crescita mondiale ha cominciato a rallentare la sua corsa. In Italia, l'andamento del PIL riflette questa dinamica e passa dall'1,8% del 2006 all'1,5% dell'anno successivo, mantenendo però uno scarto di circa un punto percentuale rispetto alla media dell'area euro.

Viceversa, l'aumento dell'occupazione nel nostro Paese appare più marcato nel confronto con i *partner* europei, sebbene vi sia anche in questo caso un rallentamento dal +1,7% del 2006, al +1% del 2007, fino a meno dell'1% nel primo semestre del 2008. Si continua inoltre a registrare una dinamica piuttosto debole della produttività del lavoro (+0,3%), tanto da poter ritenere che sia stata la maggiore occupazione la principale determinante della crescita del prodotto. Si conferma così un modello di sviluppo delle imprese italiane caratterizzato da una più alta intensità del fattore lavoro.

Non mancano comunque segnali di ristrutturazione del sistema. Vi è, ad esempio, un incremento della dimensione media d'impresa, che in Europa si riduce nel 1999-2005 da 6,8 a 6,5 addetti, mentre in Italia passa da 3,7 a 3,9. Si assiste ad un'accelerazione delle cessazioni di imprese, che rivela un processo di riallocazione di quote di produzione verso le aziende più capaci di realizzare significative innovazioni nelle strategie aziendali, con impiego di forza lavoro più qualificata, rinnovo della gamma dei prodotti, investimenti sul marchio e internazionalizzazione della produzione e della rete di fornitori.

Rispetto alle principali economie dell'UE l'Italia mostra un vantaggio comparativo in termini sia di costo del lavoro orario (pari nel 2004 a 22,99 euro contro i 25,04 della media UE o gli oltre 28 di Germania e Francia) sia di dinamica retributiva, in assoluto la più contenuta nelle principali economie sviluppate. Nel 2000-2006 abbiamo nel nostro Paese retribuzioni reali nette stazionarie, mentre crescono del 6% in Francia e del 5,7% in Germania, fino a raggiungere l'11% nel Regno Unito.

Altra caratteristica del nostro sistema è la forte apertura all'estero: il contributo maggiore all'incremento del PIL viene dalla domanda estera, a fronte di una debolezza tanto dei consumi quanto degli investimenti, entrambi in rallentamento nel 2008. Ed ancora rilevanti sono le debolezze strutturali, in particolare la forte incidenza delle pic-

cole e piccolissime imprese, che ancora basano larga parte della propria capacità competitiva sui costi, investendo poco sull'innovazione (nel 2005 il contributo delle imprese private alla spesa in ricerca e sviluppo era in Italia pari a circa il 50,5%, contro il 63,6% dell'area euro).

In conclusione, l'economia italiana rischia di risentire della debolezza della congiuntura internazionale ed attestarsi su livelli di crescita pressoché nulli, con possibili ripercussioni anche sull'occupazione. Sembrano quindi opportune misure di sostegno dei consumi, attraverso l'aumento del reddito disponibile delle famiglie. In questo senso, le ipotesi di intervento sul costo del lavoro potrebbero rappresentare un utile strumento. Nel medio-lungo termine pare comunque fondamentale una riduzione della dipendenza del sistema dalla competitività di costo, a favore di una maggiore innovazione di prodotto e di processo.

Mercato del lavoro

Venendo agli andamenti specifici del mercato del lavoro, la crescita occupazionale continua in Italia anche nel 2007 (+1%) e con oltre 23 milioni di occupati abbiamo raggiunto il massimo storico. Ma vi sono anche su questo fronte segnali di rallentamento e in prospettiva, con un contesto macroeconomico stagnante, la più immediata reattività della domanda di lavoro al ciclo economico - dovuta alla maggiore flessibilità delle forme contrattuali - fa supporre l'arresto imminente della dinamica espansiva dell'occupazione (al primo semestre 2008 si registra infatti una crescita inferiore all'1%).

Il tasso di occupazione è sempre lontano dagli obiettivi di Lisbona e di molto inferiore alla media dei paesi UE: nel 2007 è pari al 58,7% contro il 65,4%. Anche considerando l'insieme dei soli paesi "mediterranei" (cioè, oltre al nostro, Grecia, Portogallo e Spagna) abbiamo comunque il valore più basso in tutti gli anni compresi tra il 2000 e il 2007. Ma a ben vedere, questo dato rappresenta la sintesi tra il forte ritardo delle Regioni meridionali (46,5%) e i tassi superiori alla media europea del Nord'Italia (intorno al 67%).

Il dualismo del mercato del lavoro in Italia si accresce. Anche in termini di aumento dell'occupazione, che nel 2000-2007 segna un +4,7% nel Mezzogiorno rispetto al 9,9 del Nord-Ovest, all'8,9 del Nord-Est e addirittura al 16,8% del Centro. Nello stesso periodo le Regioni meridionali hanno avuto un calo molto consistente della disoccupazione (-44% contro il 29,6 del Nord-Est, il 19,2% del Nord-Ovest e il 26,4% del Centro) ma - oltre al permanere di un forte *gap* con il resto d'Italia (il relativo tasso dell'11% è quasi doppio rispetto a quello medio nazionale) - tale andamento appare senza dubbio favorito dal cosiddetto effetto "scoraggiamento", dietro cui solo in parte si cela il lavoro nero. Nel Mezzogiorno la percentuale degli inattivi è cresciuta in quello stesso periodo dell'8,1%, varcando la soglia dei dieci milioni di persone. Nelle Regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est l'incremento è stato rispettivamente di appena lo 0,3% e l'1,7%.

La crescita complessiva a livello nazionale è trainata dalla componente femminile, sebbene si registrino segnali di rallentamento. Le donne continuano comunque a rappresentare un segmento debole del mercato del lavoro, rappresentando poco meno del 40% degli occupati.

Tra tutte coloro che risultano occupate nel 2007 solo il 26,4% era in cerca di lavoro nel 2006, rispetto ad un valore del 35,4% relativo alla componente maschile. E tra le inattive del 2007 ben il 7,6% aveva un lavoro l'anno precedente (contro il 4,1% degli uomini), mentre le disoccupate erano il 44,4% (rispetto al 32,8% degli uomini); evidente segnale di una situazione di marginalità perdurante.

I flussi nel mercato del lavoro (val. %)

2006	2007		
	Occupato	In cerca di occupazione	Inattivo
<i>Totale</i>			
Occupato	93,0	1,6	5,5
In cerca di occupazione	30,7	30,5	38,9
Inattivo	4,6	2,4	92,9
<i>Uomini</i>			
Occupato	94,4	1,5	4,1
In cerca di occupazione	35,4	31,8	32,8
Inattivo	5,7	2,7	91,5
<i>Donne</i>			
Occupata	90,7	1,7	7,6
In cerca di occupazione	26,4	29,3	44,4
Inattivo	4,0	2,2	93,8

Fonte: Panel Isfol su RCFL - Istat

Un altro collettivo fortemente penalizzato è poi quello dei giovani. Tra i 15-24enni il tasso di occupazione non raggiunge il 25% e risulta in calo rispetto al 2000; gli inattivi sono invece aumentati di circa il 10%.

Infine, il dato relativo alla produttività del lavoro, che si contrae rispetto alle principali economie europee. Fatta pari a 100 la media UE, nel 1995 la produttività nel nostro Paese era 105, scende sotto la soglia nel 2001 ed arriva a 95 nel 2006.

Le forme contrattuali

L'andamento positivo dell'occupazione tra il 2000 e il 2007 è soprattutto il risultato della crescita del lavoro alle dipendenze (+13,3%). E tra i dipendenti il maggiore contributo è giunto dal lavoro permanente, in tutti gli anni considerati ad eccezione del 2006. Il peso del lavoro a termine sul totale dell'occupazione rimane contenuto (9,8% nel 2007), sebbene presenti un andamento crescente e più marcate oscillazioni in funzione del ciclo economico.

L'analisi per classi di età evidenzia come nel 2007 il contratto a termine e le collaborazioni siano forme di lavoro riservate prevalentemente alla popolazione più giovane, mentre gli occupati ricadenti nelle fasce di età intermedie rappresentano il segmento più stabile del mercato del lavoro italiano. Maggiormente stabili sono anche gli occupati nel Centro-Nord rispetto a quelli del Mezzogiorno, dove si registra la quota più elevata di dipendenti a termine (13%) e quella più bassa di permanenti (60,3%).

Le transizioni dalla temporaneità alla stabilità risultano in aumento per i collaboratori, probabilmente a causa dei provvedimenti volti alla corretta applicazione della relativa normativa: tra il 2006 e il 2007 il 14,2% è passato a tempo indeterminato, con un aumento di circa 4 punti percentuali rispetto al biennio 2005-2006; l'11,2% è diventato a tempo determinato, con un incremento del 3%. Sono invece stabili le transazioni relative agli occupati a tempo determinato: circa un dipendente su 4 viene stabilizzato nel corso di un anno. Vanno comunque evidenziati gli elevati tassi di permanenza sia per le collaborazioni che per il lavoro a tempo determinato: in entrambi i casi, infatti, sono ben oltre il 50% coloro che mantengono la stessa tipologia contrattuale dell'anno precedente.

Per quel che riguarda i flussi dalla ricerca di lavoro verso l'occupazione si riscontra una contrazione: la quota di chi a distanza di un anno è riuscito a trovare un lavoro passa dal 33% del biennio 2005-2006 al 30,6% di quello 2006-2007. Inoltre, aumentano i flussi dalla disoccupazione all'inattività: dal 37,3% del 2005-2006 al 38,9% del biennio successivo. In sostanza, tra tutti i disoccupati circa il 30% riesce ad ottenere un'occupazione, una fetta analoga continua a rimanere senza lavoro ed il resto finisce nell'inattività.

Le transizioni nel mercato del lavoro per tipologia di contratto (val. %)

2006	2007					
	In cerca di occupaz.	Inattivo	Dipendente deter.	Dipendente indeter.	Indipen.	Collab.
Dipendente determinato	5,4	11,5	54,9	24,6	1,9	1,7
Collaboratore	3,6	12,0	11,2	14,2	5,7	53,2

2005	2006					
	In cerca di occupaz.	Inattivo	Dipendente deter.	Dipendente indeter.	Indipen.	Collab.
Dipendente determinato	5,6	11,0	54,7	24,9	2,2	1,6
Collaboratore	5,0	10,9	8,2	10,5	6,8	58,6

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat - RCFL

Collaboratori della gestione separata Inps

Relativamente alla gestione separata Inps, il numero degli iscritti è cresciuto tra il 2005 e il 2006 del 6% circa, passando da 1.500.285 a 1.585.913.

I cosiddetti “atipici” sono circa 720 mila, poiché non avendo un’ulteriore copertura contributiva se ne deduce che svolgono l’attività di collaborazione come occupazione unica (a differenza di amministratori, sindaci di società, borsisti, etc.).

Se il reddito medio annuo degli iscritti assomma a circa 15.200 euro, per gli atipici supera solo di poco i 9.000.

