

Professionalità studi

*Trimestrale on-line di studi su
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

In questo numero

Nuove tutele, capacità e competenze nei mercati transizionali del lavoro

- nuovi confini tra subordinazione e autonomia
- mercati transizionali del lavoro
- formazione professionale e capabilities
- decent work, capabilities, lavoro dei detenuti
- programmi di creazione diretta dell'occupazione e beni comuni

N. 1 gennaio/febbraio/marzo 2020

PROFESSIONALITÀ STUDI

Rivista trimestrale, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio delle transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro. Contatto: professionalitastudi@edizionistudium.it

DIREZIONE

Giuseppe Bertagna, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo;
Roberto Rizza, Ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bologna;
Giuseppe Scaratti, Ordinario di Psicologia del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano;
Michele Tiraboschi, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia.

CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

Anna Alaimo, Associato di Diritto del lavoro, Università di Catania; **Giuditta Alessandrini**, Ordinario di Pedagogia Sociale e del Lavoro, Università degli studi di Roma Tre; **Henar Álvarez Cuesta**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de León (*España*); **Marco Azzalini**, Associato di Diritto Privato, Università di Bergamo; **Gabriele Ballarino**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università di Milano; **Elisabetta Bani**, Associato di Diritto dell'Economia, Università di Bergamo; **Alessandro Bellavista**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Palermo; **Paula Benevene**, Professore Associato Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Lumsa, Roma; **Vanna Boffo**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Marina Brolo**, Ordinario di diritto del lavoro, Università di Udine; **Guido Canavesi**, Associato di Diritto del lavoro, Università di Macerata; **Silvia Ciucciiovino**, Ordinario Diritto del lavoro, Università Roma Tre; **Anna Michelina Cortese**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Catania; **Madia D'Onghia**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Foggia; **Loretta Fabbri**, Ordinario di Didattica e metodologia dei processi educativi e formativi, Università di Siena; **Monica Fedeli**, Associato di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Padova; **Paolo Federighi**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Valeria Fili**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Udine; **Rodrigo Garcia Schwarz**, Profesor Doctor del Postgrado en Derechos Fundamentales de la Universidad del Oeste de Santa Catarina (*Brasil*); **Jordi García Viña**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona (*España*); **José Luis Gil y Gil**, Catedrático de Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá, Madrid (*España*); **Teresa Grange**, Ordinario di Pedagogia Sperimentale, Università della Valle d'Aosta; **Lidia Greco**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Bari; **Djamil Tony Kahale Carrillo**, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Politécnica de Cartagena (*España*); **Alessandra La Marca**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo; **Antonio Loffredo**, Associato Diritto del lavoro, Università di Siena; **Isabella Loiodice**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Foggia; **Nicole Maggi Germain**, Maître de conférences HDR en Droit privé (Droit social), Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (*France*); **Patrizia Magnoler**, Ricercatrice a tempo indeterminato di Didattica e pedagogia speciale, Università di Macerata; **Claudio Melacarne**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Siena; **Lourdes Mella Méndez**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Santiago de Compostela (*España*); **Viviana Molaschi**, Associato di Diritto Amministrativo, Università di Bergamo; **Massimiliano Monaci**, Associato di Sociologia dell'organizzazione, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; **Eleonora G. Peliza**, Profesora Adjunta Regular por concurso, Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Morón, Buenos Aires (*Argentina*); **Rodrigo Ignacio Palomo Vélez**, Profesor de Derecho del Trabajo, Universidad de Talca (*Chile*); **Luca Paltrinieri**, Maître de conférences en Philosophie politique, Université de Rennes (*France*); **Paolo Pascucci**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo; **Flavio Vincenzo Ponte**, Ricercatore di Diritto del lavoro, Università della Calabria; **Rocco Postiglione**, Ricercatore di Pedagogia generale e sociale, Università di Roma Tre; **Juan Ramón Rivera Sánchez**, Catedrático de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Giuliana Sandrone**, Straordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo; **Pier Giuseppe Rossi**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Macerata; **Alfredo Sánchez-Castañeda**, Coordinador del Área de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (*México*); **Annalisa Sannino**, Research Fellow CRADLE, Faculty of Educational Sciences, University of Helsinki, Finland; **Francesco Seghezzi**, Direttore Fondazione ADAPT; **Maurizio Sibilio**, Ordinario di Didattica generale e Pedagogia speciale, Università di Salerno; **Esperanza Macarena Sierra Benítez**, Profesora Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (*España*); **Nancy Sirvent Hernández**, Catedrática de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Lorenzo Speranza**, Ordinario di Sociologia del Lavoro, Università di Brescia; **Maura Striano**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università Federico II di Napoli; **Lucia Valente**, Associato Diritto del lavoro, Università La Sapienza Roma; **Sabine Vanhulle**, Professeure ordinaire, Rapports théorie-pratique en formation, alternance et didactique des savoirs professionnels, Université de Genève (*Suisse*); **Antonio Varesi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore; **Luca Vecchio**, Associato di Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università degli Studi di Milano-Bicocca; **Maria Giovanna Vicarelli**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università Politecnica delle Marche; **Giuseppe Zanniello**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo.

REDAZIONE

Lilli Viviana Casano (redattore capo); **Paolo Bertuletti**; **Emanuele Dagnino**; **Giorgio Impellizzeri**; **Elena Prodi**; **Lavinia Serrani** (area internazionale); **Silvia Spattini**; **Tomaso Tiraboschi**; **Paolo Tomassetti**.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro) del Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy)
– Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: aup@adapt.it deal@unimore.it

Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono l'impegno nei confronti della comunità scientifica di garantire i più alti standard etici in campo editoriale e di adottare tutte le possibili misure per lottare contro ogni forma di negligenza. La pubblicazione prende a riferimento il codice di condotta e buone prassi che il Comitato per l'etica nelle pubblicazioni (COPE) stabilisce per gli editori di riviste scientifiche.

Nel rispetto di tali buone prassi, gli articoli sono referati in doppio cieco da membri di un comitato scientifico di referaggio di alto livello tenendo conto di criteri basati sulla rilevanza scientifica, sulla originalità, sulla chiarezza e sulla pertinenza dell'articolo presentato. Sono garantiti l'anonimato dei revisori e degli autori, così come la totale riservatezza del processo di valutazione, del contenuto valutato, del rapporto consegnato dal revisore e di qualunque altra comunicazione incorsa tra la Direzione o la Redazione e il Consiglio scientifico di referaggio. Allo stesso modo, verrà mantenuta la più totale riservatezza in merito ad eventuali lamentele, reclami o chiarimenti rivolti da un autore nei confronti della Direzione, della Redazione o del Consiglio scientifico di referaggio.

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono, altresì, il proprio impegno per il rispetto e l'integrità degli articoli presentati. Per questa ragione, il plagio è assolutamente vietato, pena l'esclusione dal processo di valutazione. Accettando i termini e le condizioni indicate, gli autori garantiscono che gli articoli e i materiali ad essi associati abbiano carattere di originalità e non violino i diritti d'autore. In caso di articoli in coautoria, tutti gli autori coinvolti devono manifestare il pieno consenso alla pubblicazione, dichiarando altresì che l'articolo non è stato altrove previamente presentato o pubblicato.

SOMMARIO - n. 1/2020

Editoriale

LILLI CASANO, <i>Qualificazione del lavoro, transizioni occupazionali, capacità delle persone: spunti da un confronto interdisciplinare sul valore del lavoro, oggi</i>	1
---	---

Ricerche: Nuove tutele, capacità e competenze nei mercati transizionali del lavoro

LISA RODGERS, <i>Recognising the Person at Work: the Case for a Relational Approach to Autonomy</i>	5
ALEXANDER STÖHR, <i>The Inclusion of Self-Employed Workers into the Beneficial Scope of Labour Law</i>	37
FRANCESCA DELLA RATTA, ALESSIA SABBATINI, <i>The Line between Self-Employment and Salaried Employment and the ILO's New Classification of Employment Status</i>	59
CRISTINA LINCARU, SPERANȚA PÎRCIOG, ADRIANA GRIGORESCU, <i>Mapping Transitional Labour Markets Models in Europe</i>	79
GIUDITTA ALESSANDRINI, <i>Developing Capacitation: Civic Engagement and Prospects for VET Development</i>	108
ANDREA SITZIA, <i>People's "Decent Work" and "Capacitation" in the Detention System</i>	118
EWA STASZEWSKA, <i>Internship for Unemployed: An Instrument for Vocational Activation of Young People that Prevents Them from Being Excluded from the Labour Market. The Polish Experience</i>	139
KATE PHILIP, MAIKEL LIEUW-KIE-SONG, MITO TSUKAMOTO, ANNA OVERBECK, <i>Employment Matters Too Much to Society to Leave to Markets Alone</i>	152

I contributi raccolti in questo fascicolo sono stati selezionati tra le proposte accettate per la presentazione al Convegno “Il lavoro non è una merce, oggi. Il valore del lavoro e le sue regole tra innovazione e tradizione” promosso da ADAPT con il supporto della International Labour Organisation (ILO), la World Employment Confederation (WEC) e in collaborazione con CIELO Laboral (Bergamo, 28-30 novembre 2019). Tutte le proposte sono state dunque valutate dal Comitato scientifico del Convegno, composto dai membri dell’[ADAPT International Scientific Committee](#) e da funzionari dell’ILO. La Direzione della rivista si assume la responsabilità scientifica della pubblicazione.

Editoriale

Qualificazione del lavoro, transizioni occupazionali, capacità delle persone: spunti da un confronto interdisciplinare sul valore del lavoro, oggi

*Lilli Casano**

Il fascicolo qui presentato apre la terza annualità del nuovo corso di questa rivista, avviato nel 2017 grazie alla collaborazione tra Studium e ADAPT University Press, al fine di promuovere un ciclo di riflessioni e approfondimenti intorno a un concetto, quello di *professionalità*, che i promotori dell'iniziativa hanno voluto cogliere nella sua più ampia accezione, quale «dimensione necessaria, non sempre riconosciuta e tutelata, per l'esplicazione di qualsiasi lavoro, sia autonomo che subordinato nelle imprese» ⁽¹⁾, e come «chiave per una moderna organizzazione del lavoro e leva per una sua adeguata valorizzazione e per il suo riconoscimento, superando i tradizionali steccati tra mercati interni e mercati esterni del lavoro per entrare nel cuore di una nuova grande trasformazione» ⁽²⁾.

I contributi raccolti in questo numero testimoniano come cresca, all'interno di diversi ambiti disciplinari, la consapevolezza della centralità dei temi e della prospettiva abbracciati dalla rivista, confermando la sempre maggiore utilità e importanza di un vero dialogo interdisciplinare su questi temi, che la rivista intende promuovere.

* ADAPT Senior Research Fellow. Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Economia "Marco Biagi".

⁽¹⁾ M. NAPOLI, *La professionalità*, in *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli Editore, 2006, p. 490.

⁽²⁾ G. BERTAGNA, R. RIZZA, G. SCARATTI, M. TIRABOSCHI, *Le ragioni di una nuova rivista sul lavoro che cambia*, in *Professionalità studi*, 2017, n. 1, 1-3.

La sezione *Ricerche*, intitolata *Nuove tutele, capacità e competenze nei mercati transizionali del lavoro*, raccoglie una selezione dei contributi presentati al Convegno internazionale promosso da ADAPT in collaborazione con l'International Labour Organisation (ILO) "*Il lavoro non è una merce*" oggi. *Il valore del lavoro e le sue regole tra innovazione e tradizione* tenutosi a Bergamo dal 28 al 30 novembre 2019. Il Convegno, traendo ispirazione dal Rapporto "*Work for a brighter future*" curato dalla *Global Commission on the future of work* dell'ILO e pubblicato nel gennaio 2019, ha messo in evidenza le sfide da affrontare per costruire un futuro del lavoro equo e giusto e per accompagnare le persone nella transizione dal vecchio al nuovo mondo del lavoro: una assunzione collettiva di responsabilità nel quadro di un nuovo patto sociale che garantisca a tutti i lavoratori una giusta quota della ricchezza prodotta, offrendo altresì il rispetto dei loro diritti e una rete di sicurezze sociali in cambio del loro continuo contributo alla economia; la necessità di andare "oltre" il lavoro subordinato, garantendo a tutti i lavoratori, a prescindere da tipo di contratto o status professionale, di godere dei diritti fondamentali del lavoro (retribuzione e orari adeguati, protezione/promozione della salute/sicurezza sul lavoro); l'importanza di investire sulle "capacità" delle persone (nel senso attribuito al termine da Amartya Sen), sostenere le istituzioni del mercato del lavoro a partire dalla rappresentanza, promuovere forme di lavoro decente.

Questo fascicolo raccoglie, in particolare, alcuni dei contributi che sono stati presentati nell'ambito dei *workshop* tematici dedicati ai temi della qualificazione e classificazione del lavoro, degli attori e strumenti per il governo delle transizioni occupazionali, della formazione e dello sviluppo professionale. Tre ambiti di riflessione strettamente connessi tra di loro e cruciali per comprendere le trasformazioni in atto nel mondo del lavoro, che è necessario affrontare in chiave sistemica al fine di cogliere le connessioni utili a comprendere le evoluzioni che interessano ciascun ambito.

Il tema della qualificazione e classificazione del lavoro emerge in tutta la sua attualità di fronte al superamento dei rigidi confini tra subordinazione e autonomia, connesso tanto alla diffusione di modalità di esecuzione del lavoro difficili da inquadrare nell'una o nell'altra

categoria, quanto all'aumento del numero di lavoratori che svolgono la loro prestazione in autonomia e in situazioni di forte responsabilizzazione anche dentro l'impresa, quanto infine all'emergere di "nuove professioni" aventi prevalentemente contenuto intellettuale e svolte in condizioni di autonomia e indipendenza, tanto nella forma del lavoro autonomo, quanto nella forma del lavoro subordinato.

Tali fenomeni vanno letti in parallelo con l'evoluzione dei percorsi di carriera, sempre più caratterizzati da frequenti transizioni occupazionali, all'interno di una stessa impresa come nel mercato, che si intrecciano a transizioni biografiche legate al ciclo di vita o ad eventi critici, tendenza che fa emergere importanti interrogativi, a partire dalla opportunità di spostare il baricentro delle tutele dei lavoratori dalla specifica modalità contrattuale alla *persona* del lavoratore, al fine di preservarne e accrescerne la capacità di agire in tutte le sfere sociali, a partire dal lavoro.

In quest'ottica, pare centrale rilanciare la riflessione sulle regole e gli strumenti idonei a governare i cosiddetti *mercati del lavoro transizionali*, superando un modello di regolazione del lavoro pensato per i mercati interni e dunque incentrato sulla tutela della stabilità del posto di lavoro e su strumenti di protezione articolati all'interno di specifiche realtà organizzative e nei confronti di una specifica figura di lavoratore.

Ed è in questa cornice che si collocano i contributi raccolti nella prima parte della sezione *Ricerche* di questo fascicolo, affrontando da diversi ambiti disciplinari i temi delle nuove sfide interpretative legate alla qualificazione e classificazione del lavoro, all'emergere dei mercati transizionali del lavoro, al tema delle *capabilities* e del loro sviluppo in specifici contesti, alle politiche e agli strumenti da promuovere per fronteggiare i rischi connessi alle trasformazioni in atto, tra cui rivestono un ruolo centrale i dispositivi volti a promuovere l'apprendimento permanente.

Al cuore del dibattito sulla dicotomia subordinazione/autonomia si colloca il contributo di Lisa Rodgers, che esplora il concetto di autonomia nel diritto del lavoro suggerendo la necessità di adottare una prospettiva relazionale maggiormente in grado di resituire centralità alla persona. L'interrogativo sui livelli di protezione garantiti e da

garantire ai lavoratori autonomi è al centro della riflessione proposta da Alexander Stöhr. Francesca della Ratta-Rinaldi e Alessia Sabbatini offrono un contributo a questa riflessione analizzando i più recenti trend occupazionali alla luce della nuova classificazione ILO degli status occupazionali, che reinterpreta i confini tra lavoratori subordinati e autonomi identificando la nuova categoria dei *dependent contractors*.

Lo studio di Lincaru, Pirciog, Grigorescu, partendo dal framework teorico della *transitional labour market theory*, e con il fine di contribuire alle riflessioni sui nuovi modelli di tutela che si ispirano a tale approccio, presenta una mappatura dei processi di cambiamento che nell'ultimo decennio hanno interessato la stabilità dell'impiego e la durata media della disoccupazione in Europa, elaborando modelli differenziati per genere ed età.

Si colloca invece sul solco delle recenti elaborazioni che hanno utilizzato e ampliato il framework teorico delle *capabilities*, sviluppato da A. Sen, la riflessione di Giuditta Alessandrini che riguarda il contributo che la formazione professionale iniziale e continua può offrire non solo al *lifelong learning* ma anche alle strategie di promozione della cittadinanza attiva. Andrea Sitzia indaga alla luce dello stesso paradigma il tema della capacitazione delle persone in condizioni di vulnerabilità attraverso adeguati interventi di sviluppo delle capacità professionali, approfondendo nello specifico il caso dei detenuti.

Il tema della attivazione e degli strumenti di contrasto alla esclusione dei giovani dal mercato del lavoro è affrontato da Ewa Staszewska nell'ambito dell'analisi dei tirocini per i disoccupati in Polonia. Sempre nell'ambito delle politiche di contrasto alla disoccupazione si colloca il contributo di Philip, Lieuw Kie Song, Tsukamoto, Overbeck, che presenta una analisi dei programmi di creazione diretta della occupazione nel settore pubblico, evidenziandone tuttavia il ruolo potenziale non solo sul fronte della lotta alla disoccupazione, ma più in generale su quello della creazione di forme di lavoro *community-driven* che contribuiscano alla costruzione di beni comuni indispensabili per affrontare le sfide in atto.

Ricerche

**Nuove tutele, capacità e competenze
nei mercati transizionali del lavoro**

**Recognising the Person at Work:
The Case for a Relational Approach to Autonomy**

Lisa Rodgers *

Summary: **1.** Introduction. – **2.** Autonomy and the liberal legal subject – **3.** Labour is not a commodity and the normative instinct. – **4.** Different versions of autonomy and labour law. – **5.** The critique of vulnerability theory and relational approaches to autonomy. – **6.** Employment status: moving towards relational approaches to autonomy. – **7.** Moving towards a socialisation of employment status. – **8.** Conclusions.

1. Introduction

Personal autonomy forms the beginning and the end of the story of labour law ⁽¹⁾. Through the regulation of employment relationships we recognise the difference between employment contracts on the one hand and commercial contracts on the other. The latter contracts are made freely by parties with equal status and the equal opportunity to set the terms of the bargain. The former contracts are made between parties who experience an inequality of bargaining power ⁽²⁾. This inequality of bargaining power leads to the subordination of workers and a working relationship which is controlled by the employer. This control threatens the personal autonomy of workers; through their subjection to

* *University of Leicester, UK.*

⁽¹⁾ This article does not deal with the important topic of collective autonomy and its status in labour law, as this is beyond its scope. More information on this topic can be found in A. BOGG, “*Individualism*” and “*Collectivism*” in *Collective Labour Law*, in *Industrial Law Journal*, 2017, n. 4, 72-108.

⁽²⁾ Cfr. P. DAVIES, M FREEDLAND, *Kahn-Freund’s Labour and the Law*, Stevens, 1983, 5.

the will of the employer, employees are not able to pursue their own independently designed life plan. The subordination of employees to employers reduces individuals to objects, whose whole purpose is to follow the direction of another. This is wrong. At the heart of the employment relationship is a human being, a person with their own needs, wants and desires and their own view about how life should proceed. The role of labour law is to step in to release the humanity of workers from the talons of capitalist employer oppression. Workers must be emancipated from the subordination of the work relationship in order to achieve the end of labour law: the elevation of the worker to a point at which the worker can attain personal autonomy.

The separation between commercial contracts and employment contracts also feeds into the distinction made in labour law between employees or workers on the one hand and the self-employed on the other. The self-employed are viewed as entrepreneurs, commercial agents possessing a high level of autonomy in the relationships they make and the activities they pursue. As autonomous economic agents they do not suffer from the subordination experienced by workers, and are therefore not deserving of labour law protection in the same way⁽³⁾. At the same time, the status of self-employment implies a series of rewards. The first set of rewards is economic. The lack of subordination of self-employed persons implies they are exposed to a greater amount of economic risk, but this is compensated for by the possibility of retaining all profit generated by the business⁽⁴⁾. Moreover, the recognition of the self-employed as autonomous has normative significance. This kind of (personal) autonomy means that self-employed agents are entitled to respect, and it also means that these agents should be protected *against* interference and intervention from the state, and from other private parties⁽⁵⁾. Self-employment is the site of maximum personal autonomy and hence the end to which labour subjects should (and do) aspire⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Case 268/99 *Jany and Others* [2001] ECR I-8615, para 35.

⁽⁴⁾ Case C-413/13 *FNV Kunsten Informatie en Media v Staat der Nederlanden* [2014] Opinion of Advocate General Wahl ECLI:EU:C:2014:2214 [45]

⁽⁵⁾ Cfr. J. HOLROYD, *Relational Autonomy and Paternalistic Interventions*, in *Res Publica*, 2009, 321-335, 321.

⁽⁶⁾ Cfr. K. CRUZ, K. HARDY, T. SANDERS, *False Self-Employment, Autonomy and Regulating for Decent Work: Improving Working Conditions in the UK Stripping Industry*, in *British Journal of Industrial Relations*, 2017, n. 2, 274-294, 276.

The centrality of autonomy at the heart of labour law is so deeply engrained that it is rarely analysed in its own right ⁽⁷⁾. However, it is the argument in this article that it is crucial that this value is exposed and its implications analysed. First, it is crucial from the point of view of labour law theory. Second, this analysis is crucial from a practical point of view. One area which will be analysed in particular in this article is the implications of the autonomy view for our status classifications. There has long been dissatisfaction amongst labour law scholars about the rigidity of the binary divisions of employee versus self-employed status ⁽⁸⁾. This dissatisfaction has only been accelerated by changes in the organisation of work. These changes have blurred the boundaries of the employee/self-employed dichotomy to the extent that it is losing its utility as an analytical category. Intermediate categorisations appear at best a partial and temporary solution, avoiding the real questions at hand and the real problems that arise ⁽⁹⁾. A more fundamental re-examination is required.

This article proceeds by first setting the dominant perspective on the nature and function of the notion of “autonomy”. This is a liberal view and one which tends to crowd out other visions of autonomy. The next section identifies how this dominant vision of autonomy has infiltrated our traditional narrative of labour law, particularly through the notion of «labour is not a commodity». Section four identifies how the dominant vision of autonomy exists alongside other, more socialised versions of autonomy in the labour law narrative. In section five, there is an analysis of the value of the vulnerability critique to our understanding of autonomy in labour law. The final section (section 6) provides a detailed practical example of the problems of the autonomy approach adopted in labour law through an analysis of the problems of the relationship between autonomy and status in labour law. In section

⁽⁷⁾ Cfr. M. A. FINEMAN, *The Autonomy Myth: A Theory of Dependency*, The New Press, 2005.

⁽⁸⁾ Cfr. M. CHERRY, *Beyond Misclassification: The Digital Transformation of Work*, in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 2016, 544-577, 577; R. SPRAGUE, *Worker (Mis) Classification in the Sharing Economy: Square Pegs Trying to Fit in Round Holes*, in *American Bar Association Journal of Labour and Employment Law* 2015, n. 1, 58-72.

⁽⁹⁾ Cfr. L. RATTI, *Online Platforms and Crowdswork in Europe: A Two-Step Approach to Expanding Agency Work Provisions*, in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 2017, 477-511, 488.

7, the value of a more socialised or relational approach to autonomy is discussed. In particular, it is argued that if labour law is to recognise the importance of human potential at work, these more relational notions of autonomy must replace the hegemonic individualistic account of personal autonomy as the beginning and end of labour law ⁽¹⁰⁾.

2. Autonomy and the liberal legal subject

It is suggested that the notion of “individual autonomy” is one of the foundational myths of liberal society and law ⁽¹¹⁾. In liberal democratic societies, the rhetorical consistency surrounding personal autonomy means that it is an extremely powerful tool in political discourse. This consistency enhances the mythical character of autonomy as a value, and therefore enhances the perception that the values and personal attributes presented by the myth are stable, legitimate and stand irrespective of changing circumstances or different personal positions ⁽¹²⁾. However, the power of the individual autonomy myth does have certain negative effects in terms of discourse. It implies that other ways of viewing autonomy which do not correspond to the foundational myth tend to be crowded out. Also, as a foundational myth the particular nature of “individual autonomy” presented by liberal rhetoric tends to evade self-conscious consideration, and hence its potentially oppressive effects go unexamined or unnoticed.

The liberal ideology of individual autonomy describes the ability of a person to follow their own life course, unhindered by excessive interference from outside ⁽¹³⁾. At its heart lies the rational and reasonable individual agent who is able to assess the relative value of the choices presented and to decide on the optimal choice according to their own life plan ⁽¹⁴⁾. The liberal notion of individual autonomy is

⁽¹⁰⁾ This is the aspiration for labour law set out in the Ilo’s Future of Work programme. See Commission Modiale Sur L’Avenir Du Travail, *Travailler pour bâtir un avenir meilleur*, ILO, 2019, 11.

⁽¹¹⁾ Cfr. M. A. FINEMAN, *op. cit.*, 7, 26.

⁽¹²⁾ Cfr. M. A. FINEMAN, *op. cit.*, 12.

⁽¹³⁾ Cfr. Y. BRAUDO-BAHAT, *Towards a Relational Conceptualization of the Right to Personal Autonomy*, in *Journal of Gender, Social Policy and the Law*, 2017, n. 2, 114-136.

⁽¹⁴⁾ Cfr. Y. BRAUDO-BAHAT, *op. cit.*, 115.

heavily associated with the value of independence and holds that independence in the highest esteem. Individuals who are independent are able to develop important attributes, including reasoned opinions, innovation and enterprise⁽¹⁵⁾. They are also able to achieve self-sufficiency and responsibility for their own actions and choices. Hence personal autonomy has come to describe the perfect liberal citizen. That citizen is independent and self-sufficient and not reliant on the state for support. In turn that citizen is rewarded for their independence and self-sufficiency by the granting of further independence by the system. Autonomous citizens are both freed from regulatory governmental action as a reward for their ideal (economic) status. They are also freed through governmental structures from interference by other private actions⁽¹⁶⁾. Autonomy is therefore self-fulfilling. Autonomous agents earn autonomy and thereby gain further independence, and the possibility for even greater self-sufficiency and creativity.

There is of course a deep irony here. The whole myth of liberal autonomy relies on self-sufficiency and non-interference by the state and/or law in the lives of autonomous citizens. At the same time, individual autonomy lies at the heart of the design of public policy and law. Indeed, the subject of law is precisely the autonomous rational agent described in the individual autonomy myth. To understand this connection and its implications it is necessary to search deep into the foundations of liberal scholarship, and consider in particular the work of Immanuel Kant. For Kant, all humans are imbued with autonomy as a result of their capacity for rational thought⁽¹⁷⁾. This rationality has moral implications, because it marks humans out as worthy of particular respect. Kant describes the moral imperative which derives from human autonomy and rationality as the need to treat all human beings with “dignity” or as ends in themselves⁽¹⁸⁾. This imperative ensures that humans cannot be reduced to a “price” and used purely to as a means to an end rather than an end in themselves⁽¹⁹⁾. It is this imperative which then guides the formation of laws. Personal

⁽¹⁵⁾ Cfr. J. MILL, *On Liberty*, 1863, 17.

⁽¹⁶⁾ Cfr. M. A. FINEMAN, *op. cit.*, 7, 12.

⁽¹⁷⁾ Cfr. I. KANT, *Groundwork of The Metaphysics of Morals*, Mary Gregor (transl.), Cambridge University Press, 1996, 4:440.

⁽¹⁸⁾ Cfr. I. KANT, *op. cit.*, 4:434.

⁽¹⁹⁾ Cfr. I. KANT, *Groundwork of The Metaphysics of Morals*, *op. cit.*, 4:435.

autonomy means that individuals have the freedom to make their own laws. However, it also means that those laws are universal because they allow for the respect of others as independent rational beings. It is this quality which means that there can be common rules which can be followed and which will be accepted by all on the basis of rationality⁽²⁰⁾.

The Kantian analysis underlines the pervasiveness of the notion of individual autonomy at the heart of liberal law. This notion is present in the rationale for law and its moral force (individuals are worthy of protection because they are autonomous) and defines the very subject of the law (the autonomous, rational, independent individual). The notion of autonomy also defines legal aspiration, in that the aim of all law is to enhance autonomy to create a society of ideal legal citizens: independent self-reliant enterprising individuals who are able to assess the relative value of the choices presented to them to decide on the optimal choice according to their own life plan⁽²¹⁾. A good example of the centrality of autonomy in liberal legal discourse is provided by the design and operation of contract law. According to traditional contractual doctrine, the law promotes individual autonomy through certain «rules of just conduct»⁽²²⁾. These rules define a protected domain for each individual to use their own information and knowledge to formulate their own plans with respect to the market and other market actors. Contract law provides a co-ordinating function for the actions of autonomous economic agents and hence is autonomy enhancing. There is thus a virtuous relationship between individual autonomy, the action of the law and freedom⁽²³⁾.

By contrast, the autonomy enhancing function of contract law is not necessarily understood to extend to labour law. On some views, labour law is market correcting and serves a redistributive function which has no economic benefit. As such labour law does not enhance the autonomy and freedom of its subjects⁽²⁴⁾. A number of legal and economic theorists have pointed to the negative relationship between

⁽²⁰⁾ Cfr. I. KANT, *op. cit.*, 4:435

⁽²¹⁾ Cfr. J. RAZ, *Morality of Freedom*, OUP, 1986, 156.

⁽²²⁾ F. A. HAYEK, *Rules and Order*, Routledge 1973, 85.

⁽²³⁾ Cfr. S. DEAKIN, F WILKINSON, *The Law of the Labour Market*, OUP, 2005, 281.

⁽²⁴⁾ Cfr. R. H. COASE, *The Firm the Market and the Law*, in R. H. COASE, *The Firm the Market and the Law*, University of Chicago Press, 1988, 1.

labour law and autonomy. For example, Hayek has argued that labour law interferes in the spontaneous order of the market by trying to disrupt information and power asymmetries to the benefit of one of the parties only⁽²⁵⁾. He argues that this tends to reduce autonomy by removing incentives for individuals to rely on their own skill and knowledge and to invest in their own efforts. Labour law blocks the processes of competition which allow individually held information and knowledge to be put to use⁽²⁶⁾. Other theorists have specifically pointed to the threat to company autonomy which is at work in the design of labour law. Under this theorisation, labour law acts as a constraint to stifle innovation and prevent companies exploiting market opportunities when they arise⁽²⁷⁾. The result is an overall reduction in economic functioning to the disadvantage of all contractual parties. Labour lawyers tend to take issue with the presentation of a negative relationship between autonomy and labour law. Many have argued that power imbalances in labour markets and individual employment contracts act to undermine the autonomy of working individuals in practice⁽²⁸⁾. Economic structures allow workers to become commodified and treated as things rather than as human beings. The outcome is that “normal” rules regulating contracts under liberal law need to be modified when it comes to labour. There needs to be a set of constraints on the actions of employers in order that there is some equalisation of power between employees and employers. It is only in this way that the humanity of workers can be released from the shackles of subordination, exploitation and alienation⁽²⁹⁾. The normative instinct and the implications for autonomy are discussed more fully in the next section.

⁽²⁵⁾ Cfr. F. A. HAYEK, *The Mirage of Social Justice*, University of Chicago Press, 1978, 128

⁽²⁶⁾ Cfr. F. A. HAYEK, *op. cit.*, 51

⁽²⁷⁾ This is evident in the way that labour law was “blamed” for the financial crisis of 2008. See S. MARSHALL, *Shifting Responsibility: How the Burden of the European Financial Crisis Shifted Away from the Financial Sector and onto Labor*, in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 2014, 3, 449-478.

⁽²⁸⁾ See the discussion in M. FREEDLAND, N. COUNTOURIS, *The Legal Construction of Personal Work Relations*, OUP, 2011, 370.

⁽²⁹⁾ Cfr. B. LANGILLE, *Labour Law’s Theory of Justice*, in G. DAVIDOV, B. LANGILLE, *The Idea of Labour Law*, OUP, 2011, 102.

3. Labour is not a commodity and the normative instinct

The idea that labour is not a commodity is a “basic instinct” of labour law which stands alongside the idea of an «inequality of bargaining power» between employers and employees under the capitalist system of production⁽³⁰⁾. The argument is that labour has a human quality and so should not be reduced to merely a “good” to be traded on the market and exploited for profit. This idea is an extremely important part of the labour law narrative, as it allows labour law to set itself apart from economic accounts which appear to disregard the separateness of labour and hence the need for labour law at all⁽³¹⁾. On these accounts, if labour law is a commodity, it is simply an economic abstraction and so can be bought and sold according to the rules of commerce. As long as these commercial, contractual rules are engaged, employers are free to exploit employees to maximise their economic advantage, and ensure the maximisation of their profit. However, fundamental to the dominant narrative of labour law is the understanding that this reductive view of labour is unacceptable. It is unacceptable from the point of view of empirical reality, and it is unacceptable from the point of view of morality. Labour in reality is much more complex than other types of commodity. Labour embodies «the human agent, his human needs, human nature and human feelings»⁽³²⁾. It is this “human” element of labour which set up the moral imperative within labour law. Labour has a non-market dimension which rests in the person. That person is worthy of respect, of dignity. Labour law is a necessary «step to the realisation of human dignity for a person in relation to his labour»⁽³³⁾.

The moral connection at work in the «labour is not a commodity» narrative rests on Kantian foundations. Kant’s work is explicitly referenced by Hugo Sinzheimer, one of the founding fathers of labour law, when he talked about the threat to autonomy and dignity which results from the commodification of labour. Following Kant, he recognised that a fundamental part of what it means to be human is the

⁽³⁰⁾ Cfr. F. HENDRICKX, *Foundations and Functions of Contemporary Labour Law*, in *European Labour Law Journal*, 2012, 2, 108-129, 110.

⁽³¹⁾ Cfr. F. HENDRICKX, *op. cit.*, 112

⁽³²⁾ J. K. INGRAM, *Work and the workman: an address to the Trades Union Congress*, in *Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland*, 1880-1, 106, 109.

⁽³³⁾ F. HENDRICKX, *op. cit.*, 30, 114.

possession of individual purpose and direction, which is independent of the direction of another ⁽³⁴⁾. Individual autonomy is critical to humanity, but that autonomy is compromised by the capitalist system. The capitalist system attempts to reduce workers to things which have a price: they serve the ends of others, and can be replaced at any time with equivalent value. However workers are, in fact, elements of “dignity”, “spiritual beings” who cannot be reduced to commodities bearing a “price” and who are «not designed to serve the ends of others» ⁽³⁵⁾. Hence labour law must step in to address the moral problem of the treatment of individuals under the capitalist mode of production.

The Kantian foundations of labour law are viewed as extremely important, because they attach labour law to certain core legal principles and aims ⁽³⁶⁾. Labour law can use and adapt the overarching moral principles of liberal law (for example “dignity”) to explain its own action and create its own legitimacy ⁽³⁷⁾. It is able to latch on to other successful liberal discourses in order to explain its own action and increase its influence ⁽³⁸⁾. However, at the same time, it is recognised that the application of liberal discourses and law to the employment relationship is insufficient to address labour’s problems. Sinzheimer explains this by exposing the limitations of the liberal law of contract when it comes to the employment relationship ⁽³⁹⁾. Certainly, the application of contractual regulation in the labour market was a civilising moment because it meant a move away from defining workers as the “property” of their employers’ as occurred under feudal

⁽³⁴⁾ Sinzheimer specifically references Kant in his work. See H. SINZHEIMER, *Grundzüge des Arbeitsrechts* in H. SINZHEIMER, *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie: gesammelte Aufsätze und Reden*, Otto Brenner Stiftung, 1976, 8.

⁽³⁵⁾ *Ibidem*.

⁽³⁶⁾ For example the UN Charter of Human Rights (1945) and the Universal Declaration of Human Rights (1948).

⁽³⁷⁾ P. GILBERT, *Dignity at Work*, in H. COLLINS, G LESTER, V MANTOUVALOU, *Philosophies of Labour Law*, OUP, 2018.

⁽³⁸⁾ V. MANTOUVALOU, *Labour Rights in the European Convention on Human Rights: An Intellectual Justification for an Integrated Approach to Interpretation*, in *Human Rights Law Review*, 2013, 3, 529-555.

⁽³⁹⁾ Cfr. For a detailed analysis of this exposition see R. DUKES, *The Labour Constitution*, 2014, OUP, 14-18.

systems⁽⁴⁰⁾ Workers were now recognised as more than “things”; they had a legal personhood defined by a recognition of their innate freedom, autonomy and rights. The problem was that contractual regulation was insufficient. Without any recognition of the social position of labour, contract law simply acted to reinforce and strengthen the inequalities at work in the capitalist system. Labour law was necessary to fill this gap: it allowed the application of social justice to employment relationships⁽⁴¹⁾. The role of labour law was to supplement private law and limit its application, so that the power of employers over employees was restricted⁽⁴²⁾.

It is at this point that a Marxist analysis of the injuries to workers involved in the capitalist system of production becomes important. For example, Sinzheimer started his theory of “dependent labour” from an explanation of the personal value of work prior to the onset of capitalist relationships of production⁽⁴³⁾. He identified that in the original position, work and activity fulfilled a personal and social function for workers. Workers were able to exercise control over their work and use work to pursue their own autonomous ends. However, with the advent of capitalism, labour became dependent on others for work; workers were directed in their work activities by capitalist entrepreneurs solely interested in their own profit-making. In Marxist terms, workers were “alienated” both from the process of working and the fruits of their work, and hence the essential tie between personal autonomy and work became lost⁽⁴⁴⁾. Capital became the “material basis” of human life, but was external to workers and ultimately outside of their control⁽⁴⁵⁾. This process was exploitative because the externalisation of worker value meant that workers themselves were objectified. They lost a sense of their value going beyond the objectification of the interests of capital. Hence the exploitation that workers experienced through the capitalist system went beyond a threat to physical integrity: this exploitation was

⁽⁴⁰⁾ Cfr. H. SINZHEIMER, *Demokratisierung des Arbeitsverhältnisses*, in H. SINZHEIMER, *Arbeitsrecht und Rechtssoziologie: gesammelte Aufsätze und Reden*, Frankfurt, Germany, 1976, 115.

⁽⁴¹⁾ Cfr. H. SINZHEIMER, *Demokratisierung des Arbeitsverhältnisses*, cit., 124.

⁽⁴²⁾ Cfr. R. DUKES, *op. cit.*, 17.

⁽⁴³⁾ Cfr. H. SINZHEIMER, *Demokratisierung des Arbeitsverhältnisses*, cit., 34, 8-10.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. K. MARX, *Economic and Philosophic Manuscripts of 1844*, 1871-2.

⁽⁴⁵⁾ Cfr. K. MARX, *Das Kapital: A Critique of Political Economy*, Pacifica Publishing Studio, 2010, 84.

a threat to humanity in the deepest Kantian sense ⁽⁴⁶⁾. The insertion of workers into a capitalist system of production meant that they were separated from their own “spiritual” existence because of the loss of autonomy they faced. This meant that not only their physical integrity but also their moral dignity was compromised.

This theorisation has been supplemented by the specific injury involved in the subordination of employees to employers under the capitalist mode of production ⁽⁴⁷⁾. This was the particular narrative adopted by Otto Kahn Freund, Sinzheimer’s one-time pupil, who brought many of Sinzheimer’s ideas to play in the context of the UK system of labour law. Kahn-Freund was particularly concerned that there was very little freedom at work in the employment relationship as a result of subordination ⁽⁴⁸⁾. As workers who entered into a work relationship suffered from an imbalance of bargaining power stemming from the privileged position of employers under the capitalist system, they had in reality almost no possibility to negotiate terms to their own advantage ⁽⁴⁹⁾. Instead, employers had to accept the terms laid down by employers in order to ensure the fulfilment of their subsistence needs. The purpose of labour law was to step in to provide a «countervailing force to counteract the inequality of bargaining power» between employers and workers ⁽⁵⁰⁾. Through policies which recognised the social position of workers, labour law could serve to make the employment relationship more equal and temper the employer’s power of command over the employee ⁽⁵¹⁾. This process of equalisation would allow workers more power, and hence allow them space to give expression to their own needs, wants and values. It would release the personal autonomy and dignity of workers and allow humanity to flourish.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. E. ROSENSTOCK, E. MAY, M. GRUNBERG, *Werkstattaussiedlung: Untersuchungen über den Lebensraum des Industriearbeiters*, Springer Verlag, 2013, 17.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. G. DAVIDOV, *Subordination vs Domination: Exploring the Differences*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2017, 3, 365-389, 371.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. P. DAVIES, M FREEDLAND, *op. cit.*, 2, 25.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. P. DAVIES, M FREEDLAND, *op. cit.*, 17.

⁽⁵⁰⁾ P. DAVIES, M FREEDLAND, *op. cit.*, 18.

⁽⁵¹⁾ Cfr. P. DAVIES, M. FREEDLAND, *op. cit.*, 14.

As a narrative, the inequality of bargaining power plus commodification story has been extremely influential in labour law. At the same time, its value and relevance have been criticised on a number of grounds, and this criticism has only increased in the context in modern changes in the organisation of work (⁵²). One particularly persistent critique has been around the notion of subordination, both as a theoretical concept and as a practical tool to describe the actual experience of workers in modern employment relationships (⁵³). This article builds on these critiques, and concentrates on the difficulties this narrative poses for the theorisation of autonomy and work, and the knock-on effects this has for the design and application of labour law. In particular, it is argued that there is a fundamental tension within the normative design of labour law between a fixed (contractual) version of autonomy on the one hand, and more socialised or relational versions. This is played out for example in the very restrictive way in which autonomy is viewed in relation to employment status, which can be distinguished from the understanding of autonomy as justification in other areas of employment law. The nature of the contradiction and the choices involved will be discussed in the next section. The particular implications will be discussed in section 5.

4. Different versions of autonomy and labour law

It is clear from the analysis of the traditional narrative of labour law that there is a commitment to the Kantian idea of humanity as autonomy and rationality. This is the start of labour law because the

(⁵²) Cfr. A. TODOLI-SIGNES, *The “gig economy”: employee, self-employed or the need for a special employment regulation?*, in *Transfer*, 2017, 2, 193-205; B. RODGERS, *Employment Rights in the Platform Economy: Getting Back to Basics*, in *Harvard Law and Policy Review*, 2016, 479; A. AIOISI, *Commoditized Workers. Case Study Research on Labour Law Issues Arising from a set of On Demand/Gig Economy Platforms*, in *Comparative Labor Law and Policy Journal*, 2016, 3, 653-690, 663. Of course, it is possible to exaggerate the “differences” the gig economy poses for the regulation of work, and there is also evidence that “subordination” does exist in these modern forms of work, possibly more so. See A. TODOLI-SIGNES, *The End of the Subordinate Worker? The On-Demand Economy, the Gig Economy and the Need for Protection for Crowdworkers*, in *Revue internationale de droit comparé du travail et des relations professionnelles*, 2018, 2, 241-268.

(⁵³) Cfr. M. FREEDLAND, N. COUNTOURIS, *op. cit.*, 28, 370.

humanity of workers is the reason labour law exists. It is also the end of labour law. The commitment to the Kantian legal person sets up the moral imperative towards the protection of individuals in employment relationships. The end of labour law is the recognition and release of the humanity of workers through laws which allow them to achieve autonomy and dignity. On the Kantian narrative, the notion of “autonomy” is fixed and complete; it is necessary to detect the existence of autonomy in order to set up the moral imperative towards the protection of individuals in employment relationships. Furthermore, on the Kantian narrative, personal autonomy is inherently desirable and a valid aspiration in the application of all law (including employment law). Individuals released from dependence through law become active citizens able to participate fully in social life, and in turn become agents in the production of further law. Personal autonomy is a kind of utopia, under which individuals achieve freedom from acts of will emanating from the outside⁽⁵⁴⁾.

In his work *The Metaphysics of Morals*, Kant argues that there is an inverse relationship between personal autonomy and dependence in employment relationships. Indeed, in *The Metaphysics of Morals*, Kant makes a distinction between «active» and «passive» citizens based on their level of independence at work. Kant explains that «active» citizens are those who have the right to vote and to create law (which he refers to as «civil personality»)⁽⁵⁵⁾. They have these rights because they are not dependent on the will of other private persons for their decisions. This freedom from other private wills means that these citizens can vote in accordance with their innate right and in the interests of others, and therefore can adequately represent the general will. By contrast, «passive» citizens do not have the right to become involved in the management of the state. They do not have this right because they «do not owe their existence and preservation» to «their own rights and powers»⁽⁵⁶⁾. They therefore are unable to participate directly in the making of law and remain «passive». He suggests that the autonomy of active citizenship only exists where there is a sufficient level of independence of will. Individuals in dependent

⁽⁵⁴⁾ Cfr. D. KNIGHTS, H. WILLMOTT, *Autonomy as Utopia or Dystopia*, in *Sociological Review*, 2002, 59.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. I. KANT, *op. cit.*, 6:314.

⁽⁵⁶⁾ I. KANT, *op. cit.*, 6:314.

employment relationships do not possess this autonomy. Hence, an apprentice and a domestic servant, as well as the «woodcutter I hire to work in my yard» are passive citizens because they lack the level of independence required for civil personality⁽⁵⁷⁾. Likewise, private tutors and tenant farmers are «mere underlings of the commonwealth» because they have to be under the direction and protection of other individuals. Conversely, the «carpenter or blacksmith who can put up the products of his work up as goods for sale to the public», school teachers, civil servants and leasehold farmers have sufficient levels of independence from private wills to achieve active citizenship status.

The suggestion in this narrative is that there is a role for law which releases workers from dependence and enables them to become «active» citizens. The application of just rules of conduct will allow individuals to find and reassert their autonomy as against their employers. However, as we have seen, this has always been considered an insufficient narrative for labour law. This is because there are systemic factors which labour law must internalise in order to achieve justice. Here is the value of the Marxist narrative, under which there is a recognition that “dependence” in employment relationships is not just individually created. It is a direct result of the operation of the capitalist system of production which structures all economic relationships. Furthermore, capitalist structures of production are not purely economic because the class of people who own the means of production and direct employment relationships also have the key to controlling other social institutions: religion, politics and the law⁽⁵⁸⁾. This implies that those institutions (including the law) can be manipulated to serve the ends of the ruling class⁽⁵⁹⁾. Hence, there should be real scepticism about the usefulness of fixed legal values and concepts, and their ability to achieve justice for workers. These legal values tend to be fixed to the extent that they serve to reinforce existing patterns of advantage and disadvantage in the economic and social order⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁷⁾ *Ibidem*.

⁽⁵⁸⁾ K. MARX, *The German Ideology*, International Publishers Co, 1970, 64.

⁽⁵⁹⁾ Cfr. K. MARX, *The German Ideology*, op. cit., 65

⁽⁶⁰⁾ Cfr. A. GIDDENS, *Capitalism and Modern Social Theory: An Analysis of the Writings of Marx, Durkheim and Weber*, Cambridge University Press, 1971, 41.

Indeed, Marx was specifically sceptical about the liberal, bourgeois idealisation of personal autonomy. Marx was not a proponent of a universal, fixed human nature⁽⁶¹⁾ His theory suggested that the “natural” attributes of humans could themselves be socially created and used to instigate a particular type of regulation which might not be in everyone’s interest⁽⁶²⁾. This was the case for the concept and the goal of personal autonomy. As a concept, personal autonomy was too thin to represent all that was involved in the path to self-realisation. As a goal, personal autonomy was insufficiently aspirational. It was an «invitation to squander value, wasting one’s days on second and third-best pursuits»⁽⁶³⁾. Furthermore, Marx saw autonomy, work and the law as in a constant, ever-shifting relationship with each other. Indeed, for Marx, autonomy and work were didactically interrelated. Marx saw the labour process as transformative, in that labour subjects were changed by their engagement with the labour process⁽⁶⁴⁾ That transformative process could produce very negative consequences for workers, commodified under the capitalist system of production. Work could be the site of alienation, oppression and exploitation. However, work was also a site through which autonomy of workers could be built and sustained⁽⁶⁵⁾ Work could allow the expression of creative energy and be a source of satisfaction for workers. It was just that under conditions of real subordination work was specifically structured to ensure that work’s creative functions could not be fulfilled, and workers remained subservient to their employers⁽⁶⁶⁾

The traditional narrative of labour law suggests that both Kantian and Marxist narratives can exist side by side. Indeed, this is the autonomy of labour law: the ability to be at once inside the canons of liberal law, whilst at the same time recognising its limitations and flaws. Labour law is able to achieve social justice through the modification of liberal rules to suit labour’s ends. Therefore, on this narrative it is not seen as

⁽⁶¹⁾ Cfr. R. A. BELLOTI, *Marxist Jurisprudence: Historical Necessity and Radical Contingency*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 1991, 145, 157.

⁽⁶²⁾ *Ibidem*.

⁽⁶³⁾ J. GARDNER, *The Contractualisation of Labour Law*, in H. COLLINS, G. LESTER, V. MANTOUVALOU, *op. cit.*, 47.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. K. MARX, *Das Kapital*, *op. cit.*, 45, 84.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. R. HYMAN, *Marxist Thought and the Analysis of Work*, in M. KORCZYNSKI (ed.), *Social Theory at Work*, OUP, 2006, 49.

⁽⁶⁶⁾ Cfr. R. HYMAN, *op. cit.*, 37.

problematic that some areas of labour law take and apply liberal legal rules and ideology as their starting point, or even maintain the value of liberal aspirations, as long as the workers in need of protection achieve social justice. For example, it is recognised that the status of employees is necessarily determined by the terms of the employment contract⁽⁶⁷⁾. This analytical starting point respects the (Kantian) *apriori* autonomy of the parties to an employment relationship, and also determines whether modification of those terms is necessary in order to achieve social justice. The courts are expected to be complicit in this regard, tasked with taking a “purposive” approach to the interpretation of (contractual) legal rules in disputes over contracts of employment⁽⁶⁸⁾. Where the requisite inequality of bargaining power is determined, existing contractual terms can be modified to ensure a fair outcome for the weaker party⁽⁶⁹⁾. Indeed, this modification and interference is also necessary to allow workers to achieve autonomy⁽⁷⁰⁾. The achievement of the optimisation of autonomy requires that social life is constructed so as to allow opportunities for all to pursue activities which allow individuals to construct meaning for their lives⁽⁷¹⁾. That meaning can be constructed through the exercise of decent and fulfilling work⁽⁷²⁾. Hence, on this labour law narrative, there is a virtuous relationship between both Kantian and Marxist notions of autonomy and their

⁽⁶⁷⁾ Kahn Freund accepted the fundamental distinction between commercial contracts and “employment contracts” for the purpose of regulation. He stated that «Businessmen do not generally expect the law to direct their normal behaviour. What they want to know from the court is what they can claim and what they must expect to pay if things have gone contrary to expectations. Employers and workers however must expect the law to play a part in regulating their mutual obligations and rights. The difference between the role played by the law in individual commercial and in individual industrial relations reflects the difference in the expectations society attaches to the law in different spheres of life» (P. DAVIES, M FREEDLAND, *op. cit.*, 2. 35).

⁽⁶⁸⁾ Cfr. J. MCLELLAND, *A Purposive Approach to Employment Protection or a Missed Opportunity*, in *Modern Law Review*, 2012, 3, 427.

⁽⁶⁹⁾ *Autoclenz v Belcher* [2011] ICR 1157.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. B. WEBB, *Women and the Factory Acts* (1896) reproduced in S. ALEXANDER, *Women's Fabian Tracts*, Routledge, 2010, 17. In this essay Webb remarks (at 30) that «Far from diminishing personal freedom, Factory legislation positively increases the individual liberty and economic independence of the workers subject to it».

⁽⁷¹⁾ Cfr. J. RAZ, *op. cit.*, 21, 370.

⁽⁷²⁾ Cfr. H. COLLINS, *Justice in Dismissal: The Law of the Termination of Employment*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

achievement through the application of reasonable and sensible rules at work.

This is not to suggest that the tensions involved in this framework have gone completely unrecognised. There is a wealth of literature pointing out the difficulties in modifying contractual rules, the difficulties involved in determining the recipients of labour law and the outdated nature of the concepts in operation ⁽⁷³⁾. However, the essentially pluralist tradition is extremely strong in labour law, and is continually renewed ⁽⁷⁴⁾. In the next section, this article uses the analysis of vulnerability theory to suggest that there is more conflict between the different modes of autonomy presented in the labour law narrative than is often suggested. Indeed, despite the foundational nature of the Kantian discourse on autonomy, the direct assumption of this model at the heart of labour law is actually damaging for its subjects. Whilst that model of autonomy exists, forming a “gateway” to the access of other employment rights, there can only be a limited acceptance of more socialised models of autonomy, which will enable all workers to achieve justice in practice. There needs to be a move towards the socialisation of autonomy both at the start, the middle and the end of labour law. It is only in this way that autonomy will have meaning for workers and that labour law can be a mechanism for the recognition of human potential at work.

⁽⁷³⁾ See the contributions in G. DAVIDOV (ed.), *The Idea of Labour Law*, OUP, 2011.

⁽⁷⁴⁾ A good example is provided by the neo-pluralist “capabilities” approach adopted by DEAKIN and WILKINSON, *The Law of the Labour Market*, OUP, 2005, 22. The starting point is that labour markets are sites of inequality because the “capabilities” and “resource endowments” of labour market participants are unfairly distributed. Whilst some labour market participants might enter a virtuous cycle involving ample resource endowments, labour market advantage, improved economic functioning and hence increased resource endowments, others find that their lack of initial resource endowments means that they are not able to gain the capabilities which lead to efficient economic functioning and hence self-sufficiency and autonomy. Deakin and Wilkinson argue that social rights must be embedded in labour markets in order to address their endemic structural inequalities. They argue that embedding social rights in this way will allow all labour market participants to develop capabilities which allow them to effectively mobilize the resources at their disposal and hence achieve economic self-sufficiency.

5. The critique of vulnerability theory and relational approaches to autonomy

Vulnerability theory is broadly a theory of social justice which challenges the premises of liberal law ⁽⁷⁵⁾. Its introduction has often been credited to the work of Martha Fineman, who in a number of articles discussed the problems involved in basing law on liberal notions of liberty, autonomy and equality ⁽⁷⁶⁾. She was particularly concerned with the injustices involved in the construction of law around the Kantian liberal legal subject: the rational independent, autonomous individual. She argued that the liberal subject at the heart of law did not reflect the reality of the human condition, and so the application of the law was necessarily under-inclusive and divisive. It was under-inclusive because it recognised human attributes and experience only in terms of the characteristics displayed by the liberal legal subject: namely autonomy, rationality and independence. Moreover, those attributes had already been achieved by the ideal liberal citizen, and hence that citizen was not in need of legal protection. As a result, the application of the law was only necessary for those that were “vulnerable”: dependent, weak and lacking in self-reliance. Furthermore, vulnerability itself is understood in narrow terms. That vulnerability must be “deserving” in the sense of being developmental or biological dependency. Vulnerability which is derivative or socially created is ignored or outside the boundaries of state intervention ⁽⁷⁷⁾. Individuals have a responsibility to address the latter kind of vulnerability themselves, through taking on (as far as possible) the attributes of the ideal liberal legal citizen.

The analysis of the liberal legal subject under the vulnerability approach suggests that the very thin Kantian view of humanity that the liberal legal subject supports is damaging. This view of humanity is confined to ideas of individual rationality, autonomy and independence, separate from the messiness of human “animality” and vulnerability.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. M. FINEMAN, *Vulnerability and Inevitable Inequality*, in *Oslo Law Journal*, 2017, 3, 133-149, 141.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. M. FINEMAN, *The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition*, in *Yale Law Journal of Law and Feminism*, 2008, 1, 1-20; M. FINEMAN, *The Vulnerable Subject and the Responsive State*, in *Emory Law Journal*, 2010, 251-275.

⁽⁷⁷⁾ Cfr. M. FINEMAN, *The Vulnerable subject*, cit., 76, 264.

This allows the law to maintain a veneer of impartiality, universality and neutrality, which underlies its hegemonic status. However, it has been argued that this excision of the body, of vulnerability, from the liberal legal project is neither impartial nor neutral in either design or effect. For example, Grear argues that the liberal legal subject was specifically selected as the foundation of law in order to reflect and maintain certain social interests. This social interest was that of the «male, white, property-owning, natural man», and as such the subject of law came to embody these interests ⁽⁷⁸⁾. At the same time, the autonomous rational legal subject is «hardly human at all» ⁽⁷⁹⁾. Rather, Grear argues that the disembodied, decontextualized autonomous construct of the liberal legal subject is actually «far more like the corporation than it is like the living human being» ⁽⁸⁰⁾. Ultimately, this sets up an ideal which best serves capital's end: the corporation as person is the «very personification of capital itself» ⁽⁸¹⁾.

Grear does not specifically cite Marx in her work, but the analogy to the Marxist analysis of the interests of capital in the design of the law are plain to see. Indeed, Nussbaum specifically uses a Marxist analysis to underscore the fact that the use of Kantian rationality, autonomy and dignity in legal discourse encourages blindness to the fullness of human existence. She argues for example that the commitment to Kantian dignity is «extremely problematic» because it fails to recognise that dignity is not static and rarefied but is relational and political. Indeed, the acceptance of the rarefied Kantian notion of dignity (and autonomy) means that the law cannot properly serve a role in human development; it cannot promote «truly human flourishing» in the Marxian sense ⁽⁸²⁾. In order for that to happen, there must be an acceptance of the central position of human need and vulnerability in the structures of politics and law.

Hence the vulnerability approach suggests that there are real problems with the liberal legal subject, and that these problems are profound. The

⁽⁷⁸⁾ A. GREAR, *Vulnerability, Advanced Global Capitalism, Co-symptomatic Injustice: Locating the Vulnerable Subject*, in M. A. FINEMAN, A. GREAR (eds.), *Vulnerability: Reflections on a New Ethical Foundation for Law and Ethics*, Routledge, 2013, 41

⁽⁷⁹⁾ A. GREAR, *op. cit.*, 43

⁽⁸⁰⁾ *Ibidem*.

⁽⁸¹⁾ A. GREAR, *op. cit.*, 44.

⁽⁸²⁾ Cfr. M. NUSSBAUM, *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*, Harvard University Press, 2006, 131.

suggestion is that these problems cannot be corrected ad hoc by the recognition of social position after the application of the law. Rather legal concepts themselves need to change in order to better recognise the truly human characteristics of the subjects of law⁽⁸³⁾. Fineman suggests that the liberal legal subject should be replaced by the «vulnerable subject»: a complex multi-dimensional actor within a complex multi-disciplinary institutional space. This vulnerable subject has (at least) two aspects. The first is that of embodiment or ontological vulnerability. This recognises the fact that each and every person is susceptible to harm, injury and misfortune, and many of the events that condition those harms are outside of human control. The second aspect is institutional vulnerability. This recognises that, although each person is ontologically vulnerable, the actual experience of vulnerability varies according to an individual's economic and social relationships. On Fineman's vulnerability approach, the state has a responsibility to step in to build resilience through responding to vulnerability, recognising at the same time its own institutional vulnerability. More recently, this vulnerability approach has been supplemented by calls to celebrate vulnerability, and capture the positive elements of this very human experience⁽⁸⁴⁾.

Nussbaum favours a theory of capabilities, which combines a list of capabilities or «basic political entitlements», combined with the idea of a life worthy of people's inalienable human dignity⁽⁸⁵⁾. In some ways, this account of capabilities is compatible with vulnerability theory.

⁽⁸³⁾ On this point, the relational approach goes beyond Marxist approaches. Marx is ambivalent to the power of law to influence the development of autonomy amongst individuals, given how intertwined it is with dominant modes of social production. See R. HYMAN, *op. cit.*, 65, 49.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. M. A. FINEMAN, «Elderly» as Vulnerable: Rethinking the Nature of Individual and Societal Responsibility, in *Elder Law Journal*, 2012, 101-120, 116.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. M. A. NUSSBAUM, *Labor Law and the Capabilities Approach*, in B. LANGILLE (ed.), *The Capabilities Approach to Labour Law*, OUP, 2019, 62. A capabilities approach is not necessarily incompatible with the vulnerability approach. However there are now a wide variety of approaches to the theory of capabilities. Some of these approaches are more sympathetic to the vulnerability agenda than others, particularly in the way that they reflect on the nature of personhood and its involvement in the law. Compare for example S. DEAKIN, *The Capability Approach and the Economics of Labour law*, in B. LANGILLE (ed.), *The Capabilities Approach to Labour Law*, OUP, 2019, and B. ARCHIBALD, *Capabilities Approaches and Labour Law through a Relational Lens*, in B. LANGILLE (ed.), *op. cit.*

Nussbaum refers to the richness of capability; that capabilities does not just inhere in the “innate” material of persons, but also in “internal capabilities” (the developed abilities of persons thanks to maturing and social care) and “combined capabilities” (internal capabilities plus a socio-political environment that makes choice a live possibilities) ⁽⁸⁶⁾. Thus her capabilities approach relies on a wider understanding of the constitution of self than other approaches to capability and to regulatory action more generally. At the same time however, her capabilities scheme does not have exactly the same aspirations as pursued by a number of vulnerability theorists. On Nussbaum’s approach, the government is asked to interfere only on a narrow range of core political entitlements, upon which «a lot of statutory law» does not bear ⁽⁸⁷⁾. She is herself sceptical of the extent to which aspects of labour law inhere in the very idea of a life worthy of dignity. Hence, in order to truly enact the insights regarding the liberal approach to autonomy and dignity (in the context of labour law), an alternative path needs to be taken.

It is suggested in this article that this path lies in embedding the law with a relational approach to autonomy. There are 3 aspects to this approach. First, this approach recognises the importance of autonomy in both individual aspiration and legal provision ⁽⁸⁸⁾. To this extent there is a certain consensus with the liberal position that a degree of self-determination is essential for leading a fulfilling life. However, the second element moves beyond the individualism which is associated with some liberal and libertarian approaches to autonomy. Rather, the relational autonomy method suggests that the development and sustained exercise of the capacity for self-determination is deeply embedded in a range of interpersonal, social and institutional relationships. Those relations may support the development of autonomy, or they may act to thwart its development and exercise. Third, the state has an obligation to create the conditions which foster the autonomy of its citizens and citizen autonomy in the broadest sense. These conditions are social and political, but they are legal too. There is

⁽⁸⁶⁾ Cfr. M. A. NUSSBAUM, *op. cit.*, 85, 67.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. M. A. NUSSBAUM, *op. cit.*, 69.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. C. MACKENZIE, *The Importance of Relational Autonomy and Capabilities for an Ethics of Vulnerability*, in C. MACKENZIE, W. ROGERS, S. DODDS (eds.), *Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, 2014, OUP, 42.

a duty to consider how our legal institutions variously develop or restrict autonomy, and the action that can be taken to instil relational autonomy at the heart of our law.

Under the relational approach to autonomy, theorists are keen to point out that it is mistake to view regulation as *either* for the protection of autonomy *or* the protection of vulnerability. They reject the idea that autonomy and vulnerability are polar opposites, and that regulation which supports autonomy is unconcerned with vulnerability or regulation which aims to limit vulnerability will be damaging for autonomy⁽⁸⁹⁾. They argue that these views of regulatory effect rely on static notions of both vulnerability and autonomy which are unhelpful, and in any event do not represent the reality of lived experience. For relational theorists of autonomy both vulnerability and autonomy are dynamic features of human existence. They are both socially, environmentally and legally constituted. This is important because neither of these features are beyond regulation, and regulative action which seeks to encourage autonomy can directly address elements most often connected with the theorisation of vulnerability: domination, oppression and exclusion. Moreover, it allows regulation which seeks to address vulnerability to be seen in a positive light. On the relational scheme, vulnerability is *part of* autonomy. This is because although vulnerability can be limiting, it can also be enabling. It endows us all with certain capacities in a relational sense: the «ability to fall in love, to learn to take pleasure and find comfort in the presence of others»⁽⁹⁰⁾. Vulnerability is essential to relationship building which in turn is central to human flourishing⁽⁹¹⁾.

It is argued in this article that this approach is particularly important in the context of labour law, which is concerned both with autonomy and the protection of vulnerability. The next section will investigate one area of labour law to illustrate how this relational approach might be helpful in understanding the limitations of the current approach and opportunities going forward.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. J. ANDERSON, *Autonomy and Vulnerability Intertwined*, in C. MACKENZIE, W. ROGERS, S DODDS, *op. cit.*, 135.

⁽⁹⁰⁾ E. GILSON, *Vulnerability, Ignorance and Oppression*, in *Hypatia*, 2011, 308-310.

⁽⁹¹⁾ Cfr. J. HERRING, *Defining Vulnerability* in J. HERRING (ed.), *Vulnerable Adults and the Law*, OUP, 2016, 30.

6. Employment status: moving towards relational approaches to autonomy

In this section, there is an attempt to apply the theoretical criticism above to one area of labour law: that of employment status. This area is chosen in particular for a number of reasons. First, this is one area where the dangers of the adoption of the traditional liberal legal approach to autonomy appear most prevalent. Second, the law on employment status reflects artificial separation between the employment contract on the one hand, and the application of legal rules to modify contractual rules on the other. It appears that this approach does not work well because there is always a conflict between fixed approaches to legal values on the one hand (Kantian autonomy) and the recognition that those fixed approaches are unsuitable for labour on the other (Marxist autonomy). Third, the area of employment status has been deeply affected by economic and social change, which in any event have brought into question its rationale and its effectiveness. It is suggested that considering the notion of relational autonomy in this context may help us out of this impasse.

In labour law, it is generally accepted that there is a need to separate “employees” on the one hand from the “self” employed on the other⁽⁹²⁾. According to this normative framework, the contract of employment presupposes a relationship of subordination of the employee to the employer. This subordination can be understood in a number of different ways but in this context usually refers to the existence of command and control by a specific employer over its employees driven by the inequality of bargaining power between the parties. This subordination is problematic because the fact that an employee has to follow the orders of a boss infringes on the employee’s autonomy and freedom⁽⁹³⁾. The law needs to step in to equalise the bargaining power and allow employees to regain their autonomy and

⁽⁹²⁾ Indeed, to a certain extent this separation was captured in the worker of Kahn Freund and Sinzheimer. See P. DAVIES, M FREEDLAND, *op. cit.*, 27, 35; H. SINZHEIMER, *Grundzüge des Arbeitsrechts*, *op. cit.* 34, 8-10. Sinzheimer distinguishes between *Arbeitsnehmer* (workers) and the larger group of *Arbeiter* (a group which included the self-employed)

⁽⁹³⁾ Cfr. G. DAVIDOV, *Subordination vs Domination: Exploring the Differences*, *cit.*, 373.

ability to pursue their own goals (through work). On the other hand, self-employed persons do not suffer from subordination in their working relationships. They already have autonomy in the way in which they can select assignments and manage their work. They are not subject to the control that employees are and are not in need of statutory protection. On this model, the self-employed are analogous to businessmen who do not generally expect the law to direct their normal behaviour. Rather, they expect the law only to direct what they can claim and what they must expect to pay if things have gone contrary to expectations⁽⁹⁴⁾. They are in this sense fundamentally different from employees.

There are some fundamental characteristics which distinguish the self-employed from wage employees. In particular they are distinguished by the mode of regulation. The earnings of the self-employed represent a return on capital as well as labour entrepreneurial skill and risk-taking, whereas the wage employee receives a payment for his or her labour. Unlike most employees, the self-employed person, generally has a considerable degree of independence, controls labour time and use, is responsible for the range of economic and financial decisions and bears a major share of the risks of failure⁽⁹⁵⁾.

The binary divide represents two versions of autonomy. On the one hand, there is the Kantian, fixed notion of autonomy represented by the characterisation of an individual who is self-employed. The autonomy here is complete, a virtue which allows the self-employed person to reach the ideal of the liberal legal citizen: a person who is economically, socially and legally independent and self-reliant. Moreover, this independence is self-fulfilling because it allows persons to develop skills which ensure that their independence continues even where they are subject to market risk. Examples of such skills include the development of reasoned opinions, innovation and enterprise⁽⁹⁶⁾. On the other hand, the version of autonomy represented in the notion of employee status is different. This is more Marxist or even relational in the sense that it recognises that autonomy can be manipulated by social forces and is thus constantly in a state of flux. However, it is argued in this article that the legal response to employee status cannot be

⁽⁹⁴⁾ Cfr. P. DAVIES, M FREEDLAND, *op. cit.*, 2, 30.

⁽⁹⁵⁾ *Record of Proceedings*, ILC, III (Conference Agenda) 77th Session 1990) 32/16.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. J. MILL, *op. cit.*, 15, 17-18.

described as adopting the relational approach. The language around the employee delimitation focuses on protection of vulnerability following the compromise of autonomy. This is both a negative projection of vulnerability and autonomy. Furthermore, it creates a pressure towards the finding of self-employment status because this status is altogether more desirable. There is no vulnerability here only the exercise of autonomy in the liberal utopian sense.

It is argued in this article that the pressure to self-employment status that the binary divide presents is damaging for workers, and damaging for labour law. It is argued that this is damaging first because it sets up a series of aspirations which simply cannot be achieved (either by “self-employed” workers or by anyone else). This is because no human can in fact be disembodied and decontextualized in the manner suggested by the ideal of self-employment. Rather, the model of self-employment, of the ideal liberal citizen, is much more a corporate form than it is human: Kantian versions of autonomy and humanity have been recognised as «hardly human at all». This means that labour’s aspiration (towards self-employment) is not only undesirable, it is also unachievable for sentient, human, workers. Second, it tends to lead to attempts to use the existence of “autonomy” to negate a finding of employee or worker status. This has been a particular problem in the context of a number of modern work relationships in which workers are viewed as more “autonomous” and hence not in need of protection. However, it turns out that autonomy is merely more fractured than previously and although in some areas it may have increased, in others it has often declined. For example, it might be argued that individuals working in the gig economy have considerably more time autonomy than was possible under previous modes of work organisation. That said, a gain in time autonomy does not necessarily represent a gain in autonomy overall. There is considerable evidence that the mechanisms of control exercised by app-owners in the gig economy can be just as damaging to autonomy as direct on-site supervision⁽⁹⁷⁾. For example, the management of individuals through tracking software can greatly facilitate the exercise of power, whilst the use of algorithms to manage behaviour can be extremely draconian. The pressure towards the self-

⁽⁹⁷⁾ Cfr. M. IVANOVA, J. BRONOWIKA, E. KOCHER, A. DEGNER, *The App as Boss? Control and Autonomy in Application-Based Management*, 2018; available at: <https://bit.ly/2UXrvNp>, last accessed 30 march 2020.

employment model means that it is very difficult to separate different aspects of autonomy, and hence can lead to a finding of autonomy despite vast areas of control. Finally, the pressure to self-employment in the binary divide promotes a very negative view of labour law. The self-employed ideal does not involve legal regulation but instead freedom from all areas of such control. This is damaging for the labour law project because the pressure is always towards deregulation and the end of constraint⁽⁹⁸⁾.

Moreover, intermediate categories tend to support and legitimate the model of self-employment⁽⁹⁹⁾. The worker categorisation in the UK is a case in point. The rationale behind the introduction of this model was stated at the time to enhance employment protection through the extension of that protection to a larger class of individuals⁽¹⁰⁰⁾. The idea was to make sure that employees who could not mean the extensive tests of employee status would nonetheless be entitled to (basic) protections under employment law. However, over time, the worker categorisation has come to be the favoured mode of litigation for working individuals, even where arguably “employee-type” characteristics are present in practice⁽¹⁰¹⁾. This has decreased the relevance of the employee categorisation and hence the enhanced protections attached to this status as a matter of employment law. At the same time, the worker categorisation has come to be associated more strongly with self-employment such that it legitimises the aspiration towards this model. This can be seen in the comment made by Baroness Hale in the case of *Bates van Winkelhof* that: «While subordination may sometimes be an aid to distinguishing workers from

⁽⁹⁸⁾ This approach is evident in the following: WORLD BANK, *Doing Business 2008*, 2007, 19.

⁽⁹⁹⁾ Cfr. G. DAVIDOV, *A Purposive Approach to Labour Law*, 2016, OUP, UK, 136.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. National Minimum Wage Bill HC Deb 16 December 1997 vol 303 cc 162; J. LOURIE, *National Minimum Wage Bill*, Research Paper 97/133, 4 December 1997 available at <file:///C:/Users/Ian/Downloads/RP97-133.pdf>, last accessed 3 November 2019.

⁽¹⁰¹⁾ *Uber v Aslam* [2018] ICR 453, para 121; *Addison Lee Limited v Mr M Lange, Mr M Olszewski, Mr M Morahan* [2018] WLR 05929292.

other self-employed people, it is not a freestanding and universal characteristic of being a worker» ⁽¹⁰²⁾.

7. Moving towards a socialisation of employment status

The question arises whether a more socialised concept of autonomy at the heart of labour law could move the project forward. This is assessed in a number of different ways. First, this section will discuss the potential for the relational autonomy project for revitalising the employee/ worker status category. It is suggested that on the relational approach, it is possible to develop an argument for recognising the existence of autonomy (in some forms) and also then need for regulation. Second, the section will challenge the aspiration towards self-employment which exists as a part of our interpretation of the law in this area. It will be argued, that self-employment is not of a different order to other kinds of relationship in terms of autonomy. Self-employment may be autonomy-enhancing, but there are many who experience self-employment as profoundly limiting in terms of the autonomy ideal. Third, there will be a commentary on the inclusivity of this approach, and its ability to expand rights across our current status bands. It is argued that a relational approach to autonomy leads necessarily towards a single status approach, as supported in other recent writing on this topic ⁽¹⁰³⁾.

The application of labour law on the binary divide consistently relies on a finding of subordination suffered by employees/workers at the hands of their employers. This subordination is a negative experience for workers and deprives them of the experience of autonomy (in the Marxist sense) and also the aspiration of autonomy (in the Kantian sense). It is this element of subordination or control combined with the loss of autonomy which enables labour law to step in to equalise the bargaining power between the parties and allow employees to regain their autonomy. This analysis is incomplete. First, employer-employee

⁽¹⁰²⁾ *Bates van Winklehof v Clyde and Co LLP* (2014) 1 WLR 2047 para 39 (my emphasis). See commentary in J. PRASSL, *Who is a Worker*, in *Law Quarterly Review*, 2017, vol. 133 (Jul), 366.

⁽¹⁰³⁾ Cf. J. HENDY, K. EWING, C. JONES, *Rolling Out the Manifesto for Labour Law*, IER, 2019; *Labour Law Manifesto: A Fair Deal for Work*, 2019; available at <https://labour.org.uk/manifesto/fair-deal-work/> last accessed 11 April 2019.

relationships can be autonomy enhancing. Certainly, in a number of employment relationships, employee/worker autonomy may be extremely marginal. However in a number of other employment relationships, the experience of autonomy is high, there is a high level of trust between employees and their employers and as a result employees gain a great deal of satisfaction from work⁽¹⁰⁴⁾. Of course, that experience of autonomy may be limited, as ultimately employers hold the power to dismiss if employer and employee ends diverge significantly⁽¹⁰⁵⁾. But *for the time of the conduct of the work relationship*, the experience is autonomy-enhancing rather than detrimental to autonomy. Second, the aspiration of autonomy in the Kantian sense as necessary for employee status is damaging. As we have seen, this aspiration is totally chimeric and unachievable. It follows that the tests for autonomy loss as function of employee status will also be meaningless because they can neither be broad enough nor narrow enough to meet the aspiration. The result is that individual in high status, high trust roles who do enjoy significant discretion in their work are able to deny the existence of autonomy just as successfully as those where the level of control by an employer is draconian⁽¹⁰⁶⁾.

In a similar fashion, all the evidence points to a wide variety of experience of autonomy amongst self-employed workers. In practice, many self-employed people find that their autonomy is limited, either by market forces or in the way in which contracts are designed. Indeed, a “new class” of self-employed persons have been identified who do not meet the traditional profile of the self-employed worker at all⁽¹⁰⁷⁾. They do not aim to grow a business or employ others in the future, and are much less independent and financially stable than the traditionally

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. A. FOX, *Beyond Contract: Work, Power and Trust Relations*, Faber and Faber, 1974.

⁽¹⁰⁵⁾ Cfr. H. COLLINS, *Is the Contract of Employment Illiberal*, in H. COLLINS, G. LESTER, V. MANTOUVALOU, *op. cit.*, 54.

⁽¹⁰⁶⁾ Compare for example the case of C-47/14 *Holterman Ferho Exploitatie BV v Friedrich Leopold Freiherr Spies von Bullesheim* (autonomy was not present for a shareholder of the company-employer where his ability to influence the administrative body was negligible) with *Independent Workers Union of Great Britain v Rooffoods Limited (t/a Deliveroo)* [2018] EWHC 1939 (Admin) (the existence of a “genuine” substitution clause meant that the Deliveroo drivers had a level of autonomy which negated a finding of “worker” status).

⁽¹⁰⁷⁾ V. DASKALOVA, *Regulating the New Self-Employed in the Uber Economy: What Role for EU Competition Law*, in *German Law Journal*, 2018, 461.

self-employed. In this context, self-employment is not a result of the assertion of autonomy, but rather individuals are forced into it as a result of a lack of alternative options. Indeed, in some cases, this self-employment status turns out to have been constructed in the interests of employers, and to represent a false or bogus picture of the actual relationship between the parties ⁽¹⁰⁸⁾. This “false self employment” has been a significant concern at EU and ILO level for some time ⁽¹⁰⁹⁾.

The relational approach to autonomy suggests that whilst individual autonomy is a valid aspiration, it can never be achieved in the Kantian sense. Autonomy is a social and socialised process, and therefore exists across all employment relationships as a result of their socialised nature. Some aspects of employment relationships develop autonomy, and make employment relationships a positive experience. Others are detrimental for autonomy. What is important is that there is institutional recognition of this variation and the differential experience between and amongst employment relationships in this regard. Furthermore, autonomy is not enhanced by leaving individuals to their own devices: freedom in the negative sense. Rather, all institutions, and particularly those with a role in developing the law have a responsibility to encourage regulation which fosters and develops autonomy for all. Employment status should not be divisive, but must function in a positive sense to recognise the need for resilience amongst all participants in the labour market.

⁽¹⁰⁸⁾ Indeed, in the *Uber* case, the courts were scathing about the actions of the platform company in attempting to disguise the true nature of the relationship. The Tribunal found that *Uber* went to considerable lengths to distort the relationship, «resorting in its documentation to fictions, twisted language and even brand new terminology» in order to avoid a finding that they owed employment rights to the platform workers. See *Uber v Aslam* [2017] IRLR 4, para 87

⁽¹⁰⁹⁾ At Ilo level see R198 *Employment Relationship Recommendation* (2006) para 4. At Eu level see EUROFOUND, *Exploring Self-employment in the European Union*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017 and the comments of the Court in *FNV Kunsten Informatie en Media v Staat der Nederlanden* [2014], cit., 5 offering instructions to referring courts on how to deal with “false self-employed” workers.

8. Conclusion

It is clear from the analysis in this article that the notion of autonomy forms a central part of the functions, aims and aspirations of labour law. It is argued in this article that more consideration needs to be given to the form of autonomy at the foundations of our labour law and how that particular form serves to define the functions of labour law. At base there are (at least) two notions of autonomy at work. The first is a Kantian notion of autonomy, under which autonomy is an a priori characteristic of humanity. On this understanding, autonomy is little affected by work as such, although autonomy can be compromised in certain employment relationships as a function of dependency and the subjection of the will of the employee to the will of the employer. In this instance, those in (very) dependent relations suffer from a reduction in citizenship which, it can be universally agreed, needs to be addressed as a matter of law. Humanity must be “released” from the shackles of dependence and the person at the heart of the work relationship must be recognised. On the other hand, there is a more socialised understanding of autonomy at work in labour law. This is the recognition, complicit with a Marxist analysis, that autonomy is fundamentally susceptible to variation according to the character of political, legal and other institutions. Autonomy is neither fixed, nor universal. Work can build autonomy just as it can reduce it. Capitalist systems of production tend to affect worker autonomy in a negative way through alienation, domination and subordination. Legal systems, which are under the control of the dominant class, tend to reinforce these patterns of domination and oppression, with negative consequences for workers.

It is argued in this article that both of these views of autonomy are deficient in the context of labour and labour law. The Kantian notion of autonomy is deficient as it is insufficiently socialised, and is connected to a very narrow version of humanity. This very narrow version prevents the full extent of individual personality and personhood from being recognised at work. It also significantly restrains the aspirations of autonomy and the relationship of those aspirations to law. Autonomy is seen as existing outside of dependency and so tends to set up an aspiration towards self-employment rather than improving the lives of those at work. The Marxist view of autonomy is constrained by a negative view of the social operation of economic system which serves

to reduce and restrain worker autonomy. It is also constrained by a negative view of the functioning of law in improving the lives of workers. This negativity means that there must be scepticism about the ability of these theories in really promoting autonomy in work.

The suggestion in this article is that the conceptualisation of autonomy at work in labour law needs to be reassessed and re-examined. This is necessary in the theoretical sense of capturing the autonomy *of* labour law. Certainly, labour law should seek to modify liberal law when it comes to the particular position of (all) workers. However, labour law should be ambitious in this regard, reconsidering not only the law, but also the legal ideology and legal categorisations lying behind that law⁽¹¹⁰⁾. It is also necessary in the more practical sense of responding to the real experiences of individuals at work. It appears that in the context of modern work relationships, it is possible to see a level of autonomy existing alongside extremely draconian methods of work management. It needs to be recognised that autonomy is a very fractured concept, and ultimately that it is fundamentally affected by relationships in both positive and negative ways. Indeed, this presents a positive outlook for the labour law project, because it suggests that law can be central in influencing the experience of autonomy and autonomy can be encouraged in all types of relationship across the employment spectrum.

Abstract

Recognising the Person at Work: the Case for a Relational Approach to Autonomy

Purpose: *The purpose of this article is to examine the notion of personal autonomy at the heart of employment law, and the implications for the design of employment status.* **Methodology:** *This article reviews legal theories of autonomy as they relate to employment and discusses case law pertaining to employment status.* **Findings:** *Current modes of the designation of employment status do not work because they are underpinned by unsuitable models of personal autonomy.* **Research limitations/implications:** *This article suggests failings in current models of employment status.* **Originality:** *The article is original as it investigates the literature*

⁽¹¹⁰⁾ See for example J. PRASSL, *Autonomous Concepts in Labour Law? The Complexities of the Employing Enterprise Revisited* in A. BOGG, C. COSTELLO, A. DAVIES, J. PRASSL (eds.), *The Autonomy of Labour Law*, Hart, 2015, 151.

on personal autonomy and applies it in a novel way to employment status. It also suggests a new model upon which employment status should be based.

Keywords: *employment status, autonomy, vulnerability, relational approach, personhood.*

Riconoscere la persona al lavoro: la necessità di un approccio relazionale all'autonomia

Obiettivi: *lo scopo di questo articolo è esaminare la nozione di autonomia personale alla base del diritto del lavoro e le implicazioni per la definizione dello status occupazionale. Metodologia:* *l'articolo esamina le teorie legali sull'autonomia nel lavoro e discute la giurisprudenza relativa allo status occupazionale. Risultati:* *le attuali modalità di determinazione dello status occupazionale non funzionano perché sono sostenute da modelli inadatti di autonomia personale. Limiti e implicazioni:* *il contributo evidenzia le lacune degli attuali modelli di definizione dello status occupazionale. Originalità:* *l'articolo è originale in quanto indaga la letteratura sull'autonomia personale e la applica in modo innovativo allo status occupazionale. Suggestisce inoltre un nuovo modello su cui basare la determinazione dello status occupazionale.*

Parole chiave: *status occupazionale, autonomia, vulnerabilità, approccio relazionale, personalità.*

The Inclusion of Self-Employed Workers into the Beneficial Scope of Labour Law

Alexander Stöhr*

Summary: **1.** Introduction. – **1.1.** Focusing of labour law on employees. – **1.2.** Forms of employment relations and their consequences for the application of labour law. – **2.** Fundamental considerations: necessity and limitation of the inclusion of self-employed workers into the scope of labour law. – **2.1.** The constitutional principle of equal treatment. – **2.2.** Economic considerations. – **2.3.** Distributive justice. – **3.** Current regulations. – **3.1.** International Labour Organization. – **3.2.** European Union. – **3.3.** EU Member States. – **3.3.1.** Italy. – **3.3.2.** United Kingdom. – **3.3.3.** Germany. – **4.** Approaches to solutions regarding the scope of labour law. – **4.1.** Complete redesign of labour law. – **4.1.1.** Inclusion of all workers who have contracted to render personal service. – **4.1.2.** Reference to the transaction. – **4.1.3.** Reference to the employer. – **4.2.** Inclusion of all economically dependent workers. – **4.3.** Selected application of labour law to a middle category. – **4.3.1.** Definition. – **4.3.2.** Possible protective measures. – **4.4.** Protection of specific occupational groups and forms of work.

1. Introduction

1.1. Focusing of labour law on employees

The regulation of the employment relationship goes back to the nineteenth century, when factory workers in industrializing countries were exploited by working 11 hours a day in unsafe and unhealthy conditions ⁽¹⁾. This protection was limited to workers in a formal

* *European Academy of Work within the University of Frankfurt.* E-Mail: stoehr@eada.uni-frankfurt.de.

⁽¹⁾ P. DAVIES /M. FREEDLAND, *Employees, Workers and the Autonomy of Labour Law*, in H. COLLINS/M. DAVIES/R. RIDEOUT (eds.), *The Legal Regulation of the Employment Relation*, Kluwer Law International, London, 2000, 267.

employment relationship. Self-employed persons and informal workers are not entitled to the advantages of labour law. Currently, in most legal systems, workers are divided into two major categories: conventional employees with an employment contract or employment relationship and the self-employed workers without such a contract/relationship⁽²⁾. Workers in the first category are protected by labour law; those in the second are not. According to Olaf Deinert, the definition of employees marks the keyhole through which every worker must fit in order to enjoy the protection of labour law⁽³⁾. An employment relationship usually exists when the following conditions are met: work, remuneration, personal dependence or subordination respectively, and personal performance⁽⁴⁾. In some countries a certain duration or continuity is required; in other countries it is possible to have an employment relationship for one day⁽⁵⁾. The required subordination has two aspects: (1) the will of the employee to work under the direction and control of the employer and (2) the authority of the employer to instruct the worker, control the work and take disciplinary measures if the work is not performed according to the instructions. The employer can also give instructions regarding the internal organization of the enterprise⁽⁶⁾.

The research question of this paper is to what extent self-employed workers are or should be included into the beneficial scope of labour law. This paper does not address disguised employment relationships or false self-employment respectively, which are unquestionable subject to labour law. Neither does the paper deal with small business exemptions as a means of protection for small businesses with employees. The exemption of small businesses from the burdensome

⁽²⁾ C. BOSSE/F. PENNING, in F. PENNING/ C. BOSSE (eds.), *The Protection of Working Relationships*, Kluwer Law International, Bedfordshire, 2011, 1 (2); U. ZACHERT, *Legitimation arbeitsrechtlicher Regelungen aus historischer und aktueller Sicht*, in *Recht der Arbeit*, 2004, 1 ff.

⁽³⁾ O. DEINERT, *Soloselbständige zwischen Arbeitsrecht und Wirtschaftsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2015, 9.

⁽⁴⁾ C. BOSSE, in F. PENNING/ C. BOSSE (supra note 2), 15 (23).

⁽⁵⁾ C. BOSSE, in F. PENNING/ C. BOSSE (supra note 2), 15 (23).

⁽⁶⁾ C. BOSSE, in F. PENNING/ C. BOSSE (supra note 2), 15.

scope of labour law via thresholds is the counterpart of the inclusion into the beneficial scope of labour law ⁽⁷⁾.

1.2. Forms of employment relations and their consequences for the application of labour law

Despite the traditional dichotomy between employer and employees, in recent years, modern forms of work relationships like temporary employment, on-call work and cross-border subcontracting emerged. This trend is boosted by the digitalisation, which has created new forms of work like crowd work or platform work respectively ⁽⁸⁾. New forms of labour often represent a mix of dependent and independent work. This creates a “grey area” outside the building of labour law, in which it is not clear whether the worker should be classified as an employee or as a self-employed worker ⁽⁹⁾. This uncertainty gradually diminishes the existence of labour law ⁽¹⁰⁾. Companies may adopt such forms of labour to specifically undermine it ⁽¹¹⁾. Judy Fudge speaks of a «conceptual crisis of labour law» ⁽¹²⁾. According to the former spokesman of the International Labour Organization, Ibrahim Patel, «the erosion of the employment relationship and the failure of labour

⁽⁷⁾ On this subject see A. STÖHR, *Small Business Exemptions in Labor Law: Necessity, Economic Analysis and Legal Structure*, in *Labour Law Journal*, 2018, 101-111.

⁽⁸⁾ GERMAN FEDERAL MINISTRY OF LABOUR AND SOCIAL AFFAIRS, *White Paper “Arbeiten 4.0”*, 2016, 176.

⁽⁹⁾ H. COLLINS, *Independent Contractors and the Challenge of Vertical Disintegration to Employment Protection Laws*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 1990, 353-380; R. WALTERMANN, *Welche arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen empfehlen sich im Hinblick auf die Zunahme Kleiner Selbständigkeit?*, in *Recht der Arbeit*, 2010, 162 (164); R. WANK, *Die personellen Grenzen des Europäischen Arbeitsrechts: Arbeitsrecht für Nicht-Arbeitnehmer?*, in *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 2008, 172 (189).

⁽¹⁰⁾ C. BOSSE/F. PENNING, in F. PENNING/ C. BOSSE (supra note 2), 1 (2).

⁽¹¹⁾ R WANK, *Abschied vom Normalarbeitsverhältnis?*, in *Recht der Arbeit*, 2010, 193 (203 f.).

⁽¹²⁾ J. FUDGE, *Fragmenting Work and Fragmenting Organizations: The Contract of Employment and the Scope of Labour Regulation*, in *Osgoode Hall Law Journal*, 2006, 609 (610).

law to keep pace with evolving labour market issues is the most important industrial relation issue of our time». ⁽¹³⁾

According to Paul Davies and Mark Freedland, «[there is] a level of employment relations within the enterprise which cannot satisfactorily be characterized in terms of simple subordination and dependency. This thereby erodes, at a deep and subtle level, not just the simple bipolar antithesis between “the employer” and “the worker”, but also, and no less momentously, the simple binary distinction between employees and independent contractors. All of this tends to de-legitimate the use of that distinction as a basis for drawing the boundaries of employment rights». ⁽¹⁴⁾

With regard to the criteria of personal and economic dependence, Davies and Freedland divided the several forms of work into four categories ⁽¹⁵⁾:

	Status	Characteristics
Group 1	Employees	obligation to personal service; personally dependent or subordinated respectively
Group 2	Self-employed	obligation to personal service; not in a position of legal subordination, but highly dependent economically upon one, or small number of, employers
Group 3	Self-employed	obligation to personal service; but working for a range of employers (or “clients”)
Group 4	Self-employed	Not contracted to render a personal service at all, but simply to produce a result (whether as a consequence of their own efforts or of others employed by them or of sub-contractors or a

⁽¹³⁾ I. PATEL, ILO, *Provisional Record* 26, 2003, 26.

⁽¹⁴⁾ P. DAVIES/M. FREEDLAND, *The Complexities of the Employing Enterprise*, in G. Davidov/B. Langille (eds.), *Boundaries and Frontiers of Labour Law*, Hart Publishing, Oxford, 2006, 273 (283).

⁽¹⁵⁾ P. DAVIES /M. FREEDLAND, *Employees, Workers and the Autonomy of Labour Law* (supra note 1), 267 (273 f.).

mixture of all three)

2. Fundamental considerations: necessity and limitation of the inclusion of self-employed workers into the scope of labour law

2.1. The constitutional principle of equal treatment

It is a general principle of a constitutional state that a number of fundamental rights are guaranteed, among them the right of equality. At European level, this right is anchored in Article 20 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The principle of equality prohibits the arbitrary unequal treatment of what is essentially equal. Hence, self-employed workers have to be treated the same as employees insofar as they are essentially equal. If self-employed workers are economically dependent, because they work for one, or small number of, employers, they are essentially equal as employees with regard to economic dependence, not with regard to personal dependence. Employees are typically, albeit not always, economically dependent. An exception might be chief physicians or top football players⁽¹⁶⁾. By providing their manpower in the interests and according to the instructions of the employer, they forego other income opportunities and rely on a certain continuity of the income⁽¹⁷⁾. According to Freedland, economically dependent self-employed workers are «working people who, although deemed independent, are, in reality, at least semi-dependent upon employing enterprises, and as vulnerable to exploitation as workers in the “employee” category»⁽¹⁸⁾. Therefore, labour law rules should apply to all economically dependent workers except those which presuppose the employer’s right to give instructions⁽¹⁹⁾. For example, the following regulations do not need to

⁽¹⁶⁾ R. WANK, *Der Arbeitnehmer-Begriff im neuen § 611a BGB*, in *Arbeit und Recht*, 2017, 140 (145).

⁽¹⁷⁾ R. REBHAIN, *Arbeitnehmerähnliche Personen – Rechtsvergleich und Regelungsperspektive*, in *Recht der Arbeit*, 2009, 236 (241, 243).

⁽¹⁸⁾ M. FREEDLAND, *From the Contract of Employment to the Personal Work Nexus*, in *Industrial Law Journal*, 2006, 1 (28 f.); see also R. CARLSON, *Why the Law Still Can’t Tell an Employee When It Sees One and How It Ought to Stop Trying*, *Berkeley Journal of Employment & Labor Law*, 2001, 295 (300).

⁽¹⁹⁾ W. DÄUBLER, in F. Pennings/ C. Bosse (supra note 2), 127 (142).

apply, because they aim at the subordination of employees: the restriction of working time, which protects against the execution of the right to give instructions ⁽²⁰⁾; the continued remuneration, which can be seen as an insurance for workers as a return for the personal dependence ⁽²¹⁾; and the industrial safety and health protection, because the personal dependence enhances the occupational risks ⁽²²⁾. Naturally, the fact that a regulation does not need to apply does not mean that the legislator is not allowed to apply it anyway. For example, in German law, and the industrial safety and health protection also includes economically dependent self-employed, section 2 subsection 2 no. 3 German Act on the Implementation of Measures of Occupational safety and Health.

2.2. Economic considerations

The protection of self-employed workers would enhance the costs for the employers (or clients, respectively), unless the level of protection is reduced. This would reduce the attractiveness of the business location concerned. However, the costs could be compensated to a certain extent through economic benefits. According to Adalberto Perulli, the protection of self-employed workers could promote the development of self-employment and entrepreneurship, particularly in weak areas and for weak individuals ⁽²³⁾. However, since the economic benefits of own-account workers, who do not create jobs, are limited. Against this background, the costs of their protection outweigh the potential benefits. An exact forecast of the costs is difficult. Hence, from an economic point of view, self-employed workers should be included into the scope of labour law with restraint.

⁽²⁰⁾ R. REBHahn, *Arbeitnehmerähnliche Personen* (supra note 17), 236 (242).

⁽²¹⁾ S. DEAKIN, *The Comparative Evolution of the Employment Relationship*, in G. Davidov/B. Langille (supra note 14), 89 (101, 104).

⁽²²⁾ R. REBHahn, *Arbeitnehmerähnliche Personen* (supra note 17), 236 (242); see also D. POTTSCHMIDT, *Arbeitnehmerähnliche Personen in Europa*, Nomos, Baden-Baden, 2006, 209.

⁽²³⁾ A. PERULLI, *Study on Economically Dependent Work/Parasubordinate (Quasi-subordinate) work*, 2002, 117; see also J. FUDGE, *Fragmenting Work and Fragmenting Organizations* (supra note 12), 609 (647 f.).

2.3. Distributive justice

With regard to their social background, own-account workers are in need for protection. According to empirical data, a lot of own-account workers earn no more than employees. In contrast to employees, self-employed workers have to bear the social security contributions themselves, so their average net earnings are even lower than those of employees⁽²⁴⁾. The average earning per hour of own-account workers is 13 Euro before tax and social security. 24 percent of the own-account workers earn less than 8.50 Euro per hour⁽²⁵⁾, and 11 percent earn less than 500 Euro per month⁽²⁶⁾. This suggests that entrepreneurship does not pay. One explanation why such own-account workers remain in self-employment, besides being their own boss, could be that they are not aware of their lower incomes because they compare monthly not hourly incomes. Or they may feel forced to remain self-employed due to a lack of alternatives in wage employment⁽²⁷⁾. Against this background, a redistribution of wealth in favour of own-account workers seems to be justified. Whether the inclusion into labour law is an adequate means to this end is a complex question which cannot be explored in depth here⁽²⁸⁾.

⁽²⁴⁾ A. SORGNER/M. FRITSCH/A. KRITIKOS, *Do Entrepreneurs Really Earn Less?*, in *IZA Discussion Paper No. 8651*, 2014.

⁽²⁵⁾ T. KLEBE, *Crowdwork: Faire Arbeit im Netz?*, in *Arbeit und Recht*, 2016, 277-280.

⁽²⁶⁾ GERMAN FEDERAL STATISTICAL OFFICE, *Wirtschaft und Statistik 2013*, S. 482, 495; on this O. DEINERT, *Soloselbständige zwischen Arbeitsrecht und Wirtschaftsrecht* (supra note 3), 18.

⁽²⁷⁾ A. SORGNER/M. FRITSCH/A. KRITIKOS, *Do Entrepreneurs Really Earn Less?* (supra note 24), 19.

⁽²⁸⁾ On this subject see S. ARNOLD, *Vertrag und Verteilung*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2014; A. STÖHR, *Kleine Unternehmen: Schutz und Interessenausgleich im Machtgefüge zwischen Arbeitnehmern, Verbrauchern und Großunternehmen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2019, 221 ff.

3. Current regulation

3.1. Distributive justice

The undermining of labour law with the appearance of new employment relationships was addressed by the International Labour Organization (ILO). In 2003, the committee adopted a resolution concerning the employment relationship. The main conclusions are.

- self-employment and independent work based on commercial and civil contractual arrangements are by definition beyond the scope of the employment relationship;
- the criteria for determining whether or not an employment relationship exists may vary but in many countries common notions such as dependency or subordination are found;
- due to changes in the structure of the labour market, the organization of work and the inadequate application of the law, a growing number of workers who are in fact employees, find themselves without the protection of an employment relationship;
- it is in the interest of all labour market actors to ensure that the wide variety of working arrangements be put within an appropriate legal framework.

The committee concluded that a recommendation would be an appropriate instrument⁽²⁹⁾. In 2005, the ILO Office distributed a report on law and practice in more than sixty Member States, including a questionnaire on the employment relationship⁽³⁰⁾. After several formal and informal meetings, the Committee adopted a Recommendation with 329 votes in favour, ninety-four votes against and forty abstentions. However, there was no consensus on the Recommendation as a whole. According to Section 4, the national policy should at least include measures to ensure standards applicable to all forms of contractual arrangements, including those involving multiple parties. In the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation, adopted by the International Labour Conference on 10 June 2006, representatives of governments, employers' and workers' organisations from all over the world agreed that «the importance of the employment

⁽²⁹⁾ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Provisional Record* 21, 21/57, 2003, para. 25.

⁽³⁰⁾ C. BOSSE, in F. PENNINGIS/ C. BOSSE (supra note 2), 15 (21).

relationship should be recognized as a means of providing legal protection to workers».

This conclusion provides virtually no improvement of knowledge.

3.2. European Union

The European Union has also recognised this problem ⁽³¹⁾. In order to prepare legal steps, several studies were conducted. The first milestone in the discussion was the report by a group of experts presided by Alain Supiot, *Beyond Employment: Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe* (1999). Supiot stressed the need for an intermediate legal category between employee and entrepreneur ⁽³²⁾.

In 2002, the Commission published a study by Perulli, in which the developments in respect of the employment relationship in the Member States were compared ⁽³³⁾. Perulli is in favour of creating a “hard core” of social rights, which are applicable to all work contracts irrespective of their formal qualification in terms of autonomy (self-employment) or subordination. The regulation should concern the form of the contract (it should be in writing), the object of the contract (the contract should state the professional objective, indicate the characteristics of the autonomy of the performance), rules on remuneration (the contract should indicate the criteria for determining the remuneration). It should also mention the time when payments are due (sanctions for late payments); it should regulate the effects of maternity, sickness, accident, serious family reasons; it has to regulate the termination of the contract, deal with training and the right to organize and to participate in trade union activities ⁽³⁴⁾. The Perulli report was discussed in the European Parliament in June 2003. This did not lead to particular choices for the solutions to be followed.

In 2006, the Commission published the Green Paper *Modernising Labour Law to meet the Challenges of the 21st Century* ⁽³⁵⁾. The paper argues that the emergence of diverse forms of non-standard work has

⁽³¹⁾ See P. PENNINGS, in F. PENNINGS/ C. BOSSE (supra note 2), 29.

⁽³²⁾ A. SUPIOT, *Beyond Employment*, 2001, 219.

⁽³³⁾ A. PERULLI, *Study on Economically Dependent Work* (supra note 23), 97.

⁽³⁴⁾ A. PERULLI, *Study on Economically Dependent Work* (supra note 23), 116.

⁽³⁵⁾ COM (2006) 708 final.

made the boundaries between labour law and commercial law less clear. As a result, the traditional dichotomie between employees and self-employed is no longer an adequate depiction of the economic and social reality of work. The concept of “economically dependent work” covers situations which fall between the two established concepts of subordinate employment and independent self-employment ⁽³⁶⁾. However, the Green Paper did not contain any specific proposals and was not pursued further.

3.3. European Union

In the following, selected regulations from several Member States are presented

3.3.1. Italy

The Italian law recognizes the “collaboratori coordinati e continuativi” as a sub-category of self-employed workers, which are similar to employees and are therefore called “parasubordinati”. The legislator has included those parasubordinati into the social insurance and the labour jurisdiction which have a coordinated and continuous working relationship with an employer (collaborazione coordinata e continuativa). Relevant is the obligation to perform personal work, not the economic dependence. Only few labour law regulations apply to parasubordinati, for example industrial safety and health protection, law on employee’s inventions, parental leave, and an employment prohibition for pregnant women ⁽³⁷⁾.

⁽³⁶⁾ COM (2006) 708 final, 11.

⁽³⁷⁾ In depth A. STEFANESCU, *Die arbeitnehmerähnliche Person im italienischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2013.

3.3.2. United Kingdom

The British Law recognises the categories “employee” and “workers”⁽³⁸⁾. The term “employee” is defined in s.295(1) of the Trade Union and Labour Relations Act 1992 and in section 230 of the Employment Rights Act 1996, such that “employee” means an individual who has entered into or works under a contract of employment. According to section 296(1) of the Trade Union and Labour Relations Act 1992, the broader category of worker means an individual regarded in whichever (if any) of the following capacities is applicable to him, that is to say, as a person who works or normally works or seeks to work – (a) under a contract of employment, or (b) under any other contract (whether express or implied, and, if express, whether oral or in writing) whereby he undertakes to do or perform personally any work or services for another party to the contract who is not a professional client of his; or (c) in employment under or for the purposes of a government department (otherwise than as a member of the naval, military or air forces of the Crown) in so far as any such employment not fall within paragraph (a) or (b) above. By focusing on the obligation to perform personal work, the category of workers contains workers from groups 2 and 3. Workers enjoy a limited protection of the Health and Safety at Work Act 1974, protection from discrimination, minimum wage and working time regulation.

3.3.3. Germany

The German Law recognizes the employee-like persons as a middle category. These persons are formally independent contractors without any personal subordination, but are characterized by a position of economic dependence; they are regarded as needing protection similar to that of employees⁽³⁹⁾. However, only a small set of labour law norms apply to employee-like persons. They have the same legal right as employees to four weeks of annual paid leave (Section 2 of the Act of Annual Paid Leave); they are explicitly included in the general rules of health protection at the workplace (Section 2 of the Act on Health

⁽³⁸⁾ C. NEAL, in F. Pennings/ C. Bosse (supra note 2), 143.

⁽³⁹⁾ W. DÄUBLER, in F. Pennings/ C. Bosse (supra note 2), 127 (139).

Protection); the Antidiscrimination Act explicitly includes employee-like persons (Section 6 of the Act on Equal Treatment); Section 12a of the Act on Collective Agreements permits the conclusion of collective agreements for employee-like persons and, according to Section 5 of the Act on Labour Courts, they have access to the labour courts. Other important regulations do not apply to employee-like persons, for example the co-determination rights of the works council and the protection against dismissals ⁽⁴⁰⁾.

4. Approaches to solutions regarding the scope of labour law

Attempts to include self-employed workers into the beneficial scope of labour law regularly meet hefty resistance, since they question the traditional understanding of the scope and normative value of labour law ⁽⁴¹⁾. In Australia, for example, a legislative proposal on the protection of self-employed workers failed and was replaced by a law which retains the traditional scope of labour law ⁽⁴²⁾. Freedland locates a downright fear which he describes as follows: «The anxiety [...] is one which has attended, in some degree, much of the recent debate about the personal scope of employment law. It is a fear that, as one extends the frontiers of labour law to include contracts or relationships formerly regarded as outside the territory, because they are more in the nature of business contracts or relationships with independent contractors, so one risks foregoing the normative claim for labour law to constitute an autonomous legal domain within which inequality of bargaining power between worker and employer may be taken for granted, and where protection of the worker against unfair exploitation is therefore a paramount and systemic rationale for law-making and for adjudication. This fear has, however, generally been a rather muted one, if only because the discussion has mainly concentrated upon

⁽⁴⁰⁾ W. DÄUBLER, in F. Pennings/ C. Bosse (supra note 2), 127 (141 f.).

⁽⁴¹⁾ J. FUDGE, *Fragmenting Work and Fragmenting Organizations* (supra note 12), 609 (646 f.); B. LANGILLE, *Labour Law's Theory of Justice*, in G. DAVIDOV/B. LANGILLE (eds.), *The Idea of Labour Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 101 (107).

⁽⁴²⁾ On this J. RILEY, *A Fair Deal for the Entrepreneurial Worker? Self-employment and Independent Contracting Post Work Choices*, in *Australian Journal of Labour Law*, 2007, 246-261.

modest or intermediate extensions of the personal scope of employment law, which can be envisaged as reaching out to working people who, although deemed independent, are, in reality, at least semi-dependent upon employing enterprises, and as vulnerable to exploitation as workers in the “employee” category. This muted anxiety becomes the more strident as we further extend the personal scope of employment law [...]. It becomes hard to see how the normative edge of labour law can fail to be blunted [...]. Two alternative particular dangers present themselves, Scylla and Charybdis or a rock and a hard place, between which it is hard to discern a path which can be steered. Either the worker-protective envelope of labour law will fail to “stick” at the entrepreneurial margins [...] or, on the other hand, the inclusionary category will prevail but at the cost of a normatively crippling compromise with the economic and social neutrality of general private contract and commercial law»⁽⁴³⁾.

According to Fudge, in order to justify the expansion of labour law, one has to confront three deeply rooted ideologies that have shaped modern labor law: The first is that independent contractors are entrepreneurs who are able to self-insure and who take profits for risk. The aforementioned empirical evidence demonstrates that there is no necessary correlation between forms of employment and the rewards that workers enjoy and and the risks that they bear. Limiting the scope of labour law to employees can only be understood as the outcome of a historical process that was contingent and contested, and not as an inevitable feature of a natural legal order⁽⁴⁴⁾. The second ideology that one must confront is that the private law of contract, property, and tort are the best methods of regulating every market, including the labour market. Even commercial law is no longer a realm of private law unsullied by other forms of regulation; consumer protection and franchise regulations combined with the common law development of good faith add normative pluralism to market regulation⁽⁴⁵⁾. The third ideology derives from company law, in which the limited liability

⁽⁴³⁾ M FREEDLAND, *From the Contract of Employment to the Personal Work Nexus* (supra note 18), 1 (28 f.).

⁽⁴⁴⁾ J. FUDGE, *Fragmenting Work and Fragmenting Organizations* (supra note 12), 609 (647 f.).

⁽⁴⁵⁾ J. FUDGE, *Fragmenting Work and Fragmenting Organizations* (supra note 12), 609 (647 f.).

company is asserted to be the «exact and full equivalent of the human employer»⁽⁴⁶⁾. Separate legal personality and limited liability for corporations were not emanations from a natural legal order, but were granted in exchange for the corporation's willingness to undertake a range of social responsibilities⁽⁴⁷⁾.

4.1. Complete redesign of labour law

There are several approaches aiming at a complete redesign of labour law.

4.1.1. Inclusion of all workers who have contracted to render personal service

Some authors argue that labour law should be extended to all workers who have contracted to render personal service⁽⁴⁸⁾. He stresses that the traditional purpose of labour law is not sufficient to meet the challenges of the modern working world. The traditional purpose is described as follows: «The relationship between an employer and an isolated employee is typically a relationship between a bearer of power and one who is not a bearer of power. [...] The main object of labour law has always been, and we venture to say always will be, to be a countervailing force to counteract the inequality of bargaining power which is inherent and must be inherent in the employment relationship»⁽⁴⁹⁾.

Freedland and Nicola Kountouris developed a solution in which they offer a way out of the Skylla-Charybdis problem. They believe that

⁽⁴⁶⁾ P. DAVIES/M. FREEDLAND, *The Complexities of the Employing Enterprise* (supra note 14) 273 (276).

⁽⁴⁷⁾ J. FUDGE, *Fragmenting Work and Fragmenting Organizations* (supra note 12), 609 (648).

⁽⁴⁸⁾ M. FREEDLAND, *Application of labour and employment law beyond the contract of employment*, in *International Labour Review*, 2007, 3 ff; M. FREEDLAND/N. KOUNTOURIS, *The Legal Construction of Personal Work Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2011, 371.

⁽⁴⁹⁾ P. DAVIES/M. FREEDLAND, *Kahn-Freund's Labour and the Law*, Hamlyn lectures, London, 3th edition 1983, 18; SUPREME COURT OF CANADA, *Slaight Communications v. Davidson*, 1989, 1 SCR 1038, per Dickson CJC, 1051 f.

they can redraw and expand the boundaries of the field, replace the familiar conceptual apparatus which made legal sense of that narrower domain with a broader set of concepts, «without throwing the normative law baby out with the old empirical/conceptual labour law bath water»⁽⁵⁰⁾. The new scope of labour law is now captured by the idea of Personal Work Relations⁽⁵¹⁾. According to Freedland and Kountouris, the traditional basis of labour law – compensating for inequality of bargaining power in employment contracts – is inadequate to the task the world now sets for labour law. They stress the idea of Personality in Work, a “set of values”⁽⁵²⁾. A benefit of this approach is supposed to consist of its capacity to create an enhanced responsiveness to the convergences and divergences between different kinds of personal work contracts. The looser more multi-dimensional personal work contract framework shall make it easier to recognize convergences between the regulation of contracts of employment and of other personal work contracts, that is to say norms or modes of regulation which are suitable both to contracts of employment and to other personal work contracts⁽⁵³⁾.

This approach, albeit quite astute, will hardly reach a consensus in continental Europe. The inclusion of all workers who have contracted to render personal service into the beneficial scope of labour law would generate excessive costs, since the whole body of labour law would apply to many self-employed workers. This is particularly true for countries with a high level of protection. In Germany, for example, the Protection Against Dismissal Act (Kündigungsschutzgesetz) requires a just cause for the termination of the employment relationship of an employee who has been employed for more than six months in an establishment with more than ten employees. In general, protection

⁽⁵⁰⁾ M. FREEDLAND/N. KOUNTOURIS, *The Legal Construction of Personal Work Relations* (supra note 48); on this B. LANGILLE, *A Question of Balance in The Legal Construction of Personal Work Regulations*, in *Jerusalem Review of Legal Studies*, 2013, 99 (104).

⁽⁵¹⁾ M. Freedland, *From the Contract of Employment to the Personal Work Nexus* (supra note 18), 1 (3 ff.); in depth M. Freedland/N. Kountouris, *The Legal Construction of Personal Work Relations* (supra note 48).

⁽⁵²⁾ M. FREEDLAND/N. KOUNTOURIS, *The Legal Construction of Personal Work Relations* (supra note 48), 371.

⁽⁵³⁾ M. FREEDLAND, *From the Contract of Employment to the Personal Work Nexus* (supra note 18), 1 (20).

against dismissals causes high costs for the employer ⁽⁵⁴⁾. Many authors argue that it has a negative effect on the productivity ⁽⁵⁵⁾. Furthermore, this solution neglects the difference of need of protection resulting from personal dependence, economic dependence or the obligation to render personal service. An equal treatment of all workers from groups 1 – 3 is not appropriate ⁽⁵⁶⁾.

4.1.2. Reference to the transaction

Richard Carlson proposes an approach to statutory coverage based on the character of the transaction between the parties instead of the status of the parties ⁽⁵⁷⁾. He argues that economically dependent self-employed workers are just as worthy of protection as employees. The status of an employee is only important because the labour has made it important ⁽⁵⁸⁾. Moreover, the very existence of a multi-factor analysis for determining what is an “employee” leads to the conclusion that there is nothing inherent in the character of either employees or independent contractors that makes one group more or less deserving of protection than the other ⁽⁵⁹⁾. Carlson proposes an approach to statutory coverage based on the character of the transactions between the parties instead of the status of the parties. Hence, labour law should regulate compensation for services rather than “employee” wages, workplaces rather than places where “employees” work, and discrimination against “employees” ⁽⁶⁰⁾. However, the reference to the transaction would

⁽⁵⁴⁾ G. DAVIDOV, *A Purposive Approach to Labour Law*, Oxford University Press, Oxford, 2016, 108.

⁽⁵⁵⁾ T. BAUER/S. BENDER/H. BONIN, *Dismissal Protection and Worker Flows in Small Establishments*, IZA discussion paper Nr. 1105, 2004, 2 ff.; in depth R. EPSTEIN, *In Defense of the Contract at Will*, in *University of Chicago Law Review*, 1984, 947 ff.

⁽⁵⁶⁾ O. DEINERT, *Soloselbständige zwischen Arbeitsrecht und Wirtschaftsrecht* (supra note 3), 14 f.

⁽⁵⁷⁾ R. CARLSON, *Why the Law Still Can't Tell an Employee When It Sees One and How It Ought to Stop Trying* (supra note 18), 295, 301 ff.

⁽⁵⁸⁾ R. CARLSON, *Why the Law Still Can't Tell an Employee When It Sees One and How It Ought to Stop Trying* (supra note 18), 295 (368).

⁽⁵⁹⁾ R. CARLSON, *Why the Law Still Can't Tell an Employee When It Sees One and How It Ought to Stop Trying* (supra note 18), 295 (300).

⁽⁶⁰⁾ R. CARLSON, *Why the Law Still Can't Tell an Employee When It Sees One and How It Ought to Stop Trying* (supra note 18), 295 (301).

potentially include all self-employed workers and therefore create excessively high costs. The proposed restriction to economically dependent self-employed can hardly be realized through referring to the transaction. On the contrary, this restriction suggests that ultimately it is the working person that matters, not the transaction.

4.1.3. Reference to the employer

Other authors suggest that labour law should refer to the employer instead of the employee ⁽⁶¹⁾. Simon Deakin has developed a functional approach to identifying the subject of labour law. An employer is characterized by managing or coordination the productive process. The employer also functions, through the taxation and social insurance system, as a mechanism for absorbing and spreading certain economic and social risks, such as those of unemployment, interruption of income, and work-related injury or disease ⁽⁶²⁾. On that basis, an employee can be defined as person that is subjected to employer functions from the client, for example the determination of the actual beginning and end of the working time, the acceptance and use of the work results or the supply of work and remuneration ⁽⁶³⁾.

4.2. Inclusion of all economically dependent workers

A simple solution would be the extension of the whole labour law to all economically dependent workers ⁽⁶⁴⁾. According to Davies and Freedland, the criterion of economic dependence in itself already justifies the application of labour law: «No doubt, for most workers

⁽⁶¹⁾ S. DEAKIN, *The Changing Concept of "Employer" in Labour Law*, in *Industrial Law Journal*, 2001, 72, 81 f.; J. FUDGE, *Fragmenting Work and Fragmenting Organizations* (supra note 12), 609, 622 f.

⁽⁶²⁾ S. DEAKIN, *The Changing Concept of "Employer" in Labour Law* (supra note 61); 72 (81 f.); on that J. FUDGE, *Fragmenting Work and Fragmenting Organizations* (supra note 12), 609, 622 f.

⁽⁶³⁾ In favour of that J. PRASSL/M. RISAK, *Uber, Taskrabbit, & Co: Platforms as Employers? Rethinking the Legal Analysis of Crowdswork*, in *Oxford Legal Studies Research Paper No. 8*, 2016, 16 ff.

⁽⁶⁴⁾ In favour of this G. DAVIDOV, *Who is a Worker?*, in *Industrial Law Journal*, 2005, 57 ff.

their subordination to the power of the employer is a reflection of their economic dependence, but the control of abuse of power seems equally justified when, as with our worker of independent means, it is, usually, a reflection of a particular employer's monopoly over a means of self-development. So we would conclude that economic dependence is a sufficient reason to give a worker the protection of labour law, but it is not the exclusive reason»⁽⁶⁵⁾.

It was shown above that the economic dependence is the apparent similarity between employees and employee-like persons. Furthermore, an equal treatment of employees and employee-like persons would eliminate the complex discussions about the conception of employees⁽⁶⁶⁾. Not an appropriate solution would be the sole reference of labour law to economic dependence. This would exclude workers that are currently covered by labour law⁽⁶⁷⁾. A classical, personally dependent employee would be excluded if he does not depend on his employer economically, for example because he has an independent income besides his wage⁽⁶⁸⁾. This consequence can only be avoided if the economic dependence may be substituted by personal dependence. However, this solution would also create excessive costs for the employers⁽⁶⁹⁾. This is illustrated by the following example: A German company hires an independent cleaner. Since the cleaner works exclusively for the company, he economically depends on this company and is protected by the aforementioned German protection against dismissals. If the cleaner becomes alcoholic and his performance decreases, the company cannot terminate the legal relationship in order to replace the cleaner by a sober worker unless the strict requirements of the Protection Against Dismissal Act.

⁽⁶⁵⁾ P. DAVIES /M. FREEDLAND, *Employees, Workers and the Autonomy of Labour Law* (supra note 1), 267 (282).

⁽⁶⁶⁾ W. DÄUBLER, in F. Pennings/ C. Bosse (supra note 2), 127 (142).

⁽⁶⁷⁾ P. DAVIES /M. FREEDLAND, *Employees, Workers and the Autonomy of Labour Law* (supra note 1), 267 (282).

⁽⁶⁸⁾ P. DAVIES /M. FREEDLAND, *Employees, Workers and the Autonomy of Labour Law* (supra note 1), 267 (282).

⁽⁶⁹⁾ H. BUCHNER, *Das Recht der Arbeitnehmer, der Arbeitnehmerähnlichen und der Selbständigen – jedem das Gleiche oder jedem das Seine?*, in *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 1998, 1144 (1151); R. REBHACHN, *Arbeitnehmerähnliche Personen* (supra note 17), 236 (245).

4.3. Selected application of labour law to a middle category

A restrained solution would be the selected application of labour law to a middle category of self-employed workers; apart from that, the general civil or commercial law would continue to be applicable. This approach is pursued, for example, by Supiot⁽⁷⁰⁾, Perulli⁽⁷¹⁾ and the EU Commission's Green Paper⁽⁷²⁾. In Austria and Germany, this approach also meets approval of several authors⁽⁷³⁾. Furthermore, this solution enables a gradual extension of labour law, since it concerns only selected norms which can be increased step by step. In contrast, the extension of the whole labour law to a certain group of workers does not allow any differentiations, whether the respective norm is appropriate for self-employed workers or not.

4.3.1. Definition

A middle category has to be defined. In conformity with the German law, it seems appropriate to focus on the economic dependence⁽⁷⁴⁾. Section 12a subsection 1 of the German Act on Collective Bargaining Agreements, which could serve as a model, reads as follows: «Employee-like persons are persons who are economically dependent and in need of social protection comparable to an employee [...], work on the basis of a contract of service or a contract for work and services for other persons, perform the services they are obliged to perform personally and essentially without collaboration with employees and a) predominantly work for one person or b) on average, more than half of

⁽⁷⁰⁾ A. SUPIOT, *Beyond Employment*, 2001.

⁽⁷¹⁾ A. PERULLI, *Study on Economically Dependent Work* (supra note 23).

⁽⁷²⁾ COM (2006) 708 final of 22.11.2006, 12 ff.

⁽⁷³⁾ Concerning German law see H. BUCHNER (supra note 69), 1144 (1150); a transnational presentation is found in R. REBHACH, *Arbeitnehmerähnliche Personen* (supra note 17), 236 (248).

⁽⁷⁴⁾ In favour of that F. PENNINGS, in F. PENNINGS/ C. BOSSE (supra note 2), 29 (40).

the total remuneration they are entitled to for the performance of work is paid by one person»⁽⁷⁵⁾.

This solution is supported by the aforementioned principle of equal treatment, since the economic dependence is shared by employees.

4.3.2. Possible protective measures

It remains to be discussed which of the labour standards shall apply to this category. On this, there are already many suggestions. According to the failed ILO Convention of 1997, economically dependent self-employed workers should be protected in the following areas: collective bargaining, protection from discrimination, age restriction, occupational safety and health protection and social security. In addition, Frans Pennings and Claire Bosse call for a restriction of working time, annual vacation with pay, minimum wage and maternity leave⁽⁷⁶⁾. According to Perulli, the regulation must cover payment times, providing for a financial penalty for late payment that is stiffer than that prescribed in civil or commercial law (e.g. default of a creditor). The regulation should make provision for the right to suspend the relationship in the event of maternity, sickness, accident or serious family reasons. The regulation should further cover termination, making it compulsory that notice be given or the principal provide a justified reason for terminating the contract early (e.g. in the event of serious breaches of the contract, of failure of the relationship of trust with the service provider, or in the event of the post no longer being economically viable). Finally, basic trade union rights should be guaranteed, in particular, the right to organize and to join trade unions⁽⁷⁷⁾. Some of those rules already apply to self-employed workers, for example the protection from discrimination according to section 3 subsection 1a) of the Directive 2000/78/EC. As mentioned above, in general, labour law rules should apply to all economically dependent workers except those which presuppose the employer's right to give

⁽⁷⁵⁾ Translation provided by J. BECKMANN, *The Legal Status of Crowdworkers under German Law*, in *HIS – Meeting Amsterdam “The Gig Economy – Challenges for Labour Law”*, 29 September 2017.

⁽⁷⁶⁾ F. PENNING/C. BOSSE, in F. PENNING/C. BOSSE (supra note 2), 173 (190).

⁽⁷⁷⁾ A. PERULLI, *Study on Economically Dependent Work* (supra note 23), 119.

instructions⁽⁷⁸⁾. Also desirable would be a compulsory membership in social security and a period of notice.

It must be taken into account that a minimum wage law has to be regulated at European level. A national regulation would violate the freedom to provide services: according to the European Court of Justice, the law of the host country must not impose further administrative or financial burdens which may prevent or obstruct services from foreign companies or made them less attractive⁽⁷⁹⁾. A statutory minimum wage would eliminate competitive advantages of foreign companies resulting from their ability to provide their services cheaper than a domestic company due to the economic and working conditions in their home country⁽⁸⁰⁾.

4.4. Protection of specific occupational groups and forms of work

The most flexible solution would be special regulations for specific occupational groups and forms of work⁽⁸¹⁾. An existing example is the protection of commercial agents provided by the Directive 86/653/EEC, a much-discussed example is the protection of crowd-workers or platform-workers respectively⁽⁸²⁾. Since this solution provides individual protection instead of general protection, the specific needs of the respective occupational groups and forms of work can be taken into account. The main disadvantage of this solution is the fact that the legislator may not always keep up with the new developments, so there will most likely always be occupational groups and forms of work without specific protection⁽⁸³⁾. Hence, special regulations should

⁽⁷⁸⁾ W. DÄUBLER, in F. Pennings/ C. Bosse (supra note 2), 127 (142).

⁽⁷⁹⁾ EUROPEAN COURT OF JUSTICE of 3 December 1997 – 33/74, point 26 – van Binsbergen.

⁽⁸⁰⁾ F. BAYREUTHER, *Entgeltsicherung Selbständiger*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 2017, 357 (360).

⁽⁸¹⁾ In favour of that F. PENNINGS/C. BOSSE, in F. PENNINGS/ C. BOSSE (supra note 2), 173 (192).

⁽⁸²⁾ On this see B. WAAS, *Introduction, Crowdwork in Germany, Summary*, in B. WAAS ET AL (eds.), *Crowdwork – A Comparative Law Perspective*, Bund-Verlag, Berlin, 2017, 17 f.

⁽⁸³⁾ This concede F. PENNINGS/C. BOSSE, in F. PENNINGS/ C. BOSSE (supra note 2), 173 (192).

only complement the general protection of self-employed workers instead of replacing it.

Abstract

The Inclusion of Self-Employed Workers into the Beneficial Scope of Labour Law

Purpose: The purpose of this paper is to examine whether self-employed workers can be included into the beneficial scope of labour law under current rules or *de lege ferenda*. **Methodology:** The paper explores the constitutional and economic background of the topic and adopt a comparative approach. **Findings:** Preferable is the application of selected norms to a middle category defined by economic dependence. In general, labour law rules should apply to all economically dependent workers except those which presuppose the employer's right to give instructions. **Originality:** The key findings of the paper are the consequences of the constitutional right of equal treatment. This right prohibits the arbitrary unequal treatment of what is essentially equal. Self-employed workers and employees are essentially equal with regard to their economic dependence.

Keywords: self-employed workers, labour law (scope), middle category, employee-like workers.

L'inclusione dei lavoratori autonomi nel campo di applicazione del diritto del lavoro

Obiettivi: Obiettivo dell'articolo è indagare se il lavoro autonomo possa rientrare nel campo di applicazione del diritto di lavoro nel quadro legislativo vigente o *de lege ferenda*. **Metodologia:** il contributo esplora il quadro costituzionale ed economico del tema e adotta un approccio comparato. **Risultati:** è preferibile l'applicazione selettiva di norme esistenti a una categoria intermedia definita in base al criterio della dipendenza economica. In generale, le norme di diritto del lavoro dovrebbero applicarsi a tutti i lavoratori economicamente dipendenti, ad eccezione di quelli che presuppongono il diritto del datore di lavoro di impartire istruzioni. **Originalità:** i principali risultati del contributo riguardano l'individuazione delle ricadute del diritto costituzionale alla parità di trattamento. Questo diritto proibisce la disparità arbitraria di trattamento nei confronti di ciò che è essenzialmente uguale. I lavoratori autonomi e i dipendenti sono sostanzialmente uguali per quanto riguarda la loro dipendenza economica.

Parole chiave: lavoratori autonomi, ambito di applicazione del diritto del lavoro, categoria intermedia, lavoratori parasubordinati.

The Line between Self-Employment and Salaried Employment and the ILO's New Classification of Employment Status

*Francesca della Ratta-Rinaldi**, *Alessia Sabbatini***

Sommario: **1.** Recent trends of self-employed - with and without employees - in the EU. – **2.** Self-employed persons in Italy: profiles and changes in the last years. – **3.** Dependent contractor: the grey area of self-employment. – **4.** Dependent contractors: socio-demographic characteristics. – **5.** Context and work characteristics of dependent contractors. – **6.** Job satisfaction. – **7.** Concluding remarks.

1. Recent trends of self-employed - with and without employees - in the EU

In 2018, there were 33 million self-employed persons in the European Union, with and without employees. Besides, there were around 2.2 million family workers (1.0%).

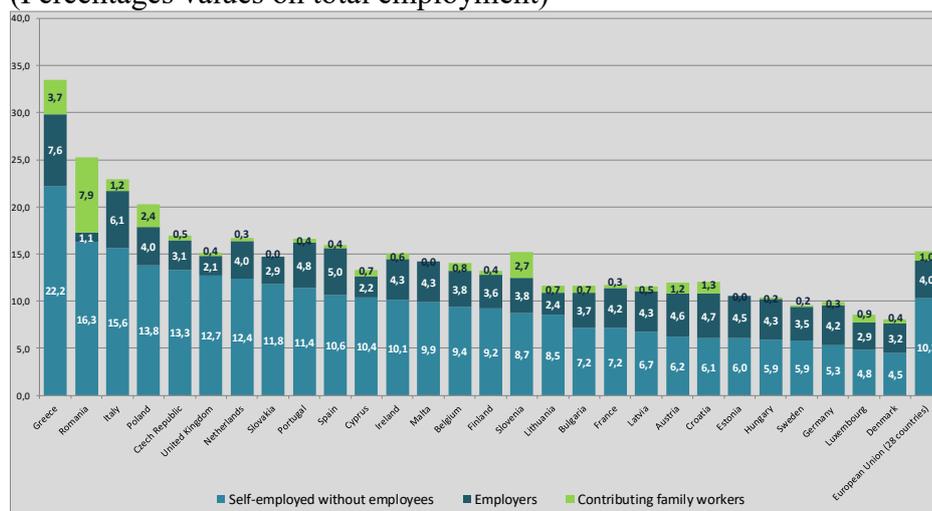
The rate of self-employment on total employment differs consistently from country to country for reasons of both structural factors – due to the prevailing sectors of economic activity and the average size of the enterprises –, and the different backgrounds and trends that resulted from the regulations of national labour markets. Italy ranks third, after Greece and Romania, with a very high share of self-employed exceeding 20% of the total employed. In Denmark, Luxembourg, Sweden and Germany, the share does not reach 10% (Figure 1). The differences between the EU countries mainly concern the component of

* *ISTAT. The opinions expressed originate on a personal level and do not involve Istat.*

** *ISTAT. The opinions expressed originate on a personal level and do not involve Istat.*

self-employed workers without employees, which in Greece, Romania and Italy represent 22.2, 16.3 and 15.6% respectively, and in countries such as Denmark and Luxembourg 4.5 and 4.8%.

Figure 1- Self-employed aged 15 and over in Europe - 2018 (Percentages values on total employment)



Source: Eurostat, Labour force survey

Employers – i.e. the self-employed with employees – are a well-defined branch of self-employment and show a rather more balanced distribution across European countries, with fairly homogeneous features ⁽¹⁾: the prevailing male component and the generally older average age. In 2018, they contributed 4.0% of total employment in EU countries (9.2 million persons), with peaks in Greece and Italy (around 7-6%) and minimums in Romania and the United Kingdom (1-2%). In countries such as Greece and Italy, the higher number of employers can be partially ascribed to the typical productive structure, which is characterised by a low concentration of large companies (in 2016 in

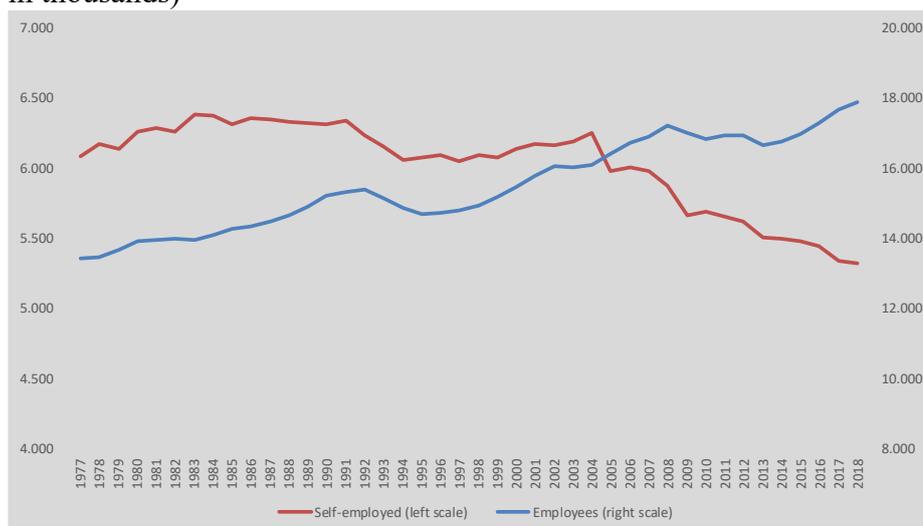
⁽¹⁾ For a more detailed analysis at European level see DE GREGORIO, DELLA RATTA, ERCOLANI, RIZZI, SABBATINI, *L'occupazione indipendente alla luce delle fonti integrate: eterogeneità, dinamica e trasformazioni*, in MINISTERO DEL LAVORO, ISTAT, INPS, INAIL, ANPAL (eds), *Il mercato del lavoro. Verso una lettura integrata*, 2017.

Italy 0.1% above 249 employees) and by the presence of a business environment based on micro and small enterprises (94.8% of companies have less than 10 employees).

2. Self-employed persons in Italy: profiles and changes in the last years

In 2018 in Italy it is estimated that the number of self-employed workers is 5 million (21.7% of employed), to which we have to add 280 thousand family workers. The size of the aggregate has fallen markedly during the crisis that broke out in 2008, with a decreasing trend that had already emerged during the 1990s (Figure 2).

Figure 2 – Trend of self-employed and employees - 1977-2018 (Values in thousands)



Source: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

More specifically, in the period 2008-2018 self-employed decreased by 9.5% (-558 thousand, including -116 thousand of family workers and

member of producers cooperatives) ⁽²⁾; in the same period, the number of employees increased by 4.0% (+682 thousand).

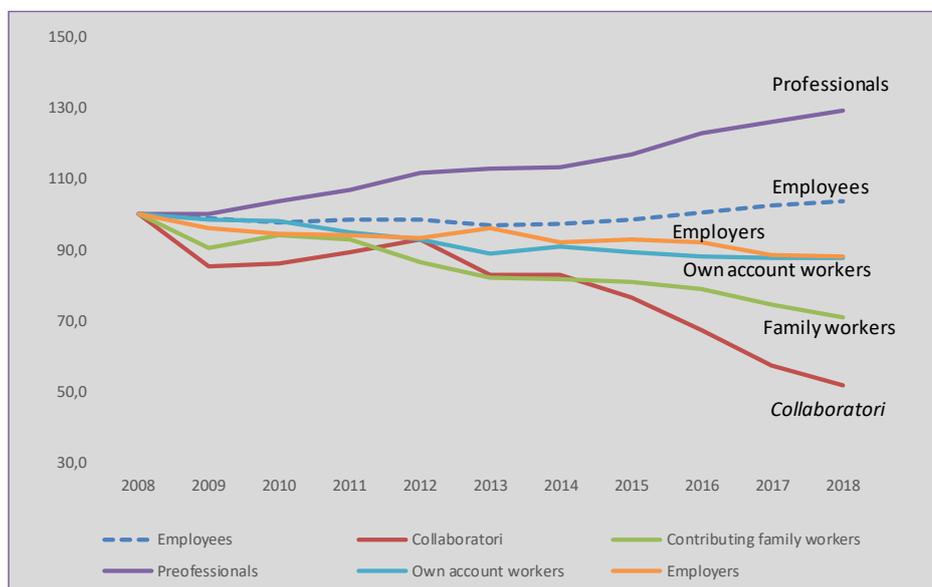
The trend in self-employment synthesizes different performances among the categories that compose the group (Figure 3): the significant reduction in the number of *collaborator* ⁽³⁾ and family workers (-48.4 and -28.9% between 2008 and 2018), the more limited loss in the number of own-account workers without employees and employers (-12.3 and -11.8%) and the steady growth in the number of professionals without employees (+29.3%, 277 thousand people). The last ones are confirmed as the most dynamic component of the independent workers.

If between 2008 and 2018 the composition by gender remained basically unchanged (+0.3 percentage points of women out of the total number of self-employed persons, 30.8%), the incidence of women rose by 6.5 percentage points among professionals without employees and by 2.9 points among employers. The self-employed are also affected by the general ageing of the employed population, especially in the employers' component. The rate of young people aged 15-34 among the self-employed in 2018 falls to 16.6% (it is the 23.9% among employees), 6.6 points lower than ten years before. Higher rate of young people is spread out between self-employed without employees, especially among *collaboratori*, family workers and professionals.

Figure 3 - Trend of the various profiles of self-employed - Index numbers (2008=100)

⁽²⁾ Non-employee cooperative members are a very small-sized group, made up of 32,000 people on average for the two quarters of 2019. To facilitate exposure, members are here assimilated to family workers with whom they share most of the paths in the questionnaire.

⁽³⁾ *Collaboratori* are a specific Italian group of self-employed without employees that share many characteristics with employees, like social security paid by employer and some organisational constraints. For an analysis of this group in the Italian labour market. See G. ALTIERI, D. CARRIERI (eds), *Il popolo del 10%. Il boom del lavoro atipico*, Donzelli, Roma, 2000; A. PERULLI, *Lavoro autonomo e dipendenza economica oggi*, in *Rivista Giuridica Del Lavoro e Della Previdenza Sociale*, 2003, 2, 221-221.



Source: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

By the second quarter of 2018, self-employed had returned to growth: +0.6, +1.0 and +0.2% on an annual basis in the last three quarters of 2018, and +1,0% in the first quarter of 2019.

However, they decreased again in the second and third quarters of 2019 (-0.4% and -0.7%), reflecting a recovery not fully confirmed⁽⁴⁾. In the average of the first three quarters of 2019, the reduction affected the component with employees (-1.4%, concentrated in the components of professionals and employers), while the number of self-employed without employees increased (+0.5%). In the average of the first three quarters, in the aggregate, the increase in contributing family workers and professionals (+10.4 and +0.6%) is associated with the persistent reduction in *collaboratori* (-6.7%) and the slight decrease in own accounts workers (-0.2%)⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ For recent trends on self-employment see also REYNERI, *Lavoro indipendente sul viale del tramonto?*, in *lavoce.info*, 31.10.2017, <https://www.lavoce.info/archives/49280/lavoro-sempre-meno-indipendente/>.

⁽⁵⁾ For more a deeper analysis see F. DELLA RATTA, A. SABBATINI, *Verso una nuova tipologia di lavoro autonomo*, in MINISTERO DEL LAVORO, ISTAT, INPS, INAIL, ANPAL (eds), *op. cit.*, 81-91.

3. Dependent contractor: the grey area of self-employment

As already noted, the distinction between employees and self-employed workers has long been inadequate for a proper study of the labour market. In the statistical aggregate of self-employment it is possible, in fact, to identify a wide range of professional profiles and work cultures that can rely, in some cases, on a very large level of autonomy (this is the case of entrepreneurs) or, in some other, face workers who experience only formal autonomy, involved in relations with clients/customers much closer to subordinate interactions ⁽⁶⁾.

The most typical example is the group of *collaboratori*, especially when they have only one client. These profiles can be placed along a line ranging from the maximum of autonomy to the maximum of subordination, bordering or even overlapping to employees. The grey area of self-employment is ambiguous, and it is not easy to grasp its real terms and connotations univocally. Besides the relatively more homogeneous component of “employers” (self-employed with employees), it is not easy to identify univocally the traits distinguishing “genuine” self-employed from forms of employment characterised by lower levels of autonomy. The deregulation of the labour market and the resultant diffusion of parasubordinate employment contracts contributed to get the picture more complex and multiply the hybrid figures on the border between employees and self-employed.

The debate has been going on for some time ⁽⁷⁾, so that the ILO (International Labour Organization), within the 20th International Conference of Labour Statisticians held in Geneva in October 2018 approved a new classification of employment status (ICSE18) that

⁽⁶⁾ A detailed analysis of the importance of self-employment in Italy is conducted by C. RANCI (ed), *Partite Iva. Il lavoro autonomo nella crisi italiana*, il Mulino, 2012.

⁽⁷⁾ See U. MUEHLBERGER, *Dependent self-employment. Workers on the border between employment and self-employment* Palgrave Macmillan, New York, 2007; D. HUNTER, *Status of work on the International Classification of Status in Employment, Expert Group Meeting on Inter-national Statistical Classifications*, New York, 2013, 13-15 May; ILO, *Non-standard employment around the world. Understanding challenges, shaping prospects*, Ginevra, 2016, November.

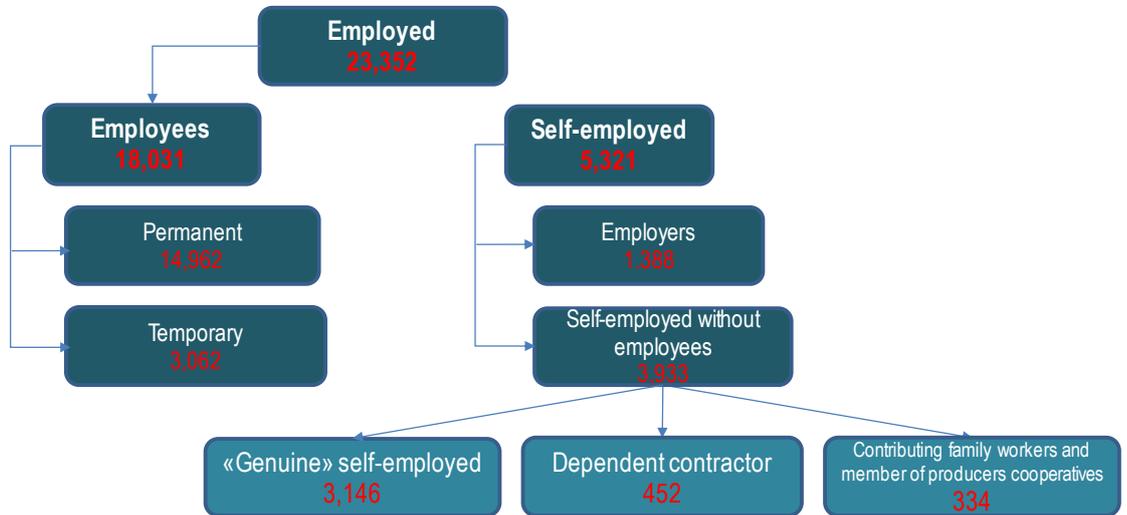
revises the boundaries between employees and independent workers, identifying, in the context of dependent workers, the dependent contractors, i.e. formally self-employed who are, however, de facto constrained by dependency relationships with another economic unit (customer or client), which restricts their access to the market and organizational autonomy, for example by setting the fees for work or by holding the tools needed to carry out the activities ⁽⁸⁾.

The operational definition that identifies dependent contractors defines them as self-employed without employees whose fees are set by customers or a third party. The definition will undoubtedly be improved in the future, and this will engage the official statistics in the coming years. On an experimental level, starting in 2018, the Labour Force Survey included the question suggested by the ILO, measuring the share of self-employed without employees who do not have free access to the market. In the average of the first three quarters of 2019, 452,000 self-employed were in this position, 11.5% of self-employed without employees ⁽⁹⁾. Compared to the first three quarters of 2018, the group remains substantially stable.

Chart 1 – Employed aged 15 and over by group – I-III quarters 2019
(Values in thousands)

⁽⁸⁾ The new classification adopted in October 2018 is available at the link: https://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/meetings-and-events/international-conference-of-labour-statisticians/20/WCMS_648693/lang--en/index.htm.

⁽⁹⁾ See ILO [ICLS/20/2018/Room document 10](#) on *Testing of proposals for a revised International Classification of Status in Employment*, referred to the Italian case.



Source: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

4. Dependent contractors: socio-demographic characteristics

The socio-demographic characteristics of dependent contractors confirm the thesis on the specificity of the aggregate compared to the whole group of self-employed, both with and without employees. Among employers and “genuine” self-employed workers, men are predominant, while among dependent contractors the presence of women is higher (39.1% compared to 25.9 and 31.2% of two main groups of self-employed). Among dependent contractors (and also among family) there are also higher shares of young people aged 15-34 (26.4% compared to 10.0% among employees and 15.8% of the genuine self-employed) and lower shares of people who have passed only compulsory schooling (21.7% compared to 34,0 among employees and 31.3% of the genuine self-employed). The group is mainly spread in the Central and Northern regions (Table 1).

Table 1 - Self-employed aged 15 and over by group and demographic characteristics - I-III quarters 2019 (Values in thousands and percentage values)

	Employers		Genuine self-employed		Contributing family workers (a)		Dependent contractors		Total self-employed	
	values	%	values	%	values	%	values	%	values	%
SEX										
Males	1.028	74,1	2.165	68,8	157	47,0	275	60,9	3.626	68,1
Females	360	25,9	981	31,2	177	53,0	177	39,1	1.695	31,9
AGE										
15-34 years old	139	10,0	496	15,8	93	27,9	119	26,4	848	15,9
35-49 years old	542	39,0	1.308	41,6	107	31,9	159	35,1	2.115	39,8
50 years old and more	707	51,0	1.342	42,6	134	40,2	174	38,6	2.358	44,3
EDUCATION										
Low	472	34,0	985	31,3	146	43,8	98	21,7	1.702	32,0
Medium	633	45,6	1.203	38,2	160	48,0	205	45,4	2.201	41,4
High	283	20,4	958	30,5	28	8,3	149	32,9	1.418	26,7
CITIZENSHIP										
National	1.313	94,6	2.945	93,6	312	93,3	428	94,7	4.998	93,9
Non-national	75	5,4	202	6,4	22	6,7	24	5,3	322	6,1
GEOGRAPHICAL AREA										
North	717	51,7	1.504	47,8	193	57,7	241	53,2	2.655	49,9
Center	301	21,7	684	21,7	54	16,2	111	24,6	1.150	21,6
South and Islands	369	26,6	959	30,5	87	26,1	100	22,2	1.516	28,5
Totale	1.388	100,0	3.146	100,0	334	100,0	452	100,0	5.321	100,0

(a) Including member of producers cooperatives.

Source: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

A quarter of dependent contractors are composed by *collaboratori*, 37.2% are own-account workers, and 37.3% are professionals, so the aggregate is rather cross-cutting between the three groups of self-employed without employees.

The distribution of these workers by sector of economic activity (Table 2) shows even more clearly the peculiarity of the group, whose largest concentrations are in wholesale, health and social work, financial and insurance activities, education, transport and storage. On the other hand, employers and genuine self-employed are more likely employed in industry and in particular in construction, employers in accommodation and food service activities and genuine self-employed in business activities, while family workers are mostly involved in agriculture and wholesale.

Among occupations, higher shares of dependent contractors are found among the qualified and technical ones (managers, professionals and technicians) and among the group of clerks and service workers and shop and market sales workers. The analytical study of occupations help for more specific profiles to be drawn: the most common are commercial agents or representatives, insurance agents, home salesmen, financial management technicians, trainers in non-

competitive sports, teachers of artistic or literary disciplines, nursing and midwifery occupation and rehabilitative health care, real estate agents, delivery personnel, truck drivers, taxi drivers or drivers of cars or vans, demonstrators and similar occupations, information officers in call centers.

Table 2 - Self-employed aged 15 and over by group, economic activity and occupation - I-III quarters 2019 (Values in thousands and percentage values)

	Employers		Genuine self-employed		Contributing family workers (a)		Dependent contractors		Total self-employed	
	values	%	values	%	values	%	values	%	values	%
NACE 07										
AGRICULTURE	87	6,2	239	7,6	62	18,4	30	6,7	418	7,9
INDUSTRY	367	26,4	526	16,7	66	19,8	36	8,0	995	18,7
Industry excluding construction	226	16,3	193	6,1	41	12,2	22	4,8	481	9,0
Construction	141	10,2	333	10,6	26	7,6	15	3,2	514	9,7
SERVICES	934	67,3	2381	75,7	206	61,7	386	85,3	3.907	73,4
Wholesale	317	22,8	658	20,9	98	29,4	118	26,0	1.190	22,4
Accommodation and food service activities	205	14,7	142	4,5	54	16,2	12	2,7	414	7,8
Transportation and storage	32	2,3	69	2,2	11	3,3	16	3,6	129	2,4
Information and communication	24	1,7	89	2,8	1	0,3	11	2,4	124	2,3
Financial and insurance activities	29	2,1	52	1,7	3	0,9	32	7,0	116	2,2
Business activities (I to n)	171	12,3	848	26,9	16	4,6	92	20,3	1.126	21,2
Public administration and defence compulsory social security, education	8	0,6	56	1,8	3	0,9	24	5,3	91	1,7
Health and social work	56	4,0	201	6,4	4	1,3	47	10,4	308	5,8
Activities of households as employers	..		5	0,2	..		1	0,2	6	0,1
Other personal and public services	93	6,7	262	8,3	16	4,9	33	7,4	404	7,6
OCCUPATION (b)										
Managers, professionals and technicians	611	44,0	1512	48,1	48	14,3	284	62,8	2.454	46,1
Clerks and service workers and shop and market sales workers	431	31,1	660	21,0	153	45,8	90	19,9	1.335	25,1
Blue collars and craft and related trades workers	331	23,8	840	26,7	107	32,1	60	13,4	1.338	25,2
Elementary	15	1,1	134	4,3	26	7,8	18	3,9	194	3,6
Totale	1.388	100,0	3.146	100,0	334	100,0	452	100,0	5.321	100,0

(a) Including members of producers cooperatives.

(b) Excluding armed forces.

Source: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

The peculiarity of dependent contractors with respect to genuine self-employed also appears when considering the methods used to find the current job: genuine self-employed and employers refer having started

an activity like a self-employed (in more than 70% of cases) or having used the family network (especially employers, who often pursue the family business). Dependent contractors have started an activity as a self-employment in 44.0% of cases, and to find a job they use more often methods similar to those of employees: the personal network of friends and colleagues (20.0%), contacting directly an employer (9.2%) or having gained previous work experience with the employer/customer (5.5%). Also, the proportion of dependent contractors who claim to be looking for a new job is closer to that of temporary employees (8.5 and 9.6% respectively) than to that of “pure” self-employed and employers (3.0% and 0.5%, respectively).

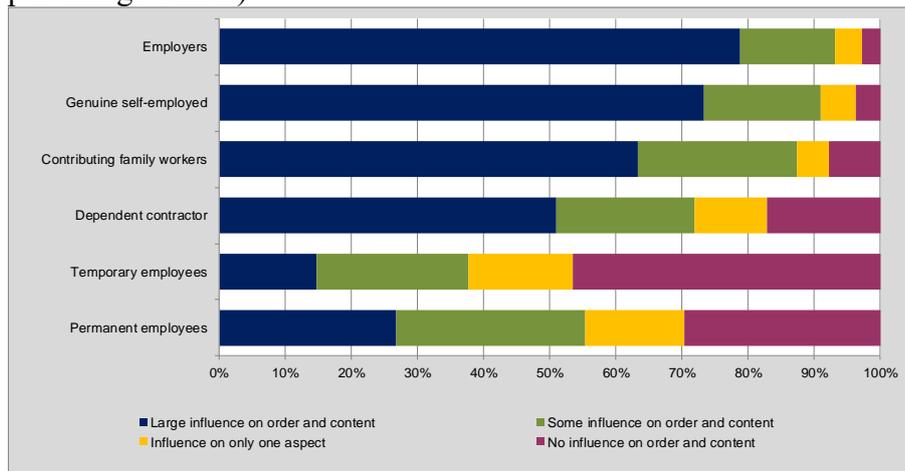
5. Context and work characteristics of dependent contractors

Autonomy in performing the job is a basic discriminant between employees and self-employed. The 2019 Labour Force Survey questionnaire contains two questions, one about the influence in the sequence in which work activities are carried out, the other about the influence in shaping the content of one’s work ⁽¹⁰⁾. The indicator obtained from the combination of the questions provides a powerful indication of the degree of autonomy enjoyed by the different types of worker. It proceeds from a maximum degree of autonomy of the entrepreneurs to a minimum of temporary employees (Figure 4), with the dependent contractors who are placed in an intermediate, borderline position, between the self-employed and employees. In particular, the share of those who claim to have broad autonomy in deciding the sequence of tasks and the type of content ranges from 78.8% among employers to 14.8% for temporary employees (35.6% in total). Among self-employed, dependent contractors are those who complain of less autonomy (about a half of those who can decide both order and content of work). It is interesting to note that between genuine self-employed

⁽¹⁰⁾ The questions relate to the 2019 ad hoc module on the organisation and flexibility of working time. All the ad hoc modules and questions are administered only to a part of the sample (the second wave) and should be analysed on an annual average. However, given the interest of the question, here is the partial (and therefore provisional) result of the first nine months of 2019 referring only to the second wave.

without employees and employers, the differences are foggier than those that distinguish between permanent and temporary employees.

Figure 4 – Employed aged 15 and over by group and influence on order and content of work (a) - I-III quarters 2019 (Values in thousands and percentage values)

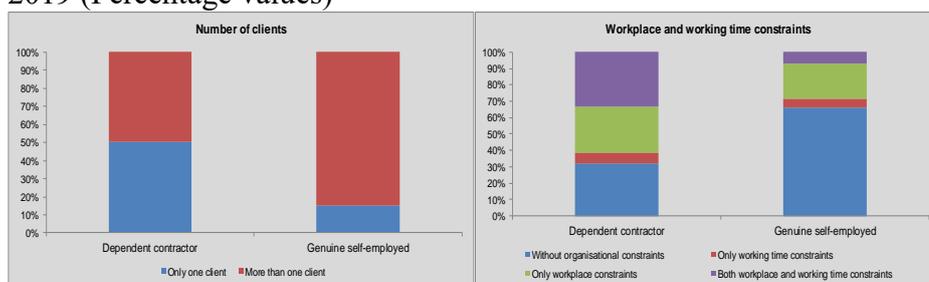


(a) Data referred only to the second wave of the sample.

Source: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

If we narrow the comparison down to dependent contractors and genuine self-employed without employees, adjacent groups in terms of work characteristics, we can observe how the economic dependency from a main client is a distinctive feature of dependent contractors: almost 50% of the total say they work for a single client, compared to 15.3% of genuine self-employed (Figure 5). Moreover, dependent contractors are more often subject to organisational constraints, such as working at the customer/client workplace and tied to working time constraints. 33.4% of dependent contractors and 7.0% of genuine self-employed declared at the same time constraints for both these aspects. On the other hand, 32.0% of dependent contractors report autonomy both in the choice of the workplace and in the determination of the working time timetable, less than half of genuine self-employed (65.9%). The dependent contractors with only one client that also have constraints in workplace and working time are 22.2%, the genuine self-employed 2.5%.

Figure 5 – Self-employed without employees aged 15 and over by groups and number of clients and organisational constraints - I-quarters 2019 (Percentage values)



Source: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

If we look at the occupation while considering the number of clients, dependent contractors who have more than one client most often perform qualified jobs (65.8%, compared to 56.2% with single client). On the other hand, 5.6% of dependent contractors with one client work in the group of non-qualified jobs/elementary occupations, compared with 2.2% for multi-client dependent contractors.

The number of hours worked also helps to distinguish this group from other self-employed workers: 20.4% of dependent contractors work up to 20 hours a week, compared to only 11.0% and 3.8% of genuine self-employed and employers. As a result, 29.5% of dependent contractors work part-time (with a rate of involuntary part-time due to lack of work of 65.2%)⁽¹⁾. These percentages are more similar to those of employees than to other self-employed workers, for whom part-time concerns 14.6% of genuine self-employed without employees and 4.4% of employers, with a much more limited rate of involuntary part-time. There are no significant differences in the reasons why people work part-time, even if employers report more often that they work fewer hours to have more free time and dependent contractors report more than others working part-time because of their studies or vocational training. The working hours of the self-employed are more pervasive

⁽¹⁾ Among self-employed, part time jobs refer to a self-assessment: if the interviewees declare they work less than the average person who does a similar job is treated as part time employed. Therefore, involuntary part time should be intended as a limited activity carried out for lack of full-time employment opportunities.

than those of the employees: for all categories, evening work and work on Saturdays and Sundays are more widespread than that of the employees (especially when they are permanent). A characteristic of dependent contractors is that evening and weekend work is more frequent even among those who claim to work part-time.

6. Job satisfaction

All employed in Italy generally declare a good level of job satisfaction: in the first half of 2019, 57.0% expressed great satisfaction, and 37.1% were fairly satisfied. In the EU average in 2017 (latest available data)⁽¹²⁾, 42.2% were very satisfied, and 46.3% fairly satisfied.

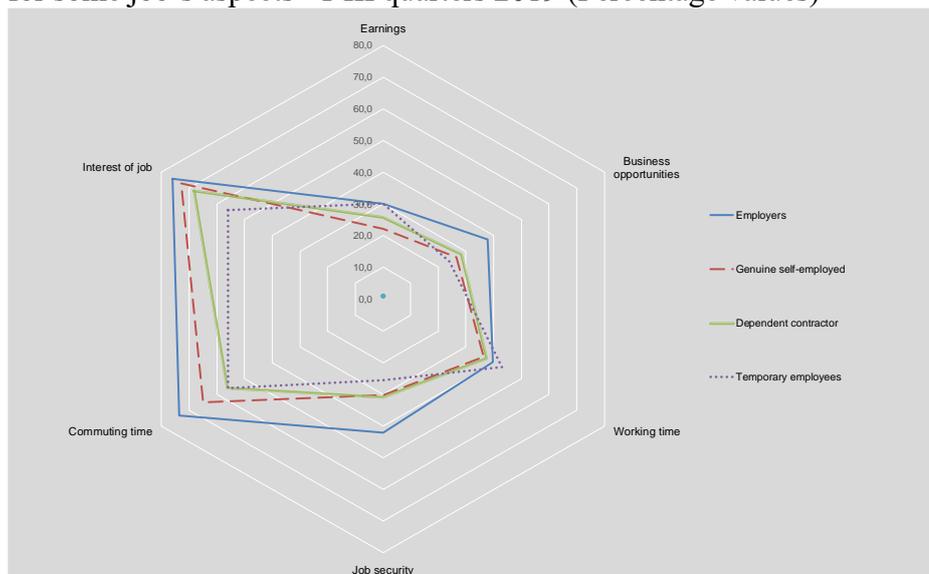
In our country, employers and permanent employees are the most satisfied (62.6% and 58.2% respectively have high satisfaction). The lowest percentages of high satisfaction can be found among temporary employees and dependent contractors (51.0 and 53.1% respectively). The dependent contractors, together with the genuine self-employed, also have the highest percentages of those who say they are little or no satisfied (5.8 and 5.2%, compared to 3.6% of permanent employees and 4.5% of employers).

In addition to general satisfaction, the Italian questionnaire also includes questions on satisfaction concerning different aspects of work. The analyses proposed below are carried out on the quota of those who assigned the maximum score to the diverse areas, i.e. between 8 and 10. Employers are the most satisfied for all aspects considered, with the only exception of the working time in which the rates of very satisfied is very similar to those of the other self-employed. The aspects that employers are most satisfied with are above all the interest in work and commuting times, two dimensions that are very much linked to the high degree of autonomy with which it is possible organising the job and deciding the workplace (Figure 6). Genuine self-employed and dependent contractors show more similar profiles for working times, job security, and earnings, with percentages systematically lower than employers. However, dependent contractors are less satisfied with the

⁽¹²⁾ The data on job satisfaction in the EU countries is only collected in a few ad hoc modules. The last one in which it was collected is 2017. See Eurostat, Self-employment statistics, *Statistics Explained*, Luxembourg, 2018, 11 December.

interest of the work and, to a greater extent, with the commuting times, probably because of stricter constraints that they have to respect, which bring them closer to temporary employees.

Figure 6 - Employed aged 15 and over by group and high satisfaction for some job's aspects - I-III quarters 2019 (Percentage values)



(a) Excluding permanent employees, contributing family workers and member of producers cooperatives.

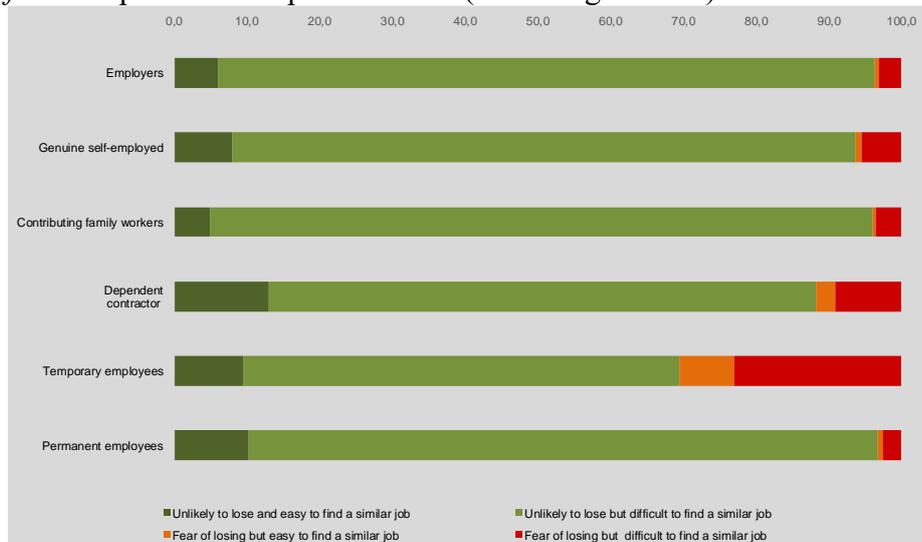
Source: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

If we consider the indicator on the perception of job insecurity, included in the framework of the indicators of fair and sustainable well-being ⁽¹³⁾, we find a condition of widespread uncertainty first of all among temporary employees and, to a lesser extent, among dependent contractors. Among the latter, the percentage of those who are afraid of losing their jobs and doubt that it will be easy to find a similar one is 9.0%, compared with 3.1% of employers and 5.3% of the genuine self-

⁽¹³⁾ The indicator (collected from 2013) combines two questions from the Labour Force Survey, in which the respondent's opinion on the probability of losing the job/processing the activity in the following two months and on the ease of finding a similar job is deepened, and provides information on the respondents' perception of security in relation to the solidity and stability of their work. See https://www.istat.it/it/files//2014/06/03_Lavoro-conciliazione-tempi-vita-Bes2014.pdf.

employed. At the same time, the number of dependent contractors who consider unlikely to lose their jobs but easy to find a similar one is higher than that of other types of workers (13.0%, compared to employers and genuine self-employed, respectively 6.1 and 8.0%).

Figure 7 - Employed aged 15 and over by group and *uncertainty for the future* aspects – I-III quarters 2019 (Percentage values)



Source: Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro

7. Concluding remarks

The tripartition used in this work, which is still in an experimental and evolving field, enabled us to distinguish the complex world of the self-employed. The analysis of the three groups shows the presence (and the consistency), alongside the traditional figures, of a group of self-employed with an ambiguous professional identity, who are closer in some dimensions to dependent work than to independent one. The differences that systematically emerge for dependent contractors compared to the other two groups of self-employed confirm the relevance of the analysis, which can be further refined over time, when the indications contained in the new ILO classification of employment status will be systematised and incorporated into official statistics.

The analysis highlights some peculiarities of the three groups, such as the weight, between the dependent contractors of the female component and younger workers, two categories traditionally vulnerable in the labour market. Similarly, among dependent contractors, there are high educational levels and the main incidence of both unskilled and qualified and technical occupations.

This leads us to believe that these workers are, to some extent, in the early stages of their working careers, and that therefore some of them are in a path of improving their professional status, towards more robust forms of self-employment - as is more evident for multi-client ones - or in transition to dependent work, for example for the technical occupations done for a single client.

However, for a significant proportion of dependent contractors, the condition of fragility in the market is not a transitional step but a distinctive feature of their work ⁽¹⁴⁾.

As noted, the most frequent occupations among dependent contractors are not those typical - if not in rare cases - of self-employment, but rather constitute a request for outsourced work of marginal or collateral functions of production, and it shifts onto these workers part of the business risks (call center operators, home sellers, delivery workers, truck drivers). These jobs will, therefore, be “bad”, at least until they are defined and protected ⁽¹⁵⁾.

The group of dependent contractors seems to be only partially comparable to that defined in 2017, in all EU countries, as a result of the ad hoc module included in the Labour Force Survey ⁽¹⁶⁾. In that case, the grey area of self-employment was identified through the aggregate of “dependent self-employed”, i.e. the self-employed without employees who in the last 12 months had only one customer/client (from whom they obtained at least 75% of the proceeds) that fixes the starting and ending working times. This estimate of the grey area of self-employment, differently from that proposed by the ILO, focuses on

⁽¹⁴⁾ Recent changes in the regulation of self-employed occupation would have some effects in this group. See M. LEONARDI, A. DILI, *Con la flat tax crescerà il popolo dei (finti) autonomi*, in *lavoce.info*, 2018, <https://www.lavoce.info/archives/54852/con-la-flat-tax-crescera-il-popolo-delle-partite-iva> (accessed September).

⁽¹⁵⁾ A. ACCORNERO, *Era il secolo del Lavoro. Più interessanti ma meno tutelati i lavori del futuro?* Bologna, il Mulino, 1997, p. 126-127.

⁽¹⁶⁾ EUROSTAT, Labour Force Survey (LFS) ad-hoc module 2017 on the self-employed persons, *Assessment report*, 2018..

organisational autonomy rather than economic risk ⁽¹⁷⁾. As always, there is no univocal approach to identifying a condition of reduced autonomy and the resulting detection of those who are in an intermediate location between salaried and self-employment.

This issues necessarily involves a multidimensional approach: in fact, the two classifications have wide margins of overlap, even if the group of dependent self-employed (218,000 in the second quarter of 2017, 6.0% of the self-employed without employees), even if numerically more restricted seems to be more circumscribed and even closer to the condition of employees.

Abstract

The Line between Self-Employment and Salaried Employment and the ILO's New Classification of Employment Status

Purpose: *the paper analyses characteristics and trend of self-employed workers in Italy. In 2018 they were 5 million, 21.7% of employed persons. The crisis of 2008 reinforced a long-term downward trend began in the 1990s that in the period 2008-2018 has resulted in a decrease of the aggregate by 9.5% (558 thousand fewer). Despite this, Italy ranks third in Europe for the share of self-employed workers, after Greece and Romania, mainly due to the high presence of the component without employees. The statistical aggregate of self-employment includes a very wide range of professional identities sometimes characterized from wide margins of autonomy, in others with very stringent limitations and constraints in relations with clients/customers. Here we focus on the peculiarities of a new statistical aggregate, the dependent contractors. Methodology:* *at the 20th International Conference of Labour Statisticians the ILO (International Labour Organization) approved a new classification of employment status that revises the boundaries between employees*

⁽¹⁷⁾ The group identified in 2017 also allows for comparison at European level. The EU average in 2017 was estimated at DSE 1.1 million, 4.7% of self-employed without employees. The geographical differences are notable: the highest shares of DSE are observed in Slovakia (12.6%), Cyprus (8.9%), United Kingdom (8.0%), Czech Republic and Denmark (7.2 and 7.1%), while percentages below 1% are observed in Greece, Bulgaria, Estonia, Croatia, Latvia, Lithuania, Luxembourg and Malta. Italy ranks 9th, with DSE incidence exceeding the European average. For more details on the results for 2017 see F. DELLA RATTA-RINALDI, A. SABBATINI, *Una lettura del lavoro autonomo in chiave territoriale*, in *Quaderni di Rassegna sindacale*, Ediesse, Roma, 2019, 2, 147-172; ISTAT, *I lavoratori indipendenti*, *Statistica Focus*, 5 novembre, 2018; Istat, *Il ruolo delle reti nel lavoro autonomo*, in *Rapporto annuale 2018 - la situazione del Paese*, 2018, 115-121.

and independents, identifying the new figure of dependent contractors: employed formally autonomous but in fact bound by subordination relationships with another economic unit (client or client) that limits their access to the market (prices, tariffs, etc.) and organizational autonomy. Following the indications of the ILO, in 2019 the Labour Force Survey included the questions to define this new aggregate. **Findings:** in the average of the first three quarters of 2019 dependent contractors were estimated to be 452,000, 11.5% of self-employed without employees. A quarter were collaborators, 37.2% own-account workers and 37.3% of professionals and, compared to the other self-employed, are characterized by a greater presence of women and young people between 15 and 34 years of age. The dependent contractors with only one client are 50% and are more subject to organisational constraints. The article examines these and other differences that systematically emerge for dependent contractors compared to the other two groups of independents, employers and the "pure" self-employed. **Research limitations/implications:** the definition of dependent contractors will be improved in the future, and this will engage the official statistics in the coming years. **Originality:** the paper presents the very first results of the operational definition of dependent contractors.

Keywords: dependent contractors, boundaries between employees and self-employed, International classification of status in employment (ICSE1 8).

Il confine tra autonomi e subordinati e la nuova classificazione dello status occupazionale dell'ILO

Purpose: Il lavoro analizza la dinamica del lavoro indipendente in Italia. Nel 2018 I lavoratori indipendenti erano circa 5 milioni, il 21,7% del totale degli occupati. La crisi del 2008 ha aggravato un trend in calo che era iniziato già nella metà degli anni '90: nel periodo 2008-2018 l'aggregato si è ridotto del 9,5% (-558 mila). Nonostante ciò in Italia la quota degli indipendenti è tra le più elevate in Europa, dopo Grecia e Romania, soprattutto per la componente degli indipendenti senza dipendenti. L'aggregato statistico degli indipendenti comprende diverse figure professionali, caratterizzate da diversi livelli di autonomia. In questo lavoro ci si sofferma sul nuovo aggregato dei dependent contractors, proposto dall'Ilo nel 2018, che consente di definire gli indipendenti che presentano vincoli più stringenti nello svolgimento del loro lavoro. **Metodologia:** Alla 20th International Conference of Labour Statisticians the ILO (International Labour Organization) ha approvato una nuova classificazione dello status occupazionale che rivede i confini tra dipendenti e indipendenti, identificando la nuova figura dei dependent contractor: occupati formalmente autonomi ma di fatto vincolati da rapporti di subordinazione con un'altra unità economica (cliente o committente) che ne limita l'accesso al mercato (prezzi, tariffe, ecc.) e l'autonomia organizzativa. Seguendo le indicazioni dell'ILO, nel 2019 l'Indagine sulle forze di lavoro ha incluso le domande per definire questo nuovo aggregato. **Risultati:** Nella media dei primi tre trimestri del 2019 i collaboratori dipendenti sono stati stimati in 452.000, l'11,5% dei lavoratori autonomi senza dipendenti. Un quarto sono collaboratori, il 37,2% lavoratori in proprio e il 37,3% di

liberi professionisti, rispetto agli altri lavoratori autonomi, sono caratterizzati da una maggiore presenza di donne e giovani tra i 15 e i 34 anni. I dependent contractor con un solo cliente sono il 50% e più soggetti a vincoli organizzativi. L'articolo esamina queste e altre differenze che emergono sistematicamente per tra questi e gli altri due gruppi di indipendenti, i datori di lavoro e i lavoratori autonomi "puri".
Limiti/implicazioni della ricerca: *La definizione di dependent contractor sarà migliorata in futuro, e questo sforzo coinvolgerà le statistiche ufficiali nei prossimi anni.*
Originalità: *Il documento presenta i primissimi risultati della operazionalizzazione della definizione di dependent contractor.*

Parole chiave: *dependent contractor, distinzione tra dipendenti e lavoratori autonomi, Classificazione internazionale dello stato in occupazione (ICSEI 8).*

Mapping Transitional Labour Markets Models in Europe

Cristina Lincaru^{*}, *Speranța Pîrciog*^{**}, *Adriana Grigorescu*^{***}

Sommario: 1. Introduction. – 2. Literature review. – 3. Data and Methodology. – 4. Inputs. – 5. Results. – 5.1. Job tenure change patterns identification. – 5.2. Unemployment incidence change by duration patterns identification. – 6. Discussions and Conclusion.

1. Introduction

Disruptive factors (population ageing, migration, globalisation, digitisation & digitalisation transformation, artificial intelligence, knowledge economy, climate changes, carbon emission) radically change the world of work. Europe's new paradigm "Social Investment" is centred on individual and focused on improving employability, the fact that indicate the restoring of a long-term perspective. In the context of the globalised economy and technological progress is manifesting the spatial labour market segmentation & specialisation at the same time with increasing demand for flexibility. Before 2008, flexicurity was the main labour market policy paradigm, the key to success in the

^{*} *National Scientific Research Institute for Labour and Social Protection - INCSMPS* 6-8 Povernei St., 010643 Bucharest, Romania, cristina.lincaru@yahoo.de ORCID 0000-0001-6596-1820.

^{**} *National Scientific Research Institute for Labour and Social Protection – INCSMPS*, 6-8 Povernei St., 010643 Bucharest, Romania, pirciog@incsmeps.ro ORCID 0000-0003-0215-038X.

^{***} *National University of Political Studies and Public Administration Bd. Expoziției 30, Bucharest 010324, Romania. Correspondent Member of Academy of Romanian Scientists Spl. Independentei, 54, Bucharest, 050085, Romania, adriana.grigorescu@snsps.ro, ORCID 0000000342126974.*

new global economy. Bredgaard and Madsen ⁽¹⁾ revised the flexicurity concept after the crises, pointing the institutional complementarities between flexibility and security are fragile and need to adapt to new challenges. Schmidt ⁽²⁾ show that Transitional Labour Markets (TLM) is a conceptual system emphasising labour market transitions during the lifetime. Integration and adaption are the new topics for the labour market policy reform Schmid, and Gazier ⁽³⁾ under the TLM approaches. Gazier and Gautié ⁽⁴⁾ found that TLM comes from «diverse theories of the labour market and organisations, and are integrated into a systemic perspective», with the European labour markets, collective and structured version of the “social investment” paradigm. Brzinsky-Fay ⁽⁵⁾ improve the concept in theoretical and methodological terms. Gazier ⁽⁶⁾ expands the flexicurity at the global scale and considers the transitional labour markets as the dynamic adaptation policy of labour markets to the globalised world. Schmid ⁽⁷⁾ enriches the TLM with «transitions from one employment status to the other, including combinations of work and education or work and unpaid care», from a dynamic perspective. In this context, the TLM policies go beyond the flexicurity policies.

⁽¹⁾ T. BREDGAARD, P.K. MADSEN, *Farewell Flexicurity? Danish Flexicurity and the Crisis*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2018, vol.24, n. 4, 375-386.

⁽²⁾ G. SCHMID, *Transitional Labour Markets, from Theory to Policy Application. Transitional Labour Markets and Flexicurity: Managing Social Risks over the Lifecourse*, in *Documents de travail du Centre d’Economie de la Sorbonne*, 2009, 27.

⁽³⁾ G. SCHMID, B. GAZIER, *The Dynamics of Full Employment*, Bussiness & Economics, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002.

⁽⁴⁾ B. GAZIER, J. GAUTIE, *The “Transitional Labour Markets” Approach: Theory, History and Future Research Agenda*, in *Documents de travail du Centre d’Economie de la Sorbonne*, 2009, 22.

⁽⁵⁾ C. BRZINSKY-FAY, *The Concept of Transitional Labour Markets. A Theoretical and Methodological Inventory*, in *Social Science Research Center Berlin (WZB)*, 2010, 32.

⁽⁶⁾ B. GAZIER, *The European Employment Strategy in the tempest: Restoring a long-term perspective*, Paper presented at the Symposium Good-by Flexicurity, Welcome Transitional Labour Markets, in 2010 IIRA European Congress, Copenhagen, Denmark, April 2010.

⁽⁷⁾ G. SCHMID, *Transitional Labour Markets: Theoretical Foundations and Policy Strategies*, in *The New Palgrave Dictionary of Economics*, ed. by Palgrave Macmillan, London, UK, 2017.

After the crisis, the dualization of the labour market increases, the job duration decreases, and the inter job periods increases in frequency and duration. The paradigm of Transitional Labour Markets (TLM), proposed by Schmid, offers a conceptual system to manage the labour market transitions during the lifetime. Integration and adaption are the new topics for the labour market policy reform TLM approach, regarding the dynamic adaptation policy of labour markets to the globalised world.

The purpose of our work is to map models by clusters of the changes in job tenure intervals (average tenure) and average duration of unemployment for European labour force by age and gender in the last decade. In Arc Gis Pro 2.3, we run the tool Mapping Clusters via K Means algorithm using OECD aggregate data at NUTS0 level. The analysis could further improve by running the tools with other TLM fundamental indicators: the working time profile, the incidence of the profile of involuntary employment with an incomplete program.

2. Literature review

Schmid ⁽⁸⁾ defines “transition labour markets” as institutional responses to critical events in labour markets. TLM includes successively or simultaneously working arrangements during transition periods between: I. employment: fixed-term and open end, part-time and full-time, dependent and self-employment; II. Unemployment and employment; III. Education/LLL and employment; IV. Domestic / self-employed and occupation activities; V. occupation and retirement. Specific forms of “temporary employment” are short-term / fixed-term work, temporary part-time work, vocational training and retraining, sabbatical, parental leave or career development (Schmid, 1998, p.2.)⁹. Other concepts in TLM theory are the lifecycle stages and transient labour market. Author points that lifecycle stages manifests on labour market in “transition jobs”, where work time deviates substantially

⁽⁸⁾ G. SCHMID, *Transitional Labour Markets. A New European Employment Strategy*, in *Discussion Paper FS I 98 -206*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1998, 57.

⁽⁹⁾ G. SCHMID, *Transitional Labour Markets. A New European Employment Strategy*, in *Discussion Paper FS I 98 -206*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1998, 57.

from the new 30-hour / week standard. In this context, the institutional arrangements that allow such intermediate phases will be called “transient labour markets”⁽¹⁰⁾.

The cause of transitions are the shocks that expose the labour markets. These shocks changes behaviours of workers / employers. Actor’s new behaviours, in a short period of time, mirrors the adaptation processes. The response to a stress factor requests also a learning process. Giddens⁽¹¹⁾ notes the prevalence of internal shocks against external shocks. Among the internal shocks are: positive or negative demographic events, major health problems, family breaks or the need to follow a partner in another region. Among usual external shocks there are: rapid changes in actual demand or technological change.