Il *part-time*

Nel 2007 i lavoratori a tempo parziale risultano 3.163.000, con un incremento di oltre 100 mila unità rispetto all’anno precedente e un tasso di crescita più alto di quello dell’occupazione complessiva. Ciò non toglie che tale tipologia rimanga inferiore alla media comunitaria: il nostro 13,6% di contro al 18,2% dell’UE 27 e il 20,9% dell’UE 15.

Il lavoro a tempo parziale si concentra in larga parte nel settore dei servizi, che assorbe l’83% di tutti i lavoratori impiegati tramite questo istituto, nonostante una sua incidenza sul totale degli occupati pari al 17,1%.

Se per gli uomini il *part-time* rimane una caratteristica transitoria delle prime esperienze lavorative, per la componente femminile resta fortemente legato alla conciliazione tra vita privata e lavoro. Tra le donne in cerca di occupazione circa il 31% preferirebbe un lavoro a tempo parziale (nella fascia 35-44 anni si arriva al 42,8%), percentuale che tra gli uomini non supera il 3,8%.

A fronte di questa alta richiesta, una consistente quota di lavoratori a tempo parziale (circa il 41%) si dice insoddisfatta della propria condizione lavorativa, segno di un possibile *mismatch* nel mercato del lavoro.

Preferenze tra le persone in cerca di lavoro anno 2007 (val. %)

	Uomini	Donne
Solo tempo parziale	2,0	16,5
Preferibilmente tempo parziale	1,8	14,4
Totale tempo parziale	3,8	30,9

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat, RCFL

Lavoro irregolare

L'economia sommersa pesa relativamente meno sugli equilibri del nostro Paese. Nel 2006 si è registrata rispetto agli anni precedenti una diminuzione del valore aggiunto prodotto nell'area del "nero". Valore che oscilla tra un minimo del 15,3% del PIL ed un massimo del 16,9%. Le unità di lavoro non regolari sono stimate in poco meno di 3 milioni, con un calo nel periodo 2000-2006 del 4,6%. Il tasso d'irregolarità si attesta intorno al 12%.

Il sommerso, tuttavia, si concentra e accresce la sua portata strutturale nelle Regioni che non riescono ad agganciare i processi di modernizzazione. Restano infatti importanti differenze a livello territoriale: il tasso di irregolarità nel Mezzogiorno arriva al 19,6%, contro una media nazionale del 12,1%.

Merita evidenziare a questo proposito come le Regioni meridionali abbiano avviato interessanti esperienze per fronteggiare il fenomeno, dai tavoli bilaterali per l'emersione concertati con le parti sociali agli osservatori locali sull'emersione.

Un'indagine specifica sull'occupazione maschile irregolare è stata svolta dall'Isfol nel corso dell'anno. Gli irregolari risultano 1.480.000, pari a circa il 58,4% di tutto il sommerso. Le quote più elevate si registrano nel settore dei servizi (64%), nel Sud (50,3%), tra gli italiani (69%), in relazione a titoli di studio bassi (55%) e ad un'età superiore ai 30 anni (54%). Il lavoro irregolare e sommerso degli uomini non sembra avere natura occasionale né essere di breve durata. Il guadagno mensile risulta inferiore ai 1.000 euro per circa il 78% del campione. Il 38% dichiara di svolgere un'attività a condizioni irregolari perché non ha trovato altro lavoro.

Fabbisogni professionali

La polarizzazione tra alte e basse qualifiche

In collaborazione con altri Istituti di ricerca, l'Isfol predispone con cadenza annuale uno scenario di medio termine relativo all'evoluzione della domanda di lavoro in Italia. Le proiezioni per il 2007-2012 stimano che l'occupazione proseguirà nel *trend* di crescita osservato nell'ultimo decennio, con un incremento di circa 1 milione e 200mila unità (pari al 5%). Tale aumento sarà prevalentemente determinato dalle professioni a basso livello di qualifica (8%) e da quelle alto livello (quasi il 6%); mentre le professioni intermedie si fermano intorno al 3%.

Si va quindi accentuando il lento processo di polarizzazione delle professioni. Occorre a tal proposito ricordare che rispetto ad altri paesi europei o agli Stati Uniti, l'Italia presenta ancora una quota relativamente bassa di occupati nelle professioni ad alta qualifica, ed in particolar modo in quelle intellettuali e scientifiche, che pesano nel 2007 per circa il 10% contro una media del 13,7% nell'UE 15. Nei prossimi anni le maggiori variazioni occupazionali riguarderanno proprio questo gruppo professionale, con una crescita dell'8,7% entro il 2012, dovuto prevalentemente agli specialisti in scienze gestionali, commerciali e giuridiche, cui seguono architetti, ingegneri, ed esperti informatici. Buone *performance* anche da parte delle professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi, che dovrebbero aumentare nei prossimi cinque anni di circa il 6,6%. Le professioni tecniche crescono invece del 5,5%, mentre il gruppo degli impiegati non supera il 3,8%, rimanendo al di sotto della crescita media dell'occupazione nel suo complesso. Debole anche l'evoluzione del gruppo relativo a legislatori, dirigenti ed imprenditori, che sfiora il 2%.

La nuova classificazione delle Unità Professionali

L'esigenza di mettere in cantiere una classificazione che superasse i limiti di quella statistica si avvertiva da tempo. La Cabina di Regia che sovrintende allo sviluppo del sistema dei fabbisogni professionali ha sollecitato l'attuazione di questa iniziativa affidandone all'Isfol la realizzazione. La nuova classificazione a cui si è pervenuti è stata denominata Nomenclatura delle Unità Professionali (NUP).

Il nuovo sistema di rappresentazione è utilizzato anche nel Tavolo istituito presso il Ministero del Lavoro per la definizione degli standard professionali, formativi e di certificazione.

Occupazione e sviluppo sostenibile

Il tema della sostenibilità è divenuto un obiettivo fondamentale della politica europea, confermando la centralità delle politiche ambientali nelle strategie di sviluppo e l'esigenza di una maggiore integrazione tra tutela delle risorse naturali, competitività ed occupazione. Le potenzialità dell'ambiente nel mercato del lavoro sono evidenti: l'occupazione ambientale cresce di circa il 41% nel 1993-2007, con un peso rilevante della componente femminile (che si raddoppia, passando dal 12,7% al 24,8%).

Inoltre, negli ultimi cinque anni il mercato del lavoro ambientale si è caratterizzato per una perdita di consistenza dei lavori scarsamente qualificati, di contro ad un aumento di occupazione legata a professioni intermedie di tipo tecnico e di elevata specializzazione.

Incontro domanda/offerta e servizi per il lavoro

I canali di intermediazione

Analizzando l'utilizzo dei diversi canali di inserimento lavorativo emergono due profili di utenze, quelle relative ai Centri per l'impiego (CPI) e quelle del canale informale. Nel primo caso si tratta delle persone più in difficoltà: donne, utenti ricorsivi, individui non più giovanissimi, con istruzione medio bassa e modeste reti familiari, ecc. I CPI - così come i concorsi pubblici - svolgono ancora un importante ruolo di inserimento nel Mezzogiorno ed interessano prevalentemente il segmento femminile, mentre il ricorso alle società di somministrazione riguarda soprattutto i giovani con meno di 30 anni.

Incidenza di alcuni canali d'ingresso nel mercato del lavoro (val. %)

Canali	Totale	% Sud	% diploma e laurea del padre
Società di ricerca e selezione	0,4	23,0	47,7
Agenzie interinali	1,8	17,2	23,8
CPI o servizi pubblici	3,2	27,1	12,9
Contatti sul lavoro	8,0	24,0	23,4
Avvio di attività in proprio	13,2	30,8	19,2
Concorsi pubblici	19,3	37,7	25,4
Amici, parenti, conoscenti	30,1	28,9	16,2

Fonte: Isfol Plus 2006

Venendo all'intermediazione informale, essa continua a rappresentare in Italia la modalità principale per trovare un lavoro, soprattutto nelle aziende più piccole. Tale canale è stato spesso identificato nei termini di uno strumento che migliora il *match* tra domanda e offerta di lavoro. Indagini più recenti mostrano tuttavia un fenomeno che merita di essere evidenziato: le persone che entrano nel mercato del lavoro attraverso contatti informali ricevono in media redditi più bassi. In pratica, la scelta di abbreviare i tempi di ricerca grazie ad amici e parenti crea il rischio di rimanere "intrappolati" in occupazioni in cui si guadagna di meno di quanto si potrebbe, a causa della mancata corrispondenza tra le caratteristiche possedute dal lavoratore e le peculiarità richieste dalla professione. Se CPI ed agenzie interinali presentano livelli retributivi medi inferiori rispetto all'informale, risultano invece più redditizi i contatti generati in precedenti ambiti lavorativi, i concorsi pubblici, l'intermediazione della scuola e la lettura di annunci su stampa.

Reddito ed ore per alcuni canali d'ingresso nel mercato del lavoro

Canali	Reddito lordo annuo	Reddito lordo orario	Ore abituali al giorno
CPI o servizi pubblici	16.470,2	11,0	6,8
Agenzie interinali	16.792,0	11,2	7,5
Amici, parenti, conoscenti	18.593,1	11,3	7,5
Concorsi pubblici	23.513,7	15,7	6,8
Contatti sul lavoro	24.246,7	13,3	7,8
Società di ricerca e selezione	24.346,8	12,4	8,3
Avvio di attività in proprio	32.531,3	16,2	9,3

Fonte: *Isof Plus 2006*

Da oltre 20 anni l'Isof conduce un'indagine sulle offerte di lavoro qualificato pubblicate sui principali quotidiani nazionali. Nel 2007 tale richiesta mediante inserzioni "a modulo" ha subito un forte calo, con una variazione negativa su base annua pari al 10,3%; valore che si raddoppia nel caso di offerte con sede nel Mezzogiorno. Le inserzioni riguardano per il 40% il Centro, circoscrizione che segna il suo valore più alto degli ultimi 4 anni (mentre nelle Regioni settentrionali si ha il livello più basso dal 1994).

La professione più ricercata nel 2007 è quella dell'operaio, passando dal terzo al primo posto (con un incremento del 16,9%), seguita a poche unità dall'agente (che viceversa ha subito una contrazione superiore al 18%). La professione più ricercata nel 2006, cioè il venditore, fa registrare un calo del 25%, scivolando in terza posizione. In caduta anche la richiesta di operatori di *call center*, finita al quinto posto, con un dimezzamento rispetto all'anno precedente.

A livello settoriale appare marcata la crescita relativa alle imprese tessili, di abbigliamento, cuoio e pelli (+40,2%); mentre il comparto industriale registra pesanti flessioni (-12,1%). Calo del 13,3% per i servizi, che rimangono comunque il settore con più richieste.

La rete informativa

La gestione e il monitoraggio del mercato del lavoro avviene attualmente mediante tre diverse reti informative separate: i Sistemi Informativi Lavoro Regionali (SIL-R), la Borsa Continua Nazionale del Lavoro (BCNL) e il sistema delle Comunicazioni Obbligatorie. L'analisi dei dati relativi all'indagine nazionale censuaria sui Centri per l'impiego ha restituito un quadro caratterizzato da una scarsa integrazione tra questi tre diversi sistemi, chiamati a gestire segmenti distinti del processo di trattamento delle informazioni.