Labour markets are institutions and not commodity markets according to Schmid & Schomann⁽¹²⁾ and Solow⁽¹³⁾. The ability to adjust to internal and external shocks is limited. The classic mechanism of labour market adjustment is salary. Salary has adjusted limits imposed by social status and human dignity. The higher the shock is, the longer the adaptation period and the need for adjustment is greater - a situation described by the TLMs. Salary is highly correlated with productivity. The higher is the productivity, so is the absorption of the new, acceptance of the new technologies, production processes and organisation patterns. Each quantity of new request learning processes demands time. The learning duration is counted neither as working time nor as inactive time either.

Van der Laan⁽¹⁴⁾ concludes that on the societal change at a supranational scale, the new resources of the knowledge economy and transitional labour can be matched, especially at regional level as the

⁽¹⁰⁾ G. SCHMID, *Transitional Labour Markets. A New European Employment Strategy*, in *Discussion Paper FS I 98 -206*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1998, 57.

⁽¹¹⁾ A. GIDDENS, *Politics, Sociology and Social Theory: Encounters with Classical and Contemporary Social Thought*, Stanford University Press, Stanford, California, 1995, 4.

⁽¹²⁾ G. SCHMID, K. SCHOMANN, *Labor Market Institutions in Europe: A Socioeconomic Evaluation of Performance*, M.E. Sharpe, Armonk, New York and London, England, 1994.

⁽¹³⁾ R. M. SOLOW, *The Labor Market as a Social Institution*, Blackwell, Oxford, 1990.

⁽¹⁴⁾ L. VAN DER LAAN, *Labour Markets in Europe at the Edge of a New Century: Knowledge Economy and Transitional Labour*, in *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 1999, vol. 90, n. 4, 427-431.

new engine. Saha & Rowley⁽¹⁵⁾ point the efficiency as the knowledge economy value. Major changes in labour supply, like, ageing, feminisation, individualism, migration, create a new life style. The projection of the new life style in the map of labour market, generates new trajectories, different from the standard one. These new paths are composed functions on TLM of different activities like “working, learning, retirement or care”. ADB⁽¹⁶⁾ warns that «developing countries that fail to transform effectively into knowledge-based economies (KE) will fall further behind more advanced countries». The knowledge economy works in a global economy in both dimensions’ competition and cooperation. Specific for KE is to use information & communication technologies and infrastructure, talents/creative workers, dynamic research and innovation programs, and supportive regulatory environment. The spatial distribution of demand and supply changes the family’s models, different from the large farm family models and urban family. New “hinterland”/peri-urban social buffers for transitional reflects new spatial specialised patterns of TLM.

TLM are linked with labour market segmentation. Cazes & Varga in Deakin⁽¹⁷⁾ emphasize that «Segmentation may arise from particularities of labour market institutions, such as contractual arrangements (permanent versus temporary employment), their enforcement (and the resulting informality), as well as types of workers concerned (such as migrant, domestic, or dispatch workers) [...] Moreover, segmentation implies limited transitions to better jobs. The consequences of segmentation also have macroeconomic implications, such as lower productivity and higher employment volatility».

Deakin⁽¹⁸⁾ stresses that «labour market segmentation is problematic because of its links to poor job quality, inequality and discrimination,

⁽¹⁵⁾ J. MUKHERJEE SAHA, C. ROWLEY, *Changing HR Landscapes across the Region*, in *The Changing Role of the Human Resource Profession in the Asia Pacific Region*, Elsevier, 2015, 73-86.

⁽¹⁶⁾ ADB, *Moving Toward Knowledge-Based Economies: Asian Experiences*, in *Asian Development Bank*, 2007, 67.

⁽¹⁷⁾ S. DEAKIN, *Addressing Labour Market Segmentation: The Role of Labour Law*, in *Governance and Tripartism Department International Labour Office - Geneva, Working Paper No. 52*, 2013, 27.

⁽¹⁸⁾ S. DEAKIN, *Addressing Labour Market Segmentation: The Role of Labour Law*, in *Governance and Tripartism Department International Labour Office - Geneva, Working Paper No. 52*, 2013, 27.

on the one hand, and inefficiency in resource allocations, on the other. Segmentation is the result of contractual ordering which is often privately efficient but socially sub-optimal».

TLM manifestation are different from individual to large groups. Hartenstein & Waugh ⁽¹⁹⁾ and Schlossberg ⁽²⁰⁾ consider the loss of work a critical event for the individual exposed to a major risk of social exclusion.

The spatial concentration and accumulation of problem groups in the labour market, under the presence of shocks shift, expand and diversify the segmentation on labour market. Fischer & Njikamp ⁽²¹⁾ and Morrison ⁽²²⁾ argues that segmentation theory and the operation of local labour markets, request rigour in the conceptual distinction between “local”, “regional” and “spatial”, especially in the large context of “spatial division of labour”. Raagma ⁽²³⁾ applies the Centre – Periphery theory explaining the regional development of the informational and transitional society. Huws ⁽²⁴⁾ points the emergence of the *extreme flexible and transitional forms of work identity*. The labour force supply is still embedded in national frameworks but the effect of globalisation is increasing. So is announced a new worker category «highly dynamic and pro-active employees were identified, with flexible and transitional forms of work identity, who were able to anticipate and internalise the requirements for continuous adjustment and changes at work» ⁽²⁵⁾.

⁽¹⁹⁾ A.A. HARTENSTEIN, D.A. WAUGH, *Toward a Transitional Society: A Situational Approach to Full Employment*, in *The Journal of Socio-Economics*, 1994, vol. 23, n. 1-2, 33-59.

⁽²⁰⁾ N.K. SCHLOSSBERG, *Counseling Adults in Transition: Linking Practice with Theory*, 2nd ed. edition, Springer Publishing Company, New York, 1995.

⁽²¹⁾ M.M FISCHER, P. NIJKAMP, *Spatial Labour Market Analysis: Relevance and Scope*, in M.M. FISCHER, P. NIJKAMP (Editors), *Regional Labour Markets. Analytical Contributions and Cross-National Comparisons*, Elsevier Science, North-Holland, 1987, 34.

⁽²²⁾ P. MORRISON, *Segmentation Theory Applied to Local, Regional and Spatial Labour Markets*, in *Progress in Human Geography*, 1990, vol. 14, 488-528.

⁽²³⁾ G. RAAGMA, *Centre-Periphery Model Explaining the Regional Development of the Informational and Transitional Society*, Paper presented at the *ERSA Conference*, Jyväskylä, Finland, August 2003.

⁽²⁴⁾ U. HUWS, *The Transformation of Work in a Global Knowledge Economy: Towards a Conceptual Framework*, in *Works - Changes in Work*, 2006, 246.

⁽²⁵⁾ U. HUWS, *The Transformation of Work in a Global Knowledge Economy: Towards a Conceptual Framework*, in *Works - Changes in Work*, 2006, 246.

Their work identity is highly individualised, primarily based on their personal skills, capacity for continuous learning and a project-oriented work attitude. Flexible and transient work identities were typically found among the higher qualified and the lower qualified who were holding temporary, short-term employment contracts.

Schmid & Gazier⁽²⁶⁾ argues for the maintenance of a universal system of mutually supportive social protection and employment policy. Authors claim the «extension of conventional unemployment insurance into a broader system of employment insurance which encourage people to assume the income risks of flexible employment relationships».

Average job tenure and unemployment rates are analysed in the context of EPL by Rogowski⁽²⁷⁾ who explains that average tenure of the job is a criteria of job satisfaction (p. 337), next to employment security and job quality (p.334); is also a dimension of job security (p. 303) a measure for wage increase and for training investments (p. 331); a degree of labour market flexibility if is analysed in its distribution of tenure in short and long time employment (p. 337).

A low incidence of long-time unemployment (+6 /youth and 12+ months) as a percentage of total unemployment was illustrated by the Danish flexicurity model. This ration ideally indicate the ALMP accelerating support toward a new employment in the shortest time⁽²⁸⁾. Bena, Giraudom, Loembuni and Costa⁽²⁹⁾ found that flexibility increases push the individuals to change jobs more frequently than in the past and career fragmentation accentuates. Workers find themselves more and more in the “high injury risk” period. Injury risk is negatively correlated with experience, youth are likely exposed to this risk.

On this background our research question is: What are the patterns of job tenure change and unemployment incidence change across Europe

⁽²⁶⁾ G. SCHMID, B. GAZIER, *The Dynamics of Full Employment*, Bussiness & Economics, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA, 2002.

⁽²⁷⁾ R. ROGOWSKI, *The European Social Model and Transitional Labour Markets: Law and Policy*, Ashgate Publishing, England, 2008.

⁽²⁸⁾ R. ROGOWSKI, *The European Social Model and Transitional Labour Markets: Law and Policy*, Ashgate Publishing, England, 2008.

⁽²⁹⁾ A. BENA, M. GIRAUDOM, R. LOEMBUNI, G. COSTA, *Job Tenure and Work Injuries: A Multivariate Analysis of the Relation with Previous Experience and Differences by Age*, in *BMC Public Health*, 2013, vol. 13, n. 1, 9.

for main target LMP's policies groups of youth, adults and old workers by gender? *This question is made in the background of TLM shift in knowledge economy KE more and more manifestation. The adoption of the new at the organisation level, an especially the radical new request training in view to acquire new adequate skills.⁽³⁰⁾ The need for training is increasing in view to minimise the skill mismatch. But this process increases the frequencies of transitions working-unemployment, or in other words changes the job tenure and unemployment duration ore and more.*

3. Data and Methodology

Labour Force Statistics (LFS) survey is the main source that provide data which are used to compile the statistics on employment and unemployment in OECD.stat. In view, to look at the pattern work and searching for work we use the indicators job tenure and unemployment incidence provided by the mentioned source. According to the metadata, Job tenure «is measured by the length of time workers have been in their current or main job or with their current employer and are expressed in numbers of years. They can be converted in months by multiplying by a factor of 12 (months). This information is valuable for estimating the degree of fluidity in the labour market and in identifying the areas of economic activity where the turnover of labour is rapid or otherwise» ⁽³¹⁾. Job duration uses the “Employment average tenure interval” from OECD.Stat. The Job tenure interval are: < 1 month; 1 to <6 months; > 6 month and < 1 year; and 10 years and over. Job tenure is detailed in the four duration interval by two gender and tree age groups in 24 variable.

Unemployment duration definition states that the «duration is the minimum between the duration of job search and the duration of joblessness. Category “Less than one month” refers to the duration of unemployment during the previous four weeks, including the survey

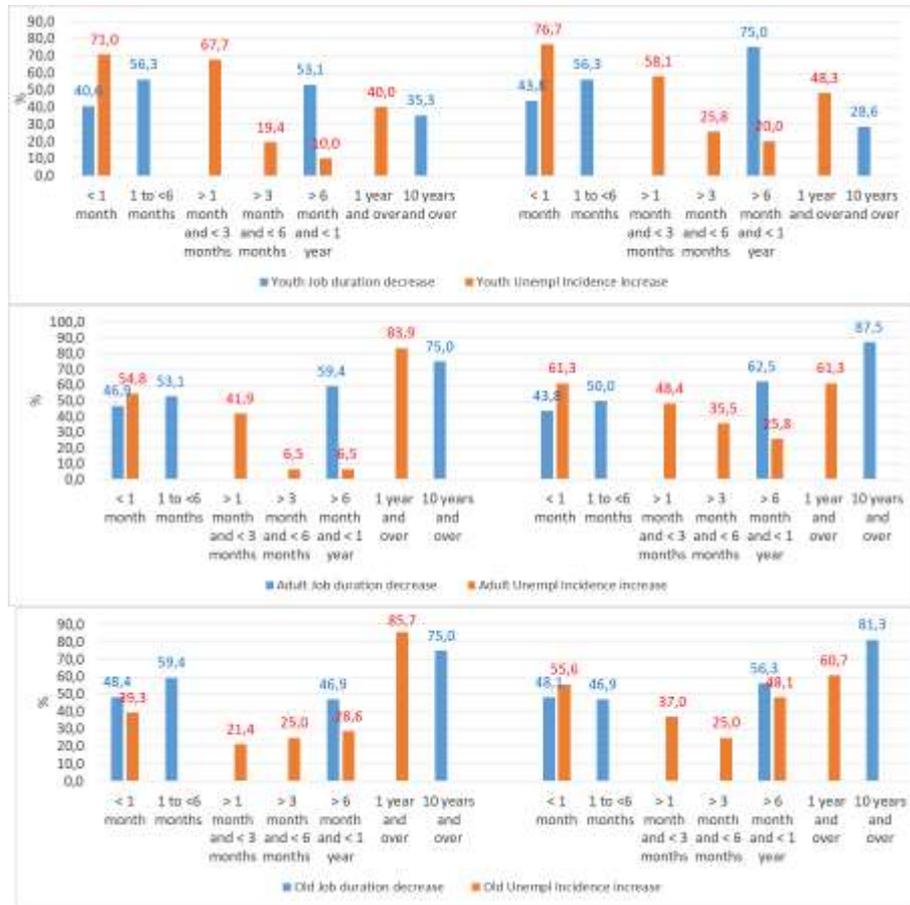
⁽³⁰⁾ L. RAINIE, J. ANDERSON, *Experts on the Future of Work, Jobs Training and Skills*, Pew Research Center: Internet, Science & Tech, 2017 <https://www.pewresearch.org/internet/2017/05/03/the-future-of-jobs-and-jobs-training/> (accessed November 19, 2019).

⁽³¹⁾ OECD.Stat, *Metadata for Dataset: Employment by job tenure intervals - average tenure*, OECD, 2019, <https://stats.oecd.org/>, (accessed November 1st, 2019).

reference week». Unemployment duration uses the “Incidence of unemployment by duration” from OECD.Stat, which covers over 30 countries. It contains data on the share of the five durations - less than 1 month, >1 month and < 3 months, >3 months and <6 months, >6 months and <1 year, 1 year and over - of unemployment among total unemployment by sex and by standardised age groups (15-24, 20-24, 25-54, 55+). Unemployment duration change is detailed in the five-duration interval by two gender and three age groups in 30 variables, as a difference between levels in 2018 and 2009. Cases with missing are excluded.

According to European Labour Force Survey Austria, Belgium, Denmark, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Slovenia, Spain, United Kingdom, and Estonia the working time exclude explicitly the training time «apprentices, trainees and other persons in vocational training are asked to exclude the time spent in school or other special training centres».

Figure 1 – The shares of the countries with Job duration decrease and Unemployment incidence increase during 2009-2018 by duration interval, gender and age (left-males, right-females)



Note: Dataset: Employment by job tenure intervals - average tenure, Data extracted on 01 Nov 2019 21:10 UTC (GMT) from OECD.Stat and Dataset: Incidence of unemployment by duration, Data extracted on 14 Nov 2019 13:56 UTC (GMT) from OECD.Stat

	Males							Females						
	< 1 month	1 to < 6 months	> 1 month and < 3 months	> 3 months and < 6 months	> 6 months and < 1 year	1 year and over	10 years and over	< 1 month	1 to < 6 months	> 1 month and < 3 months	> 3 months and < 6 months	> 6 months and < 1 year	1 year and over	10 years and over
Youth														
No of countries with data Job duration	32	32				32	17	32	32				32	14
No of countries that register Job duration decrease	13	18				17	6	14	18				24	4
No of countries with data Unempl Incidence	31		31	31	30	30		30		31	31	30	29	
No of countries that register Unempl Incidence increase	22		21	6	3	12		23		18	8	6	14	
Adult														
No of countries with data Job duration	32	32				32	32	32	32				32	32
No of countries that register Job duration decrease	15	17				19	24	14	16				20	28
No of countries with data Unempl Incidence	31		31	31	31	31		31		31	31	31	31	
No of countries that register Unempl Incidence increase	17		13	2	2	26		19		15	11	8	19	
Old														
No of countries with data Job duration	31	32				32	32	27	32			32	32	
No of countries that register Job duration decrease	15	19				15	24	13	15			18	26	
No of countries with data Unempl Incidence	28		28	28	28	28		27		27	28	27	28	
No of countries that register Unempl Incidence increase	11		6	7	8	24		15		10	7	13	17	

*Denmark, Ireland and Portugal missing data for old people
Source: Graphics made by authors

Michaelides, Economakis, & Lagos ⁽³²⁾ uses Multivariate Clustering Analysis for employment and regional planning in Greece. Bena et al. ⁽³³⁾ applies this tool to analyse the job tenure and work injuries in relation with previous experience and age difference. Tatarczak & Boichuk ⁽³⁴⁾⁽³⁵⁾ applies multivariate methods and explore the nature of youth unemployment and unemployment in Poland in more precise detail using dendograms.

We use Multivariate Clustering Analysis (MCA) tool allow to «organise, group, differentiate and catalogue» the European transitional labour markets. The objective is to create clusters as similar as possible by transitional labour market features similarity for the main groups across European countries (called here features).

MCA Method

The R2 value reflects how much of the variation in the original TestScores data was retained after the clustering process, so the larger the R2 value is for a particular variable, the better that variable is at discriminating among your features ⁽³⁶⁾.

$$R2 = (TSS - ESS) / TSS$$

were TSS is the total sum of squares and ESS is the explained sum of squares.

⁽³²⁾ P. MICHAELIDES, G. ECONOMAKIS, D. LAGOS, *Clustering Analysis Methodology for Employment and Regional Planning in Greece*, MPRA Paper No. 74468, 2006, 9.

⁽³³⁾ A. BENA, M. GIRAUDOM, R. LOEMBUNI, G. COSTA, *Job Tenure and Work Injuries: A Multivariate Analysis of the Relation with Previous Experience and Differences by Age*, in *BMC Public Health*, 2013, vol. 13, n. 1, 9.

⁽³⁴⁾ A. TATARCZAK, O. BOICHUK, *The Use of Multivariate Techniques for Youth Unemployment Analysis in Poland*, Working Papers 130/2017, Institute of Economic Research, 2017.

⁽³⁵⁾ A. TATARCZAK, O. BOICHUK, *The Multivariate Techniques in Evaluation of Unemployment Analysis of Polish Regions*, in *Oeconomia Copernicana*, 2018, vol. 9 n. 3, 361-380.

⁽³⁶⁾ PRO.ARCGIS.COM, *How Multivariate Clustering works*, ESRI, 2019, <https://pro.arcgis.com/en/pro-app/tool-reference/spatial-statistics/how-multivariate-clustering-works.htm> (accessed August 20, 2019).

Number of cluster k MCA clustering effectiveness is measured using a ratio reflecting within-group similarity and between-group difference, called:

$$\text{Calinski-Harabasz pseudo F-statistic } z = \frac{\frac{R^2}{n_c - 1}}{\frac{1 - R^2}{n - n_c}}$$

Where:

$$R^2 = \frac{SST - SSE}{SST}$$

SST – reflects between-cluster differences

SSE – reflects within-cluster differences

$$SST = \sum_{i=1}^{n_c} \sum_{j=1}^{n_i} \sum_{k=1}^{n_v} (V_{ij}^k - V'^k)^2$$

$$SSE = \sum_{i=1}^{n_c} \sum_{j=1}^{n_i} \sum_{k=1}^{n_v} (V_{ij}^k - V'_t{}^k)^2$$

n = the number of features

n_i = the number of features in cluster i

n_c = the number of classes (clusters)

n_v = the number of variables used to cluster features

V_{ij}^k = the value of the k^{th} variable of the j^{th} feature in i^{th} cluster

V'^k = the mean value for the k^{th} variable

$V'_t{}^k$ = the mean value for the k^{th} variable in the cluster i

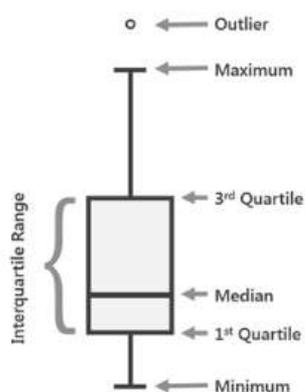
Evaluating Number Clusters, a chart will be created showing the pseudo F-statistic values calculated. The highest peak on the graph is the largest F-statistic, indicating how many clusters will be most effective at distinguishing the features and variables you specified. Based on pseudo F-statistic chart we select the best k and run again the tool. Among results, next to the cluster map are the number of features per clusters.

Clustering Method

The Multivariate Clustering tool uses the K Means algorithm by default. The goal of the K Means algorithm is to partition features so

the differences among the features in a cluster, over all clusters, are minimized. Because the algorithm is NP-hard, a greedy heuristic is employed to cluster features. The greedy algorithm will always converge to a local minimum, but will not always find the global (most optimal) minimum. The K Means algorithm works by first identifying seeds used to grow each cluster. Consequently, the number of seeds will always match the Number of Clusters. The first seed is selected randomly. Selection of remaining seeds, however, while still employing a random component, applies a weighting that favours selection of subsequent seeds farthest in data space from the existing set of seed features (this part of the algorithm is called K Means ++). Because of the random component in finding seeds whenever you select Optimized seed locations or Random seed locations for the Initialization Method, you might get variations in clustering results from one run of the tool to the next.

Outputs



Box plots are used to show information about both the characteristics of each cluster as well as characteristics of each variable used in the analysis. The graphic below shows you how to interpret box plots and their summary values for each Analysis Field and cluster created: minimum data value, 1st quartile, global median, 3rd quartile, maximum data value, and data outliers (values smaller or larger than 1.5 times the interquartile range). Hover over the box plot on the

chart to see these values as well as the interquartile range value. Any point marks falling outside the minimum or maximum (upper or lower whisker) represent data outliers.

The default parallel box plot chart summarizes both the clusters and the variables within them.

Each node of the mean lines points the cluster's average value for each Analysis Field ⁽³⁷⁾.

We expand the EU28 countries at the all European countries provided by the OECD.stat source in view to reach the 30, the minimum number of features for MCA. The main six groups are youth, adults and old people by gender, men or women. Each of the six groups are analysed by their similarities that reflects changes in job duration, resulting six spatial patterns typologies. Another six spatial pattern result from the analysis of the same groups changes in unemployment incidence.

Each group is analysed by four job duration variables and by five unemployment duration variables (Table No. 1).

«The values of the Analysis Fields are standardized by the tool because variables with large variances (where data values are very spread out around the mean) tend to have a larger influence on the clusters than variables with small variances. Standardization of the attribute values involves a z-transform, where the mean for all values is subtracted from each value and divided by the standard deviation for all values. Standardization puts all the attributes on the same scale» ⁽³⁸⁾.

Spatial unit is NUTS 0, respectively country level and the software is ARC GIS Pro. Multivariate clustering analysis (MCA) tool uses K-Means algorithm ⁽³⁹⁾. The natural clusters are identified directly from the data, MCA is an unsupervised machine learning method. Data are grouped in clusters «where all the features within each cluster are as similar as possible, and all the clusters themselves are as different as possible» ⁽⁴⁰⁾. MCA is not a spatial tool, but produces a spatial pattern of transitional labour markets by gender and age.

⁽³⁷⁾ PRO.ARCGIS.COM, *How Multivariate Clustering works*, ESRI, 2019, <https://pro.arcgis.com/en/pro-app/tool-reference/spatial-statistics/how-multivariate-clustering-works.htm> (accessed August 20, 2019).

⁽³⁸⁾ PRO.ARCGIS.COM, *How Multivariate Clustering works*, ESRI, 2019, <https://pro.arcgis.com/en/pro-app/tool-reference/spatial-statistics/how-multivariate-clustering-works.htm> (accessed August 20, 2019).

⁽³⁹⁾ PRO.ARCGIS.COM, *How Multivariate Clustering works*, ESRI, 2019, <https://pro.arcgis.com/en/pro-app/tool-reference/spatial-statistics/how-multivariate-clustering-works.htm> (accessed August 20, 2019).

⁽⁴⁰⁾ PRO.ARCGIS.COM, *How Multivariate Clustering works*, ESRI, 2019, <https://pro.arcgis.com/en/pro-app/tool-reference/spatial-statistics/how-multivariate-clustering-works.htm> (accessed August 20, 2019).

4. Inputs

Change in job duration and unemployment duration characterise some transitional regimes, different by age and gender. Post crises a new dynamic challenge the access to labour protection. The transition from school to work is specific for 15-24 years old, while the transition from work to pension is a process during 55-64 years old. Therefore, we look for the 2009-2018 period at males and females by age groups. The age groups are concerning standard age groups youth (15-24 years old), adults (25-54 years old) and aged / old (55-64 years old). The distribution of responses by variable is mentioned in the note Figure 1.

Youth unemployment duration increases and youth job tenure decreases for a duration less than a month, both for males and females. Youth female unemployment incidence increase for less than one month duration in 76.7% valid cases, and in 71% cases for youth males. In the same time the job duration also less than a month decreases in 43.8% of the valid cases for youth female, while in the youth males case decreases in 40.6% cases.

Adult unemployment duration increases for more than 10 years and adult job tenure decreases for more than 12 months, both for males and females. Adult female unemployment incidence increases for one year and over duration in 61.3% valid cases, and in 83.9% cases for youth males. In the same time the job duration for 10 years and over decreases in 87.5% of the valid cases for adult female, while in the adult male's case decreases in 75% cases.

Adult unemployment incidence by duration increases in the same time with job tenure decrease especially for long term durations – over one year and over 10 years. The distribution follows the adult trend.

5. Results

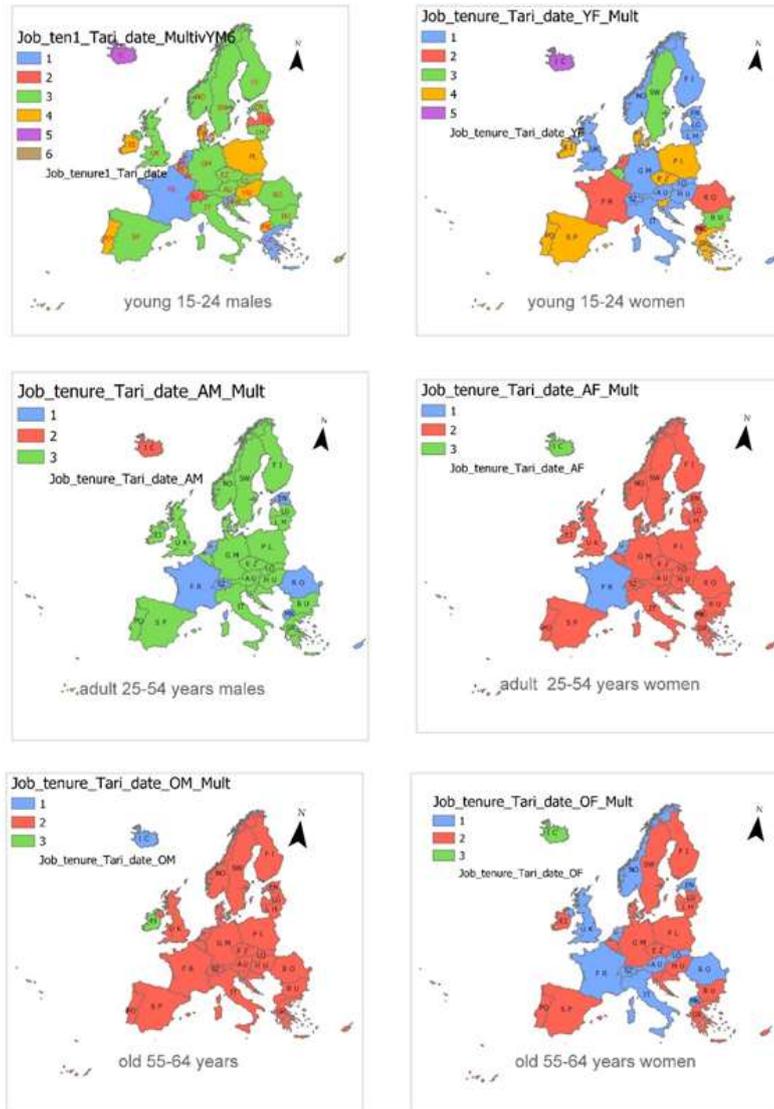
5.1. Job tenure change patterns identification

Youth males presents a pattern broken in 6 clusters YMs6 (Figure 2). The green cluster counts 15 countries and presents no variation for the job tenure changes in the last decade regardless the job tenure interval. The orange cluster, the sixth, counts 6 countries: Portugal, Poland,

Macedonia, Ireland, Denmark and Hungary. This cluster indicates a decrease of the tract for the job duration over 10 years. The red cluster counts 3 countries (Latvia, Luxembourg and Swiss) indicating, in average the highest decrease of the change in job duration less than one month (YMsd1). The first cluster, the blue one presents a positive tract above average job duration less than 1 month (YMsd1). This counts 5 countries: Greece, France, Nederland, and Slovenia. Iceland is an outlier; data are not provided for 2018.

Youth females presents a pattern broken in 5 clusters YWs5 (Figure 2). The blue cluster counts 15 countries and presents no variation for the job tenure changes in the last decade, regardless the job tenure interval. The orange cluster, the fourth, counts 8 countries: Portugal, Spain, Poland, Czech Republic, Greece, Ireland, Denmark and Slovenia. This cluster indicates a decrease of the tract for the average job duration over 10 years. The red cluster counts 4 countries (France, Nederland, Romania and Macedonia) indicating, in average an increase of the positive change in job duration less than one month (YWsd1). The third cluster, the green one presents a positive tract above average job duration over 10 years (YWsd4). This counts 3 countries: Sweden, Bulgaria and Belgium. Iceland is an outlier, data are not provided for 2018.

Figure 2 – Clusters for job duration changes during 2009-2018 by gender and age, at country level, for European states, resulted from multivariate analysis (k means), OECD data, ESRI Ro shape files



Note: Island Outlier, no data in 2018. Data for job tenure 10 years and over are not applicable for Youth.

FIPS_CNTRY	AU	BE	BLJ	CY	DA	EI	EN	EZ	FI	FR	GM	GR	HR	HU	IC	IT
CNTRY_NAME	Austria	Belgium	Bulgaria	Cyprus	Denmark	Ireland	Estonia	Czech Republic	Finland	France	Germany	Greece	Croatia	Hungary	Iceland	Italy
FIPS_CNTRY	LG	LH	LO	LU	MK	MT	NL	NO	PL	PO	RO	SI	SP	SW	SZ	UK
CNTRY_NAME	Latvia	Lithuania	Slovakia	Luxembourg	Macedonia	Malta	Netherlands	Norway	Poland	Portugal	Romania	Slovenia	Spain	Sweden	Switzerland	United Kingdom

Source: Maps made by the authors, data OECD.stat, Arc Gis Pro

Adult males presents a pattern broken in 3 clusters AMs3 (Figure 2). The green cluster counts 23 countries presents no variation for the job tenure changes in the last decade regardless the job tenure interval. The blue cluster counts 7 countries: France, Suisse, Netherland, Macedonia, Romania, Cyprus and Estonia. Iceland is an outlier, data are not provided for 2018. This cluster is differentiated, in average, by an increase of the positive change in job duration less than one month (AMsd1).

Adult females presents a pattern broken in 3 clusters AWFs3 (Figure 2). The green cluster counts 26 countries presents no variation for the job tenure changes in the last decade regardless the job tenure interval. The blue cluster counts 4 countries: France, Netherland, Malta and Luxembourg. This cluster is differentiated, in average by an increase of the positive change in job duration less than one month (AWsd1).

Iceland is an outlier, data are not provided for 2018.

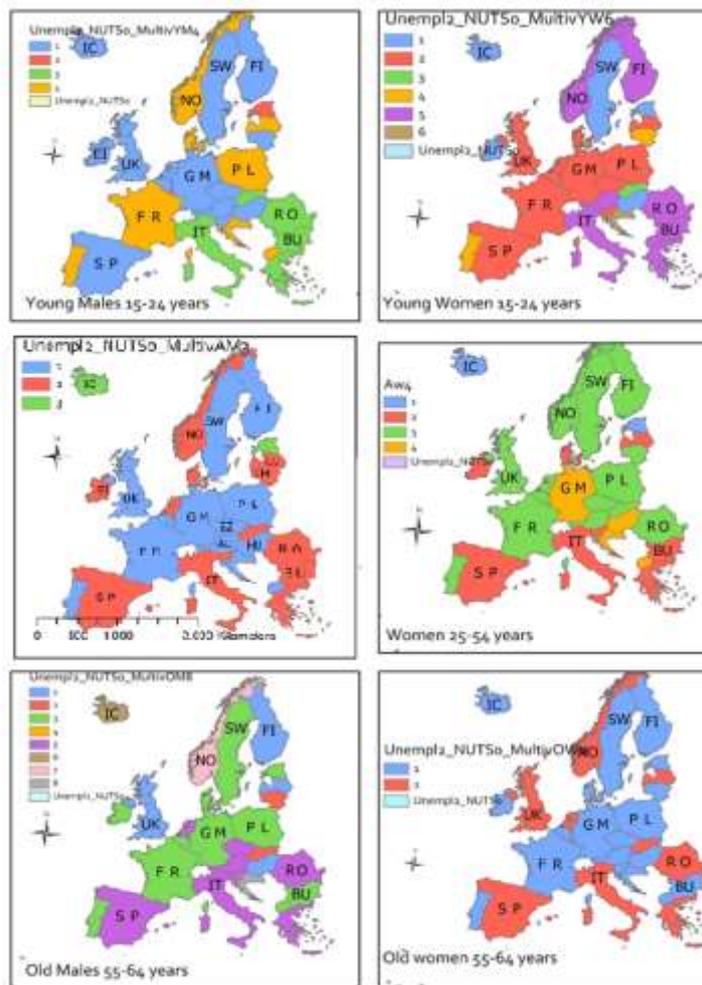
Old males (OMs3) and old females OFs3 has not enough data (less than 30 features), clusters are not reliable (Figure 2).

5.2. Unemployment incidence change by duration patterns identification

Youth males presents a pattern broken in 4 clusters YM4 (Figure 3). The blue cluster counts 14 countries Iceland, Spain, Ireland, United Kingdom, Belgium, Netherlands, Germany, Sweden, Austria, Hungary, Slovenia, Czech Republic, Finland. The average of this cluster is close to median. The second maximum positive change of unemployment incidence with a duration up to a month is the mark of this cluster. The Orange cluster counts 8 countries: Portugal, France, Poland, Norway, Denmark, Latvia, Croatia and Macedonia. The average cluster is the second minimum negative change of unemployment incidence with a duration less than a month and has the maximum for the average of positive change of unemployment incidence with a duration tree to six months and six to twelve months. The green cluster counts 5 countries: Slovakia, Romania, Bulgaria, Greece, Italy. The average cluster is the minimum negative change of unemployment incidence with a duration

less than a month and for the duration three to six month. Also, it has the maximum for the average of positive change of unemployment incidence with a duration over 12 months. The red cluster counts 3 countries: Estonia, Luxembourg and Malta provide a high distinctive cluster.

Figure 3 – Clusters for unemployment incidence changes during 2009-2018 by gender and age, at country level, for European states, resulted from multivariate analysis (k means), OECD data, ESRI Ro shape files



Note: Maps for Old (men and women) are not reliable, see note from Figure 1. Island Outlier, no data in 2018

<i>RIPS_CNTRY</i>	AU	BE	BJ	CY	DA	EI	EN	EZ	FI	FR	GM	GR	HR	HU	IC	IT
<i>CNTRY_NAME</i>	Austria	Belgium	Bulgaria	Cyprus	Denmark	Ireland	Estonia	Czech Republic	Finland	France	Germany	Greece	Croatia	Hungary	Iceland	Italy
<i>RIPS_CNTRY</i>	LG	LH	LO	LU	MK	MT	NL	NO	PL	PO	RO	SI	SP	SW	SZ	UK
<i>CNTRY_NAME</i>	Latvia	Lithuania	Slovakia	Luxembourg	Macedonia	Malta	Netherlands	Norway	Poland	Portugal	Romania	Slovenia	Spain	Sweden	Switzerland	United Kingdom

Source: Maps made by the authors, data OECD.stat, Arc Gis Pro

The average cluster are the maximum for positive change of unemployment incidence with a duration up to a month and one to three months. The average cluster are the minimum for negative change of unemployment incidence with a duration over six months (all 3 intervals studied).

Youth females presents a pattern broken in 6 clusters YW6 (Figure 3). The red cluster counts 11 countries presents no variation for the unemployment incidence change in the last decade regardless the unemployment duration interval. The magenta cluster counts 8 countries (Norway, Austria, Italy, Romania, Bulgaria, Finland, Macedonia and Greece). The average cluster is the minimum negative change of unemployment incidence with a duration of three to six months and the maximum positive change of unemployment incidence with a duration over 12 months. The blue cluster counts 7 countries (Hungary, Iceland, Estonia, Ireland, Sweden, Malta and Luxembourg). The average cluster is the maximum positive change of unemployment incidence with a duration up to one month and the minimum negative change of unemployment incidence with a duration of three to six months. The orange cluster counts 2 countries Lithuania and Portugal. The cluster average value is maximum for the positive change of unemployment incidence with a duration one to three months. The last cluster is the brown one, with Slovakia. This cluster includes the maximum average for the positive change of unemployment incidence with a duration of three to six months and the minimum negative change of unemployment incidence with a period over 12 months.

Adult males presents a pattern broken in 3 clusters AM3 (Figure 3). The blue cluster counts 14 countries: Portugal, France, Belgium, United Kingdom, Germany, Poland, Czech Republic, Austria, Hungary, Croatia, Sweden, Finland, Luxembourg and Macedonia. The cluster average value is the maximum for the positive change of unemployment incidence with a period of three to 12 months. The red cluster counts 13 countries: Spain, Ireland, Netherland, Denmark, Norway, Latvia, Lithuania, Slovakia, Slovenia, Romania, Bulgaria, Italy and Greece. The average cluster is the minimum negative change

of unemployment incidence with a duration up to three months, for both intervals. The cluster average value is maximum for the positive change of unemployment incidence with a span over 12 months. The green cluster counts 3 countries: Iceland, Estonia and Malta. The cluster average value is maximum for the positive change of unemployment incidence with a duration of one to three months and for three to six months. The average cluster is the minimum negative change of unemployment incidence with a duration over six months, for all 3 intervals studied.

Adult females presents a pattern broken in 4 clusters AW4 (Figure 3) The green cluster counts 15 countries and presents no variation for the change of unemployment incidence in the last decade regardless the unemployment interval. The red cluster counts 8 countries: Spain, Ireland, Italy, Denmark, Bulgaria, Greece, Latvia and Slovenia. The average cluster is the minimum negative change of unemployment incidence with a duration from one to three months and for six to 12 months. The cluster average value is maximum for the positive change of unemployment incidence with a duration over 12 months. The orange cluster counts 4 countries: Germany, Hungary, Croatia and Macedonia. The cluster average value is the maximum for the positive change of unemployment incidence with an extent of three to 12 months (2 intervals). The average cluster is the minimum negative change of unemployment incidence with a duration over 12 months. The blue cluster counts 3 countries. Iceland, Estonia and Malta. The cluster average value is maximum for the positive change of unemployment incidence with a duration up to three months. The average cluster is the minimum negative change of unemployment incidence with a duration from six to 12 months.

Old males (OM8) and Old females (Ow2) has not enough data (less than 30 features), clusters are not reliable (Figures 3).

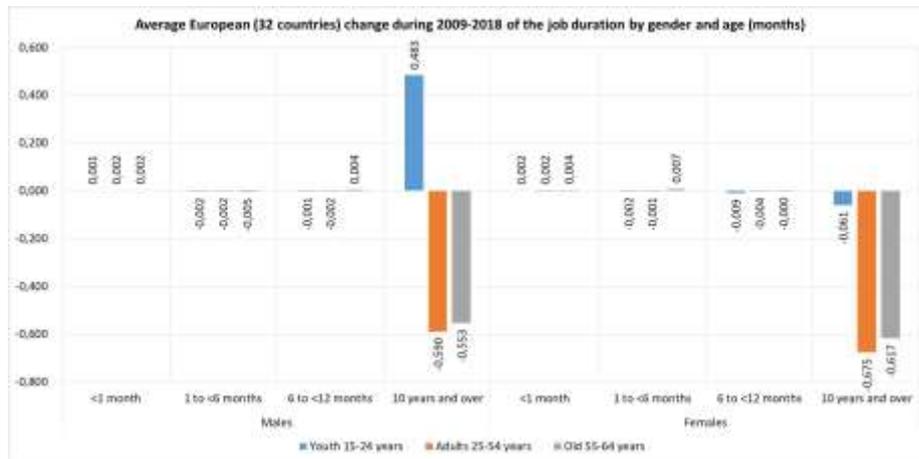
6. Discussions and Conclusion

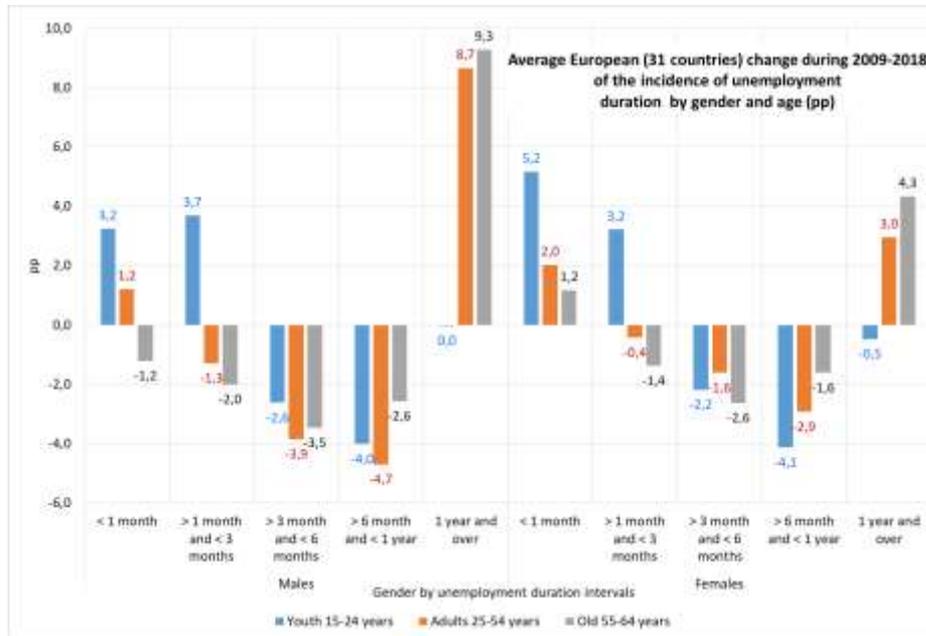
During 2009-2018, the average European job tenure of 10 years and over decreased in average for adult men with 0.6 months/10 years and for women with 0.7months/ 10 years. (Figure 4) The average European adult men long term unemployment (unemployment duration over 12 months) incidence increased with 8.7pp and for women with 3pp. Next

to job tenure decreasing, another mark of increasing flexibility is the short-term unemployment increasing.

The average European youth men less than one-month unemployment incidence increased with 3.2pp and for youth women with 5.2pp. The same indicator increases for the youth men more than one-month a less than three months unemployment incidence increased with 3.7pp and for youth women with 3.2pp.

Figure 4





Note: In average calculation, missing are excluded

Source: Graphics made by the authors, data OECD.stat

The European average for up to one-month unemployment incidence increase also for adult males with 1.2pp and for women with 2pp. The increasing entrance in unemployment for short term exposes the worker to risk of losing the eligibility for unemployment benefit based on unemployment contribution assurance. The high short-term flexibility, reflects the high risk, especially for the youth to enter in the poverty cycle: incomplete stage to unemployment insurance, low access to training alt the job place, low probability to increase their income from work and not lees, low probability to build a career.

On the other side, the job tenure shrinking coupled with unemployment duration (long term) increases reflects profound restructuring process in the respective economies. This fact is provoked by the radical innovation that requests inter- sectorial reallocation of the labour force, and especially in new sectors from the destroyed old ones.

MCA pictures the similarities and dissimilarities across target groups (youth, adults and old by gender) from the point of view of the job tenure change and unemployment incidence change in the mentioned period. The change in job tenure across Europe is more homogenous for adults than for youth, in three clusters only for both male and

females. (Figure 2) Adults job tenure variation is significant different for France and Netherland, both for males and females. The average value is maximum for the positive change of job tenure for up to one-month duration.

The change in job duration is more heterogeneous for youth males than for youth females. The first group of Youth male blue cluster is comparable to green youth female cluster, covering Central Europe, Italy plus from North Sweden and South East Bulgaria. These are the clusters with no significant variation of the change of job tenure regardless the duration. France is the only country with youth males and youth females included in clusters that have the maximum for the positive change of job tenure for up to one-month duration. *Sweden and Bulgaria are the only countries with youth males and females included in clusters that have the maximum for the positive change of job tenure over ten years.* Portugal, Poland, Denmark and Ireland are the countries with youth males and females included in clusters that have the minimum for the negative change of job tenure over ten years – the highest shrinking of long-term job tenure.

The patterns of change of job tenure is more similar across adult males and adult females' groups, and less similar across youth males, respectively the highest heterogeneity is for youth females. The lack of data for old person makes impossible this analyse.

The pattern of average unemployment incidence is similar to youth men (magenta –Cluster 5), youth women (green –Cluster 3), adult men (red –cluster 2) and adult women (red –Cluster 2) in Italy, Romania, Bulgaria and Greece. For all these clusters, the average is the maximum positive change of unemployment incidence has a duration over 12 months and the minimum negative change of unemployment incidence with a period of one to three months. In other words, in these countries decreases the entrance in unemployment and increases the long-term unemployment. This pattern is expandable both for men and adults in Spain, Ireland, Denmark and Latvia. Another similar pattern both for adult males (green cluster 3) and adult females (blue cluster 1) for the countries: Iceland, Estonia and Malta. The cluster average value is maximum for the positive change of unemployment incidence with a duration one to three months and for three to six months. The average cluster is the minimum negative change of unemployment incidence with a duration over six months, for all 3 studied intervals. In these countries the flow of unemployment is efficient, indicating fast

entrance on unemployment coupled with fast exits from unemployment.

The shrinking of job tenure is visible in 10 years and over tacks for adults (25-54 years old) with an average European decrease of 0.59 months/ 10 years for males and with 0.68 months / 10 years form females.

The increase of the unemployment's duration incidence for one year and over is visible in average with 8.7pp for adult males and with 3.2pp for adult females. The second trend, is for youth. It is visible, in average, in the increase of the incidence of unemployment duration for less than a month for youth males with 3.2pp and for females with 5.2 pp, also.

The differences in the identified clusters by job tenure identified could be explained through the radical innovation adoption versus incremental innovation adoption. Greenan & Guellec ⁽⁴¹⁾ «Innovating firms and sectors create jobs more than others over the medium run (5 years). Process innovation is more about job creation than product innovation at the firm level, but the converse is true at the sector level. This paradox is probably due to substitution effects (creative destruction)». Kleinknecht, van Schaik, & Zhou ⁽⁴²⁾ demonstrate that firms with long job tenure, as firm with historically accumulated knowledge base, stimulate innovation. As a confirmation, Griffith & Macartney ⁽⁴³⁾ establish that «a higher share of multinational enterprise innovative activity in countries with high EPL is technologically advanced». On the other side, short job tenure could signal the adverse effect of that could have on health ⁽⁴⁴⁾.

⁽⁴¹⁾ N. GREENAN, D. GUELLEC, *Technological Innovation and Employment Reallocation*, in *Labour*, 2000, vol. 14, n.4, 547-590.

⁽⁴²⁾ A. KLEINKNECHT, F. N. VAN SCHAİK, AND H. ZHOU, *Is Flexible Labour Good for Innovation? Evidence from Firm-Level Data*, in *Cambridge Journal of Economics*, 2014, vol. 38, n. 5, 1207-1219.

⁽⁴³⁾ R. GRIFFITH, G. MACARTNEY, *Employment Protection Legislation, Multinational Firms, and Innovation*, in *Review of Economics and Statistics*, 2014, vol. 96, n. 1, 135-150.

⁽⁴⁴⁾ E. MILITARU, D. VASILESCU, A. CRISTESCU, M-E. POPESCU, *The Relationship between Self-Perceived Health and Labour Market Outcomes in Romania*, in *Economic Computation And Economic Cybernetics Studies and Research*, 2018, vol. 52, n. 4, 177-191.

The differences in the unemployment duration could be explained through the unemployment protection and employment protection regimes. Filippetti & Guy ⁽⁴⁵⁾ concludes that: «Unemployment protection (UP) encourages diversity by reducing the risk burden of a broad range of learning, or human capital investment; for that reason, UP fosters innovation. Employment protection (EP) reduces the risk burden of a much narrower range of learning; for this reason, it will not enhance diversity to the extent UP does, and it may actually depress overall diversity and innovation».

Lamo, Messina, and Wasmer ⁽⁴⁶⁾ prove that «specialized education reduces workers' mobility and hence their ability to cope with economic changes. Traditional labour market institutions (wage rigidity and employment protection) lead to an increase of the unemployment gap, but to a lesser extent».

Our analysis is focused on change of job tenure by different intervals as well as by the mirror image in unemployment duration in intervals, as it possible comparable. On the background of the knowledge economy presence we emphasize the tendency of shrinking the job tenure coupled with increasing unemployment spells. These processes are in the same time and cover a unique market – EU market. Also, in the last decade the European Labour market start to function and more the clusters identified are more heterogeneous for adult persons than for youth for old worker if we look at the job tenure. Geographical reallocation of the labour force works, an especially for adults reflects that the efficiency of its engine.

Patterns are more differentiated by target groups than by traditional labour market models. The clusters identified for youth are different than for adults, and more fragmented for females than for men.

This is only a snap shot of TLM patterns in Europe covering only job tenure and unemployment duration (with a proxy), without any measure for the learning time / learning spells / learning tenure. The life learning could be identified in active measures in unemployment spell, in individual development, at job place, under a work contract but not

⁽⁴⁵⁾ A. FILIPPETTI, F. GUY, *Labor Market Regulation, the Diversity of Knowledge and Skill, and National Innovation Performance*, in *Research Policy*, 2020, vol. 49, n. 1, 103867.

⁽⁴⁶⁾ A. LAMO, J. MESSINA, E. WASMER, *Are Specific Skills an Obstacle to Labor Market Adjustment?*, in *Labour Economics*, 2011, vol. 18, n. 2, 240-256.

as employment activity / working time. TLM assures a specific stage in transitions for learning, but this dimension even is tremendously important in KE and is difficult to be measured in the absence of harmonised TLM indicators.

So, one important conclusion of our paper is that job tenure and unemployment duration different regimes reflect the life span of sectors driven by their capacity to innovate in both strategies: incremental and radical. Firm shape the demand of incremental innovation driven training. Dostie (2014) ⁽⁴⁷⁾ finds that job training «has a positive impact on firm-level productivity through improved process innovation». Acquiring incremental skills to manage the small pieces of new, workers are managed in an intra-sector reallocation process. When the substitution effect in terms of added value is created by another new sector more competitive based on a radical innovation, the old sector's incremental innovation is useless. While the knowledge economy works in a global framework and pushes the technological progress in a faster dynamic. The transition to a new radical innovation sector demands a huge quantity of new skills and, consequently, a long training duration. In this case, the old sector is destroyed and the new one employed the workers with appropriate skills. So, it happens the inter-sectorial reallocation of work force processes. The work force (in our case the adult one) needs up skills. The technology from the old sector is used with an old set off skills that usually are not adequate anymore to use the new radical technology. The inter-sectorial reallocation processes are another TLM case, extremely important in the perspective of automatization & AI takes time, as long as it is necessary to acquire new and adequate skills for the new sector, being the case of long-term unemployment. Workers reintegration on labour market is the consequence of upskilling from active measures. This new upskilling is made outside the firm, ALMP's shape the demand of radical innovation driven training.

⁽⁴⁷⁾ B. DOSTIE, *Innovation, Productivity, and Training*, IZA Discussion Paper No. 8506, 2014.

Abstract

Mapping Transitional Labour Markets Models in Europe

Purpose: to identify the patterns of job tenure change and unemployment incidence change across Europe for main target LMP's policies groups of youth, adults and old workers by gender. The TLM Models are shaped in the presence of knowledge and innovation economy. The adoption of the new at the organisation level, an especially radical new, requests training in view to acquire new adequate skills. The need for training is increasing in view to minimise the skill mismatch. But this process increases the frequencies of transitions working- unemployment, or in other words, changes the job tenure and unemployment duration ore and more. **Methodology:** We use Multivariate Clustering Analysis (MCA) tool allow to «organise, group, differentiate and catalogue» the European transitional labour markets. The objective is to create clusters as similar as possible by transitional labour market features similarity for the main groups across European countries. **Findings:** the job tenure shrinking coupled with unemployment duration (long term) increases reflects profound restructuring process in the respective economies. This fact is provoked by the radical innovation that requests inter- sectorial reallocation of the labour force, and especially in new sectors from the destroyed old ones. Firm shape the demand of incremental innovation driven training and, ALMP's shape the demand of radical innovation driven training, outside the firm. **Research limitations/implications:** MCA request at least 30 countries, more than Eu28. Limitations are the data missing and over simplifying the national legal frame work for labour markets. **Originality:** Spatial perspective of TLM in Europe function in knowledge and innovation economy, focused on LMP's target groups.

Keywords: disruptive factors, knowledge economy, transitional labour markets, shock, adaptation, employability, job tenure.

Una mappatura dei modelli di mercati transizionali del lavoro in Europa

Obiettivo: identificare i trend di cambiamento della durata della occupazione e della incidenza della disoccupazione in Europa, con riferimento alle principali categorie verso le quali si orientano le politiche del mercato del lavoro (giovani, adulti, lavoratori anziani), evidenziando eventuali diversità tra uomini e donne. I modelli transizionali prendono forma in presenza dell'economia della conoscenza e dell'innovazione. Adottare delle novità a livello organizzativo, tanto più se si tratta di novità radicale, richiede sempre un periodo di formazione finalizzato ad acquisire nuove skills. La necessità di formazione sta aumentando anche allo scopo di ridurre il problema dello skill mismatch. Ma questo processo accresce la frequenza di transizioni dal lavoro alla disoccupazione o, in altre parole, incide sempre di più sulla job tenure e sul tasso di disoccupazione. **Metodologia:** usiamo uno strumento di Multivariate Clustering Analysis (MCA) che permette di «organizzare, raggruppare, differenziare e catalogare» i mercati del lavoro transizionali in Europa. L'obiettivo è

quello di costruire dei cluster il più possibile simili tra loro, sulla base delle comuni caratteristiche dei TLM dei diversi Paesi europei con riguardo alle principali categorie di lavoratori. **Risultati:** La riduzione della stabilità occupazionale e l'aumento della durata media dei periodi di disoccupazione riflettono il profondo processo di ristrutturazione delle rispettive economie. Ciò è dovuto al radicale processo di innovazione in atto, che comporta una riallocazione settoriale della forza lavoro, in particolare dai settori tradizionali “disrupti” a quelli emergenti. Le imprese alimentano una domanda di formazione orientata alla innovazione incrementale, le politiche attive del lavoro alimentano una domanda di formazione orientata all'innovazione radicale, fuori dalle imprese. **Limiti e implicazioni della ricerca:** Il metodo MCA richiede almeno 30 paesi, un numero maggiore dei Paesi dell'Unione Europea. Ulteriori limitazioni sono dovute alla mancanza di dati e alla eccessiva semplificazione del quadro giuridico nazionale di ciascun mercato del lavoro. **Originalità:** La prospettiva spaziale dei mercati transizionali in Europa in riferimento all'economia della conoscenza e dell'innovazione, focalizzata sui gruppi target delle politiche del mercato del lavoro.

Parole chiave: fattori disruptivi, economia della conoscenza, mercati transizionali del lavoro, shock, adattamento, occupabilità, stabilità dell'occupazione.

Developing Capacitation: Civic Engagement and Prospect for VET Development

*Giuditta Alessandrini**

Summary: **1.** Introduction. – **2.** Human Development and people well-being. – **3.** Capabilities as essential rights. – **4.** The role of “agency”. – **5.** Freedom and capabilities measures. – **6.** A new role of VET for inclusion. – **7.** Civic Engagement. – **8.** Conclusive remarks.

1. Introduction

This paper debates on the issue of the Capability Approach paradigm and the relationship between education and development in reference to education in VET Sector and the issue of civic engagement. This paper also points to the relevance of the notion of “human development” as explored by Martha Nussbaum, professor of Politics and Philosophy at the University of Chicago, and Amartya Sen, awarded the Nobel Prize in Economics. It ends with a reflection on a welfare model supported by people empowerment that enhances individual capabilities related also to the problem of increasing level of low skilled adults in Europe. The argument put forward is that major shortcomings can be found in welfare systems in terms not only of employability but also of equality and social justice.

* *Full professor senior at the Department of Education at the University of Rome TRE (Italy). Her research focuses on educational issues, vocational knowledge, pedagogy of work and continuing education.*

2. Human Development and people well-being

Human development can be examined from many perspectives other than those including quantitative analysis – based on a merely functional approach on economic growth – which might also investigate the issue referring to aspects such as social life as a whole. According to Martha Nussbaum, profit is the means intended to support human existence, yet «the aim of global development, as well as that of effective national politics, is to allow people to live a purposeful and creative life, developing their potential and organizing a meaningful life in line with their dignity» ⁽¹⁾. In Sen and Nussbaum’s terminology, capability is the real potential upon which “human flourishing” is built ⁽²⁾.

People’s wellbeing goes far beyond their wealth, for it involves the opportunity to *develop their life plan in accordance with their capabilities*. Hence the reference to a new economy, concerning human development, which should promote either personal growth or wellbeing and support the sett-up of active policies intended to further such development. One might dare to talk of “hermeneutics of practice” ⁽³⁾. Practice does not rest upon theories worked out beforehand, but it is dependent on the ability to interpret ever-changing reality, a task which is only possible through everyday experience.

Far from being granted at once, *such capability is the result of ongoing interpretation and “contextualisation”*; this is the main essence of thinking, which thus starts from experiences made by people.

By developing “educational capital”, people empowerment is the first step towards “substantial freedom” that is – to use Sen’s words – «a kind of freedom which involves the capability to convert available goods and resources into freedom to pursue one’s objectives and goals, conduct alternative lifestyles and develop one’s life plan according to individual values» ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ M.C. NUSSBAUM, *Non per il profitto*, Il Mulino, Bologna, 2010, 175.

⁽²⁾ M.C. NUSSBAUM, *op. cit.*

⁽³⁾ L. MORTARI, *Apprendere dall’esperienza. Il pensare riflessivo nella formazione*, Carocci, Roma, 2003.

⁽⁴⁾ A similar approach can be found in the OECD, *Job Strategy and in the EU Employment Strategy*, Paris, 2019a. See also A. SEN, *Lo sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000; UNPD, *Rapporto sullo*

3. Capabilities as essential rights

Capabilities are thus essential rights that need to be safeguarded and granted although differently, to all citizens. The theoretical framework underlying the capability approach has already been formulated by Sen in the mid-1980s. Recently, the original frame of reference was expanded by a number of authors to consider such aspects as public policy and to investigate issues such as law and ethics from different perspectives (among others, Robeyns in 2005) ⁽⁵⁾.

Protecting human dignity calls for higher levels of capabilities on the part of citizens. According to Nussbaum, ten capabilities are needed to accomplish social justice, which can be classified in internal capabilities (personal traits, intellectual and emotional capabilities, capabilities in terms of perception and movement) and combined capabilities (resulting from interaction with environmental factors) and might result in certain “functionings”.

4. The role of “agency”

“Agency” is another important concept in Nussbaum’s capability approach, for it clarifies the process intended to change values and objectives. By way of example, let us imagine a high-school professor which needs to provide his young students with some theoretical insights on sustainability ⁽⁶⁾. To do so, he might refer to relevant literature and reports. This state of play represents a set of values. However, whereas the same professor commits himself to implement these values – e.g. for instance, by developing innovative items in the academic programmes and supporting research groups which set up

Sviluppo Umano 2010. La vera ricchezza delle nazioni: Vie dello sviluppo umano, 20th Anniversary Edition, 2010.

⁽⁵⁾ *The Human Development Capability Association* (HDCA) has been established in 2004 to gather experts and scholars who are interested in the topics of human development and capability approach. The HDCA carries out interdisciplinary research on the foregoing subjects related to quality of life, poverty, justice, gender studies, and environment. Further areas of research are economics, philosophy, political theory, sociology and development studies.

⁽⁶⁾ ONU, *Trasformare il nostro mondo: l’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*, Risoluzione dell’Assemblea Generale, 25 settembre 2015.

out-of-school initiatives (through the Internet, web communities and so forth) – he prompts his students to develop a number of agents, for he sets some objectives in order to endorse certain values. A just society should be accomplished throughout the realization of equality concerning the capabilities of its members. Consequently, it is not utility that should be pursued – e.g. to redistribute primary goods – but to develop new capabilities to utilize such goods, in order to convert them into standards of living.

5. Freedom and capabilities measures

One major point is that the range of capabilities measures one's freedom. Investing in education *can translate into increased productivity*. Yet the essential component of a just society lies in the link between education and the right to choose the way to live one's life. Safeguarding this right results in effective freedom. The main goal of a just society should be that of providing its members with the same range of capabilities.

A just society needs to acknowledge the individuals' potential and combine it with other aspects such as merit and talent. Merit should serve as a means to diversify the outcomes and single out outstanding qualities. Thus it is within the work environment that talents should be nurtured and honed, for here workers' abilities should be free of social and cultural influences. It is against this background that the shift from employability to capability originates. This aspect is a relevant one for it provides an innovative perspective through which the educational processes, and the relationship between education and training, more generally, are discussed ⁽⁷⁾. Social justice and equality are new given new momentum. Yet a question arises about the structural factors which enhance social inclusion and the freedom to fully develop individual potential.

According to Sen, three elements need to be considered in order to appreciate the role of capabilities: (a) the direct relationship with human wellbeing and freedom, the indirect impact of capabilities on social changes, and the indirect effect that capabilities have on

⁽⁷⁾ G. ALESSANDRINI, *La pedagogia di Martha Nussbaum. Approccio alle capacità e sfide educative*, FrancoAngeli, Milano, 2014.

economic production. In Sen's terminology "the welfare of capabilities" allows individuals to demand the exercise of their own rights, first of all learning ⁽⁸⁾. This right is a lifetime one and relates on important aspects linked to the right to citizenship; (b) the validity and forward-thinking which characterize "lifelong learning" should be given more significance and form the basis of new welfare. There is a need of developing political awareness on the issue. This includes widening the right to education through life, devising a system of skills certification and validation to ensure full active participation to social life. To do so, people should be helped to familiarize themselves with such an evolutionary approach, focusing on capabilities through "lifelong guidance"; (c) the key aspect of development as freedom lies in the idea of economic growth combined as democratic development arising out of everyone's participation – thus not only of the elite on an exclusive basis – to opportunities in terms of people's capabilities, for they improve themselves through education and training.

6. A new role of VET for inclusion

I think that we have to rethink the conceptual frame of VET with the *Life Long learning* paradigm and the increasing of the rate of *low skilled* and *low educated* adult in many country in Europe; the risk of increasing of dis-equality can create more implication for all societies also at level of social cohesion and civic engagement; the workshop demonstrates that the role of education and training (VET) for low educated adults – as a political issue –, is the basic element to create a good quality of life for all. This means that a new responsibility for VET researcher will design the future of landscape of the academic debate about VET processes.

VET research is one of the more relevant topics of pedagogy of work ⁽⁹⁾, among others like the issue of dual systems and the transition from

⁽⁸⁾ A. SEN, *op. cit.*

⁽⁹⁾ Cfr. G. ALESSANDRINI, *Manuale per l'esperto dei processi formativi*, Carocci, Roma, 2016; ID., *Atlante di Pedagogia del Lavoro*, FrancoAngeli, Milano, 2017; ID., *Lavorare nelle risorse umane. Competenze e formazione 4.0*, Armando, Roma, 2019a; Z. BAUMAN, *Modernità liquida*, Laterza, Roma-Bari, 2002; U. BECK, *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Einaudi, Torino, 2000; M. COSTA, *Pedagogia del lavoro e contesti di innovazione*, FrancoAngeli, Milano, 2011; P. DONATI, *Il lavoro*

school to work. Other subjects are “how-to-solve” the problem of NEET, the comprehension of future skills (Industry 4.0) ⁽¹⁰⁾, talents promotion and new professional needs, the empirical research for a professional identity/competence, etc. One of the main issues in this landscape is the problem of cooperation between companies and schools, the concept of competence for VET education, the professional education for VET teachers, “career change” through VET training. The OECD survey *Sintesi del Rapporto Italia (Italian Report Summary)* has outlined a proposal of re-launching VET role in our national context. This perspective aims to overcome an articulate vision on VET as a second chance for students ⁽¹¹⁾. A reading of vocational training in this sense is consistent with the need to improve the training courses to work, not only as an opportunity of placement but also as a value orientation to the working dimension. Recent data show that the employability of VET students is better than that for students from other sectors. International research ⁽¹²⁾ does not show a “best way” in

che emerge. Prospettive del lavoro come relazione sociale in un'economia dopo moderna, Bollati Boringhieri, Torino, 2001; G. FRIEDMANN, P. NAVILLE, *Trattato di sociologia del lavoro*, Comunità, Milano, 1963; M. PELLERREY, *Le competenze individuali e il portfolio*, La Nuova Italia, Firenze, 2004; R. SENNETT, *Continuano a chiamarla flessibilità*, in AA.VV., *10 idee per convivere con il lavoro che cambia*, Feltrinelli, Milano, 2017.

⁽¹⁰⁾ E. BRYNJOLFSSON, A. MCAFEE, *La nuova rivoluzione delle macchine*, Feltrinelli, Milano, 2015.

⁽¹¹⁾ Cfr. OECD, *Strategia per le competenze dell'OCSE Italia 2017*, Paris, 2017; ID., *The future of education and skills. Education 2030*, Paris, 2018; ID., *Education at a Glance 2018. OECD Indicators*, Paris, 2019b.

⁽¹²⁾ AA.VV., *The future of work. White Paper from the employment & recruitment Industry*, september 2016; ANPAL, *XVIII Rapporto sulla Formazione Continua*, Biblioteca ANPAL, Roma, 2018; ID., *PIAAC-Formazione & competenze online nei centri per l'impiego. I risultati della sperimentazione*, Biblioteca ANPAL, Roma, 2019; BCE, *Rapporto annuale 2017*, Francoforte, 2017; CEDEFOP, *The changing nature and role of vocational education and training in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017; ID., *Scarso livello delle competenze: l'apprendimento permanente quale strategia di prevenzione*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2019; EUROPEAN COMMISSION, *A New Skills Agenda for Europe. Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness*, Bruxelles, 2016; A. FORTI (Eds), *Adult learning in Italy. What role for joint Interprofessional Found*, Paris, 2018; ILO, *Global employment trends for youth. Paths to a better working future*, International Labour Office, Geneva, 2017; WEF, *Towards a Reskilling Revolution Industry-Led Action for the Future of Work*, Geneva, 2019.

VET: there are substantial approaches' differences in Europe and therefore the need for a mutual comparison for the researcher. The fundamental theme is how to interpret the *concept of "professional knowledge"*, even at the level of theoretical frameworks. According to some lines of research, this knowledge is contextual and holistic: it identifies itself in a complex of "physicality", intellectual comprehension skills, values, imitative skills, but above all integration of experience with individual thought (see Billet and Engstrom) ⁽¹³⁾. Hope is that in Italy the interest in VET studies will be renewed according to approaches also linked to the epistemological dimensions of *learning from practice* and according to the comparative logic between the models and the good research practices in Europe ⁽¹⁴⁾.

7. Civic Engagement

The persistence of low rate of adults participation to educational opportunities offered in our and other country is very critical. Such criticality is mainly due to the fact that the level of mastery in literacy and numeracy skills and about the use of digital resources are the origin of poor ability to act one's own competence and the difficulty to mobilizing own competences (see the model of competence of Le Boterf) ⁽¹⁵⁾, and also to the lack of confidence in the profitability of investment in training or in reentering in the education circuits ⁽¹⁶⁾.

⁽¹³⁾ S. BILLET, *Situated learning. A workplace experience*, in *Australian Journal of Adult and Community Education*, 1994, n. 2, 112-130; Y. ENGSTRÖM, *Learning by Expanding: An Activity-theoretic Approach to Developmental Research*, Orianta-Kunsultit, Helsinki, 1987.

⁽¹⁴⁾ G. ALESSANDRINI, *Challenges of Pedagogy of Work and VET Research: a Theoretical Perspective*, in F. MARHUENDA, M.J. CHISVERT-TARAZONA (Eds.), *Pedagogical concerns and market demands in VET. Proceedings of the 3rd Crossing Boundaries in VET conference*, Vocational Education and Training Network (VETNET), 2019b; M. GESSLER, C. NÄGELE, B.E. STALDER, M. MILANA (Eds), *VET for all – skills for life. Report on the VETNET & ESREA research workshop during the fourth European Vocational Skills Week in Helsinki*, 2019, <https://doi.org/10.5281/zenodo.3489723> (accessed November 20, 2019).

⁽¹⁵⁾ G. LE BOTERF, *Construire les compétences individuelles et collectives*, Les éditions d'organisation, Paris, 2001.

⁽¹⁶⁾ See about this issue Report of *Upskilling pathways implementation in Italy. Taking stock of existing adult learning policies measures and resources*, 2019.

“Active citizenship” is defined from European Commission «to concern the possible participation of citizen in all spheres of social and economic life, opportunities of which they benefit and the risk that all this implies, trying to determine to what extent they feel they belong to the society in which they live have a voice in it»⁽¹⁷⁾. Social cohesion can be pursued through educational policies promoting individuals. The level of educational attainment is stronger related to the opportunities of individuals’ civic engagement.

The Council Recommendation on *Pathways to improve the skills on the adult population* (2019) focused on the strategy of three steps as the basis to implement opportunities: personalization of learning, assessment and a modular formative offering in distance learning.

8. Conclusive remarks

Our discussion about the actuality of Capability Approach enhances new awareness on the role of education to create for individuals and social context a new opportunity to implement the *civic engagement* beyond the output of social cohesion and social justice. The capability approach focusing on *the anthropological issues* such as individuals’ wellbeing, freedom and development of their potential rather than productivity and economy and concentrating on *a formative welfare* concerned not only with the conditions for employability, but also the defence and promotion of the individual’s opportunities for development. The new relevant question are: how to promote and strengthen the paradigm of lifelong learning to empowering many actors and context in front of the need of new the role of civic agency and engagement in a society; how to implement educational levels also for a population of low skilled adults (reskilling and upskilling); how – also within a legislative framework – to implement strategies of lifelong learning in connection and benefit with labor market and social policies; how to rethink VET solutions to give new chances of employability and social inclusion to people.

⁽¹⁷⁾ EUROPEAN COMMISSION, *Raccomandazione UE 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali*, Bruxelles 2018; ID., *Council Recommendation on Upskilling Pathways: New Opportunities for Adults Taking stock of implementation measures*, Commission Staff Working Document, Bruxelles, 2019.

Abstract

Developing Capacitation: Civic Engagement and Prospect for VET Development

Purpose: This paper intend to analyse the relevance of the notion of human development as explored by Amartya Sen and Martha Nussbaum with the issue about “how implement” the civic engagement for the young people to generate cohesion and social justice. **Methodology:** The paper made use of a theoretical research work carried out through a desk analysis and research on the OECD, ILO and CEDEFOP Reports and pedagogical/philosophical literature. **Findings:** The discussion about the actuality of capability approach enhances new awareness on the role of education, such to create a new opportunity for individuals and social contexts to implement civic engagement (for example the role of the notion of agency). **Research limitations/implications:** The paper will address particularly two dimensions: the relationship between the training of capabilities and the “civic engagement” for the younger generations; accompanying the transitions between training and work with particular regard to the prospects of VET development as inclusive educational context. **Originality:** This paper can reflect about some very relevant issues: how to implement educational levels also for a population of low skilled adults (reskilling and upskilling); how – also within a legislative framework – to implement strategies of lifelong learning in connection and benefit with labour market and social policies; how to rethink VET solutions to give new chances of employability and social inclusion to people.

Keywords: capabilities, agency, civic engagement, VET education.

Sviluppare Capacitazione: Impegno Civico e prospettive per lo sviluppo della formazione professionale

Obiettivi: Il contributo si propone di analizzare la rilevanza della nozione di sviluppo umano nella visione di Amartya Sen e Martha Nussbaum rispetto al tema di come implementare l’impegno civico dei giovani per generare coesione e giustizia sociale. **Metodologia:** Il contributo si basa su un lavoro di ricerca teorico basato sulla analisi di materiale documentale e di ricerca sui rapporti OCSE, ILO, CEDEFOP e sulla letteratura pedagogica e filosofica. **Risultati:** la riflessione sull’attualità dell’approccio delle capabilities migliora la consapevolezza del ruolo dell’educazione diretta a creare nuove opportunità di sviluppo dell’impegno civico per gli individui ed i contesti (ad esempio il ruolo della nozione di agency). **Limiti e implicazioni:** il contributo si concentra in particolare su due dimensioni: la relazione tra la formazione delle capabilities e l’impegno civico per le giovani generazioni; la modalità per agevolare le transizioni tra formazione e lavoro con particolare riguardo alle prospettive di sviluppo dell’IFP come contesto educativo inclusivo. **Originalità:** il contributo consente di riflettere su alcune questioni molto rilevanti: come implementare i livelli di istruzione anche per una popolazione di adulti

scarsamente qualificati (reskilling ed upskilling); come - anche sul piano legislativo - attuare strategie di apprendimento permanente a vantaggio delle politiche sociali e del mercato del lavoro; come ripensare i percorsi di IFP per offrire nuove possibilità di occupabilità e inclusione sociale alle persone.

Parole chiave: capabilities, agency, impegno civico, formazione professionale.

Peoples’ “Decent Work” and “Capacitation” in the Detention System

*Andrea Sitzia**

Summary: 1. Introductory Remarks: Detention, “Decent Work” and People’s Capacitation. – 2. Detention, Vulnerability and Poverty. – 3. Detention, Forced or Compulsory Work and “Decent Work”. – 4. Detention and “Capability Approach”: Problematical Aspects. – 5. Inmates’ Work, “Capability Approach” and Enterprise.

1. Introductory Remarks: Detention, “Decent Work” and People’s Capacitation

The World Commission Report *Work for a Brighter Future*, promoted by the ILO, makes no explicit reference to inmates’ labour and its discipline.

However, the document highlights the new technologies, climate change and demographics challenges and calls for a collective global response to their impact on the world of work.

The Commission outlines a person-centred plan based on investment in human potential, labour market institutions and decent and sustainable work. The plan consists of three pillars of action that aim to drive growth, equity and sustainability.

The pillars are:

(1) increasing investment in people’s capabilities, moving beyond the concept of human capital to broader dimensions of the development and advancement of living standards;

* *Professor of Labour Law, University of Padova.*

- (2) increasing investment in institutions for workers, establishing a universal labour charter, and ensuring respect for fundamental rights (such as the right to work itself), adequate subsistence wages, maximum time limits, health and safety;
- (3) increasing investment in decent and sustainable work in line with the UN Agenda 2030.

The point about investment in people's skills expressly refers to Sen ⁽¹⁾ and Nussbaum ⁽²⁾ studies and opens by stating that «investing in people's capabilities will provide them with the opportunity to realize their full potential and to achieve the lives that they have reason to value».

A further point of immediate contact between "work" and the "capability approach" is found in the 2015 Human Development Report, titled *Work for Human Development*, in Goal 8 of the ILO Agenda 2030, which aims to promote sustained, inclusive, and sustainable economic growth, full and productive employment, and decentralised work for all ⁽³⁾.

Also, the Goal 8 of Agenda 2030 fails to expressly refer to persons detained or interned or who, in any case, are in a state of conditional freedom.

The only passages that can -to some extent- open up a conceptual relationship with the field of detention are in Goals 8.5 and 8.7.

Goal 8.5 expressly includes persons with disabilities among the target persons («By 2030, achieve full and productive employment and decent work for all women and men, including for young people and persons with disabilities, and equal pay for work of equal value»).

Goal 8.7 takes a different approach, calling for measures to eliminate forced labour («Take immediate and effective measures to eradicate forced labour, end modern slavery and human trafficking and secure the prohibition and elimination of the worst forms of child labour,

⁽¹⁾ A. SEN, *Development as freedom*, Anchor Books, New York, 1999.

⁽²⁾ M.C. NUSSBAUM, *Human Capabilities, Female Human Beings*, in M.C. NUSBAUM, G. GLOVER (eds.), *Women, Culture, and Development: A Study of Human Capabilities*, Oxford University Press, Oxford, 1995, 495-542; M.C. NUSSBAUM, *Women and human development: The capabilities approach*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

⁽³⁾ About this topic see B. LANGILLE (eds.), *The Capability Approach to Labour Law*, Oxford University Press, Oxford, 2019.

including recruitment and use of child soldiers, and by 2025 end child labour in all its forms»).

The category of condemned prisoners, therefore, is never expressly mentioned, nor are objectives or operational indications related to the specific needs of the work of prisoners.

Nevertheless, it cannot be assumed that prisoners should be excluded from the horizon of internationally promoted investment plans. This can be taken for granted as long as the specific procedures required by “detention” from the point of view of “decent work” are not investigated.

About this point it is necessary to take into consideration the ILO Centenary Declaration on the Future of Work, adopted in Geneva on 21 June 2019.

The Declaration strongly insists on strengthening the capacity for all to benefit from the opportunities of a changing world of work in particular by means of effective measures to help people through the transitions «they will face throughout their working lives» (Article III. A. iv).

Even the Centenary Declaration does not mention the detainment sector. However, the extreme breadth of the reference (relating to the promotion of decent work) to all would seem to extend to inmates as well. If we interpret the Declaration in broad and general terms, it is necessary to reflect on the enhancement of “skills” in relationship to ensuring equal opportunities and treatment in the world of work not only for persons with disabilities, as is strictly intended, but also for persons «in vulnerable situations» (Article II. A. viii).

Therefore, the first issue that needs to be investigated concerns the concepts of vulnerability and poverty to verify how detention assumes importance from the perspective of the centenary declaration: the need for inmates’ “rehabilitation” can be qualified in terms of promotion and management of a very particular form of employment transition.

It should not be forgotten that imprisonment puts the detainee in a situation of prolonged and dissonant interruption of the experience of external life ⁽⁴⁾, causing increased hostility to others, social introversion and upheaval of family structures ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ D. CLEMMER, *The Prison Community*, The Christopher Publishing House, Boston, 1941.

⁽⁵⁾ R. MAERAN, M. MENEGATTO, A. ZAMPERINI, *Il lavoro in carcere: significato psicologico*, in M.G. MATTAROLO, A. SITZIA (eds.), *Il lavoro dei detenuti*. Padova

In any case, the general low level of education, the previous low level of regular employment or the sporadic nature of previous work experience, together with the personal criminal history, make obtaining a stable job when an inmate is released from prison extremely difficult and complex ⁽⁶⁾.

Sen suggested that poverty means a lack of opportunities: poverty is considered in the juxtaposition of the detainee with the other members of the community in determining a positive change of prisoners (who are considered transgressors) and of their fundamental behaviours, in transition from a state of poverty towards a reintegration into society and their families, «so that they can once again function as a proper union» ⁽⁷⁾.

Labour enters into this dynamic as a «complete human activity» ⁽⁸⁾.

The discipline of inmates' labour maintains, at least as far as Italy is concerned, a significant difference (now partly blunted by the elimination of the reference to work as an obligation for prisoners) between work for the prison administration and work for private parties.

University Press, Padova, 2017, 149-159, Available at <http://www.padovauniversitypress.it/publications/9788869381027> (Accessed: 23 March 2020); H. STRYDOM, *Psychological Needs of the Children of Incarcerated Parents*, in *Acta Criminologica: South African Journal of Criminology*, 2009, Vol. 22, n. 2, 99-117; C. HANEY, *The Psychological Impact of Incarceration: Implication for Post-Prison Adjustment in Prisoners Once Removed: The Impact of Incarceration and Re-entry on Children, Families and Communities*, Urban Institute Press, Washington DC, 2003.

⁽⁶⁾ T. SCOTT, *Offender perceptions on the value of employment*, in *Journal of Correctional Education*, 2010, Vol. 61, n. 1, 46-67; P. AUVERGNON, *Le travail en prison en l'absence d'un droit substantiel: la situation française*, in M.G. MATTAROLO, A. SITZIA (eds.), *Il lavoro dei detenuti*, supra note 5, 235-257 (Accessed: 23 March 2020).

⁽⁷⁾ M.N. KHWELA, *A Need to Re-integrate Prisoners to the Community: A Case of Polokwane Medium B Prison, South Africa*, in *Athens Journal of Social Sciences*, 2014, vol. 1, n. 2, 145-156.

⁽⁸⁾ P. CARNITI, *La risacca. Il lavoro senza lavoro*, Altrimedia, Matera, 2013; G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro tra legge e contratto*, paper, Giornate di Studio AIDLASS, Udine, 13-14 June 2019. Available at <https://www.aidlass.it/giornate-di-studio-aidlass-2019-relazione-prof-ssa-gisella-de-simone/> (Accessed: 23 March 2020); A. Vallebona, *Lavoro e vita*, in *Mass. Giur. Lav.*, 2016, n. 6, 330-333.

Thus, it is necessary to verify whether and to what extent the recent reform of the Italian prison system (“ordinamento penitenziario”, hereinafter “o.p.”) has intervened effectively in “rehabilitation”.

From a literal point of view, the Legislative Decree 123/2018 has modified Art. 13 of the o.p. to state that «prison treatment must respond to the particular needs of the personality of each subject, encourage attitudes and enhance the skills that can be of support for social reintegration».

This statement is, as we will see, a clear sign of a “capacitational” approach.

The question is whether this principle translates into effective measures or whether it can have effective interpretative consequences.

2. Detention, Vulnerability and Poverty

As noted, the ILO Declaration for the Centenary aims to ensure «equal opportunities and treatment in the world of work» for people with disabilities and, equally, for other people who find themselves «in vulnerable situations».

The concept of “vulnerability” has been the subject of philosophical and legal analysis for some years and tends to be used «with reference to prevention, support and protection measures aimed at individuals and groups, susceptible to offense, damage, discrimination, unjustified inequality of treatment. It is understood now as a universal condition, now as a characteristic of specific categories of subjects»⁽⁹⁾.

The ILO Declaration does not define the term “vulnerability” either formally (there being no reference to selected categories of subjects) or substantially (there being no identification of the abstract characteristics that subjects or groups of persons must possess to be considered “vulnerable”).

Therefore, the category is used in open terms, with an expansive function with respect to a single given parameter, disability, with which, evidently, vulnerability has been conceptually associated in the specific context of the “future of work”. The purely defining aspect, considering that the Centenary Declaration is not a normative act with direct legal effects, is not of crucial importance.

⁽⁹⁾ B. PASTORE, *Introduzione*, in *Ars Interpretandi*, 2019, Vol. VII, n. 2, 7-11.

However, it is interesting that the notion of "vulnerability" lacks a specific definition, both in the European Convention on Human Rights (ECHR) and in the case law of the Court of Justice of the European Union⁽¹⁰⁾, which also often attributes importance to the vulnerability of individuals or groups of individuals⁽¹¹⁾.

The absence of a strict definition of vulnerability is likely intended to avoid the double risk of under- and over-inclusion. A "stereotyping" regulatory would penalise the need to ensure an individualised assessment of each person's capabilities and needs to achieve a greater or lesser level of protection⁽¹²⁾.

With regard to the specific problem of detention, the ECtHR has often considered detainees vulnerable and weak and has even admitted that detention itself is a vulnerability factor, dependent (unlike other risk factors) on legal regulation. In the Court's reasoning, detention (as well as any other vulnerability factor) is valued for verifying whether each Member State takes account of a specific vulnerability, dependent on being disadvantaged in relationship to others, in the context in which a higher level of protection is required by the appellant (see, in particular, ECtHR, 29 May 2012, app. no. 16563/08, *Julin c. Estonia*).

Regarding the case of inmates, the Court tends to consider that a condition of vulnerability exists because of the possible violation of certain rights (in particular in relationship to Article 3 of the Convention, to clarify the meaning of the terms "torture" and "inhuman or degrading treatment or punishment").

In the Centenary Declaration, which identifies a line of development of global labour policies in the context of "decent work", the reference to vulnerability takes on a somewhat different relevance.

It is not a question, in fact, of setting up a protection model against the possible violation of the subject's specific rights, but of emphasising that from the perspective of the valorisation of individual

⁽¹⁰⁾ S. BESSON, *La Vulnérabilité et la structure des droits de l'homme. L'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, in L. BURGORGUE LARSEN (dir.), *La vulnérabilité saisie par les juges en Europe*, éd. Pedone, Paris, 2014, 59-85.

⁽¹¹⁾ E. DICIOTTI, *La vulnerabilità nelle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Ars Interpretandi*, 2019, Vol. VII, n. 2, 13-34.

⁽¹²⁾ R. CHENAL, *La definizione della nozione di vulnerabilità e la tutela dei diritti fondamentali*, in *Ars Interpretandi*, 2019, Vol. VII, n. 2, 35-55.

competencies/skills, it is necessary to take into account the generic situation of disadvantage represented by disability and vulnerability.

These two factors of disadvantage, which exist in a mutual relationship of genus (vulnerability) to species (disability), must be taken into account by the political decision-maker for elaborating and implementing employment policies.

Thus, the Centenary Declaration draws heavily on the normative version of the Capability Approach⁽¹³⁾, valuing the part relating to «control of one's own material environment»⁽¹⁴⁾ that includes «the right to seek work on an equal basis with others» and «to be able to work in a way worthy of a human being».

Work does not play a central role in the theory of Sen and Nussbaum⁽¹⁵⁾, unlike issues such as disability and poverty.

This last observation, however, makes it possible to connect the Centenary Declaration to the subject of detention.

The Capability Approach concerns how to address the needs of detainees to better prepare them for possible release, as a step towards improving the negative effects of detention.

Detention can be linked to poverty.

Two terms are used in the literature to define poverty: “absolute poverty” and “relative poverty”.

Absolute poverty was considered primary poverty until 1995 (World Summit for Social Development in Copenhagen). Absolute poverty exists independently of any target group⁽¹⁶⁾.

⁽¹³⁾ M. TIRABOSCHI, *Mercati, regole, valori*, paper, Giornate di Studio AIDLASS, Udine, 13-14 June 2019. Available at <https://www.aidlass.it/giornate-di-studio-aidlass-2019-relazione-prof-tiraboschi/> (Accessed: 23 March 2020) and ID, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Adapt University Press, 2019; B. LANGILLE (eds.), *The Capability Approach to Labour Law*, *supra* note 3.

⁽¹⁴⁾ M.C. NUSSBAUM, *Creating capabilities: The human development approach*. Harvard University Press, Cambridge, 2013.

⁽¹⁵⁾ A. PERULLI, *Valori e diritto del lavoro*, in M. Tremolada, A. Topo (eds.), *Le tutele del lavoro nelle trasformazioni dell'impresa. Liber amicorum Carlo Cester*, Cacucci, Bari, 2019, 747-76; B. LANGILLE (eds.), *The Capability Approach to Labour Law*, *supra* note 3.

⁽¹⁶⁾ M. NOBLE, A. RATCLIFFE, G. WRIGHT, *Conceptualizing, Defining and Measuring Poverty in South Africa: An Argument for a Consensual Approach*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

Another part of the doctrine argues that inadequate income alone does not adequately describe poverty. Hence, the most recent definition of poverty is based on lack of opportunity.

Thus, poverty is not understood exclusively in terms of lack of adequate income and basic human needs; rather, it is considered to be the tacit/factual denial of opportunities that push people into unemployment, with consequent loss of income and, finally, the inability to satisfy basic needs⁽¹⁷⁾.

"Relative poverty" means that individuals, families and groups are considered poor when they lack the resources that other families or groups of the same population are able to obtain. Poverty is, therefore, the consequence of the non-functioning (or failure) of some basic capabilities.

This perspective highlights the capacity-based approach, which works first of all to evaluate which basic capacities are relevant in relationship to the concept of relative poverty.

Nussbaum⁽¹⁸⁾ identifies ten basic skills that should be supported by all democracies, among which is the worker's freedom to choose between "alternative lives"⁽¹⁹⁾.

Human abilities exert a moral claim⁽²⁰⁾ that should act as a pretence on society to develop those abilities. Regarding prisoners, we have to consider the Nussbaum's⁽²¹⁾ central idea «of the human being as a free and dignified being who forms his own life».

Although inmates are not necessarily free beings in the traditional sense, they could be free within the prison, their current "environment and context"⁽²²⁾.

Therefore, the "imprisoned", despite having violated certain criminal proscriptions, remain human beings and thus retain their dignity, need for care and moral claim to develop their abilities⁽²³⁾.

Relative poverty and detention are intertwined because imprisonment not only concerns prisoners individually, but also affects «the children of people who are locked up and their families; it affects community

⁽¹⁷⁾ A. SEN, *Development as freedom*, *supra* note 1.

⁽¹⁸⁾ M.C. NUSSBAUM, *Women and human development*, *supra* note 2.

⁽¹⁹⁾ B. LANGILLE (eds.), *The Capability Approach to Labour Law*, *supra* note 3.

⁽²⁰⁾ M.C. NUSSBAUM, *Women and human development*, *supra* note 2.

⁽²¹⁾ M.C. NUSSBAUM, *Human Capabilities, Female Human Beings*, *supra* note 2.

⁽²²⁾ *Ibidem*.

⁽²³⁾ M.C. NUSSBAUM, *Women and human development*, *supra* note 2.

infrastructure – the relations among people in the communities and the capacity of a community to be a good place to live, work, and raise children – and it affects how to safe a community is to live in»⁽²⁴⁾.

If we want to take this approach into account, as a consequence, we must consider rehabilitation in terms of bringing about a positive change to offenders and their fundamental behaviour.

3. Detention, Forced or Compulsory Work and “Decent Work”

At this point, further consideration must be given to the absence of any reference to detention in the Report *Work for a Brighter Future*, in the international documentation cited at the beginning of this essay and in the ILO Declaration of the Centenary. The simplest (and probably most necessary) conclusion is that prisoners should be considered subjects who must be included among the beneficiaries of the social policy targets outlined by the ILO.

The target group is not the workers themselves, whether they are free or in prison, but people in general.

Thus, prisoners can be counted among the vulnerable, which helps justify a broad and all-encompassing reading of the indications from the ILO.

The corresponding absence in the 1950 European Convention on Human Rights of an explicit reference to the status of a “person deprived of his liberty” as a beneficiary of specific protection also helps.

The doctrine points out that «the original intuition not to devote a specific rule to the prisoners, but to consider them as potential holders of all the rights laid down in the treaty, has had a significant effect, that is, it has not ghettoised the prisoners within the penitentiary framework. The detainees have not been confined to a kind of protected and excluding normative subset»⁽²⁵⁾.

⁽²⁴⁾ T.R. CLEAR, *The Effects of High Imprisonment Rates on Communities*, in *Crime and Justice*, 2008, Vol. 37, n. 1, 97-132; M.N. KHWELA, *A Need to Re-integrate Prisoners to the Community*, *supra* note 7; R. MAERAN, M. MENEGATTO, A. ZAMPERINI, *Il lavoro in carcere*, *supra* note 5.

⁽²⁵⁾ P. GONNELLA, *I diritti dei detenuti (diversi dalle condizioni di detenzione) ancora non riconosciuti*, in F. BUFFA, M.G. CIVININI (eds.), *La Corte di Strasburgo*, Quaderni

In any case, however, detention as a vulnerability factor has never been linked to the subject of labour, not even by the case law of the ECtHR.

The reason for this silence is likely found in Article 4(3)(a) of the ECHR, which states that the expression "forced or compulsory" labour (subject to prohibition under paragraph 2 of the same Article) does not include «work required to be done in the ordinary course of detention» (under the conditions laid down in Article 5 of the Convention for defining the legislation in question; see ECtHR, Grand Chamber, judgement of 7 July 2011, *Stummer v. Austria*, Application No 37452/02) or during conditional release from such detention.

In order to determine which activities are regarded as «work required to be done in the ordinary course of detention», the Court takes account of the prevailing criteria in the Member States, including the aim of reintegration into society (cf. ECtHR, Grand Chamber, *Stummer c. Austria*, quoted above, § 121⁽²⁶⁾).

About the subject of compulsory work, the ILO's approach is similar to that of the ECHR (which is chronologically subsequent), with a peculiarity that may be stressed.

Article 2(2)(c) of ILO Convention No 29 of 1930 on Forced and Compulsory Labour (subsequently followed by the ECHR and by ILO Convention No 105 of 1957) allows forced or compulsory labour when it is required of a person «as a consequence of a conviction in a court of law, provided that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public authority».

Thus, conventional international law makes it possible to believe that the scope of Goal 8.7 of Agenda 2030 (which, it should be remembered, requires the adoption of «immediate and effective measures to eradicate forced labour») implicitly excludes the work of prisoners employed by the prison administration.

It is more difficult to understand whether this specific sector of employment, characterised by the peculiarity of the employer, may also

di *Questione Giustizia*, 2009, 504-508. Available at <http://questionegiustizia.it/speciale/2019-1> (Accessed: 23 March 2020).

⁽²⁶⁾ On this topic, D. HARRIS, M. O'BOYLE, E. BATES, C. BUCKLEY, *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2014; C. Favilli, *Articolo 4*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (eds.), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Cedam, Padova, 2012, 89-106; F.G. JACOBS, R. WHITE, C. OVEY, *The European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

be excluded from the scope of Goal 8.5, which aims at achieving «full and productive employment and decent work for all women and men». The residual space of admissibility of forced labour in the system of international conventions is limited to what can be called “ordinary” in the context of rehabilitation policies because it aims at helping the prisoner reintegrate into society (ECtHR, plenary session, judgement 18 June 1971, *De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgio*, Application No 2832/66, 2835/66 and 2899/66, § 90).

This is a serious question.

Goal 8.5 uses three adjectives (two related to the noun “employment” and one to the noun “work”) that have a problematic relationship with the concrete reality of the work of prisoners employed by the prison administration.

“Full”, “productive” and “decent” are qualifications for a job typically characterised by entrepreneurship, and they do not fit a job (in particular the one performed for the prison administration) in which «the administration does not set itself either profits or gains, it makes use of unorganised workforce, sometimes unqualified, uneven, variable for punishments and transfers from prison to prison; the products are not always cared for and always finished; they, most of the time, are sold below cost» (Italian Constitutional Court, judgement 30 November 1988, No 1087).

Generally, in this dynamic, the condemned person, «far from being subjectively involved in a business project with strategic objectives of production, budget, becomes objectively included, because it is absolutely fungible, in a closed mechanism, like a welfare type»⁽²⁷⁾.

It is work, therefore, that actually is not “full”, considering the endemic scarcity of opportunities for employment, is not “productive” and is not

⁽²⁷⁾ A. BERARDI, *La funzione del lavoro dei detenuti*, in in M.G. MATTAROLO, A. SITZIA (eds.), *Il lavoro dei detenuti*, *supra* note 5, 23-28 (Accessed: 23 March 2020). The doctrine underscores that for prisoners, it is the experience of “real work” to be “transformative”, since it «allows inmates to interact on a regular basis with conventional others»: cf., on this point, *inter alia*, M. Warr, *Life-course transitions and desistance from crime*, in *Criminology*, 1998, Vol. 36, n. 2, 183-216; G. PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, *Foro it.*, 1971, V, 53-68; G. NEPPI MODONA *La storia infinita del non lavoro carcerario*, 2015. Available at <http://guardiamocidentro.compagniadisanpaolo.it/wp-content/uploads/2015/03/Carceri-2015-storia-infinita-non-lavoro-1.pdf> (Accessed: 23 March 2020).

“decent” if we consider a job an occupation «that meets people’s basic aspirations, not only for income, but for security for themselves and their families, without discrimination or harassment, and providing equal treatment for women and men»⁽²⁸⁾.

However, there are no serious legal reasons for excluding the work of prisoners, even if we exclude that part of it that is admitted under the mandatory regime from the horizon of the “decent work”.

Thus, such work, although characterised by elements of strong specificity as far as the convicted subjects are concerned, is always part of a treatment process, within which it must be considered an educational and therapeutic tool⁽²⁹⁾.

The same case law of the ECtHR, which interprets Article 4, paragraph 2 of the Convention about (compulsory) work to encourage the prisoner to reintegrate into society, leads to the exclusion from the horizon of compulsory lawful work a job that is not “productive” and “decent”.

Nevertheless, the general objective set by the ILO should be coordinated with the concrete complexity of inmates’ work.

Therefore, the concepts the ILO uses are oversimplified.

Indeed, in literature it has been recently underscored the need to deepen those areas of work «characterised by weakness, precariousness and fragility when placed outside of wage-earning and productive work and that is, the traditional perimeter of labour law»⁽³⁰⁾.

The work of inmates, especially when employed by the prison administration, is inevitably outside the ordinary perimeter of waged and productive work and should be taken seriously in relationship to that part of it that is “market-free” or otherwise devoid of a “market value”⁽³¹⁾.

Only partially similar considerations can be made about the work of inmates employed by private parties.

⁽²⁸⁾ J. SOMAVIA, *ILO Director-General highlights need for “Decent Work”*, ILO Press release, 2000. Available at https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_007916/lang--en/index.htm (Accessed: 23 March 2020).

⁽²⁹⁾ Cf. R. MAERAN, M. MENEGATTO, A. ZAMPERINI, *Il lavoro in carcere*, *supra* note 5; R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2007, n. 1, I, 16-40.

⁽³⁰⁾ See M. TIRABOSCHI, *Mercati, regole, valori*, *supra* note 13, and ID, *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, *supra* note 13, by framing the specific (and possibly special) protections or recognitions that are necessary.

⁽³¹⁾ For these concepts, M. TIRABOSCHI, *ibidem*.

ILO Convention No 29 of 1930, in much more precise terms than the ECHR, makes the exclusion from the prohibition of forced or compulsory labour conditional upon the person «not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations» (Article 2(2)(c)).

This profile has central importance because it requires the work of convicted prisoners employed by private individuals to be considered free labour.

Therefore, forced/mandatory labour is partially admitted by international labour law, and this explains why – consistently – the ECtHR does not recognise «the normalization of labour as a binding principle deriving from Article 4 of the Convention and of the European prison rules, but only as a standard adopted by the majority of the legislations of the States»⁽³²⁾.

The reason for this reading of the conventional system is the systemic diversity with which inmates' work is considered according to the legal nature of the employer's counterpart.

The ILO Committee of Experts on the Application of the Conventions (CEARC) has repeatedly stressed that «the employment of prisoners by private employers is compatible with the Convention only in the case of a free employment relationship, i.e. not only with the agreement of the person concerned, but also where there are certain guarantees, in particular as regards the payment of a normal wage»⁽³³⁾.

⁽³²⁾ G. CAPUTO, F. MARINELLI, *Dagli stati generali dell'esecuzione penale al varo della legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario: quale futuro per il lavoro carcerario?*, in *La legislazione penale*, 29 Jan. 2019. Available at <http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2018/01/Caputo-Marinelli.-Dagli-stati-generalis-dellesecuzione-penale-al-varo-della-legge-delega-per-la-riforma-dell-ordinamento-penitenziario.pdf> (Accessed: 23 March 2020); A. TOPO, *Obbligo di lavoro e libertà di lavoro: quando lavorare è un dovere "sociale"*, in M. BROLLO, L. MENGHINI, C. CESTER (eds.), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, Edizioni Università di Trieste, Trieste, 2016, 177-203. Available at <https://www.openstarts.units.it/handle/10077/13078> (Accessed 23 March 2020).

⁽³³⁾ See the CEARC reports about the application of Convention No 29 in France for 2011, 2012 and 2014; examination of a 2018 report on France in relationship to this issue is still on the agenda for 2020 and 2023. On this issue, see P. AUVERGNON, *Le travail en prison en l'absence d'un droit substantial*, *supra* note 6. Unlike France, Italy received only one comment in 1990

Therefore, it follows that the work of prisoners employed by private subjects (inside or outside prisons) certainly falls under the goals of Agenda 2030.

The systems of the states adhering to the ILO are required to increase their investments in the capacities of the people ("people's capabilities"), taking into account the subjective vulnerabilities, among which detention falls.

4. Detention and Capability Approach': Problematical Aspects

The ILO provisions translate into a very general guideline, with a systematic meaning that does not provide any precise and sectorial comment regarding inmates' work as a specific sector of the labour market. The specificities of inmates' work are manifold.

It is a sector in which work participates in the treatment function both in the case in which it is provided to the prison administration and to a private employer.

Therefore, it is not sufficient to consider it, *sic et simpliciter*, free work, just as it is not sufficient to equate, conceptually, the labour market of prisoners with that of free work.

Such a liquid equalisation would even collide with the ILO comments if it resulted in not recognising adequate relevance to the peculiar situation of vulnerability that characterises the detention factor.

Detention inevitably affects the labour market of prisoners, and the challenges posed by new technologies, climate change and demographics (to use the language of the ILO Report) have a particular impact on prison and the world of prison⁽³⁴⁾.

Data on prisoner employment show that this is, in fact, a «market without market» (as described by Tiraboschi⁽³⁵⁾), and the law cannot fail to take this into account.

The Capability Approach can certainly play an important role by drawing attention to the subjective peculiarities of inmate-workers and the underlying problem that characterises the detention sector, requiring

⁽³⁴⁾ P. AUVERGNON, *Le travail en prison en l'absence d'un droit substantial*, *supra* note 6.

⁽³⁵⁾ M. TIRABOSCHI, *Mercati, regole, valori*, *supra* note 13.

taking into account the specific poverty that characterises the subjective profile of prisoner-workers.

The Capability theory can also contribute to considering work part of a path of “re-education” within a perspective of “employability” and of «a path of integral growth and development of the person through that action [...] that helps to mature awareness of who we are and what we want, our potential and our talents as our limits and gaps in the relationship with others»⁽³⁶⁾.

On the other hand, the theory of capabilities, in its fundamental declination of enhancement of the pure freedom of the subject, risks entering into conflict with the counter-interest, the object of the traditional balancing by labour law, represented «by the interest of the company/organization, which is a hierarchical structure governed by an authority whose economic function [...] basically excludes the freedom of the worker to choose between “alternative lives” (combinations of operations). Such a freedom, translated into terms of alternatives of functioning in the context of the employment relationship, would be tantamount to handing over the governance of the enterprise to the workers, while labour law could, at best, condition the power of organization from the outside [...] to make it compatible with human freedom/dignity»⁽³⁷⁾.

All this must be taken into account not only in the interpretation of supranational standards, but also in the interpretation of national laws.

A very relevant example is the recent reform of the Italian penitentiary system (Legislative Decree No 123 of 2018), which includes numerous indications of the conceptual implementation of an idea of “rehabilitation” strongly inspired by the “capability approach”.

From a literal point of view, the legislature has modified Article 13 of the o.p., introducing the principle that «prison treatment must respond to the particular needs of the personality of each individual, encourage attitudes and enhance the skills that can be of support for social reintegration».

This statement is clear evidence of a “capacitational” approach that seems to imply the awareness of a vulnerability sub-layer that must be taken into account and from which the intervention of the legislature must move.

⁽³⁶⁾ *Ibidem.*

⁽³⁷⁾ A. PERULLI, *Valori e diritto del lavoro*, *supra* note 15.

An immediate corollary of the reform of Article 13 of the o.p. is the suppression of the obligation, for the inmate, to work.

In this way, the implicit declaration of the prisoner's freedom «to seek work on an equal basis with others» (to use Nussbaum's lexicon) seems to emerge ⁽³⁸⁾.

Instead, the Italian legal system preserves, in Article 15, paragraph 2, o.p., the obligation of the penitentiary administration to ensure work through the stipulation of «appropriate employment agreements with public or private subjects or social cooperatives interested in providing employment opportunities to prisoners or internees» (as expressed in Article 20, paragraph 8, o.p., in the amended text).

The removal of any reference to the obligatory nature of prisoners' work was anticipated by a broad reflection on the subject by the *General States on Criminal Execution*, which concluded their work by proposing to replace the rule of mandatory work with that of "opportunity".

"Providing job opportunities" is the way the Italian legislator has implemented the constraint of "capacitational" politics and social justice deriving from supra-national sources.

5. Inmates' Work, Capability Approach' and Enterprise

According to the new Art. 13 Italian o.p., «prison treatment» must, among other things, «encourage attitudes and enhance the skills that can be of support for social reintegration».

Work, in the capacity perspective, is only one of the elements to which recourse is possible; Art. 15 of the o.p. in fact combines work with education, religion, cultural, recreational and sporting activities, and, following the 2018 reform, professional training and participation in public utility projects ⁽³⁹⁾.

Prison treatment, according to the express provision of Article 1, par. 2, o.p. (which is essentially unchanged from the past), «tends, also

⁽³⁸⁾ The obligation to work was expressed, in the previous Italian text of the Law, in the third paragraph of Article 20 of the o.p.; on this topic see A. TOPO, *Obbligo di lavoro e libertà di lavoro*, supra note 32.

⁽³⁹⁾ Cf. A. MARCIANÒ, *Dignità e tutele del lavoro dei detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria*, in *Lav. pubbliche amministrazioni*, 2019, n. 3, 39-70; M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001.

through contacts with the external environment, to social reintegration and is implemented according to a criterion of individualisation in relation to the specific conditions of the persons concerned».

In any case, work within the treatment system plays a central and prominent role, given that the second paragraph of Article 15 of the o.p. still expressly states that «for the purposes of rehabilitation treatment, except in cases of impossibility, to the convicted person and to the interned is ensured work».

Articles 1, 13 and 15 of the o.p. represent the logical and legal prerequisite of the legal prescription according to which «in prisons and facilities where custodial measures are carried out, the destination of prisoners and internees to work must be favoured in any way» (Article 20).

Despite the repeal of the obligatory nature of work for convicted persons, it remains that «the central and territorial bodies of the prison administration shall enter into special employment agreements with public or private subjects or social cooperatives interested in providing employment opportunities to prisoners or internees» (new paragraph 8 of Article 20 of the o.p. ⁽⁴⁰⁾).

The overall picture has not changed significantly.

The adaptation of the legal framework, carried out in 2018, is very limited: the removal of any reference to the compulsory nature of work for prisoners has not been followed by the elimination of the obligation for the prison administration to ensure work, which has retained centrality in the perspective of treatment, albeit with a renewed focus on the “capacitational” aspect.

Labour, therefore, in the prison system, has not been degraded to a mere eventual opportunity to be offered to the condemned person.

We are no longer in the presence of a mandatory treatment ⁽⁴¹⁾, but work must be considered (in compliance, moreover, with the perspective of Art. 4 Italian Constitution) a right and a duty, even for the detainee ⁽⁴²⁾, with the consequent maintenance, in the overall

⁽⁴⁰⁾ G. DE LUCA, *Lavoro dei detenuti ed incentive contributivi e fiscali*, in M.G. MATTAROLO, A. SITZIA (eds.), *Il lavoro dei detenuti*, supra note 5, 127-139 (Accessed: 23 March 2020).

⁽⁴¹⁾ G. DE SIMONE, *La dignità del lavoro tra legge e contratto*, supra note 8.

⁽⁴²⁾ D. CHINNI, *Il diritto al lavoro nell'esecuzione penale. Principi costituzionali e sviluppi legislativi*, in *Diritto penale contemporaneo*, 15 July 2019. Available at

system of the o.p., of the disciplinary sanctions that can be imposed in the event of voluntary non-fulfilment of work obligations (see Art. 77, paragraph 1, no. 3, o.p.).

In this perspective is crucial the role of the enterprise.

It is significant that in referring to enterprises (including social enterprises), the legislation continues to use the phrase «interested in providing employment opportunities».

The "Smuraglia Law" (Law No. 193 of 2000) is concerned with identifying the instruments that can encourage companies to meet the world of prison and compensate for the critical issues arising from the entry into the world of treatment/capacity dynamics⁽⁴³⁾.

The persistent specialty of the employment relationship of prisoners, and in particular of those employed by private entrepreneurs, is demonstrated by the caution with which the law takes into account the enterprise.

The Law grasps how there should be an interest of the company in providing job opportunities, i.e. to enter into the dynamics of treatment and how this interest requires the company to adhere to a treatment project that goes beyond the ordinary course of work relationships, with a conceptual proximity of the work treatment more with apprenticeship than with ordinary work.

In fact, the employment relationship with prisoners presents very different complexities compared to those normally faced by the company with free work.

The employer is required here to interact with the prison administration, combining entrepreneurship and sociality⁽⁴⁴⁾.

To date, this task has been taken on by the social enterprise and not by the world of for-profit enterprises (the figure is confirmed by statistics data).

Prisoners often lack a work culture and sometimes the same work experience (to say nothing of the lack of linguistic and cultural knowledge and cultural and anthropological heterogeneity), all factors

<https://archiviopdc.dirittopenaleuomo.org/d/6778-il-diritto-al-lavoro-nell-esecuzione-penale-principi-costituzionali-e-sviluppi-legislativi> (Accessed: 23 March 2020).

⁽⁴³⁾ G. DE LUCA, *Lavoro dei detenuti*, *supra* note 40.

⁽⁴⁴⁾ See M. BARBERA, *Lavoro carcerario*, in *Dig. Priv., sez. comm.*, Torino, 1992, VIII, 212-225

that make it necessary to build paths that, in addition to work, include other “re-educational” activities.

The conceptual assimilation of “criminal” work to free work, which assumes such importance in the recognition of the nature of the right to freedom of work, must be completed through the recognition of the profiles of specialties that are also “empirical” of the phenomenon (it must be, in fact, not whatever a job, but a job that is “responsible”, which is placed in the pole of teleological work oriented to the promotion of the person and his ability).

Naturally, in entering into the agreement referred to in Article 20, paragraph 8, of the Criminal Code, the enterprise (also a social enterprise) is required to agree with the prison administration about «the object and conditions of carrying out the work activity, training and salary treatment».

This is a central point of the Italian model; the convention can (and must) also regulate and limit the flexibility of the contractual form that is chosen.

The convention, as a contract, is the moment of negotiating the balance between the different needs (and the different interests) that are encountered in the system of prisoners’ work. Within the convention of job insertion of prisoners or interned is realised a sort of adhesion of the enterprise to a system in which the job serves as a re-educational paradigm.

The great difficulty can be grasped only if one takes into account the general context, in which the paradigm of free labour (the connotations of which, in terms of organisation and working methods, must be reflected in the work) is changed with respect to the past.

The flexibility of the organisation and the methods of free labour can only have repercussions on the dynamics of «participation-alienation in work in prison», widely described by the sector psychological literature⁽⁴⁵⁾.

Part of the doctrine has long noted the criticalities of a legal model in which the penitentiary administration remains the person appointed to take charge of the job search on behalf of the prisoners and to manage their release.

⁽⁴⁵⁾ See, in particular, R. MAERAN, M. MENEGATTO, A. ZAMPERINI, *Il lavoro in carcere*, *supra* note 5.

In this way, labour work as a selective and discriminatory factor, since «the availability of a job selects the convicts considered less dangerous that are destined to alternative measures, while its absence forces the condemned to prison unemployed»⁽⁴⁶⁾.

The new perspective, which sees work as an opportunity, with the maintenance of the company as a subject interested in offering opportunities for work and prison administration as a custodian promoting the capacity of the detainees, suffers the persistent (and inevitable) absence of a managerial approach and a productive culture in the public administration that is charged with this complex and multifaceted role.

The "capacitational" model, to be effective, cannot be limited to a petition of principle and cannot decline to take into account the characteristics of the current labour market, characterised by the advent of the so called "risk society", in which individuals are required to be the main authors of their personal biographies, to build their work careers and to compete in the market without being able to rely on traditional social institutions⁽⁴⁷⁾.

The emphasis currently placed both on individual autonomy and on the idea of self-enterprise⁽⁴⁸⁾ makes difficult to guarantee the effectiveness of a social reintegration of prisoners' model based on work, as well as to put into practice concrete interventions for the realisation of a social justice model oriented to overcoming a peculiar and complex condition of vulnerability such as the detention.

Abstract

Peoples' "Decent Work" and "Capacitation" in the Detention System

Purpose: *The purpose of the paper is to assess if the "capacitational" approach, which supposedly the recent reform of the Italian prison system, actually translates into effective measures or, at least, it can have effective interpretative consequences with special reference to inmates' labour.* **Methodology:** *The analysis of inmates'*

⁽⁴⁶⁾ G. CAPUTO, *Welfare state e lavoro dei condannati*, in M.G. MATTAROLO, A. SITZIA (eds.), *Il lavoro dei detenuti*, supra note 5, 79-126. (Accessed: 23 March 2020).

⁽⁴⁷⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁸⁾ See C. Cordella, *Il lavoro in proprio nelle carceri*, in M.G. MATTAROLO, A. SITZIA (eds.), *Il lavoro dei detenuti*, supra note 5, 63-78.

*labour in the Italian legal context takes place within the ILO's "decent work" context and builds on the capability theory and its application to labour law. **Findings:** The analysis shows positives and negatives of inmates' labour in Italy in the prism of capability and the difficulties faced by the implementation of the practices. **Originality:** While the use of the capability approach in labour law is not new, the declination of analysis focused on inmates' labour and framed in the context of ILO decent work principle allows casting a new light on the penitentiary reform.*

Keywords: inmate labour, employment, capability, labour law.

“Lavoro decente” e “Capacitazione” delle persone nel Sistema di detenzione

Obiettivi: L'obiettivo del contributo è verificare se l'approccio delle “capacitazioni”, che sembra aver ispirato la recente riforma dell'ordinamento penitenziario italiano, si traduca in misure effettive o se, quanto meno, possa avere effettive conseguenze sul piano interpretativo, con particolare riferimento al lavoro dei detenuti. **Metodologia:** l'analisi del lavoro dei detenuti nel contesto giuridico italiano è collocata nell'ambito della riflessione sul “lavoro decente” proposta dall'ILO e si basa sulla teoria delle capabilities e sulla sua applicazione nel campo del diritto del lavoro. **Risultati:** l'analisi evidenzia aspetti positivi e negativi del lavoro dei detenuti in Italia nel prisma delle capabilities e le difficoltà emerse sul piano della implementazione concreta. **Originalità:** mentre l'utilizzo dell'approccio delle capabilities non è una novità nell'ambito del diritto del lavoro, la declinazione dell'analisi sul fronte specifico del lavoro dei detenuti e il riferimento al principio di “lavoro decente” dell'ILO consente di gettare nuova luce sulla riforma penitenziaria.

Keywords: lavoro dei detenuti, occupazione, capability, diritto del lavoro.

Internship for Unemployed: An Instrument for Vocational Activation of Young People that Prevents Them from Being Excluded from the Labour Market. The Polish Experience

*Ewa Staszewska**

Summary: 1. Introduction. – 2. Organisation and conditions of internships for the unemployed. – 3. Internship voucher. – 4. Conclusion.

1. Introduction

In Poland, unemployment of young people is a serious problem on the labour market. Employers are reluctant to employ young people without experience. Although the total unemployment rate is low and currently amounts to around 5%⁽¹⁾, it mainly affects young people. At the end of June 2019 unemployed persons below 30 years old accounted for 25%, below 25 years of age – 11,3% of the total number of the unemployed⁽²⁾. It is worth considering what the reason is for this situation. Finding employment is the most important challenge for young people after leaving education. Among many reasons for the difficult situation of young people on the labour market the following should be mentioned: lack of skills and work experience, which can make young people less attractive employees for employers; discrepancy between skills and job requirements; too high ambitions

* *PhD, Assistant Professor, Director of Postgraduate Studies “Staff and Wages”, Department of Labour Law, Faculty of Law and Administration, University of Lodz.*

⁽¹⁾ Unemployment rate in September 2019 amounts 5,1% (Data from the Central Statistical Office of Poland available at www.stat.gov.pl).

⁽²⁾ Registered unemployment I-II quarter 2019. Statistics Poland, Warsaw 2019, 9.

and expectations regarding working conditions; failure to adapt the educational offer to the needs of the labour market⁽³⁾.

Being out of work results in exclusion from the labour market, which, according to data, particularly affects young people. Unemployment of young people (especially long-term) leads to passivity, decreased motivation and giving up intensive job seeking. For this reason, it is necessary to develop effective instruments that prevent exclusion of young people from the labour market. We need instruments to support smooth transition from unemployment to employment. Ideally from education to employment – which often is not possible.

In its Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee⁽⁴⁾ the Council of the European Union recommends that member states ensure that all young people under the age of 25 years receive a good-quality offer of employment, continued education, apprenticeship or traineeship within four months after becoming unemployed or leaving formal education⁽⁵⁾.

In Poland, the implementation of the above-mentioned Recommendation is Art. 50 of the Act of 20 April 2004 on Employment Promotion and Labour Market Institutions⁽⁶⁾, in terms of which the unemployed under 25 years of age within 4 months after the date of registration should be given by the county labour office an offer of employment, other gainful work, training, internship, vocational training for adults, employment as part of intervention or public works or other forms of assistance specified in the Act. Moreover, in Art. 49 paragraph 1 of the Employment Promotion Act, the unemployed up to 30 years of age are recognised as being in a special situation on the labour market. This means that the Polish legislator has envisaged many labour market instruments targeted at young unemployed.

One of the more popular instruments eagerly used by young unemployed is internship, which is the subject of this article.

⁽³⁾ B. JAKIMIUK, *Unemployment Among Young Poles and Its Dynamics*, *Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska Lublin-Polonia* vol. XXX, 4 Section J 2017, 196.

⁽⁴⁾ Council Recommendation 2013/C 120/01 of 22 Apr. 2013 on Establishing a Youth Guarantee, OJ C 120, 26.4.2013, 1-6.

⁽⁵⁾ A. ROSIN, *Precariousness of Trainees Working in the Framework of a Traineeship Agreement*. *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 32, no. 2 (2016) Kluwer Law International BV, The Netherlands, 131-160.

⁽⁶⁾ Consolidated text of 2019, item 1482, further herein the promotion act.

Statistical data show that in 2018 interns accounted for 47,46% of all participants in basic forms of activation (well over half of the participants are young people). For comparison, 15,76% participated in intervention works, 12,64% in trainings, and 10,96% benefited from one-off funds for starting a business⁽⁷⁾. This raises the question about the reason for so much interest in this instrument, both among the unemployed themselves and the employers. Is it really such an effective instrument for vocational activation or rather a source of free workforce for employers?

2. Organisation and conditions of internships for the unemployed

Internships for the unemployed have been standardised in Art. 53 of the Employment Promotion Act and in the Minister of Labour and Social Policy's Regulation of 20 August 2009 on the specific conditions of internship for the unemployed⁽⁸⁾. In terms of Art. 2 clause 1 paragraph 34 of the Employment Promotion Act, internship helps the unemployed to acquire practical working skills by performing tasks in the workplace without establishing an employment relationship with the employer.

Internships are conducted on the basis of a contract concluded between the county governor and the internship organiser. To conclude it, an authorised entity (internship organiser) should submit to the county governor an application containing the elements specified in Section 1 of the Regulation. In order to start the internship, an unemployed must be referred by the county governor. The legislator has laid down the timeframe for internship. The maximum duration of internship depends on the age bracket of the unemployed. And so, all the unemployed can be sent to do internships for up to six months, while the unemployed up to 30 years of age - for up to twelve months. The extended duration of internship appears to be justified in the case of young unemployed, for whom internship, more often than not, is the opportunity to gain first work experience in real conditions of the workplace and specific

⁽⁷⁾ MINISTRY OF FAMILY, LABOUR AND SOCIAL POLICY. Department of Funds, *Effectiveness of Basic Forms of Vocational Activation Implemented as Part of the Programmes for Promotion of Employment and Mitigation of Unemployment, and Vocational Activation in 2018*, Warsaw 2019, 11.

⁽⁸⁾ OJ of 2009. Item 142, No. 1160, further herein the Regulation

practical skills. It is worth noting that the legislator in Section 1 para. 1 item 5 of the Regulation has also specified that the minimum internship duration is three months⁽⁹⁾.

The legal internship relationship involves three parties, the first one being the unemployed person who is the beneficiary of internship as an instrument of vocational activation. Therefore, one internship eligibility criterion is the unemployed status granted once the statutory requirements specified in Art. 2 clause 1 paragraph 2 of the Promotion Act have been met. This is a set of positive factors, i.e. those that enable one to obtain (retain) this status, and a set of negative factors, i.e. the circumstances that prevent one from obtaining (retaining) this status⁽¹⁰⁾. There are quite restrictive conditions for obtaining this status in Poland. For example, you cannot be employed on any legal basis, both in employee and non-employee forms of employment, such as civil law contracts. The person cannot be in part-time employment, either.

The second party involved in the internship is the internship organiser, to whom the unemployed is referred by the county governor. Internship organisers make up a fairly diverse group of entities that have been authorised by the legislator to act in this role. First of all, the internship organiser can be an employer understood as an organisational unit, even if it does not have legal personality, as well as a natural person, if they employ at least one employee (Article 2 (1) paragraph 25 of the Employment Promotion Act). Additionally, interns may be sought to be admitted by agricultural production cooperatives or adult natural persons residing and doing business in the Republic of Poland, personally and on their own, in the area of plant or animal production, including horticulture, fruit farming, beekeeping and fish farming, in their agricultural farm covering an area of agricultural land exceeding 2 reference hectares or operating a special agricultural production referred to in the Act of 20.12.1990 on social insurance for farmers. Also, in terms of Art. 53 section 8 of the Employment Promotion Act, interns may also be admitted by non-governmental organisations.

Finally, the third party appearing in the legal internship relationship is the county governor, who is equipped with specific powers in respect

⁽⁹⁾ E. STASZEWSKA, in Z. GÓRAL (ed.), *The Act on Employment Promotion and Labour Market Institutions. Commentary*, Wolters Kluwer 2016, 550 and following.

⁽¹⁰⁾ More Z. GÓRAL in Z. GÓRAL (ed.) *The Act on Employment Promotion*, cit., 57.

of both the unemployed and internship organisers. These powers extend to all phases of the legal internship relationship, starting from internship organisation and implementation, through its termination⁽¹¹⁾. Hence, in the legal internship relationship we deal with three specifically interrelated entities. The relations between the county governor and the internship organiser are clear - they sign a contract to organise an internship. All issues regarding the establishment, termination and reciprocal obligations of the parties to this contract should be resolved on the basis of the provisions of the Civil Code⁽¹²⁾ (of course, excluding those regulated in the Employment Promotion Act and the ministerial Regulation). This is confirmed by the relevant judicial decisions. The judgment of the Supreme Administrative Court in Warsaw of 17.1.2014 r.⁽¹³⁾ stated that issues related to admission of the unemployed to an internship are at the discretion of the parties to the contract, i.e. the county governor and the employer. The internship agreement is a kind of civil law agreement. If so, it should be assumed that all matters related to the conclusion of the contract, its performance or termination, cannot be heard by an administrative court⁽¹⁴⁾.

Also, no doubts are raised about the relationship between the intern and the county governor. In terms of Art. 53 section 5 of the Employment Promotion Act, the county governor supervises the internship. He is authorised to terminate the internship agreement with the organiser. Pursuant to Section 9 of the Regulation, the county governor, either at the request of the unemployed undergoing internship or *ex officio*, may terminate the internship contract with the organiser, if the latter fails to deliver the internship programme or fails to comply with its conditions, after hearing the internship organiser. Additionally, the county

⁽¹¹⁾ E. STASZEWSKA, *Internships* in K.W. Baran, M. Włodarzick (ed.), *The Labour Law System. Vol. VIII. The Labour Market Law*, Warsaw 2018, 1052.

⁽¹²⁾ M. SKAPSKI, *Non-workers Employment on Foot of Work Experience or Internship Contract* in K.W. BARAN (ed.) *The Labour Law System. Vol. VII. Non-workers Employment*, Warsaw, 239 and following. Cfr. D. WASIK, *Administrative Proceedings in Matters of Unemployment and Employment Promotion*, Warsaw 2011, 143.

⁽¹³⁾ I OSK 135/13, *Legalis*.

⁽¹⁴⁾ A similar viewpoint was expressed in the decision issued by the Regional Administrative Court in Kielce on 11.4.2008, case number II SA/Ke 38/08, not published – an internship contract and all procedures related thereto and in particular pertinent to the definition of the unemployed persons who are referred to do an internship or its possible extension are beyond the remit of public administration. Hence, they cannot be controlled by administrative courts.

governor, either at the request of the organiser or *ex officio*, after consulting the organiser and hearing the unemployed, may deprive the unemployed of the possibility of continuing the internship in the event of: unexcused absence for more than one day of the internship; breach of the basic obligations set out in the work regulations, in particular appearing for the internship under the influence of alcohol, drugs or psychotropic substances or drinking alcohol, taking drugs or psychotropic substances in the workplace; or excused absence which, however, prevents the completion of the internship programme.

On the other hand, less clear are the relations between the unemployed and the internship organiser. They do not enter into any agreement or any other legal transaction between them, let alone an employment relationship⁽¹⁵⁾. The legislator explicitly expressed this in the very definition of internship within Art. 2 clause 1 paragraph 34 of the Promotion Act, indicating that internship helps the unemployed to acquire practical working skills by performing tasks in the workplace without establishing an employment relationship with the employer. However, it cannot be assumed that there is no legal relationship between the intern and the internship organiser, because they have been provided with specific rights and obligations, the shape of which is determined both by the provisions of the Employment Promotion Act and the regulation on the terms and conditions of internship. It appears that we are dealing with an extremely complex legal relationship of a heterogeneous nature, which could be treated as a “vocational activation employment”, referring not only to the sectoral criterion, but also paying attention to the purpose and specification of work⁽¹⁶⁾. In the case of internships, the aim is for the unemployed to acquire practical working skills, which is to lead to employment in the future – whether with the same or another employer. It is worth noting here that the internship agreement which the county governor concludes with the internship organiser commits the organiser to employ the unemployed on employment contract after the internship, which will be discussed later.

⁽¹⁵⁾ M. SKAPSKI, *Non-workers Employment*, cit., 241.

⁽¹⁶⁾ Compare K.W. BARAN, *The Notion and Taxonomy of Non-workers Employment*, in K.W. Baran (ed.), *The Labour Law System. Vol. VII. Non-workers Employment*, Warsaw 2015, 23.

Although the intern does not enter into an employment relationship with the internship organiser, the obligations imposed on him are characteristic of employee employment (quasi-employee). In terms of Section 6 para. 2 of the Regulation the duties of the unemployed who is referred for an internship include: compliance with the working time schedule set by the organiser, diligent and careful performance of tasks covered by the internship programme, compliance with the instructions of the organiser and guardian, if they are not contrary to the law, compliance with the organiser's rules and principles, in particular work regulations, confidentiality rules, health and safety rules and fire regulations.

An unemployed person doing an internship has also been awarded many rights. Although the intern does not remain in the employment relationship with the internship organiser, which means that he will not be entitled to remuneration for work, the legislator has guaranteed the unemployed the right to a grant paid by the county governor during the internship. The grant amount is determined in Art. 53 section 6 of the Promotion Act in the amount of 120% of unemployment benefit, referred to in Art. 72 section 1 point 1 of the Employment Promotion Act. The intern also retains the right to the grant for the period of documented incapacity for work, for which employees retain the right to remuneration (Article 80 of the Promotion Act). In terms of Art. 79 of the Employment Promotion Act, the grant receiving period is included in the period of work required to acquire or retain employee rights and contributory periods within the meaning of the provisions on pensions from the Social Insurance Fund. It is also worth noting that persons receiving grants during their internship are covered by compulsory retirement and disability insurance as well as accident and health insurance⁽¹⁷⁾.

At the request of the unemployed doing an internship, the employer is obliged to grant two days off per each 30 calendar days of internship. This is a kind of equivalent of holiday leave for employees. Some intern rights are to be exercised in accordance with the rules applying to employees, which means that we will apply appropriate labour law regulations. This group of entitlements includes the right to rest (Section 7 of the Regulation), safe and hygienic conditions of

⁽¹⁷⁾ E. STASZEWKSA, *Internships* M. Włodarczyk (ed.), *The Labour Law System*, in *The Labour Market Law, Vol. VIII*, Warsaw 2018, 1062.

internship (Section 6 (1) (3) of the Regulation), preventive health protection (Section 6 (1) (4) of the Regulation), the right to equal treatment (Section 8 of the Regulation).

3. Internship voucher

Recently (in 2015)⁽¹⁸⁾, a new solution for the unemployed under 30 was introduced in Poland – an internship voucher. This is also an internship, however, organised on slightly different terms than the “ordinary internship” discussed above. The internship voucher is regulated in Art. 66l of the Employment Promotion Act and constitutes a guarantee of referral for an internship with the employer selected by the unemployed for a period of 6 months, provided that the employer undertakes to employ the unemployed for a period of 6 months after the end of the internship. The employer who employs the unemployed for the declared period is paid a bonus by the county governor during the internship. In the case of an internship voucher, the internship initiator is the young unemployed, whose task is to find an employer who will accept him for an internship and employ him for a period of at least 6 months.

The internship voucher gives an unemployed person greater leeway, as they can choose the employer with whom they will do the internship and then be employed. It should be emphasised that this is employment within the meaning of Art. 2 clause 1 paragraph 43 of the Employment Promotion Act, i.e. performing work on the basis of an employment relationship, service relationship and work at home contract. The employer’s obligation may not apply to the conclusion of civil law contracts with the unemployed after completing an internship. This solution should be assessed as very favourable. Admitting a new employee to work is a decision that has many legal and economic consequences for the employer. Inappropriate decisions in this regard may result in negative consequences in both these spheres. Not infrequently, employers exclude in advance the possibility of employing people with specific sociodemographic features, which - according to employing entities - reduce the value of given individuals

⁽¹⁸⁾ Act of 14 March 2014 amending the act on promotion and labour market institutions and certain other acts. OJ of 2014. Item 598.

as employees. It goes without saying that employing a young, inexperienced employee can generate such fears. In my opinion, the internship voucher mechanism is an excellent solution that largely minimises the employer's personal risk and at the same time encourages employment of young people. For 6 months, the employer has the option of introducing a young employee to work without incurring financial consequences (the unemployed receives a grant at the same time as for an internship organised on general terms and conditions). Only after this time does he employ the unemployed in paid employment. An additional advantage of the internship voucher is the fact that after its conclusion the parties enter into employment relationship. This is undoubtedly conducive to a sense of certainty as to the fate of the unemployed person after completing the six-month internship, who will be more motivated to show their best to their future employer. In addition to the specific conditions of referral for the internship voucher (i.e. the choice of the employer by the unemployed and the obligation of the employer to employ the unemployed after completing the internship), the provisions of the "ordinary internship" apply to the internship based on the voucher (cf. Article 66l (9) of the Employment Promotion Act).

However, this formula is not very popular, because the unemployed person has to find a potential employer himself. In 2018, 115.627 unemployed started the traditional internships and only 684 obtained the internship vouchers⁽¹⁹⁾.

4. Conclusion

In my view internship is an instrument that complements the shortages of the vocational education system, which in a very narrow scope provides interns with the necessary vocational skills, knowledge of the realities of work and the ability to work independently. The primary purpose of the instrument is to acquire practical skills to do the job. Employers who do not want to hire young people for fear of personal risks associated with the admission of this group, thanks to this instrument can for a period from at least 3 to 12 months become

⁽¹⁹⁾MINISTRY OF FAMILY, LABOUR AND SOCIAL POLICY. Labour Market Department, *Structural Statistics September 2019*.

familiar with the skills of the referred unemployed, observe them in a specific work conditions and finally take a decision on continuing employment in the future. During internship the employer has also an opportunity to train the intern so as to suit his own needs, and then – by establishing the employment relationship – he gains a qualified employee.

Statistical data show that in 2018 post-internship employment effectiveness was 83,64%. While in the case of training it was 65,46%. Only intervention works and funds for starting a business have higher employment efficiency – around 90%⁽²⁰⁾.

Employment effectiveness is measured by the number of employment relationships concluded during internship or within 3 months after the end of internship and performed for at least 30 days. It should be emphasized that employment effectiveness is understood not only as employment under a contract of employment, but also on the basis of civil law contracts or starting a business. However, this does not change the fact that vocational activation does take place. And this is very important in the process of searching for a permanent job. Benefits of the instrument are also obtained by the unemployed who are not employed by the employer after completing the internship. It should be pointed out that there is an increased chance of finding a stable employment with another employer by gaining some work experience. Internship gives the unemployed an opportunity to acquire new contacts with people and to experience the reality of the workplace.

On the other hand, internships are not completely free from any disadvantages. Employers take advantage of performing certain tasks by the unemployed, almost as if from the work of an employee, without the obligation to pay this person any allowance. It is not entirely convincing to completely exempt the employer from the obligation to bear the costs of employing a young unemployed person who in fact provides full-time work for him. In a sense, internships may be a way for employers to bypass costs related to employment. There is no doubt that some employers use the internship scheme for this purpose. Interns

⁽²⁰⁾ MINISTRY OF FAMILY, LABOUR AND SOCIAL POLICY. Department of Funds, *Effectiveness of Basic Forms of Vocational Activation Implemented as Part of the Programmes for Promotion of Employment and Mitigation of Unemployment, and Vocational Activation in 2018*, Warsaw 2019, 15.

thus become a free work force, an inferior quasi-employee category. Job centres, however, try to eliminate such behaviours. They try to oblige the employer in the contract to employ the interns after completing their internship for a period of, e.g. 3 months. This issue arouses a lot of emotions, because such an obligation does not result directly from the act. It should be remembered, however, that county governors are required to make sure that the unemployed are primarily referred to employers who employ interns after completing their internship, or with those whose internship gives a good chance of employment elsewhere. Anyway, after the internship period and e.g. 3-month obligatory period of employment, employers may no longer continue employment. Still a young person can at least show documents confirming the work experience to another employer.

To conclude, I am of the opinion that internships are a good solution for young people, and I think that due to their large-scale organization, one should regard internship as a non-employee form of employment for the unemployed persons. Despite some disadvantages associated with the unclear status of interns, and the potential exploitation of interns by employers, a significant proportion of young people have a chance to find a permanent job – either with the same employer who offered them the internship opportunity or another.

Studies carried out at the request of the Polish Ministry of Labour⁽²¹⁾ show that interns are satisfied with internships. They indicate the opportunity to improve their own qualifications, acquire new competences, and increase employability. And most importantly, the unemployed are activated. Of course, it would be better for young people to have a career in employment. But for those for whom this is not possible, internship may prove to be a good solution against exclusion from the labour market. Internship can indeed be a bridge to employment for young people, even if not always permanent.

⁽²¹⁾ A. JANISZEWSKI, D. PIECHOCINSKI, *Job Centres' Performance in Respect of Internships for the Unemployed. Identifying Good Practices. Summary Survey Report*, Warsaw 2012, 8.

Abstract

Internship for Unemployed: An Instrument for Vocational Activation of Young People that Prevents Them from Being Excluded from the Labour Market. The Polish Experience

Purpose: In Poland, the unemployment of young people is a serious problem on the labour market. Employers are reluctant to employ young people without experience. Although the total unemployment rate is low and currently amounts to around 5%, it mainly affects young people. Lack of work results in exclusion from the labour market, which particularly affects young people. For this reason, it is necessary to construct labour market instruments that prevent the exclusion of young people from the labour market. The article is focused on the internship for the unemployed, which is one of the most popular forms of professional activation of young unemployed people in Poland. **Methodology:** The article analyzes the legal regulations in force in Poland regarding the internship for the unemployed, as well as statistical data. **Findings:** Internship for the unemployed is the instrument that complements the shortages of the vocational education system, which in a very narrow scope provides trainees with the necessary professional skills, knowledge of the realities of work and the ability to work independently. The primary purpose of the instrument is to acquire practical skills to do the job. Employers who do not want to hire young people, fearing the personal risk associated with the admission of this group, thanks to this instrument can for a period from at least 3 to 12 months become familiar with the skills of the directed unemployed, observe them in a specific workplace and finally take a decision on continuing employment in the future. Internship gives the unemployed an opportunity to acquire new contacts with people and to experience a reality of the workplace. On the other hand, employers take advantage of performing certain tasks by the unemployed, almost as if from the work of an employee, without the obligation to pay this person any allowance. It is not entirely convincing to completely free the employer from the obligation to bear the costs of employing a young unemployed person who in fact provides full-time work for him. **Research/limitations/implications:** In a sense, internships may be a way for employers to bypass costs related to employment. In spite of these doubts, I would like to put forward a thesis, that an internship can be a bridge to the permanent employment for young people and can prevent them from being excluded from the labour market. **Originality:** The issue of organizing an internship for the unemployed is rather rarely addressed in literary studies. Due to the mass scale of organizing internships for the unemployed, it is necessary to examine thoroughly the legal status of the intern.

Keywords: Internship; unemployed up to 30 years of age; labour market instruments

Tirocini per i disoccupati: uno strumento per l'attivazione professionale dei giovani che ne previene l'esclusione dal mercato del lavoro. L'esperienza polacca

Obiettivi: in Polonia la disoccupazione giovanile rappresenta un grave problema nel mercato del lavoro. I datori di lavoro sono riluttanti ad assumere giovani senza esperienza. Sebbene il tasso di disoccupazione totale sia basso e attualmente ammonti a circa il 5%, colpisce soprattutto i giovani. La mancanza di lavoro comporta l'esclusione dal mercato del lavoro, che colpisce in particolare i giovani. Per questo motivo, è necessario costruire strumenti del mercato del lavoro che impediscano l'esclusione dei giovani dal mercato del lavoro. L'articolo si concentra sullo stage per i disoccupati, che è una delle forme più popolari di attivazione professionale dei giovani disoccupati in Polonia. **Metodologia:** l'articolo analizza il quadro legale in vigore in Polonia relativo ai tirocini per i disoccupati, nonché i dati statistici. **Risultati:** il tirocinio per i disoccupati è lo strumento che completa le carenze del sistema di istruzione professionale, che fornisce ai tirocinanti le competenze professionali specialistiche necessarie, la conoscenza delle realtà del lavoro e la capacità di lavorare in modo indipendente. Lo scopo principale dello strumento è acquisire competenze pratiche per svolgere il lavoro. I datori di lavoro che non vogliono assumere giovani, grazie a questo strumento possono acquisire familiarità con le competenze dei giovani disoccupati per un periodo da 3 a 12 mesi in un posto di lavoro specifico e, infine, prendere una decisione sulla prosecuzione del rapporto di lavoro in futuro. Lo stage offre ai disoccupati l'opportunità di acquisire nuovi contatti con le persone e di sperimentare la realtà del lavoro. D'altro canto, i datori di lavoro traggono vantaggio dall'esecuzione di determinati compiti da parte dei disoccupati, quasi come dal lavoro di un dipendente, senza l'obbligo di versare alcuna indennità. Non è del tutto convincente liberare completamente il datore di lavoro dall'obbligo di sostenere i costi di assunzione di un giovane disoccupato che, di fatto, gli fornisce un lavoro a tempo pieno. **Limiti e implicazioni:** in un certo senso, i tirocini possono essere un modo per i datori di lavoro di aggirare i costi relativi all'assunzione dei lavoratori. Nonostante questi dubbi, la tesi che si intende sostenere è che uno stage può costituire un ponte verso l'occupazione permanente per i giovani e impedire loro di essere esclusi dal mercato del lavoro. **Originalità:** il tema affrontato è raramente trattato in letteratura. A causa della diffusione su vasta scala di tirocini per disoccupati, è necessario esaminare a fondo lo status giuridico del tirocinante.

Parole chiave: tirocini, disoccupati under 30, strumenti del mercato del lavoro.

Employment Matters Too Much to Society to Leave to Markets Alone

Kate Philip^{*}, *Maikel Lieuw-Kie-Song*^{**},
Mito Tsukamoto^{**}, *Anna Overbeck*^{**}

Summary: **1.** Introduction. – **2.** Full employment and the social contract for the future of work. – **2.1.** Global commitments to full employment. – **2.2.** Shifting responsibilities: from society to the individual. – **2.3.** The state as employer of last resort. – **2.4.** Full employment and the social contract. – **3.** Re-imagining Public Employment Programmes (PEPs) as part of the future of work. – **3.1.** The evolution of PEPs as a policy instrument. – **3.2.** Ending – or reducing – Involuntary unemployment. – **3.4.** PEPs and social protection. – **3.5.** PEPs, UBI and jobs guarantees. – **3.6.** PEPs, ALMPS and support to transitions. – **3.7.** PEPs and the Climate Agenda. – **3.8.** Displacement, conflict and peace building. – **3.9.** New forms of work from a more diverse skills base. – **3.10.** Support to livelihoods and social enterprise. – **3.11.** Placemaking and (re)building the commons. – **4.** Conclusions.

1. Introduction

«The changes associated with digital technology [...] the changes that might yet lie ahead as we wait fretfully for the robot overlords, are continuing to transform society. The benefits are unevenly distributed; the transformation can only be glimpsed through current statistics; the cautious evidence-based policy consensus is palpably inadequate; and the rage against the elite is widespread»⁽¹⁾.

^{*} *Independent Researcher.*

^{**} *International Labour Organisation (ILO).*

⁽¹⁾ D. COYLE, *Lies, Damned Lies, and AI*, in Project Syndicate, 11 December 2018, <https://www.project-syndicate.org/commentary/ai-algorithms-reinforce-social-biases-by-diane-coyle-2018-12> (accessed February 19, 2010).

It's a turbulent world. The future of work looks set to exacerbate this turbulence, with a range of forces pulling the future in different directions. Technological change is exponential. Emerging technologies are disrupting how value is created, without new systems for its distribution having yet emerged. In some quarters, "automation anxiety" feeds fears of a dystopian future in which the robots take over the jobs; in which wealth can be created without workers, massively exacerbating inequality.

Yet for others, this is scaremongering. Instead, this same disruption represents potential freedom from the shackles of unfulfilling work. No more drudgery, no more hard physical labour, no more routine tasks. Technological change will create as many if not more jobs as it displaces, on better terms. Working hours will drop, making space for creativity and lifelong learning. Societies will be better places, with more wealth available to meet social needs.

In practice, elements of both versions may hold true: but for different people, in different parts of the world – or different parts of the same city or neighbourhood, with an exponential rise in inequality a serious risk.

There is, however, nothing inexorable about the outcomes. They will be determined, to a significant extent, by political economy, social agency and the role of governance in shaping the way technology impacts on societies in a context in which technology is not neutral.

«technologies are solutions, products and implementations that are developed through social processes, stand in and for people and institutions, and contain within them a whole set of assumptions, values and principles that in turn can (and do) affect power, structure and status in society» ⁽²⁾.

So, as in the past, the current technological revolution holds new levels of promise along with new levels of risk.

⁽²⁾ K. SHWAB, *Shaping the future of the fourth industrial revolution*. Penguin Random House, United Kingdom, 2018.

While analysts debate future scenarios, elements of many of these are happening already. In the industrialised world, labour markets are “hollowing out”, with a concentration of high-education, high-wage occupations at one end of the spectrum, and low-education, low-wage manual occupations on the other ⁽³⁾ Erosion of job quality is common, with increased outsourcing, insecurity, casualization, the rise of the gig economy and the destruction of many key labour standards. In the developing world, informality remains a norm, with serious decent work deficits. The role of collective organisation in asserting rights at work has declined, not least because the jobs and sectors in which labour has traditionally been strongest are often those worst affected by off-shoring and job displacement.

The challenges posed by technology are compounded by other drivers of change. Environmental degradation and climate change are predicted to have widespread job destruction effects, including from natural disasters and desertification. Yet mitigation and adaptation to climate change have the potential to create new jobs at scale, too – not least through technological innovation. This is one of the more hopeful synchronicities to emerge from the noise of sometimes widely divergent projections for the future ⁽⁴⁾.

Demographic trends also differ significantly across the world, creating differing incentives in relation to the scale of automation considered socially desirable. Current trends may, however, be disrupted by mass displacements of people arising from conflict and from climate change – with the latter potentially fuelling the former. These dynamics all interact systemically, with nothing linear about the march of progress into the future.

⁽³⁾ D. AUTOR, A. LI & M. NOTOWIDIGDO, *Preparing for the Work of the Future*, Abdul-Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), 2019, <https://www.povertyactionlab.org/sites/default/files/documents/work-of-the-future-literature-review-4.2.19.pdf> (accessed 2 April 2020)

⁽⁴⁾ T. BALLIESTRER, A. ELSHEIKHI, *The Future of Work: A Literature Review*, ILO Research Department, Geneva, 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_625866.pdf (accessed 2 April 2020).

All these effects are likely to be uneven across the globe, with the highest levels of job destruction from both technological change and from climate change projected to take place in the developing world. As a consequence, the traditional trajectory of structural transformation, which entails a shift from low wage agricultural activity to higher-wage manufacturing jobs in urban areas, may no longer be plausible. As a result, in some contexts and societies, the future of work is likely to share key elements with the present: with large swathes of underemployment, unemployment and working poverty – potentially compounded by displacement and conflict.

Our inability to take decisive action in relation to these challenges in the present may not augur well for our ability to do so in the future.

«But without decisive action we will be sleepwalking into a world that widens inequality, increases uncertainty and reinforces exclusion, with destructive political, social and economic repercussions»⁽⁵⁾.

What form should such decisive action take? This question is already urgent.

2. Full employment and the social contract for the future of work

2.1. Global commitments to full employment

The social and economic costs of unemployment and underemployment ripple through households and communities, exacerbating poverty and inequality and impacting on society as a whole. Recognition of these costs have informed repeated commitments to full employment as a goal in global agreements, as part of the social contract.

Article 55 of the Charter of the United Nations defines full employment as a necessary condition for stability and well-being, and commits all members to use their policy powers to ensure it. The 1944 Philadelphia

⁽⁵⁾ GLOBAL COMMISSION ON THE FUTURE OF WORK, *Work for a brighter future*, ILO, 2019, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662410.pdf (accessed 2 April 2020).

Declaration of the International Labour Organisation (ILO) places an obligation on the ILO to further full employment as one of its core goals, and Convention 122 on Employment Policy (1964) states that each ILO Member «should declare and pursue, as a major goal, an active policy designed to promote full, productive and freely chosen employment». The commitment to full employment and decent work is also one of the 2030 Social Development Goals (SDGs).

2.2. Shifting responsibilities: from society to the individual

From the post war period up until the mid-1970's, maintaining full employment was an overriding goal of economic policy in the developed world and unemployment was largely held below two percent. When unemployment threatened to increase, government intervened by stimulating aggregate demand⁽⁶⁾. Yet today, commitments to full employment are more likely to be honoured in the breach, with it rarely having primacy as a macro-economic policy goal any longer.

«This framework [full employment] has been systematically abandoned in most OECD countries over the last 30 years. The overriding priority of macroeconomic policy has shifted towards keeping inflation low and suppressing the stabilisation functions of fiscal policy. As a consequence, the insights gained from the writings of Keynes, Marx and Kalecki into how deficient demand in macroeconomic systems constrains employment opportunities and forces some individuals into involuntary unemployment have been discarded».

«The concept of systemic failure has been replaced by sheeting the responsibility for economic outcomes onto the individual. Accordingly, anyone who is unemployed has chosen to be in that state either because they didn't invest in appropriate skills; haven't searched for available

⁽⁶⁾ W. MITCHELL, J. MUYSKEN, *Full employment abandoned: shifting sands and policy failures*, Edward Elgar, 2008.

opportunities with sufficient effort or rigour; or have become either “work shy” or too selective in the jobs they would accept. Governments are seen to have bolstered this individual lethargy through providing excessively generous income support payments and restrictive hiring and firing regulations» (7).

Mitchell and Muysken characterize this as a shift from acceptance of full employment as the responsibility of society and the basis of macro-economic policy, to a focus on full *employability*, with much of the onus for this shifting to the individual, regardless of levels of demand for labour in the wider economy – or of the conditions of work on offer. Alternatively, the poor are expected to self-employ their way out of poverty on market terms. Certainly, entrepreneurship can create jobs; it’s just not usually unemployed people who are best placed to take on these risks.

The role of the state shifted to focus on creating an enabling environment for market development, mostly by getting out of the way. Instead of a market-shaping agenda, the focus was on Active Labour Market Policies (ALMPs), to enhance “employability” at the individual level - as if the constraint on employment is purely a function of the characteristics of the work-seeker rather than of a lack of labour demand.

Certainly, there are contexts in which a skills mismatch between the demand and supply of labour may need to be addressed, or forms of exclusion that affect access to labour markets. But too often, ALMPS simply confer advantages on ALMP participants relative to others in the labour market, allowing them to “jump the queue”, with no increase in the number of jobs – just a change in who gets them. Yet addressing the more fundamental problem of labour demand remains a limited part of this discourse.

In the process, primacy is given to market processes in determining employment outcomes. Yet labour markets – like all markets – are social constructs, with the rules of the game set by societies. In some, a

(7) Ibidem.

blind eye is still turned to slavery and child labour. The right to work all too often means the right to be part of the working poor. Even where genuinely decent labour standards have been achieved, these remain contested. While the commodification of labour is decried, people often have no real choice but to compete to sell their labour on the market at the lowest price, even where this represents working poverty. This reality is an outcome of social and political choices, rooted in power relations that determine what societies are willing to tolerate, with this also a function of power relations between societies, as the history of conquest, colonialism and other forms of extraction illustrate.

2.3. The state as employer of last resort

The state has many instruments with which to influence employment outcomes at a systemic level. These include not only fiscal and macro-economic policy, but also industrial policy, public investment in social and economic infrastructure, incentives to the private sector and forms of demand-side stimulus. They also include direct investment in employment creation, in public employment programmes (also called public works programmes) that operate outside the normal public service, employing people to undertake work that creates public value and contributes to the public good.

Historically, such direct investment in employment has typically been time-bound and targeted, with participation rates determined by the scale of budgets allocated. Yet, as Hyman Minsky argued in the 1960s, the state can instead act as employer of last resort: guaranteeing employment to all those willing and able to work, in the process ending involuntary unemployment in society and fulfilling commitments to full employment – with government the only player able to create an infinitely elastic demand for labour⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾L. WRAY, *The employer of last resort programme, Could it work for developing countries?* Economic and Labour Market Papers, ILO, Geneva, 2007, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---analysis/documents/publication/wcms_113904.pdf (accessed 2 April 2020)

Minsky argued that strategies to raise aggregate demand are often a blunt instrument, easily falling foul of the structure of a given economy, reinforcing existing patterns of distribution in ways that may never reach the poorest. Instead, he argued that spending should be targeted directly at the unemployed, taking workers “as they are”, providing jobs that fit their existing skills, and allowing the impacts of such a stimulus to “bubble up” into the wider economy ⁽⁹⁾.

With the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act, India became the first country to test an employment guarantee approach at a national scale. While the guarantee is not universal – it guarantees every rural household that registers 100 days of employment per annum, paid at a minimum wage – it is nevertheless the first rights-based employment guarantee, reaching over 70 million participants and 52 million households in 2018/19 ⁽¹⁰⁾.

Yet India is still the outlier. All too often, this policy terrain is ceded, with markets left to determine employment outcomes, and people left at the mercy of these markets, even where the social need is dire. In the aftermath of the 2008 financial crisis, for example, many states were quick to act as lenders of last resort to bail out the banks – at huge and enduring social and economic cost – but failed to act as employers of last resort, despite social desperation caused by the jobs crisis. Finding instruments to avoid a repetition of this in the future is an important challenge to policymakers.

2.4. Full employment and the social contract

While few things are certain about the future of work, high levels of job displacement and associated social disruption are certainly anticipated, with unemployment and underemployment likely realities in many parts of the world.

It is in this context that calls for a new social contract to address the social impacts of the future of work are being made, including in the

⁽⁹⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁰⁾ www.nrega.nic.in (accessed 2 April 2020).

Report of the ILO's Global Commission on the Future of Work, (henceforth ILO FOW), and also by the World Bank's World Development Report 2019, *The Changing Nature of Work* (henceforth WDR 2019).

While there are of course differences between them, there is an emphasis in both on the need for significant investment in human capital development to enable people to secure the jobs of the future, on the need to support transitions into new opportunities for those whose current forms of work are likely to be destroyed and the need for social protection for those who have no work or are unable to make such transitions.

Of course human capital development matters. Social protection matters too; but while provisions for minimum income are a crucial first line of defence against poverty, few people aspire to live on minimum incomes for long spells of their working-age lives. The question left unanswered is how, in a context of disruption, societies ensure that those willing and able to work have the opportunity to do so? The issue of full employment is absent as a goal in WDR 2019. While ILO FOW commits to it, the instruments proposed focus on public investment in social and economic infrastructure. Yet the levers available to the state and public policy to shape the scale and composition of labour demand go far further than this, including the scope for an employment guarantee to remove involuntary employment from the equation – or for other forms of public employment to significantly reduce it.

The challenge – and opportunity – is to adjust their design to optimise their impacts in the emerging context of the future of work. The next section explore what this could mean.

3. Re-imagining Public Employment Programmes (PEPs) as part of the future of work

3.1. The evolution of PEPs as a policy instrument

It's true. The track record of public employment programmes is not always a good one. Too often, short-term work opportunities translate

into limited poverty impacts. Stipends instead of decent wages devalue the benefits of participation in work. The quality of assets has often been poor. Sometimes the work undertaken is not meaningful. But these outcomes are not intrinsic to public employment programmes; they are an outcome of poor policy and design choices. In the same way that critiques of social welfare in the past have delivered improved forms of social protection, critiques of public employment programmes have performed a challenge function that has driven innovation and improved outcomes – and needs to continue to do so if they are to be relevant to the future of work.

One of the most significant innovations has been the introduction India's MGNREGA. Certainly, the massive rollout of this programme has not been seamless. Its requirements challenged local state capabilities – as any development programme at this level of scale will do. Yet year by year, evaluation, critique and the development of new capabilities have enabled stronger outcomes. And while MGNREGA is in the forefront in terms of scale and the use of a rights based approach – large scale programmes are also in place in countries as diverse as Mexico, South Africa, Peru, Ethiopia, Tanzania, Rwanda, Nepal and Indonesia. This is in addition to many smaller scale programmes across the developed and developing world⁽¹¹⁾.

Over the same period, there has also been a stronger emphasis on the role of PEPs in contributing to the climate agenda, through work focused on implementing mitigation and adaptation strategies and augmenting existing government efforts in these regards. In addition, work in the social sector and in services have opened new opportunities for social impact, in ways that enable new forms of participation for women. This has included emphasis on Early Childhood Development (ECD) and on community-based care. These contribute to important social policy priorities, while also providing pathways to recognition for informal, unrecognised and unpaid work, mainly undertaken by women. So, for example, in South Africa, workers involved in such work in PEPs are entitled to a minimum wage, access to unemployment insurance and workplace compensation provisions.

⁽¹¹⁾ Information on all of these can be found on www.socialprotection.org.

Efforts to target youth have led to the introduction of forms of work involving digital and internet technologies, in recognition that the notion of “public goods and services” now also extends into these domains.

This section considers some of the ways in which PEPs could contribute to some of the specific challenges anticipated as part of the future of work.

3.2. Ending – or reducing - Involuntary unemployment

Any social contract for the future of work must surely address the needs of those involuntarily excluded from work. This needs to go further than simply a commitment to some form of minimum income, important as this is. In the first instance, this requires the state to use all the means at its disposal to stimulate market-based employment. But where the market response is inadequate, PEPs provide a policy instrument to close the gap.

Desirable as it would be to test a universal employment guarantee, none yet exists. MGNREGA does however illustrate that employment guarantees do not have to be universal to make a significant difference. They can instead target stubborn problems within a labour market. These could be spatial, or seasonal, or relate to a constituency such as youth, with the concept of a “guarantee” meaning that everyone who qualifies against the criteria has a right to participate, instead of participation being rationed by targeting or a fixed budget.

Even where public employment does not take the form of a guarantee, its effect is still to reduce involuntary unemployment or underemployment. This will continue to make it a vital part of the policy toolbox.

3.3. Creating a labour market floor to support a Universal Labour Guarantee

While minimum and living wage laws have historically been implemented to place a floor in the labour market, they have proved hard to enforce, especially in contexts of high informality. A job guarantee provides an alternative instrument for achieving this aim, functioning as a de facto floor in the labour market, greatly increasing the bargaining position of workers throughout the economy. By guaranteeing work at what is considered the lowest acceptable level, an employment guarantee scheme or PEP operating at sufficient scale can have systemic effects on the labour standards floor, pushing up wages and working conditions more widely.

The scope for even a partial guarantee to do so has been illustrated by the impact of MGNREGA on labour standards in rural India, where payment of a minimum wage has pushed up local agricultural wages. It has also made significant gains in closing the gender wage gap – by paying equal wages, setting new local norms and expectations in this regard⁽¹²⁾.

PEPs can also play a role in limiting precarious forms of work, such as protecting the rights of workers subject to the vagaries of the gig and platform economies. Access to an alternative that offers a minimum level of hours of predictable work could significantly increase the bargaining power of workers to negotiate better terms, minimum hours and greater predictability – also giving them an alternative when such negotiations fail, removing desperation from the power dynamic at the bargaining table.

This potential of course only applies where the PEP itself has decent labour standards. But the scope exists for the deliberate use of a PEP to set a labour standards floor, within a specific sector or more broadly.

⁽¹²⁾ R. BREITKREUTZ, C. STANTON, N. BRADY, J. PATTISON-WILLIAMS, *The Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme: A Policy Solution to Rural Poverty in India?*, in *Development Policy Review*, 2017, vol. 35 n. 3, 397-417.

3.4. PEPs and social protection

PEPs contribute to the income security dimension of the ILO's Social Protection Floor and often, this is part of their purpose. The more universal and rights-based the scheme, the greater this social protection effect is likely to be.

Yet, even in the context of an employment guarantee, there are likely to be coverage gaps that social protection interventions need to address, such as for people who are unable to work. So even where an employment guarantee exists, its role should be seen as reducing the burden on social protection rather than replacing the need for it.

This is particularly clear where – as is most commonly the case – PEPs do not take the form of a guarantee. Certainly, the larger their scale, the longer the duration of work, and the better the wages and working conditions, the more they will have anti-poverty effects – which will in turn reduce the stress on social protection systems. This is a positive synergy within an integrated anti-poverty strategy.

The main problem that arises in this debate is when PEPs are understood as an *alternative* form of social protection, with a trade-off presented between, for example, resourcing a cash transfer versus a PEP. Where this happens, it is typically framed within a discourse that sees cash transfers as creating dependency, with PEPs as an alternative to “handouts”. The political economy context often makes PEPs the preferred alternative. Yet all too often, the PEPs that are then designed are on a relatively small scale, with a limited duration of work and often, low wages justified as “stipends” – on the basis that this is social protection not “real” employment and hence minimum labour standards do not apply. These factors result in reduced social protection effects, undermine many of the benefits of participation in work and often lead to an inadequate emphasis on the quality of assets and services delivered. In the process, social protection is not delivered – and PEPs are discredited as a development instrument.

When the primary purpose of PEPs is income transfer, then there are arguably more efficient ways of achieving this. PEPs add value where the employment and public goods dimensions of their role add value

over and above the aim of income transfers. If their purpose is reduced to the latter, then their ability to deliver these other dimensions tends to be undermined. This risk arises particularly where they are defined as an instrument of social protection, measured solely in relation to income effects.

For these reasons, the approach taken here is that PEPs are primarily an instrument of inclusive employment policy aimed at full employment. As with all forms of decent work, this has positive anti-poverty effects that reduce the pressures on social protection systems. This should enable synergy and policy complementarity rather than creating a binary choice between instruments; yet the latter is often the direction the discourse takes.

3.5. PEPs, UBI and jobs guarantees

These issues have come into renewed focus in the context of debate on the future of work. In the public discourse, when big tech innovators from Silicon Valley like Elon Musk say that the risk of the robots taking our jobs is real, this tends to have more traction than when economists say that the robots won't. It has been against the backdrop of such concerns that the concept of Universal Basic Income (UBI) has re-emerged, capturing some of the public and policy imagination. With strong proponents and critics, the debate can be fierce.

Amongst the divergent rationales for supporting UBI, the most powerful is surely the idea that it offers a simple means of ensuring an end to poverty, that contributes to redistribution of wealth in a world in which inequality is an affront to social justice. By using the fiscus to claw back the payment from the non-poor, it avoids costly and inaccurate means-testing and reaches everyone. In this narrative, UBI is placed at the heart of the new social contract.

Every element of that rationale is, however, disputed. Concerns have, for example, been raised that in some contexts, UBI risks eroding hard-

won gains in other areas of social protection, leaving some of the poor in society poorer as a result⁽¹³⁾.

This applies also to the proposed funding mechanism. In much of the developing world, high levels of informality mean there is little or no scope to claw back transfers made to the non-poor through the tax system. This can make the UBI approach a highly regressive and expensive approach to achieving a minimum income unless it is accompanied by a radical restructuring of the tax code and collection system. UBI's quest for a simple solution overlooks a reality of complexity.

In the context of the discussion of UBI, debate has contrasted the relative merits of UBI versus guaranteed employment. It is largely an unhelpful debate often based on false premises. So, for example, the possible weaknesses of a UBI do not in themselves invalidate the importance of other forms of minimum income policies in societies. At the same time, dismissing employment guarantees for making workfare a condition of social support, as Guy Standing does, is simply inaccurate⁽¹⁴⁾. Arguments for workfare come out of a very different tradition:

«What distinguishes this tradition [workfare] is its grounding in the belief that jobless individuals are at fault for their own joblessness. Advocacy of the right to work is and always has been premised on the opposite assumption – that the reason jobless individuals lack work is because the economy has failed to make work available to them. Rather than supporting the use of labour as a disciplinary measure to put pressure on the poor to cure their own joblessness by reforming their attitudes and behaviour, right to work advocates have argued that job creation initiatives are

⁽¹³⁾ I. ORTIZ, C. BEHRENDT, A. ACUÑA-ULATE, Q. ANH NUHYEN, *Universal Basic Income Proposals in light of ILO standards: Key issues and global costing*, Working Paper No. 62, Social Protection Department, ILO Geneva, 2018, <https://socialprotection-humanrights.org/wp-content/uploads/2018/07/55171.pdf> (accessed 2 April 2020).

⁽¹⁴⁾ G. STANDING, *Why a basic income is necessary for a right to work*, in *Basic Income Studies*, 2013, Vol. 7 n. 2, 19–40.

needed to remedy the failure of the market to create enough jobs to eliminate involuntary employment»⁽¹⁵⁾.

The goal of an employment guarantee is to ensure that everyone who wants paid employment is able to obtain it; there is no necessary imposition of a duty to work. That said, it is also true that in the absence of minimum income support, people may have little choice. There is therefore an inherent danger in seeing these two instruments as representing a binary choice, rather than looking at how they may be synergistically designed as part of an integrated anti--- poverty strategy that recognises the multi-dimensional nature of poverty and that does indeed enhance choices.

Ensuring income security is a vital starting point. But few people aspire to satisfy only their basic needs. If market opportunities for economic participation and advancement are limited, if the returns from self-employment are poor and if access to labour markets is highly constrained, then societies need alternatives that allow people to improve their conditions of life as well as benefit from the non-income impacts of economic participation.

Rather than being stuck in a paradigm of binary, competing models, there is a need therefore to look at how the right to income and the right to work can be addressed in synergistic and complementary ways, that allow people to combine these options as their needs change, in ways that enhance and diversify their pathways into social and economic inclusion.

3.6. PEPs, ALMPS and support to transitions

In the future, assuming that the kinds of jobs that are displaced are indeed replaced with new ones, the most desirable transition cycle is one in which workers move straight from job-loss into relevant training, from where they transition directly into a new work

⁽¹⁵⁾ P. HARVEY, *The Right to Work and Basic Income Guarantees: Competing or Complementary Goals?*, in *Rutgers Journal of Law & Urban Policy*, 2005, Vol. 2 n. 1, 8-59.

opportunity. Under these circumstances, there is no role for PEPs. Yet the track record of re-training programmes is not always good and even where transitions are achieved, it is likely that in many instances, there will be a time-gap between job loss and the start of appropriate training, and between the conclusion of such training and securing a new job. PEPs can provide a transitional form of activation in such contexts that keeps people in the labour market during these gaps. This can pre-empt the on-set of the negative social impacts and societal costs of unemployment. It also maintains work habits and capabilities, offsetting the erosion of these associated with long-term unemployment and means that people are work-ready when work opportunities arise. For those who have never worked before, it builds these capabilities in a context in which work experience is often an important factor influencing employer hiring strategies.

The scale at which PEP participants can transition out of the PEP into other opportunities largely depends on the scale of labour demand in the wider economy. But it also depends on targeting strategy in the PEP. If priority is given to the most vulnerable or the long-term unemployed, then these participants are likely to find it harder to exit the programme than someone unemployed for a short time. And while this is often the policy, this is rarely taken into consideration when the success of PEPs in graduating participants is compared to ALMPs, which may have been targeting people closer to the labour market in the first place.

The role of a PEP is also likely to change over the life-cycle of a crisis. If PEPs can go to scale quickly, they provide a form of activation that can limit the decline of work skills and of productivity in the economy. They can provide a transition from social assistance into more regular work, enabling labour market re-integration. As recovery begins, the interface with other ALMPS becomes increasingly relevant. If, however, long-term unemployment sets in before the PEP begins, then their focus is on *rebuilding* work readiness.

It should also be noted that in contexts of deep structural unemployment or underemployment, there may be no crisis-related cycle. The role of PEPs may be to make an ongoing contribution to

livelihoods that complements other activities, potentially also de-risking engagement in income generating activity.

3.7. PEPs and the Climate Agenda

The transition to a lower carbon economy and also the impacts of climate change are expected to destroy jobs, but there is also an expectation of significant job creation from “green jobs” associated with both. While most jobs in relation to adaptation are expected to be in the private sector, many aspects of mitigation require public investment in the environment as a public good, with the mobilisation of different forms of delivery. While some lend themselves to national programmes, others would form part of locally-driven environmental action and adaptation plans. Some of these would be mainstreamed into the public service; others lend themselves to delivery through PEPs, which already play this role. The need is, however, only likely to grow.

This includes a wide range of activities, including fire prevention, land restoration, removal of invasive alien species, reforestation, river catchment rehabilitation, coastal protection, building of flood barriers, mangrove restoration, dyke maintenance, greening initiatives and much more. Often, the work required is labour intensive and infrastructural by nature.

The developing world is expected to suffer most from job losses related to technological change, climate change and conflict. Unskilled workers will be most affected, with local prospects for skills transitions likely to be limited. The adaptation agenda provides a crucial opportunity to create PEP jobs at scale, to off-set the significantly negative social impacts of such job loss.

3.8. Displacement, conflict and peace-building

Conflict, climate change and natural disasters may lead to ever-higher numbers of displaced people. PEPs can provide such people with income security as well as with structure, access to new networks, social interaction and application of their skills, which can off-- set

psychological stress and promote social inclusion – all part of peace-building also. The work undertaken can focus on meeting some of the immediate social and infrastructural needs of such groups – or contributing to these in the wider society.

The role of PEPs in relation to peace-building is under-researched. However, a recent study into seven communities in South Africa has explored the role of the Community Work Programme (CWP) in building peace locally – even though this is not an explicit aim of the programme. This research was triggered by prior research into outbreaks of xenophobic violence that had wracked communities in Gauteng in 2008, that sought to understand why one community in particular – a small largely-informal settlement called Bokfontein - had managed to avoid this form of violence. The community attributed this to the community-building processes associated with the advent of the CWP, which was identified as “a turning point” that had brought peace and stability (¹⁶). While the seven communities since researched all had different histories, the CWP was found to have contributed to community safety in all of them:

A notable innovation of the CWP is the way that it has bridged competing demands for addressing basic income needs with immediate safety concerns, presenting them as inextricably linked and mutually reinforcing. Rooting the programme in two essential livelihood demands of local communities (employment and safety) provides a critical opportunity to strengthen local initiatives (¹⁷).

According to Van der Merwe & Langa, *The CWP could be viewed as a new peace architecture in the making*. They argue that this is because, *inter alia*, it operates in all municipalities in the country, it prioritises local concerns and can do so in community driven ways, it responds to concerns of violence in a way that addresses both the immediate and

(¹⁶) M. LANGA, K. VON HOLDT, Insurgent citizenship, class formation and the dual nature of a community protest: a case study of “Kungcatsha”, in M. DAWSON, L. SINWEL (eds), *Contesting Transformation: Popular Resistance in Twenty-First-Century South Africa*, Pluto Press, 2012, 80-100.

(¹⁷) H. VAN DER MERWE, M. LANGA, *South Africa's Community Work Programme: Local Peacebuilding Innovation within a National Development Architecture*, in *Journal of Peacebuilding and Development*, vol 14 n. 1, 49-62

underlying causes, it draws participants from diverse sections of the community into joint activities and is able to build linkages between residents and state agencies that are often seen as remote and unresponsive⁽¹⁸⁾.

PEPs are also being used in support of refugees. For example, the ILO in partnership with KfW has supported programmes for Syrian refugees and their host communities in Jordan, Lebanon, Turkey and Egypt. In these programmes, refugee men and women work side by side with people from their host communities. This requires partnerships with the relevant governments to enable access to work permits for refugees. The aim is to support governments to create immediate job opportunities and to improve local infrastructure and the environment. This has included a range of activities including strengthening water catchment, terracing, rural road construction, classroom construction and more. The interventions are fully aligned with the United Nations Regional Refugee Response and Resilience Plan for Syria and its decent work agenda.

In Greece, public employment programmes have been used to employ local people to address the urgent needs of refugees passing through the country.

What scope is there for innovation in the use of PEPs to support the needs of refugees – and to address the challenges faced in host communities? This creates key design choices, over the mix of employment opportunities for refugees and locals – and over the nature of public goods and services prioritised. To what extent does the work undertaken prioritise the needs of refugees – or involve refugees in contributing to the wider public good in host communities? In what ways can such programmes be designed to promote social inclusion, as well as pathways into other forms of employment – or entrepreneurship – that optimise the skills contribution many refugees can make?

⁽¹⁸⁾ Ibidem.

3.9. New forms of work from a more diverse skills base

PEPs have traditionally targeted unskilled work. In the future, with a more educated demographic and many jobs lost from the “missing middle”, there will be a need to think differently about the scope of work that is possible and on offer. The opportunities in this regard were illustrated by the experience of Kinofelis, the Greek public employment programme.

In Greece, not only unskilled workers were affected by the crisis. This created an opportunity to broaden the scope of work undertaken. The following projects were initiated by municipalities:

- Psychologists providing counseling to people in stressed and depressed communities
- Integration of the Roma into the education system, coupled with health visits and an information campaign
- Archaeologists, historians and computer scientists created an interactive local history programme, attracting many viewers
- Physiotherapists provided services to the elderly in poor neighbourhood
- Environmental scientists gave lectures at schools
- Translation of local tourism guides
- Extension of cycling and walking trails on some islands
- Digitisation of archives
- Support to municipalities to cope with the refugee crisis
- Veterinarians neutering stray animals
- Support to community and mobile libraries ⁽¹⁹⁾

There are also new forms of digital and platform-based public services to which PEPs could contribute. These are particularly attractive to youth and create skills in areas of relatively high labour demand. For example:

- Tablet-based local economic and social surveys.

⁽¹⁹⁾ ILO, *Getting Back to Work: A Study of the Social Impacts of Kinofelis*, ILO, Geneva, 2018, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_623960.pdf (Accessed 2 April 2020)

- Geo-coding public services and facilities
- Assisting the public to access and use internet-based public services
- Local social histories and the creation of associated media products.

Through this process, PEPs can also support exploration of a number of critical questions regarding the future of work. How might the involvement of stakeholders, including the unemployed themselves, results in an ever-wider range of work that has social value? How might a wider lens on what constitutes “useful work” open opportunities for new forms of work in the public interest? What are the auxiliary services which PEPs can provide to complement those provide through the normal civil service? What shifts might there be in how work is valued – and what work is valued? Will certain forms of work that can be automated be valued less; and might forms of work that cannot be automated and that are in the public interest be valued more?

3.10. Support to livelihoods and social enterprise

In contexts of deep structural unemployment or underemployment, PEPs may need to make an ongoing contribution to livelihoods that complements other activities, potentially also de-risking engagement in income generating or enterprise activity. This role has been evident, for example, in South Africa’s Community Work Programme, where part-time work provides access to regular and predictable income and structure, while also enabling experimentation with enterprise activity. PEPs can also provide initial incubation for social enterprises, assisting in mitigating the early risks and providing a form of social capital investment.

3.11. Placemaking and (re)building the commons

The future of work will be socially disruptive with new forms of social isolation. In this context, new social instruments and institutions are needed to build civic capital, with new spaces, places and purposes needed to bring people together. Without this, there is a risk that the future of work erodes networks, reciprocity, solidarity and social

cohesion, enabling new forms of division, polarisation, individualism and inequality. This requires new forms of structured opportunity for engagement and new ways of building “the commons”. PEPs can provide a catalyst for this, able to operationalize and implement ideas that arise, with a quick turn-around from the generation of ideas to their implementation. This can assist in unlocking community agency. PEPs also unlock the social value of labour, illustrating that even where labour has no market value, it has – and it can create – social value.

4. Conclusions

Core to the future of work is the future of labour markets. In envisaging the future of work there is an opportunity to more intentionally shape these; to identify the levers able to give effect to global policies and to make full employment on decent terms a reality. That means using the full breadth of instruments that states have available to them; including acting as employer of last resort through direct investment in employment creation. As the phrase “last resort” makes explicit, every other instrument in the policy toolbox should be used, to enable market-based outcomes. But when their combined effects still fail to close the gap between the demand and supply of labour, there should be no hesitation in stepping in as employer of last resort – in a context in which “last resort” does not mean “least priority”, but rather “leave no one behind”.

Nor, actually, is there a need to wait in this regard. There are no societies in which the demand and supply of labour are in a happy equilibrium. Even where employment levels are ostensibly at “full employment”, such as in the USA right now, this is a function of averages. It masks underemployment, precarious work, working poverty and spatial, racial and gender inequalities in employment outcomes. These are the things that markets, left to their own devices, do not solve. So this is where the role of the state comes in: protecting society from what the ILO’s Global Commission on the Future of Work calls “the inherent vicissitudes of the market”. Employment guarantees and forms of public employment are development tools with which involuntary unemployment and working poverty can be addressed.

Instead of keeping these in the back pocket in case of emergency – at which point they tend to be rolled out hurriedly with sub-optimal outcomes – let such approaches rather be institutionalised as an ongoing part of the employment landscape; providing employment on a counter-cyclical but predictable basis, that can be scaled up rapidly if and when the need arises. This also provides a context for experimentation. In relation to employment guarantees, concerns are often expressed that there will be insufficient work to absorb everyone, with inefficient forms of make-work as a consequence. Arguably, such concerns show a lack of imagination about the scale and range of forms of public value that such an instrument could create, with the range of options arising from a community brainstorm on placemaking in above illustrating the range and scope that is possible. Critical to avoiding the make-work scenario is, however, also sufficient investment in tools, materials and quality management – with training a desirable add-on also.

Minimum income policies and PEPs are both social instruments through which markets can be shaped – and through which the primacy of markets in shaping people’s lives can be tempered. Using them is a political choice about the role of the state in shaping such markets and about the social construction of labour markets on terms that limit its commoditisation. In the process, desperation can be taken off the table and alternatives to working poverty provided.

At the same time, the social value of labour can be unlocked: utilising labour for the social good, rather than having its use and its value so closely tied to market demand – and all too often under-utilised in the absence of such demand. This has the further advantage of at least partly de-linking the need for employment creation to the requirement for economic growth, in a context in which perpetual growth is not sustainable as part of more environmentally-sustainable economic systems needed in the future.

If the future of work entails new forms of value creation, it will also require new forms of distribution for the value so created. While a failure to grapple effectively with this challenge is already exacerbating inequality, the opportunity exists for new models of value distribution to emerge. This cannot look only at enabling the consumption side of

the equation, but needs also to include new mechanisms for creating public value. Forms of public employment – with the state as employer of last resort – are a key instrument in relation to this goal.

While employment guarantees provide the most systemic-level response to the challenges outlined, more limited forms of public employment can also play a role, with their scale and degree of universality informing the extent to which systemic impacts can be achieved. The point, however, is to start experimenting and testing improved approaches; taking on the critiques of the past and innovating to adapt this versatile policy instrument to the challenges of the future, giving serious consideration to design, institutional arrangements, and long-term resourcing commitments, as well as to more rigorous evaluations of the full range of PEP impacts. This experimentation needs to include the scope for synergy and complementarity between PEPs and minimum income policies.

The bottom line is that employment matters too much to societies to leave to markets alone. There is therefore a need to ensure that minimum levels of income security are complemented by pathways to participation in work, with the state acting as employer of last resort to ensure this outcome – with this an essential feature of the new social contract, and a necessary condition for meeting commitments to full employment in a context of significant change in the world of work.

Abstract

Employment Matters Too Much to Society to Leave to Markets Alone

Purpose: To explore the role of Public Employment Programmes, including job guarantees, in reshaping labour markets and creating new forms of public value as part of the future of work. **Methodology:** Literature review coupled with lessons from development implementation as a basis to reflect on policy implications **Findings:** PEPs are a versatile development instrument that can be used to contribute to full employment, to shape labour markets in ways that promote decent work and to create new forms of public value. **Research limitations/implications:** There is a need for increased research on the qualitative outcomes of PEPs and Jobs Guarantees **Originality:** There is limited in-depth literature exploring the role of public employment as part of the future of work.