Tuttavia, un importante volano per la riorganizzazione della rete informativa è stata la definizione degli standard e delle regole per l'effettuazione delle Comunicazioni Obbligatorie, che ha reso più concreto il percorso verso un sistema effettivamente in grado di monitorare il mercato del lavoro.

Servizi per l'impiego

Rivolgendo lo sguardo agli anni che verranno si intravedono almeno due ordini di problemi riguardanti il funzionamento dei Servizi per l'impiego (SPI). Uno è di natura economica: da qui a sette anni, per effetto dell'esaurirsi dei finanziamenti comunitari, il sistema dovrà trasferirsi su fondi nazionali. L'altra questione tira in ballo il tema della sostenibilità non solo economica ma anche operativa e quindi relativa alla reale capacità di mettere in campo misure di politica attiva del lavoro.

In questo processo sono le funzioni di raccordo a costituire la "cartina di tornasole". Il primo ambito di osservazione è costituito dal raccordo tra SPI e formazione professionale, ancora parziale poiché interessa circa il 60% delle province italiane e solo il 34,3% di quelle meridionali. Inoltre, poco più del 54% delle province associa al raccordo anche l'avvio delle procedure di presa in carico degli utenti disoccupati (20% nel Mezzogiorno); mentre è contenuta a circa un terzo la percentuale di quelle che svolgono azioni proattive (11,4% nel Mezzogiorno), ad esempio mediante l'erogazione *on demand* di pacchetti formativi o la gestione di *voucher*.

La segmentazione territoriale è del tutto evidente, con le Regioni del Sud che rimangono fortemente distanziate dal Centro-Nord.

Il numero di CPI in grado di operare seguendo un disegno di servizio coerente con la normativa nazionale (in particolare il D.Lgs. 181/2000) risulta pari ad appena il 24,2% a livello nazionale, per scendere fino al 10% nel Mezzogiorno.

Tra le strategie di attivazione dei disoccupati si va affermando nei Centri per l'impiego lo strumento del Patto di servizio, una nuova forma di *governance* ove al tradizionale approccio burocratico si sostituisce una modalità di *management* del settore pubblico più orientata al mercato nell'allocazione delle risorse e nell'erogazione delle prestazioni. La diffusione di *client contracts* - vale a dire accordi tra chi mette a disposizione il servizio e l'utente - solo in alcune Regioni è stato accompagnato dalla previsione di un Piano di Azione Individuale (PAI).

Inoltre, va segnalato che i CPI si dimostrano poco disponibili a sanzionare la mancata accettazione di una congrua offerta di lavoro e quindi il Patto di servizio non determina necessariamente un incremento della capacità sanzionatoria degli uffici. Non può quindi essere questo l'unico strumento per combattere comportamenti opportunistici dei beneficiari. Del resto, anche il recente Libro Verde sul futuro del modello sociale ha sottolineato l'esigenza di una «gestione coordinata dei livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi» da affidare «a forme condivise di pilotaggio "centralizzato"». È stata in sostanza ribadita l'esigenza di ricondurre ad un'unità l'attuale sistema, che appare polverizzato fra le competenze di svariati attori.

Gli operatori privati

Relativamente alle Agenzie private per il lavoro (APL), la loro diffusione è progredita ma lo scarto da alcune realtà europee è ancora rilevante: nel 2006 in Italia operavano 90 agenzie di somministrazione di lavoro, contro le 1.200 della Francia, le 2.100 dell'Olanda e le 5.050 della Germania.

Una recente rilevazione dell'Isfol mostra come nel nostro Paese vi sia un *mismatch* tra le figure specializzate richieste dalle imprese e quelle disponibili, probabilmente ad indicare che le aziende si rivolgono ad agenti intermediatori soprattutto laddove i profili ricercati ne giustificano il costo.

Tra gli elementi di criticità segnalati dalle agenzie emerge la prevalenza di proposte contrattuali atipiche e la forte presenza del sommerso, nonché le poche opportunità di lavoro destinate all'utenza femminile.

Nel complesso, i dati confermano l'esistenza di due sottoinsiemi. Il primo rappresentato dalle agenzie di somministrazione, che si rivolgono ad un mercato ampio, con profili professionali non particolarmente elevati, e in parte in concorrenza con il sistema di intermediazione pubblica. Un secondo che raggruppa le altre agenzie ed interessa un *target* di lavoratori con professionalità di livello medio alto, non interessati ai servizi pubblici per l'impiego.

Decentramento e sviluppo locale

Alla luce della nuova ripartizione di competenze scaturita dalla riforma del Titolo V della Costituzione, l'Isfol ha svolto una ricognizione delle modalità di *governance* territoriale delle politiche attive del lavoro. Tra gli elementi più problematici si rileva l'inadeguato accompagnamento a livello nazionale di questo processo di decentramento. Il ruolo dell'Amministrazione centrale è apparso complessivamente discontinuo, non tanto sul versante dell'assistenza tecnica, quanto nella capacità di realizzare iniziative di raccordo e momenti di sintesi dei diversi percorsi delineati sul territorio.

Nel corso delle due ultime programmazioni delle politiche europee di coesione (1994-1999 e 2000-2006) sono stati realizzati in Italia oltre 900 progetti di sviluppo locale. I Progetti Integrati Territoriali (PIT) rappresentano l'esperienza più recente. Si tratta di 144 interventi approvati nelle Regioni del Mezzogiorno, che nel 21% dei casi sono stati destinati alle "risorse umane", concentrandosi su ambiti quali la flessibilità delle forze di lavoro o il potenziamento dell'istruzione e della formazione professionale. I risultati di valutazione dei PIT evidenziano purtroppo che le problematiche di fondo legate all'integrazione tra economie territoriali, politiche per lo sviluppo e politiche della formazione e del lavoro restano di fatto pressoché irrisolte. Un effetto probabilmente determinato da una bassa conoscenza del mercato del lavoro a livello territoriale e da una scarsa partecipazione di soggetti in grado di programmare interventi di politica attiva in una dimensione locale.

Nuove potenzialità sembrano emergere dalla programmazione 2007-2013 e dalla politica dei *cluster* (Sistemi produttivi locali e Distretti industriali), su cui l'Isfol ha svolto recentemente un'apposita indagine.

Un altro campo che vede l'Istituto coinvolto in prima persona è quello del monitoraggio relativo all'azione svolta dalle Regioni per contrastare il lavoro sommerso.

Il dato generale è rappresentato dal legame tra l'efficacia dell'intervento regionale e la continuità delle attività avviate, l'abilità di integrarle tra loro, la capacità di specificare ancora di più i propri interventi, collegandoli ad un'azione preventiva di analisi del territorio e dei bisogni che esprime.

Specifici *target*

Donne

I paesi dell'Europa mediterranea come l'Italia si caratterizzano per l'assenza di forme strutturate di *welfare* familiare e per una spesa sociale complessivamente più bassa degli altri Stati europei, con scarse risorse destinate al sostegno delle famiglie. In questi paesi si registrano quote elevate di inattività femminile e una partecipazione discontinua delle donne al mercato del lavoro, soprattutto in relazione allo *status* familiare e alla presenza di figli o persone non autosufficienti. Vi è, inoltre, poca condivisione dei carichi familiari all'interno della coppia e ridotte opportunità di conciliazione tra vita e lavoro offerte dal sistema dei servizi pubblici, dall'organizzazione del lavoro e dalla dinamica dei redditi. In sintesi, sono realtà in cui il nodo tra costi reali e costi opportunità si risolve sfavorevolmente alle donne.

Sul fronte opposto si colloca l'area del cosiddetto *welfare* nordico, dove ad un mercato del lavoro flessibile viene associato un sistema di sostegni nei periodi di transizione, formazione e assistenza al reinserimento, che permette di affrontare uno degli aspetti peculiari della partecipazione femminile, cioè la discontinuità. Stiamo parlando dei paesi europei dove le donne hanno i più alti tassi di occupazione. Tra questi due estremi si collocano gli Stati del *welfare* continentale, come Germania e Francia.

A fronte di tali disomogeneità l'Unione europea ha individuato una linea d'intervento nell'ambito della Strategia di Lisbona dedicata proprio all'incremento dell'occupazione femminile, in stretta connessione con lo sviluppo dei servizi di supporto alla cura. Tutti gli Stati membri sono stati invitati ad offrire servizi all'infanzia al 33% dei bambini di età compresa tra 0 e 3 anni. L'Italia si attesta sul 9,9%, con ampi divari territoriali che vanno dalla punta minima dell'1,8% in Calabria al 22% in Emilia Romagna.

Migliore appare la situazione relativa ad un secondo parametro indicato dall'UE, quello di garantire servizi di copertura al 90% dei bambini dai 3 anni all'età scolare; obiettivo raggiunto da otto paesi tra cui il nostro.

Le rilevazioni dell'Isfol confermano come il tempo speso in attività di cura non lavorative e quindi «non riconosciute, non pagate, non valorizzate» segnino ancora oggi un differenziale di genere enorme. Non a caso, nel mercato del lavoro italiano permangono i ben noti squilibri: il tasso di occupazione femminile supera di poco il 45% (l'obiettivo della Strategia di Lisbona è del 60% entro il 2010) mentre quello maschile sfiora il 70%. Questo valore così basso è in realtà il risultato della scarsa partecipazione femminile nel Mezzogiorno, che detiene il maggiore *gender gap* su base nazionale.

In generale, la relazione delle donne con il mercato del lavoro risente di tre caratteristiche talmente radicate da poterle considerare «strutturali»: atipicità, discontinuità, inattività.

Un aspetto dell'atipicità riguarda ad esempio le «false collaborazioni», fenomeno che dall'analisi dei dati Isfol *Plus* risulta avere una sovrarappresentazione femminile. I livelli più elevati di falsi collaboratori sorgono dalla combinazione di tre fattori: genere femminile, localizzazione territoriale nel Mezzogiorno e livello di studio elevato.

Quanto alla discontinuità occupazionale, la causa principale è rappresentata dalla maternità. Una donna su nove - lo si evidenzia già nel *Rapporto* Isfol dello scorso anno - esce dal mercato del lavoro.

Sul fronte dell'inattività sappiamo la componente femminile ne è coinvolta in misura quasi doppia rispetto a quella maschile. È una caratteristica prevalente del mercato del lavoro nelle Regioni meridionali, dove i valori dell'inattività delle donne sono sempre superiori al 50%, a dimostrazione di una criticità che fatica a risolversi ma anche di un bacino potenziale su cui investire in politiche di attivazione, attraverso un approccio multidimensionale e politiche sempre più orientate al *welfare to work*.

Ad oggi, il tema chiave della conciliazione non ha ancora trovato soluzioni che non siano affidate alla sensibilità dei contesti lavorativi o alle sperimentazioni progettuali temporalmente limitate, come quelle fornite dalla legge 53/2000, che tra l'altro continua a scontare diverse difficoltà attuative.

Lavoratori anziani

In tema di invecchiamento attivo - ossia le azioni volte a favorire la permanenza nel lavoro delle persone con età più elevata - sono due le principali strade seguite in Europa: la promozione di un'immagine positiva dell'anziano attraverso campagne informative o corsi di formazione; lo stimolo attraverso le organizzazioni locali ad accedere ai servizi di cui questo particolare *target* di popolazione necessita. Altri importanti ambiti d'intervento si riferiscono ai sistemi di protezione sociale.

Per quel che riguarda l'Italia, si riscontra una più frequente e pronunciata aspirazione a lasciare il lavoro appena possibile, spesso per stanchezza o insoddisfazione legate allo svolgimento delle proprie attività professionali. Le caratteristiche organizzative e le condizioni di lavoro diventano dunque una variabile centrale per contrastare la tendenza della fuga dei lavoratori maturi.

Un recente studio Isfol sulle politiche aziendali per l'*age management* rivela che anche nel nostro Paese sta comunque maturando una maggiore consapevolezza circa il valore dei lavoratori esperti. E mentre nella scorsa programmazione del FSE le Regioni sembra non abbiano valorizzato appieno questo ambito, nei programmi relativi al periodo 2007-2013 emergono interessanti iniziative per contrastare la disoccupazione degli "over" espulsi dal mercato del lavoro o coinvolti da crisi aziendali.

Disabili

Il Piano d'azione 2008-2009 recentemente presentato dalla Commissione europea ha individuato nell'accessibilità un obiettivo prioritario ai fini dell'inclusione attiva, da perseguire adottando strategie che associno programmi flessibili, occupazione assistita e misure positive. L'approccio di fondo è quello della flessisicurezza.

A livello nazionale, la recente presentazione della *IV Relazione biennale al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68/99* - per la cui stesura l'Isfol ricopre un ruolo centrale - è stata l'occasione per fare il punto della situazione in questo campo, con particolare riferimento agli aspetti relativi al mercato del lavoro. Sotto il profilo numerico, al 2007 il totale degli iscritti agli elenchi unici provinciali del collocamento obbligatorio è di 768.394

individui, quasi 68mila unità in più rispetto all'anno precedente. Da sottolineare la preponderanza assoluta del Mezzogiorno, il cui peso rispetto al volume nazionale di iscritti non è mai sceso negli ultimi anni sotto il 60%.

Va però aggiunto che la corretta applicazione di quanto previsto all'art. 2 della legge in questione - che ha introdotto il concetto di collocamento mirato - non rappresenta ancora una pratica diffusa sul territorio nazionale, limitando ad una porzione del paese (42,3%) la piena costruzione di progetti individuali per le persone con disabilità e la sperimentazione di nuove modalità di collaborazione con i datori di lavoro.

Notizie positive si registrano comunque dalla lettura delle cifre sugli avviamenti al lavoro, che hanno interessato 31.535 persone disabili. Le assunzioni con contratti a tempo indeterminato risultano in 51 casi su 100, con un'incidenza del *part-time* del 26%. La flessibilità dell'orario di lavoro è superiore nei tempi determinati, con il 36,6% di casi registrati su base nazionale.

Un segmento a sé è poi rappresentato dai pazienti psichiatrici. Si stima che i disturbi mentali interessino più di un europeo su quattro in età adulta e che siano all'origine della maggior parte dei 58.000 suicidi annui, causando più vittime degli incidenti stradali. Le disparità sono marcate. Ad esempio, il numero di ricoveri non volontari in istituti psichiatrici è 40 volte maggiore in Finlandia rispetto al Portogallo, determinando conseguentemente diverse modalità di intervento.

Al pari degli paesi europei, anche nelle Regioni italiane varie esperienze stanno caratterizzando il processo di deistituzionalizzazione dei pazienti psichiatrici ed il loro reinserimento sociale e lavorativo. Con la dismissione dei manicomi, tali interventi sono demandati *in primis* a strutture territoriali di tipo ambulatoriale o semiresidenziale, mentre obiettivi complementari esplicano le strutture residenziali ed i reparti ospedalieri. Tuttavia, dall'emanazione della legge 180/1978 mancano ancora oggi disposizioni normative nazionali univoche che uniformino i percorsi di recupero e d'inserimento. Nelle diverse Regioni assistiamo a comportamenti istituzionali difformi, dove spesso sono del tutto aleatori i collegamenti tra gli interventi degli assessorati alla sanità e le politiche formative e lavorative.

Politiche di *welfare*

La programmazione sociale sul territorio

Negli ultimi anni il profilo istituzionale delle politiche di assistenza ha fatto registrare la netta accentuazione della rilevanza della dimensione territoriale: in luogo di una gestione centralizzata degli interventi sociali emergono diversi indirizzi relativi al protagonismo degli attori del decentramento. Su questo punto il Libro Verde sul futuro del modello sociale ha evidenziato come in tema di gestione della spesa socioassistenziale da parte degli Enti locali emergano scelte diverse quanto ad assetti di programmazione ed organizzazione, da cui discendono «risultati differenti in termini di efficienza». Tale considerazione appare particolarmente significativa se si considerano anche i processi di polarizzazione territoriale tra Nord e Sud dei fenomeni di esclusione e disagio che non accennano a diminuire.

A livello decentrato lo strumento fondamentale della programmazione sociale resta il piano di zona. Il relativo monitoraggio dell'Isfol delinea un quadro fatto di luci ed ombre. Tra le prime vi è la tendenziale soluzione di alcune criticità legate al profilo organizzativo e alla conoscenza del territorio: aumenta la presenza e la diffusione di uffici di piano che hanno competenze specializzate. Non possono invece valutarsi in modo del tutto positivo le strategie di concentrazione della spesa, che appare insufficiente in quanto le dotazioni dei piani non assorbono mai più dei due terzi delle risorse inerenti agli ambiti di riferimento.

Quanto alle azioni previste, servizi domiciliari ed interventi di promozione sociale sono tipologie che prevalgono in oltre i tre quarti delle risposte; seguono sussidi economici, servizi semiresidenziali ed interventi volti a contrastare emergenze sociali. L'orientamento complessivo premia il sostegno alle responsabilità familiari e di cura, individuando anziani ed infanzia come riferimenti elettivi nell'85% dei casi.

Una valutazione di insieme consente di affermare che c'è al livello locale un'espressione delle politiche di inclusione che inizia a strutturarsi. Il tratto negativo è invece il divario tra le diverse Regioni, che vede in affanno proprio quei territori in cui i fenomeni di vulnerabilità sembrano più consistenti.

Minori a rischio di povertà

Eliminare la povertà infantile rappresenta una delle necessità emergenti nel panorama delle problematiche sociali in sede europea. La situazione italiana è sotto questo profilo particolarmente difficile, dato che abbiamo uno dei valori più alti di minori a rischio (24%). E la percentuale sale al 35% se si considerano i minori che vivono in famiglie numerose, raggiungendo il 40% nel caso delle famiglie monoparentali.

Inoltre, il nostro Paese presenta una forbice molto significativa del tasso di povertà infantile tra Nord e Sud, che permette di spiegare la deludente posizione dell'Italia nelle statistiche europee.

Immigrati

In tema di immigrazione l'aspetto che maggiormente preoccupa i paesi europei è l'entità dei flussi che anno dopo anno sono destinati ad aumentare. Nel nostro Paese la con-

sistenza del fenomeno viene stimata in modo diverso dalle fonti fin qui disponibili. Se si analizzano i dati della Caritas al gennaio 2007 risultano in Italia circa 3 milioni e 700 mila stranieri, pari al 6,2% della popolazione complessiva (contro una media dei paesi UE del 5,6%) e in continua crescita (+21,6% rispetto all'anno precedente).

Secondo i dati presentati dal Ministero dell'Interno gli stranieri con permesso di soggiorno sono quasi 2 milioni e mezzo, con aumenti considerevoli per quelli provenienti dall'Europa Centro-Orientale.

Questa presenza non è diffusa in modo omogeneo su tutto il territorio italiano. Gli immigrati nel Mezzogiorno sono pochi, mentre nel Centro-Nord vi è una forte concentrazione (secondo l'Istat più dell'88% del totale, un quarto nella sola Lombardia, seguita dal Veneto).

Relativamente alla forza lavoro, gli stranieri ammontano a quasi 1 milione e mezzo (di cui l'8,6% disoccupati), per quasi due terzi concentrati nel Nord, per un quarto nel Centro e per circa il 10% nel Mezzogiorno. Il 7% del PIL è prodotto da cittadini stranieri, inseriti soprattutto nell'edilizia, nella ristorazione, nell'industria, nel settore dei servizi (in particolare nelle pulizie e nel lavoro domestico).

Sono solo quattro le Regioni che all'inizio del 2008 risultavano aver recepito il Testo Unico sull'immigrazione e su di esse è stata svolta un'indagine mirata, da cui emerge un soddisfacente grado di radicamento degli immigrati nel tessuto sociale, dato che vi è in media una permanenza in Italia di oltre 8 anni. La maggioranza degli stranieri risiede in aree periferiche (quasi il 40% del totale). Oltre la metà risulta in affitto e circa il 13% proprietario. È proprio la casa l'ambito di intervento strategico degli interventi messi in atto sul territorio. Tutte e quattro le Regioni hanno adottato una serie di misure che sostengono le politiche abitative. Un ulteriore elemento di attenzione è rappresentato dai percorsi di formazione (vi ha partecipato il 40% degli immigrati), cui sono strettamente legate le azioni per l'inserimento lavorativo.

Gli strumenti più utilizzati per la ricerca del lavoro sono costituiti dalle relazioni sviluppate con amici e parenti provenienti dal paese di origine (quasi i due terzi del totale).

Sezione 3

Formazione

Evoluzione complessiva

Gli indicatori di riferimento

L'analisi dei livelli di partecipazione alle attività del sistema educativo e formativo mostra che i paesi in grado di raggiungere in tutto o in parte gli obiettivi della Strategia di Lisbona sono quelli che partivano già nel 2000 con i migliori "fondamentali", mentre nessuno Stato membro che era svantaggiato in partenza è riuscito a capovolgere questa situazione. Il ritardo italiano, non a caso, è rimasto tale nonostante l'evoluzione positiva dei principali indicatori.

Una *performance* particolarmente buona si riferisce al tasso di successo nella scuola secondaria superiore da parte dei giovani 20-24enni, oggi pari al 76,3% (il *benchmark* di Lisbona è l'85% entro il 2010). L'andamento del numero di coloro che riescono a conseguire il titolo mostra la progressiva riduzione del divario con il dato medio europeo: da -7,2% del 2000 a -1,8% del 2007. Altro risultato confortante è l'incremento dei laureati in discipline matematiche, scientifiche e tecnologiche (MST), campo in cui l'Italia è uno dei paesi che ha fatto registrare i migliori risultati.