Keywords: *Public Employment Programmes, Job Guarantees, Future of Work, Public Works Programmes, Employer of Last Resort.*

L'occupazione è troppo importante per la società per affidarla solo al mercato

Obiettivi: *Esplorare il ruolo dei programmi di creazione diretta dell'occupazione nel settore pubblico, inclusi quelli di job guarantees, nella trasformazione dei mercati del lavoro e nella creazione di nuovi valori comuni per il futuro del lavoro. Metodologia:* *Literature review associata a considerazioni sugli sviluppi delle esperienze realizzate come base per riflettere sulle implicazioni di policy. Risultati:* *I programmi di creazione diretta dell'occupazione nel settore pubblico sono uno strumento di sviluppo versatile che può essere utilizzato per contribuire all'obiettivo della piena occupazione, e per trasformare i mercati del lavoro in modo da promuovere il lavoro decente e promuovere valori comuni. Limiti e implicazioni:* *Emerge il bisogno di nuove indagini qualitative per esplorare i risultati dei programmi di creazione diretta dell'occupazione nel settore pubblico e di job guarantees. Originalità:* *Pochi contributi letteratura analizzano in profondità il ruolo di questi programmi come parte del futuro del lavoro.*

Parole chiave: *dei programmi di creazione diretta dell'occupazione nel settore pubblico, job guarantees, futuro del lavoro, datore di lavoro di ultima istanza.*

PROFESSIONALITÀ

Bimestrale di studi e orientamenti per l'integrazione tra scuola e lavoro e per l'apprendistato formativo
Professionalità (versione cartacea)

Direzione, Redazione e Amministrazione:

Direttore responsabile: Giuseppe Bertagna - Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma - Fax. 06.6875456 - Tel. 06.6865846 - 06.6875456 - Sito Internet: www.edizionistudium.it - POSTE ITALIANE S.P.A. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (Conv. in L. 27/02/2004 n.46) art. 1, comma 1 LOM/BS/02954 - Edizioni Studium (Roma) - Ufficio marketing: Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma - Fax. 06.6875456 - Tel. 06.6865846 - 06.6875456 - email: professionalita@edizionistudium.it - Ufficio Abbonamenti: Tel. 030.2993305 (operativo dal lunedì al venerdì negli orari 8.30-12.30 e 13.30-17.30) - Fax 030.2993317 - email: abbonamenti@edizionistudium.it.

Abbonamenti:

rivista cartacea:

annuale (6 numeri) € 50,00
biennale (12 numeri) € 80,00

rivista digitale:

annuale (6 numeri) € 33,00
biennale (12 numeri) € 53,00

Per info.:

Tel. 030.2993305 (operativo dal lunedì al venerdì negli orari 8.30-12.30 e 13.30-17.30) - Fax 030.2993317 - email: abbonamenti@edizionistudium.it.

È possibile versare la quota di abbonamento sul conto corrente postale n. 834010 intestato a **Edizioni Studium Srl**, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma oppure facendo un bonifico bancario a Banco di Brescia, Fil. 6 di Roma, IBAN: IT30N0311103234000000001041 o a Banco Posta IT07P0760103200000000834010 intestati entrambi a Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma (indicare nella causale il riferimento cliente e il codice).

Professionalità studi

*Trimestrale on-line di studi su
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

In questo numero

Formazione, apprendimento, innovazione

- *formazione e processi di innovazione*
- *apprendistato e quarta rivoluzione industriale*
- *certificazione delle competenze*
- *diritto soggettivo alla formazione*

N. 2 aprile/maggio/giugno 2020

PROFESSIONALITÀ STUDI

Rivista trimestrale, edita da STUDIUM in collaborazione con ADAPT University Press, per l'analisi e lo studio delle transizioni occupazionali nella nuova geografia del lavoro. Contatto: professionalitastudi@edizionistudium.it

DIREZIONE

Giuseppe Bertagna, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo;
Roberto Rizza, Ordinario di Sociologia dei processi economici e del lavoro, Università di Bologna;
Giuseppe Scaratti, Ordinario di Psicologia del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano;
Michele Tiraboschi, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Modena e Reggio Emilia.

CONSIGLIO SCIENTIFICO DI REFERAGGIO

Anna Alaimo, Associato di Diritto del lavoro, Università di Catania; **Giuditta Alessandrini**, Ordinario di Pedagogia Sociale e del Lavoro, Università degli studi di Roma Tre; **Henar Álvarez Cuesta**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de León (*España*); **Marco Azzalini**, Associato di Diritto Privato, Università di Bergamo; **Gabriele Ballarino**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università di Milano; **Elisabetta Bani**, Associato di Diritto dell'Economia, Università di Bergamo; **Alessandro Bellavista**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Palermo; **Paula Benevene**, Professore Associato Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Lumsa, Roma; **Vanna Boffo**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Marina Brolo**, Ordinario di diritto del lavoro, Università di Udine; **Guido Canavesi**, Associato di Diritto del lavoro, Università di Macerata; **Silvia Ciucciiovino**, Ordinario Diritto del lavoro, Università Roma Tre; **Anna Michelina Cortese**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Catania; **Madia D'Onghia**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Foggia; **Loretta Fabbri**, Ordinario di Didattica e metodologia dei processi educativi e formativi, Università di Siena; **Monica Fedeli**, Associato di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Padova; **Paolo Federighi**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Firenze; **Valeria Fili**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Udine; **Rodrigo Garcia Schwarz**, Profesor Doctor del Postgrado en Derechos Fundamentales de la Universidad del Oeste de Santa Catarina (*Brasil*); **Jordi García Viña**, Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Barcelona (*España*); **José Luis Gil y Gil**, Catedrático de Derecho del Trabajo, Universidad de Alcalá, Madrid (*España*); **Teresa Grange**, Ordinario di Pedagogia Sperimentale, Università della Valle d'Aosta; **Lidia Greco**, Associato di Sociologia del Lavoro, Università di Bari; **Djamil Tony Kahale Carrillo**, Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad Politécnica de Cartagena (*España*); **Alessandra La Marca**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo; **Antonio Loffredo**, Associato Diritto del lavoro, Università di Siena; **Isabella Loiodice**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Foggia; **Nicole Maggi Germain**, Maître de conférences HDR en Droit privé (Droit social), Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne (*France*); **Patrizia Magnoler**, Ricercatrice a tempo indeterminato di Didattica e pedagogia speciale, Università di Macerata; **Claudio Melacarne**, Associato di Pedagogia generale e sociale, Università di Siena; **Lourdes Mella Méndez**, Profesora Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Santiago de Compostela (*España*); **Viviana Molaschi**, Associato di Diritto Amministrativo, Università di Bergamo; **Massimiliano Monaci**, Associato di Sociologia dell'organizzazione, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano; **Eleonora G. Peliza**, Profesora Adjunta Regular por concurso, Cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Morón, Buenos Aires (*Argentina*); **Rodrigo Ignacio Palomo Vélez**, Profesor de Derecho del Trabajo, Universidad de Talca (*Chile*); **Luca Paltrinieri**, Maître de conférences en Philosophie politique, Université de Rennes (*France*); **Paolo Pascucci**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Urbino Carlo Bo; **Flavio Vincenzo Ponte**, Ricercatore di Diritto del lavoro, Università della Calabria; **Rocco Postiglione**, Ricercatore di Pedagogia generale e sociale, Università di Roma Tre; **Juan Ramón Rivera Sánchez**, Catedrático de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Giuliana Sandrone**, Straordinario di Pedagogia generale e sociale, Università di Bergamo; **Pier Giuseppe Rossi**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Macerata; **Alfredo Sánchez-Castañeda**, Coordinador del Área de Derecho Social, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (*México*); **Annalisa Sannino**, Research Fellow CRADLE, Faculty of Educational Sciences, University of Helsinki, Finland; **Francesco Seghezzi**, Direttore Fondazione ADAPT; **Maurizio Sibilio**, Ordinario di Didattica generale e Pedagogia speciale, Università di Salerno; **Esperanza Macarena Sierra Benítez**, Profesora Contratada Doctora Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (*España*); **Nancy Sirvent Hernández**, Catedrática de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Alicante (*España*); **Lorenzo Speranza**, Ordinario di Sociologia del Lavoro, Università di Brescia; **Maura Striano**, Ordinario di Pedagogia generale e sociale, Università Federico II di Napoli; **Lucia Valente**, Associato Diritto del lavoro, Università La Sapienza Roma; **Sabine Vanhulle**, Professeure ordinaire, Rapports théorie-pratique en formation, alternance et didactique des savoirs professionnels, Université de Genève (*Suisse*); **Antonio Varesi**, Ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore; **Luca Vecchio**, Associato di Psicologia del lavoro e delle organizzazioni, Università degli Studi di Milano-Bicocca; **Maria Giovanna Vicarelli**, Ordinario di Sociologia del lavoro, Università Politecnica delle Marche; **Giuseppe Zanniello**, Ordinario di Didattica e Pedagogia Speciale, Università di Palermo.

REDAZIONE

Lilli Viviana Casano (redattore capo); **Paolo Bertuletti**; **Emanuele Dagnino**; **Giorgio Impellizzeri**; **Elena Prodi**; **Lavinia Serrani** (area internazionale); **Silvia Spattini**; **Tomaso Tiraboschi**; **Paolo Tomassetti**.

ADAPT – Centro Studi Internazionali e Comparati DEAL (Diritto Economia Ambiente Lavoro) del Dipartimento di Economia Marco Biagi – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy)
– Tel. +39 059 2056742; Fax +39 059 2056043. Indirizzo e-mail: aup@adapt.it deal@unimore.it

Dichiarazione di pubblicazione etica e lotta alla negligenza editoriale

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono l'impegno nei confronti della comunità scientifica di garantire i più alti standard etici in campo editoriale e di adottare tutte le possibili misure per lottare contro ogni forma di negligenza. La pubblicazione prende a riferimento il codice di condotta e buone prassi che il Comitato per l'etica nelle pubblicazioni (COPE) stabilisce per gli editori di riviste scientifiche.

Nel rispetto di tali buone prassi, gli articoli sono referati in doppio cieco da membri di un comitato scientifico di referaggio di alto livello tenendo conto di criteri basati sulla rilevanza scientifica, sulla originalità, sulla chiarezza e sulla pertinenza dell'articolo presentato. Sono garantiti l'anonimato dei revisori e degli autori, così come la totale riservatezza del processo di valutazione, del contenuto valutato, del rapporto consegnato dal revisore e di qualunque altra comunicazione incorsa tra la Direzione o la Redazione e il Consiglio scientifico di referaggio. Allo stesso modo, verrà mantenuta la più totale riservatezza in merito ad eventuali lamentele, reclami o chiarimenti rivolti da un autore nei confronti della Direzione, della Redazione o del Consiglio scientifico di referaggio.

La Direzione e la Redazione della Rivista *Professionalità Studi* assumono, altresì, il proprio impegno per il rispetto e l'integrità degli articoli presentati. Per questa ragione, il plagio è assolutamente vietato, pena l'esclusione dal processo di valutazione. Accettando i termini e le condizioni indicate, gli autori garantiscono che gli articoli e i materiali ad essi associati abbiano carattere di originalità e non violino i diritti d'autore. In caso di articoli in coautoria, tutti gli autori coinvolti devono manifestare il pieno consenso alla pubblicazione, dichiarando altresì che l'articolo non è stato altrove previamente presentato o pubblicato.

SOMMARIO - n. 2/2020

Editoriale

MATTEO COLOMBO, ELENA PRODI, <i>Apprendimento e innovazione: ricerche e analisi per ripensare il ruolo della formazione al tempo della quarta rivoluzione industriale</i>	1
---	---

Ricerche: *Formazione, apprendimento e innovazione*

MATTEO COLOMBO, <i>Apprendistato e IV rivoluzione industriale: una lezione dal passato</i>	5
ELENA PRODI, <i>Uno sguardo di prospettiva sui parchi scientifici e tecnologici italiani: innovazione, apprendimento condiviso, comunità</i>	36
MASSIMO MARCUCCIO, VANESSA LO TURCO, <i>L'innovazione aperta supportata da intermediari nelle PMI: riflessioni sulla funzione della formazione continua</i>	66
EMMANUELE MASSAGLI, <i>Dalla patente di cittadinanza al curriculum delle competenze. Appunti per un cambio di paradigma sul riconoscimento legale, sociale e professionale dei titoli di studio</i>	110
SANDRA D'AGOSTINO, SILVIA VACCARO, <i>Nuove tutele per i lavoratori: il diritto soggettivo alla formazione. Francia e Italia a confronto</i>	127

I contributi raccolti in questo fascicolo sono stati selezionati tra le proposte accettate per la presentazione al Convegno “Il lavoro non è una merce, oggi. Il valore del lavoro e le sue regole tra innovazione e tradizione” promosso da ADAPT con il supporto della International Labour Organisation (ILO), la World Employment Confederation (WEC) e in collaborazione con CIELO Laboral (Bergamo, 28-30 novembre 2019). Tutte le proposte sono state dunque valutate dal Comitato scientifico del Convegno, composto dai membri dell'[ADAPT International Scientific Committee](#) e da funzionari dell'ILO. La Direzione della rivista si assume la responsabilità scientifica della pubblicazione.

Editoriale

Apprendimento e innovazione: ricerche e analisi per ripensare il ruolo della formazione al tempo della quarta rivoluzione industriale

*Matteo Colombo**, *Elena Prodi***

Il presente fascicolo è dedicato al tema dell'apprendimento e al suo inscindibile legame con l'innovazione, legame esaltato dalle trasformazioni che interessano il mondo del lavoro contemporaneo. L'innovazione, infatti, è un fenomeno complesso e multidimensionale, irriducibile al solo innalzamento delle prestazioni offerte dall'impiego delle tecnologie: esso, da una parte, poggia necessariamente sulla disponibilità di lavoratori dotati delle competenze effettivamente abilitanti tali processi trasformativi, e dall'altra, si alimenta di relazioni che fuoriescono dal perimetro della singola impresa e dei suoi confini fisici.

Le direttrici lungo le quali viaggia l'innovazione richiedono quindi di essere ripensate all'interno di un approccio che sappia valorizzare i processi di apprendimento nei quali sono coinvolti i lavoratori e, più in generale, tutti i soggetti in formazione e, allo stesso tempo, collocate in un orizzonte geografico ed istituzionale ampio, nel quale diversi soggetti concorrono e collaborano – ognuno con un ruolo distinto – alla costruzione di veri e propri ecosistemi dell'innovazione e della formazione ⁽¹⁾.

Ciò che emerge, sia dalle analisi internazionali che da quelle che si concentrano sul nostro Paese, è la necessità di creare veri e propri

* Ricercatore ADAPT.

** PhD in Formazione della persona e mercato del lavoro, Assegnista di ricerca Emilia-Lab – La rete dei dipartimenti di economia delle università dell'Emilia-Romagna e ADAPT Fellow.

⁽¹⁾ R. C. NACAMULLI, A. LAZZARARA, *L'ecosistema della formazione. Allargare i confini per ridisegnare lo sviluppo organizzativo*, Egea, 2019.

sistemi per diffondere l'innovazione attraverso processi di formazione e apprendimento partecipati da diversi soggetti, i quali concorrono attivamente alla costruzione di processi di sviluppo condiviso: istituzioni formative e imprese, ma anche il sistema delle relazioni industriali, lo Stato, e tutti gli attori che compongono i moderni mercati del lavoro.

Tale variegata partecipazione trova giustificazione nel fatto che, per affrontare la complessità connaturata ai processi di innovazione contemporanei, diventa necessario che, a livello di sistema, si progettino strategie che sappiano coniugare competenze e capacità economiche, gestionali, pedagogiche, per la costruzione di canali che favoriscano i processi di innovazione, a partire dall'investimento in capitale umano, sulle competenze possedute dalle persone. Alcuni recenti studi hanno infatti evidenziato come anche le persone, e segnatamente quelle persone che lavorano all'interfaccia tra università e imprese, tra ricerca e produzione, costituiscano un importante veicolo per le operazioni di trasferimento tecnologico e di circolazione delle conoscenze ⁽²⁾. Peraltro, questo orientamento è in sintonia con il pensiero di B. Lundvall, uno dei primi studiosi a coniare l'espressione "sistemi di innovazione" ⁽³⁾. B. Lundvall sostiene infatti che sia possibile generare una spirale virtuosa tra innovazione e crescita solo a condizione a questo concetto venga data operatività in senso ampio, nella sua formulazione originale, intendendo l'innovazione sia nei termini di dotazione nazionale di infrastrutture per la ricerca, scienza e tecnologia, e capitali, ma anche in funzione della infrastruttura del mercato del lavoro, nonché la sua organizzazione attraverso la messa a punto di norme, istituzioni e dispositivi progettati per accrescere le competenze della persona che lavora in raccordo con il sistema di istruzione e formazione.

È evidente che la costruzione di questi sistemi di innovazione a livello locale richiede ripensamenti, anche radicali, in primis delle relazioni che sussistono sia tra gli attori sopra menzionati, ma anche degli strumenti concretamente messi in campo per favorire questi processi

⁽²⁾ E.M. IMPOCO e M. TIRABOSCHI, *La ricerca ai tempi delle economie di rete e di Industry 4.0. Contratti di ricerca e lavoro in impresa e nel settore privato*, Giuffrè, 2016.

⁽³⁾ B-Å. LUNDVALL, *National systems of innovation: toward a theory of innovation and interactive learning*. Pinter Publishers, London, 1992.

integrati di innovazione e apprendimento. Esempi concreti di come questo ripensamento abbia generato – o potrebbe generare – nuove logiche di diffusione dell’innovazione, sono raccolti nei contributi che compongono il presente fascicolo di *Professionalità Studi*.

Il contributo di Matteo Colombo, ripercorrendo le origini e la storia dell’apprendistato, propone una analisi di questo istituto nella sua dimensione (poco esplorata in letteratura) di sistema per l’incontro tra domanda e offerta di professionalità e di leva per l’innovazione, aprendo la strada a riflessioni molto attuali sul ruolo della rappresentanza e sulla centralità degli strumenti di riconoscimento e valorizzazione della identità professionale per il buon funzionamento dei mercati del lavoro odierni.

Il contributo di Elena Prodi è centrato sul dialogo tra ricerca e impresa, cifra distintiva di quei sistemi di innovazione che contraddistinguono i Paesi nei quali economia e società godono di buona salute, o che su questa collaborazione giocano il rilancio della loro economia quando questa subisce battute di arresto o la concorrenza dei mercati emergenti. È nel solco di questa riflessione che si colloca l’indagine dell’autrice sui parchi scientifici e tecnologici italiani associati ad APSTI. Il contributo offre uno sguardo di prospettiva sui parchi scientifici e tecnologici che hanno preso attivamente parte alla ricerca anche in funzione del ripensamento del loro ruolo dentro logiche di innovazione, apprendimento condiviso e costruzione di una comunità di riferimento.

L’articolo di Vanessa Lo Turco e Massimo Marcuccio affronta, attraverso una ricognizione della letteratura scientifica sull’argomento, il tema del rapporto tra formazione e open innovation (OI) nel contesto delle piccole e medie imprese: limiti e possibili sviluppi degli studi su un tema di estrema importanza nel contesto italiano sono presentati mettendo in luce le prime evidenze emerse dalla letteratura e da studi di caso, a partire dalla individuazione di modelli di competenze per l’OI.

Il contributo di Emmanuele Massagli affronta il tema, ancora troppo poco presente nel dibattito scientifico, dei meccanismi di validazione e riconoscimento nei percorsi di formazione formale, alla luce della rinnovata centralità delle competenze nel paradigma della quarta rivoluzione industriale.

Il contributo di Sandra D’Agostino e Silvia Vaccaro, presentato al Convegno internazionale promosso da ADAPT in collaborazione con l’International Labour Organisation (ILO) “Il lavoro non è una merce” oggi. Il valore del lavoro e le sue regole tra innovazione e tradizione

tenutosi a Bergamo dal 28 al 30 novembre 2019, colloca invece all'incrocio tra i paradigmi dei mercati transizionali, delle capabilities e del social investment l'analisi due dispositivi introdotti in Francia e in Italia per promuovere il diritto soggettivo alla formazione, rispettivamente il Compte Personnel de Formation e il diritto soggettivo alla formazione introdotto nel Ccnl per l'industria metalmeccanica.

Ricerche

Formazione, apprendimento e innovazione

Apprendistato e IV rivoluzione industriale: una lezione dal passato

*Matteo Colombo**

Sommario: **1.** Apprendistato e innovazione – **2.** L'apprendistato nel contesto europeo pre-industriale. – **2.1.** Apprendistato e sistema delle corporazioni. – **2.2.** La formazione degli apprendisti – **3.** La I rivoluzione industriale. – **3.1.** L'abolizione delle corporazioni e l'emergere del sistema capitalistico industriale. – **3.2.** Da apprendisti ad operai. – **4.** Apprendistato e IV rivoluzione industriale: un ritorno alle origini?

1. Apprendistato e innovazione

Il sistema delle corporazioni ⁽¹⁾, diffuso in tutta Europa nel periodo pre-industriale, venne progressivamente abolito a partire dal XVIII secolo. Con esso veniva meno la principale istituzione che, nei secoli precedenti, si era occupata di regolamentare e promuovere l'apprendistato quale strumento di accesso ai mestieri tramite la selezione e formazione dei giovani. Il declino di questo sistema venne

* *Ricercatore ADAPT. La presente ricerca è stata svolta nell'ambito del progetto di ricerca promosso dal Centro studi DEAL (Diritto Economia Ambiente e Lavoro) e da Fondazione ADAPT dal titolo Le normative di sicurezza e salute sul lavoro e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione industriale – Finanziamento INAIL (BRIC 2018 – ID 8), con l'obiettivo di indagare, per i profili che attengono all'apprendistato e in generale al metodo della c.d. alternanza formativa, gli scenari aperti dalla IV rivoluzione industriale sui processi di integrazione tra apprendimento, innovazione tecnologica e lavoro anche con riferimento alle problematiche della salute e sicurezza dei lavoratori.*

⁽¹⁾ “Corporazioni” è un termine improprio, in quanto utilizzato dai detrattori che volevano abolirle a partire dal XVIII secolo. In Italia, i nomi utilizzati erano “Arti”, “Universitas”, “Collegi”, “Società d’Arti”. Il termine corrispondeva alle “Guilds” inglesi, le “Zünfte” tedesche, ai “Metiers” francesi, ai “Gremios” spagnoli.

auspicato, tra gli altri, da Adam Smith, che giudicava le corporazioni un ostacolo alla promozione della libera concorrenza quindi, allo sviluppo economico. E questo a partire dall'apprendistato, uno strumento che stava nel cuore del sistema corporativo e che veniva reputato da Smith come inutile e anzi dannoso ⁽²⁾. Inutile perché incapace di formare adeguatamente i giovani allo svolgimento di un moderno mestiere. Dannoso perché finalizzato, grazie al controllo dell'accesso ai mestieri, alla sola difesa dei privilegi economici e sociali espressi dal sistema corporativo.

In un contesto storico ed economico contraddistinto dall'emergere e dal progressivo consolidarsi dei presupposti a fondamento della Rivoluzione industriale, quali la crescente divisione e specializzazione del lavoro e l'introduzione di nuove tecniche di produzione, il sistema delle corporazioni e l'apprendistato erano giudicati da Smith istituzioni da superare quale condizione per la costruzione di un vero e proprio moderno mercato del lavoro. Queste critiche sono oggi condivise anche da quegli autori che evidenziano come le competenze professionali guadagnate durante l'apprendistato erano facilmente ottenibili in breve tempo, anche al di fuori del sistema delle corporazioni; e di come quest'ultimo avesse come vero obiettivo la regolazione della concorrenza al fine di difendere i privilegi, economici e sociali, acquisiti anche attraverso il controllo dei canali di accesso ai mestieri tramite appunto l'apprendistato ⁽³⁾. Inoltre, con la progressiva diffusione di nuovi metodi produttivi, caratterizzati dalla crescente standardizzazione dei processi e dei prodotti, risultava superflua una

⁽²⁾ A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*, Oxford University Press, 1975 (ma 1776), pp. 139 e ss.

⁽³⁾ Su questo punto sono note le osservazioni contenute S. OGILVIE, *Guilds, Efficiency and Social Capital: evidence from German Proto Industry*, in *The Economic History Review*, 2/2004, pp. 286-333. Nel testo l'autrice evidenzia come l'apprendistato era utilizzato dalle corporazioni come uno strumento per escludere dal mercato determinate categorie sociali: «The Württemberg worsted weavers' guilds used apprenticeship, journeymanship, and mastership regulations to exclude not only women and bastards, but also Jews, Catholics, Calvinists, Roma (male gypsies), foreigners, serfs, members of "untouchable" occupations, paupers, and increasingly anyone who was not the son of a local citizen or an existing guild», p. 308. Sul questo punto, si veda anche S. OGILVIE, *The economics of guilds*, in *Journal of Economic Perspectives*, 4/2014, pp. 169-192, e in particolare p. 183. Cfr. anche J. van Horn Melton, *Absolutism and the Eighteenth-Century Origins of Compulsory Schooling in Prussia and Austria*, Cambridge University Press, 1988, p. 54 e ss.

formazione che andasse oltre un iniziale e contenuto periodo di addestramento professionale, utile all'acquisizione delle poche competenze necessarie per lo svolgimento della mansione ⁽⁴⁾. Gioco forza che il sistema delle corporazioni sia stato a lungo ritenuto un ostacolo oggettivo al progresso economico e sociale.

Recenti contributi identificano tuttavia nel sistema delle corporazioni e nell'apprendistato presenti nel contesto europeo pre-industriale uno degli elementi determinanti la diffusione e la promozione dell'innovazione ⁽⁵⁾, lo sviluppo economico e sociale, nonché la stessa I rivoluzione industriale ⁽⁶⁾. Una oramai considerevole letteratura di matrice storico-economica che indaga sui processi produttivi antecedenti alla I rivoluzione industriale non ha dubbi nell'indicare, tra i tanti meriti dell'apprendistato, la mobilità dei lavoratori, la condivisione e lo sviluppo delle conoscenze, gli investimenti in capitale umano e la costruzione di capitale sociale ⁽⁷⁾. Fattori, quest'ultimi,

⁽⁴⁾ Le critiche di Adam Smith, riguardanti in particolare la durata eccessiva dell'apprendistato e la sua scarsa valenza formativa, sono riprese in S. OGILVIE, *op. cit.*. In particolare, l'autrice raccoglie una testimonianza dell'inutilità della formazione controllata dalle gilde: «One eighteenth-century English observer declared that “a boy of common capacity would learn weaving, including dressing the warp and fixing it in the loom, in 6 months”, and another pointed out that since even a skilled occupation such as cloth dressing “could be learned in a little over twelve months, there was not the least occasion for seven years’ training”. Similar direct testi many survives for nearly every part of early modern Europe: most worsted and even many woollen-wares could be successfully woven, finished, and sold on export markets without formal guild», p. 303.

⁽⁵⁾ Non è questa la sede per inquadrare in termini specialistici e scientifici il concetto di innovazione. D'obbligo, sul punto, il rinvio a J.A. Schumpeter, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung*, 1911.

⁽⁶⁾ «The adoption of apprenticeship institutions that promoted the dissemination of knowledge, namely the guild and later on the market, lay at the heart of Western Europe's success. Many of the guild arrangements supported the spread of technological knowledge beyond the boundaries of individual guilds, a critical factor in the diffusion of technology across the European continent» in D. DE LA CROIX, M. DOEPKE, J. MOKYR, *Clans, Guilds, And Markets: Apprenticeship Institutions And Growth In The Pre-Industrial Economy*, IZA Working Paper, 2016, p. 43. Cfr. anche S.R. EPSTEIN, M. PRAK (a cura di), *Guilds, Innovation and the European Economy, 1400-1800*, Cambridge University Press, 2009.

⁽⁷⁾ Basti qui citare, per quanto riguarda le caratteristiche e i benefici connessi all'apprendistato nel contesto pre-industriale, M. PRAK, P. WALLIS (a cura di), *Apprenticeship in Early Modern Europe*, Cambridge University Press, 2020, spec. pp. 309 e ss.

determinanti per favorire la diffusione dell'innovazione in un contesto storico ed economico contraddistinto da scarsi investimenti in capitale fisso e dalla centralità delle competenze possedute dai lavoratori. Un contesto che, come è noto, mutò radicalmente al sorgere della I rivoluzione industriale: con esso, mutò anche il ruolo dell'apprendistato all'interno dei contesti produttivi e, più in generale, nella società del tempo. Se infatti nel periodo precedente corporazioni e apprendistato vengono indicati quali elementi capaci di favorire e diffondere l'innovazione, con la I rivoluzione industriale le prime sparirono, mentre il secondo, sganciato dal sistema corporativo, acquisì in non pochi Paesi europei (tra cui certamente l'Italia) finalità prevalentemente "occupazionali", cioè legate al contrasto all'emarginazione sociale e alla disoccupazione giovanile. Questa trasformazione, pur non determinando la scomparsa dell'istituto, ne fece venire meno le caratteristiche di innesco dei processi di diffusione e promozione dell'innovazione.

Scopo del presente contributo è quello di fornire spunti utili per ripensare funzione e potenzialità dell'apprendistato all'epoca della IV rivoluzione industriale con specifico riferimento alle tematiche della innovazione e della costruzione delle competenze e dei mestieri necessari a sostenere il nuovo paradigma economico. Se è vero che al mutare del contesto storico, economico e culturale, muta anche il valore e l'effettivo ricorso all'apprendistato ⁽⁸⁾, come si è visto con il sorgere della I rivoluzione industriale, sembra del resto plausibile chiedersi se, nel pieno di una nuova "grande trasformazione" ⁽⁹⁾, sia possibile ripensare la formazione in apprendistato non solo come uno strumento adeguato ad equipaggiare i giovani delle competenze richieste dal mercato, ma anche quale chiave per la diffusione dell'innovazione.

⁽⁸⁾ T. DEISSINGER, *Apprenticeship Cultures – a comparative view*, in D. HEMSWORTH, S. ROODHOUSE, *Apprenticeship: An Historical ReInvention for a Post Industrial World*, 2004, pp. 43-58 e spec. p. 43, dove si legge che: «Despite a number of "modern" intentions backing or promoting apprenticeships, societies cannot ignore the "historical character" of their respective vocational training systems. This implies that there is a cultural foundation for the general significance given both to apprenticeship as an institutional solution towards the problem of skill formation as well as to the interaction or even interdependence between the apprenticeship system and the systems of general and higher education respectively».

⁽⁹⁾ Il rimando è qui a F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, Adapt University Press, 2017.

L'importanza di questa linea di ricerca trova conferma anche negli elementi caratterizzanti la nuova rivoluzione industriale che lasciano ipotizzare un ritorno al passato, una volta superate la centralità della fabbrica, la standardizzazione della produzione, la parcellizzazione del processo lavorativo⁽¹⁰⁾. È in questa prospettiva di analisi che meglio si comprende il fallimento delle recenti riforme dell'istituto, ancora pensato e progettato a livello giuridico e istituzionale, così come nei sistemi di relazioni industriali e dagli attori della rappresentanza, secondo categorie proprie della I rivoluzione industriale⁽¹¹⁾.

2. L'apprendistato nel contesto europeo pre-industriale

«In early modern Europe's towns and cities, apprentices were a large and important group. Perhaps 2-5 per cent of the population of the most larger cities were apprentices. As a share of the male labour force, apprentices were even more important: perhaps one in five workers in some trades were apprentices»⁽¹²⁾. I dati qui richiamati ci permettono di comprendere, quantomeno in termini quantitativi, l'importanza dell'apprendistato fino al XVIII secolo: in alcune occupazioni un lavoratore su cinque era un apprendista. Con questo termine si identificava un giovane che, sulla base di un accordo o di un contratto, si legava ad un maestro per impararne il mestiere, in cambio di lavoro, spesso non retribuito, presso la sua bottega. Il contratto era trilaterale in quanto siglato dall'apprendista, dal maestro e da una terza figura garante dell'accordo (di regola uno dei genitori dell'apprendista). Il contratto era siglato in forma di accordo privato e poi, in alcune città,

⁽¹⁰⁾ Per una esauriente ricostruzione del tema, si veda A. CIPRIANI, A. GRAMOLATI, G. MARI (a cura di), *Il lavoro 4.0, La quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*, Firenze University Press, 2018 e, in particolare, i seguenti contributi: F. BUTERA, *Industria 4.0 come progettazione partecipazione di sistemi socio-tecnici in rete*, pp. 81-116, M. COSTA, *Capitare l'innovazione. La formatività dell'agire umano*, pp. 213-224, e S. NEGRELLI, V. PACETTI, *Tecnologie, lavoro, organizzazione nell'Industria 4.0*, pp. 373-388.

⁽¹¹⁾ Per un raffronto comparato che evidenzia i limiti connessi all'utilizzo di queste categorie e, in particolare, alla visione teleologica che orienta l'apprendistato a rispondere in modo prevalente a "finalità occupazionali", si vedano M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *La rilevanza della formazione in apprendistato in Europa: problemi e prospettive*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1/1999, pp. 85-116.

⁽¹²⁾ M. PRAK, P. WALLIS, *Introduction*, in M. PRAK, P. WALLIS, *op. cit.*, p. 11.

depositato presso gli archivi della corporazione del maestro o presso specifici uffici pubblici ⁽¹³⁾.

L'età per accedere ad un apprendistato era fissata dalle corporazioni e variava al variare del mestiere: mediamente, aveva inizio attorno ai 12-13 anni e poteva concludersi attorno ai 16-17 anni. Un altro elemento caratterizzante di questo rapporto, che oggi potremmo definire "formativo", era l'ospitalità che il maestro offriva all'apprendista, garantendogli vitto e alloggio. La durata dell'apprendistato era stabilita dalle corporazioni, tranne in Inghilterra dopo il 1563, anno del c.d. "Statuto degli Artificieri", prima legislazione "nazionale" avente a tema la regolamentazione dell'apprendistato, che ne fissava la durata nei sette anni ritenuti eccessivi da Smith. Concluso l'apprendistato, e dopo un ulteriore periodo di lavoro alle dipendenze del maestro, il giovane poteva aspirare a diventare maestro egli stesso, entrando così a pieno titolo nella corporazione e, soprattutto, nel mercato del lavoro, con la possibilità di aprire una propria bottega. Inoltre, in molti casi lo svolgimento di un apprendistato era anche condizione necessaria per l'acquisizione della cittadinanza, cioè per il godimento di determinati diritti civili e sociali locali ⁽¹⁴⁾.

A fronte di questa sintetica ricostruzione, è opportuno ora chiedersi con quali scopi, e attraverso quali strumenti, le corporazioni regolamentavano l'apprendistato, nonché quali erano i metodi con cui si svolgeva la formazione durante l'apprendistato.

2.1. Apprendistato e sistema delle corporazioni

Le corporazioni, come è noto, erano associazioni di mercanti e artigiani che condividevano lo stesso mestiere, sorte nel medioevo e diffuse in tutta Europa. Il loro obiettivo principale era quello di regolare la concorrenza: attraverso la previsione di uno specifico iter formativo a conclusione del quale era possibile essere riconosciuti come

⁽¹³⁾ È, ad esempio, quanto accadeva in epoca moderna a Venezia, dove i contratti, o accordi, di apprendistato erano registrati presso la Giustizia Vecchia. Sul punto si veda M. DAL BORGO, *La legislazione veneziana in materia di apprendistato*, in A. BELLAVITIS, M. FRANK, V. SAPIENZA, *Garzoni. Apprendistato e formazione tra Venezia e l'Europa in età moderna*, Universitas Studiorum, 2017, pp. 15-28.

⁽¹⁴⁾ P. WALLIS, B. DE MUNCK, C. CROWSTON, R. DE KERF, M. HOOGENBOOM, C. KISSANE, C. MINNS, M. PRAK, *Barriers to Citizenship and Trades in Early Modern Europe*, bEUcitizens Working Paper, 2015, e in particolare pp. 3-5.

appartenenti alla corporazione, e quindi abilitati all'esercizio libero della professione e all'apertura di una propria bottega; con la fissazione di specifici calmieri di prezzi; mediante l'individuazione e l'approvazione delle tecniche, degli strumenti e dei metodi con i quali era possibile svolgere il proprio mestiere ⁽¹⁵⁾. In un contesto economico e sociale contraddistinto dall'estrema volatilità dei prezzi e dalla fragilità dei mercati, il loro ruolo fu centrale in quanto permisero di superare molte delle diffuse asimmetrie informative ⁽¹⁶⁾, fissando standard qualitativi sia per la formazione dei lavoratori e per l'esercizio del loro mestiere, sia per il prodotto finale. Inoltre, è opportuno ricordare come le corporazioni tendessero a mantenere segrete le tecniche produttive, ad utilizzo esclusivo dei propri membri. Il "mestiere", nel contesto pre-industriale, vedeva quindi esaltata la sua dimensione etimologica di "mistero", per conoscere i segreti del quale era necessario lavorare a stretto contatto con chi ne possedeva "l'arte",

⁽¹⁵⁾ Per una ricostruzione del fenomeno corporativo nell'Europa pre-industriale, si veda J. LUCASSEN, T. DE MOOR, J. L. VAN ZANDEN, *The Return of the Guilds: Towards a Global History of the Guilds in Pre-industrial Times*, in *International Review of Social History*, Vol. 53, Supplement 16: The Return of the Guilds, 2008, pp. 5-18, H. SOLY, *The Political Economy of European Craft Guilds: Power Relations and Economic Strategies of Merchants and Master Artisans in the Medieval and Early Modern Textile Industries*, in *International Review of Social History*, Vol. 53, Supplement 16: The Return of the Guilds, 2008, pp. 45-73, e, specificatamente sul caso italiano, L. MOCARELLI, *Guilds Reappraised: Italy in the Early Modern Period*, in *International Review of Social History*, Vol. 53, Supplement 16: The Return of the Guilds, 2008, pp. 159-178.

⁽¹⁶⁾ Per quanto riguarda la definizione e gli effetti delle asimmetrie informative, si veda G. A. AKERLOF, *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, in *The Quarterly Journal of Economics*, 3/ 1970, pp. 488-500 e, sul caso specifico dell'apprendistato, E. CERRITO, *Corporazioni e crescita economica (secc. XIXVIII). Tra divisione del lavoro e costruzione del mercato*, in *Studi storici* 2/2015, pp. 225-249, dove si legge che «La corporazione diviene così uno strumento per superare la trappola dell'asimmetria informativa e della sfiducia tra produttore e consumatore, nonché per coordinare innovazioni e incrementi di qualità che creano e ampliano il mercato. Lungi dall'essere l'antagonista del mercato, le corporazioni in re ricalcano la divisione del lavoro e presuppongono l'aspirazione a e costruiscono la possibilità di un mercato di prodotti qualitativamente validi e in competizione», p. 238. Cfr. anche S. C. WOLTER, P. RYAN, *Apprenticeship*, in E. A. HANUSHEK, S. MACHIN, AND L. WOESSMANN, (a cura di), *Handbooks in Economics*, Vol. 3, North-Holland, 2011, pp. 521-576.

in una trasmissione di conoscenze informale e realizzata attraverso la quotidiana condivisione dell'attività lavorativa⁽¹⁷⁾.

Le corporazioni non avevano, però, funzioni esclusivamente economiche: fondamentale era anche il loro ruolo nella vita pubblica, politica e religiosa cittadina. Requisito per lo svolgimento libero di un mestiere era la cittadinanza locale, acquisita e regolamentata anche dal sistema corporativo: emerge così chiaramente l'intreccio tra economia, società, lavoro e cultura con cui operava il sistema delle corporazioni.

A tesi che ne hanno esaltato l'operato, fino a riconoscerne il ruolo fondamentale per lo sviluppo pre-industriale europeo⁽¹⁸⁾, si contrappongono le posizioni di chi ne ha denunciato le tendenze monopolistiche e l'assoluta autoreferenzialità dell'operato⁽¹⁹⁾. Uno degli elementi che rendono particolarmente complesso propendere per una tesi piuttosto che per l'altra è costituito dall'eterogeneità delle fonti documentali, dei luoghi, delle modalità operative e dei periodi storici.

Le corporazioni presenti nell'Italia del Nord erano diverse, per obiettivi, dimensioni e ruolo, da quelle tedesche, le quali a loro volta erano diverse da quelle dei Paesi Bassi o della Francia. Ciò nonostante, il ritratto tracciato in precedenza rimane valido, in quanto è possibile riconoscere alcune caratteristiche comuni alle diverse esperienze locali⁽²⁰⁾. Esulando da una ricostruzione analitica del ruolo svolto dalle corporazioni nei diversi territori europei, è comunque possibile affermare che il loro obiettivo principale non era la diffusione e la promozione dell'innovazione, quanto piuttosto la tutela degli interessi

⁽¹⁷⁾ Cfr P. WALLIS, *Between apprenticeship and skill: acquiring knowledge outside the academy in Early Modern England*, LSE research online, 2018, e in particolare pp. 3-5.

⁽¹⁸⁾ Cfr, in particolare, S. R. EPSTEIN, *Craft Guilds, Apprenticeship, and Technological Change in Preindustrial Europe*, in *The Journal of Economic History*, Vol. 58, 3/ 1998, pp. 684-713, e J.L. VAN ZANDEN, *The skill premium and the "Great Divergence"*, in *European Review of Economic History*, 1/2009, pp. 121-153.

⁽¹⁹⁾ S. OGILVIE, *Guilds, Efficiency and Social Capital: evidence from German Proto Industry*, *op. cit.* Le sue tesi sono ribadite anche in S. OGILVIE, *Can we Rehabilitate the Guilds? A Sceptical Re-Appraisal*, Cambridge University, 2007.

⁽²⁰⁾ Si veda in particolare M. PRAK, C. HARU CROWSTON, B. DE MUNCK, C. KISSANE, C. MINNS, R. SCHALK, P. WALLIS, *Access to the Trade: Monopoly and Mobility in European Craft Guilds in the Seventeenth and Eighteenth Centuries*, in *Journal of Social History*, 1/2020, pp. 1-32.

dei suoi associati ⁽²¹⁾, che erano gli artefici dell'innovazione. Che ciò portasse alla formazione di un monopolio, al di là dell'utilizzo improprio del termine in un contesto storico come quello in analisi, è in dubbio proprio per la natura stessa dell'economia medievale, dove una carestia, la difficile gestione delle scorte e le guerre potevano determinare crisi economiche e sociali di portata oggi inimmaginabile: le corporazioni agirono quindi piuttosto nel tentativo di tutelare il lavoro dei propri membri, regolando la concorrenza tra di essi, e sostenendo anche, in alcuni casi, gli associati in difficoltà. L'intenzione, quindi, non era quella di escludere la concorrenza ai fini del raggiungimento di obiettivi prettamente economici ed egoistici, ma di regolarla nel tentativo di costruire un mercato sostenibile e duraturo in un contesto altamente instabile.

Gli strumenti messi in campo dalle corporazioni erano molteplici: oltre a quelli già ricordati, due sono di particolare interesse per il tema oggetto del presente contributo: la regolazione di un periodo di "journeymanship", successivo all'apprendistato e precedente quello della maestranza, e la promozione della mobilità dei lavoratori ⁽²²⁾.

Per quanto riguarda il primo strumento, presente diffusamente nelle zone germanofone e in Inghilterra, esso stabiliva che prima di diventare maestro il giovane che aveva concluso il suo apprendistato doveva viaggiare e lavorare presso altri maestri, per poi superare una vera e propria "prova" davanti ad una commissione composta dai maestri appartenenti alla corporazione. In questo periodo, il giovane viaggiava, condivideva le proprie conoscenze, e ne acquisiva di nuove: nuove tecniche, nuovi strumenti, nuovi metodi lavorativi. In un periodo in cui

⁽²¹⁾ B. DE MUNCK, *Gilding golden ages: perspectives from early modern Antwerp on the guild debate, c. 1450 – c. 1650*, in *European Review of Economic History*, 15/2011, pp. 221–253.

⁽²²⁾ Per quanto riguarda il primo, si veda D. DE LA CROIX, M. DOEPKE, J. MOKYR, *op. cit.* Per quanto riguarda il secondo, C. M. BELFANTI, *Guilds, Patents, and the circulation of technical knowledge: northern Italy during the early modern age*, in *Technology and Culture*, 3/2004, pp. 569-589, K. DAVIDS, *Public Knowledge and Common Secrets. Secrecy and Its Limits in the Early-Modern Netherlands*, in *Early Science and Medicine*, Vol. 10, No. 3, Openness and Secrecy in Early Modern Science (2005), pp. 411-427, L.H. PEREZ, C. VERNA, *Dissemination of Technical Knowledge in the Middle Ages and the Early Modern Era*, in *Technology and Culture*, Vol. 47, 3/2006, pp. 536-565, K. DAVIDS, *Guilds, guildsmen and technological innovation in early modern Europe: the case of the Dutch Republic*, Conference Paper, 2000.

la conoscenza economicamente utile era prevalentemente una conoscenza tacita e incarnata ⁽²³⁾, e nel quale la diffusione della formazione formale era relegata ai pochissimi appartenenti al ceto nobiliare, la diffusione dell'innovazione era possibile solo attraverso la mobilità delle persone, in due sensi: con la condivisione e il confronto delle conoscenze, che permetteva di immaginare, sviluppare e realizzare tecniche innovative, e attraendo lavoratori e artigiani qualificati attraverso l'offerta di benefici economici.

Quest'ultimo è il secondo strumento utilizzato dal sistema delle corporazioni ed in grado di favorire la diffusione dell'innovazione nelle città europee ⁽²⁴⁾. Per poter introdurre nuove tecnologie, era necessario avere a disposizione il capitale umano in grado di saperle utilizzare, soprattutto in un contesto nel quale gli investimenti in capitale fisso erano decisamente più contenuti rispetto a quelli del periodo industriale: in altre parole, non era il possesso delle tecnologie ad essere il vero fattore abilitante i processi di innovazione, quanto piuttosto la disponibilità di lavoratori che quelle tecniche sapevano utilizzare e migliorare, e soprattutto insegnare ad altri ad usarle. Sono diversi gli esempi di accordi presi tra corporazioni, o istituzioni cittadine, e artigiani provenienti da contesti esteri ⁽²⁵⁾, a cui venivano offerte speciali licenze per esercitare il loro mestiere in esclusiva per un numero determinato di anni, insieme a prestiti a basso o senza interesse per favorire il loro stabilirsi in città. In cambio, veniva spesso chiesto loro di prendere uno o due apprendisti a cui trasmettere le loro conoscenze.

⁽²³⁾ «Attraverso i secoli e fino ad epoca recentissima le tecniche non si diffusero praticamente mai mediante l'informazione scritta. Il mezzo prevalente di diffusione fu la migrazione dei tecnici. La diffusione delle tecniche fu cioè un prodotto della diffusione del "capitale umano"». In C.M. CIPOLLA, *Storia economica dell'Europa pre-industriale*, Il Mulino, 2002 (ma 1974), p. 215.

⁽²⁴⁾ K. DAVIDS, B. DE MUNCK, *Innovation and creativity in Late Medieval and Early Modern European Cities: an introduction*, in K. DAVIDS, B. DE MUNCK (a cura di) *Innovation and creativity in Late Medieval and Early Modern European Cities*, Ashgate, 2014, pp. 1-33.

⁽²⁵⁾ Si veda gli esempi raccolti in L. MOLÀ, *The Silk Industry of Renaissance Venice*, John Hopking University Press, 2004. Un altro esempio riguarda invece il Comune di Bologna, che grazie agli strumenti messi in campo (prestiti, esenzioni fiscali, riconoscimento della cittadinanza), in due anni riuscì ad attirare 150 artigiani del settore tessile. Cfr C.M. CIPOLLA, *op. cit.*, p. 107.

Attraverso l'istituzione del *journeymanship* e con le strategie di attrazione di artigiani e lavoratori qualificati, le corporazioni promossero quindi, seppur indirettamente, la diffusione e lo sviluppo dell'innovazione, almeno in due sensi: promuovendo il confronto, il dialogo e il reciproco scambio di conoscenze e tecniche tra i futuri maestri in un periodo in cui la conoscenza poteva solo essere "rubata con gli occhi" ⁽²⁶⁾, e favorendo la mobilità dei lavoratori, e quindi delle stesse tecniche e innovazioni, le quali venivano poi trasmesse e diffuse attraverso l'apprendistato.

Rispetto alle due tesi contrapposte sopra ricordate, sembra quindi che la verità sia un insieme di entrambe: le corporazioni avevano sì fini prevalentemente autoreferenziali (e non monopolistici in senso tecnico), ma per raggiungerli misero in campo degli strumenti grazie ai quali promossero la diffusione dell'innovazione nel contesto europeo, in particolar modo attraverso gli investimenti in capitale umano realizzati con l'apprendistato, il successivo periodo di *journeymanship*, e attraverso il sistema di patenti e licenze per attrarre artigiani e lavoratori qualificati, ai quali in cambio era chiesto di condividere le loro conoscenze.

2.2. La formazione degli apprendisti

Data la frammentarietà istituzionale dell'Europa pre-industriale, non è un'operazione semplice ricostruire e comparare le modalità con cui l'apprendistato era utilizzato, e le ragioni che ne sostanziano il ricorso. A livello locale, le diverse regolamentazioni intervenivano sulla durata dell'apprendistato, sulle modalità con cui andava redatto il contratto o l'accordo, sull'età minima richiesta agli apprendisti, sui soggetti che ne monitoravano lo svolgimento e fungevano da garanti, su quanto e se pagare il maestro o, al contrario, su quanto e se pagare

⁽²⁶⁾ Il mestiere doveva essere appreso direttamente dall'osservazione e dal lavoro con il maestro e con altri lavoratori: solo la mobilità delle persone poteva quindi permettere la disseminazione delle conoscenze: «The view that apprentices had to steal with their eyes corresponds with the longstanding interest in the "mysteries" or "secrets" of the trade, which were believed to be jealously guarded within the guild framework. It may, however, be argued that journeyman's travels from town to town [...] was in fact conducive to learning and disseminating new techniques» in B. DE MUNCK, S.L. KAPLAN, H. SOLY (a cura di), *Learning on the shop floor. Historical Perspectives on Apprenticeship*, Berghahn Books, 2007, p. 15.

l'apprendista. Raramente nel contratto o accordo di apprendistato era disciplinata la formazione erogata, preferendo invece riferirsi all'obbligo, in capo al maestro, di "insegnare il mestiere" al giovane⁽²⁷⁾. Rari erano anche i casi in cui, oltre alle competenze professionali, veniva insegnato all'apprendista a leggere, scrivere, fare di conto. Le capacità innovative dell'apprendistato non sono, quindi, da ricercare in prima battuta nelle modalità con cui ne era regolata la dimensione formativa.

L'analisi delle fonti, se si arrestasse alla lettura degli statuti e dei contratti di apprendistato, potrebbe dir poco della concreta e viva realtà di un apprendista di Lione, o di Venezia, o della Londra del XVII secolo. Fortunatamente, recenti studi⁽²⁸⁾ hanno permesso di sistematizzare le informazioni in nostro possesso, attraverso la realizzazione di banche dati in grado di ricostruire e comparare l'effettiva durata dei contratti, la provenienza geografica e sociale degli apprendisti, il loro percorso di apprendimento. Pur riconoscendo le diverse modalità con cui l'apprendistato era utilizzato nel variegato e frammentato contesto dell'Europa pre-industriale, è quindi oggi possibile tracciare i contorni di un modello di riferimento le cui caratteristiche, diversamente declinate, sono presenti in tutte le esperienze europee⁽²⁹⁾.

⁽²⁷⁾ Cfr in particolare M. PRAK, *An artisan "revolution" in late medieval and early modern Europe?*, Conference Paper, 2013, dove si legge che: «Guilds did not regulate the contents of the training as such. In some places, as for instance medieval Genoa or early modern Paris, this was left to separate notarial contracts, which would still be phrased in quite general terms, requiring the master to share "the secrets of the trade", or "mystery of the craft", with his apprentice» p. 10.

⁽²⁸⁾ Si segnalano in particolare G. COLAVIZZA, *A View on Venetian Apprenticeship from the Garzoni Database*, in A. BELLAVITIS, M. FRANK, V. SAPIENZA, *Garzoni. Apprendistato e formazione tra Venezia e l'Europa in età moderna*, Universitas Studiorum, 2017, pp. 235-259; e P. WALLIS, C. MINNS, *Rules and Reality: Quantifying the Practice of Apprenticeship in Early Modern Europe*, LSE Working Papers N. 118, 2009.

⁽²⁹⁾ Una ricostruzione sistemica del "modello europeo" di apprendistato è svolta in M. PRAK, P. WALLIS (a cura di), *Apprenticeship in Early Modern Europe*, Cambridge University Press, 2020, in particolare pp. 309 e ss. Si veda anche P. WALLIS, B. DE MUNCK, C. CROWSTON, R. DE KERF, M. HOOGENBOOM, C. KISSANE, C. MINNS, M. PRAK, *Contracting for Apprenticeship in Early Modern Europe*, bEUCitizen Working Paper, 2016, dove si legge che: «The core content of the (private) apprenticeship contract is fairly uniform around Europe – parties are identified (master, apprentices, parents or guarantors), as is trade and a commitment to "complete" training. Any

Un primo elemento utile a comprendere le effettive modalità di utilizzo dell'istituto è la flessibilità di cui godeva. Anche in contesti in cui la durata era particolarmente lunga, come nel caso inglese criticato da Smith, in realtà la durata reale dell'apprendistato era mediamente più breve dei tradizionali sette anni ⁽³⁰⁾. Ciò è dovuto a diversi fattori, non riducibili al semplice insuccesso del percorso formativo: se è pur vero che, in alcuni casi, l'apprendista decideva di andarsene contro la volontà del maestro o veniva cacciato, nella maggior parte di essi l'interruzione anticipata dell'apprendistato era concordata e accolta favorevolmente da entrambi ⁽³¹⁾. Questo perché l'apprendista decideva di cambiare maestro, per poter imparare nuove tecniche e proseguire così il suo percorso di crescita ⁽³²⁾ o perché, una volta guadagnate le competenze utili a svolgere il mestiere, rinunciava a tentare la "carriera" all'interno della corporazione e tornava ad esercitarlo nel Paese dal quale proveniva, oppure perché, più raramente, sceglieva di cambiare mestiere. L'interruzione, quindi, non coincideva con il fallimento dell'apprendistato il quale, al di là di quanto riportato negli statuti corporativi, era concretamente utilizzato nel contesto europeo in modo flessibile e per rispondere a diverse esigenze, sia dei giovani che degli stessi maestri, e per perseguire diversi obiettivi. Questa flessibilità aiuta a comprendere anche le dinamiche migratorie connesse all'apprendistato, che non era limitato ai figli dei maestri cittadini, ma attirava anche molti giovani dai territori limitrofi i quali poi spesso tornavano aprendo bottega. Era quindi anche uno strumento di mobilità sociale, che non escludeva ma anzi permetteva a giovani di famiglie

compensation received by the apprentice is described directly or by inference to local urban practice», p. 22.

⁽³⁰⁾ La flessibilità dell'istituto è ben descritta in P. WALLIS, *Apprenticeship and Training in Premodern Englan*, in *The Journal of Economic History*, 3/2008, pp. 832-861.

⁽³¹⁾ Vennero anche introdotti strumenti legali ed economici per impedire Per evitare danni economici a una delle due parti in caso di interruzione dell'apprendistato. Per un approfondimento sul caso inglese, si veda P. WALLIS, C. MINNS, *The price of human capital in a pre-industrial economy: Premiums and apprenticeship contracts in 18th century England*, in *Explorations in Economic History*, 3/ 2013, pp. 335-350.

⁽³²⁾ Il fatto che cambiare maestro non era una pratica così inusuale, ma anzi spesso redditizia in quanto permetteva all'apprendista un maggior ritorno formativo e in termini di capitale sociale, è attestata in R. SCHALK, *Splitting the bill. Matching schooling to Dutch labour markets, 1750-1920*, 2015, in particolare pp. 63 e ss.

meno abbienti di imparare un mestiere ed esercitarlo, garantendosi un reddito e l'ascensione sociale.

Il valore della formazione in apprendistato non si limitava all'apprendimento di un insieme di nozione tecniche: era invece un percorso educativo in senso pieno, che favoriva la costruzione dell'identità sociale del giovane ⁽³³⁾. Ciò a causa del fatto che il mestiere era, nel contesto in analisi, legato all'appartenenza alla società e alla vita pubblica. Imparare un mestiere non era quindi riducibile al semplice "imparare a lavorare", o a quello che potremmo definire un addestramento professionale: era invece un percorso di crescita umano e di inclusione sociale. Il valore educativo e civico, e non solo formativo ⁽³⁴⁾, permette quindi di comprendere il legame sussistente tra capitale umano e capitale sociale garantito dall'apprendistato: durante il suo percorso il giovane imparava non solo le tecniche utili all'esercizio del mestiere, ma entrava a far parte della società con un'identità riconosciuta, stringendo relazioni significative per la propria carriera e per sé stesso ⁽³⁵⁾. L'apprendista, nel suo percorso formativo, non doveva solo mostrare di possedere determinate competenze, ma prima di tutto vivere, agire e lavorare da uomo adulto, inserito nella struttura economica e sociale locale ⁽³⁶⁾. L'apprendistato nel contesto europeo pre-industriale era quindi uno strumento la cui valenza non si esauriva

⁽³³⁾ T.H.J. MARCHAND, *Muscles, Morals And Mind: Craft Apprenticeship And The Formation Of Person*, in *British Journal of Educational Studies*, 3/2008, 245-271. Così anche in G. ZAGO, *Il lavoro tra pensiero e azione: dalla bottega alla fabbrica*, in G. ALESSANDRINI (a cura di), *Atlante di Pedagogia del Lavoro*, Franco Angeli, 2018, pp. 185-218, dove si legge che «Nel posto di lavoro il giovane maturava una formazione completa, poiché la bottega era, contemporaneamente, «luogo di saperi professionali», ma anche «di modelli comportamentali, di atteggiamenti mentali» che concorrevano alla formazione della personalità del giovane», p. 190.

⁽³⁴⁾ La distinzione è ripresa da G. BERTAGNA (a cura di), *Educazione e formazione. Sinonimie, analogie, differenze*, Edizioni Studium, 2018, e in particolare pp. 65-68.

⁽³⁵⁾ B. DE MUNCK, *From brotherhood community to civil society? Apprentices between guild, household and the freedom of contract in early modern Antwerp*, in *Social History*, 1/2010, pp. 1-20.

⁽³⁶⁾ Su questa tema si veda, in particolare, A. LEVENE, "Honesty, sobriety and diligence": *master-apprentice relations in eighteenth- and nineteenthcentury England*, in *Social History*, 2/2008, pp.183-200, D.F. LANCY, "First You Must Master Pain": *The Nature and Purpose of Apprenticeship*, in *Anthropology of work review*, 2/2012, pp. 113-126, e L. S. LYON, *Medieval English Apprenticeship as Business Education*, in *The School Review*, 8/1920, pp. 585-599.

nella sfera economica, ma che sconfinava in quella sociale, culturale e politica.

Per comprendere il valore innovativo della formazione in apprendistato è opportuno un breve approfondimento sull'epistemologia del lavoro nel contesto pre-industriale. La base epistemica della conoscenza economicamente utile era, nel contesto in analisi, prevalentemente o quasi esclusivamente legata a forme di conoscenza tacita. Apprendere era quindi imparare attraverso la *mimesis* ⁽³⁷⁾, l'osservazione del maestro e della sua opera, l'esercizio personale e la ripetizione dei gesti utilizzati, la condivisione quotidiana del lavoro. La percezione che scaturiva e alimentava il processo d'apprendimento nell'apprendistato era finalizzata al vedere "il tutto in ogni parte": in questo senso, l'invisibile nel visibile ⁽³⁸⁾, cioè l'opera da realizzare nel suo concreto e parziale realizzarsi. Questa modalità di percezione struttura conseguentemente un'idea di conoscenza che rende non solo possibili, ma necessari determinati metodi per acquisirla, quali, ad esempio, l'apprendistato. È una conoscenza "di senso" ⁽³⁹⁾, cioè orientato a comprendere per ogni azione svolta il suo collocarsi in un orizzonte più ampio e nel quale trovarne il significato. L'apprendista, concluso il suo percorso formativo, non acquisiva semplicemente "competenze", ma una specifica facoltà di giudizio: sul lavoro ben fatto e sulla qualità della sua opera – e di altri. Com'è facile notare, anche le categorie moderne di conoscenza teorica e conoscenza pratica sono inefficaci nel tentativo di descrivere l'apprendimento tipico dell'apprendistato nella società europea pre-industriale.

La capacità innovativa dell'apprendistato risiedeva quindi nel contesto organizzativo e nelle modalità con cui l'apprendimento era realizzato: collaborando con altri apprendisti, guardando e imitando il maestro, condividendo le proprie conoscenze e contribuendo alla costruzione di un "fare" partecipato e condiviso, l'apprendista acquisiva quella

⁽³⁷⁾ Sul concetto di *mimesis* come processo di apprendimento si veda, in particolare, S. BILLET, *Mimesis: learning through everyday activities and interactions at work*, in *Human Resources Development Review*, 4/2014, pp. 462-482.

⁽³⁸⁾ J. GAMBLE, *Modelling the Invisible: The pedagogy of craft apprenticeship*, in *Studies in Continuing Education*, 2/2001, pp. 185-200.

⁽³⁹⁾ Un apprendimento cioè finalizzato a comprendere il senso profondo della propria azione, irriducibile alla semplice ripetizione meccanica di gesti. Per un approfondimento sul "meaningful learning" si veda J.D. NOVAK, D.B. GOWIN, *Learning How to Learn*, Cambridge University Press, 1984.

capacità di giudizio, di proattività e creatività riconosciute come fondamentali non solo per la diffusione, ma per la promozione dell'innovazione, cioè in un "fare" innovativo, non standardizzabile e avente sempre come orizzonte un totalità di senso, la bottega, nella quale l'apprendista arrivava a conoscere la totalità del processo produttivo e il proprio ruolo in esso, senza limitarsi ai compiti ai quali era assegnato ⁽⁴⁰⁾.

Concludendo, le corporazioni e soprattutto l'apprendistato permisero la diffusione dell'innovazione nel contesto europeo pre-industriale in quanto capaci di creare reti di relazioni significative in un mondo economicamente e socialmente instabile: relazioni tra giovani che viaggiavano e condividevano le loro conoscenze, relazioni tra città e territori garantite dalla mobilità dei lavoratori e quindi delle tecniche, relazioni tra apprendisti e maestri, tra mestieri e corporazioni, tra botteghe, lavoratori, cittadini.

Garantire ed incoraggiare lo scambio di conoscenze tra generazioni e territori attraverso la mobilità dei lavoratori era l'unico modo per promuovere la *diffusione* dell'innovazione. La totalità a cui faceva riferimento l'orizzonte formativo dell'apprendimento in bottega permetteva agli apprendisti non solo di imparare a svolgere determinati compiti, ma un mestiere in senso pieno: cioè conoscerne le tecniche produttive, saperle utilizzare, e soprattutto entrare in una rete di relazioni. L'investimento in capitale umano si traduceva così in investimento in capitale sociale.

È a questo livello che si comprende il ruolo giocato dalle corporazioni nella costruzione di un sistema dei mestieri, ai quali era connessa una specifica identità sociale e un percorso formativo. Mestieri irriducibili ad un insieme di competenze professionali, ma costituiti invece da un chiaro riconoscimento "pubblico", grazie al quale il lavoratore era parte di un sistema di relazioni economiche e sociali, nel quale si inseriva traducendo, in maniera originale e irripetibile, ciò che aveva appreso.

⁽⁴⁰⁾ B. DE MUNCK, *Artisans as knowledge workers: Craft and creativity in a long term perspective*, in *Geoforum*, 1/2019, pp. 227-237.

3. La I rivoluzione industriale

Alla rivoluzione industriale è connessa l'introduzione di nuove tecnologie che aumentarono drasticamente la produttività e favorirono l'introduzione di nuove modalità di organizzazione del lavoro. Se il contesto pre-industriale è contraddistinto da scarsi investimenti in capitale fisso la rivoluzione industriale vede invece la "macchina" acquisire un ruolo centrale all'interno del ciclo produttivo. Connessa all'innalzamento tecnologico è la progressiva divisione e specializzazione del lavoro. Questo nuovo modello organizzativo garantì l'aumento della produttività, al costo però di infrangere la "totalità" della bottega artigiana: al lavoratore era ora chiesto di svolgere un insieme di mansioni, non di conoscere e partecipare all'intero ciclo produttivo generando, per alcuni compiti particolarmente ripetitivi e standardizzati, i presupposti per le successive analisi che ne denunciarono l'effetto alienante⁽⁴¹⁾.

Questa nuova modalità di organizzare il lavoro pose le basi per i successivi tentativi di costruire una visione "scientifica" e rigorosa per la gestione del lavoro in fabbrica, portata a compimento solo nei secoli successivi⁽⁴²⁾. La produzione si spostò dalle botteghe alle fabbriche: non solo per sfuggire agli statuti delle corporazioni, la cui efficacia spesso si fermava alle mura cittadine, ma anche perché il nuovo modello di organizzazione del lavoro richiedeva diversi spazi – quelli della fabbrica, appunto – e nuovi lavoratori. Il fabbisogno di competenze medio-basse, la divisione del lavoro, la scarsa preparazione richieste per l'espletamento delle proprie mansioni generò inevitabilmente effetti significativi sull'apprendistato.

⁽⁴¹⁾ K. MARX, *Manoscritti economico-filosofici del 1844*, Einaudi, 2004 (ma 1844), in particolare pp. 68-70, così come citato in C. LECCARDI, *Percorsi di lettura sul lavoro/9 – Manoscritti economico-filosofici del 1844 di Karl Marx*, in Bollettino ADAPT n. 32/2019. Cfr. anche A. GRAMSCI, *Americanismo e fordismo*, in A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*. Volume terzo. Quaderni 12-29, Einaudi, 1977, 2137-2182.

⁽⁴²⁾ Compimento raggiunto con l'organizzazione del lavoro taylor-fordista: cfr. in particolare F.W. TAYLOR, *The Principles of Scientific Management*, Harper and Brothers, 1919, così come citato in F. SEGHEZZI, *op. cit.*, p. 31.

Sorprendentemente, però, quest'ultimo non tramontò definitivamente, ma si trasformò⁽⁴³⁾. È infatti riconosciuto l'alto numero di apprendisti che venne richiesto dalle fabbriche particolarmente innovative inglesi, proprio perché, per poter gestire le nuove tecniche introdotte, servivano lavoratori specializzati e attentamente preparati. Venne meno, però, come già anticipato, quello sguardo sulla totalità del processo produttivo e il controllo sulla propria opera tipici della bottega: l'apprendista, in altre parole, diventa sempre di più un giovane in formazione per diventare un lavoratore specializzato⁽⁴⁴⁾.

L'apprendista che usciva dalla fabbrica aveva ormai poco in comune con quello che lavorava a fianco a fianco del maestro nella bottega artigiana, sia per quanto riguarda la dimensione individuale del suo percorso formativo e educativo, sia per quanto riguarda la dimensione collettiva della società nella quale era inserito, travolta dagli effetti della rivoluzione. Questi elementi minarono quindi alle fondamenta non tanto l'apprendistato, che come visto sopravvisse e si trasformò, quanto piuttosto la sua capacità innovativa e gli elementi che la favorivano.

3.1. L'abolizione delle corporazioni e l'emergere del sistema capitalistico industriale

La rivoluzione industriale non è riducibile alla sola dimensione tecnica e produttiva. Essa fu accompagnata e favorita dal sorgere di una nuova mentalità, una nuova cultura, una nuova società, lentamente germinate già nei secoli precedenti⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴³⁾ N. E. FELDMAN, K. VAN DER BEEK, *Skills choice and skills complementarity in eighteenth century england*, in *Exploration in Economic History*, 2016, pp. 94-113. In questo contributo si dimostra come, nel contesto inglese della I Rivoluzione Industriale, a nuove invenzioni era connesso un aumento del 1% del numero di apprendisti in settori ad alto contenuto tecnologico. Cfr in particolare p. 108.

⁽⁴⁴⁾ Si veda, su questo punto, P.A. VARESI, *I contratti di lavoro con finalità formative*, Angeli, 2007, nel quale si legge che «Dalla ricostruzione qui svolta emerge chiaramente come non è più il maestro-artigiano che presta la sua attività di insegnamento a favore dell'allievo, ma è l'allievo che, per addestrarsi, presta la propria attività a favore dell'imprenditore, con diritto alla retribuzione».

⁽⁴⁵⁾ «Se nel Seicento, all'epoca della Rivoluzione Scientifica, la branca del sapere più avanzata fu la meccanica, se la caratteristica stessa della Rivoluzione scientifica fu, come è stato detto, la "meccanizzazione della concezione del mondo" tutto ciò non fu

Sul piano culturale, due sono le caratteristiche della nuova mentalità europea che prende forma sul finire del XVII secolo: il razionalismo e l'individualismo. Con il primo termine si vuole intendere la crescente fiducia riposta nelle capacità della ragione umana quale strumento in grado di comprendere la totalità della realtà. Per raggiungere questo obiettivo era necessario applicare un rigoroso metodo scientifico, logicamente composto da catene di ragionamenti tra loro collegati. Questo metodo non si limitò, però, ad essere applicato sul piano teorico, ma frutto della sua bontà fu piuttosto la sua concreta applicazione pratica: l'esperimento, elemento cardine della c.d. "rivoluzione scientifica", le cui applicazioni tecniche mutarono profondamente il tessuto produttivo europeo⁽⁴⁶⁾. Questa mentalità non si diffuse quindi solamente tra gli intellettuali europei, ma i suoi effetti furono tangibili anche al di fuori della sfera culturale, data la quantità di invenzioni e scoperte del periodo che ebbero poi effetti dirompenti anche in ambito economico e sociale. Alla nuova centralità della ragione umana si collega l'emergere dell'individualismo, che generò a sua volta una sempre maggior insofferenza per quegli elementi politici e sociali che limitavano la libera iniziativa privata e la volontà dell'individuo: ad esempio, come ricordato in apertura, le corporazioni, bersaglio della critica di Adam Smith.

Sul piano economico si assistette al sorgere del capitalismo industriale. Non si parla infatti solo di "capitalismo", che secondo alcune analisi storiche è da far risalire a periodi precedenti la modernità, ma di "capitalismo industriale": la grande disponibilità di capitale permise la creazione delle prime grandi fabbriche dotate di tecnologie all'avanguardia, dove la nuova organizzazione del lavoro venne

un fatto aberrante e nuovo: fu la logica ed ultima conseguenza di un'attitudine mentale maturata nei secoli precedenti» C.M. CIPOLLA, *op. cit.*, p. 213.

⁽⁴⁶⁾ Esemplificativo di questo "sguardo" è Cartesio, che fa derivare ogni conoscenza "chiara e distinta" dalla certezza deduttivo-matematica: «Quelle lunghe catene di ragionamenti, tutti semplici e facili, di cui sogliono servirsi i geometri per arrivare alle più difficili dimostrazioni, mi avevano indotto a immaginare che tutte le cose che possono rientrare nella conoscenza umana si seguono l'un l'altra allo stesso modo, e che non ce ne possono essere di così remote a cui alla fine non si arrivi, né di così nascoste da non poter essere scoperte; a patto semplicemente di astenersi dall'accettarne per vera qualcuna che non lo sia, e di mantenere sempre l'ordine richiesto per dedurre le une dalle altre» in CARTESIO, *Discorso sul Metodo*, (ma 1637), p. 23.

concretamente messa in atto ⁽⁴⁷⁾. Data la rinnovata centralità della tecnica, di cui il lavoratore correva il rischio di diventare una mera appendice, e contrariamente a quando accadeva nel contesto pre-industriale, solo gli imprenditori del tempo disponeva di risorse sufficienti per realizzare gli investimenti necessari ad acquisirla e metterla all'opera.

Insieme a questi fenomeni culturali ed economici se ne affiancarono anche di politici e sociali. Il XVIII secolo vide l'emergere dei primi Stati, in cui il potere venne centralizzato superando la frammentarietà tipica del contesto tardo medievale e moderno. A questo fenomeno è connesso il sorgere delle prime scuole pubbliche, che assolsero a quei compiti di formazione e costruzione dell'identità sociale prima connessi all' apprendistato ⁽⁴⁸⁾. Le corporazioni avevano un forte radicamento cittadino e locale, e un'influenza altrettanto estesa. Con la nuova geografia del lavoro che va formandosi con la I rivoluzione industriale, la produzione si sposta verso le campagne, riducendo così la sfera di influenza del sistema corporativo che, allo stesso tempo, viene sempre di più riconosciuto come un inutile ostacolo alla libera circolazione delle merci e alla costruzione di un mercato del lavoro aperto e modernamente inteso.

L'avvento dello Stato e l'accentramento del potere, i nuovi modelli produttivi che superarono la produzione artigiana, una nuova cultura individualistica e ostile a ogni limitazione della libera iniziativa economica furono quindi elementi determinanti il tramonto del sistema delle corporazioni, che vennero progressivamente abolite in tutta Europa ⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁷⁾ La prima tesi è sostenuta in F. BRAUDEL, *La dinamica del capitalismo*, Il Mulino, 2006 (ma 1977), H. PIRENNE, *Storica economica e sociale del medioevo*, Newton Compton, 2012 (ma 1922), M. BLOCH, *Lavoro e tecnica nel medioevo*, Laterza editore, 2004 (ma 1959) la seconda in M. DOBB, *Studies In The Development Of Capitalism*, Routledge & Kegan, 1946, R. ROSDOLSKY, *The making of Marx's "Capital"*, Pluto Press Limited, 1977.

⁽⁴⁸⁾ Per la ricostruzione di questa dinamica nel contesto olandese in chiave storica, si veda R. SHALK, *Apprenticeships and craft guilds in the Netherlands, 1600–1900*, CGEH Working Paper Series, 2016.

⁽⁴⁹⁾ In poco più di un secolo, vennero abolite praticamente in tutta Europa: ad esempio, nel 1770 nel Granducato di Toscana, nel 1787 nel Ducato di Milano, in Francia nel 1791, in Olanda nel 1794, in Inghilterra lo Statuto degli Artificieri fu abolito nel 1813 e nello stesso anno le corporazioni furono abolite in Spagna, in Germania, dopo che il loro potere fu fortemente ridimensionato nel 1731, furono

Quest'ultime si erano mosse tentando di contrastare i cambiamenti in atto in ambito economico, politico e sociale. Già a partire dal XV secolo è possibile osservare, in diversi territori europei, un progressivo "irrigidirsi" delle regolamentazioni contenute all'interno degli statuti delle corporazioni, con l'intento di contrastare altri attori economici e, in ultima analisi, tutto ciò che non era da loro direttamente regolamentato e controllato (⁵⁰). Con l'aumento demografico e la accresciuta mobilità dei lavoratori anche il ruolo dell'apprendistato all'interno di questo sistema si limita ad essere, sempre di più, un meccanismo di controllo e trasmissione di potere all'interno degli appartenenti alla corporazione. È quindi possibile concordare con le critiche di Smith nel momento in cui si rivolgono ad un periodo storico in cui il sistema corporativo è ormai tutto ripiegato sulla difesa dei privilegi posseduti davanti all'emergere di una nuova cultura, economia, società. Ma, allo stesso tempo, è impossibile non riconoscere il valore delle tesi di quegli autori che evidenziano come con l'abolizione di questo sistema venne meno uno degli attori che contribuì al successo dell'apprendistato e alla mobilità dei lavoratori e delle loro conoscenze, i cui molteplici compiti vennero assunti da nuovi soggetti, pur senza mai arrivare a ricoprire con la stessa incisività lo stesso ruolo sociale, politico, culturale ed economico da esse incarnato, soprattutto in merito alla promozione dell'apprendistato quale via per l'accesso al mestiere, su base locale e territoriale (⁵¹).

definitivamente abolite nel 1871. Per approfondimenti si veda M. HOOGENBOOM, C. KISSANE, M. PRAK, P. WALLIS, C. MINNS, *Guilds in the transition to modernity: The cases of Germany, United Kingdom, and the Netherland*, in *Theory and Society*, 3/2018, pp. 255–291.

(⁵⁰) Il caso inglese è descritto in G. RICHARDSON, *Guilds, laws and markets for manufactured merchandise in latemedieval England*, in *Explorations in Economic History*, 41/2004, pp. 1-25, e in particolare p. 23. Per un approccio comparato, si veda H. SOLY, *op. cit.*

(⁵¹) Le corporazioni generano così, anche se spesso intenzionalmente, benefici localmente diffusi: «Guilds contributed to "clustering" mechanisms, creating knowledge spillovers that raised quality standards», in M. PRAK, *Corporatism and Social Models in the Low Countries*, in *Tijdschrift Voor Sociale En Economische Geschiedenis*, 2/2014, pp. 281-304, qui p. 290.

3.2. Da apprendisti ad “operai”

Non furono quindi esclusivamente le innovazioni tecnologiche a determinare la trasformazione dell'apprendistato, quanto il mutato contesto sociale ed economico, così come la diversa modalità di organizzazione del lavoro in fabbrica. Due fenomeni sono particolarmente utili ad approfondire ulteriormente questa trasformazione: la diffusione dei c.d. “*parish apprenticeship*” e il sorgere del moderno mercato del lavoro.

Per quanto riguarda il primo, con questo termine si identificano quegli apprendisti, orfani o poveri, a cui era assegnato un lavoro quale strumento per il loro inserimento o re-inserimento in società. Il fenomeno, diffuso soprattutto in Inghilterra ⁽⁵²⁾, era presente anche in altri territori ⁽⁵³⁾ europei. Si diffusero a partire dal XVIII secolo, anche a seguito di specifiche leggi emanate sul tema ⁽⁵⁴⁾, raggiungendo numeri ragguardevoli. Questi giovani non erano accolti presso le case dei maestri: non dovendo quindi pagare con il loro lavoro il vitto e l'alloggio, spesso ricevevano un salario. Allo stesso tempo, anche la valenza educativa del percorso era, evidentemente, diversa: il fenomeno *parish apprenticeships* attesta la trasformazione dei processi di apprendimento connessi all'apprendistato a mero addestramento professionale. Viene meno, o comunque si affievolisce, il rapporto tra capitale umano e capitale sociale: il rapporto maestro-apprendista non è più regolato *in loco parentis*. La valenza educativa dell'apprendistato si limita ora al tentativo di recupero ed inserimento o re-inserimento dei giovani nella società, più simile ad un meccanismo di controllo sociale ⁽⁵⁵⁾. Si passa quindi da una centralità del lavoro e delle relazioni che si instaurano nella bottega come vettori di formazione integrale della

⁽⁵²⁾ Per una ricostruzione complessiva del fenomeno si veda J. DUNLOP, *English apprenticeship and child labour, a history*, The MacMillan Company, 1912. Si veda anche A. LEVENE, *Parish apprenticeship and the old poor law in London*, in *The Economic History Review*, 4/2010, pp. 915-941; K. HONEYMAN, *The Poor Law, the Parish Apprentice, and the Textile Industries in the North of England, 1780–1830* in *Northern History*, 2/2007, pp. 115-140.

⁽⁵³⁾ R. SCHALK, *From orphan to artisan: apprenticeship careers and contract enforcement in The Netherlands before and after the guild abolition*, in *Economic History Review*, 3/2016, pp. 1–27.

⁽⁵⁴⁾ Ad esempio, il *Poor Relief Act* inglese del 1662.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. in particolare R. JOHNSON, *Educational Policy and Social Control in Early Victorian England*, in *Past & Present*, 1/1970, pp. 96-111.

persona attraverso la costruzione di un'identità sociale legata ad un mestiere, ad una marginalità formativa messa in ombra dal tentativo di correggere e “raddrizzare” il percorso di giovani in situazioni di disagio. Inoltre, la retribuzione corrisposta all'apprendista lo rendeva più simile a un normale collaboratore della bottega artigiana, piuttosto che ad un discente in formazione.

Scompare, pertanto, la dimensione più profonda del mestiere, riducendosi il lavoro dei *parish apprenticeship* ad attività finalizzata al contrasto dell'emarginazione sociale e all'inserimento nel tessuto produttivo. Viene quindi a mancare, con il tramonto del sistema corporativo, un'istituzione in grado di regolare, collettivamente, i processi di apprendimento connessi al lavoro in modo tale da accompagnare i giovani ad un ingresso nel mercato del lavoro grazie ad un riconoscimento (pubblico) delle loro competenze, a favore invece di una crescente separazione: da una parte il lavoro e il mercato con le loro leggi, dall'altra la società che, per contrastare fenomeni problematici quali la disoccupazione o l'emarginazione, ricorre a strumenti come l'apprendistato, incentivandoli in modo tale da renderli attrattivi per il mondo delle imprese. È in questo periodo storico che va collocata la nascita della categoria teleologica ricordata in precedenza, quella cioè delle “finalità occupazionali” dell'apprendistato, ereditata dal contesto industriale e ancora oggi pienamente operativa.

Il sorgere del moderno mercato del lavoro permette infine di comprendere la trasformazione dell'apprendista in “normale” operaio. Con questa semplificazione si vuole evidenziare come, nella costruzione del mercato del lavoro che giunge a compimento nel Novecento industriale, la distanza oramai incolmabile tra capitalisti e lavoratori si era cristallizzata e stratificata, creando una gerarchia di compiti e mansioni rigida e immutabile. Una gerarchia nella quale l'apprendistato viene riletto attraverso il prisma del lavoro dipendente e della subordinazione – una categoria insufficiente per descrivere l'apprendistato nella bottega pre-industriale. Sia la riflessione giuslavoristica (⁵⁶), che gli studi di storia economica (⁵⁷), evidenziano e

(⁵⁶) S. DEAKIN, *The Contract Of Employment: A Study In Legal Evolution*, ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge Working Paper N. 203, 2001, dove si legge che: «The artisanal form of production on which the Act was premised was fundamentally at odds with the emerging forms of factory employment that combined managerial coordination with an internal division of labour between

descrivono questa mutazione. Collegato a quest'ultimo punto è l'emergere del fenomeno della "rappresentanza": diffusasi con l'industrializzazione, e scaturente, secondo alcuni autori, dall'esperienza degli apprendisti europei (⁵⁸), si trovò in difficoltà nel tentativo di comprendere il senso e lo scopo dell'apprendistato nella nuova società industriale, di fatto accogliendo le critiche smithiane. La rappresentanza si preoccupò quindi di "normalizzarlo", insistendo sulla necessità di prevedere maggiori tutele lavorative e una migliore retribuzione per gli apprendisti, senza considerare la specificità del loro percorso formativo né riflettendo sul ruolo economico rappresentato dall'intreccio tra processi d'apprendimento ed esperienze di formazione al lavoro. Rimase sullo sfondo, sempre più sfocata, l'idea di apprendere per innovare, competere, educare, mentre le battaglie degli apprendisti si concentrarono, e sempre di più e si confusero, con quelle dell'emergente classe operaia (⁵⁹). Inoltre, nella fabbrica del periodo industriale la conoscenza economicamente utile era quella propria dei tecnici e degli scienziati che sapevano progettare le macchine e le tecniche impiegate: a gran parte della forza lavoro, invece, veniva semplicemente chiesto di offrire il proprio tempo, quale misura dell'altrimenti uniforme processo di ripetizione continua degli stessi gesti. Impossibile, quindi, pensare che in un'organizzazione del lavoro come questa l'apprendista acquisisse la conoscenza dell'intero processo produttivo, potendo quindi di conseguenza intervenire all'interno di esso ed innovare. Senza il rimando a questa totalità, l'apprendista diventò sempre più simile ad un lavoratore come gli altri.

workers of different skills and tasks. Neither of these was compatible with the legal framework of guild production», p. 10.

(⁵⁷) Su questo punto si veda, in particolare, A. MCKINLEY, *From Industrial Serf To Wagelabourer: The 1937 Apprentice Revolt In Britain*, in *International Review of Social History*, 1/1986, pp. 1-18, D. JACOBY, *The transformation of Industrial apprenticeship in United States*, in *The Journal of Economic History*, 4/1991, pp. 887-910, e H. GOSPEL, *The decline of apprenticeship training in Britain*, in *British Journal of Industrial Relations*, 1/1995, pp. 32-45.

(⁵⁸) J. LUCASSEN, T. DE MOOR, J. L. VAN ZANDEN, *op. cit.*, p. 15.

(⁵⁹) Cfr. in particolare P. RYAN, *Apprentice strikes in British metalworking, 1919-69: attributes and interpretation*, in CEDEFOP, *Towards a history of vocational education and training (VET) in Europe in a comparative perspective*, Volume 1, 2002, pp. 46-65 e P. EIGENMANN, M. GEISS, *Doing it for them: corporatism and apprentice activism in Switzerland, 1880-1950*, in *History of Education*, 5/2016, pp. 570-586.

Questi processi, legati alle trasformazioni sul piano collettivo precedentemente richiamate, permettono quindi ora di tratteggiare i contorni dell'apprendistato "industriale": esso si ridusse ad essere un percorso di addestramento professionale di massa svolto in assetto lavorativo, finalizzato all'acquisizione standardizzata di competenze esito di una divisione e specializzazione del lavoro sempre crescente e spesso ottenibili in poco tempo, elemento quest'ultimo che determinò anche l'insorgere sindacale contro questa forma di impiego, in cui alla minore retribuzione non era più connesso alcun investimento in capitale umano o sociale. Solo nei Paesi germanofoni questa degenerazione dell'antico apprendistato artigiano suscitò una reazione culturale e politica che portò alla creazione di una nuova forma di apprendistato⁽⁶⁰⁾, adatto per il lavoro di fabbrica, ma allo stesso tempo capace di conservare l'impostazione pedagogica e lo spirito collaborativo che avevano caratterizzato l'apprendistato in epoca pre-industriale⁽⁶¹⁾.

⁽⁶⁰⁾ Per la ricostruzione la genesi del sistema duale tedesco: W.-D. Greinert, *Geschichte der Berufsbildung in Deutschland* in Arnold R. - Lipsmeier A. (edd.), *Handbuch der Berufsbildung. 2. Überarbeitete und aktualisierte Auflage*, VS Verlag, Wiesbaden 2006, pp. 499-508.

⁽⁶¹⁾ Uno dei principali ispiratori di questo modello fu, agli albori del XX secolo, Georg Kerschensteiner, pedagogista e riformatore scolastico di Monaco, considerato per l'influenza della sua opera sullo sviluppo successivo dell'apprendistato in Germania il "fondatore" del sistema duale tedesco (sulla figura e l'opera di Kerschensteiner, si veda C. WINCH, *Georg Kerschensteiner. Founding the dual system in Germany*, in *Oxford Review of Education*, 3/2006, pp. 381-396, e U. LAUTERBACH, *Apprenticeship, History and Development of*, in HUSÉN, TORSTEN, POSTLETHWAITE, T. NEVILLE (a cura di): *The International Encyclopedia of Education*, Oxford. Pergamon 1994, pp. 310-318. Gli elementi salienti di questo modello erano (e sono tutt'ora): i) l'alternanza tra formazione aziendale e formazione scolastica, ii) la collaborazione fra le associazioni di categoria e le istituzioni pubbliche (Governo e Camere di Commercio). Questa collaborazione, assicurata da regole e contrappesi che danno vita ad un sistema di governance molto articolato, rende il modello tedesco capace di adattarsi ai cicli economici e di promuovere l'innovazione (sul tema si può leggere lo studio un po' datato, ma ancora utile di W. Streeck, *Social Institutions and Economic Performance. Studies on Industrial Relations*, in *Advanced Capitalist Economist*, SAGE, 1992, pp. 130-135).

4. Apprendistato e IV rivoluzione industriale: un ritorno alle origini?

La ricostruzione storica svolta non implica, deterministicamente, una serie di *policy* da adottare per promuovere un ripensamento dell'apprendistato quale strumento per favorire l'innovazione. Piuttosto, essa apre ad una serie di ulteriori percorsi di ricerca, di seguito brevemente presentati.

Se si considerano attentamente le dimensioni lungo le quali si dispiegarono gli effetti della I rivoluzione industriale, non riducibile ad un semplice sviluppo tecnologico ma da considerare quale un vero e proprio cambio di paradigma⁽⁶²⁾ sociale prima ancora che economico⁽⁶³⁾, emerge come i limiti dell'apprendistato non possano essere semplicisticamente imputati alle norme che disciplinano l'istituto, quanto piuttosto dalle modalità con le quali viene utilizzato e segnatamente dalle ragioni economiche e sociali che ne sostanziano il ricorso⁽⁶⁴⁾. È la stessa lezione del passato che mostra in modo chiaro come la forza vitale dell'apprendistato non vada ricercata nella sua dimensione occupazionale e contrattuale, quanto piuttosto nell'utilizzo che ne fecero le istituzioni sociali che lo regolamentarono, nella forma di conoscenza che permetteva di acquisire, e dal valore da quest'ultima ricoperto all'interno dei processi produttivi del tempo. Seguendo il metodo adottato finora, è possibile sistematizzare gli spunti emersi lungo due dimensioni di analisi, una riguardante prevalentemente gli attori chiamati a regolamentare l'apprendistato, e una invece inerente al valore dei processi d'apprendimento favoriti da tali percorsi.

⁽⁶²⁾ Cfr. T.S. KUHN, *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press, 1962, così citato in F. SEGHEZZI, op. cit., p. 22.

⁽⁶³⁾ M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, 2019, in particolare p. 24 e ss.