Tra le problematiche più evidenti spicca invece il tasso di abbandono scolastico e formativo dei giovani 18-24enni, che rimane circa il doppio rispetto al 10% fissato a Lisbona; nonché la modesta partecipazione degli adulti alle attività di *lifelong learning* (LLL). Quest'ultimo aspetto appare tanto più grave considerando il basso livello di qualificazione della popolazione italiana tra i 25 e i 64 anni: ad avere un titolo di istruzione secondaria superiore è solo il 52,3%, circa 20 punti percentuali in meno rispetto al dato medio europeo e addirittura 40 in confronto ai paesi di punta in questo campo.

Benchmark europei (val. %)

	2000		2007	
	Italia	UE 27	Italia	UE 27
Abbandono scolastico e formativo (a)	25,3	17,6	19,3	14,8
Conseguimento istruzione secondaria superiore dei giovani (b)	69,4	76,6	76,3	78,1
Partecipazione ad attività di LLL (c)	4,8	7,1	6,2	9,7
Numero di laureati in discipline MST (d)			+70,7	+25,9
<i>di cui percentuale di donne</i>	<i>36,6</i>	<i>30,8</i>	<i>37,1</i>	<i>31,2</i>

a) Tra i 18-24enni, benchmark non oltre il 10%.

b) Tra i 20-24enni, benchmark almeno l'85%.

c) Tra i 25-64enni, benchmark almeno il 12,5%.

d) Aumento del 15% rispetto al 2000 e riduzione squilibrio di genere.

Fonte: Commissione europea DGEAC, Eurostat, Crell, Ocse/PISA

La scolarizzazione complessiva della popolazione italiana continua a crescere grazie alle nuove generazioni. Tra i 14-18enni oltre il 92% frequenta le superiori, con un leggero ma costante incremento nel corso degli anni. Nella stessa fascia d'età aumenta anche la percentuale degli iscritti ad un corso di formazione professionale (FP) iniziale, che nell'anno formativo 2006-2007 è arrivata al 4,3% (+1% rispetto all'anno precedente). E sale tra i 19-24enni il numero di coloro che hanno frequentato un corso di FP post secondaria, passando dall'1% all'1,4%.

Nell'ultimo biennio, dopo alcuni anni di espansione delle immatricolazioni, sembra invece tornare a scendere la percentuale dei giovani che scelgono di proseguire il proprio percorso di studi iscrivendosi all'università. Il grado di partecipazione rimane tuttavia buono. Nel 2007-2008 il tasso di immatricolazioni per 100 coetanei 19-20enni risulta del 55,4% ed il complessivo tasso di iscrizione rispetto alla popolazione 19-23enne del 60,3%.

In sintesi, il sistema formativo italiano lavora tra i giovani pressoché a pieno regime sino al termine della scuola secondaria di primo grado, con buoni risultati nel segmento successivo (portando l'Italia in piena media Ocse per quanto riguarda il grado di istruzione secondaria superiore tra le giovani generazioni), relativamente bene anche a livello universitario, nonostante alcuni aspetti critici.

Nel suo insieme, si innalza il complessivo grado di qualificazione della popolazione e al tempo stesso della forza lavoro: per la prima volta in Italia la quota di forza lavoro che ha almeno un titolo di scuola secondaria superiore ha raggiunto il 60%; e la percentuale in possesso di un titolo universitario è salita al 15,7%, con un incremento annuo di sette decimi di punto.

Livelli di istruzione (val. %)

	2001	2005	2006	2007
<i>Popolazione di 15 anni e oltre</i>				
Senza titolo e con licenza elementare	30,9	27,7	26,6	25,9
Con licenza media	32,8	31,3	31,5	31,5
Con titolo di studio di s.s.s.	29,1	31,9	32,2	32,4
Con titolo di istruzione universitaria	7,2	9,1	9,7	10,2
<i>Forze di lavoro</i>				
Senza titolo e con licenza elementare	12,0	8,7	7,9	7,3
Con licenza media	36,0	33,3	32,9	32,6
Con titolo di studio di s.s.s.	40,1	43,6	44,2	44,3
Con titolo di istruzione universitaria	11,9	14,4	15,0	15,7

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat

I veri tasti dolenti, su cui le politiche attive dovranno concentrarsi, rimangono due. Da una parte i bassi livelli di qualificazione delle generazioni ultratrentacinquenni, cui si associa una scarsa propensione alla partecipazione ad attività educative e formative. Dall'altra gli ancora troppo alti livelli di dispersione. Nel 2006-2007 l'1,6% degli studenti della scuola secondaria di secondo grado ha abbandonato precocemente il percorso educativo (3,6% negli istituti professionali, contro lo 0,2% dei licei).

A ciò va aggiunta la persistenza di percorsi scolastici accidentati. Uno studente su quattro risulta in ritardo di almeno un anno (con punte attorno al 45% negli istituti professionali) e solo uno su due viene ammesso senza debiti formativi alla classe successiva. Nel 2006-2007 tra tutti gli studenti iscritti al primo anno delle superiori è arrivato al diploma il 68,6%, in calo rispetto al 70,4% registrato in entrambi i due bienni precedenti. Questo indicatore (tasso di produttività) sale nei licei all'81,7% e crolla al 50% negli istituti professionali.

La licealizzazione

Nell'anno scolastico 2006-2007 il complesso degli iscritti alla scuola secondaria superiore è cresciuto dell'1,4%, segnando un +6,1% rispetto al 2000-2001. Si conferma il *trend* di contrazione dell'istruzione tecnica, anche se il fenomeno sembra diminuire leggermente di entità rispetto agli scorsi anni. Di contro, prosegue l'incremento sul fronte licei, con un aumento del 4,4% dal 2000. Gli studenti liceali (33,4%) sono ormai ad un solo punto percentuale da quelli dell'istruzione tecnica (34,4%).

Considerando solo gli iscritti al primo anno delle superiori (al netto delle ripetenze) il sorpasso dei licei è invece una realtà di fatto: 34,2% contro il 32,4% degli istituti tecnici. I riflessi sulla partecipazione totale si vedranno tra qualche anno.

Studenti iscritti alle scuole secondarie superiori

	Totale		1° anno	
	2005-06	2006-07	2005-06	2006-07
Ist. Professionali	20,6	20,4	21,9	21,9
Ist. Tecnici	35,1	34,4	32,6	32,4
Licei	32,5	33,4	33,8	34,2
Istruzione Magistrale	7,9	8,0	7,8	7,9
Istruzione Artistica	3,9	3,8	3,8	3,7

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat e Ministero Pubblica Istruzione

L'università

Nel 2007-2008 rispetto all'anno accademico precedente la variazione del numero degli immatricolati è pari ad un +5,6%. Il gruppo scientifico presenta una variazione del 12,2%. Anche i gruppi di ingegneria-architettura e statistico-economico presentano una *performance* positiva: i primi aumentano di 5,1 punti percentuali e i secondi di 11,2. In diminuzione risultano, invece, le immatricolazioni ai corsi del gruppo medico (-10,6%), politico-sociale (-6,1%) e giuridico (-15,2%). Infine, il 25,4% degli immatricolati ha scelto un corso di laurea del gruppo letterario, linguistico e psico-pedagogico, facendo registrare un aumento del 9,2%.

L'83,4% delle immatricolazioni riguardano corsi di laurea di 1° livello (dove le donne sono il 55,1%).

Quanto agli iscritti, nell'anno accademico 2007-2008 prosegue il processo di "naturale" riduzione di quelli relativi al diploma universitario, alle scuole dirette a fini speciali, ai corsi di laurea del vecchio ordinamento. Tra le nuove tipologie di percorso, gli iscritti ai corsi di laurea di 1° livello rappresentano oggi il 63,2% della popolazione universitaria, con un leggero aumento rispetto all'anno accademico precedente. Si consolida anche l'aumento degli iscritti ai corsi di 2° livello (laurea specialistica), sebbene in maniera rallentata.

Le nuove tipologie di corsi presentano variazioni tutte positive nel numero di titoli rilasciati.

Iscritti all'università, a.a. 2007-2008

	Val. assoluti	Val. %	Var. % anno precedente
Diploma universitario/Sdfs	1.337	0,1	-37,9
Laurea vecchio ordinamento	191.846	10,7	-28,8
Laurea di base (1° livello)	1.137.626	63,2	0,7
Laurea specialistica a ciclo unico	137.677	7,7	7,6
Laurea specialistica (2° livello)	229.685	12,8	8,3
Laurea magistrale	100.870	5,6	49,0

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Ministero dell'Università e della Ricerca

La formazione professionale regionale

L'andamento delle attività formative delle Regioni è stato caratterizzato negli ultimi anni da significative oscillazioni in relazione al numero dei corsi. Nel 2006-2007 si registra un calo, presumibilmente legato alla progressiva diffusione dello strumento della formazione a domanda individuale. Di contro, c'è il rimarchevole risultato in termini di allievi formati, che hanno raggiunto il massimo storico, superando i 986.000. Segnale senz'altro positivo della maggiore capacità di diffusione della formazione professionale. In particolare, l'incremento maggiore si ha in riferimento ai percorsi che prevedono un numero consistente di ore (formazione iniziale di primo e secondo livello) e rivolti alle categorie svantaggiate. Al Nord si realizzano più del doppio dei corsi rispetto al resto d'Italia, con il triplo degli allievi in quasi tutti i segmenti del sistema. È un quadro noto, ma oggi ancor più evidente: la quota di attività svolta nelle Regioni settentrionali rappresenta nel 2006-2007 il valore massimo della sua serie storica.

La percentuale di attività finanziata con le risorse comunitarie è nella media nazionale poco più del 50% del totale. Il dato nasconde profonde differenze a livello regionale: nel Nord si hanno valori che solo in rari casi superano il 70%; mentre nel Centro e soprattutto nel Mezzogiorno tale quota è assai più alta (tranne la Sicilia, con il 59,3%), sino al caso limite di Molise e Campania con il 100%.

Nel 2006-2007 il 4% della forza lavoro nazionale è stato coinvolto dalla formazione professionale regionale, segnando un incremento annuale dell'1,2%. Anche in questo caso emergono le forti disparità regionali, con il Nord al 6%, il Centro al 2,1% e il Sud all'1,9%.

Numero allievi della formazione professionale

	2004/05	2005/06	2006/07
1° livello o di base	101.161	125.501	127.947
2° livello	168.413	88.956	169.270
Disoccupati	54.511	48.882	38.288
Occupati	506.721	332.318	539.198
Sogg. a rischio di esclusione	82.785	38.207	63.575
Altri	7.584	63.308	47.918
Totale	921.175	697.172	986.196

Fonte: Elaborazione Isfol su dati regionali

Numero allievi della FP per ripartizione geografica, anno 2006-2007

	Nord	Centro	Sud
1° livello o di base	87.553	12.576	27.818
2° livello	119.443	12.686	37.141
Disoccupati	21.308	4.123	12.857
Occupati	438.690	51.267	49.241
Sogg. a rischio di esclusione	47.706	7.896	7.973
Altri	28.342	17.599	1.977
Totale	743.042	106.147	137.007

Fonte: Elaborazione Isfol su dati regionali

Venendo alla spesa sostenuta dalle Regioni per la FP, i dati relativi alle previsioni iniziali mostrano per il 2008 un forte aumento rispetto all'anno precedente: 3,5 miliardi di euro (oltre 1 miliardo in più rispetto al 2007, dovuto principalmente all'assegnazione delle dotazioni FSE). Le previsioni finali risultano sempre superiori del 10-20% rispetto a quelle iniziali. La capacità di impegno appare invece ridotta nel 2006 (71,6%) rispetto al 2005 (74,4%); così come la spesa effettiva.

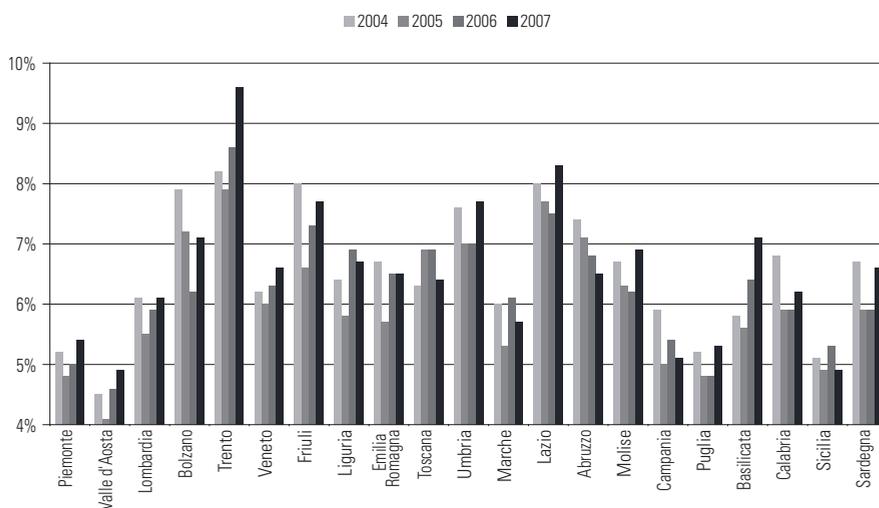
La spesa media per unità di forza lavoro è pari a circa 96 euro, in calo nel Centro-Nord e con un incremento dell'11,9% nel Mezzogiorno.

La partecipazione degli adulti al *lifelong learning*

Rispetto all'obiettivo europeo del 12,5%, la partecipazione della popolazione adulta (25-64enni) in età lavorativa ai percorsi di qualificazione è stata nel 2004 del 6,3%, per decrescere nel 2005 al 5,8% e risalire poi nel 2006 al 6,1%, attestandosi nel 2007 sul 6,2%. A prevalere è la componente femminile, il segmento relativo a chi ha titoli di studio medio-alti, la fascia d'età dai 25 ai 34 anni.

La Regione Lazio, le Province autonome di Bolzano e Trento, il Friuli Venezia Giulia e l'Umbria registrano tassi di partecipazione molto più elevati della media nazionale (intorno al 7-9%), mentre sul fronte opposto si trovano Regioni come la Valle d'Aosta e la Sicilia, che non raggiungono il 5%.

Andamento della partecipazione di adulti ad attività di LLL



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat - Forze di Lavoro

Un'evoluzione interessante della formazione a domanda individuale (valorizzando l'esperienza dei *voucher*) si è recentemente posta come strumento integrato di *lifelong learning*: si tratta del Catalogo Interregionale di Alta Formazione, principalmente rivolto ad un target di cittadini con un livello di istruzione medio-alto. La sua realizzazione è stata avviata nel 2008 a partire dal Protocollo d'intesa siglato nel 2006 tra il Ministero del Lavoro e la Regione Veneto, capofila del progetto, cui hanno poi aderito molte altre Regioni.

Formazione iniziale, IFTS, apprendistato

I percorsi triennali

Il difficile processo avviato circa dieci anni fa con l'introduzione dell'obbligo formativo ai 18 anni di età e a seguire con la legge 53/2003 sul diritto-dovere all'istruzione e formazione ha vissuto alterne vicende. In particolare, il ruolo della formazione iniziale e il relativo sistema di *governance* è rimasto un nodo irrisolto di una lunga dialettica istituzionale tra poteri centrali e locali, relativamente all'attribuzione delle responsabilità di gestione del sistema.

I percorsi triennali di istruzione e formazione iniziale - avviati con l'Accordo Stato-Regioni del giugno 2003 e attraverso i quali si consegue una qualifica di livello nazionale - rappresentano una realtà estesa quasi ovunque; sono infatti poche le Regioni che hanno scelto di puntare esclusivamente sul sistema scolastico per la realizzazione del biennio dell'obbligo d'istruzione e per il successivo conseguimento della qualifica. Gli elementi di maggiore differenziazione riguardano: la titolarità dell'intervento formativo (agenzie o scuole), la tipologia di risorse (docenti della scuola o formatori), gli accordi e le modalità di interazione tra le strutture scolastiche e le agenzie formative in relazione alla progettazione integrata.

I dati del monitoraggio condotto dall'Isfol mostrano nel complesso una crescita costante dell'offerta: si passa dai 4.032 corsi registrati nell'anno 2004-2005 ai 6.838 del 2007-2008; nello stesso periodo la quota di allievi coinvolta nei percorsi triennali è aumentata dell'81%, arrivando oggi a 130.431 giovani.

In quest'ultimo anno, il 73,2% degli allievi risulta iscritto presso le agenzie formative, mentre il 26,8% (+1,6% rispetto all'anno precedente) nei percorsi scolastici integrati con attività di formazione professionale. Le Regioni che totalizzano il maggior numero di allievi sono Lombardia (34.973), Piemonte (17.156) e Veneto (15.161).

Cresce anche il numero degli studenti dei percorsi di 4° anno (+41,9%) che preparano i diplomati tecnici e in modo particolare in Trentino Alto Adige e Lombardia, dove i percorsi si snodano in alternanza, con la collaborazione delle realtà imprenditoriali locali.

Partecipazione ai percorsi triennali ex Accordo 19/06/2003, 2007-2008

Percorsi nei CFP	Percorsi a scuola	Tot. percorsi	Iscritti ai CFP	Iscritti a scuola	Tot. iscritti
5.111	1.727	6.838	95.443	34.988	130.431

Fonte: Elaborazione Isfol su dati amministrazioni regionali

Il fenomeno della dispersione

Nonostante il grave deficit informativo circa il fenomeno della dispersione formativa, anche per l'anno 2007 l'Isfol ha cercato di ricostruire uno scenario quanto più vicino alla situazione reale: tra i 14-17enni si evidenzia un numero di dispersi che sfiora quota 120 mila unità, pari ad oltre il 5% del totale dei giovani in diritto-dovere. Per stimare il numero complessivo dei giovani non inseriti nei percorsi formativi bisogna però aggiungere anche la grande maggioranza di apprendisti in diritto-dovere, poiché solo una piccola percentuale è impegnata in attività formative al di fuori delle imprese. Si arriva così ad una stima di circa 150-155 mila giovani non inseriti in alcun percorso formativo formalizzato.

Evidenti sono le disparità territoriali. Il numero di iscritti presso i Centri di formazione professionale (CFP) è assai più ampio al Nord (8%) che al Centro (1,7%) e al Sud (1,9%). L'apprendistato relativo al diritto-dovere risulta praticamente inutilizzato nel Mezzogiorno, mentre nelle Regioni settentrionali interessa tra il 2,6 ed il 2,8% della popolazione in età di diritto-dovere. Il fenomeno della dispersione si concentra al Sud, dove coinvolge 8 ragazzi su 100, contro il 4,1% del Centro e il 3,9% del Nord-Ovest, fino all'inconsistente 0,6% del Nord-Est. Sul totale complessivo di dispersi in Italia il 66% risiede nel Mezzogiorno.

Percorso formativo in cui sono inseriti i 14-17enni, 2007-2008 (val. %)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Totale
Isritti a scuola	84,7	88,8	92,5	89,2	88,7
Isritti ai CFP	8,6	8,0	1,7	1,9	4,4
Con contratto di apprendistato	2,8	2,6	1,6	0,9	1,7
Nessun percorso	3,9	0,6	4,1	8,0	5,1

Fonte: Elaborazione Isfol su dati MIUR, dati regionali, dati Istat

Tra i nodi irrisolti del mancato recupero dei giovani fuoriusciti dai percorsi formativi vi è la questione informativa, poiché la loro individuazione può avvenire solamente attraverso un censimento completo e continuo della popolazione soggetta all'obbligo di istruzione e al diritto-dovere. L'analisi del numero di giovani censiti all'interno dei sistemi anagrafici regionali e provinciali nel 2007 evidenzia un dato preoccupante: a fronte di 984 mila giovani individuati all'interno dei tre percorsi previsti per legge, oltre 1 milione e 330 mila giovani tra 14 e 17 anni non sono stati censiti dai sistemi informativi. D'altro canto, solo 10 tra le 21 amministrazioni regionali e delle province autonome dispongono di un'anagrafe centrale.

Per quel che riguarda le misure di accompagnamento per i minori realizzate dai Centri per l'impiego si osserva una situazione in evoluzione, con un incremento a livello nazionale (2%) ed una forte caratterizzazione per area geografica: la quota più numerosa di Centri attivi si concentra nel Nord-Ovest (94%), mentre sono al di sotto della media nazio-

nale (circa l'80%) i valori relativi alla ripartizione meridionale. In riferimento ai servizi, quelli di livello elementare sono prevalentemente di carattere informativo (84,7%) e di accoglienza (82%), entrambi in crescita, così come i servizi di orientamento. Rispetto ai servizi di livello avanzato si rileva invece un'intensificarsi delle attività di monitoraggio (+7,4%), mentre permangono alcune criticità relativamente al tutorato.

La presenza di strutture in grado di erogare servizi di livello avanzato si concentra comunque nella ripartizione settentrionale (in particolare nel Nord-Est) e nel Centro. Nel Mezzogiorno la capacità di offerta di servizi si colloca invece ben al di sotto della media nazionale, comportando di fatto l'esclusione di una fetta ancora molto ampia di utenza dall'opportunità di fruire di servizi avanzati.

Distribuzione dei CPI per tipologia di attività realizzata e ripartizione territoriale (val. %)

Servizi	Italia	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro
Acquisizione dati	79,9	90,7	84,8	87,5
Accoglienza	82,0	89,9	87,5	91,9
Informazione	84,7	91,7	88,4	90,9
Orientamento	79,9	85,2	87,5	88,6
Tutorato	62,0	69,2	83,9	72,7
Monitoraggio	72,0	82,4	84,8	81,8

Fonte: Isfol

Di particolare interesse risultano i dati relativi ai giovani che, a seguito delle azioni dei CPI, sono stati inseriti nei percorsi previsti per l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione: nel 2007 si è infatti verificato un aumento considerevole (22.525 giovani inseriti nella FP e 32.324 nell'apprendistato), con l'eccezione dei reinserimenti nei percorsi scolastici (3.158 inseriti).