⁽⁶⁴⁾ «Il problema dell'apprendistato come effettivo strumento formativo non sta nel contratto, ma al di fuori, nel sistema d'istruzione complessivo. Come concreto strumento occupazionale sta sì nel contratto, debitamente supportato da un ricco corredo di sgravi contributivi e normativi, ma solo per creare generazioni di giovani che l'oggi consumerà, lasciandoli senza domani» in F. CARINCI, *E tu lavorerai come apprendista (L'apprendistato da contratto "speciale" a contratto "quasi-unico")*, Working Paper "Massimo D'Antona", 145/2012, pp. 4.

Per quanto riguarda la dimensione collettiva-istituzionale, emerge con chiarezza il ruolo che potrebbe giocare il sistema delle relazioni industriali attraverso una regolazione dell'apprendistato che ne valorizzi il ruolo di accesso qualificato ai mestieri, agganciato ad un sistema di inquadramento che sappia collegare standard formativi ed occupazionali ⁽⁶⁵⁾ al fine di valorizzare le diverse metodologie di apprendimento messe in campo da tale strumento e le transizioni tra sistemi formativi e mondo del lavoro, e ad un efficace processo di certificazione delle competenze tale da favorirne la trasparenza e il riconoscimento anche di quanto appreso in contesti informali e non formali. Si tratterebbe, in sintesi, di pensare la rappresentanza in un orizzonte contraddistinto dal superamento della logica di scambio tra tempo di lavoro e salario, sfidandola invece ad un protagonismo attivo nella costruzione e nella regolazione dei mercati del lavoro ⁽⁶⁶⁾. Non si tratta, evidentemente, di replicare l'operato del sistema delle corporazioni pre-industriali, ma di ripensare la centralità della rappresentanza nel governo dell'accesso ai mestieri ⁽⁶⁷⁾. Tali spunti

⁽⁶⁵⁾ Sull'importanza del raccordo tra standard professionali e formativi per la formazione in apprendistato si veda, in particolare, L. RUSTICO, M. TIRABOSCHI, *Standard professionali e standard formativi*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il Testo Unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini*, Giuffrè editore, 2011, pp. 423-444.

⁽⁶⁶⁾ Per una ricostruzione delle sfide poste alla rappresentanza dalle trasformazioni del lavoro, con particolare riferimento ad un loro rinnovato protagonismo sul fronte della formazione, messa in trasparenza e riconoscimento delle capacità professionali dei lavoratori, si veda il Capitolo terzo del testo curato da L. CASANO, *Contributo all'analisi dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, in corso di pubblicazione, e in particolare le considerazioni svolte nel § 3.3. La stessa A., nel prefigurare un ruolo più attivo della rappresentanza sul fronte della valorizzazione della identità professionale dei lavoratori, ricorda come anche nella sua evoluzione recente, e in particolare nella declinazione che ne dava il Testo Unico del 2011, l'apprendistato sembrava poter rappresentare un viatico per l'affermazione di un modello coordinato e cooperativo di regolazione delle transizioni occupazionali incentrato sulla qualificazione del lavoro, e più precisamente di un lavoro ancora definito a partire dai suoi contenuti professionali: è proprio nel Testo Unico del 2011, infatti, che per la prima volta (aggiungiamo noi, nella storia recente) si prefigura uno strumento di regolazione del mercato del lavoro (il Repertorio delle professioni) potenzialmente in grado di mettere in comunicazione i meccanismi di riconoscimento e valorizzazione della professionalità interni alle imprese con gli standard riconosciuti nei sistemi di istruzione e formazione, facilitando così le transizioni occupazionali.

⁽⁶⁷⁾ Non si tratta, d'altra parte, di una ipotesi avulsa dall'attuale quadro giuridico-istituzionale, se si considerano le più recenti evoluzioni della rappresentanza e in

sono necessariamente connessi ad un ripensamento del ruolo dell'apprendistato condiviso anche dal mondo della formazione e del lavoro, attori chiamati sempre di più ad un costante dialogo nel contesto della IV rivoluzione industriale⁽⁶⁸⁾: insieme ad essi, il sistema delle relazioni industriali potrebbe così contribuire alla realizzazione di percorsi di formazione e lavoro capaci di favorire la diffusione dell'innovazione, grazie alla costruzione di efficaci collegamenti tra processi di apprendimento, ricerca e la loro concreta applicazione nei contesti produttivi, sia in termini di creazione di reti locali tra scuole, università, e imprese, che di valorizzazione delle competenze possedute dai giovani e di accompagnamento al loro ingresso nel mercato del lavoro.

particolare la crescente diffusione di nuove forme di rappresentanza professionale (sul punto si veda B. CARUSO, *La rappresentanza delle organizzazioni di interessi tra disintermediazione e re-intermediazione*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 3/2017, pp. 555-579) a partire dalle associazioni professionali oggi disciplinate dalla Legge 14 gennaio 2013, n. 4 - Disposizioni in materia di professioni non organizzate, che hanno come scopo primario «valorizzare le competenze degli associati e garantire il rispetto delle regole deontologiche, agevolando la scelta e la tutela degli utenti nel rispetto delle regole sulla concorrenza» (art. 2, co.1). Tali associazioni intercettano i bisogni di rappresentanza dei “nuovi” professionisti che riguardano la valorizzazione della identità professionale, la protezione della libertà professionale, la tutela da forme sleali di concorrenza, il riconoscimento delle competenze. Si rimanda ancora a L. CASANO, *op. cit.*, e nello specifico alla riflessione proposta nel Capitolo secondo, per un approfondimento di tali aspetti.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. in particolare F. PASTORE, *New Education Models for the Workforce of the Future*, IZA Policy Paper No. 143, 2018, dove si legge che «The new model of firm will resemble the Guilds model of merchant capitalism: in fact, it will involve production, labor and training in one place; and, at the same time, school-/university rooms will not be anymore the only place where to build knowledge», p. 7. Cfr. anche, per un ulteriore approfondimento sul punto e in particolare sulla connessione tra IV rivoluzione industriale e integrazione tra sistemi formativi e mondo del lavoro, M. TIRABOSCHI, F. SEGHEZZI, *Il Piano nazionale Industria 4.0: una lettura lavoristica*, in *Labour & Law Issues*, 2/2016, pp. I.1-I.41: «Lo stesso interesse crescente sull'alternanza, sull'apprendistato scolastico e di alta formazione, sul sistema duale e il tentativo di rilancio della non soddisfacente esperienza dei fondi interprofessionali per la formazione continua degli adulti non sono frutto del caso e, anzi, si muovono proprio in questa direzione che non è circoscritta alla sola formazione della persona e al contrasto della disoccupazione mediante interventi di orientamento e (ri)qualificazione professionale ma, più a fondo, riflette il radicale cambiamento dei contesti di ideazione, progettazione, produzione e sviluppo», p. I.16.

Anche lungo la dimensione progettuale e formativa è possibile trarre dalla ricostruzione svolta utili spunti per ulteriori ricerche sul tema, nell'ottica di un ripensamento dell'apprendistato quale vettore per la promozione e la diffusione dell'innovazione. Il metodo dell'alternanza formativa ⁽⁶⁹⁾ tra studio, ricerca e lavoro, proprio dell'apprendistato, torna ad essere centrale nei moderni contesti lavorativi, nei quali è sempre più richiesto ai lavoratori uno sguardo capace di quella totalità descritta a proposito del contesto pre-industriale: superando quindi ogni riduzione dell'apprendimento a semplice acquisizione di nozioni teoriche, e invece intrecciandolo con l'esperienza lavorativa, per favorire una conoscenza che non sia limitata allo svolgimento di un insieme ripetitivo di compiti e gesti, ma che favorisca invece il pensiero critico, la proattività, e quindi l'innovazione. Questo tipo di conoscenza non è acquisibile solo attraverso un percorso più o meno lungo di studio, ma richiede il reale coinvolgimento del discente in situazioni di compito e in assetto lavorativo, come accade nell'apprendistato: questo strumento può quindi tornare a ricoprire, oggi, un ruolo cruciale nel formare giovani ad una mentalità, ad un metodo, che favorisce il loro apporto innovativo nei contesti lavorativi nei quali sono inseriti. La formazione relazionale ⁽⁷⁰⁾ propria dell'apprendistato permette alle imprese di investire in capitale umano non limitandosi a fornire competenze generiche ai lavoratori, ma partecipando attivamente alla loro costruzione attraverso un proficuo dialogo con il sistema dell'alta formazione: l'*habitus* che scaturisce da questi processi di apprendimento dà prima di tutto ai giovani un metodo grazie al quale imparare a imparare, intersecando ricerca, studio, lavoro, in un circolo virtuoso e continuo nel tempo, favorendo allo stesso tempo l'instaurarsi

⁽⁶⁹⁾ Sul punto si rimanda, senza pretesa di esaustività, a E. MASSAGLI, *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Studium, 2016, e G. BERTAGNA (a cura di), *Alternanza scuola lavoro. Ipotesi, modelli, strumenti dopo la riforma Moratti*, Cisem, 2003.

⁽⁷⁰⁾ Questa dimensione relazionale dell'apprendimento viene oggi esaltata dai moderni processi produttivi nei quali, secondo recenti contributi, il valore della conoscenza individuale dipende anche dalle competenze degli altri lavoratori con i quali l'individuo collabora: sul punto si veda F. M. H. NEFFKE, *The value of complementary co-workers*, in *Science Advances*, 5/2019, pp. 1-11.

di dinamiche collaborative e plurali, decisive per poter generare processi di innovazione ⁽⁷¹⁾.

Sono quindi principalmente due i percorsi di ricerca che si aprono a partire dalla ricostruzione fin qui svolta: uno relativo al ruolo giocato dal sistema di relazioni industriali nella regolamentazione dell'apprendistato e nella costruzione di un vero e proprio mercato dei mestieri, e uno legato alla specifica progettazione pedagogica ed organizzativa che richiedono percorsi duali in apprendistato, per dotare i giovani delle competenze abilitanti i processi di innovazione nei moderni contesti produttivi. Seguendo questi percorsi sarà possibile comprendere se, come, e a quali condizioni, l'apprendistato può tornare ad essere un fattore cruciale per la diffusione e la promozione dell'innovazione nel contesto della quarta rivoluzione industriale.

Abstract

Apprendistato e IV rivoluzione industriale: una lezione dal passato

Obiettivi: *L'articolo si propone di offrire spunti per ripensare il ruolo dell'apprendistato come leva per l'innovazione a partire da alcuni spunti tratti da una ricostruzione storica. Metodologia:* *L'articolo riprende i risultati offerti dalla letteratura storico-economica, indagando le caratteristiche principali di diversi*

⁽⁷¹⁾ Come ricordato in una recente intervento da P. Wallis: «Oggi la logica della grande fabbrica, dell'azienda novecentesca e della divisione verticale del lavoro, con la netta separazione tra lavoratori, tra competenze, tra ruoli, sembra in declino, a favore di una logica più simile a quella della bottega artigiana, sia per le dimensioni di tante micro e piccole imprese, che ora tornano ad essere competitive a livello globale grazie all'utilizzo di nuove tecnologiche, ma soprattutto per l'organizzazione del lavoro emergente da questi ambienti. Un'organizzazione non più rigidamente verticistica, ma più simile a quella della bottega dove lavoratori con diverse competenze e capacità collaborano per generare una massa critica capace di generare prodotti competitivi sui mercati. In contesti come questi, dove si chiede ai lavoratori di collaborare e costruire assieme conoscenze, l'apprendistato può essere un utile strumento proprio per favorire questo scambio e questa costruzione partecipata, nonché la trasmissione di conoscenze tra generazioni». In M. COLOMBO, *Alle origini dell'apprendistato: una prospettiva di lettura per comprenderne funzioni e valori all'epoca della IV rivoluzione industriale. A confronto con Patrick Wallis (London School of Economics) e Bert De Munck (Antwerp University)*, in M. COLOMBO (a cura di), *Apprendistato e mestieri. Una lezione dal passato per la IV rivoluzione industriale*, Bollettino Speciale ADAPT, n.2/2019.

modelli di apprendistato. **Risultati:** La ricerca evidenzia la possibilità offerta dalla quarta rivoluzione industriale di ripensare l'apprendistato e promuoverne la diffusione, offrendo spunti per ulteriori approfondimenti. **Limiti e implicazioni:** La ricostruzione storica svolta copre un lasso di tempo molto ampio: i modelli di apprendistato costruiti possono quindi essere imprecisi se declinati in un preciso contesto e periodo storico. **Originalità:** Rispetto alle categorie con cui attualmente si pensa l'apprendistato, l'articolo offre al dibattito, e in particolar al sistema delle relazioni industriali, un punto di vista sistemico originale con il quale leggere l'apprendistato come strumento per la promozione e la diffusione dell'innovazione.

Parole chiave: apprendistato, corporazioni, giovani, innovazione.

Apprenticeship and Fourth Industrial Revolution: A Lesson from the Past

Purpose: The article aims to offer insights to rethink the role of apprenticeship as a lever for innovation starting from some ideas taken from a historical reconstruction. **Methodology:** The article takes up the results offered by the historical-economic literature, investigating the main features of different apprenticeship models. **Findings:** The research highlights the possibility offered by the fourth industrial revolution to rethink apprenticeship and promote its diffusion, offering cues for further insights. **Research limitations/implications:** The historical reconstruction covers a very wide period of time: the apprenticeship models built can therefore be imprecise if declined in a precise context and historical period. **Originality:** Compared to the categories with which apprenticeship is currently considered, the article offers to the public debate, and in particular to the system of industrial relations, an original systemic point of view with which read apprenticeship as a tool for the promotion and dissemination of innovation.

Keywords: apprenticeship, guilds, young people, innovation.

Uno sguardo di prospettiva sui parchi scientifici e tecnologici italiani: innovazione, apprendimento condiviso, comunità

Elena Prodi*

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Una prima analisi descrittiva dell'indagine condotta sui parchi scientifici e tecnologici italiani associati ad APSTI. – **3.** Conclusioni e alcuni spunti progettuali.

1. Introduzione

I parchi scientifici e tecnologici sono diventati nel corso degli ultimi decenni uno degli strumenti più diffusi e utilizzati dai Paesi sviluppati per favorire l'innovazione e lo sviluppo tecnologico nei contesti territoriali di riferimento ⁽¹⁾. Si tratta di esperienze relativamente recenti e in rapida evoluzione e devono spesso la loro origine all'iniziativa Ministeriale o degli Enti locali per rispondere ai problemi della competitività industriale attraverso la promozione del dialogo tra ricerca e industria. Si tratta perciò di “*policy-driven agglomerations*”, progettate con il fine di favorire nei territori il trasferimento dei risultati prodotti dalla ricerca accademica e la circolazione delle alte conoscenze ⁽²⁾.

* *PhD in Formazione della persona e mercato del lavoro, Assegnista di ricerca Emilia-Lab – La rete dei dipartimenti di economia delle università dell'Emilia-Romagna e ADAPT Fellow.*

⁽¹⁾ G. PETRONI, D. G. BIANCHI, *I parchi scientifici e tecnologici come strumenti d'innovazione territoriale*, in *Amministrare*, 3/2014.

⁽²⁾ K.F. HUANG, C.-M. J. YU, AND D.H. SEETOO, *Firm innovation in policy-driven parks and spontaneous clusters: the smaller firm the better?*, in *The Journal of Technology Transfer*, 37(5), 715–731, 2012; A. ALBAHARI, A. BARGE-GIL, S. PERÉZ-CANTO, A. MONDREGO, *The influence of Science and Technology Park*

I parchi scientifici e tecnologici rappresenterebbero perciò un modello di sviluppo dell'innovazione alimentato da un approccio collaborativo alla ricerca e di apprendimento situato, che vede le imprese coinvolte in relazioni di prossimità con organizzazioni e fonti di conoscenze (università e centri di ricerca su tutti) esogene all'azienda⁽³⁾. È questa nella sostanza l'identità dei parchi scientifici e tecnologici che emerge dalle definizioni offerte da una ampia fetta della letteratura scientifica. Infatti, *“proprio nella sua capacità di dar vita a efficaci collegamenti tra i diversi attori del processo innovativo locale, il Parco può assumere una grande importanza nello sviluppo delle economie regionali e locali”*⁽⁴⁾, grazie alla sua abilità di svolgere un'azione sistematica ed istituzionale di interfaccia tra governo locale, industria, università ed interessi della comunità. Viene così attribuito ai parchi il ruolo di *“driver dell'innovazione”* poiché sviluppando relazioni interorganizzative che coinvolgono le imprese, nonché i centri di ricerche, le università, gli enti e le istituzioni pubbliche, concorrono in modo determinante allo sviluppo dell'innovazione in contesti territoriali, coinvolgendo attori pubblici e privati.

I parchi scientifici e tecnologici sono stati per lungo tempo (e sono ancora) oggetto di indagine e studi internazionali e comparati. Eppure, nonostante la produzione di numerosi articoli scientifici e documenti di policy in materia, il dibattito accademico sui fattori che consentono a un parco di incidere sullo sviluppo delle economie regionali di riferimento è ancora insoluto. L'interesse degli studiosi e dei policymaker in relazione all'efficacia dei parchi è però cresciuto negli ultimi tempi anche in ragione degli ingenti investimenti che sono stati realizzati a favore della loro creazione. Il dibattito in corso circa l'efficacia di queste strutture intermedie si è rivelato però inconcludente poiché l'evidenza empirica raccolta è mista.

Tranne alcune virtuose eccezioni, anche in Italia il dibattito sui parchi scientifici e tecnologici è all'*impasse* e in alcuni casi queste esperienze

characteristics on firms' innovation results, Papers in Regional Science, vol. 97, 2, 2018.

⁽³⁾ H. W. CHESBROUGH, *Open Innovation: the new imperative for creating and profiting from technology*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, 2003.

⁽⁴⁾ R. CAPPELLIN, A. TOSI, *Politiche innovative nel Mezzogiorno e parchi tecnologici*, Franco Angeli, Milano, 1993.

sembrano avere registrato risultati non all'altezza delle aspettative ⁽⁵⁾. Le ragioni di questa evidenza mista e della conseguente paralisi in termini di interventi che mettano i parchi nelle condizioni di operare con efficacia sembrano molteplici e sono state attribuite dalla dottrina a un ampio ventaglio di fattori, tra i quali la *governance*, la composizione dei soci o dei consorziati del parco, i meccanismi di finanziamento, la *leadership del parco*, la localizzazione fisica distante dai centri abitati, la multisettorialità del parco e altro ancora. La ragione principale per la quale questo nodo resta ancora insoluto dipende anche dal fatto che molti studi condotti hanno avuto come obiettivo principale la valutazione degli effetti esercitati dai parchi sulle imprese fisicamente collocate dentro di essi. Le evidenze empiriche emerse hanno fatto affidamento prevalentemente sull'utilizzo di indicatori quantitativi (crescita del fatturato delle imprese interne al parco, aumento del numero dei dipendenti delle imprese insediate nel parco...) che non consentono di cogliere puntualmente la dimensione qualitativa del fenomeno.

Non vi è pertanto accordo da parte della comunità scientifica rispetto agli elementi che concorrono a sancire il successo di un parco scientifico e tecnologico. Tuttavia, studi recenti hanno spostato la loro attenzione verso la dimensione qualitativa del fenomeno. I nuovi approcci misurano l'esito del lavoro dei parchi lungo la dimensione relazionale e della "rete" che, legando i centri di aggregazione agli *stakeholder*, beneficia non solo le imprese ospitate dal parco ma tutto il territorio di riferimento. Tra questi approcci, L. Lecluyse, M. Knockaert e A. Spithoven si sono interrogati se la difficoltà dei parchi scientifici e tecnologici di dispiegare a pieno il loro potenziale dipenda anche dalla incapacità di queste strutture di trovare una formula gestionale che metta in relazione l'operato del parco con il "sistema di innovazione" locale, ossia un sistema che si compone sia delle infrastrutture dedicate alle attività di ricerca scientifica e tecnologica e ai capitali, ma anche ai mercati del lavoro locali e della filiera

⁽⁵⁾ C. CANTÙ, *Innovazione e prossimità relazionale. Il contesto dei parchi scientifici tecnologici*, Franco Angeli, Milano, 2014; G. PETRONI, D. G. BIANCHI, *I parchi scientifici e tecnologici come strumenti d'innovazione territoriale*, in *Amministrare*, 3/2014

formativa ⁽⁶⁾. Infatti, secondo una parte minoritaria della dottrina, forti criticità, di origine soprattutto culturali, che potrebbero pregiudicare il buon funzionamento dei parchi sono legate proprio alla poca importanza attribuita in fase di progettazione degli stessi al fatto che le persone sono un importante veicolo per il trasferimento tecnologico: e in particolare le persone che lavorano all'interfaccia tra università e imprese, tra ricerca e produzione, ossia la popolazione dei ricercatori c.d. non accademici e industriali ⁽⁷⁾. Questo orientamento è in sintonia con il pensiero di B-Å. Lundvall, uno dei primi studiosi a coniare l'espressione "sistemi di innovazione". B-Å. Lundvall sostiene che sia possibile generare una spirale virtuosa tra innovazione e crescita solo a condizione a questo concetto venga data operatività in senso ampio, nella sua formulazione originale, intendendo l'innovazione sia nei termini di dotazione nazionale di infrastrutture per la ricerca, scienza e tecnologia, e capitali, ma anche in funzione della infrastruttura del mercato del lavoro, nonché la sua organizzazione attraverso la messa a punto di norme, istituzioni e dispositivi progettati per accrescere le competenze della persona che lavora in raccordo con il sistema di istruzione e formazione. ⁽⁸⁾.

Allo stato non ci sono studi che indagano la relazione tra parchi scientifici e tecnologici e mercati del lavoro nei territori di riferimento. Tutt'al più, alcuni recenti studi si sono concentrati sulle strategie e iniziative condotte dai parchi per attrarre al loro interno talenti e personale altamente qualificato per tramite dell'offerta di servizi legati ad attività di incubazione di nuove imprese e start-up, ad attività di

⁽⁶⁾ L. LECLUYSE, M. KNOCKAERT, A. SPITHOVEN, *The contribution of science parks: a literature review and future research agenda*, The Journal of Technology Transfer, Springer, vol. 44(2), 559-595, 2019

⁽⁷⁾ E.M. IMPOCO e M. TIRABOSCHI, *La ricerca ai tempi delle economie di rete e di Industry 4.0. Contratti di ricerca e lavoro in impresa e nel settore privato*, Giuffrè, 2016

⁽⁸⁾ B-Å. LUNDVALL, *National systems of innovation: toward a theory of innovation and interactive learning*. Pinter Publishers, London, 1992). D. ARCHIBUGI AND B-Å. LUNDVALL, (EDS.), *The Globalising Learning Economy: Major Socio-Economic Trends and European Innovation Policy*, Oxford: Oxford University Press, 2001; B-Å. LUNDVALL, C. CHAMINADE, K.J. JOSEPH AND J. VANG LAURIDSEN (EDS.), *Handbook on Innovation Systems in Developing Countries: Building Domestic Capabilities in a Global Setting*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, 2009.

matching tra potenziali mentors e mentees, o alla semplificazione delle pratiche burocratiche e amministrative per giovani stranieri ⁽⁹⁾.

Una riflessione sui legami che intrecciano l'operato degli intermediari dell'innovazione, quali sono i parchi scientifici e tecnologici, con le dinamiche dei mercati del lavoro (e in particolare di quelli di ricerca, che pure rappresentano un tassello importante dell'architettura dei sistemi regionali di innovazione) non sembra quindi esistere mentre si tratta di un tema importante dentro il complesso quadro delle ragioni e dei fattori che hanno compromesso la messa a regime sul territorio italiano di una rete di ecosistemi interconnessi popolati di progettisti e ricercatori ⁽¹⁰⁾. E ciò anche a discapito del fatto che diversi studi hanno sottolineato come uno dei più importanti servizi che un parco possa offrire alle sue aziende insediate sono proprio i contatti con le università, anche per ingaggiare e assumere professionisti, ricercatori e giovani di talento ⁽¹¹⁾. Professionalità che sono “*crucial for the growth and development of firms and their performance*” in forza del fatto che “*because of their skills, knowledge, creativity, professional competence, communication and leadership ability are capable of adding value to the companies and taking them to a higher level –high performers–, or even having the potential to become such agents of business transformation –high potentials–*” ⁽¹²⁾.

Il dialogo tra ricerca e impresa è dunque la cifra distintiva di quei sistemi di innovazione che contraddistinguono i Paesi nei quali economia e società godono di buona salute, o che su questa collaborazione giocano il rilancio della loro economia quando questa subisce battute di arresto o la concorrenza dei mercati emergenti. È nel solco di questa riflessione che è stata condotta la presente indagine sui

⁽⁹⁾ E. CADORIN, M. KLOFSTEN, A. ALBAHARI AND H. ETZKOWITZ, *Science Parks and the attraction of talents: activities and challenges*, NCBS, 2018

⁽¹⁰⁾ D. BARBERIS, *Innovazione e collaborazione come motori di sviluppo industriale del territorio: parchi scientifici e tecnologici e poli di innovazione*, in HROnLine, n. 7, 2014

⁽¹¹⁾ M. THUNNISSEN, P. BOSELIE AND B. FRUYTIER, *A review of talent management: “infancy or adolescence?”*, *International Journal of Human Resource Management*, 24(9), 1744–1761, 2013; A. MCDONNELL, D. G. COLLINGS, K. MELLAHI, R. SCHULER, *Talent management: a systematic review and future prospects*, *European J. International Management*, 11(1), 86–128, 2017

⁽¹²⁾ E. CADORIN, M. KLOFSTEN, A. ALBAHARI AND H. ETZKOWITZ, *Science Parks and the attraction of talents: activities and challenges*, NCBS, 2018, 2.

parchi scientifici e tecnologici italiani associati ad APSTI, i cui primi risultati sono presentati nel prossimo paragrafo.

2. Una prima analisi descrittiva dell'indagine condotta sui parchi scientifici e tecnologici associati ad APSTI

Allo stato, l'esperienza italiana dei parchi scientifici e tecnologici, “*si presenta notevolmente disomogenea, tanto che ogni parco scientifico e tecnologico presenta caratteristiche quasi uniche*”⁽¹³⁾. In effetti l'evidenza empirica⁽¹⁴⁾ indica la coesistenza, all'interno del panorama nazionale (vedi la tabella 1), di molteplici casistiche che si differenziano tra di loro in virtù di alcuni elementi strutturali e ambientali, come ad esempio la composizione della compagine che ha attivato l'iniziativa del parco, il ventaglio di servizi per l'innovazione offerti, la vocazione settoriale o multisettoriale, la solidità dei legami operativi con le università e le istituzioni che conducono ricerca e, non meno importante, le specificità del territorio in cui il parco è insediato. Esito della combinazione di questi fattori sono un novero di funzioni e modalità operative evidentemente differenti che consentono, semplificando la complessità della realtà, di suddividere i parchi in tre gruppi distinti. Da un lato, vi sono parchi di grandi dimensioni che rappresentano un punto di aggregazione spaziale e di co-localizzazione di soggetti eterogenei che conducono ricerca, come ad esempio imprese altamente innovative, laboratori di ricerca pubblici, spin-off e start up: è il caso dei due parchi italiani più antichi, Tecnopolis presso Valenzano (Bari) e l'Area Science Park a Trieste.

⁽¹³⁾ F. CESARONI E A. GAMBARDELLA, *Dai contenitori ai contenuti: i parchi scientifici e tecnologici in Italia*, in C. ANTONELLI (A CURA DI), *Conoscenza tecnologica. Nuovi paradigmi dell'innovazione e specificità italiana*, Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, 1999, 269.

⁽¹⁴⁾ Sia consentito di rimandare a E. PRODI, *I centri di competenza per Industria 4.0: la “lezione” dei parchi scientifici e tecnologici*, *Professionalità Studi*, n. 1/2017.

Tabella 1 - I parchi scientifici e tecnologici in Italia

	Parco scientifico e tecnologico	Località	Fondazione
1	Area Science Park*	Trieste	1978
2	Bioindustry Park Silvano Fumero*	Torino	1992
3	CalPark	Cosenza	1992
4	Centuria RIT	Cesena	1994
5	ComoNExT*	Como	2010
5	Consorzio Area Tech Coroglio*	Napoli	2008
7	Environment Park*	Torino	1997
8	Fondazione Novara Sviluppo*	Novara	2001
9	Friuli Innovazione*	Udine	1999
10	GREAT Campus*	Genova	2013
11	Kilometro Rosso*	Bergamo	2003
12	NOI Techpark Bolzano*	Bolzano	2017
13	OpenZone	Bresso (MI)	2012
14	Parco Scientifico Romano	Roma	1998
15	Parco Tecnologico Padano	Lodi	1999
16	Pa.L.Mer (PST del Lazio Meridionale)	Latina	1994
17	POINT – Bergamo sviluppo*	Dalmine	1996
18	Politec Valtellina	Sondrio	2006
19	Polo Meccatronica Rovereto	Rovereto	2013
20	Polo N.E.T.	Crotone	2013
21	Polo Tecnologico A. Galvani	Pordenone	2002
22	Polo Tecnologico Lucchese	Lucca	2012
23	Polo Tecnologico Magona	Cecina	1997
24	Polo Tecnologico di Navacchio	Pisa	1999
25	Polo Tecnologico di Pavia*	Pavia	2012
26	Pont – Tech	Pontedera	1996
27	PST Galileo*	Padova	1997
28	PST Luigi Danieli	Udine	2004
29	PST Magna Graecia	Crotone	-
30	PST Salerno	Salerno	1995
31	PST della Sicilia	Catania	1991
32	PST in Valle Scrivia	Tortona	1996
33	Parco Scientifico San Raffaele di Milano	Milano	1992
34	Parco Scientifico e Tecnologico della Sardegna*	Pula	2003
35	Sviluppo Campania	Napoli	2011
36	Tecnogrande Spa	Dronero	-
37	Tecnopolis*	Valenzano (Bari)	1984

38	Tecnopolo Spa	Roma	2005
39	Toscana Life Science*	Siena	2005
40	Trentino Sviluppo*	Rovereto	1985
41	VEGA Park	Venezia	- 1993
		Marghera	
42	3APTA*	Todi	1989
43	ART-ER* ⁽¹⁵⁾	Bologna	2002

Fonte: elaborazione dell'autore

*Parchi scientifici e tecnologici che aderiscono ad APSTI, l'Associazione Parchi Scientifici e Tecnologici Italiani

Esistono poi parchi dalla struttura organizzativa più leggera, prevalentemente centrata sulle attività di trasferimento tecnologico e sulla fornitura di servizi ad alto valore aggiunto (consulenza specialistica in materia di innovazione, formazione, reperimento di risorse finanziarie, tra i principali) per soddisfare i fabbisogni di innovazione espressi dalle imprese, come nel caso del parco scientifico e tecnologico Luigi Danieli di Udine. Altri casi ancora, pochi invero, assumono una struttura a rete, che quasi sempre acquista una dimensione regionale: in questi casi, «la collocazione sul territorio è più diffusa, con una diversificazione spaziale degli insediamenti», anche distribuiti in più poli di innovazione ⁽¹⁶⁾ e nodi produttivi. Ne è un esempio la Rete Alta Tecnologia dell'Emilia-Romagna, articolata in 10 Tecnopoli diffusi nella Regione.

Di seguito riportiamo una primissima analisi descrittiva dei dati presentati attraverso l'utilizzo di grafici, che ci consentono di allargare la lente sulle caratteristiche distintive della rete dei parchi scientifici e tecnologici italiani. Si tratta di informazioni reperite per tramite di un

⁽¹⁵⁾ ART-ER non è propriamente un parco scientifico e tecnologico, sebbene sia membro di APSTI. Si tratta di una società consortile della Regione Emilia-Romagna per l'innovazione e il trasferimento tecnologico. ART-ER coordina la Rete Alta Tecnologia della Regione articolata in Laboratori di ricerca industriale e Centri per l'Innovazione, localizzati nei dieci Tecnopoli presenti sul territorio. ART-ER è sorta a maggio 2019, dalla fusione di ASTER, cui competeva la gestione della Rete Alta Tecnologia, con ERVET.

⁽¹⁶⁾ F. BUTERA (ED.), *Bachi, crisalidi e farfalle. L'evoluzione dei parchi scientifici e tecnologici verso reti organizzative e autoregolate*, Franco Angeli, Milano, 1995.

questionario somministrato ai parchi scientifici e tecnologici membri di APSTI, l'Associazione Parchi Scientifici e Tecnologici Italiani. La raccolta di questi dati descrittivi è stata realizzata nell'ambito del progetto *“Primo questionario dinamico sui parchi scientifici e tecnologici italiani soci di APSTI”* pensato e costruito da chi scrive proprio insieme ad APSTI. La prospettiva di sistema adottata nel questionario ha consentito di mettere in luce la capacità progettuale dei parchi di mobilitare e coordinare risorse, di entrare in relazione con i mercati del lavoro locali, nonché di interagire dentro al più ampio contesto nazionale in cui è collocata la rete di APSTI. Il questionario è stato somministrato a 21 membri aderenti ad APSTI. 15 parchi hanno risposto alle domande racchiuse nel questionario. Le risposte sono pervenute da 4 parchi della Lombardia, 3 parchi del Friuli-Venezia Giulia, 1 parco della Puglia, 1 parco della Sicilia, 1 parco dell'Umbria, 1 parco della Toscana, 1 parco della Liguria, 1 parco del Trentino, 1 parco della Sardegna, 1 parco del Piemonte.

Con riferimento alla *“mission”* che contraddistingue l'agire e l'operato dei parchi scientifici e tecnologici, tutti i parchi rispondenti tranne uno sostengono che il loro ruolo, nonché di conseguenza i compiti e le funzioni che svolgono, debba tendere a *“favorire la collaborazione tra grandi e medie imprese e piccole imprese innovative (start-up e spin-off)”*. È interessante notare come il supporto delle relazioni tra ricerca e imprese non sia al primo posto, sebbene sia complessivamente indicata come seconda risposta. In particolare, dalle risposte emerge che il trasferimento di conoscenze scientifiche e tecnologiche debba avvenire prioritariamente dal mondo della ricerca non accademica (13 risposte) verso le imprese, e pure da quella accademica, che però si colloca al terzo posto.

Tabella 2 – Mission dei parchi scientifici e tecnologici membri di APSTI

Quale tra queste affermazioni individua la "mission" del parco? (È possibile indicare più risposte)	%	N° di risposte
Favorire la collaborazione tra grandi e medie imprese e piccole imprese innovative (start-up, spin off)	93,33%	14
Trasferire le conoscenze scientifiche e tecnologiche da enti di ricerca pubblici e privati verso il sistema delle imprese del territorio	86,67%	13

Trasferire le conoscenze scientifiche e tecnologiche dall'università verso il sistema delle imprese del territorio	73,33%	11
Creare nuove imprese high-tech	66,67%	10
Diversificare l'economia del territorio verso settori e attività a più elevato valore aggiunto	60,00%	9
Favorire la co-locazione di imprese afferenti allo stesso settore per dare luogo a nuove tecnologie (<i>incremental or disruptive innovation</i>)	53,33%	8
Favorire la co-locazione di imprese afferenti a settori differenti per dare luogo a nuove tecnologie (<i>incremental or disruptive innovation</i>)	46,67%	7
Agganciare il territorio di riferimento e le aziende locali alle catene globali del valore	33,33%	5
Favorire la co-locazione di imprese coinvolte sulla stessa filiera produttiva (aziende acquirenti, fornitori, subfornitori)	33,33%	5
Consolidare i settori economici che storicamente contraddistinguono l'economia del territorio	26,67%	4
Altro (specificare)	26,67%	4

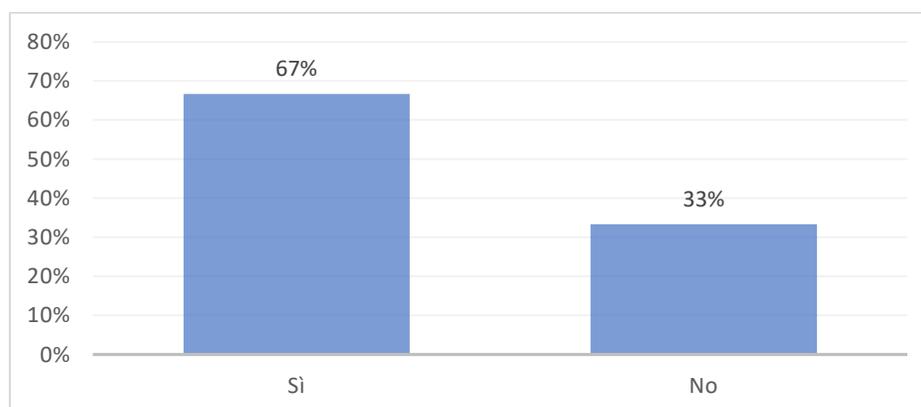
Fonte: *Elaborazioni dell'autore*
 Hanno risposto 15 parchi su 15

Questo aspetto è interessante perché mette in luce come la ricerca condotta dentro le università e quella presso i centri di ricerca pubblici o privati non sembrerebbe essere la medesima cosa.

Chiaramente, non possiamo derivare da questa risposta una patente di nobiltà tra ricerca accademica e ricerca non accademica, e che pure non dovrebbe nemmeno esistere. Eppure, dalle risposte pervenute si evince come vi siano certamente delle differenze tra l'una e l'altra che meriterebbero di essere approfondite ed esplorate. Non è detto che la ricerca condotta dagli enti di ricerca sia puramente industriale e dunque finalizzata alla spendibilità e alla applicazione presso le imprese, così come non è detto che la ricerca condotta in accademia sia meramente speculativa e di base, distinzione che pure viene spesso fatta ma che a chi scrive sembra impropria e non ci consegna fedelmente quello che è il dato di realtà. Però vale la pena avviare una riflessione sulle differenze tra ricerca condotta in accademia e presso gli enti di ricerca perché differenze nel tipo di ricerca, nei processi, nelle modalità e nei

fini possono poi ripercuotersi sulla formazione e sui percorsi di carriera dei ricercatori che lavorano in accademia e di quelli “non accademici”. 10 rispondenti su 15 hanno poi risposto che il senso della loro presenza nel territorio di riferimento è anche legato alla creazione di nuove imprese ad alto contenuto tecnologico e conseguentemente accrescere la occupazione e la creazione di nuovi posti di lavoro (grafico 1). Infatti, i 10 parchi che si riconoscono in questa *mission* sono anche quelli che hanno risposto in senso affermativo alla domanda se anche “*accrescere l’occupazione qualificata sul territorio di riferimento rientra tra i principali scopi del parco*”. Ancora, 9 parchi su 15 ritengono che la loro presenza sul territorio sia funzionale a “*diversificare l’economia del territorio verso settori e attività a più elevato valore aggiunto*”. Tale risposta sembra coerente con il fatto che sono 4 parchi per contro individuano nel “*consolidamento dei settori economici che storicamente contraddistinguono l’economia del territorio*”, e non dunque nella diversificazione dell’economia, l’obiettivo del loro agire.

Grafico 1 – Accrescere l’occupazione qualificata sul territorio di riferimento rientra tra i principali scopi del parco?



Fonte: *Elaborazioni dell’autore*
Hanno risposto 15 parchi su 15

Diversificazione per tramite dell’innesco di processi di innovazione incrementale o disruptive che la maggior parte dei rispondenti persegue in primo luogo attraverso la co-locazione dentro il parco di imprese

afferenti sia a settori merceologici affini che settori apparentemente distanti sotto il profilo tecnologico, a seconda del profilo settoriale o multisettoriale del parco. E, in secondo luogo, per tramite della tessitura di una fitta trama di relazioni collaborative, come vedremo più avanti, con soggetti che non necessariamente sono fisicamente insediati presso il parco, ma che il parco stesso cerca di attrarre e di coinvolgerli su progetti e attività di reciproco interesse.

Con riferimento proprio a questa dimensione relazionale del parco, è interessante notare come due parchi abbiano evidenziato che tale dimensione non si esaurisce a beneficio delle imprese insediate o di quelle partner, ma il parco occupa un ruolo anche a tutela e consolidamento del bene comune della società, agendo per *“diffondere la cultura scientifica e tecnologica tra i giovani e gli studenti”*, nonché, in un caso specifico, per garantire la preservazione del territorio di riferimento, attraverso il *“miglioramento ed il mantenimento della qualità dei prodotti agricoli ed agroalimentari, salvaguardia della biodiversità vegetale, animale e microbiotiche”*.

In relazione al numero di persone che si fanno carico di adempiere questa *“mission”*, il personale impiegato presso la società che gestisce il parco varia notevolmente da struttura a struttura.

Tabella 3 – Quante persone sono impiegate presso la società di gestione del parco?

Numero delle persone	Numero dei parchi
1 – 10	7
11 – 20	1
20 – 30	3
30 – 50	1
50 – 100	1
100 – 150	2

Fonte: *Elaborazioni dell'autore*
Hanno risposto 15 parchi su 15

Infatti, per un verso vi sono parchi scientifici e tecnologici gestiti da un nucleo di persone piuttosto snello e operativo, che non supera le dieci unità in tutto. Si tratta di circa la metà dei parchi che hanno risposto al

questionario. L'altra metà presenta un profilo piuttosto variegato con unità gestionali più articolate, sia per compiti e funzioni, ma anche per il numero del personale coinvolto nelle attività di gestione del parco che in alcuni casi oscilla anche tra i 100 e i 100 impiegati. Occorre specificare che la dimensione del nucleo gestionale non sembra dipendere (solo) dal numero dei soggetti insediati presso il parco e dunque la dimensione dello stesso, come emerge dalla tabella 4. Certamente sembra esservi una correlazione tra le due variabili, ma in parte sembrerebbe dipendere anche dalla filosofia gestionale scelta dal direttore del parco, nonché dai soci fondatori (sul punto si rimanda allo studio di caso del parco scientifico e tecnologico Kilometro Rosso, vedi *infra* §3).

Anche la dimensione dei parchi, come si nota nella tabella 4, presenta una elevata varietà. Nessun parco conta meno di 50 persone impiegate presso gli spazi del parco (complessive di personale impiegato presso la società di servizio e dipendenti e collaboratori dei soggetti *tenants*) e in tre casi si superano le 1.500 persone, in un caso quasi 3.000. La metà dei parchi rispondenti si attesta tra le 250 e le 750 unità che ogni giorno entrano ed escono dal parco.

Tabella 4 – Quante persone sono impiegate presso il parco? (società di gestione e soggetti insediati dentro il parco)

Numero delle persone	Numero dei parchi
1 – 50	
50 – 100	2
100 – 150	1
150 – 250	1
250 - 350	2
350 - 500	2
500 – 750	3
750 -1000	1
1000 – 1500	
1500 – 2000	2
2000 - 3000	1

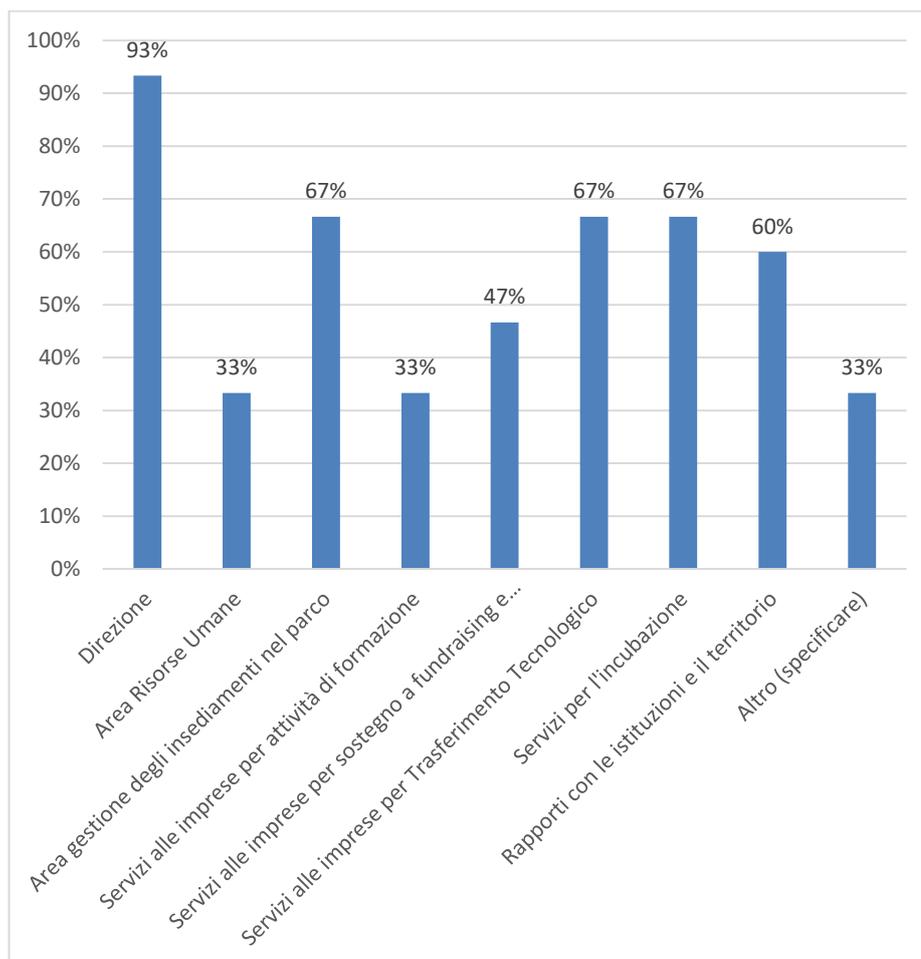
Fonte: *Elaborazioni dell'autore*

Hanno risposto 15 parchi su 15

Per dare adempimento all'ampio ventaglio di "mission" di cui sopra, i

parchi scientifici e tecnologici organizzano le proprie società gestionali in unità operative (grafico 2).

Grafico 2 – Principali unità operative di cui si compone la società di gestione del parco



Fonte: *Elaborazioni dell'autore*
Hanno risposto 15 parchi su 15

Anche in questo caso, vi sono parchi che presentano una struttura piuttosto semplice, dotandosi di una unità direzionale / amministrativa, di una seconda che si occupa di supporto alle imprese per attività di

fundraising e progettazione e una terza per le relazioni con il territorio e i soggetti istituzionali, mentre la maggior parte di essi presenta un profilo più organico e strutturato, composto da diversi uffici cui competono un ampio spettro di attività. Tra le più frequenti, il questionario ha rilevato che 10 parchi sono dotati di una area che si occupa degli insediamenti nel parco, unità dedicate alle attività di trasferimento tecnologici e servizi di incubazioni, nonché rapporti con le istituzioni e il territorio.

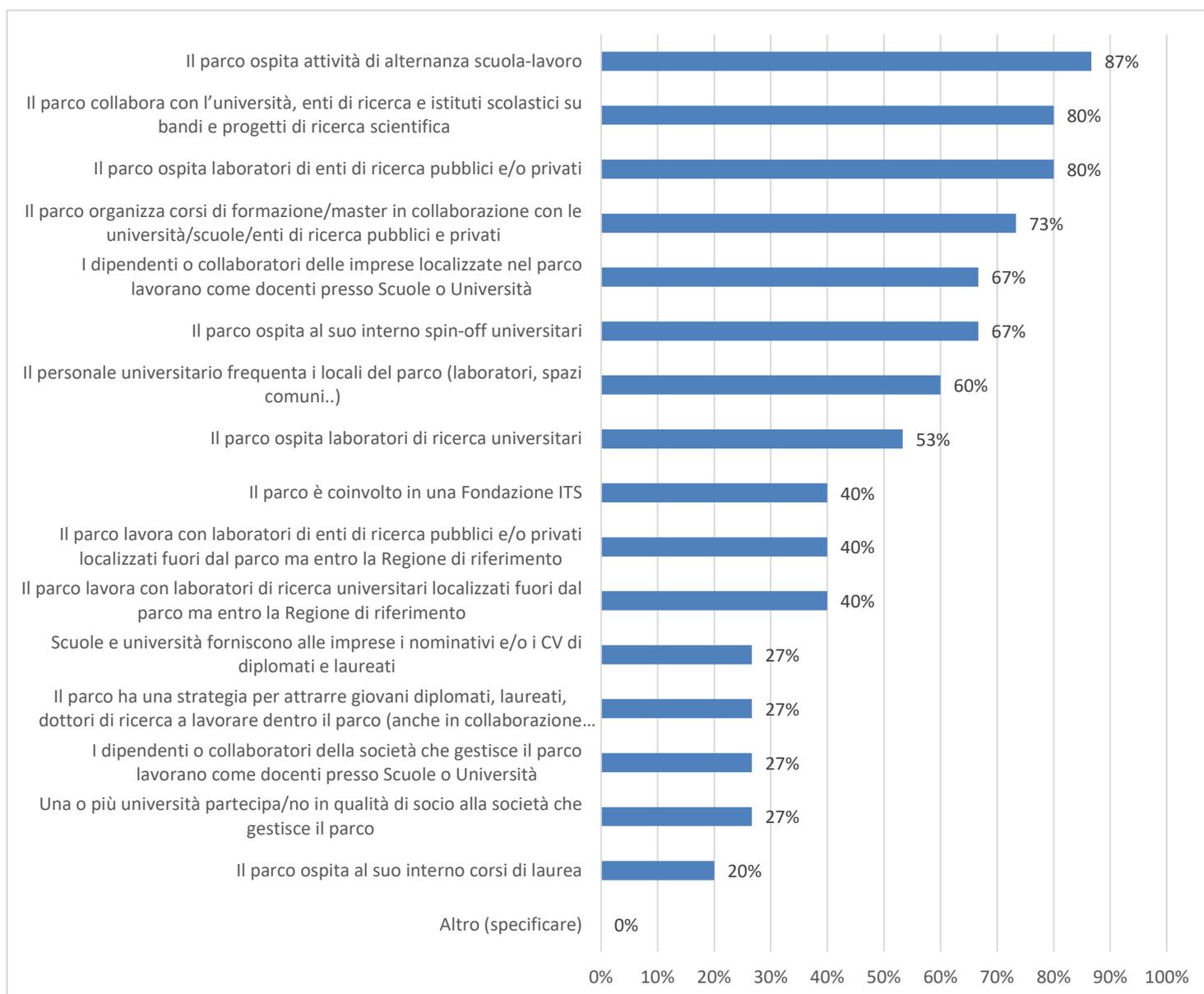
Sembrano rivestire un minore peso le aree specificamente dedicate alla gestione degli insediamenti nel parco, che in alcuni casi sono assorbite tra i compiti amministrativi, i servizi alle imprese, insediate e non, per attività di formazione e i servizi alle imprese per il sostegno al *fundraising*, all'accesso a finanza agevolata e alla partecipazione ai bandi/progettazione. Non solo. Cinque tra i rispondenti hanno rivelato di avere aree specifiche dedicate a ricerca e innovazione, una area certificazione, una area dedicata alla internazionalizzazione e ai progetti internazionali, nonché aree dedicate alle relazioni interne del parco, al marketing e alla comunicazione legata al *brand* del parco scientifico e tecnologico. In un caso, il parco riveste anche un ruolo istituzionale di manager nell'ambito della animazione di un Cluster regionale di soggetti dedicati alle attività di ricerca e sviluppo nell'ambito delle scienze della vita. Le attività di gestione dei soggetti fisicamente insediati nel parco, si intrecciano inevitabilmente e strettamente ad attività di *networking* e collaborazione con altri attori economici e istituzionali localizzati principalmente sul territorio, ma anche all'esterno.

Con specifico riferimento agli attori della filiera formativa e della ricerca, alla domanda “*il parco ha rapporti con istituti scolastici, università o enti di ricerca pubblici e privati?*”, tutti parchi coinvolti hanno risposto in senso affermativo. Nello specifico, abbiamo voluto indagare la tipologia dei legami che contraddistinguono le relazioni tra parchi e attori del sistema della ricerca e formativo. Il grafico 3 mette in mostra le varie tipologie di legami collaborativi che un parco potrebbe allacciare con questi attori e la frequenza con la quale alcuni di essi sono preferiti ad altri.

Con riferimento alla collaborazione tra i parchi e il mondo della ricerca non accademica, i cui principali esponenti sono gli enti di ricerca, sono 12 i parchi che dichiarano di ospitare al loro interno laboratori di enti di ricerca pubblici e/o privati. La relazione tra i parchi con gli enti di

ricerca pubblici e privati non si esaurisce, non almeno nel caso di tutti i 12 rispondenti, nella destinazione a quest'ultimi di spazi e luoghi dedicati al mero insediamento fisico. Infatti, almeno la metà, 6 per la precisione, affermano di lavorare anche con laboratori ed enti di ricerca pubblici e/o privati localizzati fuori dal parco, sia dentro la Regione di riferimento che fuori Regione. Sempre con riferimento alle collaborazioni in ambito della ricerca, ma focalizzandoci sul versante accademico e della ricerca condotta da ricercatori universitari, 8 parchi dichiarano di ospitare al loro interno laboratori di ricerca universitari, mentre 10 parchi dichiarano di ospitare e incubare al loro interno una varietà di spin-off di derivazione universitaria. Nel complesso, dunque, troviamo che 12 parchi su 15 affermano di *“collaborare con l'università, gli enti di ricerca e gli istituti scolastici su bandi e progetti di ricerca scientifica”*. Una collaborazione attivata su progetti e perciò a geometrie variabili, in quanto sicuramente dipendente dalla durata a termine del progetto, seppure la letteratura scientifica dimostri come la partecipazione a progetti e bandi di ricerca rafforzi la cooperazione tra i partner che ne hanno avuto buona esperienza e la probabilità che gli stessi partner presentino nuovamente altri progetti insieme. Il segmento della formazione, oltre ad occupare la prima posizione grazie alla diffusa pratica da parte dei parchi di attività di alternanza scuola-lavoro, ritorna al quarto posto dove 10 parchi su 15 dichiarano di organizzare corsi di formazione, master e offerta formativa in collaborazione con università, scuole, ed enti di ricerca sia pubblici che privati.

Grafico 3 – Tipologia di collaborazione tra parco e istituti scolastici, università o enti di ricerca pubblici e privati



Fonte: *Elaborazioni dell'autore*
Hanno risposto 15 parchi su 15

Inoltre, 3 parchi su 15 dichiarano di ospitare fisicamente al loro interno dei corsi di laurea. È interessante notare come a fronte della registrazione di una frequenza piuttosto elevata nella organizzazione di attività formative rivolte alle imprese insediate e più in generale ai soggetti, anche persone fisiche, del territorio e oltre, solo 5 parchi avevano dichiarato di possedere uffici gestionali specificamente dedicati alla progettazione dell'offerta formativa e della collaborazione con le università e gli enti di ricerca su questo fronte.

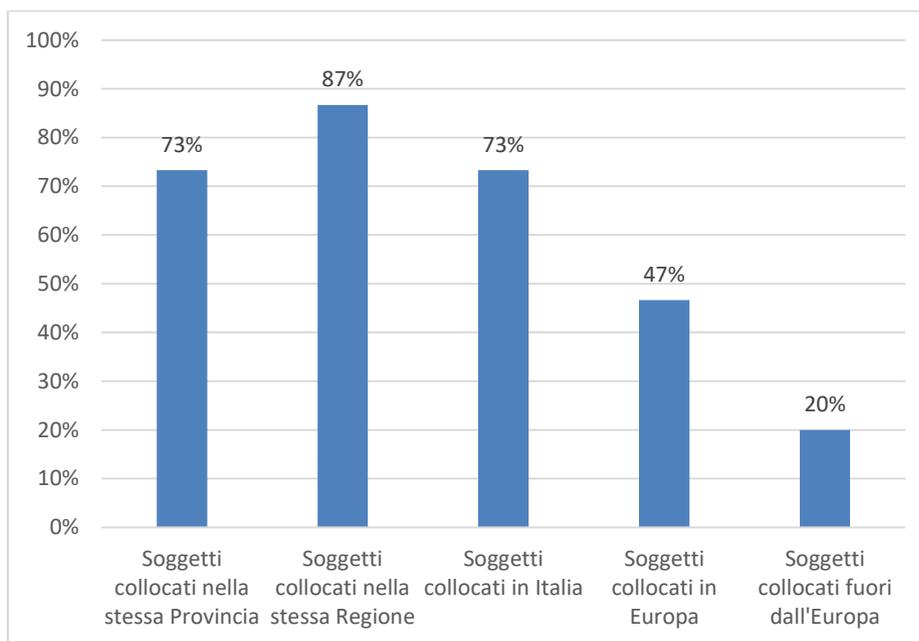
Ancora, 10 parchi sostengono che i dipendenti e i collaboratori delle imprese e delle start-up/spin-off localizzati nel parco ricoprono anche il ruolo di docenti presso Università del territorio ma non solo. Inoltre, 4 parchi su 15 dichiarano che è il proprio direttore o personale impiegato presso la società di gestione del parco a ricoprire incarichi di ricerca e /o docenza presso un'università. Il flusso sembra essere invero bidirezionale poiché anche i docenti e i professori universitari frequentano i laboratori di ricerca universitari ospitati dai parchi così come i locali comuni messi a disposizione da parte del parco. Sul fronte della collaborazione tra parchi e altre istituzioni formative, 6 parchi dichiarano di essere coinvolti all'interno di una o più fondazioni ITS del territorio.

Una ulteriore forma di collaborazione con il mondo universitario si sostanzia nel coinvolgimento, in qualità di socio, dell'università (o più di una) nella società che gestisce il parco, situazione rilevata nel caso di 3 parchi scientifici e tecnologici.

In ultimo, ma non meno importante, i parchi scientifici interagiscono con le università e la filiera formativa in senso ampio per attrarre giovani studenti e lavoratori di talento verso il parco e le aziende in esso insediate. Sembrerebbe essere il caso di 4 parchi che sostengono di possedere una strategia per attrarre giovani diplomati, laureati, dottori di ricerca a lavorare dentro il parco (anche in collaborazione con le istituzioni formative e gli enti di ricerca) e di interagire con scuole e università anche in vista di intercettare *curriculum vitae* di giovani di valore diplomati e laureati a beneficio della rete delle aziende insediate nel parco e di quelle partner. Nell'ambito di queste strategie, sembrerebbero rientrare le già citate attività a favore dell'imprenditorialità dei giovani, per tramite dei servizi di incubazione di start-up e spin-off, anche di derivazione universitaria. Non solo. Sorprende piacevolmente rilevare che i progetti di alternanza scuola-lavoro organizzati tra i parchi e gli istituti scolastici si collocano in testa

all'elenco di attività collaborative tra parchi e filiera formativa e della ricerca per numero di risposte in senso affermativo.

Grafico 4 – Collocazione geografica degli istituti scolastici, università o enti di ricerca pubblici e privati con cui collaborano i parchi scientifici e tecnologici



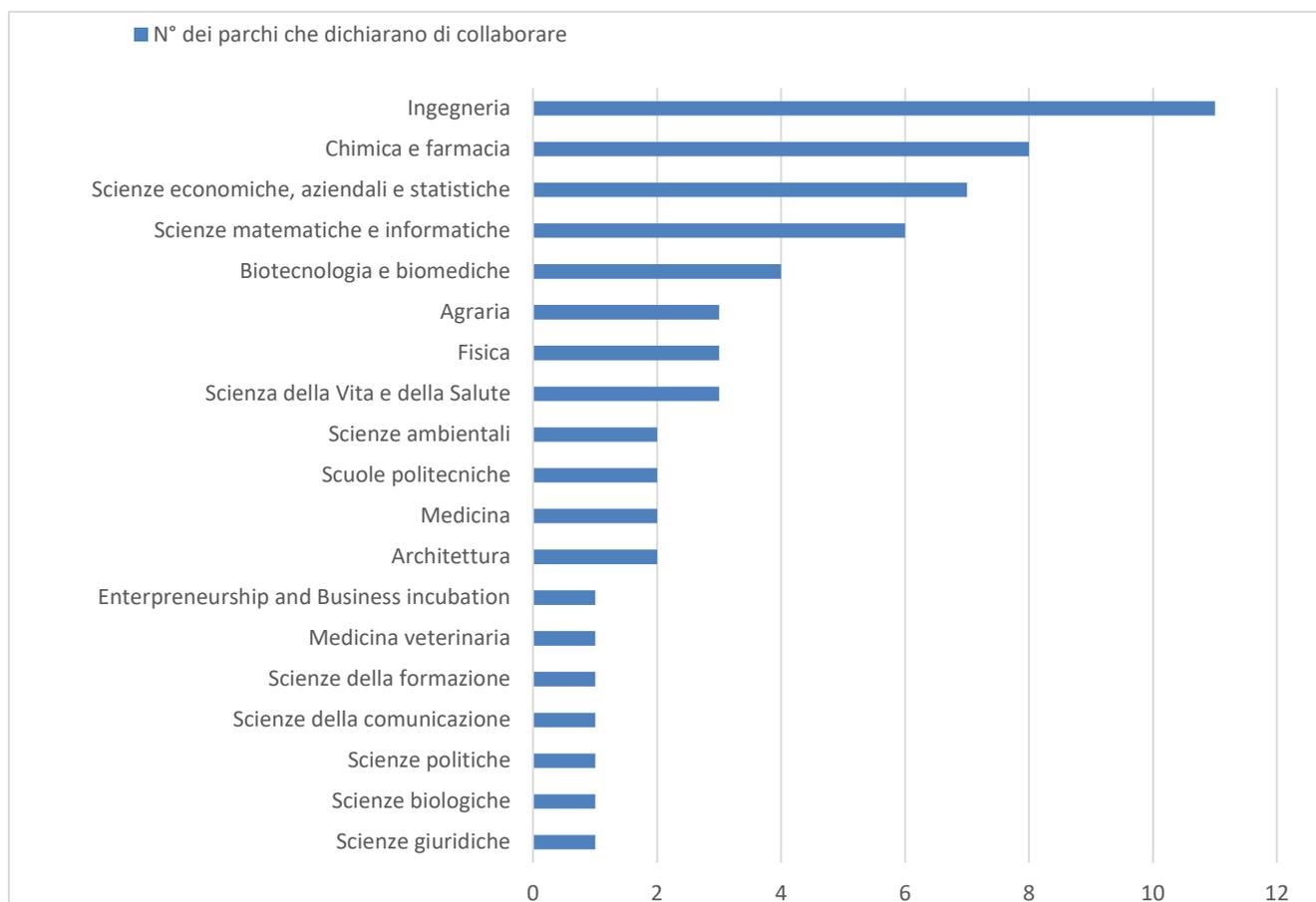
Fonte: *Elaborazioni dell'autore*
Hanno risposto 15 parchi su 15

Sono infatti ben 13 i parchi che hanno rivelato di ospitare al loro interno attività di alternanza scuola-lavoro a beneficio dei giovani dei licei e degli istituti delle Scuole superiori che possono in questo modo fare esperienza della realtà del parco e delle sue dinamiche. Nel complesso, se guardiamo a questi dati attraverso il prisma della geografia, sembrerebbe emergere che i parchi tendono a collaborare prevalentemente con soggetti localizzati entro la stessa provincia o entro i confini della Regione (rispettivamente 11 e 13 parchi hanno risposto in questo senso), sebbene ciò non precluda a 11 parchi di attivare collaborazioni anche con altri soggetti diffusi in tutta Italia, e pure in Europa e in paesi extracomunitari (grafico 4).

Allargando la lente di investigazione sulle collaborazioni tra i parchi e

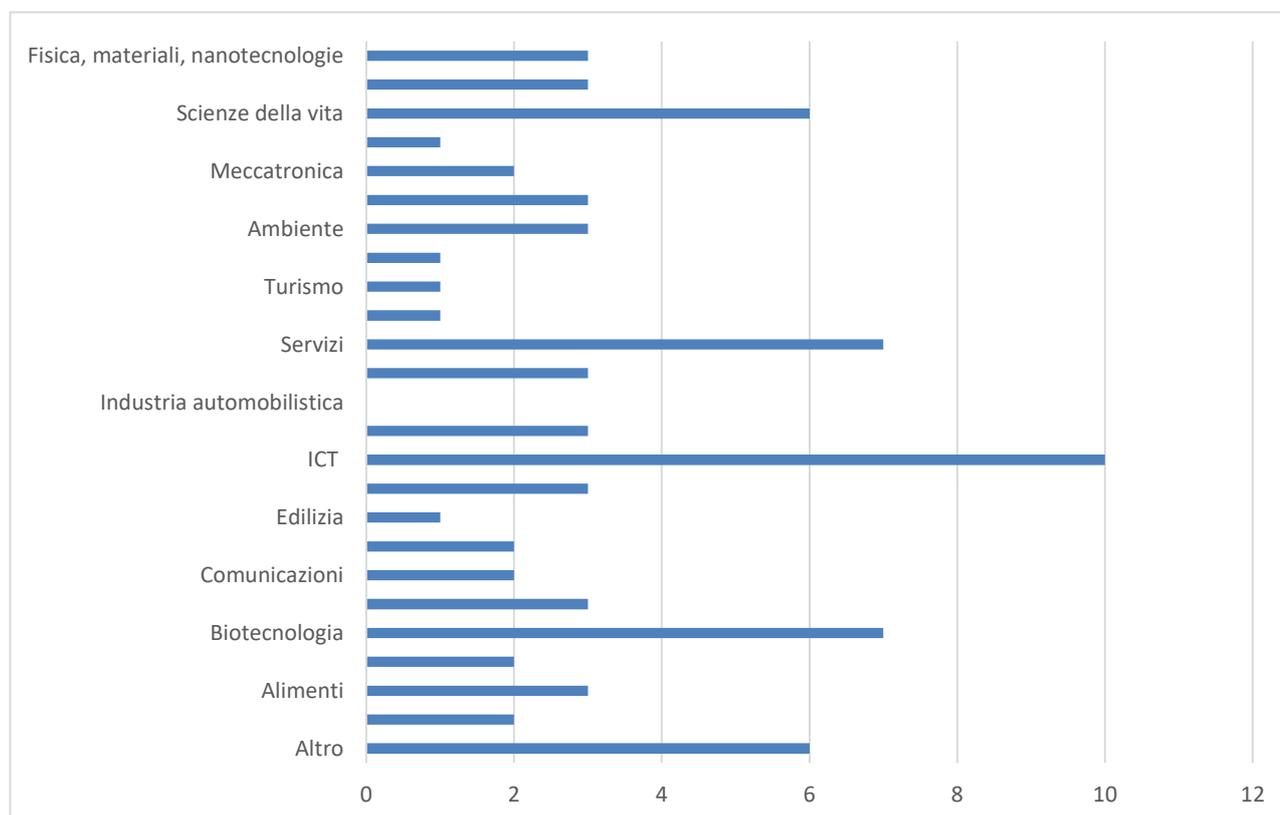
le università, è interessante disaggregare il dato e osservare le collaborazioni a livello di singoli dipartimenti. Il grafico 5 mostra come le collaborazioni più frequenti avvengano con i dipartimenti di ingegneria, e nello specifico con i dipartimenti di ingegneria industriale, ingegneria elettrica ed elettronica, ma anche civile e ambientale. Infatti, 11 parchi vantano una collaborazione con i dipartimenti di ingegneria di varie università, ma più di frequente con quelle localizzate sul territorio a livello provinciale e regionale. Seguono le collaborazioni con i dipartimenti di chimica e scienze del farmaco e quelle con i dipartimenti di scienze economiche, commerciali e statistiche e quelle con i dipartimenti di matematica e informatica. Meno frequenti sembrano essere le collaborazioni con i dipartimenti di biotecnologie e scienze biomediche, scienze della salute che però sono relazioni di lunga data concentrate a livello geografico soprattutto nella Regione Toscana e nel canavese, dove sono localizzati due importanti poli sulle scienze della vita. Anche i dipartimenti di agraria e scienze ambientali sembrano registrare una frequenza piuttosto contenuta, ma vale la pena menzionare anche in questo caso che si tratta di specializzazioni tematiche le cui competenze tendono ad aggregarsi a livello spaziale e concentrarsi sotto il profilo geografico, ed è dunque possibile reperire solo in alcune zone, come ad esempio in Umbria dove c'è un parco a questi temi dedicato, e non invece in maniera diffusa.

Grafico 5 – Distribuzione delle relazioni di collaborazioni tra parchi scientifici e tecnologici e dipartimenti universitari



Fonte: *Elaborazioni dell'autore*
 Hanno risposto 15 parchi su 15

Marginali sembrano poi le collaborazioni con le lauree umanistiche e di scienze sociali e segnatamente con i dipartimenti di scienze della comunicazione, scienze politiche, scienze giuridiche, scienze della formazione. Il criterio di scelta di queste collaborazioni sembrerebbe influenzato dalla specializzazione del parco (grafico 6).

Grafico 6 – Dettaglio delle aree di specializzazione dei parchi scientifici e tecnologici

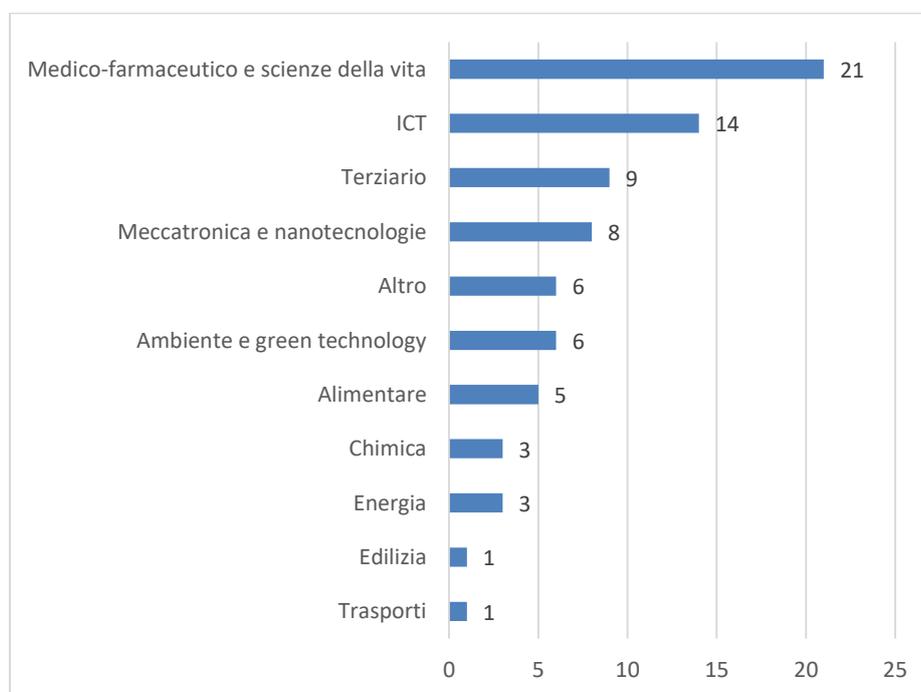
*Fonte: elaborazioni dati APSTI
Hanno risposto 14 parchi su 15*

Infatti, 11 parchi sostengono di essere multisetoriali, ossia di non concentrarsi su uno specifico settore o tecnologia, ma di essere piattaforme che catalizzano più esperienze e tecnologie al contempo. Tre parchi affermano di possedere una vocazione settoriale, soprattutto con riferimento ai temi delle scienze della vita, della salute e dell'ambiente.

Se ci addentriamo nel dettaglio delle aree di specializzazione, emerge con forza che il settore di cui i parchi si occupano prevalentemente sono l'ICT, le biotecnologie e le scienze della salute, il terziario avanzato, inclusi i servizi per l'innovazione come ad esempio i servizi

ad alto valore aggiunto, tra i quali annoveriamo i servizi di consulenza, ad esempio nell'ambito di brevetti, legale e marketing. Le aree delle tecnologie verdi, dell'energia pulita, dell'ambiente e degli alimenti e dell'agricoltura presentano un grado di diffusione medio, al pari dell'elettronica, della meccatronica, della fisica, dei materiali e delle nanotecnologie. Se aggregiamo il dettaglio dei dati in macro-aree di specializzazione, si collocano al primo posto tutte le specializzazioni riconducibili sotto al più ampio cappello dell'ambito medico-farmaceutico e delle scienze della vita (grafico 7).

Grafico 7 – Aree di specializzazione dei parchi scientifici e tecnologici, dati aggregati



*Fonte: elaborazioni dati APSTI
Hanno risposto 14 parchi su 15*

Si tratta peraltro di una area piuttosto specialistica e concentrata in alcuni parchi scientifici e tecnologici italiani e non è invece distribuita più omogeneamente e in maniera diffusa come il settore dell'ICT che anche nel grafico aggregato si colloca sempre ai vertici delle

specializzazioni dei parchi. Come pure il settore terziario in senso lato, dunque comprensivo del turismo, i servizi e le imprese creative e culturali. Seguono gli ambiti della meccatronica e delle nanotecnologie, e, coerentemente con il dettaglio del grafico 6, le aree legate ad ambiente e *green technology*, alimentare, chimica, energia ed edilizia, che pure sono ambiti che, del pari delle scienze della vita e della salute, sembrano presentare un profilo altamente concentrato a livello geografico, che segue la localizzazione delle competenze, contrariamente alle tecnologie ICT o ai servizi del terziario che sono invece più trasversali come ambiti e dunque diffusi a livello di rete nazionale di parchi scientifici e tecnologici.

Alla domanda “*nell’arco degli ultimi 5 anni il parco ha esteso il novero dei settori e delle piattaforme tecnologiche di competenza?*”, 7 parchi hanno risposto in senso affermativo, 6 dei quali affermano di essere multisettoriali. Nello specifico, 2 parchi, entrambi peraltro localizzati nella regione Friuli-Venezia Giulia, sostengono di avere ampliato la propria specializzazione anche nel senso delle tecnologie abilitanti di Industria 4.0, dell’additive manufacturing, dell’artificial intelligence, della servitizzazione della manifattura. Gli altri parchi hanno esteso le loro competenze nella direzione di tecnologie moderne e di frontiera, tra cui le *green technology*, *sportech*, la domotica, il settore biomedicale, la stampa 3D e le tecnologie di volo, ma anche i materiali innovativi legati alla biologia strutturale, alla genomica e alla epigenomica. È interessante quindi notare che almeno la metà dei rispondenti al questionario hanno dichiarato di avere compiuto uno sforzo nel senso di mantenersi alla frontiera tecnologica e di tentare di incamerare competenze all’avanguardia rispetto al passato e che, in ambito tecnologico, richiedono un costante aggiornamento e forte connessione con i fabbisogni delle imprese con cui il parco si relaziona.

In forza della estensione dei domini tecnologici e degli ambiti di competenza dei parchi, è stata di conseguenza ampliata anche l’offerta dei servizi, con particolare riferimento all’arco di tempo corrispondente agli ultimi tre anni.

Nello specifico, gli otto parchi che hanno dichiarato che aver diversificato il loro portafoglio di servizi sotto il profilo qualitativo, ossia di offrire nuovi servizi legati alla formazione per le start-up e di *education* per studenti e professionisti che vogliano aggiornare le proprie conoscenze e competenze, anche per tramite di seminari tenuti da remoto e via piattaforma digitale. E poi ancora servizi legati al

reperimento di capitali per tramite di investitori e piattaforme digitali e crowdfunding, alla protipazione delle nuove tecnologie (stampa 3d, IoT, progettazione elettronica e meccanica, laboratori LEAN). I parchi hanno poi puntato anche a curare maggiormente le relazioni con gli insediati per tramite della creazione di un ambiente parco più gradevole e inclusivo, a misura dei dipendenti delle aziende insediate. Ciò è stato fatto offrendo servizi di *welfare* legati, ad esempio, a servizi di mobilità sostenibile (*carsharing*, *carpooling*, stazioni di ricarica veicoli elettrici), app mobile di supporto per gli utenti del Parco, servizi medico-sanitari (presidio medico all'interno del PST), asili nido, Wifi gratuito su tutte le aree comuni, aree verdi attrezzate con giochi per bambini. In generale, sembrerebbe che il processo di digitalizzazione dei servizi abbia raggiunto anche i parchi scientifici e tecnologici che oltre ad aprirsi a nuove piattaforme tecnologiche e ambiti settoriali hanno ampliato il loro portafoglio di servizi beneficiando delle opportunità collaborative virtuali offerte dal digitale.

Sul versante della digitalizzazione dei servizi e dell'impiego delle tecnologie digitali nei luoghi della produzione, rileva che 8 parchi sono coinvolti nel network dei centri di competenza e digital innovation hub messo a punto dal Piano Nazionale Industria 4.0 che pure sembrano ancora versare allo stato embrionale. Nello specifico, 8 parchi scientifici e tecnologici dichiarano di essere coinvolti nelle attività dei nascenti centri di competenza e dei digital innovation hub, con particolare riferimento ai centri SMOACT scpa, ARTES 4.0 e MADE, mentre nel caso dei Digital Innovation Hub sono stati menzionate collaborazioni, a livello territoriale con DItext San Vito Tagliamento, Digital Innovation Hub Liguria, Digital Innovation Hub Sardegna, a livello nazionale con Piattaforma nazionale DIH Confindustria, mentre a livello europeo con Digitising European Industry Initiative, DIH Network, DIHNet.eu, AI-DIH Network.

Rivolgendo ora l'attenzione alle relazioni collaborative che i parchi scientifici e tecnologici intrattengono con le imprese, il questionario ha tentato di investigare le tipologie di aziende con le quali i parchi si relazionano, sia sotto profilo della classe dimensionale, sia della posizione che le aziende occupano nella filiera, che in relazione al settore merceologico al quale appartengono. In relazione alla classe dimensionale, tutti i parchi hanno affermato di relazionarsi con piccole aziende, start-up e spin-off che contano al loro interno un numero di dipendenti inferiore alle 10 unità. 13 parchi, dunque quasi tutti i

rispondenti, dichiarano di interagire anche con aziende che contano fino a 50 dipendenti e 11 con imprese che impiegano fino a 100 dipendenti. Calano a quasi due terzi i parchi che collaborano con aziende che annoverano tra i 100 e il 250 dipendenti. Infine, sono sole 7 i parchi che dichiarano di interagire con aziende che impiegano oltre 250 dipendenti, dei quali ben 6 parchi anche con grandi aziende a tutti gli effetti che contano oltre 500 dipendenti.

Nel complesso, la maggior parte dei parchi che hanno partecipato alla indagine si relazionano con piccole e medie imprese del panorama italiano. Anche in questo caso sarebbe interessante potere approfondire se la relazione dei parchi con le grandi aziende dipenda dalla collocazione territoriale dei primi. E ciò soprattutto per il fatto che la quasi totalità dei parchi scientifici ha sostenuto, nella prima domanda rivolta a loro sulla *mission* del parco, che uno degli scopi principali dell'agire del parco è proprio mettere in connessione le piccole imprese, le start-up e gli spin-off con le grandi aziende, ma solo 9 parchi dichiarano di interagire con aziende di classe dimensionale maggiore ai 100 dipendenti. Se andiamo a guardare poi la posizione delle aziende lungo la filiera produttiva, l'esito del questionario non ci consegna dati molto chiari poiché almeno 12 parchi hanno dichiarato di interagire, sia con Aziende che si relazionano direttamente con il consumatore/mercato finale (relazioni B2C), Aziende subfornitrici di primo livello (relazioni di natura B2B con le aziende posizionate sui mercati finali sopra menzionate) – in questo caso tutte le rispondenti hanno risposto in senso affermativo –, Aziende che si relazionano direttamente con il consumatore/mercato finale (relazioni B2C), start-up che forniscono sia prodotti che servizi alle aziende. Non solo. Alcuni parchi hanno specificato che i propri servizi non sono solamente diretti alle imprese ma anche agli aspiranti imprenditori, ai liberi professionisti e pure agli studenti che possono avere una idea imprenditoriale o anche solo per infondere loro la cultura scientifica e tecnologica del territorio di riferimento, attraverso, per esempio, la adesione a programmi di alternanza-scuola lavoro.

3. Conclusioni e alcuni spunti progettuali

Non ci sono dubbi che il lavoro di produzione di nuova conoscenza realizzato dai parchi scientifici e tecnologici e dagli attori della ricerca

rappresenti il cuore dei moderni modelli di produzione e sviluppo dei territori. L'obiettivo a tendere dell'indagine condotta è offrire uno sguardo di prospettiva rispetto alle attuali dinamiche e relazioni che governano una rete di soggetti variegata ed eterogenea per compiti e funzioni. Operativamente, l'intento è consentire alla rete dei parchi di farsi comunità, condividendo risorse, problematiche, buone pratiche e progettualità, nonché di coordinare maggiormente le proprie iniziative, generando ricadute positive sui territori di riferimento.

Per questa ragione, il questionario ha tentato di indagare anche un aspetto talvolta sottovalutato per la messa in moto di processi di innovazione e apprendimento che coinvolgano tutti i nodi della rete nazionale, ma che invero è stato reputato centrale nei più recenti studi sui parchi scientifici e tecnologici ⁽¹⁷⁾: si tratta delle relazioni tra parchi e l'Associazione nazionale di riferimento, nonché la rete di relazioni e di collaborazioni tra i parchi dentro l'Associazione. Alla domanda "Il parco collabora con altri parchi scientifici e tecnologici dentro la rete APSTI?", 10 parchi hanno risposto in senso affermativo mentre 5 parchi dichiarano che no, non hanno legami di collaborazione con altri soci come loro. 6 dei primi sostengono di collaborare con gli altri parchi dell'associazione dal almeno 10 anni (3 da 10 anni, uno da 12, uno da 15 e in un caso si arriva anche fino a 17 anni,) mentre le collaborazioni più "giovani" rientrano nell'arco dei 3 e dei 7 anni nel caso di due parchi.

La scelta dei partner non avviene, o almeno non solo sulla base della prossimità geografica, come avviene nel caso dei parchi lombardi e friulano (anche forse in ragione della elevata concentrazione di parchi nelle suddette regioni), poiché i parchi intervistati hanno dichiarato di

⁽¹⁷⁾ Cfr. A. ALBAHARI, G. CATALANO E P. LANDONI, *Evaluation of national science parks systems: a theoretical framework and its application to the Italian and Spanish system*, Technology Analysis and Strategic Management, vol. 25, No. 5, 599-614, 2013, in cui gli autori sostengono "particularly beneficial for the SPS are believed to be the national science park associations, especially when exerting a lobbyist action toward policymakers. They could also play an important role in enhancing the visibility of the whole system, for example ensuring that the 'science park' label can only be used by 'proper' initiatives". Inoltre, viene messo in luce nel contributo come una associazione nazionale possa operare anche nel senso di favorire il *networking* tra gli associati e la collaborazione tra di essi pur dentro logiche, talvolta, di competizione che possono insorgere tra i parchi.

collaborare anche con strutture localizzate fisicamente lontano, anche in Regioni non adiacenti alla propria. Nello specifico, almeno 6 parchi che hanno dichiarato di collaborare con i “colleghi” dell’associazione, hanno affermato di lavorare insieme a 4 o 5 parchi, mentre 4 parchi contano sulla collaborazione di un paio di parchi ciascuno.

Nel complesso, la collaborazione progettuale tra i parchi dentro l’Associazione sembra essere ancora un processo in lento divenire e che pure parrebbe auspicabile rafforzare, anche in ragione della complessità delle sfide economiche e tecnologiche che incedono sui mercati internazionali. E infatti, questa necessità di accrescere la collaborazione tra associati, di allargare la partecipazione anche ad altri parchi e operatori del trasferimento tecnologico e dei servizi per l’innovazione, di condividere maggiormente risorse, problematiche, buone pratiche e progettualità, nonché di coordinare maggiormente le proprie iniziative, rappresenta oggi un sentire comune tra i Presidenti dei parchi associati e del nucleo dell’Associazione che ha promosso il presente questionario. Infatti, tutti i parchi hanno espresso interesse condiviso a che APSTI eserciti un ruolo di coordinamento della rete nazionale dei parchi scientifici e tecnologici, per tramite del supporto alla nascita di collaborazioni progettuali e della promozione e diffusione, anche in termini di immagine e visibilità, delle attività realizzate dai parchi. A tal fine sono i rispondenti al questionario ad affermare che affinché APSTI rivesta questo ruolo serve in primo luogo realizzare una mappatura delle competenze distintive di ciascun parco e la creazione di un catalogo che racchiuda informazioni sulle aziende e i centri di ricerca e in generale i *tenants* insediati presso i parchi associati. Ciò sembrerebbe possibile per il tramite della creazione di una piattaforma di condivisione che consenta ai parchi di interagire tra di loro scambiando informazioni legate alle attività in essere, ai processi di insediamento, alle opportunità di collaborazione e di condividere risorse e finanziamenti su specifici ambiti tematici o piattaforme tecnologiche. Alcuni dei parchi rispondenti propongono la creazione di nuove iniziative e azioni proattive per rilanciare il modello del parco scientifico e riflettere sulle criticità che questo modello può incontrare nelle economie odierne, profondamente differenti e in costante trasformazione rispetto al secolo scorso. Ad esempio, un parco suggerisce di organizzare corsi di formazione e aggiornamento professionale nell’ambito della gestione, del management e promozione di un parco scientifico e tecnologico, a beneficio dei direttori e dei

collaboratori della società di gestione del parco. Sempre con riferimento al segmento della formazione, un parco suggerisce la co-progettazione e la condivisione di risorse per realizzare corsi di formazione e aggiornamento professionale a beneficio delle aziende e/o dei soggetti di ricerca insediati presso il parco, eventualmente anche on-line e da remoto tramite le piattaforme digitali per poter raggiungere una elevata massa critica di partecipanti. Un altro parco ancora avanza una riflessione legata alla opportunità di pensare una strategia comune per ingaggiare maggiormente le aziende esterne ma anche la società civile per far conoscere il più possibile al grande pubblico il ruolo anche sociale, oltreché economico, che i parchi ricoprono nei territori di riferimento. L'impressione è che a volte vi sia una cesura, una assenza di dialogo, tra i parchi e la società civile dei territori e delle città nelle quali questi parchi sono localizzati, mentre invece molto potrebbe ancora essere fatto per integrare i parchi nel tessuto urbano e sociale, e con esso moltiplicare e intensificare i canali di comunicazione e ingaggio verso le comunità di riferimento.

Abstract

Uno sguardo di prospettiva sui parchi scientifici e tecnologici italiani: innovazione, apprendimento condiviso, comunità

***Obiettivi:** Il dialogo tra ricerca e impresa è la cifra distintiva di quei sistemi di innovazione che contraddistinguono i Paesi nei quali economia e società godono di buona salute, o che su questa collaborazione giocano il rilancio della loro economia quando questa subisce battute di arresto o la concorrenza dei mercati emergenti. È nel solco di questa riflessione che si colloca la presente indagine sui parchi scientifici e tecnologici italiani associati ad APSTI. **Metodologia:** L'indagine è stata realizzata per tramite di un questionario somministrato ai parchi associati ad APSTI, l'associazione parchi scientifici e tecnologici italiani. **Risultati:** Il contributo offre uno sguardo di prospettiva sui parchi scientifici e tecnologici che hanno preso attivamente parte alla presente ricerca in funzione del ripensamento del loro ruolo dentro logiche di innovazione, apprendimento condiviso e costruzione di una comunità di riferimento. **Limiti e implicazioni:** Al presente questionario hanno risposto 15 parchi su un totale di 21 associati. **Originalità:** Si tratta della prima indagine sistematica sui parchi associati ad APSTI nel tentativo di cogliere le relazioni che legano questi ultimi con i territori di riferimento.*

***Parole chiave:** parchi scientifici e tecnologici, innovazione, apprendimento, comunità.*

A close look to Italian science and technology parks: innovation, shared learning, community-building

***Aims:** Collaboration between research and business represents the hallmark either of those countries in which the economy and society are prosperous, or of those ones that quickly react to downturns or to the harsh competition from emerging markets. Following this thinking, this survey offers a close look at the Italian science and technology parks associated to APSTI. **Methodology:** The research has been conducted by means of a survey administered to the parks associated to APSTI, the association of the Italian Science and Technology Parks. **Results:** The research has provided the parks with the opportunity to rethink their role and activities within the conceptual framework of innovation-creation, shared learning and community-building. **Limits and implications:** 15 out of 21 members have completed the survey administered. **Originality/Value:** This is the first attempt to systematically look at the Italian science and technology parks through the prism of collaborative relationships, both at local level as well as within the Association itself.*

Keywords: science and technology parks, innovation, learning, community.

L'innovazione aperta supportata da intermediari nelle PMI: riflessioni sulla funzione della formazione continua

Massimo Marcuccio, Vanessa Lo Turco***

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** L'approccio dell'*open innovation*. – **2.1.** Una delimitazione del concetto. – **2.2.** La progressiva messa a punto delle dimensioni concettuali. – **2.3.** Aspetti della dimensione strutturale dell'*open innovation*. – **3.** Un approccio all'*open innovation* per le PMI: la funzione di intermediazione. – **3.1.** Il contesto internazionale. – **3.2.** Il contesto italiano. – **3.3.** Possibili classificazioni della funzione di intermediazione. – **4.** Formazione e sviluppo dell'*open innovation* nelle PMI. – **4.1.** Gli ambiti di ricerca sulla formazione nell'ambito dell'OI. – **4.2.** La ricerca sulla formazione dei soggetti intermediari di OI. – **4.3.** Oltre i modelli di competenze dell'OI. – **4.4.** La formazione nell'ambito dell'OI nelle PMI. – **5.** Considerazioni finali.