Formazione Tecnica Superiore

In Italia la Formazione Tecnica Superiore è stata investita negli ultimi quattro anni da un processo di riorganizzazione complessiva. In particolare, con l'istituzione dei Poli formativi per l'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) si è voluto assicurare la qualità dell'offerta e accrescere la spendibilità dei titoli acquisiti. I Poli formativi IFTS sono attualmente 115 (di cui 31 nel Mezzogiorno, 16 al Centro e 68 al Nord), più 11 in via di costituzione (di cui 10 nel Mezzogiorno ed 1 al Nord).

Un'ulteriore novità riguarda l'inclusione all'interno dell'ordinamento nazionale dell'istruzione dei percorsi per la Formazione Tecnica Superiore che si realizzeranno mediante la costituzione degli Istituti Tecnici Superiori, come alternativa agli studi universitari per i giovani e gli adulti intenzionati a conseguire una specializzazione elevata.

I dati relativi all'offerta di Formazione Tecnica Superiore restituiscono complessivamente l'immagine di un sistema ancora in fase di sviluppo. I numeri delle attività corsuali sono in calo (144 corsi IFTS nel 2006-2008 contro i 388 nel 2004-2006) ed appaiono insufficienti soprattutto se confrontati con l'ampio bacino di utenti potenziali e con le crescenti richieste da parte delle imprese di tecnici di livello intermedio.

Apprendistato

La necessità di riformare l'istituto dell'apprendistato è ormai evidente e ad esso, infatti, è stato riservato un riferimento specifico nel Libro Verde sul futuro del modello sociale, dove ci si interroga sulle ragioni del mancato decollo di questo strumento, che "non risponde alle esigenze della domanda di formazione da parte di lavoratori e imprese".

Il modello che sembra profilarsi vede l'attribuzione di un ruolo sempre più ampio alle parti sociali e agli organismi bilaterali, invitati a partecipare alla *governance* del sistema in chiave cooperativa.

La soluzione prospettata con la recente approvazione della legge 133/2008 non può che essere un primo passo in questa direzione, dal momento che rimangono irrisolte molte criticità, come i problemi di omogeneizzazione delle regolamentazioni regionali, in particolare per quanto riguarda i differenti approcci sulla responsabilità della mancata erogazione della formazione formale per gli apprendisti, che è di volta in volta attribuita in ultima istanza comunque alle imprese, oppure alle Regioni per i casi di insufficiente offerta pubblica.

I dati evidenziano che la formazione esterna realizzata dalle Regioni ha coinvolto nel 2006 poco più di 96.000 apprendisti, facendo segnare per la prima volta nel quinquennio una flessione pari al 15,7% rispetto all'anno precedente. Tra i circa 590.000 apprendisti che risultano mediamente occupati nello stesso anno, la quota di quanti hanno partecipato alle attività di formazione esterna si ferma al 17,4%.

Apprendisti occupati e in formazione

	Apprendisti occupati		Apprendisti in formazione		% formati/ occupati
	anno 2006	var. 2005-06	anno 2006	var. 2005-06	
Nord-Ovest	172.167	4,4	30.284	-43,5	17,6
Nord-Est	152.700	3,6	44.080	4,2	28,9
Centro	136.218	7,5	12.411	-5,1	9,1
Sud e Isole	125.692	0,2	9.369	81,9	10,3
Italia	586.777	3,9	96.144	-15,7	17,4

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Inps e delle Regioni e Province autonome

Allo stesso tempo, la soluzione tecnica individuata per l'affidamento alle parti sociali della regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante nei casi di formazione esclusivamente aziendale non contiene al momento riferimenti a criteri o standard minimi comuni individuati a livello nazionale. Il rischio è che si passi in breve da un sistema caratterizzato da venti regolamentazioni regionali diverse ad un sistema di centinaia di contratti diversi.

Quanto alla sperimentazione dell'apprendistato "alto", anche in quei territori dove sembra che lo strumento abbia riscosso il maggior successo - ovvero nell'area del Nord-Ovest, in cui si concentrano i due terzi degli utenti coinvolti (circa 1.000 in tutt'Italia) - il primo avviso pubblico per la raccolta dei progetti ha riscosso una scarsa attenzione da parte delle strutture produttive, tanto da lasciare una ampia quota di risorse non assegnate.

Formazione continua

Il ritardo accumulato dal nostro Paese sul fronte della diversificazione degli strumenti di formazione continua si riflette anche sulle strategie di integrazione tra amministrazioni regionali e Fondi Paritetici Interprofessionali, che risultano ancora allo stato embrionale. Alcune Regioni hanno comunque proceduto alla stipula di intese con le parti sociali e con i Fondi che assumono come obiettivo prioritario l'armonizzazione e il coordinamento delle rispettive programmazioni.

Le risorse nazionali ammontano mediamente a circa 105 milioni di euro l'anno e vengono ripartite tra le 19 Regioni e le due province autonome di Trento e Bolzano in proporzione al numero dei lavoratori dipendenti. Sono suddivise in due linee di finanziamento: la prima è la legge 236/1993 attraverso cui vengono finanziati i Piani formativi concordati e i *voucher* individuali, entrambi a favore dei dipendenti delle imprese private; la seconda è la legge 53/2000, che finanzia essenzialmente *voucher* individuali ma anche progetti più complessi e che si rivolge a tutte le categorie di lavoratori dipendenti, compresi i pubblici. Nel biennio 2006-2007 il Ministero del Lavoro ha ripartito quattro annualità (dal 2004 al 2007) della legge 236, pari a circa 351 milioni di euro. Per quanto riguarda invece la legge 53, nel corso del 2007 sono state ripartite due annualità (2006 e 2007) per un totale di 30 milioni di euro.

Considerando complessivamente le due linee di intervento, permangono due problemi di estrema rilevanza: uno relativo allo scarso assorbimento di risorse da parte delle Regioni del Mezzogiorno; l'altro inerente le difficoltà che si riscontrano sul fronte del monitoraggio. Ambito quest'ultimo che vede l'Isfol impegnato direttamente, avendo ricevuto l'incarico da parte del Ministero del Lavoro di realizzare entro la fine del 2008 un sistema in grado di offrire un'esaustiva panoramica delle attività di formazione continua in Italia.

I risultati della terza indagine *Eurostat Continuing Vocational Training Survey (CVTS)* - realizzata in Italia in stretto coordinamento con l'indagine Isfol INDACO Imprese - fornisce il quadro delle attività di formazione dei lavoratori dell'industria e dei servizi nelle aziende con almeno 10 addetti. La media europea delle imprese che nel 2005 hanno svolto attività di formazione continua è pari al 60%. In Italia tale valore scende al 32%, per un totale di circa 70.000 imprese. Il nostro Paese ha valori inferiori alla media sia per incidenza delle imprese formatrici che per tasso di partecipazione. Si segnala, tuttavia, un progresso significativo rispetto ai dati relativi al 1993 e al 1999, quando la percentuale di imprese italiane che svolgeva attività di formazione continua era pari rispettivamente al 15 e al 23,9%, con un incremento di circa un terzo tra il 1999 e il 2005. Il *gap* con l'Europa è comunque ancora ampio ed espone le nostre imprese a forti rischi sul piano della competitività.

I dati confermano la forte correlazione tra dimensione d'impresa e propensione alla formazione: in parallelo alla dimensione cresce infatti la percentuale di imprese formatrici, passando dal 25,6% nella fascia con 10-19 addetti, al 96,7% in quella con almeno 1.000 addetti.

A livello settoriale, maggiore intensità di imprese formatrici si ha nelle assicurazioni e nell'intermediazione finanziaria. Una minore propensione alla formazione continua è invece emersa nel settore delle industrie tessili e abbigliamento e in quello di alberghi e ristoranti. Sotto il profilo territoriale, il quadro dell'Italia settentrionale è piuttosto omogeneo, con il 36% di imprese che hanno svolto nel 2005 attività di formazione continua nel Nord-Est e il 34,7% nel Nord-Ovest. Più ridotta è la percentuale nelle Regioni del Centro (27,2%) e del Mezzogiorno (23,6%).

I Fondi Paritetici Interprofessionali

Le adesioni ai Fondi paritetici evidenziano rispetto a novembre 2007 un aumento del 7,8% in termini di imprese e dell'8,4% in termini di lavoratori. Sensibilmente maggiore risulta il contributo delle unità produttive di medie dimensioni, con l'eccezione di Fondimpresa che raccoglie nuove adesioni soprattutto tra le piccole.

Il 42% delle imprese private con dipendenti e il 56% dei lavoratori aderisce ad un Fondo paritetico interprofessionale. Il terreno ancora da dissodare è molto esteso e riguarda principalmente l'arcipelago delle piccole e micro imprese e il Mezzogiorno. Vi è infatti una concentrazione fortissima al Nord, dove si trova circa il 70% degli aderenti (Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna raccolgono da sole il 52%).

Circa le attività di formazione, è possibile al momento anticipare alcune informazioni di estrema sintesi relative ai dati che saranno a breve messi a disposizione dal Sistema permanente di monitoraggio: dalla loro partenza al giugno 2008, i Fondi Paritetici Interprofessionali hanno finanziato circa 6.800 piani formativi, che hanno coinvolto circa 40 mila imprese e 850 mila lavoratori, raggiungendo quindi il 14% dell'utenza potenziale (che ammonta attualmente a 6,2 milioni di lavoratori). Le grandi e medie imprese sono decisamente sovrarappresentate (10%) rispetto alla loro consistenza in termini di adesioni (0,6%). La distribuzione per genere dei partecipanti registra in alcuni settori e territori una netta prevalenza femminile. Incoraggiante anche la partecipazione della classe di età tra i 25 e i 34 anni (mediamente 1 su 3) e degli *over 45* (mediamente 1 su 4).

Certificazione delle competenze

Standard minimi e Libretto formativo

A fronte dell'impegno comunitario in materia di trasparenza e riconoscimento di titoli, qualifiche e competenze - in particolare con i progressi in tema di EQF e di ECVET - l'Italia ha messo in campo diverse iniziative, quali la sperimentazione nazionale del Libretto formativo del cittadino e il Tavolo tecnico per la costruzione di un sistema nazionale di standard minimi professionali di certificazione delle competenze e di standard formativi. Sebbene l'Accordo che istituisce il Tavolo sia ancora in via di formalizzazione, i lavori sono stati avviati già dal 2006 sulla base di un documento realizzato da Isfol e Tecnostruttura che definisce un primo impianto di sistema. Si suggeriscono due direttrici fondamentali. La prima di tipo tecnico, operando una distinzione tra standard professionali, standard di certificazione e standard formativi. La seconda di tipo istituzionale, sulla base del principio dello standard minimo inteso come insieme di regole successivamente declinabili a seconda delle specificità territoriali. Si è inoltre proceduto ad una prima mappatura dei settori entro cui avviare la produzione degli standard professionali, che ha permesso di definire 24 aree specifiche in senso economico ed un'area rivolta alle figure prive di specificità di settore.