1. Introduzione

All'interno di una concezione evolutiva del sistema economico capitalistico ⁽¹⁾, i processi di innovazione sono considerati fondamentali per garantire – nel rapporto interattivo tra le organizzazioni di lavoro e ambiente circostante – lo sviluppo del

* *Professore associato di pedagogia sperimentale presso il Dipartimento di Scienze dell'educazione "Giovanni Maria Bertin" dell'università di Bologna.*

** *Dottoranda di pedagogia sperimentale presso il Dottorato in Scienze Pedagogiche del Dipartimento di Scienze dell'educazione "Giovanni Maria Bertin" dell'università di Bologna.*

⁽¹⁾ Uno dei massimi teorici di tale approccio è riconosciuto da più parti – ad es. Hill (B. M. HILL, *The sociology of innovation*, MIT, 2010) e OECD/Eurostat (OECD/Eurostat., *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation* (4th ed.), Paris/Eurostat, Luxembourg: OECD Publishing, 2018) – è stato l'economista austriaco Joseph Alois Schumpeter.

sistema stesso ⁽²⁾. Una funzione particolare per lo sviluppo di tali processi innovativi è sempre stata riconosciuta alle competenze dei lavoratori e alla loro formazione al punto tale che Lippitz, Thedieck e Jost ⁽³⁾ affermano che «all innovation activity within companies can be traced back to the behaviour of employees. Employees can nourish innovation or could, as well as, hinder it. That makes the employee the centre of attention, if you want to improve your innovation ability». Questo vale anche per quanto riguarda i processi di innovazione nelle piccole e medie imprese (PMI) ⁽⁴⁾.

Molteplici sono stati i modelli organizzativi di innovazione che si sono sviluppati nel tempo ⁽⁵⁾, tra cui alcuni caratterizzati da un approccio collaborativo ⁽⁶⁾. Nell'ambito di questi ultimi, da ormai sedici anni si è sempre più diffuso il cosiddetto paradigma o modello dell'Open Innovation (OI) ⁽⁷⁾, uno tra i più recenti modelli organizzativi funzionali alla promozione e sviluppo dell'innovazione nelle imprese.

Tale modello ha assunto gradualmente differenti forme in relazione alle diverse caratteristiche aziendali e territoriali. In modo particolare, per quanto riguarda le piccole e medie imprese (PMI), viene riconosciuto che l'approccio dell'OI «deve essere progettato» in «modo completamente differente» rispetto alle grandi aziende poiché le PMI

⁽²⁾ A. Y. LEWIN, C.B. LEW WEIGELT, J.D. EMERY, *Adaptation and Selection in Strategy and Change. Perspectives on Strategic Change in Organizations*, in M.S. POOLE, A.H. VAN DE VEN (a cura di), *Handbook of organizational change and innovation*, New York: Oxford University Press, 2004, 108-160.

⁽³⁾ V. LIPPITZ, B. THEDIECK, S. JOST, *The Human Side of Open Innovation: Traits, Abilities and Motivational Factors to Successfully Manage Open Innovation Projects*, in D. SALAMPASIS, A.L. MENTION (a cura di), *Open Innovation: Unveiling the Power of the Human Element*, Singapore: World Scientific, 2017, 83-110.

⁽⁴⁾ P.M. GIELEN, A. HOEVE, L.F. NIEUWENHUIS, *Learning entrepreneurs: learning and innovation in small companies*, in *European Educational Research Journal*, 2003, 2(1), 90-106.

⁽⁵⁾ B. GODIN, *Models of innovation: the history of an idea*, Cambridge (MA): MIT Press 2017.

⁽⁶⁾ W.E. STEINMUELLER., *Collaborative Innovation*, in J. DE LA MOTHE, A.N. LINK (a cura di), *Networks, Alliances and Partnerships in the Innovation Process*, New York: Springer Science+Business Media, 2002, 29-43.

⁽⁷⁾ H.W. CHESBROUGH, *Open Innovation. The New Imperative for Creating and profiting from technology*, Boston: Harvard Business School Press, 2003.

«si coinvolgono nei processi di OI a partire dai loro bisogni strategici specifici»⁽⁸⁾.

Tra le varie forme di gestione dell’OI nelle PMI proposte in letteratura, un’attenzione particolare è stata riservata al modello dell’*intermediated open innovation* che, insieme al modello della *network open innovation*, sembra rispondere in modo efficace alle esigenze peculiari di molte piccole e medie imprese.

La ricerca teorica ed empirica sulle diverse forme di OI è in fase di pieno sviluppo. Tuttavia, la riflessione e la ricerca circa le funzioni e le caratteristiche della formazione – in ingresso e continua – in relazione ai processi di OI sembra avere ancora uno spazio ridotto rispetto a ricerche condotte su aspetti economici e/o organizzativo/aziendali del modello. Questo nonostante il modello di OI, da un lato, sia riconosciuto come una delle “dieci sfide” attuali più rilevanti per la “pedagogia del lavoro”⁽⁹⁾, dall’altro, possa essere interpretata come un modello organizzativo capace di promuovere il «valore generativo del lavoro» umano⁽¹⁰⁾.

Anche le ricerche che affrontano il tema della relazione tra OI e risorse umane⁽¹¹⁾ riservano al tema della formazione uno spazio limitato, focalizzandosi prevalentemente sul tema delle competenze funzionali allo sviluppo organizzativo dell’OI.

Al fine di offrire un contributo allo sviluppo della ricerca pedagogica di tipo empirico in questa area della formazione, l’articolo si pone l’obiettivo, attraverso una ricognizione della letteratura scientifica, di delineare una prima mappatura delle aree tematiche indagate sinora dalla ricerca in relazione al rapporto tra processi di OI e formazione

⁽⁸⁾ M. USMAN, N. ROIJAKKERS, W. VANHAVERBEKE, F. FRATTINI, *A systematic review of the literature on open innovation in smes*, in V. WIM, R. NADINE, U. MUHAMMAD (a cura di), *Researching open innovation in smes*, Singapore: World Scientific, 2018, 1-35.

⁽⁹⁾ G. ALESSANDRINI, *Introduzione, ovvero una “narrazione” del lavoro a più voci*, in G. ALESSANDRINI (a cura di), *Atlante di pedagogia del lavoro*, Milano: francoangeli, 2017, 15-36.

⁽¹⁰⁾ M. COSTA, *Il valore generativo del lavoro nei contesti di Open innovation*, in *Formazione & Insegnamento*, 2014, 9(3), 251-258.

⁽¹¹⁾ Ad es.: M. DEL GIUDICE, E.G. CARAYANNIS, D. PALACIOS-MARQUÉS, P. SOTO-ACOST, D. MEISSNER, *The human dimension of open innovation*, in *Management Decision*, 2018, 56(6), 1159-1166.

continua con una particolare attenzione al contesto delle piccole e medie imprese (PMI).

La riflessione è stata articolata in tre parti. Nella prima, gli elementi fondamentali dell'approccio generale dell'OI sono sinteticamente richiamati per offrire al lettore uno sfondo entro cui collocare i contenuti dei paragrafi successivi. La seconda parte è dedicata alla descrizione dell'*intermediated open innovation*, una delle particolari forme che ha assunto l'approccio dell'OI nella sua fase di applicazione all'interno delle piccole e medie imprese (PMI).

Nella terza parte, infine, è ricostruita una mappa delle tematiche riconducibili all'area della formazione affrontate in letteratura con una particolare attenzione al supporto allo sviluppo delle competenze funzionali allo sviluppo dell'OI nel sistema delle PMI. Nelle conclusioni sono delineati alcuni possibili sviluppi per la ricerca empirica in questo ambito.

2. L'approccio dell'open innovation

2.1. Una delimitazione del concetto

Il tema dell'innovazione ha sempre accompagnato il dibattito in molti ambiti della società. Soprattutto nei momenti di crisi, infatti, l'*innovazione* viene vista come una delle modalità principali per riportare una qualche forma di equilibrio all'interno di un sistema. Questo avviene in molti altri settori della società così come in quello economico. Tuttavia, va tenuto presente che nell'affrontare il tema dei processi di innovazione e, in particolare, quelli dell'OI, non possiamo prescindere dall'analizzare il fenomeno anche dalla prospettiva sociologica poiché essa ci consente di scorgere la «relative or subjective nature of innovation»⁽¹²⁾ dal momento in cui si riconosce che il fatto che la «social structure influences behavior – can help explain innovation at multiple levels and at different stages of the innovation process»⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ E.C. DAHLIN, *The Sociology of Innovation: Organizational, Environmental, and Relative Perspectives*, in *Sociology Compass*, 2014, 8(6), 672.

⁽¹³⁾ B.M. HILL, *op cit.*, 2.

Molteplici sono le proposte di modelli organizzativi per promuovere e sviluppare l'innovazione a diversi livelli nei contesti aziendali. Tra questi, sembra assumere una particolare rilevanza in contesti internazionali, europei e nazionali il modello dell'*Open Innovation* (OI) ⁽¹⁴⁾. Questo nuovo approccio culturale e strategico nasce come risposta all'esigenza delle grandi aziende di rileggere in una nuova chiave il concetto d'innovazione, mutato a seguito del fenomeno della globalizzazione e della sempre maggiore richiesta da parte del mercato di idee competitive per generare maggior valore. L'attività di ricerca portata avanti dall'azienda all'interno del proprio perimetro (*closed innovation*), infatti, si era dimostrata non essere più sufficiente. Pertanto, le aziende si sono dovute affidare a un nuovo modello di business che, attraverso collaborazioni tra player in ecosistemi differenti (*open innovation*), portasse a contaminazioni e usi di idee e/o competenze provenienti dal mondo esterno all'azienda singola, nonostante le paure e i timori che questo nuovo paradigma portava con sé, in particolare la non più esclusività della scoperta innovativa.

L'approccio organizzativo dell'OI è stato presentato nel 2003 da Henry William Chesbrough – direttore esecutivo del Center for Open Innovation presso la Haas School of Business dell'Università della California di Berkeley – con l'opera *The era of open innovation* ⁽¹⁵⁾. In quella prima opera, l'*open innovation* era definita come «a paradigm that assumes that firms can and should use external ideas as well as internal ideas, and internal and external paths to the market, as the firms look to advance their technology» ⁽¹⁶⁾. Tuttavia, da quella data in avanti, il concetto di *open innovation* si è modificato e il dibattito su che cosa significhi il concetto di *open innovation* «is still a great discussion among the researchers and practitioners» ⁽¹⁷⁾. Si tratta di un momento della ricerca importante poiché, come riconosce lo stesso Chesbrough, «to adopt a consistent definition of the concept» consente

⁽¹⁴⁾ L. CRICELLI, M. GRECO, M. GRIMALDI, *Assessing the open innovation trends by means of the Eurostat Community Innovation Survey*, in *International Journal of Innovation Management*, 2016, 20(3), 1650039-1 - 1650039-30.

⁽¹⁵⁾ H.W. CHESBROUGH, *op cit.*

⁽¹⁶⁾ H.W. CHESBROUGH, *op cit.*, xxiv.

⁽¹⁷⁾ I.M. AR, *The Concept of Open Innovation.*, in O.I. ENTERPRISES, S. DURST, S. TERNEL, H. AISENBERG FERENHOF (a cura di), *Open innovation and knowledge management in small and medium enterprises*, Singapore: World Scientific 2018, 38.

di «to retain coherence of the research in this area (and in other areas as well)»⁽¹⁸⁾.

Una recente ricostruzione dell'evoluzione del contenuto concettuale dell'espressione *open innovation* si trova nella rassegna sistematica elaborata da Lopes e De Carvalho⁽¹⁹⁾, nell'ambito della messa a punto di un modello concettuale circa la relazione tra OI e performance aziendale mediata da variabili contingenti. In questo contributo il concetto di *open innovation* viene analizzato in modo articolato mediante una sintetica analisi concettuale. Dall'analisi del concetto "etichettato" dall'espressione linguistica *open innovation* emergono cinque principali risultati: a) il contenuto concettuale identificato dall'espressione *open innovation* ha una natura storica, vale a dire è antecedente al 2003, data assunta come momento di avvio di questo dibattito in letteratura a seguito della pubblicazione del lavoro seminale di Chesbrough⁽²⁰⁾; b) in letteratura sono individuabili altre espressioni linguistiche (ad es., *absorptive capacity* o *dynamic capabilities*) che identificano aspetti dei processi di innovazione organizzativa riconducibili anche al concetto di *open innovation*; c) Chesbrough⁽²¹⁾ ha coniato l'espressione linguistica *open innovation* per raggruppare, collegare e integrare aspetti già richiamati da altre espressioni linguistiche presenti nel dibattito in letteratura; d) per questo, l'espressione *open innovation* identifica un concetto che possiede una sua propria specificità il cui contenuto può essere condensato in questa definizione: «consciously seeking external resources to implement the internal processes, as well as marketing internal opportunities»⁽²²⁾; e) le definizioni di OI, dal 2003, si sono moltiplicate nel tempo subendo alcune modificazioni e affinamenti anche da parte dello stesso Chesbrough, il quale in Chesbrough e Borges⁽²³⁾, dopo una

⁽¹⁸⁾ H.W. CHESBROUGH, M. BOGERS, *Explicating open innovation: clarifying an emerging paradigm for understanding innovation*, in H.W. CHESBROUGH, W. VANHAVERBEQUE, J. WEST (a cura di), *New Frontiers in Open Innovation*, New York: Oxford University Press, 2014.

⁽¹⁹⁾ A.P. LOPES, M.M. DE CARVALHO, *Evolution of the open innovation paradigm: Towards a contingent conceptual model*, *Technological Forecasting and Social Change*, 2018, 132, 284-298.

⁽²⁰⁾ H.W. CHESBROUGH, *op cit.*

⁽²¹⁾ H.W. CHESBROUGH, *op cit.*

⁽²²⁾ H.W. CHESBROUGH, *op cit.*, 290.

⁽²³⁾ H.W. CHESBROUGH, M. BOGERS, *op cit.*, 17.

chiarificazione concettuale, definisce il concetto in tal modo: «a distributed innovation process based on purposively managed knowledge flows across organizational boundaries, using pecuniary and non-pecuniary mechanisms in line with the organization's business model»⁽²⁴⁾.

Questa definizione, tuttavia, si focalizza principalmente sulla esplicitazione del contenuto dell'aggettivo "open" e assume come implicita una definizione del sostantivo *innovazione*. Noi riteniamo, invece, con van der Meer e van Zwieten⁽²⁵⁾, che anche il contenuto concettuale del termine *innovazione* debba essere definito in modo esplicito e articolato.

La ricerca di una definizione – anche operativa – di innovazione è collocata temporalmente⁽²⁶⁾⁽²⁷⁾. Una tappa fondamentale di questo percorso può essere fatta risalire – per quanto riguarda l'epoca recente – agli inizi degli anni Novanta con la pubblicazione della prima edizione del *Manuale di Oslo* a cura dell'OCSE. Ricostruire questo percorso non rientra negli obiettivi di questo contributo. Nella *quarta edizione* del *Manuale di Oslo*, per esempio, viene proposta questa definizione di innovazione: «An innovation is a new or improved product or process (or combination thereof) that differs significantly from the unit's previous products or processes and that has been made available to potential users (product) or brought into use by the unit (process)»⁽²⁸⁾.

⁽²⁴⁾ In van der Meer - van Zwieten (H. VAN DER MEER, R. VAN ZWIETEN, *An SME perspective on Open Innovation*, in J.H. HAFKESBRINK (a cura di), *Competence Management for Open Innovation: Tools and IT Support to Unlock the Innovation Potential Beyond Company Boundaries*, Lohmar: Josef Eul Verlag, 2010, 3-20.) Troviamo la seguente definizione di *business model* che richiama in parte quella offerta da Chesbrough (H.W. CHESBROUGH, *op cit.*): «a cognitive device to convert technical aspects of a product or service into economic value».

⁽²⁵⁾ H. VAN DER MEER, R. VAN ZWIETEN, *op cit.*

⁽²⁶⁾ F. GAULT, *Defining and measuring innovation in all sectors of the economy: policy relevance*, in *OECD Blue Sky Forum III*, 19-21 September, Ghent 2016.

⁽²⁷⁾ F. GAULT, *Defining and measuring innovation in all sectors of the economy*, in *Research Policy*, 2018, 47(3), 617-622.

⁽²⁸⁾ OECD/Eurostat, *Manuale di Oslo*, 2018, 20.

Un esempio di definizione di innovazione in parte simile a quella dell'Ocse si trova in Gault (F. GAULT, *op cit.*, 619): «An innovation is the implementation of a new or significantly changed product or process. A product is a good or a service. Process includes production or delivery, organisation and marketing processes». Va tenuto

Tuttavia, preferiamo assumere nella nostra riflessione la definizione di innovazione proposta qualche anno prima da van der Meer e Van Zwieten ⁽²⁹⁾: «Innovation is the total set of activities leading to the introduction of something new, resulting in strengthening the defendable competitive advantage of a company» ⁽³⁰⁾. In questa definizione, infatti, troviamo esplicitato lo *scopo* per cui avviene l'introduzione di un elemento nuovo: apportare un cambiamento positivo all'interno della realtà in cui viene introdotta. Non un cambiamento *per cambiare in sé*, quindi, ma un cambiamento per migliorare. Quale possa essere tale scopo può essere sicuramente oggetto di dibattito, ma riteniamo che il farlo comparire nella definizione sia un aspetto importante non solo per la progettazione, gestione e valutazione dei processi formativi a supporto dei processi di OI ma anche per i processi di misurazione delle performance organizzative.

2.2. La progressiva messa a punto delle dimensioni concettuali

Se la definizione sopra riportata risponde alla domanda qual è il *nucleo essenziale* del concetto di open innovation, molteplici altri elementi del concetto, connessi soprattutto all'aspetto processuale e organizzativo, sono stati messi a punto successivamente dal dibattito in letteratura. Ad esempio, le varie *forme* che può assumere tale processo, attraverso cui si intende risponde, per esempio, alla domanda *in quale contesto organizzativo* può essere attuato il processo di open innovation: *outside-in* (o *inbound*); *inside-out* (o *outbound*); *coupled open innovation* (outside-in e inside-out open innovation integrati) ⁽³¹⁾

presente che nell'ultima edizione del manuale di Oslo, alla "definizione generale" di innovazione vengono proposte anche altre due definizioni che riguardano le attività di innovazione («Innovation activities include all developmental, financial and commercial activities undertaken by a firm that are intended to result in an innovation for the firm») e l'innovazione aziendale («A business innovation is a new or improved product or business process (or combination thereof) that differs significantly from the firm's previous products or business processes and that has been introduced on the market or brought into use by the firm») (OECD/Eurostat, *op cit.*, 20).

⁽²⁹⁾ H. VAN DER MEER, R. VAN ZWIETEN, *op cit.*

⁽³⁰⁾ H. VAN DER MEER, R. VAN ZWIETEN, *op cit.*, 5.

⁽³¹⁾ H.W. CHESBROUGH, M. BOGERS, *op cit.*

oppure rispondere al quesito circa gli attori coinvolti: *user-led open innovation* ⁽³²⁾.

Altro aspetto indagato riguarda l'esplicitazione del concetto di *meccanismo* di open innovation mediante il quale si intende rispondere alla domanda sulle *modalità* attraverso cui possono essere organizzati i sottoprocessi in cui si articolano le varie forme del processo complessivo di open innovation, ossia la *gestione dei flussi di conoscenza attraverso i confini dell'organizzazione*: ad esempio, *scouting, inlicensing IP, university research programs, funding startup companies in one's industry, or collaborating with intermediaries, suppliers and customers, and utilizing nondisclosure agreements, crowdsourcing, competitions and tournaments, communities, and spin-ins or spin-backs* ⁽³³⁾.

Nella prospettiva di una chiarificazione concettuale ⁽³⁴⁾, può essere letto anche il contributo di van der Meer e van Zwieten ⁽³⁵⁾ in cui viene fatta una distinzione fondamentale – in esito a una ricerca empirica tra alcune imprese danesi – tra due dimensioni, strettamente interconnesse tra loro:

- la *dimensione culturale* dell'open innovation, ossia il clima innovativo costituito dall'insieme degli atteggiamenti e dei valori dell'organizzazione che sono funzionali all'attivazione del processo di innovazione. In questa dimensione concettuale sono raccolti *alcuni* degli elementi attraverso cui si risponde alla domanda circa i fattori organizzativi che rendono possibile l'open innovation ⁽³⁶⁾;

⁽³²⁾ Ad es.: M.M. HOPKINS, J. TIDD, P. NIGHTINGALE, *Positive and negative dynamics of open innovation*, in J. TIDD (a cura di), *Open Innovation Research, Management and Practice*, London: Imperial College Press 2014, 417–443. A. DI MININ ET AL., *Case Studies on Open Innovation in ICT*, in *JRC Science for Policy Report*, Institute for Prospective Technological Studies, Joint Research Centre 2016.

⁽³³⁾ H.W. CHESBROUGH, M. BOGERS, *op cit.*

⁽³⁴⁾ Le considerazioni dei ricercatori danesi risultano rilevanti anche nella *prospettiva formativa* di promuovere lo sviluppo dell'open innovation nelle organizzazioni.

⁽³⁵⁾ H. VAN DER MEER, R. VAN ZWIETEN, *op cit.*, 5.

⁽³⁶⁾ Anche di recente l'importanza degli aspetti culturali è stata sottolineata mettendo in evidenza la necessità di una loro maggiore analisi: «Organizations' innovation climate is frequently discussed in literature as an important prerequisite for firm's innovation success. However little is known what the features and drivers for organization's climate supporting innovation are and how these can be designed». (M.

- la *dimensione strutturale*, cioè l'uso sistematico dei meccanismi di innovazione – tra cui i «champions, task forces, venture teams, skunk works, spin-offs, enabling acquisitions, spins, venture capital, licensing, innovative budgets, partnering, listening posts, and many others»⁽³⁷⁾ – che rientrano nella dimensione delle *modalità operative* per l'attuazione delle varie forme di open innovation.

Non da ultimo, va sottolineata la recente focalizzazione della riflessione concettuale sulla *dimensione umana* del concetto di OI⁽³⁸⁾ che solo in parte si sovrappone semanticamente alla dimensione culturale dell'organizzazione sopra richiamata. Infatti, la dimensione umana in alcuni casi è intesa come l'insieme delle competenze e aspettative individuali dei soggetti coinvolti nei processi di OI⁽³⁹⁾; in altri casi⁽⁴⁰⁾ con il concetto di dimensione umana (*human side*) si fa riferimento a un «più ampio orizzonte» (broader landscape) in cui l'OI viene concepita come «a participatory, connection-driven, people-driven innovation paradigm, meaningful within human organizations, bringing an anthropological view when it comes to understanding the human aspect of this paradigm»⁽⁴¹⁾. In una prospettiva di ricerca empirica è importante sottolineare che a proposito di tale dimensione viene affermato che «human precedes the individual and that individual is a measurable concept contrary to human, which cannot be measured. This particular aspect reflects the overall underlying purpose of this edited book, which is to bring humanity back into the open innovation paradigm by encouraging the adoption of human-centric management principles»⁽⁴²⁾.

DEL GIUDICE, E.G. CARAYANNIS, D. PALACIOS-MARQUÉS, P. SOTO-ACOSTA, D. MEISSNER, *op cit.*, 1159; il corsivo è nostro).

⁽³⁷⁾ H. VAN DER MEER, R. VAN ZWIETEN, *op cit.*, 6.

⁽³⁸⁾ Alcuni testi di riferimento: D. SALAMPASIS, A.L. MENTION, *Open Innovation. Unveiling the Power of the Human Element*, Singapore: World Scientific, 2017. M. DEL GIUDICE, E.G. CARAYANNIS, D. PALACIOS-MARQUÉS, P. SOTO-ACOSTA, D. MEISSNER, *op cit.*

⁽³⁹⁾ M. DEL GIUDICE, E.G. CARAYANNIS, D. PALACIOS-MARQUÉS, P. SOTO-ACOSTA, D. MEISSNER, *op cit.*

⁽⁴⁰⁾ D. SALAMPASIS, A.L. MENTION, *op cit.*, xix-xx.

⁽⁴¹⁾ D. SALAMPASIS, A.L. MENTION, *op cit.*, xx.

⁽⁴²⁾ D. SALAMPASIS, A.L. MENTION, *op cit.*, xxi.

La dimensione umana dell’OI costituisce una rilevanza fondamentale per la nostra riflessione poiché costituisce la cornice teorica entro la quale si colloca la nostra riflessione sulla formazione.

2.3. Aspetti della dimensione strutturale dell’open innovation

Come abbiamo visto sopra, l’approccio dell’OI, rileggendo e sistematizzando le nuove forme emergenti di percorsi *per* l’innovazione, propone molteplici modalità concrete – meccanismi – attraverso cui le aziende possono contaminarsi e ricercare nuove vie per innovare attingendo – intenzionalmente e in forma progettuale – a nuove idee, risorse e competenze tecnologiche provenienti dall’esterno e/o dall’interno.

In alcune forme di open innovation, uno di questi strumenti/meccanismi è il *call for ideas*, ovvero un concorso d’idee innovative rivolto a imprese, singole persone, startup e associazioni attraverso il quale la realtà aziendale individua l’idea più promettente sulla quale investire. Altro meccanismo è quello degli *hackathon*, ossia gare di programmazione durante le quali le aziende chiedono a programmatori di sviluppare nuove soluzioni innovative specifiche per determinati settori in un arco temporale limitato, solitamente non più di 48 ore. Le realtà aziendali possono optare anche per l’assegnazione di premi a seguito di una gara, al fine di dare rilievo ad eventuali nuove realtà innovative che hanno suscitato interesse e con cui si vuole instaurare una collaborazione.

Altre forme di OI, invece, non prevedono meccanismi di “competizione” ma semplicemente di scelta interna all’azienda: a) la costruzione all’interno dell’azienda di incubatori o acceleratori di startup gestiti indirettamente o direttamente dall’impresa stessa; b) l’acquisizione di startup o PMI, da parte delle grandi aziende o di *corporation* al fine di integrare nel proprio organico i talenti innovativi individuati; c) la stipula di accordi inter-aziendali con partner esterni, come ad esempio imprese più piccole, startup, università, enti di ricerca o anche grandi aziende fino allora considerate concorrenti. In Sartori *et al.* ⁽⁴³⁾, per avviare e supportare processi di *innovazione aperta*, si fa

⁽⁴³⁾ R. SARTORI, G. FAVRETTO, A. CESCHI, *The relationships between innovation and human and psychological capital in organizations: a review*, in *The Innovation Journal*, 2013, 18(3), 1-18.

riferimento anche ai seguenti strumenti: co-creation, voice of the customer, user innovation, crowdsourcing, open source, community of practices, coopetition, cluster e, infine, spin-off.

Si tratta, in estrema sintesi, di meccanismi organizzativi attraverso cui un'azienda, da un lato, cerca di varcare i confini della propria realtà imprenditoriale per "aprirsi" proattivamente al contesto socio-economico di riferimento per raccogliere elementi utili al proprio processo di innovazione; dall'altro, di indagare in modo più articolato al proprio interno per far emergere risorse latenti rimaste nascoste.

3. Un approccio all'open innovation per le PMI: la funzione di intermediazione ⁽⁴⁴⁾

3.1. Il contesto internazionale

Nel momento in cui dal piano teorico dell'approccio si passa alla sua "traduzione" operativa, cioè alla dimensione strutturale, emerge con estrema rilevanza un particolare problema legato alle specificità del contesto imprenditoriale di destinazione. Infatti, il paradigma dell'OI nasce e si sviluppa all'interno di un contesto economico-finanziario – in modo particolare quello statunitense – basato su grandi aziende e

⁽⁴⁴⁾ Le principali informazioni sull'open innovation e le PMI sono state tratte da due rassegne sistematiche (M. USMAN, N. ROIJAKKERS, W. VANHAVERBEKE, F. FRATTINI, *op cit.*; M. TORCHIA, A. CALABRÒ, *Open Innovation in smes: A Systematic Literature Review*, in *Journal of Enterprising Culture*, 27(2), 2019, 201-228.) E da un'analisi bibliometrica (I. ODRIOZOLA-FERNÁNDEZ, J. BERBEGAL-MIRABENT, J.M. MERIGÓ-LINDAHL, *Open innovation in small and medium enterprises: a bibliometric analysis*, in *Journal of Organizational Change Management*, 2019.). Quattro opere monografiche sul tema dell'oi e le PMI costituiscono un punto di riferimento fondamentale: H. RAHMAN, I. RAMOS (a cura di), *Cases on smes and Open Innovation: Applications and Investigations.*, Hershey: Business Science Reference, 2012; S. DURST, S. TERNEL, H. AISENBERG FERENHOF (a cura di), *Open Innovation and Knowledge Management in Small and Medium Enterprises*, Singapore: World Scientific 2018; W. VANHAVERBEKE, F. FRATTINI, N. ROIJAKKERS, M. USMAN, *Researching open innovation in smes*, Singapore: World Scientific, 2018.

In letteratura si trova citata anche la rassegna sistematica elaborata da De Marco, Marullo, Di Minin, Piccaluga (C.E. DE MARCO, C. MARULLO, A. DI MININ, A. PICCALUGA, *The Challenges of Implementing Open Innovation. A Systematic Literature Review*, ESAD, Barcelona, Spain 2016). Si tratta però solo di una presentazione in formato di slide utilizzata in occasione di un convegno.

multinazionali che racchiudono al loro interno una forte disponibilità di risorse finanziarie, strumentali e umane.

In una recente analisi sistematica della letteratura ⁽⁴⁵⁾ si riconosce che «open innovation research commonly deals with (typically large) for-profit firms». Quando, invece, il tessuto imprenditoriale in cui si intende adattare l'approccio dell'OI è costituito da piccole e medie imprese, così come descritto recentemente all'interno della rassegna sistematica delineata da Torchia e Calabrò ⁽⁴⁶⁾ – e, in taluni casi, anche microimprese – i problemi che emergono sono i seguenti: le PMI dispongono delle risorse necessarie per implementare l'approccio di OI così come è stato modellizzato? Esistono versioni specifiche dell'approccio di OI per cui esso possa essere attuato in un tessuto imprenditoriale di piccole e medie imprese? ⁽⁴⁷⁾

Per elaborare una prima risposta a questi interrogativi, assumiamo come punto di partenza uno studio di caso condotto da un gruppo di ricercatori sudcoreani ⁽⁴⁸⁾. In esso, dapprima, vengono messi in evidenza i motivi per cui l'*open innovation* è stata maggiormente analizzata nelle grandi aziende anziché nelle PMI: 1) la minore possibilità di accedere a risorse esterne; 2) il possesso di minori risorse tecnologiche da scambiare rispetto alle grandi imprese. Successivamente, gli autori individuano le barriere che le PMI incontrano sul mercato rispetto alle grandi aziende in merito al tema dell'innovazione. Tra le barriere individuate vogliamo mettere qui in evidenza alcune che sembrano presentarsi anche nel contesto italiano: 1) incertezza del mercato; 2) difficoltà di finanziamento; 3) difficoltà nell'utilizzo di servizi esterni; 4) inutilità di nuove invenzioni.

Di fronte a questa situazione, i ricercatori coreani, si pongono i seguenti interrogativi di ricerca: come facilitare, in questo contesto, l'innovazione nelle PMI? Quali fattori contribuiscono al successo o al

⁽⁴⁵⁾ H.W. CHESBROUGH, M. BOGERS, *op. cit.*, 14.

⁽⁴⁶⁾ M. TORCHIA, A. CALABRÒ, *op. cit.*

⁽⁴⁷⁾ Va segnalato che esistono anche ricerche sul rapporto tra OI e altre forme di imprese. Ad esempio, in Casprini, De Massis, Di Minin, Frattini e Piccaluga (E. CASPRINI, A. DE MASSIS, A. DI MININ, F. FRATTINI, A. PICCALUGA, *How family firms execute open innovation strategies: the Loccioni case*, in *Journal of Knowledge Management*, 2017, 21(6), 1459-1485) viene presentato il caso di utilizzo dell'oi in un'impresa familiare.

⁽⁴⁸⁾ S. LEE, G. PARK, B. YOON, J. PARK, *Open innovation in smes. An intermediated network model*, in *Research policy*, 2010, 39(2), 290-300.

fallimento dei loro sforzi d'innovazione? Lee et al. ⁽⁴⁹⁾ – all'interno di una cornice teorica che può essere ricondotta al «paradigma della rete» ⁽⁵⁰⁾ – propongono un modello di collaborazione che enfatizza una nuova funzione, quella dell'*intermediario*. L'intermediario supporta la capacità delle piccole e medie imprese di creare una rete di collaborazione che gli permetta di essere più efficace. Nello specifico, aiuta le PMI a massimizzare le loro possibilità d'innovazione e aumenta la loro probabilità di successo nello sviluppo di nuovi prodotti e servizi attraverso tre attività dirette (*network database, network construction e network management*) e due indirette (*culture of collaboration e facilitation of collaboration*). Nel contesto coreano è stata fondata nel 2004 un'associazione – la Korean Integrated Contract Manufacturing Service (KICMS) – che ha assunto la funzione fino ad ora descritta e che ha portato diverse PMI locali, raggruppate in consorzi, a competere con grandi aziende.

Secondo il *modello a rete intermediata (intermediated network model)* proposto da Lee et al. ⁽⁵¹⁾, l'applicazione dell'OI all'interno delle PMI non può basarsi su un rapporto unidirezionale (Fig. 1), così come accadeva e può ancora accadere nelle grandi aziende (che hanno al loro interno un team dedicato all'OI con a capo un *open innovation director*), ma deve trasformarsi in un flusso (Fig. 2) all'interno del quale il *mediatore* gioca un ruolo fondamentale sia per l'azienda sia per gli altri attori coinvolti (startup, università ed enti di ricerca, clienti e consulenti).

Nel caso dell'OI applicata dalle grandi aziende viene messa in risalto la non necessità di avere un attore esterno, con competenze tecniche e trasversali specifiche, che si muova al di fuori dell'impresa alla ricerca dell'anello mancante necessario in quel momento all'azienda stessa; l'operazione in questione viene gestita da un team interno che si occupa d'innovazione applicando il paradigma dell'OI, sia nel caso in cui sia l'azienda ad uscire dal proprio perimetro sia nel caso in cui sia un esterno che presenta una proposta innovativa all'interno dell'impresa.

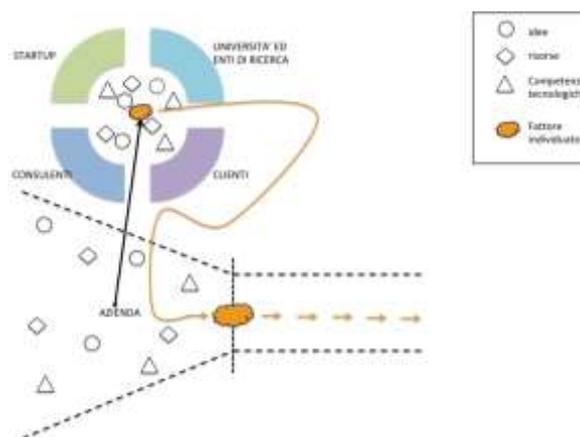
⁽⁴⁹⁾ S. LEE, G. PARK, B. YOON, J. PARK, *op cit.*

⁽⁵⁰⁾ H. RAHMAN, I. RAMOS, *Open innovation in smes: From closed boundaries to networked paradigm*, in *Issues in Informing Science and Information Technology*, 7, 2010, 471–487.

⁽⁵¹⁾ S. LEE, G. PARK, B. YOON, J. PARK, *op cit.*

Il ruolo svolto dall'*open innovation director* e dal suo team non è sempre pensabile all'interno delle grandi aziende. Barlatier, Giannopoulou, e Pénin ⁽⁵²⁾ affermano che «sembra che l'uso dell'apertura non sia necessariamente naturale per le organizzazioni. È pertanto spesso necessario ricorrere agli intermediari per appianare le difficoltà che possono sorgere nel processo di apertura». Se questo è vero per le grandi imprese, ancor di più lo è all'interno delle PMI. Il mediatore può operare in due direzioni: 1) accogliere la necessità di un'azienda e attraverso le sue competenze e le sue risorse ricercare sul territorio l'anello mancante all'impresa; 2) recepire la proposta dell'anello mancante e individuare l'azienda con la quale collaborare.

Figura 1 - Open Innovation nelle grandi aziende



⁽⁵²⁾ P.J. BARLATIER, E. GIANNOPOULOU, J. PENIN, *Les intermédiaires de l'innovation ouverte entre gestion de l'information et gestion des connaissances: le cas de la valorisation de la recherche publique*, in *Innovations*, 2016, 56.

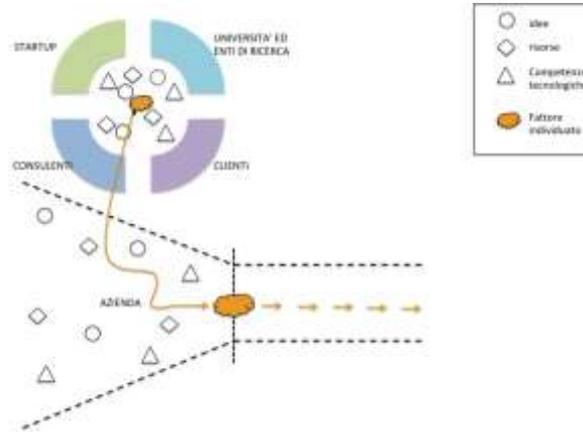
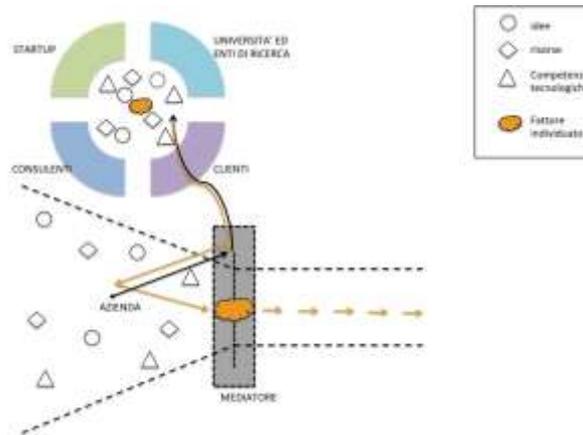
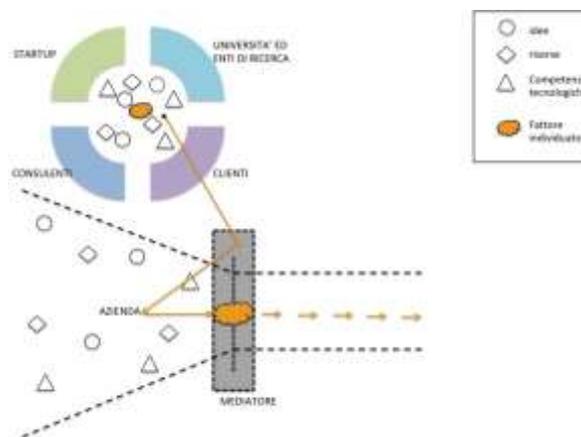


Figura 2 - *Open Innovation* nelle PMI (applicabile e fruibile anche dalle grandi aziende)





In alcuni autori viene fatto riferimento specifico al modello dell'OI con intermediazione *per le PMI* sebbene il tema non sia stato sviluppato in modo articolato. Nella rassegna sistematica condotta da Hossain e Kauranen ⁽⁵³⁾, infatti, a proposito dei soggetti intermediari, si afferma – in relazione alle PMI – che «although intermediaries play pivotal roles in removing hurdles for SMEs' efforts to adopt OI, they have received limited attention in the current literature».

Vrgovic et al. ⁽⁵⁴⁾ propongono – nel contesto delle PMI nei paesi in via di sviluppo – un modello di *joint invention market model* in cui una funzione importante viene attribuita alle agenzie governative che potrebbe fornire supporto logistico sia alle PMI sia a esperti/consulenti/inventori avvalendosi di *innovation hubs*.

In Bigliardi e Galati ⁽⁵⁵⁾ si fa riferimento a *intermediate service providers* quale soluzione più accessibile per le PMI. Il riferimento è in modo particolare alla figura di esperto nella tutela della proprietà intellettuale. Tra le forme di *intermediazione* a supporto dello sviluppo dell'approccio di OI vi è anche chi propone di mettere a punto forme di

⁽⁵³⁾ M. HOSSAIN, I. KAURANEN, *Open innovation in smes: a systematic literature review*, in *Journal of Strategy and Management*, 2016, 9(1), 69.

⁽⁵⁴⁾ P. VRGOVIC, P. VIDICKI, B. GLASSMAN, A. WALTON, *Open innovation for smes in developing countries. An intermediated communication network model for collaboration beyond obstacles*, in *Innovation-Management Policy & Practice*, 14(3), 2012, pp. 290–302.

⁽⁵⁵⁾ B. BIGLIARDI, F. GALATI, *An open innovation model for smes*, in V. WIM, R. NADINE, U. MUHAMMAD (a cura di), *Researching open innovation in smes*, Singapore: World Scientific, 2018, 71-113.

governance di cluster di aziende attraverso i tecnopoli ⁽⁵⁶⁾.

Di recente, anche l'ideatore dell'approccio di OI ha fatto un esplicito riferimento al modello di intermediazione a proposito delle PMI:

«Ultimamente, una nuova forma di soggetto terzo – denominato *innovation intermediary* o *innomediary* – è emerso in tutto il mondo. NineSigma, InnoCentive, Yet2.com, e YourEncore sono solo alcuni di questi soggetti. Tali intermediari facilitano la collaborazione tra i mercati tecnologici fornendo piattaforme di innovazione che collegano le aziende con potenziali problem solver e facilitano la diffusione di conoscenze o tecnologie. [...] Gli intermediari si sono concentrati principalmente su grandi aziende come clienti, ma c'è un enorme potenziale per utilizzare le loro competenze per risolvere problemi per università, laboratori di ricerca e PMI» ⁽⁵⁷⁾.

Nonostante la funzione cruciale degli intermediari dell'OI, Di Minin et al. ⁽⁵⁸⁾ riconoscono in ogni caso la *funzione fondamentale dell'imprenditore* delle SME nella scelta delle diverse forme di OI in ragione del fatto che «the need for fast decision-making, the general absence of a portfolio of innovation projects and the short organizational distance between R&D objectives and management objectives».

⁽⁵⁶⁾ A. BERTHINIER PONCET, S. GRAMA VIGOUROUX, S. SAIDI, *Open Innovation Practices of Clustered smes: The Intermediate Role of Cluster Governance*, in V. WIM, R. NADINE, U. MUHAMMAD (a cura di), *Researching open innovation in smes*, Singapore: World Scientific, 2018, 275-306.

⁽⁵⁷⁾ H.W. CHESBROUGH, W. VANHAVERBEKE, *Open innovation and Public Policy in the EU with Implications for smes*, in V. WIM, R. NADINE, U. MUHAMMAD (a cura di), *Researching open innovation in smes*, Singapore: World Scientific, 2018, 472-473.

⁽⁵⁸⁾ A. DI MININ ET AL., *op cit.*, 27.

3.2. Il contesto italiano

Nel contesto italiano, alcuni studi scientifici sul rapporto tra PMI e OI hanno sottolineato l'importanza di introdurre aspetti riconducibili al *modello a rete intermediata* ⁽⁵⁷⁾.

Anche in alcuni rapporti di progetti di intervento emerge la vitalità dell'esperienza di Open Innovation. Tra questi vanno ricordati i tre Report a cura di Assolombarda, Italia Startup, SMAU (2016, 2017, 2018) realizzati nell'ambito delle attività dell'*Osservatorio Open Innovation e Corporate Venture Capital* (<https://osservatorio-openinnovation.it/>) e il rapporto del *Progetto CoopUpIn* ⁽⁵⁸⁾. Ricordiamo inoltre un *Quaderno* della Fondazione Giacomo Brodolini ⁽⁵⁹⁾.

Sul piano operativo, invece, è possibile individuare alcuni soggetti che nel corso degli ultimi quindici anni hanno operato nell'ambito del sistema delle imprese richiamandosi anche al paradigma dell'OI rivestendo – tra le altre – *anche* la funzione di mediazione a diversi livelli. Tra essi, a solo titolo esemplificativo, possiamo ricordare i seguenti ⁽⁶⁰⁾:

- *Deloitte* è una partnership i cui obiettivi sono principalmente due: «Da un lato, far crescere le startup favorendone l'interazione con il mondo delle imprese che si affidano ai servizi di Deloitte; dall'altro, permettere al tessuto produttivo del Paese di comprendere ed entrare in contatto con realtà “di

⁽⁵⁷⁾ Ad esempio: F. BELUSSI, A. SAMMARRA, S.R. SEDITA, *Learning at the boundaries in an “Open Regional Innovation System”*: A focus on firms' innovation strategies in the Emilia Romagna life science industry, in *Research Policy*, 2010, 39(6), 710-721. V. NDOU, P.D. VECCHIO, L. SCHINA, *Open innovation networks: the role of innovative marketplaces for small and medium enterprises' value creation*, in *International Journal of Innovation and Technology Management*, 2011, 8(3), 437-453.

⁽⁵⁸⁾ F. BATTISTONI, G. SATERIALE, G. CASSANI, L. PIANGERELLI, S. RAGO, P. VENTURI, *coopupin. Cooperation as Open Innovation. Percorsi e strategie d'innovazione aperta per la Cooperazione. Guida*, Confcooperative Emilia-Romagna, Bologna 2017.

⁽⁵⁹⁾ F. MONTANARI, L. MIZZAU (a cura di), *I luoghi dell'innovazione aperta. Modelli di sviluppo territoriale e inclusione sociale*, Roma: Fondazione giacomobrodolini, 2016.

⁽⁶⁰⁾ I soggetti sono descritti con le parole che gli stessi hanno scelto di utilizzare nei diversi media – in modo particolare nei rispettivi siti web – per auto-presentarsi.

frontiera” quali PoliHub, secondo incubatore universitario europeo e quinto al mondo secondo il ranking UBI»;

- *Digital Magics* – realtà anch’essa milanese – che – specularmente a N&G Consulting – parte con l’essere incubatore di startup innovative, dando loro i supporti necessari per i progetti, l’ideazione e infine la commercializzazione;
- *Gellify* è una Srl che si definisce «una piattaforma di innovazione che connette start-up B2B ad alto contenuto tecnologico con aziende tradizionali per innovare processi, prodotti e modelli di business attraverso investimenti». Gellify non si definisce né un acceleratore né un incubatore, bensì una piattaforma in quanto è specializzata in start-up B2B e su trend tecnologici (non è pertanto generalista); secondo elemento che la differenzia è la fornitura di servizi della durata di 6-24 mesi che coinvolgono tutte le aree aziendali (processo di gellificazione);
- *HRC international group*, con varie sedi in Italia, tra le sue attività prevede anche la facilitazione di scambi tra molteplici soggetti portatori di interesse diversi attraverso l’organizzazione d’incontri tra diversi attori affinché il confronto di idee porti a idee innovative realizzabili;
- *Intesa Sanpaolo Innovation Center* è un acceleratore d’impresa che promuove l’innovazione. «Il suo team ricerca e studia l’innovazione, le sue evoluzioni e gli impatti che questa può avere sulle persone e sul sistema paese. [...] Un network aperto che facilita l’incontro di domanda e offerta d’innovazione e incrementa efficienza, competitività e scalabilità internazionale dello scambio. [...] Intesa Sanpaolo Innovation Center contribuisce alla diffusione della “cultura dell’innovazione” attraverso iniziative formative ed eventi aperti a tutti, con lo scopo di trasmettere competenze e metodologie»;
- *LVenture group* con sede a Roma che unisce i due livelli sopra descritti e che pertanto si pone come mediatore sia per le aziende sia per le startup;
- *N&G Consulting* di Milano accompagna le aziende fuori dal loro perimetro per cercare ciò di cui hanno bisogno (idee, risorse, ecc.);

- SMAU è la principale fiera italiana dedicata alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Intende favorire l'incontro tra startup e imprese attraverso il modello dell'OI;
- *UniCredit Start Lab* è un progetto ideato da UniCredit che «si rivolge alle startup innovative di tutti i settori con un programma di accelerazione che si articola in numerose azioni per dare forza alle tue idee imprenditoriali, tra le quali l'assegnazione di un premio in denaro, attività di *mentoring*, di sviluppo del network, formazione mirata e servizi bancari ad hoc»;
- *CoopUp*: community online (<http://www.coopup.net/>) e spazi collaborativi offline (sedi in 16 città italiane) di Confcooperative finalizzata al coworking e all'incubazione di nuove idee anche in una prospettiva di OI dopo la conclusione nel 2017 del *Progetto CoppUpIn*;
- *ALMACUBE*, nata all'interno dell'Università di Bologna (incubatore accademico), è una Srl senza scopo di lucro che oltre a sviluppare startup e spin-off e a proiettarli nel mondo dell'impresa con prospettive internazionali, accompagna le imprese nel mondo dell'innovazione attraverso percorsi di open innovation personalizzati;
- *ART-ER | Attrattività Ricerca Territorio* (ex Aster), è la Società Consortile nata dalla fusione – avvenuta ufficialmente il 1° maggio 2019 – di ASTER (società consortile tra Regione Emilia-Romagna, Università, Enti pubblici nazionali di ricerca CNR, ENEA, INFN e sistema regionale delle Camere di Commercio) con ERVET. La Divisione Ricerca e Innovazione di *ART-ER* «è orientata verso un modello d'*innovazione aperta*, dove imprese, startup, ricercatori e associazioni dialogano e condividono esperienze e modelli di azione, accedono alle stesse risorse e hanno la possibilità di incrociare le loro attività con l'obiettivo di generare soluzioni innovative e di impatto per tutto l'ecosistema». Un servizio specifico erogato gratuitamente da *ART-ER* per promuovere l'innovazione aperta è l'*Innovation Management* che si avvale anche della piattaforma IMP3ROVE;
- *Confindustria Emilia-Romagna Ricerca (CEER)* «è la società del Sistema Confindustria Emilia-Romagna creata per assistere le imprese sui temi della ricerca, innovazione e trasferimento

tecnologico. Affianca le imprese nei processi di innovazione e sviluppa programmi personalizzati per la risoluzione di sfide tecnologiche e organizzative. Promuove la collaborazione, la diffusione di idee e la generazione di conoscenza in un'ottica di Open Innovation, guardando all'Europa come sentiero di riferimento».

3.3. Possibili classificazioni della funzione di intermediazione

Cercare di ricondurre a un numero di categorie più limitate la complessità della realtà costituisce uno degli obiettivi della ricerca scientifica funzionale, da un lato, ad agevolare una sua maggiore comprensione, dall'altro, a focalizzare in modo più efficace gli interventi per modificarla.

Questo principio vale anche per la realtà degli intermediari nei processi di OI nelle PMI nella prospettiva di ricerca pedagogico/formativa. Infatti, elaborare una classificazione dei soggetti intermediari riveste una funzione importante poiché consente di articolare in modo più concreto il panorama dei soggetti che in una qualche forma possono essere coinvolti nei processi formativi e delle loro possibili relazioni e di individuare in modo più esauriente possibili spazi di sviluppo di processi formativi.

Nell'ambito della letteratura sull'OI, sono già state elaborate alcune tipologie di soggetti intermediari ⁽⁶¹⁾. Lopez-Vega e Vanhaverbeke ⁽⁶²⁾ propongono una tipologia articolata in quattro tipi: a) innovation consultants; b) innovation traders; c) innovation incubator; d) innovation mediator. In Agogué et al. ⁽⁶³⁾, viene proposta un'articolazione in tre tipi di intermediazione: brokering, networking ed

⁽⁶¹⁾ Ad esempio: H. LOPEZ-VEGA, W. VANHAVERBEKE, *Connecting Open and Closed Innovation Markets: A Typology of Intermediaries*, in *MPRA Paper No. 27017*, 2009. M. AGOGUÉ, A. YSTROM, P. LE MASSON, *Rethinking the Role of Intermediaries as an Architect of Collective Exploration and Creation of Knowledge in Open Innovation*, in *International Journal of Innovation Management*, 2013, 17(2), 1-24. P.J. BARLATIER, E. GIANNOPOULOU, J. PENIN, *Les intermédiaires de l'innovation ouverte entre gestion de l'information et gestion des connaissances: le cas de la valorisation de la recherche publique*, in *Innovations*, 2016, 1, 55-77.

⁽⁶²⁾ H. LOPEZ-VEGA, W. VANHAVERBEKE, *op cit.*

⁽⁶³⁾ M. AGOGUE, A. YSTROM, P. LE MASSON, *op cit.*

esplorazione. Nello studio della letteratura sul tema dell'intermediazione proposto Barlatier et al. ⁽⁶⁴⁾, invece, viene fatta una distinzione – fondata teoricamente – tra due ragioni idealtipiche della presenza di intermediari: a) gli «intermediari il cui obiettivo è ridurre i costi di transazione e facilitare l'organizzazione del mercato della produzione», la cui funzione è fondata sulle teorie dei costi di transazioni; b) «quelli il cui obiettivo è aiutare a creare e diffondere conoscenza», la cui funzione è fondata sulle teorie delle organizzazioni fondate sulle conoscenze.

Tuttavia in tali studi non è stato tenuto in considerazione in modo particolare le caratteristiche e funzioni specifiche che possono esserci tra gli intermediari coinvolti nei processi di OI nelle PMI ⁽⁶⁵⁾. Riteniamo, quindi, che possa essere utile – per questo motivo – offrire un primo contributo ipotetico in questa direzione.

Da una prima analisi della funzione di mediazione agita da alcune delle realtà individuate sul territorio italiano abbiamo elaborato una prima ipotesi di *tassonomia* da sottoporre – nell'ambito di prossime ricerche – a una adeguata verifica empirica. La tassonomia, costruita utilizzando come criterio la *complessità operativa* dell'attività di intermediazione, è stata articolata su 5 livelli (Tab. 1), a cui andranno in un secondo momento aggiunte ed esplicitate le competenze necessarie per operare all'interno di ogni singolo livello e, nel contempo, le competenze che chi entra in una relazione di intermediazione dovrebbe possedere per gestire in modo efficace tale intermediazione.

⁽⁶⁴⁾ P.J. BARLATIER, E. GIANOPOULOU, J. PENIN, *op cit.*, 57.

⁽⁶⁵⁾ In Lopez-Vega e Vanhaverbeke (H. LOPEZ-VEGA, W. VANHAVERBEKE, *op cit.*) Vi è un accenno al fatto che anche nell'ambito delle PMI sia presente una intermediazione di tipo consulenziale e di tipo “mediatore” (favorire la collaborazione) nelle fasi di ricerca di posizionare l'impresa in altri segmenti del mercato. Agougé et al. (M. AGOGUÉ, A. YSTROM, P. LE MASSON, *op cit.*), invece, fanno un riferimento a un contributo di Provan e Human (K.G. PROVAN, S.E. HUMAN, *Organisational learning and the role of the network broker in small-firm manufacturing networks*, in A. GRANDORI (a cura di), *Interfirm Networks: Organisation and Industrial Competitiveness*, London: Routledge, 1999, 185-207) che fa un riferimento al ruolo al ruolo degli intermediari (*networker brokers*) nella costruzione di reti nelle piccole imprese prima – come è evidente dalla data di pubblicazione del saggio – dello sviluppo dell'oi.

Tabella 1 – Tassonomia dei livelli di complessità operativa dell'intermediatore dell'Open Innovation

Livello di mediazione	Descrizione dell'attività di mediazione	Esempio di soggetto mediatore
1°	Il mediatore facilita gli scambi tra più attori attraverso l'organizzazione d'incontri di diversa natura.	- HRC group - SMAU
2°	Il mediatore accompagna le aziende o gli attori esterni ad essa ad individuare delle possibili collaborazioni.	- ART-ER - CEER - Intesa Sanpaolo Innovation Center - N&G Consulting - CoopUP
3°	Il mediatore funge da incubatore, in particolare di startup; offre loro i supporti necessari per progetti, ideazione e commercializzazione.	- Deloitte - Digital Magics - Unicredit Start Lab
4°	Il mediatore assume in forma integrata le funzioni del livello due e del livello tre.	- ALMACUBE - LVenture group
5°	Il mediatore oltre ad assumere le funzioni del livello quattro, si pone lui stesso come promotore di innovazione di processi, prodotti e modelli di business, anche attraverso investimenti.	- Gellify

Le considerazioni sin qui svolte aprono, a nostro avviso, un nuovo ambito di riflessione e di indagine per la ricerca pedagogica nel campo della *formazione in ingresso e continua* dal momento che la *relazione di intermediazione* – in modo particolare nelle PMI – viene a costituire una specifica forma di *OI emergente* in cui soggetti diversi sono chiamati ad agire specifiche competenze in modo efficace che dovranno essere sviluppate attraverso la formazione qualora non fossero agite dai soggetti coinvolti.

4. Formazione e sviluppo dell'open innovation nelle PMI

4.1. Gli ambiti di ricerca sulla formazione nell'ambito dell'OI

La rilevanza del momento formativo per i processi di OI è ribadita da diversi autori in più contributi. Ad esempio, Janssen et al. ⁽⁶⁶⁾ affermano che per «co-ordinate and govern open innovation processes, a company needs to be skilled in a number of important tasks related to collaboration and knowledge in its organizational eco-system». Nel *Manuale di Oslo* ⁽⁶⁷⁾ la formazione dei lavoratori viene considerata una delle attività di rilevanza per i processi di innovazione ⁽⁶⁸⁾.

Tuttavia, una delle sfide che i processi di OI lanciano alla ricerca empirica in ambito pedagogico – qui intesa come disciplina scientifica che studia con un approccio antropo/sistemico i macro e micro processi per promuovere lo sviluppo di apprendimenti nonché i loro fondamenti – emerge nel momento in cui si intende procedere all'individuazione degli approcci di formazione in ingresso e continua capaci di individuare, sviluppare, sostenere e valutare le risorse personali (competenze) che permettano, ai diversi attori coinvolti in processi di OI, di gestire i seguenti macro processi: a) intercettare, decodificare e accogliere nella propria realtà aziendale le retroazioni – provenienti dal contesto – di quanto agito e prodotto; b) immaginare, progettare, realizzare e valutare *nuovi* percorsi organizzativi per l'innovazione aperti all'esterno dei confini dell'azienda non solo nelle aree dell'organizzazione, gestione e uso delle conoscenze ma anche nelle aree della costruzione delle reti sociali e della riconfigurazione di

⁽⁶⁶⁾ W. JANSSEN, H. BOUWMAN, R. VAN BUUREN, T. HAAKER, *An organizational competence model for innovation intermediaries*, in *European Journal of Innovation Management*, 2014, 17(1), 5.

⁽⁶⁷⁾ OECD/Eurostat, *op cit.*

⁽⁶⁸⁾ La definizione di formazione dei lavoratori presente nel documento dell'ocse è la seguente: «Employee training includes all activities that are paid for or subsidised by the firm to develop knowledge and skills required for the specific trade, occupation or vocation of a firm's employees. Employee training includes on-the-job training and job-related education at training and educational institutions. Examples of training as an innovation activity include training personnel to use innovations, such as new software logistical systems or new equipment; and training relevant to the implementation of an innovation, such as instructing marketing personnel or customers on the features of a product innovation» (OECD/Eurostat, *op cit.*, 244).

processi organizzativi ⁽⁶⁹⁾. A questi obiettivi generali, alla luce di quanto sopra delineato, ne aggiungiamo un terzo: c) ricercare, discriminare e gestire situazioni di intermediazione.

La ricerca empirica sul rapporto tra OI e formazione si è sviluppata piuttosto recentemente – in modo particolare a partire dal 2009 ⁽⁷⁰⁾ – e ha già prodotto una serie di studi interessanti ⁽⁷¹⁾. L’oggetto principale di queste ricerche è stata l’individuazione delle abilità/competenze – individuali e organizzative – funzionali allo sviluppo dell’OI. Di fatto questi studi possono essere considerati delle analisi delle esigenze formative di soggetti e organizzazioni che intendono sviluppare processi di OI e/o agire all’interno di essi.

Tra questi, per esempio, Hafkesbrink e Schroll⁽⁷²⁾ tra il 2008 e il 2009 hanno condotto in Germania tre studi di caso che hanno portato all’individuazione di 11 competenze organizzative, funzionali allo sviluppo dell’OI, articolate in tre aree di competenza: prontezza organizzativa (*organizational readiness*), capacità di collaborazione (*collaborative capability*) e capacità di assimilazione (*absorptive capacity*).

⁽⁶⁹⁾ R. GRANDINETTI, *l’innovazione, questa sconosciuta. Introduzione al tema*, in *Economia e società regionale*, 2016, XXXIV(3), 7-18.

⁽⁷⁰⁾ L. MORTARA, J.J. NAPP, I. SLACIK, T. MINSHALL, *How to implement open innovation: Lessons from studying large multinational companies*, Institute of Manufacturing. Cambridge: University of Cambridge, 2009.

⁽⁷¹⁾ Ad esempio: E. DU CHATENIER, J.A. VERSTEGEN, H.J. BIEMANS, M. MULDER, O.S. OMTA, *Identification of competencies for professionals in open innovation teams*, in *R&D Management*, 2010, 40(3), 271-280. J. HAFKESBRINK, H.U. HOPPE, J.H. SCHLICHTER (a cura di), *Competence Management for Open Innovation. Tools and IT Support to Unlock the Innovation Potential Beyond Company Boundaries*, Lohmar: Josef Eul Verlag 2010. S. GRAMA, I. ROYER, *Competencies For Open Innovation For Entrepreneurs In Technological Incubators: An Empirical Test In Romania*, in *Revue De L’entrepreneuriat*, 2013, 12(3), 33-58. A.L. MENTION, A.P. NAGEL, J. HAFKESBRINK, J. DĄBROWSKA (a cura di), *Innovation Education Reloaded. Nurturing Skills For The Future. The Open Innovation Handbook*, Lappeenranta: Lut Scientific And Expertise, 2016. D. SALAMPASIS, A.L. MENTION, *Op Cit.* D. PODMETINA, K.E. SODERQUIST, M. PETRAITE, R. TEPLOV, *Developing A Competency Model For Open Innovation. From The Individual To The Organisational Level*, in *Management Decision*, 2018, 56(6), 1306-1335. Y. KIRKELS, D. PODMETINA, E. ALBATS, *Advancing Open Innovation Teaching: Practices And Experiences*, in I.S. Management, *Ispim Conference Proceedings*, Manchester: International Society For Professional Innovation Management (Ispim), 2019, 1-22.

⁽⁷²⁾ J. HAFKESBRINK, H.U. HOPPE, J.H. SCHLICHTER (a cura di), *op cit.*

Nello stesso periodo, nei Paesi Bassi, Du Chatenier et al.⁽⁷³⁾ hanno portato a termine una ricerca di tipo qualitativo attraverso l'uso di 17 interviste e 2 focus group rivolti a responsabili dell'Area Risorse umane e a professionisti dell'open innovation di aziende agroalimentari. La ricerca ha validato empiricamente un profilo di competenze costruito a seguito di una letteratura di settore. Il profilo si articola in quattro aree: *gestione interpersonale* (relativa al processo di collaborazione interorganizzativa), *gestione del progetto* (relativa al processo complessivo), *gestione del contenuto* (relativa al processo di creazione collaborativa di conoscenza), *auto-gestione* (relativa alla gestione delle precedenti aree di competenza). Le quattro aree sono state ulteriormente suddivise in 13 competenze (*competences*) e 34 sottocompetenze (*competencies*).

Alla luce della lista validata da Du Chatenier et al. ⁽⁷⁴⁾, Grama e Royer ⁽⁷⁵⁾ hanno condotto in Romania un'indagine, tra il 2011 e il 2012 con questionario online, rivolta a un campione di giudizio composto da 69 imprenditori di incubatori tecnologici tesa a rilevare le percezioni circa l'uso di 38 competenze per l'OI e il successivo impatto sul processo d'innovazione. L'analisi sulla percezione, indagata attraverso uno studio fattoriale di tipo esplorativo, ha evidenziato due macro aree di competenze funzionali all'OI: la prima che racchiude competenze di *autogestione delle relazioni interpersonali, di progettazione e di comunicazione*; la seconda che riguarda, invece, competenze di *gestione dei contenuti e di tecnologie* (ad es., uso dei social media, elaborazione di analisi dei rischi).

In Lippitz, Thedieck e Jost ⁽⁷⁶⁾ viene presentata da tre manager di una società di consulenza la propria esperienza positiva di implementazione dell'OI in un'azienda dai dati raccolti con 12 interviste rivolte a manager dell'innovazione di grandi e medie imprese. Essi propongono dapprima una definizione di conoscenza di base e di conoscenza esperta di un *lavoratore innovatore (innovative employee)*:

⁽⁷³⁾ E. DU CHATENIER, J.A. VERSTEGEN, H.J. BIEMANS, M. MULDER, O.S. OMTA, *op cit.*

⁽⁷⁴⁾ E. DU CHATENIER, J.A. VERSTEGEN, H.J. BIEMANS, M. MULDER, O.S. OMTA, *op cit.*

⁽⁷⁵⁾ S. GRAMA, I. ROYER, *op cit.*

⁽⁷⁶⁾ V. LIPPITZ, B. THEDIECK, S. JOST *op cit.*

«Basic knowledge of the innovative employee embraces systematic and intuitive methods for idea generation, which is enriched by knowledge from various professional and academic disciplines. Furthermore, experts know the methods for determination of the search field, for idea evaluation and for realizing their ideas. Their knowledge covers the complete innovation process. Due to their high technological insight and empathy capability, experts have the extraordinary ability to recognize and analyze needs, as well as, to pass on their gained knowledge»⁽⁷⁷⁾.

Da tali definizioni gli autori hanno inferito una serie di indicazioni per la progettazione di interventi formativi che possono così essere sintetizzati: a) «personal traits – quali ad esempio openness to change, persistency, curiosity, l'impegno partecipato, l'aspirazione –, cannot be trained but are responsible for at least half of the innovation success»⁽⁷⁸⁾; b) «methods and knowledge as well as certain soft-skills (e.g. communication and project/process management) and abilities can and should be trained»⁽⁷⁹⁾; c) le persone che devono essere formate sono quelle che hanno almeno alcuni dei tratti sopra ricordati; d) un contenuto specifico della formazione all'innovazione è la *implementation knowledge*; e) la formazione ha un effetto positivo sulla cultura e capacitazione (*capability*) innovativa dell'azienda, in generale, così come sull'OI.

Podmetina et al.⁽⁸⁰⁾, rielaborando gli esiti di alcuni lavori precedenti⁽⁸¹⁾ all'interno di una tipologia di competenze (*competencies*) elaborata

⁽⁷⁷⁾ V. LIPPITZ, B. THEDIECK, S. JOST, *op cit.*, 92.

⁽⁷⁸⁾ V. LIPPITZ, B. THEDIECK, S. JOST, *op cit.*, 93.

⁽⁷⁹⁾ V. LIPPITZ, B. THEDIECK, S. JOST, *op cit.*, 93.

⁽⁸⁰⁾ D. PODMETINA, K.E. SODERQUIST, M. PETRAITE, R. TEPLOV, *Developing a competency model for open innovation. From the individual to the organisational level*, in *Management Decision*, 2018, 56(6),1306-1335.

La ricerca è stata pubblicata in precedenza in Podmetina, Soderquist, Dąbrowska, Hafkesbrink e Lopez Vega (D. PODMETINA, K.E. SODERQUIST, J. DĄBROWSKA, J. HAFKESBRINK, H. LOPEZ VEGA, *Industrial needs for open innovation education*, in Mention A.L. - Nagel A.P. - Hafkesbrink J. - Dąbrowska J. (a cura di), *Innovation education reloaded. Nurturing skills for the future. The open innovation handbook*, Lappeenranta : LUT Scientific and Expertise, 2016, 42-60).

⁽⁸¹⁾ Come ad esempio: L. MORTARA, J.J. NAPP, I. SLACIK, T. MINSHALL, *op cit.* E. DU CHATENIER, J.A. VERSTEGEN, H.J. BIEMANS, M. MULDER, O.S. OMTA, *op cit.* J.

da Soderquist, Papalexandris, Ioannou e Prastacos (2010)⁽⁸²⁾, hanno costruito e somministrato online un questionario ai referenti di di verse aziende allo scopo di indagare le seguenti aree tematiche: 1) lo stato attuale dell'adozione in azienda dell'innovazione; 2) l'importanza percepita dell'innovazione aperta al momento e nel prossimo futuro; 3) le competenze dei lavoratori – articolate in 13 skills e 15 abilities – attualmente considerate importanti per l'innovazione aperta. Il campione dei rispondenti (N=528) era costituito da rappresentanti di piccole e medie imprese (41%), grandi imprese (38%) e microimprese (21%) distribuite tra 38 nazioni europee.

Attraverso un'analisi fattoriale è stato possibile mettere a punto uno strumento per rilevare: 1) le *aree di attività (activities)* di OI, articolate in tre fattori: approvvigionamento tecnologico; innovazione apertura ai partner; innovazione collaborativa; 2) le *aree di competenze (competencies)* di OI, articolate in sette fattori: gestione; leadership imprenditoriale; lavoro di gruppo; lavoro creativo; processo di innovazione; collaborazione inter e intra-organizzativa; tolleranza all'errore.

Dalla *relazione* tra le aree di attività e le aree di competenze è emerso che: a) le aziende tendono a valutare in modo uniforme l'importanza delle competenze OI, indipendentemente dal loro attuale grado di impegno nelle attività di innovazione collaborativa; b) le aziende che partecipano intensamente all'OI come approvvigionamento

HAFKESBRINK, M. SCHROLL, *Ambidextrous organizational and individual competencies in open innovation: the dawn of a new research agenda*, in *Journal of Innovation Management*, 2014, 2(1), 9-46. J. DABROWSKA, D. PODMETINA, *Identification of competences for open innovation*, in *XXV ISPIM Conference – Innovation for Sustainable Economy and Society*, Dublin 2014, 8-11 June.

⁽⁸²⁾ K. SODERQUIST, A. PAPALEXANDRIS, G. IOANNOU, G. PRASTACOS, *From task-based to competency-based: a typology and process supporting a critical HRM transition*, in *Personnel Review*, 39(3), 2010, 325-346.

Un obiettivo di questo modello è quello di superare una confusione concettuale tra *competence*, *competency* e *organizational capability*: il concetto di “competence” can be defined as a combination of the nature of the work and the characteristics of the worker performing it; a *competency* (plural competencies) is a part of competence; *organisational capability* typically refers to distinctive strategic strengths at the organisational level. Competencies are often referred to as *abilities* that are more innate than *skills* (which are more acquired), defining the desirable attributes for a specific job (e.g. Creativity, initiative, persistence in problem solving, discipline, assertiveness, empathy and the ability to communicate and cooperate with others).

di tecnologie considerano tutte le competenze (tranne il lavoro creativo, la collaborazione inter e intra-organizzativa e la tolleranza agli errori); come più importanti di quelli che adottano questa modalità di attività di OI in modo meno intenso; c) le aziende che adottano intensamente l'innovazione aperta ai partner (non monetaria) considerano tutte le competenze come più importanti di quelli che adottano questa modalità di attività di OI in modo meno intenso, tranne che, in questo caso, per il lavoro creativo e la tolleranza all'errore; d) le competenze più importanti per tutti e tre i gruppi di attività OI sono la gestione dell'OI, il lavoro di squadra e la collaborazione inter e intra-organizzativa. In sintesi emerge come «molte aziende, piuttosto che concentrarsi separatamente su processi di inbound/outbound o processi di collaborazione interna/esterna, considerano l'OI come un processo olistico e trattano l'organizzazione come parte di un ecosistema, attivando la collaborazione a diversi livelli»⁽⁸³⁾.

Infine i ricercatori hanno elaborato un *modello organizzativo di gestione delle competenze (competencies) per l'OI* articolato nelle seguenti aree: ruoli; aree di competenza/processi; competenze (*competencies*) professionali; competenze (*competencies*) interpersonali; competenze (*competencies*) intrapersonali.

Un'altra area di ricerca, sviluppatasi più di recente, ha reso oggetto di ricerca l'*efficacia della formazione* sulle performance aziendali di OI. I dati sinora raccolti fanno emergere una situazione ancora dai confini incerti e caratterizzata da ambiguità. Da un lato, infatti, una serie di studi che hanno indagato il rapporto tra formazione e processi di innovazione organizzativa in generale – senza entrare nello specifico dell'OI – hanno fatto rilevare una relazione positiva tra le due variabili portando ad affermare che la formazione dei lavoratori riveste un effetto positivo sullo sviluppo di processi di innovazione⁽⁸⁴⁾.

⁽⁸³⁾ D. PODMETINA, K.E. SODERQUIST, M. PETRAITE, R. TEPLOV, *op cit.*, 1328.

⁽⁸⁴⁾ Una serie di studi: A.A. KATOU, P.S. BUDHWAR, *The effect of human resource management policies on organizational performance in Greek manufacturing firms*, in *Thunderbird international business review*, 2007, 49(1), 1-35. S.Y. SUNG, J.N. CHOI, *Do organizations spend wisely on employees? Effects of training and development investments on learning and innovation in organizations*, in *Journal of organizational behavior*, 35(3), 2014, 393-412. N. BERBER, B. LEKOVIC, *The impact of HR development on innovative performances in central and eastern European countries*, in *Employee Relations*, 2018, 40(5), 762-786. A. CHAUBEY, C.K. SAHOO, *Role of HR interventions in enhancing employee creativity and organizational*

Dall'altro, un primo studio che ha indagato nello specifico la relazione tra formazione ed OI ⁽⁸⁵⁾, ha individuato una relazione negativa tra le due variabili.

In quest'ultima ricerca, infatti, realizzata attraverso un'indagine di secondo livello sui dati di una survey realizzata dall'ISTAT ogni biennio e ispirata ai principi dell'indagine CIS dell'Eurostat, è stato indagato l'effetto moderatore di due pratiche di gestione delle risorse umane per sviluppare le abilità dei lavoratori (assunzione di personale altamente formato e attuazione di attività di formazione) sulla relazione tra acquisizione di conoscenza dall'esterno dell'azienda (una delle strategie fondamentali dell'OI) e la performance innovativa dell'azienda.

Dall'analisi dei dati, effettuata mediante un modello di regressione, emerge un risultato "controintuitivo" che – alla luce del disegno della ricerca e delle scelte metodologiche circa l'individuazione e costruzione delle variabili – necessita doverosamente di ulteriori approfondimenti come, peraltro, gli stessi autori riconoscono esplicitamente ⁽⁸⁶⁾. Infatti, i dati raccolti su un sottocampione di 2836 aziende del settore manifatturiero fanno emergere due aspetti rilevanti ai fini della nostra riflessione: *a)* «hiring highly educated employees does not affect the relationship between the acquisition of external knowledge and the innovation performance of the firm» ⁽⁸⁷⁾; *b)* «promoting training activities has a negative moderating effect on the relationship between the acquisition of external knowledge and the

innovation: an empirical study, in *Industrial and Commercial Training*, 2019, 51(3), 195-206. S.Y. SUNG, J.N. CHOI, *Effects of training and development on employee outcomes and firm innovative performance: Moderating roles of voluntary participation and evaluation*, in *Human Resource Management*, 57(6), 2018, 1339-1353.

⁽⁸⁵⁾ A. NATALICCHIO, A. MESSENI PETRUZZELLI, S. CARDINALI, T. SAVINO, *OPEN innovation and the human resource dimension: An investigation into the Italian manufacturing sector*, in *Management Decision*, 2018, 56(6), 1271-1284.

⁽⁸⁶⁾ Nelle conclusioni essi affermano: «It would be also impactful, for theoretical and practical reasons, to dig deeper into the themes and methods of the employee training activities implemented, to better understand if and how investments in different typologies of training may better fit with the OI strategies of firms and, accordingly, improve their innovation performance» (A. NATALICCHIO, A. MESSENI PETRUZZELLI, S. CARDINALI, T. SAVINO, *op. cit.*, 1281).

⁽⁸⁷⁾ A. NATALICCHIO, A. MESSENI PETRUZZELLI, S. CARDINALI, T. SAVINO, *op. cit.*, 1278.

innovation performance of the firm»⁽⁸⁸⁾. L'interpretazione data dagli autori è la seguente: a) da un lato, per quanto riguarda la formazione in ingresso posseduta dai lavoratori, «individuals' human capital may need to be complemented by social capital, in order to enable them to share and network personal knowledge with colleagues and, consequently, positively affect the innovativeness of the firm by which they are employed»⁽⁸⁹⁾; b) «the empowerment of employees through training activities may increase their confidence in their own skills and knowledge which, in turn, may reduce their tendency to exploit externally sourced knowledge, due to the emerging NIH syndrome»⁽⁹⁰⁾.

Un'altra area di ricerca è emersa da uno studio recente⁽⁹¹⁾ che prende in esame la *promozione e la necessità* dell'insegnamento dell'OI nelle università europee⁽⁹²⁾. Lo studio ha esplorato 11 pratiche d'insegnamento dell'Open Innovation che ad oggi vengono proposte nelle università dell'Unione Europea e ha messo in evidenza come ad oggi non esista ancora – e sia pertanto fonte di discussione – lo sviluppo di un curriculum comune sull'OI che racchiuda al suo interno un insegnamento basato sia sull'acquisizione di conoscenze – di base (degli affari, della gestione e dell'imprenditorialità) e specifiche (innovazione, alleanze strategiche, modellizzazione collaborativa del business) – sia sull'acquisizione di competenze.

È evidente che si trattava di primi indizi che dovranno essere indagati ulteriormente con disegni di ricerca più specifici e mediante la costruzione e utilizzo di variabili con indicatori maggiormente validi.

⁽⁸⁸⁾ A. NATALICCHIO, A. MESSENI PETRUZZELLI, S. CARDINALI, T. SAVINO, *op cit.*, 1278.

⁽⁸⁹⁾ A. NATALICCHIO, A. MESSENI PETRUZZELLI, S. CARDINALI, T. SAVINO, *op cit.*, 1279.

⁽⁹⁰⁾ A. NATALICCHIO, A. MESSENI PETRUZZELLI, S. CARDINALI, T. SAVINO, *op cit.*, 1279.

⁽⁹¹⁾ Y. KIRKELS, D. PODMETINA, E. ALBATS, *op cit.*

⁽⁹²⁾ Lo studio è stato elaborato a partire dagli esiti del progetto *OI net – Open Innovation Network* (<https://oi-net.eu/>).

4.2. La ricerca sulla formazione dei soggetti intermediari di OI

Entrando nell'ambito di ricerca della formazione nei processi di OI intermediata nelle PMI, il contributo di Janssen, Bouwman, van Buuren, e Haaker ⁽⁹³⁾ riveste una importante rilevanza anche se non con un riferimento esplicito alle PMI. In esso, infatti, il gruppo di ricercatori olandesi affronta il tema specifico delle competenze necessarie ai soggetti intermediari coinvolti nei processi di open innovation. Il loro lavoro cerca di rispondere all'esigenza di non limitarsi alla denominazione e descrizione delle attività dei soggetti intermediari – così come già messo in evidenza da Gassmann, Daiber, e Enkel ⁽⁹⁴⁾ e Alexander e Martin ⁽⁹⁵⁾ – e di descrivere, invece, le «risorse, capacitazioni (*capabilities*) e competenze (*competencies*) di cui gli intermediari necessitano» ⁽⁹⁶⁾ per gestire progetti di OI.

I dati utilizzati per l'elaborazione concettuale sono stati raccolti nell'ambito di 14 progetti multi-attore di open innovation collaborativa nell'ambito delle TIC tra il 1999 e il 2008 nei Paesi Bassi. È stato utilizzato un disegno di ricerca esplorativo basato su casi multipli ⁽⁹⁷⁾. Il punto di partenza è stata la costruzione di una cornice concettuale in cui sono state integrati i recenti esiti della letteratura sull'open innovation con precedenti ricerche sulle competenze nei processi di innovazione ⁽⁹⁸⁾ e un modello di sviluppo del processo di innovazione ⁽⁹⁹⁾.

⁽⁹³⁾ W. JANSSEN, H. BOUWMAN, R. VAN BUUREN, T. HAAKER, *An organizational competence model for innovation intermediaries*, in *European Journal of Innovation Management*, 2014, 17(1), 2-24.

⁽⁹⁴⁾ O. GASSMANN, M. DAIBER, E. ENKEL, *The role of the intermediaries in cross-industry innovation processes*, in *R&D Management*, 2011, 41(5), 457-469.

⁽⁹⁵⁾ A.T. ALEXANDER, D.P. MARTIN, *Intermediaries for open innovation: A competence-based comparison of knowledge transfer offices practices*, in *Technological Forecasting & Social Change*, 2013, 80(1), 38-49.

⁽⁹⁶⁾ A.T. ALEXANDER, D.P. MARTIN, *op cit.*, 19.

⁽⁹⁷⁾ I dati raccolti nella medesima ricerca sono stati utilizzati dagli autori per sviluppare anche il tema dell'intermediazione nei processi di OI nei servizi (W. JANSSEN, T. HAAKER, H. BOUWMAN, *Understanding Open Service Innovation And The Role Of Intermediaries*, in A.L. MENTION, M. TORKKELI (a cura di), *Open Innovation: A multifaceted perspective*, (Vol. II, p. 571-600), Singapore: World Scientific 2016).

⁽⁹⁸⁾ A questo proposito i riferimenti principali sono in Souza (M. SOUZA, *Open innovation models and the role of knowledge intermediaries. Inside Knowledge*, 11(6), 2008) e in Leonard (D. LEONARD, *Wellsprings of Knowledge: Building and*

Utilizzando tale cornice concettuale è stata effettuata un’analisi documentale e sono state realizzate interviste e indagini con questionario rivolte a testimoni privilegiati (project manager e partecipanti) allo scopo di: 1) elaborare, in modo induttivo, un “modello di competenze” – di cui hanno bisogno gli intermediari che operano nell’ambito di progetti di open innovation– che possa essere applicato nelle diverse fasi di sviluppo dell’innovazione; 2) scoprire se e in che modo le diverse competenze possono giocare un ruolo in relazione all’efficace performance del progetto ossia al trasferimento sul mercato o in altre parti dell’ecosistema del prodotto o servizio innovativo.

Nella *tabella 2* è riportato il modello di competenze in esito della ricerca.

Tabella 2 - Open innovation competence model for an innovation intermediary

Fase del processo di innovazione	<i>Ideazione</i>	<i>Trasformazione</i>	<i>Diffusione</i>
Dimensioni di competenza			
<i>Sistema fisico</i> (tecnologie di supporto e sistemi ICT condivisi)	- Eco-system for inspiration and networking	- Experimental environment/ICT platforms and services - Project management environment	-
<i>Sistema gestionale</i> (collaborazione in team multidisciplinari; utilizzo di piani e accordi)	- Leadership within ecosystem - IPR (intellectual property right) management - Multilevel involvement	- Effective management of collaboration/situational leadership effective involvement of the customer - Multilevel	- Effective diffusion mechanism - Business venturing and business development

Sustaining the Sources of Innovation, Boston, MA: Harvard Business School Press 1995).

(⁹⁹) Gli autori si richiamano, su questo punto, a Hansen e Birkinshaw (M. HANSEN, J. BIRKINSHAW, *The innovation value chain*, in *Harvard Business Review*, 2007, 85(6), 121-130).

		governance and involvement	
	- Technology and market know how	- Expertise and synthesis capabilities	
<i>Abilità e conoscenze</i> (rete sociale, integrazione di competenze, competenza tecnica)	- Understanding the sector	- Business model, and modeling	
	- Absorption capacity to deal with changing partners and customers	know how and skills	
<i>Valori</i> (collaborazione, orientamento all'apertura e apprezzamento della diversità)	- Openness	- Sharing and learning	- Focus on impact
	- Looking beyond company boundaries	- Active involvement	
	- Cross-sector views		

Fonte: W. JANSSEN, T. HAAKER, H. BOUWMAN, *Understanding Open Service Innovation And The Role Of Intermediaries*, in A.L. MENTION, M. TORKKELI (a cura di), *Open Innovation: A multifaceted perspective*, (Vol. II, p. 571-600), Singapore: World Scientific 2016, 19.

Gli autori hanno elaborato le seguenti considerazioni in esito alla loro ricerca:

- i dati raccolti hanno consentito di mettere in evidenza il ruolo, il potenziale e le competenze necessarie degli intermediari nelle innovazioni in rete;
- le competenze dell'intermediario dell'innovazione risultano essere più importanti nelle prime due fasi del processo innovativo- ideazione e trasformazione - rispetto alla fase conclusiva della diffusione, dove l'attenzione si sposta verso altri soggetti, in particolare i partner industriali o governativi;
- l'intermediario deve disporre di capacità per raccogliere e gestire informazioni e creare conoscenze in un ambiente multi-attore. Egli, infatti, non può semplicemente gestire e organizzare la collaborazione, ma deve sviluppare e fornire conoscenza ai partner coinvolti;
- emerge chiaramente l'importanza della maturità innovativa dei partner coinvolti e la necessità di valori, visioni e comprensione condivise. Occorre tenere conto di un adeguato equilibrio tra le

- competenze dell'intermediario e quelle degli altri partner della rete;
- deve essere preso in considerazione il ruolo rilevante, anche se in definitiva limitato, dei diritti di proprietà intellettuale nei servizi.

4.3. Oltre i modelli di competenze dell'OI

Dall'analisi delle ricerche sopra presentate, emerge l'esistenza di specifiche competenze necessarie ai diversi attori – individuali e organizzativi – per gestire l'OI insieme alla raccomandazione operativa di inserire lo sviluppo di tali competenze all'interno di un impianto aziendale e un modello economico della propria organizzazione che promuova una cultura e un sistema di competenze diffuso tra tutti i soggetti coinvolti nel processo di OI. Trovano così conferma le parole di Salampasis e Mention ⁽¹⁰⁰⁾ che affermano come «within the existing research scholarship and managerial considerations, the human side of open innovation has mainly been projected within the individual sphere, looking on the skills and competences of open innovation leaders and teams» ⁽¹⁰¹⁾.

Ad oggi le ricerche empiriche che affrontano in modo specifico il tema delle strategie formative funzionali allo sviluppo delle competenze per l'OI sono in numero veramente esiguo e riguardano in molti casi la formazione di studenti universitari.

Nel contributo teorico di Lichtenthaler ⁽¹⁰²⁾, a partire dall'elaborazione di un framework teorico dell'OI, vengono inferite una serie di indicazioni per la progettazione di percorsi educativi di management dell'OI. Per quanto riguarda, invece, le ricerche empiriche, abbiamo individuato uno studio di caso esplorativo di Bogers e Sproedt ⁽¹⁰³⁾ che indaga con studenti universitari danesi come il *gioco* possa favorire lo sviluppo di interazioni sociali “intangibili” nel contesto di una *open*

⁽¹⁰⁰⁾ D. SALAMPASIS, A.L. MENTION, *op cit.*

⁽¹⁰¹⁾ D. SALAMPASIS, A.L. MENTION, *op cit.*, *xix*; il corsivo è nostro.

⁽¹⁰²⁾ U. LICHTENTHALER, *Open innovation: Past research, current debates, and future directions*, in *Academy of management perspectives*, 2011, 25(1), 75-93.

⁽¹⁰³⁾ M. BOGERS, H. SPROEDT, *Playful collaboration (or not): using a game to grasp the social dynamics of open innovation in innovation and business education*, in *Journal of Teaching in International Business*, 2012, 23(2), 75-97.

collaborative innovation. Una seconda ricerca empirica è stata condotta da Keinz e Prügl ⁽¹⁰⁴⁾ a Vienna nell'ambito di un corso universitario allo scopo di verificare l'efficacia di un *approccio basato sui problemi* per il coinvolgimento degli utenti nei processi di innovazione aziendale. In entrambi questi studi, tuttavia, non viene affrontato in modo specifico il tema della valutazione degli apprendimenti.

Più di recente, anche la riflessione specifica sul rapporto tra formazione e OI si è spostata dall'analisi degli obiettivi di apprendimento – concepiti come esigenze formative – ad altre dimensioni della *relazione didattica* sebbene si tratti ancora di contributi a livello teorico. Sartori, Ceschi e Costantini ⁽¹⁰⁵⁾, per esempio, dopo aver riconosciuto che «la ricerca non è arrivata a un chiaro modello di formazione e sviluppo» ⁽¹⁰⁶⁾ per la formazione del “capitale umano” e del “capitale psicologico positivo” funzionale allo sviluppo dell'OI, avanzano la proposta di un *developing approach* alla formazione – richiamando implicitamente una tradizione ormai consolidata di studi in ambito andragogico – ritenuto più efficace di un approccio *filling-gaps* poiché «il primo è collegato a un pensiero produttivo più creativo (che combina la conoscenza con il pensiero creativo/critico), mentre il secondo è collegato a un pensiero riproduttivo meno originale (che è semplicemente un modo per perfezionare ciò che è già noto)» ⁽¹⁰⁷⁾.