Quanto al Libretto formativo, la sperimentazione è stata condotta su diversi territori regionali (Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Liguria, Molise, Toscana, Trento, Valle d'Aosta) ed ha visto tra il 2005 e il 2007 il coinvolgimento di operatori di enti di formazione, centri di orientamento e Servizi per l'impiego nonché di diverse categorie di beneficiari finali (giovani studenti dei percorsi di formazione professionale, apprendisti, immigrati, lavoratori in formazione continua). A queste situazioni sperimentali va aggiunto il Piemonte, che ha lavorato su alcune precondizioni di sistema, ovvero un'ipotesi di connessione del Libretto con il sistema informativo regionale e la predisposizione di una specifica normativa per l'accreditamento degli operatori.

Il progetto OAC

OAC (Organizzazione, Apprendimento, Competenze) è un progetto realizzato dall'Isfol che si articola in due macroaree di indagine: una sulle competenze dei lavoratori nelle imprese industriali e di servizi in Italia; un'altra sulle competenze nelle imprese manifatturiere. Nel primo caso, i dati mostrano che: a) la componente femminile della forza lavoro presenta un livello di competenze inferiore rispetto agli uomini; b) l'età centrale è associata a livelli di competenza più elevati rispetto alle classi periferiche della distribuzione; c) con riferimento ai titoli di studio si rileva una forte correlazione soprattutto in quelle competenze legate a discipline scolastiche o accademiche (scrittura, lettura calcolo); d) i livelli di competenza risultano più elevati nei soggetti con contratti più stabili; e) emergono delle situazioni di eccellenza nei comparti dell'intermediazione finanziaria e nel manifatturiero *science-based* con riferimento ad alcune competenze (ad esempio il lavoro di gruppo); f) le imprese italiane che si possono considerare *high performance work organization*, ovvero che presentano caratteristiche innovative in grado di facilitare lo sviluppo delle competenze, sono solo il 3%.

Dall'indagine sulle competenze nelle imprese manifatturiere italiane è invece emerso che le cinque competenze più importanti richieste sono: l'affidabilità (78,3%), le abilità manuali (70,3%), la resistenza psicofisica (59,6%), la conoscenza del funzionamento dell'organizzazione (54,7%) e il lavoro di gruppo (34,6%). Sono poco richieste (meno del 10%) le attività di consulenza e cura, la pianificazione delle attività altrui, la capacità di istruire ed addestrare, la capacità di eseguire dei calcoli.

L'esperienza maturata nell'ambito del progetto OAC consentirà all'Isfol di partecipare al programma PIAAC (*Programme for the International Assessment of Adult Competencies*), indagine internazionale curata dall'Ocse e destinata alla valutazione delle competenze della popolazione adulta.

Qualità e innovazione

Accreditamento e risorse umane delle agenzie formative

In tema di accreditamento, alla luce del dinamismo che negli ultimi anni si è registrato in questo campo e avendo ora un nuovo impianto regolamentare - frutto di una recente intesa Stato-Regioni per la definizione degli standard minimi del sistema - resta oggi da chiedersi quali siano i passi successivi necessari per tradurre tale dispositivo in uno strumento in grado di garantire livelli essenziali di prestazione a tutti gli utenti della formazione, salvaguardando le specificità territoriali. Si tratta quindi di comprendere le molteplici velocità dei vari contesti locali e i vincoli che i diversi tessuti socio-economici esercitano nello sviluppo del sistema.

Sotto questo profilo, tre sono i modelli di accreditamento individuati dall'Isfol, che sembrano caratterizzare il panorama italiano: avanzato, intermedio e in ritardo, perfettamente in linea con gli indicatori di sviluppo socioeconomico del nostro Paese.

Sul piano generale, emerge un sistema di offerta formativa caratterizzato da una crescente incidenza dei "nuovi soggetti" a svantaggio delle organizzazioni più radicate nel comparto (come i centri di formazione pubblici). In particolare, si segnala un incremento delle organizzazioni afferenti ai comparti contigui della formazione professionale, quali Terzo settore, istruzione e produzione-lavoro.

Per quanto concerne le risorse umane che operano negli enti accreditati i dati sembrano evidenziare come il grado di dinamismo sistemico sia correlato a più contenuti indici di vecchiaia e all'innalzamento del tasso di femminilizzazione, mettendo in luce un'inversione di tendenza rispetto al passato, quando la professione del formatore era mediamente caratterizzata da età media avanzata e dalla ridotta partecipazione delle donne. In altri termini, nel modello avanzato il cambiamento del sistema formativo accreditato appare legato al ringiovanimento del capitale umano e alla componente femminile, oltre che all'innalzamento dei livelli di istruzione in ingresso.

Altro fattore chiave di dinamismo è poi la formazione in servizio. Nel Meridione - che coincide ampiamente con il modello più in ritardo di accreditamento - si continua infatti ad investire poco sulla formazione formatori (FF).

L'e-learning

La diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione (ICT) sta trasformando profondamente il nostro Paese, nonostante l'Italia destini a questo settore il 2% del PIL contro il 4% degli Stati Uniti. Di pari passo si registra un'evoluzione dell'utilizzo dell'e-learning, caratterizzato ancora da livelli di spesa contenuti in termini assoluti (equivalente nel 2006 allo 0,66% della spesa complessiva del comparto ICT), ma anche da una crescita significativa (16,2% rispetto all'anno precedente e ben 341% rispetto al dato del 2002). Ciò rispecchia peraltro lo scarso ricorso all'auto-formazione e formazione a distanza nell'ambito della formazione continua, scelto nel 2005 solo dal 6% delle imprese italiane. La dimensione che desta più interesse è comunque la crescita dell'investimento aziendale, che arriva a coprire quasi il 92% del totale, lasciando

la quota restante a Pubblica amministrazione (in crescita costante), università, scuola ed utenti finali.

L'Isfol - oltre ad aver promosso nel 2006 la costituzione di un Tavolo di raccordo interistituzionale sulla domanda e sull'offerta dell'*e-learning* - è direttamente coinvolto su questo fronte nell'ambito del progetto Sistema Permanente di Formazione *on line* (SPF), promosso dal Ministero del Lavoro come strumento gratuito di formazione continua a distanza, incentrato sull'accompagnamento delle riforme che hanno interessato il mercato del lavoro e il sistema formativo del paese. Al giugno 2008 il progetto ha raggiunto più di 86.500 utenti. Circa 38.000 corsi a catalogo e 2.900 percorsi (cioè iter formativi più complessi) risultano completati.

L'e-government

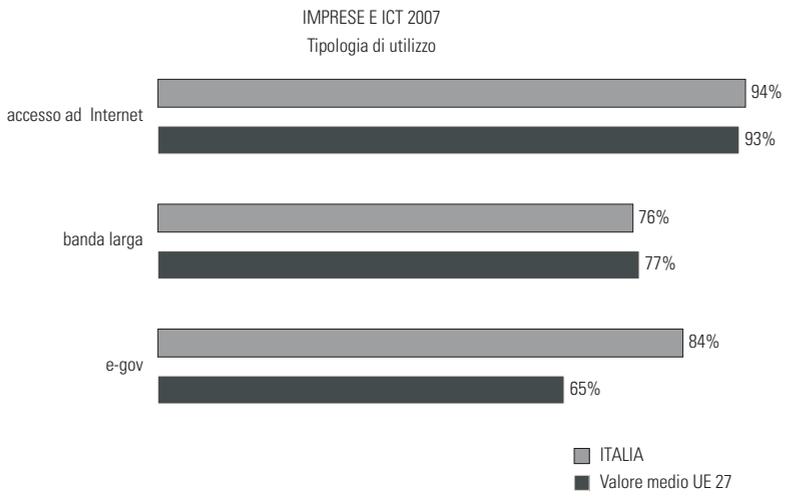
Il quadro di riferimento delle politiche nazionali di *e-government* è strettamente correlato al quadro europeo. L'obiettivo-chiave è il passaggio da una Pubblica amministrazione burocratica ad una più orientata al servizio, per ottimizzare le *performance* del sistema ed offrire agli utenti (cittadini ed imprese) servizi più innovativi ed efficienti.

Dall'analisi dei dati disponibili emerge il posizionamento dell'Italia su valori in linea o superiori alla media dell'UE. Due sono le linee evolutive che si sono sviluppate in modo integrato e sinergico: la prima basata su provvedimenti normativi dal carattere innovativo ad alto impatto sul sistema, la seconda riguardante una strategia applicativa basata su accordi sistematici Stato-Regioni. Lo stato di attuazione di tali politiche fa rilevare numerosi progressi, sia nell'ambito dei servizi erogati, sia in quello della crescita delle infrastrutture.

L'Italia, infatti, è passata per i servizi *on line* dal 58% del 2006 al 70% del 2007. Sul fronte degli adempimenti del datore di lavoro, da segnalare come un'operazione di semplificazione notevole sia stata compiuta con il Sistema di Comunicazioni Obbligatorie dei rapporti di lavoro.

Permangono comunque diversi punti critici, quali il potenziamento di un sistema organico di monitoraggio e l'ulteriore sviluppo di politiche formative volte a facilitare l'apprendimento organizzativo dell'*e-government* nelle pubbliche amministrazioni.

Imprese e ICT: tipologie di utilizzo, dati 2007



Fonte: Elaborazione Isfol su dati Eurostat

Finito di stampare nel mese di ottobre 2008
da Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)

RAPPORTO 2008

Il Rapporto Isfol illustra lo stato dell'arte, i processi evolutivi e le principali tendenze dei sistemi del lavoro, dell'istruzione e formazione e delle politiche sociali. Oltre a rappresentare un canale fondamentale di diffusione delle conoscenze, nel contempo costituisce uno strumento di supporto al dibattito istituzionale e politico.

Come di consueto, anche l'edizione 2008 si articola in due ampie sezioni dedicate ai temi del lavoro e della formazione, precedute da una panoramica sulla dimensione europea, che si conferma imprescindibile quadro di riferimento. Le sfide che giungono dall'Europa sono molteplici, dall'avvio del nuovo periodo di programmazione delle politiche di coesione - e quindi dei Fondi strutturali - al lifelong learning, dalla strategia rinnovata per l'inclusione sociale all'attenzione per le pari opportunità.

Le dinamiche in atto appaiono contrassegnate da luci ed ombre. Tratti in chiaroscuro caratterizzano gli andamenti più recenti del contesto macroeconomico, nonostante il numero di occupati abbia raggiunto il suo massimo storico rallenta la progressione di crescita dell'occupazione.

In tema di istruzione e formazione, la progressiva scolarizzazione della società italiana è affiancata da un ancora scarso livello di qualificazione complessiva della popolazione, per via della dispersione che non accenna a calare e per i deludenti risultati sul piano dell'educazione degli adulti. Permangono, inoltre, una serie di nodi relativamente alla governance dei sistemi.

Su tutto si staglia l'immagine di un Paese a due velocità, dove le disparità geografiche rischiano di adombrare le pur tante performance di successo.

ISFOL

Istituto per lo sviluppo
della formazione
professionale
dei lavoratori