Nel *conceptual paper* elaborato da Hong, Zhao e Stanley Snell ⁽¹⁰⁸⁾, sono sviluppate alcune riflessioni sull'approccio collaborativo alle

⁽¹⁰⁴⁾ P. KEINZ, R. PRÜGL, *Educating the innovation managers of the Web 2.0 Age: a problem-based learning approach to user innovation training programs*, in L.V. SHAVININA (a cura di), *The Routledge International Handbook of Innovation Education*, Abingdon, Oxon: Routledge 2013, 487-498.

⁽¹⁰⁵⁾ R. SARTORI, A. CESCHI, A. COSTANTINI, *The human side of open innovation: what room for training and development?*, in D. SALAMPASIS, A. MENTION (a cura di), *Open Innovation. Unveiling the Power of the Human Element*, Singapore: World Scientific, 2017, 111-133.

⁽¹⁰⁶⁾ R. SARTORI, A. CESCHI, A. COSTANTINI, *op cit.*, 113.

⁽¹⁰⁷⁾ R. SARTORI, A. CESCHI, A. COSTANTINI, *op cit.*, 113.

Ritroviamo le medesime posizioni in Sartori, Costantini, Ceschi e Tommasi (R. SARTORI, A. COSTANTINI, A. CESCHI, F. TOMMASI, *How do you manage change in organizations? Training, development, innovation and their relationships*, in *Frontiers in psychology*, 9(313), 2018).

⁽¹⁰⁸⁾ J.F. HONG, X. ZHAO, R. STANLEY SNELL, *Collaborative-based HRM practices and open innovation: a conceptual review*, in *The International Journal of Human Resource Management*, 2019, 30(1), 31-62.

pratiche di gestione delle risorse umane (in inglese, HRM) trasversali alle quattro principali funzioni dell'HRM: reclutamento (*recruitment*), formazione (*training*), valutazione e riconoscimenti (*appraisals and rewards*) e progettazione del lavoro (*job design*). Alla formazione di abilità di lavoro di gruppo – abilità di collaborazione (*collaboration skills*) e di costruzione di reti (*networking skills*) – viene riconosciuta la possibilità di contrastare alcuni degli ostacoli di tipo cognitivo all'OI. In conclusione di questo paragrafo, consapevoli dell'importanza e correttezza metodologica di tenere distinte le ricerche sulla relazione tra formazione e innovazione, da un lato, e quelle su formazione e innovazione aperta, dall'altro ⁽¹⁰⁹⁾, riteniamo tuttavia che alcuni dati che emergono da quella letteratura possano offrire degli spunti interessanti per la messa a punto di specifici disegni ed ipotesi di ricerca. Ad esempio, in Berber e Lekovic ⁽¹¹⁰⁾ gli esiti dell'indagine hanno portato gli autori ad affermare l'esistenza di alcune relazioni importanti ai fini della nostra riflessione: a) una relazione statisticamente significativa tra l'efficacia della formazione e i metodi di formazione dei dipendenti (utilizzo di progetti per stimolare l'apprendimento, formazione sul posto di lavoro, centri di sviluppo, utilizzo di incarichi di lavoro internazionali e tutoraggio) con il livello di innovazione; b) la mancanza di una relazione statisticamente significativa tra il budget di formazione annuale e il costo totale del personale con il livello di innovazione; c) mancanza di una relazione statisticamente significativa tra la stima sistematica della necessità di formazione del personale con il tasso di innovazione dell'organizzazione.

4.4. La formazione nell'ambito dell'OI nelle PMI

Anche per l'ambito della formazione, tuttavia, vale l'indicazione proposta da Usman et al. ⁽¹¹¹⁾ a proposito delle PMI: esse rappresentano «contesti unici in termini di dotazione di risorse, di set di

⁽¹⁰⁹⁾ A questa attenzione metodologica è stato attento anche Hong, Zhao, e Stanley Snell (J.F. HONG, X. ZHAO, R. STANLEY SNELL, *op cit.*, 52) nella sua riflessione sulle pratiche di gestione delle risorse umane in relazione all'oi.

⁽¹¹⁰⁾ N. BERBER, B. LEKOVIC, *op cit.*

⁽¹¹¹⁾ M. USMAN, N. ROIJAKKERS, W. VANHAVERBEKE, F. FRATTINI, *op cit.*, 4.

competenze e di stretto legame tra l'imprenditore e la strategia (OI) dell'azienda [...]. È quindi giustificato un esplicito focus sulle specificità del contesto delle PMI quando si studiano queste aziende». Tuttavia, «mentre i ricercatori hanno generato best practice e lezioni su come apportare [...] cambiamenti all'interno del contesto delle grandi aziende, le intuizioni sulle PMI sono ancora relativamente deboli»⁽¹¹²⁾. Per quanto riguarda il tema della formazione all'OI nelle PMI, così come nelle grandi, viene riconosciuto che «al fine di trarre il massimo vantaggio dall'OI, le aziende devono sviluppare set di competenze completamente nuovi (ad es. capacità di orchestrazione) e creare la giusta atmosfera (ad es. cultura aperta) all'interno delle loro aziende»⁽¹¹³⁾.

Dalle ancora poche ricerche in questo ambito dell'OI, un primo aspetto che emerge è quello del fondamentale *ruolo dei dirigenti (top executives)* delle PMI nel promuovere le competenze funzionali all'OI all'interno delle loro aziende. Le caratteristiche dei soggetti che consentono loro di costruire capacità (*capability building characteristics*) sono principalmente tre: l'educazione formale, la formazione professionale e le esperienze di lavoro. Tramite esse è possibile sviluppare nuove conoscenze, abilità e competenze organizzative necessarie ad avviare cambiamenti nella direzione dell'OI. Poiché nelle PMI tali risorse sono in numero esiguo, spetta ai dirigenti essere gli iniziatori dei processi di OI⁽¹¹⁴⁾.

Va tenuto presente, tuttavia, che le riflessioni sviluppate in Ahn et al.⁽¹¹⁵⁾ rispondono solo a uno degli interrogativi specifici della prospettiva pedagogica: a chi compete promuovere e/o avviare processi di sviluppo di competenze funzionali a supportare l'introduzione e lo sviluppo di processi organizzativi di OI (*open innovation capabilities*)? Altri interrogativi pedagogici – per es.: Quali obiettivi formativi raggiungere? Quali strategie progettuali utilizzare? Quali approcci formativi impiegare? Quali strumenti e procedure utilizzare per valutare il raggiungimento degli obiettivi? Quali strategie per garantire il transfer degli apprendimenti? – restano ancora sostanzialmente aperti.

⁽¹¹²⁾ M. USMAN, N. ROJAKKERS, W. VANHAVERBEKE, F. FRATTINI, *op cit.*, 5.

⁽¹¹³⁾ M. USMAN, N. ROJAKKERS, W. VANHAVERBEKE, F. FRATTINI, *op cit.*, 5.

⁽¹¹⁴⁾ J.M. AHN, T. MINSHALL, L. MORTARA, *op cit.*

⁽¹¹⁵⁾ J.M. AHN, T. MINSHALL, L. MORTARA, *op cit.*

Gli stessi Ahn, Minshall e Mortara ⁽¹¹⁶⁾, per esempio, fanno un accenno a un rilevante aspetto pedagogico problematico senza tuttavia svilupparlo: l'utilizzo del paradigma delle capacitazioni (*capabilities*) piuttosto che quello delle competenze per descrivere gli obiettivi di apprendimento.

All'interno di una rassegna sistematica degli studi relativi l'OI nelle PMI ⁽¹¹⁷⁾, troviamo alcuni esiti di ricerche circa il tema della formazione che offrono alcune prime risposte solo ad alcuni degli interrogativi appena sopra enunciati. Li sintetizziamo di seguito con l'avvertenza di considerarli – come gli stessi autori ci invitano a farlo – ancora a un livello esplorativo trattandosi di studi diversificati per tipo di campione, per oggetti di indagine e contesti geografici:

- le PMI hanno bisogno di risorse per poter praticare bene l'OI – tra cui quelle di formazione – una volta riconosciuto che l'adozione di OI può aiutare le PMI a superare le sfide relative alle risorse ⁽¹¹⁸⁾;
- la probabilità che le PMI si impegnino efficacemente in OI aumenta con la disponibilità e il livello di formazione dei manager e/o esperti di R&S alla collaborazione in attività di ricerca ⁽¹¹⁹⁾;
- le PMI hanno minori probabilità di beneficiare di OI rispetto alle grandi a causa della minore capacità di assorbimento e di gestione organizzativa ⁽¹²⁰⁾.
- è fondamentale che le PMI si assicurino preziose posizioni all'interno delle reti costruite con i loro partner OI e sviluppino – in relazione a questo – competenze in relazione all'efficace orchestrazione dei partner e delle relazioni OI. Ciononostante, diversi studi continuano a evidenziare come le PMI sembrano essere inefficaci nel costruire le necessarie capacità di collegamento in rete e le capacità di orchestrazione per garantire posizioni ottimali all'interno delle reti OI e degli ecosistemi;
- importanza del ruolo alle istituzioni governative nell'erogare una formazione specifica per i responsabili delle PMI alla

⁽¹¹⁶⁾ J.M. AHN, T. MINSHALL, L. MORTARA, *op cit.*

⁽¹¹⁷⁾ M. USMAN, N. ROJAKKERS, W. VANHAVERBEKE, F. FRATTINI, *op cit.*

⁽¹¹⁸⁾ M. USMAN, N. ROJAKKERS, W. VANHAVERBEKE, F. FRATTINI, *op cit.*, 15.

⁽¹¹⁹⁾ M. USMAN, N. ROJAKKERS, W. VANHAVERBEKE, F. FRATTINI, *op cit.*, 15.

⁽¹²⁰⁾ M. USMAN, N. ROJAKKERS, W. VANHAVERBEKE, F. FRATTINI, *op cit.*, 18.

costruzione di reti e a una loro gestione che salvaguardi le posizioni e i ruoli delle PMI;

- in egual modo, i governi possono svolgere una funzione importante nel favorire alle PMI accesso e acquisire le conoscenze di base pertinenti ai loro settori di attività, nonché nel fornire formazione su come integrare questo know-how nei loro processi di innovazione (¹²¹);

Infine, un ulteriore aspetto che viene evidenziato in letteratura è quello dei possibili *limiti di intervento e di successo* delle attività di formazione. Paul et al. (¹²²), per esempio, hanno condotto una ricerca circa il ruolo del responsabile delle risorse umane nei processi di implementazione dell'OI mediante sei studi di caso – senza requisiti di rappresentatività – tra cui tre in PMI in contesto europeo (Belgio). All'interrogativo se la capacità di “essere aperti a” (*openness*) possa essere formata, la maggioranza dei manager ha risposto positivamente ma riconoscendo che tale capacità si attiva solo «dove le persone sono già disposte ad essere aperte». Trasversalmente a tutti gli studi di caso, infatti, viene rilevato il fatto che «non sono solo i lavoratori devono essere disposti a condividere la conoscenza e ad essere aperti alle idee altrui, ma anche l'organizzazione deve facilitare e stimolare questo comportamento». Nelle PMI, in particolare, «la creazione di una cultura della fiducia è vista come più importante per l'apertura che una formazione formale. Le abilità imprenditoriali sembrano essere più difficili da formare poiché comportano il trattamento dell'incertezza e del rischio» (¹²³).

Questo risultato sembra essere confermato anche dalla ricerca correlazionale di Bogers, Foss e Lyngsie (¹²⁴) condotta in medie e grandi imprese danesi. Gli esiti dell'indagine, infatti, confermano l'ipotesi che esista un'associazione tra la diversità delle storie di lavoro

(¹²¹) M. USMAN, N. ROIJAKKERS, W. VANHAVERBEKE, F. FRATTINI, *op cit.*, 23.

(¹²²) S. PAUL, N. ROIJAKKERS, L. MORTARA, *How do human resource practices strengthen open innovation? An exploratory analysis*, in D. SALAMPASIS, A. MENTION (a cura di), *Open Innovation: Unveiling the Power of the Human Element*, Singapore: World Scientific, 2017, 1-27.

(¹²³) S. PAUL, N. ROIJAKKERS, L. MORTARA, *op cit.*, 18.

(¹²⁴) M. BOGERS, N.J. FOSS, J. LYNGSIE, *The “human side” of open innovation. The role of employee diversity in firm-level openness*, in *Research Policy*, 2018, 47(1), 218-231.

dei lavoratori e il livello di apertura dell'azienda mediata dal retroterra educativo. Questo implica che la funzione dell'*educazione* formale – che ha tra i propri scopi principali quello di promuovere una disposizione all'apertura verso la realtà generale – ricopre una particolare rilevanza nei processi di innovazione a fianco di una formazione professionale progettata per promuovere *anche* competenze di tipo trasversale.

5. Considerazioni finali

Come si vede, il vasto ambito della formazione continua è stato sinora indagato solo in alcuni dei suoi aspetti in relazione all'approccio dell'OI. In modo particolare, emerge come ciò sia vero per quanto riguarda le PMI in cui il paradigma dell'OI sta sempre più assumendo le forme di una OI *mediata*.

In questo contesto, un contributo che la ricerca pedagogica potrebbe fornire allo sviluppo di questo ambito del sapere è quello di descrivere – all'interno del dibattito scientifico sulla formazione nelle PMI ⁽¹²⁵⁾ – se e in che modo i soggetti mediatori dell'OI – nella loro diversa forma e collocazione nell'ambito della tassonomia di intermediazione individuata – stiano effettuando proposte di tipo formativo – attraverso modalità formali, non formali e informali – allo scopo di costruire una *teoria della formazione all'OI* in relazione alle specificità delle PMI e, in secondo luogo, individuare approcci e modelli specifici per la progettazione e valutazione di interventi formativi che prevedano anche una particolare attenzione allo sviluppo di competenze relative alla gestione di reti e intermediazioni funzionali all'OI.

A questo proposito, può rivestire una certa rilevanza la preliminare costruzione – da sottoporre a verifica empirica – di una tipologia delle forme di intermediazione a partire dall'*analisi di casi* relativa ad alcuni soggetti mediatori di OI che operano nel contesto italiano.

Un successivo punto di sviluppo potrebbe essere quello di realizzare degli studi di caso specifici relativi ad alcune *esperienze di formazione*

⁽¹²⁵⁾ Ad esempio: J. REDMOND, E.A. WALKER, *A new approach to small business training: Community based education*, in *Education+Training*, 2008, 50(8/9), 697-712.

specifiche all'OI tra quelle che emergeranno nel corso della ricerca in corso come quelle, per esempio, avviate nel contesto della regione Emilia-Romagna e di cui siamo in possesso di una prima documentazione:

- la prima realizzata nell'ambito del progetto *Coop Up IN – Percorsi di Open Innovation per le Imprese Cooperative* promosso nel 2016 da Confcooperative Emilia-Romagna con Irecoop, Aiccon e Social Seed. Il progetto ha previsto tre azioni principali: 1) un'indagine online volta a mappare le strategie, il potenziale e il fabbisogno di innovazione delle cooperative emiliano-romagnole; 2) un'azione di formazione e *capacity building* mediante l'attivazione di 5 laboratori in cui sono state utilizzati strumenti di open innovation; 3) la sperimentazione concreta di alcune azioni di open innovation. Un esito rilevante di questo progetto è stata la pubblicazione nel 2017 di una *Guida ai Percorsi e strategie d'innovazione aperta per la Cooperazione*;
- la seconda, avanzata dalla Fondazione Bologna University Business School e rivolta a manager, imprenditori e consulenti per formare la figura del *leader dell'innovazione*. Si tratta di un *Executive Master in Business Innovation Design* della durata di un anno promosso nel 2019 e di un *Corso Business Innovation Design* anch'esso previsto per il 2019.

A partire dai dati che sarà possibile raccogliere con tali studi di caso, potrà essere avviata una elaborazione più articolata e fondata su evidenze empiriche circa il contributo che una teoria della formazione continua potrà dare allo sviluppo dell'innovazione aperta nelle PMI.

Abstract

L'innovazione aperta supportata da intermediari nelle PMI: riflessioni sulla funzione della formazione continua

Obiettivi: *Il contributo si pone l'obiettivo, attraverso una ricognizione della letteratura, di delineare una prima mappatura delle aree tematiche indagate dalla ricerca in relazione al rapporto tra processi di open innovation (OI) e formazione continua con particolare attenzione al contesto delle piccole e medie imprese (PMI).*

Metodologia: *La ricognizione della letteratura, alla base del presente contributo, è*

stata condotta attraverso un approccio di tipo esplorativo. **Risultati:** La mappatura delineata ha messo in evidenza come il vasto campo della formazione continua sia stato indagato solo parzialmente in relazione all'approccio dell'Open Innovation (in particolare per quanto riguarda le Piccole Medie Imprese). **Limiti e implicazioni:** L'articolo ha ricostruito una mappa delle tematiche riconducibili all'area della formazione, ma essa può e deve essere approfondita attraverso ulteriori pratiche. Fra queste sicuramente una rassegna sistematica sull'argomento e ulteriori studi e riflessioni sull'individuazione di approcci e modelli specifici per la progettazione e valutazione di interventi formativi. **Originalità:** Il contributo vuole, oltre a focalizzare l'attenzione sulle PMI, apportare un ulteriore elemento di riflessione nella descrizione del concetto di OI: la dimensione immateriale dell'innovazione.

Parole chiave: innovazione aperta, formazione continua, intermediari, piccole e medie imprese

Open Innovation Supported by Intermediaries in SMEs: Consideration about the Function of Continuous Training

Purpose: The contribution reviews the literature in order to investigate the links between the Open Innovation (OI) paradigm and the practices of continuous training in the context of the small and medium sized enterprises (SMEs). **Methodology:** The reconnaissance of the literature, at the basis of this contribution, has been carried out through an exploratory approach. **Findings:** At the present, continuous training has been searched with limited attention to the Open Innovation approach (as far as SMEs are concerned). **Research limitations/implications:** The article proposes a first map of issues related to the topic, which can be deepened through further investigations. These should include a systematic review on the topic and further reserarches on the identification of specific approaches and models for the design and evaluation of training interventions. **Originality:** The contribution aims to focus attention on SMEs and suggests an original element of reflection about the description of the concept of OI: the intangible dimension of innovation.

Keywords: open Innovation, continuous training, intermediaries, SMEs.

Dalla patente di cittadinanza al curriculum delle competenze. Appunti per un cambio di paradigma sul riconoscimento legale, sociale e professionale dei titoli di studio

*Emmanuele Massagli**

Sommario: 1. Dall'educazione all'istruzione: il titolo di studio come patente di cittadinanza. – 2. Dalla scuola per la cittadinanza alla scuola per l'economia: il titolo di studio come "segnale". – 3. Il dibattito sul valore legale del titolo di studio. – 4. Dalle conoscenze alle competenze. – 5. Dalle competenze alla professionalità. – 6. Il ribaltamento delle priorità educative: meno scuola. – 7. L'obsolescenza del valore legale del titolo di studio nell'epoca della professionalità: verso un curriculum delle competenze?

1. Dall'educazione all'istruzione: il titolo di studio come patente di cittadinanza

Quando ancora non esisteva un progetto di Costituzione Italiana, già operava il (futuro) Ministero dell'Istruzione: con la legge 13 novembre 1859, n. 3725, recante «Ordinamento generale della pubblica istruzione», lo Stato (il Regno di Sardegna) ha voluto impossessarsi dell'istruzione dei (prossimi) cittadini, sostituendo le «scuole (plurale) della tradizione» con la «scuola amministrativa»⁽¹⁾. Il Ministro Gabrio Casati fu piuttosto esplicito nel giustificare le scelte operate: «Potevamo abbracciare il sistema inglese (nessuna ingerenza governativa); o quello belga (scuola privata e statale alla pari); o quello prussiano (lo Stato presiede all'istruzione pubblica e privata), cioè una

* Ricercatore in Didattica presso l'Università LUMSA di Roma e Presidente di ADAPT.

⁽¹⁾ Le fortunate definizioni si debbono a G. BERTAGNA, *La pedagogia della scuola. Dimensioni storiche, epistemologiche ed ordinamentali*, in G. BERTAGNA, S. ULIVIERI (a cura di), *La ricerca pedagogica nell'Italia contemporanea*, Studium, 2017, 35-44.

libertà media sorretta da cautele: ed è quello che abbiamo scelto»⁽²⁾. Da allora la scuola ha assunto la conformazione gerarchica di una piramide, il modello organizzativo delle grandi burocrazie pubbliche e lo spirito centralista dei nascenti Stati-nazione. A queste caratteristiche strutturali, si aggiunge la ragione profonda del protagonismo del potere politico nei percorsi educativi, quantomeno a fine Ottocento: la scuola pubblica era il più efficiente strumento di costruzione dell'identità nazionale. La sua giustificazione non è quindi da ricercarsi in paradigmi filosofici o pedagogici, bensì in teorie di governo. Se le scuole della tradizione, pur nella diversità delle ispirazioni ideali, erano sempre state rivolte alla educazione dei giovani, la nuova scuola amministrativa fu obbligata a fare economie di scala e quindi ad omologare, secondo le convinzioni del potere temporaneamente vigente, regole, programmi, valutazioni, docenti. L'educazione per l'uomo diventò quella che J.J. Rousseau aveva definito una più modesta istruzione del cittadino⁽³⁾; già nelle intenzioni era così concepita, non soltanto negli esiti, che inevitabilmente furono tali⁽⁴⁾.

Le stesse famiglie, con il passare del tempo, persero il controllo dei contenuti trasmessi ai propri figli dalla scuola di Stato: molte "verità" si diffusero per il solo fatto di essere scritte nei libri di testo o di essere trattate nei programmi ministeriali. D'altra parte, una classe di adulti poco istruita come quella della fine dell'Ottocento non aveva alcun mezzo per correggere gli insegnanti, che, per questo, sia coscientemente che involontariamente, si dimostrarono essere un perfetto veicolo di indottrinamento funzionale alle occorrenze politiche del nascente Stato. Il diploma di fine percorso finì con l'assumere la conformazione di un biglietto di accesso alla "società nuova", quella che parlava italiano e si riconosceva parte della stessa cultura. Non vi era più coincidenza tra gli studi secondari e lo svolgimento consapevole di un mestiere, come pure era stato per secoli per il tramite

⁽²⁾ N. D'AMICO, *Storia della formazione professionale in Italia. Dall'uomo da lavoro al lavoro per l'uomo*, Franco Angeli, 2015.

⁽³⁾ «L'uomo è superiore al cittadino. [...] [Bisogna] scegliere tra il fare l'uomo o il cittadino», J.J. ROUSSEAU, *Emilio* (1762), tr. It. A. POTESTIO, Studium, 2017, 76.

⁽⁴⁾ La non coincidenza tra livello di istruzione e livello di educazione è facilmente percepibile nei tanti episodi di vandalismo, bullismo, trascuratezza (maleducazione) che avvengono nelle nostre scuole, non raramente perpetuati da studenti modello per quanto concerne la media dei voti (quindi i risultati dell'istruzione).

dell'apprendistato governato dalle corporazioni professionali ⁽⁵⁾, poi replicato nei percorsi di apprendistato di avviamento al lavoro di ispirazione cattolica ⁽⁶⁾.

Non sarebbe però bastata la promessa di elevazione culturale per fare accettare alle classi contadine ed operaie il sacrificio economico della “perdita” di un figlio in favore dell’istruzione obbligatoria, se tale opera non fosse stata accompagnata dalla promessa di elevazione socioeconomica degli istruiti rispetto ai non istruiti. Sicché proprio la situazione di ristrettezza fu una delle cause indirette dell’innalzamento della scolarità, che fu proporzionale al miglioramento dei livelli di benessere delle famiglie, le quali, verificato il ritorno dell’investimento, furono le vere artefici di questa crescita, in un contesto di politiche pubbliche appariscenti, ma piuttosto inefficaci ⁽⁷⁾.

In sede di Costituente, l’organizzazione della scuola statale, così risalente, fu messa in dubbio, anche contestata, ma, in definitiva, non modificata. I decreti legislativi emanati nel 1922 e nel 1923, meglio conosciuti come “Riforma Gentile”, avevano reso ancor più forte lo scheletro amministrativo e didattico: l’obbligo di istruzione era stato esteso fino a 14 anni e l’apparato aveva assunto una impronta estremamente selettiva e classicistica ⁽⁸⁾. Le componenti democristiane e comuniste dell’Assemblea riuscirono ad approvare gli articoli 33 e 34 della Carta, che ancora oggi sanciscono la natura pubblica (ma non necessariamente statale) della scuola e limitano le competenze della

⁽⁵⁾ Per una ricostruzione si veda il contributo di M. COLOMBO in questo stesso volume.

⁽⁶⁾ Si rilegga il celebre «contratto di apprendistato» firmato l’8 febbraio 1852 tra un esperto falegname, un giovane apprendista e San Giovanni Bosco in qualità di “soggetto promotore”: «Il Sig. Bertolino Giuseppe Mastro Minusiere esercente la professione in Torino, riceve nella qualità di apprendista nell’arte di falegname il giovane Giuseppe Odasso [...] e si obbliga di insegnargli l’arte suddetta, per lo spazio d’anni due [...]; di dare al medesimo nel corso del suo apprendimento le necessarie istruzioni e le migliori regole onde ben imparare ad esercitare l’arte suddetta; di dargli relativamente alla sua condotta morale e civile quegli opportuni salutari avvisi che darebbe un buon padre al proprio figlio; correggerlo amorevolmente in caso di qualche suo mancamento, sempre però con semplici parole di ammonizione e non mai con atto alcuno di maltrattamento; occupando inoltre continuamente in lavori propri dell’arte sua, e proporzionati alla di lui età e capacità, ed alle fisiche sue forze, ed escluso ogni qualunque altro servizio che fosse estraneo alla professione».

⁽⁷⁾ A. SCHIZZEROTTO, C. BARONE, *Sociologia dell’istruzione*, Il Mulino, 2006, 39.

⁽⁸⁾ L. AMBROSOLI, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Il Mulino, 1982, 208.

Repubblica alle norme di carattere generale, ma non seppero o non vollero dare seguito legislativo a questi principi, cosicché i poteri (ministeriali) *costituiti* ebbero la meglio sulla volontà dei *Costituenti* ⁽⁹⁾.

Per osservare una nuova stagione di riforme si dovette aspettare il 1962 (nuova scuola media “unica”) e, ancor più, gli esiti politici del Sessantotto: l’istituzione della scuola materna statale (1968), l’affermazione della liceizzazione mediante l’appiattimento dei metodi pedagogici diffusi nell’istruzione tecnica e professionale (1969), la semplificazione dell’esame di maturità (1969), la liberalizzazione degli accessi all’università (1969), gli asili nido comunali e il tempo pieno alle elementari (1971), il diritto di assemblea degli studenti (1973) e l’istituzione degli organi collegiali nelle scuole (1974).

Le forme e i processi generati da questa ricca stagione di interventismo politico non furono messi in discussione per oltre vent’anni, una lunga parentesi di astensione legislativa che si interruppe soltanto con l’approvazione della c.d. legge Bassanini (1997), dalla quale derivò il D.P.R. sull’autonomia (1999). Nel 2000 entrò in vigore la Riforma Berlinguer.

Si potrebbe a lungo discutere su quanto, ancora oggi, l’organizzazione scolastica sia effettivamente cambiata rispetto ai principi ispiratori di fine Ottocento e alle scelte operate nell’autunno caldo. In questa sede l’attenzione è rivolta ad altro, ma non è operazione scorretta ritrovare nelle procedure e nelle regole vigenti oggi le decisioni prese nel secolo scorso.

2. Dalla scuola per la cittadinanza alla scuola per l’economia: il titolo di studio come “segnale”

Non solo le regole della scuola devono tanto all’attivismo legislativo post-sessantotto. Anche la previdenza sociale e il diritto del lavoro si modellarono in quegli anni, nei quali furono approvate importanti riforme pensionistiche (si pensi alla istituzione della pensione sociale

⁽⁹⁾ G. BERTAGNA, *Gli ordinamenti scolastici dalla legge Casati (1859) alla Riforma Gelmini (2010)*, in G. BERTAGNA (a cura di), *Dirigenti per le scuole. Manuale per la preparazione al concorso e per l’aggiornamento dei dirigenti in servizio*, La Scuola, 2010, 289.

nel 1969) e del diritto del lavoro (fra tutte, lo Statuto dei lavoratori del 1970). Si possono posizionare in quegli anni le scelte che hanno costruito il costoso Welfare State all'italiana, ora così drammaticamente minato nelle fondamenta dai processi demografici e dai cambiamenti socioeconomici.

In quella stagione, non fu certo l'indottrinamento statale la molla in grado di difendere l'assetto centralistico della scuola e (da allora) dell'università. Viene quindi da chiedersi come possa avere resistito il ministerialismo burocratico al radicato e attivo movimento antiautoritario della rivolta studentesca⁽¹⁰⁾.

A ben vedere, gli esiti di quella vivace e sofferta fase di cambiamento furono paradossali: chi voleva ribaltare la scuola «che vive fine a se stessa», organizzata per «trabocchetti», che ingiustamente «fa le parti uguali fra diseguali», che «non rimuove gli ostacoli» e che quindi, in sintesi, è «un ospedale che cura i sani e respinge i malati»⁽¹¹⁾ non solo non scalfì l'apparato scolastico nel suo assetto centralistico, ma anzi lo confermò. I «rivoluzionari» si accontentarono delle promozioni di diritto, dei diciotto politici e, quindi, del superamento della selettività, senza badare all'organizzazione complessiva e senza contestare la liceizzazione dei metodi pedagogici e dei contenuti dei programmi ministeriali.

La ragione è forse da ricercarsi in una ulteriore funzionalità della scuola amministrativa, andata affiancandosi, nel Dopoguerra, a quella di matrice più etica e (ri)educativa, una ragione prettamente economica: all'Italia del boom industriale occorreva forza lavoro uniformemente istruita, in grado di eseguire senza eccessiva fantasia né autonomia le mansioni tipiche del post-fordismo, ancora organizzato per linee produttive standardizzate (e piuttosto alienanti). Similare la situazione anche nel terziario, dove andava affermandosi la figura dell'impiegato, del tutto assimilabile, per grado di autonomia e responsabilità, a quella dell'operaio, dal quale si differenziava soltanto per il titolo di studio conseguito e il conseguente salario.

⁽¹⁰⁾ Utile per un approfondimento di questo genere la lettura di G. CHIOSSO, *Scuola e partiti tra contestazione e decreti delegati*, editrice La Scuola, 1977, 10-22.

⁽¹¹⁾ Le citazioni sono tutte tratte dalla celebra *Lettera a una professoressa* scritta dalla Scuola di Barbiana, ossia dagli alunni di don Lorenzo Milani. Il testo, pubblicato nel 1967 per i tipi di LEF, fu ispiratore di molti documenti del movimento studentesco, sovente con scopi e concezioni diverse da quelle del discusso sacerdote. Qui si è usata l'edizione Mondadori, 2017, pagine (in ordine): 19, 17, 45, 52 e 15-16.

La scuola amministrativa e di massa, il diritto del lavoro difensivo del c.d. contraente debole e il generoso sistema pensionistico furono quindi diretta conseguenza (ma anche causa?) della linearità che contraddistingueva la società industriale e post-industriale, scandita da tempi sociali molto identificati e tra loro non comunicanti: formazione ed istruzione all'inizio della propria vita; "posto fisso" come operaio o come impiegato per i successivi 35 anni; una sostanziosa pensione, calcolata rispetto agli ultimi trattamenti salariali, per la restante parte della vita. La scuola statale diventò luogo di proliferazione più o meno cosciente dei pregiudizi verso il lavoro (in particolare quello manuale), del separatismo tra formazione e azione, degli assunti alla base della economia industriale ⁽¹²⁾: non occorre più "fare gli italiani", bensì costruire i cittadini-lavoratori della Repubblica fondata sul lavoro. L'assunzione del paradigma della società industriale è tuttora evidente nella conformazione dei percorsi scolastici, assai simili ad un processo di lavorazione di fabbrica: la materia prima (i giovani) viene inserita nel ciclo di produzione secondo un criterio pedagogicamente arbitrario (l'età), ma funzionale organizzativamente; le ore di lavorazione sono scandite dalla quella stessa campanella che nei contesti produttivi segnala il cambio di turno; il controllo di qualità (le prove di valutazione e gli esami conclusivi) sono tarati su risultati "medi", uniformi su tutto il territorio nazionale per volontà del Ministero, quindi incapaci di abituare gli insegnanti a trattare con gli alunni meno "performanti" così come con quelli troppo "performanti", che finiscono, in entrambi i casi, per essere espulsi dal processo (scarti di lavorazione). Di conseguenza, il titolo di studio rilasciato alla fine del percorso non è funzionale alla certificazione di una qualche competenza acquisita, quanto alla comunicazione verso l'esterno del raggiungimento dello standard richiesto dalla società e dal mercato del lavoro. Più che una "patente", un "bollino", in grado di assicurare l'accesso alle posizioni professionali richiedenti quel documento (scuola media per gli operai; maturità professionale o liceale per gli operai specializzati e gli impiegati; laurea per la classe dirigente e i professionisti ecc.) ⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ G. BERTAGNA, *Lavoro e formazione dei giovani*, La Scuola, 2011, 40-45.

⁽¹³⁾ Esistono vere e proprie teorie economiche dell'istruzione, appartenenti al c.d. credenzialismo, evoluzione degli studi sul *signaling*, che negano l'esistenza di una

3. Il dibattito sul valore legale del titolo di studio

L'incapacità del titolo di studio nel descrivere le caratteristiche del titolato potrebbe determinare valutazioni assai diverse tra persone in possesso della stessa attestazione se non addirittura tra qualificati, maturati o laureati di grado diverso. Una volta assolta la funzione di "segnalazione", che però è fondata sul livello della certificazione piuttosto che sui suoi contenuti, il titolo perderebbe ogni capacità comunicativa se non fosse protetto da un valore sancito per legge. In Italia, gli effetti giuridici interni (passaggio tra i vari gradi di istruzione) ed esterni (accesso a concorsi pubblici, carriere universitarie, professioni regolamentate ecc.) del titolo scolastico o accademico sono garantiti dall'ordinamento legislativo nel suo complesso prima che da qualche singola disposizione legislativa, in coerenza con l'articolo 33 della Costituzione¹⁴).

Tale meccanismo di validazione è inserito nel più ampio "Spazio Europeo dell'istruzione superiore" creatosi in seguito alla Convenzione di Lisbona sul riconoscimento dei titoli di studio (1997), alla Dichiarazione congiunta della Sorbona (1998) e, soprattutto, al Processo di Bologna (avviatosi nel 1999). A partire dal 2008, per ogni qualifica rilasciata in Europa può essere identificato il corrispondente livello di EQF, ossia il quadro europeo delle qualifiche (European Qualifications Framework), che permette di confrontare le qualifiche professionali dei cittadini europei. Le istituzioni comunitarie identificano con la parola "qualifica" la certificazione formale rilasciata da una autorità competente, inserita nei diversi sistemi educativi nazionali.

Tale meccanismo di validazione dei percorsi formativi, ancora oggi piuttosto burocratico e poco noto (nonostante l'evidente funzionalità), si è rivelato adeguato a un mondo nel quale la distinzione tra i titoli di studio era determinata da scale gerarchiche più che dalle competenze

relazione tra istruzione e produttività, individuando nella capacità di "segnalazione" al mercato del lavoro la principale funzione dei titoli di studio.

¹⁴ Si veda a questo proposito: SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Il valore legale del titolo di studio. Contesto europeo ed elementi di legislazione comparata*, Dossier n. 258, marzo 2011.

acquisite, quale era l'Italia nell'epoca della linearità novecentesca ⁽¹⁵⁾. La fine di quella stagione ha generato non poco dibattito in merito alla attualità e alla utilità del valore legale del titolo di studio.

Le argomentazioni a favore dello *status quo* vertono, solitamente, sul ruolo "terzo" dello Stato nella sua funzione di validatore oggettivo dei titoli di studio, sulla necessità di uniformità e comparabilità degli stessi quantomeno sul territorio nazionale, sul dovere costituzionale di garantire a tutti l'accesso ad ogni livello di istruzione.

Contrari a queste tesi sono coloro che giudicano irreversibile il superamento del valore legale già *de facto* avviatosi nel mercato del lavoro privato (abituato a ponderare il peso della certificazione in relazione alla sede di ottenimento e al voto finale), chi crede nella libertà educativa a tutti i livelli, sia per quanto concerne le abilitazioni amministrative che i contenuti della didattica, nonché chi, più semplicemente, reputa ridondanti e inefficienti i continui atti amministrativi che il Ministero competente emana quotidianamente per indirizzare un apparato composto da oltre un milione di dipendenti tra dirigenti, docenti, amministrativi e personale di servizio.

Questo confronto tra opposte visioni, risalente addirittura ai tempi della Costituzione, è tornato di attualità una volta resosi evidente il crollo dei sistemi sociali ed economici industrialisti determinato dalle inedite trasformazioni demografiche e dal cambiamento del mercato del lavoro indotto dalla pervasività dell'evoluzione tecnologica ⁽¹⁶⁾. Il mercato del lavoro ha smesso di "accontentarsi" del possesso del titolo di studio nei processi di selezione del personale. Questo perché, a differenza del passato, alle imprese non occorrono decine o centinaia di lavoratori "standard", tutti uguali, bensì menti adattive, creative, capaci di pensiero laterale.

⁽¹⁵⁾ «Le pedagogie dell'insegnamento e dell'apprendimento [...] hanno dominato la scena scolastica occidentale dell'ultimo trentennio sulla spunta efficientista e produttivistica delle società economicamente più forti. Invano si sono levate le critiche dei sociologi antifunzionalisti e di quanti hanno insistito, specie in campo pedagogico, sul pericolo del tecnicismo didattico, dell'adulterio, della deriva intellettualistica e meritocratica [...] e sulla riproposizione di una pedagogia sbilanciata a favore delle dimensioni cognitive e poco attenta agli aspetti affettivi, emotivi ed espressivi» in G. CHIOSSO, *Teorie dell'educazione e della formazione*, Mondadori, 2003, 28.

⁽¹⁶⁾ SENATO DELLA REPUBBLICA – 11° Commissione Lavoro, Previdenza Sociale, *Impatto sul mercato del lavoro della quarta rivoluzione industriale*, 2017.

È oggi assolutamente evidente non soltanto la distinzione tra certificazione formale e competenza effettiva, ma, soprattutto e più profondamente, la differenziazione tra una concezione di merito scolasticamente intesa e una concezione di merito situata nel contesto lavorativo. Le scale di valutazione di questi due mondi sono diverse e non è raro ritrovare in posizioni professionali di successo individui poco considerati durante il loro percorso di istruzione, se non addirittura espulsi dal sistema formativo; viceversa, è di tutta evidenza che un ottimo voto di maturità o di laurea non riesca a garantire una carriera lavorativa luminosa tanto quanto quella scolastica⁽¹⁷⁾. Fa parte della nostra cultura giudicare le persone, soprattutto i giovani, in proporzione ai risultati conseguiti sui banchi di scuola; è una conseguenza dell'impostazione della scuola italiana descritta in precedenza. Se questo è ancora vero nelle abitudini popolari, sempre meno è fattore rilevante nei processi di selezione delle imprese private (abbiamo osservato che diversamente accade nel settore pubblico, condizionato dal rispetto della uguaglianza legale dei titoli di studio).

4. Dalle conoscenze alle competenze

Il dibattito sulle competenze della persona è stato inaugurato negli anni Settanta nell'ambito della gestione del personale: si è iniziato a parlare di *skills* e di *expertise* come fattori di competitività del singolo lavoratore. Significativamente, negli stessi anni l'argomento era poco più che sconosciuto tra docenti e dirigenti scolastici. Non era infatti compito della scuola valorizzare le competenze dei singoli ragazzi; al contrario essa era incaricata di guidarli nel conseguire i risultati richiesti dal Ministero dell'Istruzione. Sarebbe poi stato il mondo delle imprese, in seguito ad una selezione tutta incentrata sul titolo di studio, a formare in ogni persona conoscenze, abilità e competenze utili per svolgere l'attività lavorativa.

L'avvento della c.d. società della conoscenza ha cambiato le carte in tavola. La parola "competenza" è entrata in tutti i discorsi e i progetti di riforma della scuola, tanto da associarsi ai vocaboli tradizionali del dizionario scolastico: valutazione per competenze, didattica per

(17) E MASSAGLI, *La "occupazione infelice" dei giovani*, in *Nuova Professionalità*, anno 3, n. 1, novembre/dicembre 2019, La Scuola, 54-60.

competenza, curriculum per competenze ecc. ⁽¹⁸⁾. I tardi anni Novanta hanno quindi visto l'affermazione di questo termine, oggetto di un successo addirittura eccessivo e per questo sovente utilizzato a sproposito o senza reale cognizione del significato, anche in ambito scolastico e universitario.

Non è una coincidenza la diffusione degli studi sulle competenze nello stesso periodo nel quale andava ripensandosi la previdenza sociale (legge Dini del 1995), il diritto del lavoro (Pacchetto Treu del 1997 e Legge Biagi del 2003) e l'organizzazione scolastica (Legge Moratti del 2003): alla linearità del secolo precedente era andata sostituendosi la discontinuità che ancora oggi caratterizza non più *il* mercato del lavoro, bensì *i* mercati del lavoro, definiti "transizionali" dagli osservatori più acuti ⁽¹⁹⁾ proprio perché contraddistinti da continui passaggi professionali, contrattuali, occupazionali. È la traduzione scolastico-lavoristica della fortunata definizione sociologica "liquidità" coniata da Zygmunt Bauman.

Il mondo, come sempre, cambia e, con esso, i paradigmi che hanno contraddistinto le epoche tramontate. I sistemi scolastici e formativi dipendono dalle circostanze storiche e dai contesti sociali ed economici ⁽²⁰⁾. Come osservato, la nascita degli Stati moderni ebbe come conseguenza la strutturazione della Scuola di Stato, funzionale anche alla cementificazione della Nazione e alla maturazione civile dei cittadini; il boom economico e la terza rivoluzione industriale esaltarono la formazione tecnica e professionale, utile alla causa dell'industrialismo e dell'imprenditoria; il Sessantotto e i decenni della

⁽¹⁸⁾ G. SANDRONE, *La competenza personale tra formazione e lavoro*, Studium edizioni, 2018, 106-112.

⁽¹⁹⁾ Il riferimento è alla teoria dei mercati transizionali del lavoro sviluppata a partire dagli anni novanta del secolo scorso da G. Schmid e P. Auer, a cui hanno poi contribuito diversi autori stranieri tra cui B. Gazier, J. Gautié. Nel dibattito italiano tale prospettiva ha ricevuto minore attenzione rispetto al paradigma della *flexicurity*, si veda L. CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nella nuova geografia del lavoro*, in DRI n.3/2017, 634-686 e in particolare 640 e ss., in cui l'A. ricostruisce le principali trasformazioni del lavoro nella prospettiva dei mercati transizionali. Abbraccia tale prospettiva nella sua ricerca su una nuova ontologia del lavoro anche M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, 2019.

⁽²⁰⁾ Per un più completo inquadramento di questa affermazione, che può apparire eccessivamente sintetica, si veda, tra gli altri S. BRINT, *Scuola e società*, Il Mulino, 2008, capitoli 1 e 2.

opulenza economica occidentale hanno affermato il valore della scuola come diritto di tutti e riportato al centro delle agende scolastiche gli insegnamenti di natura generale e teorica.

Non vi è ragione per ritenere che anche la quarta rivoluzione industriale – ovvero il processo economico in atto, caratterizzato da fenomeni di crescente interesse politico e dottrinale come agricolture 2.0, Industry 4.0, robotica, Internet of Things, sharing e on demand economy, big data, tecnologie predittive, nanotecnologie, genetica avanzata – non porti con sé un cambiamento dei paradigmi e dei metodi pedagogici diffusi. Non è in discussione la probabilità di questa evoluzione, bensì la sua direzione ⁽²¹⁾.

5. Dalle competenze alla professionalità

Se si limita l'osservazione a questi primi anni del terzo millennio, pare di osservare un rinnovato sostanzialismo degli esiti dei percorsi di istruzione e di formazione professionale. Il mercato del lavoro non si accontenta più di diplomi intesi come certificazioni burocratiche, bensì richiede particolari competenze, caratteri di professionalità ⁽²²⁾ dimostrate in azione, coscienti e contemporaneamente teoriche e pratiche. Gli esecutori del post-fordismo sono sostituiti dai professionisti dell'epoca 4.0: «per “mestiere” si vuole intendere l'insieme delle capacità di realizzare un'attività professionale che si è acquisita e si è affinata nell'esercizio pratico, nell'applicazione di strumenti collaudati, di cui si diventa con il tempo sempre più abili intenditori. Con la “professione” si indica non soltanto la padronanza della messa in pratica di attività appropriate, ma anche la capacità di collegarsi a un corpus di riferimenti teorici di una disciplina da cui derivano le basi per lo svolgimento del lavoro e che, al tempo stesso, si

⁽²¹⁾ E. MASSAGLI, *Alternanza formativa e apprendistato in Italia e in Europa*, Studium, 2016, 191-192.

⁽²²⁾ «La professionalità è la dimensione necessaria, non sempre riconosciuta e tutelata, per l'esplicazione di qualsiasi lavoro, sia autonomo che subordinato nelle imprese» in M. NAPOLI, *La professionalità*, in *Il diritto del lavoro tra conferme e sviluppi*, Giappichelli Editore, 2006.

contribuisce ad arricchire attraverso la realizzazione del lavoro e la riflessione su di esso»⁽²³⁾.

Questa inedita centralità delle competenze trasversali di natura personale sta obbligando tanto il diritto del lavoro, quanto le scienze della educazione a rivedere le proprie linee di azioni, se non a ripensare le proprie finalità⁽²⁴⁾. Non c'è modo con le tradizionali tecniche didattiche, né mediante i moduli scolastici conosciuti, di formare queste competenze. Non sono un "oggetto" che si può consegnare, né una nozione che si può memorizzare⁽²⁵⁾. Al contrario, è una dimensione inevitabilmente personale che può essere fatta emergere, al massimo allenata, ma non cristallizzata in programmi ministeriali o sussidiari, anche se diffusi via tablet nella convinzione che basti la modernità del mezzo per attualizzare il metodo. In altri termini, non nelle aule, ma solo nell'azione possono consolidarsi quelle competenze così richieste dal mercato del lavoro.

È questo, in fondo, il motivo profondo della crescita, lenta, ma costante, del metodo pedagogico della alternanza formativa, intesa come strategia metodologica necessaria per realizzare percorsi coerenti e compiuti nei quali si integrino attività formative di aula, di laboratorio ed esperienze di lavoro svolte in impresa finalizzate alla formazione integrale della persona⁽²⁶⁾. Una crescita accelerata, ma non determinata, dall'insieme di misure legislative approvate in tutti i Paesi occidentali dal 2008 ad oggi, come risposta alla crisi economica che ha causato elevati tassi di disoccupazione giovanile.

Se prima la scuola doveva formare il cittadino (Ottocento) e poi il lavoratore "standard" (fino agli anni Novanta), ora deve fare crescere professionisti⁽²⁷⁾, persone in grado di affrontare coscientemente la

⁽²³⁾ F. BUTERA, *Il castello e la rete. Impresa, organizzazioni e professioni*, Franco Angeli, 1990.

⁽²⁴⁾ F. SEGHEZZI, *Il ruolo del lavoro e delle competenze nel paradigma di Industria 4.0: inquadramento teorico e prime risultanze empiriche*, Professionalità Studi, vol. I - n. 1, settembre-ottobre 2017, 57-59.

⁽²⁵⁾ G. BERTAGNA, *Saperi disciplinari e competenze*, in «Studium Educationis», vol. III, 2010, n. 2, 5.

⁽²⁶⁾ E. MASSAGLI, *Per una corretta definizione di "integrazione formativa"* in E. MASSAGLI (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 66, ADAPT University Press, XIV-XV.

⁽²⁷⁾ Si riprende la fortunata definizione di D.A. SCHON, *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, Edizioni Dedalo, 1993.

discontinuità dei mercati transizionali del lavoro ⁽²⁸⁾. L'affermazione di alcuni dei più peculiari dispositivi didattici dell'alternanza formativa, su tutti l'apprendistato di primo livello ⁽²⁹⁾ e l'alternanza scuola lavoro ⁽³⁰⁾, è spiegata proprio da questa nuova esigenza, non soddisfabile con le tradizionali lezioni frontali di aula attorno alle quali ancora gravita la scuola italiana. Il metodo della alternanza formativa è necessario per permettere al maggior numero possibile di giovani di acquisire coscientemente le *soft* (o *life*) *skills* ⁽³¹⁾ che il mondo del lavoro, in tutti i settori, crescentemente richiede a chi voglia entrarne a fare parte.

6. Il ribaltamento delle priorità educative: meno scuola

Prima e dopo l'approvazione della Costituzione era necessario obbligare i giovani ad entrare nelle scuole, per innalzare i bassissimi livelli di istruzione e insegnare a tutti l'italiano e i nuovi valori civili. L'esigenza fu la stessa anche durante il boom economico: bisognava scommettere su una più compiuta qualificazione dei giovani per dare continuità al miracolo industriale e così permettere alle nuove imprese di affrontare la nascente competizione internazionale. Dopo il Sessantotto, invece, la stessa attenzione verso la frequenza della scuola da parte dei ragazzi era giustificata da una avversione verso il mondo del lavoro, dalla volontà di tenere il più possibile le nuove generazioni lontane dallo sfruttamento del capitale e del mercato sregolato. Il minimo comune denominatore di epoche così diverse fu la crescente centralità della scuola nei processi economici e sociali.

Su questo aspetto, l'epoca odierna sta operando una cesura pedagogica netta ⁽³²⁾: oggi i giovani hanno bisogno di essere portati fuori dalla

⁽²⁸⁾ R. LUSARDI, S. TOMELLERI, *La morfogenesi delle competenze professionali nella società della conoscenza*, *Professionalità Studi*, vol. II - n. 3 gennaio-febbraio 2019, 97-98.

⁽²⁹⁾ Il riferimento è all'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore ex art. 45 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81.

⁽³⁰⁾ Rinominata dalla legge di Bilancio 2019 «percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento» (PCTO).

⁽³¹⁾ C. CIAPPEI, M. CINQUE, *Soft skills per il governo dell'agire. La saggezza e le competenze prassico-pragmatiche*, Franco Angeli, 2014, 135-160.

⁽³²⁾ M. CASTOLDI, G. CHIOSSO, *Quale futuro per l'istruzione? Pedagogia e didattica per la scuola*, Mondadori Università, 101-102.

scuola, diventata insieme ai *social media* lo spazio più frequentato dai ragazzi, non avvezzi alla partecipazione politica, all'attivismo sociale, alle frequentazioni oratoriane e ai "lavoretti" part-time che furono esperienze essenziali per i loro genitori e i loro nonni. La formazione integrale (teoria e pratica) è ostacolata dalla assenza di momenti nei quali potere allenare anche il braccio, misurarsi in azione, "fare" con le mani; restano quindi soltanto gli esercizi speculativi, le nozioni generali e astratte, il pensiero tipico di ogni esperienza scolastica. Non mancano le occasioni di istruzione; sono invece sempre più rare le opportunità di educazione, luoghi di confronto e crescita integrati nel tessuto di vita quotidiana.

7. L'obsolescenza del valore legale del titolo di studio nell'epoca della professionalità: verso un curriculum delle competenze?

Per la prima volta nell'epoca moderna, le imprese, i soggetti no-profit, i professionisti intellettuali e le pubbliche amministrazioni ricercano nei giovani impegnati nella transizione dalla formazione al lavoro delle competenze non formate dalla scuola o dall'università. Sempre più frequentemente quel che è stato *vissuto durante* gli anni di istruzione conta di più di quel che si è *imparato negli* anni di istruzione; il diplomato/laureato non è occupabile se non è anche competente⁽³³⁾. Inevitabilmente, i titoli di studio come conosciuti fino ad ora si rivelano incapaci non soltanto di descrivere le capacità acquisite dalla persona durante il suo percorso formativo (lo erano anche prima!), ma anche di segnalare alla domanda la qualità dell'offerta di lavoro: la scala di valutazione utilizzata non è riconosciuta dagli interlocutori.

Paiono ancora inefficaci, per quanto significativi, i tentativi di creazione di sistemi di certificazione pubblica quale il sistema nazionale di certificazione delle competenze regolato dal decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, in attuazione della legge Fornero di riforma del mercato del lavoro (legge n. 92 del 2012)⁽³⁴⁾ e in

⁽³³⁾ E. MASSAGLI, *L'istruzione superiore alla prova dell'employability: inquadramento di un'opzione culturale*, in *Rivista Formazione, Lavoro, Persona*, n°12 dedicato a Istruzione superiore, alta formazione e dottorati di ricerca, Settembre 2014, rivista online, 29-37.

⁽³⁴⁾ Luci e ombre del sistema sono ricostruite in L. CASANO, *Transizioni occupazionali e certificazione delle competenze*, in *Formazione, lavoro, persona*, n.

adempimento di una specifica raccomandazione europea ⁽³⁵⁾. Medesimo discorso è da farsi per il mastodontico «Atlante del lavoro e delle qualificazioni» che dovrebbe fare dialogare le diverse istituzioni coinvolte nella certificazione della formazione e del lavoro offrendo una mappa dettagliata e aggiornata in tempo reale dei settori economico-professionali, delle professioni e delle qualificazioni rilasciate nei diversi ambiti del sistema di apprendimento permanente. Un vero e proprio castello di carta bollata, sconosciuto agli attori del mercato del lavoro e poco apprezzato dalle parti sociali.

Certo, è difficile immaginare un futuro senza meccanismi di certificazione delle competenze acquisite in contesti formali (scuola), non formali (azienda) e informali (vita quotidiana) che possano essere riconosciuti su tutto il territorio europeo, se non internazionale. È altrettanto implausibile ipotizzare il successo di meccanismi di certificazione estremamente barocchi e proceduralizzati come quelli ipotizzati nel decreto del 2013.

Come fare, allora? È una domanda che oggi si pone con una forza inedita, che interroga chiunque rifletta sulla crescente interdipendenza tra mondo del lavoro e processi formativi.

Il superamento del valore legale del titolo di studio avrebbe il merito di smascherare uno degli ultimi giochi di prestigio amministrativi ancora in grado di ingannare molti giovani e famiglie nel nostro Paese, urlando a tutti che il Re (l'apparato ministeriale) è nudo (non riesce a garantire l'uguaglianza dei titoli di studio che dichiara di difendere). Un passo avanti, certamente, per quanto foriero di problematiche sociali ed occupazionali evidenti, quantomeno nel breve periodo, conseguenti alla sicura chiusura di molte istituzioni formative, in particolare universitarie.

12/2014. Per una analisi del sistema pubblico di certificazione delle competenze in una prospettiva sistemica che include i sistemi di riconoscimento delle capacità professionali sviluppati nell'ambito della autonomia collettiva e della autoregolamentazione privata si veda, della stessa autrice: *Professionalità e certificazione delle competenze: legge, contrattazione collettiva, autoregolazione*, in *DML*, n.3/2019, 549-573.

⁽³⁵⁾ Per approfondimenti si rimanda a U. BURATTI, L. CASANO, L. PETRUZZO (a cura di), *Certificazione delle competenze. Prime riflessioni sul decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series, n. 6, ADAPT University Press, 2013.

Il mercato dei titoli di studio “senza se e senza ma” non è però la soluzione, a meno di non volere accentuare i tanti dualismi già presenti sul nostro territorio (quello tra istruiti e non istruiti, tra zone ricche e zone povere, tra professioni *high skilled* e *low skilled* ecc.). Più ragionevole orientarsi verso sistemi misti di validazione delle nozioni acquisite, delle capacità formate e delle competenze maturate: Stato e Regioni potrebbero riconoscere (e, quindi, fare riconoscere) le certificazioni rilasciate da commissioni composte da esponenti del mondo del lavoro e docenti della scuola e dell’università. I primi chiamati a mettere alla prova le competenze personali di natura trasversale e quelle tecnico-specialistiche, i secondi in grado di esaminare il grado di maturità nella acquisizione dei contenuti di base, generali e teorici. Il diploma non sarebbe allora solo un “pezzo di carta”, ma l’identikit della persona in quel dato momento. Qualcosa di più simile a un curriculum vitae che a una pergamena da appendere in salotto.

Abstract

Dalla patente di cittadinanza al curriculum delle competenze. Appunti per un cambio di paradigma sul riconoscimento legale, sociale e professionale dei titoli di studio

Obiettivi: Il breve contributo presentato, senza alcuna pretesa di completezza, intende esplorare alcuni possibili filoni di ricerca sulla necessità di modificare i sistemi vigenti di certificazione dei percorsi di istruzione formale per meglio interpretare la richiesta di competenze che viene dai moderni mercati del lavoro. **Metodologia:** La ricostruzione dottrinale è operata in chiave interdisciplinare, compiendo un percorso tra storia della educazione, sociologia della scuola e diritto del mercato del lavoro. **Risultati:** Nelle considerazioni conclusive l’A. segnala la necessità di ripensare (ed eventualmente superare) i meccanismi legali di riconoscimento dei titoli di studio perché inefficaci nella società della (rinata) professionalità. **Limiti e implicazioni:** Lo studio offre un primo contributo ad una riflessione che necessita di ulteriori approfondimenti al fine di corroborarne le prime, preliminari, conclusioni. **Originalità:** Proprio il tentativo di connessione di ambiti scientifici che ancora raramente dialogano tra loro è il principale contributo di questo lavoro.

Parole chiave: istruzione, titoli di studio, competenze, professionalità.

From a “citizenship license” to a skill-based curriculum. Notes for a paradigm shift concerning the legal, social and professional recognition of formal qualifications

***Purpose:** The short contribution presented, without any claim of completeness, intends to explore some possible lines of research on the need to modify the existing certification systems of formal education courses to face the demand for skills that comes from modern labor markets. **Methodology:** A doctrinal analysis is carried out in an interdisciplinary perspective including history of education, sociology of education and labour law. **Findings:** In the final considerations the A. suggests the need to rethink (and possibly overcome) the legal mechanisms for the recognition of qualifications in formal education which are considered ineffective in the society of (a renewed) professionalism. **Research limitations/implications:** The study offers a first contribution to a reflection that needs further investigation in order to corroborate these first, preliminary, conclusions. **Originality:** The attempt to connect scientific fields that still rarely dialogue with each other is the main contribution of this work.*

***Keywords:** formal education, formal qualifications, competencies, professionalism.*

Nuove tutele per i lavoratori: il diritto soggettivo alla formazione. Francia e Italia a confronto

Sandra D'Agostino^{*}, Silvia Vaccaro^{**}

Sommario: 1. Premessa. – 2. La legge Avenir professionnel ovvero la flexicurity alla francese. – 3. Il diritto soggettivo alla formazione nella legge Avenir professionnel. – 3.1. Diritto universale, capitalizzabile e trasferibile. – 3.2. Diritto esercitato in piena autonomia. – 3.3. Diritto disintermediato. – 3.4. Diritto opponibile. – 4. Il nuovo Conto personale di formazione e le diseguaglianze di accesso alla formazione. – 5. Dalla Francia all'Italia: il diritto soggettivo alla formazione nel Ccnl per l'industria metalmeccanica. – 6. L'implementazione del diritto soggettivo: prime evidenze. – 6.1. Le motivazioni delle parti stipulanti. – 6.2. La fase di attuazione. – 6.3. Le prospettive per il futuro. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

Nella società della conoscenza, una delle sfide per i Paesi dalle economie più avanzate consiste nel dotare i cittadini di un capitale di competenze adeguato a favorire un efficace e duraturo inserimento nel mercato del lavoro, in una prospettiva di sviluppo professionale che valorizzi aspirazioni e acquisizioni individuali. La disponibilità di capitale umano qualificato può consentire alle aziende - e ai sistemi produttivi in generale - di vincere la sfida della crescita e della competitività.

La promozione di un sistema di apprendimento permanente per tutti è un elemento essenziale di un nuovo paradigma di *welfare state*, quello dello *stato di investimento sociale*, basato su un *positive welfare* che

^{*} Ricercatrice INAPP.

^{**} Ricercatrice INAPP.

favorisce la crescita della coesione economica, sociale e culturale ⁽¹⁾. Si tratta di un modello di *welfare* che non si limita a proteggere gli individui dai rischi del mercato in una logica di riparazione del danno, ma si caratterizza per un approccio preventivo: l'obiettivo è rafforzare la capacità dei singoli di tutelarsi e fronteggiare problemi, carenze, difficoltà ⁽²⁾.

⁽¹⁾ L'espressione "stato di investimento sociale" è stata coniata da A. GIDDENS nel suo manifesto per la fondazione di una nuova socialdemocrazia *The Third Way. The renewal of Social Democracy*, Polity Press, Cambridge, 1998. A fronte della crescita delle disparità sociali a seguito delle politiche neo-liberali degli anni Ottanta e Novanta, la socialdemocrazia di Giddens propone un nuovo modello di *welfare*, un *positive welfare* che ha l'obiettivo di promuovere l'inserimento nel mercato. A tal fine è necessario un investimento da parte dello Stato in beni sociali come l'apprendimento permanente. La letteratura scientifica sul tema è vastissima, si veda: M. FERRERA, A. HEMERICK, M. RHODES, *Recasting European welfare states for the 21st century*, in S. LEIBFRIED (a cura di), *Welfare State Futures*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001; J. JENSON, D. SAINT-MARTIN, *New routes to social cohesion? Citizenship and the Social Investment State*, in *The Canadian Journal of Sociology*, Vol. 28, n. 1, 2003, 77 ss.; G. COSTA, *Il Social Investment Approach nelle politiche di welfare: un'occasione di innovazione?*, in *la Rivista delle Politiche Sociali*, 2012, n. 4, 335 ss.; A. HEMERICK, *Social Investment and Its Critics*, in A. HEMERICK (a cura di), *The uses of Social Investment*, Oxford University Press, Oxford, 2017, 3 ss.

⁽²⁾ Nel 1996 i Ministri dell'Istruzione di tutti i Paesi Oecd adottavano un comunicato che si apriva dichiarando la necessità dell'apprendimento permanente per tutti e l'impegno a rendere accessibili a tutti i sistemi di apprendimento permanente: «Lifelong learning will be essential for every one as we move into the 21st century and has to be made accessible to all, Oecd Education Ministers agreed today», cfr. OECD, *Lifelong Learning for All. Meeting of the Education Committee at Ministerial Level, 16-17 January 1996*, Oecd Publications Service, Parigi, 1996. Nello stesso anno la Commissione europea celebrava l'Anno europeo dell'istruzione e formazione lungo tutto l'arco della vita. Più in generale, a partire dalla fine degli anni Novanta, le organizzazioni internazionali (Oecd, Unesco, World Bank) hanno progressivamente proposto politiche più attente alla coesione sociale coerenti con l'approccio di Giddens; la stessa strada è stata seguita dalle istituzioni europee, portando poi alla elaborazione e condivisione della cosiddetta "strategia di Lisbona" nel marzo 2000. Si veda: OECD, *Lifelong Learning for All*, Parigi, Oecd, 1996; UNESCO, *Learning - the treasure within. Report of the International Commission on Education for the 21st Century*, Parigi, 1996; COMMISSIONE EUROPEA, *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, SEC(2000) 1832, Bruxelles, 2000; COMMISSIONE EUROPEA, *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, COM(2001) 678, Bruxelles, 2001; OECD, *Economics and Finance of Lifelong Learning*, Oecd Publications Service, Parigi, 2001; M. J. RODRIGUES, *The new Knowledge Economy*

In una logica di integrazione fra dimensione sociale ed economica delle politiche pubbliche, il rischio principale che gli individui devono fronteggiare riguarda la disoccupazione e la povertà. L'occupabilità, ovvero l'accresciuta capacità degli individui di stare nel mercato, diventa quindi un obiettivo centrale delle politiche pubbliche per assicurare un benessere diffuso e sostenibile nel tempo ⁽³⁾. E l'occupabilità è in primo luogo il risultato di politiche adeguate di apprendimento permanente, capaci di sostenere lo sviluppo di competenze in linea con le esigenze di crescita espresse dai sistemi produttivi ⁽⁴⁾.

Ciò è tanto più vero di fronte all'evidenza di un mercato del lavoro non più costituito di permanenze, di percorsi lineari sequenziali, ma sempre più caratterizzato da passaggi tra diverse condizioni occupazionali, in un ventaglio di "transizioni" dai contorni non sempre netti anche per via dell'aumento della quota di lavoro non standard ⁽⁵⁾.

in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion, E. Elgar Pub, Cheltenham, 2002.

⁽³⁾ OECD, *Matching Work and Family Commitments. Issues, Outcomes, Policy Objectives and Recommendations. Babies and Bosses, Reconciling Work and Family Life – A synthesis of findings for OECD countries*, Oecd Publishing, Parigi, 2007.

⁽⁴⁾ Per approfondire la concezione dello stato sociale e il ruolo delle politiche del lavoro e della formazione nell'approccio dello *stato di investimento sociale* si veda, accanto al testo citato di A. Giddens: A. BARRIENTOS, M. POWELL, *The Route Map of the Third Way*, in S. HALE, W. LEGGETT, L. MARTELL (a cura di), *The Third Way and Beyond. Criticisms, Futures, Alternatives*, Manchester University Press, Manchester, 2004; B. WHYMAN, *Third Way Economics. Theory and Evaluation*, Palgrave MacMillan, New York, 2006.

⁽⁵⁾ A metà degli anni Novanta, il dibattito sugli squilibri del mercato del lavoro ha messo in discussione la perseguibilità di un obiettivo di piena occupazione, optando invece per un obiettivo di occupabilità, in un contesto di riduzione generalizzata del tempo di lavoro individuale. Tracce di questo dibattito si rinvengono nell'opera citata di A. Giddens e nell'articolo – pure citato - di J. Jensen, D. Saint-Martin. Ma soprattutto tale dibattito è il punto di partenza della teoria dei mercati transizionali del lavoro esposta da G. SCHMID in *Transitional Labour Markets: a new European Employment Strategy*, Discussion Paper FS 98 – 206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 1998. Sempre G. SCHMID in *Transitional Labour Markets: Theoretical Foundations and Policy Strategies*, in P. McMillan (a cura di), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2017, torna a esporre la teoria dei mercati transizionali, la sua evoluzione e la principale letteratura scientifica a supporto in circa un ventennio. Si veda anche B. GAZIER, *Flexicurity et marchés transitionnels du travail: esquisse d'une réflexion normative*, in *Travail et Emploi*, vol. 113, n. 1, 2008, 117 ss.

In questo contesto, la teoria dei mercati transizionali del lavoro (*transitional labour markets*) – che può considerarsi una declinazione della *flexicurity* ⁽⁶⁾ - assume un concetto molto ampio di *social risk management* che guarda ai “rischi” in una prospettiva di ciclo di vita. L’idea centrale è quella di definire politiche adeguate per attrezzare le persone ad affrontare i “rischi” connessi ad una maggiore flessibilità del lavoro, rendendo disponibili supporti e servizi che consentano di mettere in sicurezza le transizioni: «not only through making work pay but also through making transitions pay» ⁽⁷⁾.

Il paradigma dei *transitional labour markets* si fonda su principi di giustizia sociale, equità, solidarietà e coesione sociale anche in una logica transnazionale, con un approccio che guarda soprattutto alle condizioni dei più svantaggiati. Infatti, se è vero che diritti e responsabilità vanno di pari passo ⁽⁸⁾, parti di un reciproco scambio fra individui e società ⁽⁹⁾, è anche vero che per attivare le persone non è sufficiente fornire beni e servizi: occorre che gli individui siano messi in condizione di appropriarsi di tali beni e servizi e tradurli in valore.

Tuttavia, la possibilità degli individui di agire una autonomia responsabile non è uguale per tutti, ma dipende dalle *capabilities* di ognuno, secondo l’approccio proposto da Amartya K. Sen ⁽¹⁰⁾.

⁽⁶⁾ Secondo G. SCHMID, «the ongoing debate shows that the concept of flexicurity is far from unitary. [...] The concept of transitional labour markets (from now on TLMs) aims at providing a consistent framework to give flexicurity a clear direction» in *Transitional Labour Markets, from theory to policy application. Transitional Labour Markets and Flexicurity: Managing Social Risks over the Lifecourse*, Documents de travail du Centre d’Economie de la Sorbonne 09075, Université Panthéon-Sorbonne (Paris 1), Centre d’Economie de la Sorbonne, 2009, 4, Halshs-00435255.

⁽⁷⁾ G. SCHMID, *op. cit.*, 15

⁽⁸⁾ “no rights without responsibilities” è uno dei concetti centrali della nuova socialdemocrazia, come teorizzata da A. GIDDENS, *op. cit.*, 65.

⁽⁹⁾ G. COSTA, *op. cit.*, 337.

⁽¹⁰⁾ A. K. SEN, *Equality of What?*, in S.M. MCMURRIN, *The Tanner Lectures on Human Values*, Vol.1, Cambridge University Press, Cambridge, 1980. Anche se alcuni individuano il *capability approach* di A.K. Sen come una delle fonti di ispirazione dello *stato di investimento sociale* – si veda N. MOREL, B. PALIER, J. PALME, *Beyond the welfare state as we knew it?*, in N. MOREL, B. PALIER, J. PALME (a cura di), *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*, The policy Press, Bristol, 2012, 17 – fra i due approcci si rinvengono differenze significative; tuttavia, «the capability approach can help to broaden the informational basis orienting social policy beyond employability», come viene ben argomentato

Secondo il *capability approach* di A. K. Sen «il vantaggio di un individuo in termini di opportunità è da considerarsi inferiore rispetto a quello di un altro se a tale individuo sono date minori capacità - minori opportunità effettive – di realizzare ciò cui attribuisce valore»⁽¹¹⁾. Ciò rimanda al concetto di eguaglianza e di inclusione, ponendo l'accento sugli individui meno qualificati e/o che hanno maggiori difficoltà nell'accedere alla formazione⁽¹²⁾.

Tanto nel paradigma dello *stato di investimento sociale* coniugato con il *capability approach* di Sen⁽¹³⁾, quanto nell'approccio dei mercati transizionali del lavoro, l'educazione e l'apprendimento permanente assumono una rilevanza strategica per promuovere e mantenere l'occupabilità e per mettere in sicurezza le persone in un contesto di ciclo di vita, con particolare riferimento a quei soggetti meno "equipaggiati" a sostenere il rischio delle transizioni. Come sottolinea lo stesso G. Schmid, strumenti come i "conti di risparmio a lungo tempo" o i "conti individuali di formazione" possono aiutare a mitigare e fronteggiare i rischi di volatilità del reddito, associati a percorsi di lavoro irregolari⁽¹⁴⁾.

Introdotti fin dalla seconda metà degli anni Novanta da alcuni governi, i "conti personali di formazione" sono uno strumento volto a favorire l'implementazione di un diritto soggettivo alla formazione per gli

anche attraverso una disamina della letteratura critica nei confronti della teoria dell'investimento sociale in F. LARUFFA, *The capability approach as a critical yardstick for the employability paradigm*, in *Sociologia del Lavoro*, n. 141, 2016, 23 ss.

⁽¹¹⁾ A. K. SEN, *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano, 2010, 241. L'approccio proposto da A. K. Sen è stato oggetto di critiche da parte dei sociologi che gli rimproverano di non essersi occupato dei processi sociali sottesi alla nozione di *capability* e di non avere fornito strumenti metodologici o modelli di riferimento. Una disamina delle critiche di ordine epistemologico e metodologico al *capability approach* e un ragionamento sull'importanza di questa teoria per gli studi sociologici si possono trovare in S. JULHE, *L'approche par les capacités au travail. Usage et limites d'une économie politique en terre sociologique*, in *Revue française de sociologie*, Vol. 57, n. 2, 2016, 321 ss.

⁽¹²⁾ J. GAUTIER, C. PEREZ, *Promoting Life Long Learning through Individual Accounts: from Asset-Based to Capability-Based Policies*, HAL archives-ouvertes, 2012, fhalshs-00706675v2f.

⁽¹³⁾ A. K. SEN, *Inequalities reexamined*, Oxford: Oxford University Press, 1992.

⁽¹⁴⁾ G. SCHMID, *Transitional Labour Markets, from theory to policy application. Transitional Labour Markets and Flexicurity: Managing Social Risks over the Lifecourse*, op. cit., 17.

adulti, con l'obiettivo di sviluppare le competenze individuali e sostenere i percorsi professionali delle persone. Dall'idea iniziale maturata in Svezia e in Gran Bretagna (ma poi implementata solo in UK), il concetto di "Conto personale di formazione" (*Individual Learning Accounts*, ILAs) è stato reinterpretato più volte, tanto che già nel 2009 il Cedefop parlava di una prima generazione di ILAs e distingueva due approcci successivi⁽¹⁵⁾.

Infatti, a più riprese e in diversi contesti territoriali sono stati adottati strumenti con caratteristiche analoghe ma non uguali, che vengono ricondotti a "conti personali di formazione"⁽¹⁶⁾. Nella accezione più stretta, questi "conti" sono intesi come strumenti individuali, finalizzati ad accumulare diritti alla formazione, sostenuti dallo Stato in varie forme, da mobilitare nel momento in cui si partecipa ad una attività formativa.

È ampiamente riconosciuto che l'unico Conto personale di formazione attualmente esistente - inteso nell'accezione più stretta - è quello introdotto nella legislazione francese nel 2014 e implementato a partire dal 2015⁽¹⁷⁾.

In Italia, dopo l'esperienza della "carta ILA" realizzata dalla Regione Toscana dal 2004 al 2015 che costituisce uno dei sei studi di caso esaminati dall'Oecd⁽¹⁸⁾, è intervenuta, di recente, una importante innovazione che riguarda l'introduzione di un diritto soggettivo alla formazione nell'ambito del contratto collettivo dell'industria

⁽¹⁵⁾ La prima generazione di ILAs si riferisce a "conti di risparmio" aperti dagli individui per sostenere il costo di future iniziative di formazione e cofinanziati dallo Stato; le altre iniziative di ILAs assumono forme diverse che vengono distinte principalmente sulla base della dimensione dell'intervento pubblico. Si veda CEDEFOP, *Individual learning accounts*, Cedefop Panorama series, 163, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo, 2009, 11-21.

⁽¹⁶⁾ Vengono infatti assimilati ai "conti individuali di formazione" anche strumenti come i "conti individuali di risparmio", in cui l'individuo accumula nel tempo risorse da utilizzare poi per la formazione, e i *voucher*, che sono sussidi offerti direttamente agli individui per partecipare ad attività formative. Per una disamina si veda: CEDEFOP, *op. cit.*, 12 ss.; J. GAUTIÉ, C. PEREZ, *op. cit.*, 8 ss.; OECD, *Individual Learning Accounts. Panacea or Pandora's box*, Oecd Publishing, Parigi, 2019, <https://doi.org/10.1787/203b21a8-en>.

⁽¹⁷⁾ OECD, *Individual Learning Accounts. Panacea or Pandora's box?*, *cit.*, 7; J. M. LUTTRINGER, *Le compte personnel de formation: genèse, droit positive, sociodynamique*, in *Droit social*, n. 12, 2014, 972 ss.

⁽¹⁸⁾ OECD, *Individual Learning Accounts. Panacea or Pandora's box?*, *cit.*

metalmecanica. A differenza degli altri strumenti presi in considerazione nelle analisi comparative di Cedefop e Oecd, lo strumento per l'industria metalmecanica valorizza la capacità degli attori sociali di ampliare l'area delle tutele previste dalla contrattazione collettiva per sostenere i lavoratori, al di fuori dello schema tradizionale ancorato alla difesa del potere d'acquisto.

Il presente contributo offre un'analisi dei due dispositivi introdotti in Francia e in Italia per promuovere il diritto soggettivo alla formazione. La prima parte del contributo è dedicata alla presentazione dell'esperienza francese. Saranno quindi analizzate le caratteristiche del Conto personale di formazione, con un'analisi dei principali risultati disponibili sulla sua implementazione. Verranno, inoltre, prese in considerazione le recenti modifiche apportate a questo dispositivo nel contesto della più ampia riforma del sistema di formazione professionale e di apprendistato introdotta dalla legge *Avenir professionnel* del 2018⁽¹⁹⁾.

La seconda parte illustra invece l'esperienza italiana di diritto soggettivo alla formazione dell'industria metalmecanica. In mancanza di analisi consolidate sull'andamento della fase di implementazione dello strumento, l'analisi è stata effettuata sulla base dei risultati delle interviste ai rappresentanti delle organizzazioni di categoria firmatarie del contratto.

Nelle conclusioni sono evidenziati i principali elementi di continuità e discontinuità fra le due esperienze, esplorando opportunità e vincoli per la graduale estensione in Italia del diritto soggettivo alla formazione e le condizioni di esigibilità per gli individui, in particolare quelli con minore livello di qualificazione.

2. La legge *Avenir professionnel* ovvero la *flexicurity* alla francese

La legge francese del 2018 relativa «alla libertà di scegliere il proprio avvenire professionale» non segna una rottura rispetto al passato, ma rappresenta piuttosto una nuova tappa del processo riformatore iniziato

(¹⁹) Legge n. 771/2018 «pour la liberté de choisir son avenir professionnel».

nei primi anni Duemila e caratterizzato da una sostanziale continuità⁽²⁰⁾.

La norma si ispira a quel concetto di “flessicurezza” che da oltre venti anni è il simbolo di una strategia di welfare basata sul mix competitivo tra flessibilità e sicurezza del lavoro⁽²¹⁾, come risposta ai cambiamenti sull’organizzazione del lavoro derivanti dalle profonde trasformazioni economiche e dalle innovazioni tecnologiche.

Il provvedimento legislativo interviene, infatti, per introdurre misure compensative rispetto alla riforma del mercato del lavoro del 2017 che ha riconosciuto alle imprese maggiore libertà nell’uso di forme di lavoro flessibili e nel ricorso al licenziamento dei propri dipendenti.

Per bilanciare l’aumento del livello di flessibilità del mercato del lavoro, la legge del 2018 si propone di garantire una sicurezza occupazionale non limitata, come in passato⁽²²⁾, al posto/contratto di lavoro, ma estesa all’intero percorso professionale dell’individuo. A questo scopo, la normativa interviene per ampliare il sistema di assicurazione contro la disoccupazione e, soprattutto, per favorire l’accesso degli individui alla formazione professionale e all’apprendistato.

L’obiettivo primario della riforma è di investire massicciamente sulle competenze della popolazione attiva - considerate il principale terreno di confronto tra i Paesi per vincere la sfida della competizione globale - garantendo un accesso più ampio, semplice e rapido alla formazione.

Il Ministro del lavoro francese, nel presentare il disegno di legge di riforma del 2018 in occasione dell’avvio della discussione del testo in Parlamento, ha voluto chiarire la visione della relazione lavoro/formazione che informa il provvedimento legislativo. In questa visione la formazione è uno strumento al servizio della performance delle imprese e per lo sviluppo economico del paese, ma dovrebbe anche essere un mezzo di emancipazione sociale per consentire a ciascun individuo di costruire e valorizzare le proprie scelte di vita professionale.

⁽²⁰⁾ J. L. DAYAN, *La Réforme française de la formation professionnelle vue d’Europe: des progrès, mais peut mieux faire!*, in *Savoirs*, Vol. 50, n. 2, 2019, 21 ss.

⁽²¹⁾ L. FREY, A. JANOVSKAIA, G. PAPPADÀ, *The concept of flexicurity: Southern and East European countries compared*, Paper for the 5th International Research Conference on Social Security, Varsavia, Polonia, 5-7 marzo, 2007.

⁽²²⁾ B. PEREIRA, *Libéralisation du marché du travail: Vers une flexisécurité à la française*, in *Management & Avenir*, Vol. 34, n. 4, 2010, 81 ss.

Per sostenere queste sfide la riforma interviene in modo significativo sulla regolazione della formazione professionale e dell'apprendistato, modificando sia le modalità di raccolta e di allocazione delle risorse finanziarie, sia la *governance* del sistema.

Per quanto riguarda l'architettura finanziaria, la legge interviene per semplificare e rendere più efficiente il meccanismo di raccolta e di erogazione delle risorse dedicate alla formazione e all'apprendistato considerato molto complesso, eterogeneo, disfunzionale e non in grado di assicurare la trasparenza e il controllo di qualità della spesa⁽²³⁾.

A questo scopo i diversi contributi dovuti dalle imprese per finanziare la formazione professionale continua e l'apprendistato vengono unificati in un'unica tassa, il cui montante rimane però invariato⁽²⁴⁾. Dal 2022, inoltre, la raccolta dei contributi dovuti dalle imprese spetterà ad un unico soggetto: la Rete delle organizzazioni per la raccolta dei contributi previdenziali (*Unions de Recouvrement de cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales - URSSAF*), gestita dalle parti sociali, che finanzia il regime generale della previdenza sociale francese. La rete URSSAF sostituisce i Fondi paritetici interprofessionali denominati OPCA – *Organisme Paritaire Collecteur Agréé* – a cui, nel precedente quadro normativo, le imprese versavano i contributi dovuti per la formazione.

La riforma interviene anche sulla *governance*, centralizzando le funzioni di finanziamento, regolazione, controllo di qualità e valutazione della formazione professionale e dell'apprendistato; tali compiti vengono affidati ad una agenzia pubblica nazionale, denominata *France Compétences*. Gli orientamenti strategici di questa Agenzia, istituita nel 2019, sono determinati da una *governance* quadripartita composta dallo Stato, dalle Regioni e dalle organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori. *France Compétences* sostituisce i Comitati paritetici e quadripartiti costituiti in passato con il compito di formulare pareri e definire indirizzi in materia di formazione e di apprendistato.

⁽²³⁾ P. CAHUC, M. FERRACCI, *L'apprentissage au service de l'emploi*, in *Notes du Conseil d'analyse économique*, n. 19, 2014, 1 ss.

⁽²⁴⁾ Le imprese con almeno 11 dipendenti devono versare l'1,68% della massa salariale, per le aziende sino a 10 dipendenti il versamento è l'1,23% della massa salariale.

L'Agenzia, dunque, ha il compito di ripartire le risorse raccolte dalla rete URSSAF per il finanziamento della formazione e dell'apprendistato e di garantire la vigilanza e il controllo dell'intero sistema. *France Compétences* è, inoltre, incaricata di regolare e armonizzare, sull'intero territorio nazionale, i costi e la qualità della formazione, di raccogliere l'offerta esistente e di aggiornarla per garantire la corrispondenza tra i titoli rilasciati e i fabbisogni formativi e professionali del mercato del lavoro. Per assolvere quest'ultimo compito, *France Compétences* viene dotata di una specifica Commissione per la certificazione professionale composta in modo paritario da rappresentanti dell'amministrazione centrale e delle parti sociali. Le certificazioni professionali sono raccolte in due distinti Repertori nazionali: il Repertorio Nazionale delle Certificazioni Professionali (*Répertoire national des certifications professionnelles* - RNCP) e il Repertorio specifico delle certificazioni e delle abilitazioni (*Répertoire spécifique des certifications et des habilitations* - RSCH)⁽²⁵⁾.

Infine, la nuova Agenzia svolge attività di monitoraggio e indagini sull'andamento e sui risultati delle politiche e degli interventi per lo sviluppo della formazione e si occupa di accreditare gli organismi che dovranno certificare, a partire dal 2021, gli enti che intendono richiedere risorse pubbliche per la formazione degli apprendisti.

Il riassetto della *governance* determina anche un riposizionamento dei principali attori del sistema di formazione: Stato, Regioni e parti sociali.

Lo Stato, che in passato aveva largamente delegato la regolazione del sistema di formazione professionale alle parti sociali e alle Regioni, torna a svolgere un ruolo da protagonista riappropriandosi delle funzioni di indirizzo e di controllo del sistema di formazione professionale e di apprendistato. Tali funzioni vengono esercitate principalmente attraverso *France Compétences*, su cui lo Stato mantiene un potere di vigilanza e un diritto di veto⁽²⁶⁾.

⁽²⁵⁾ Nel RNCP sono registrati tutti i titoli, diplomi e certificazioni professionalizzanti, riconosciuti sull'intero territorio nazionale, organizzati per settore di attività e livello di qualificazione. Nel Repertorio specifico sono registrate le certificazioni e le abilitazioni corrispondenti a delle competenze professionali complementari alle certificazioni professionalizzanti.

⁽²⁶⁾ C. PUYDEBOIS, *La régulation dans le système de formation professionnelle*, in *Droit Social*, n. 12, 2018, 965 ss.

Nell'ambito della riforma, è riconosciuto alle Regioni un ruolo rafforzato in materia di orientamento. Se, infatti, la definizione della politica nazionale di orientamento rimane di pertinenza dello Stato, viene devoluto alle Regioni il compito di organizzare gli interventi d'informazione agli studenti sui mestieri, sull'evoluzione delle professioni e sulle opportunità formative. Nello stesso tempo alle Regioni viene sottratto il compito di finanziare la formazione in alternanza che è invece assegnato alle parti sociali. Per ciascun diploma o titolo professionale, il costo del contratto d'apprendistato è stabilito a livello nazionale dalle parti sociali di settore, mentre i Centri di formazione sono finanziati esclusivamente in base ai contratti di apprendistato stipulati tra le imprese e gli apprendisti che seguono i percorsi formativi. Alle Regioni è riconosciuta la competenza residuale di aumentare il finanziamento assegnato ai centri di formazione per migliorare la qualità della formazione erogata e per evitare eventuali sperequazioni che possono derivare dal diverso grado di sviluppo del sistema produttivo locale.

Quanto alle parti sociali, la legge di riforma modifica le prerogative delle organizzazioni di categoria e trasforma le loro modalità d'intervento in materia di formazione. In particolare, si rafforza il ruolo delle parti sociali nel processo di elaborazione e regolazione dei diplomi e titoli a finalità professionale ⁽²⁷⁾, ad eccezione di quelli rilasciati nell'ambito dell'istruzione terziaria. A questo scopo si prevede l'armonizzazione delle regole di composizione delle Commissioni professionali consultive, istituite nel 1972, con il compito di esaminare i progetti di creazione, di revisione e di soppressione dei titoli a finalità professionale e i loro referenziali. La legge impone che almeno la metà dei componenti delle Commissioni professionali siano espressione delle associazioni di rappresentanza dei lavoratori e dei datori di lavoro e stabilisce che nessuna decisione sulla creazione, soppressione e aggiornamento dei titoli a finalità professionale possa essere adottata senza il parere conforme delle Commissioni professionali.

Inoltre, la legge assegna alle organizzazioni di categoria il compito di individuare, attraverso accordi di settore, i nuovi organismi paritetici, denominati Operatori di competenze (*Opérateurs de compétences* -

⁽²⁷⁾ P. CAILLAUD, *La refonte du système des diplômes et des certifications professionnelles*, in *Droit Social*, n. 12, 2018, 1016 ss.

OPCO) che sostituiscono gli storici OPCA. Questi nuovi organismi, il cui numero è circa la metà di quello dei precedenti OPCA, non avranno più il compito di raccogliere i contributi versati dalle imprese per il finanziamento della formazione e dell'apprendistato. La loro missione è invece di finanziare i centri che gestiscono la formazione in apprendistato, di fornire un supporto tecnico e metodologico alle organizzazioni di categoria per l'analisi previsionale delle competenze e in materia di certificazione, di accompagnare le piccole e medie imprese nell'individuazione dei loro fabbisogni professionali. Gli OPCO dovranno, inoltre, predisporre metodi e strumenti di analisi sulle evoluzioni del mercato del lavoro per individuare e anticipare i fabbisogni di competenze delle imprese.

I nuovi organismi saranno soggetti ad un controllo molto ampio da parte dello Stato, che, sulla base di una convenzione sottoscritta con ciascuno di essi, potrà valutare non soltanto la capacità finanziaria, ma anche l'efficienza e l'efficacia nel perseguimento della loro missione.

La riforma interviene dunque in profondità sull'architettura istituzionale del sistema di formazione e apprendistato con una finalità di semplificazione e di razionalizzazione della *governance* quadripartita, ma anche di estensione del controllo di qualità attraverso la nuova agenzia *France Compétences*. Il sistema viene quindi orientato in una logica di "mercato regolato" ⁽²⁸⁾ per garantire la protezione degli interessi pubblici, quali il diritto dell'individuo ad una formazione di qualità e ad una certificazione delle competenze acquisite.

Nello stesso tempo, si assiste ad un aumento della concorrenza e della competizione tra gli operatori della formazione professionale. La riforma consegue questo risultato sia attraverso la liberalizzazione dell'offerta formativa e l'assegnazione di finanziamenti in base ai contratti in apprendistato stipulati, sia mediante il rafforzamento dell'autonomia riconosciuta agli individui nell'esercizio del diritto individuale alla formazione e quindi nella gestione del dispositivo che ne permette l'attuazione: il Conto personale di formazione (*Compte personnel de formation - Cpf*), che costituisce uno degli assi portanti della riforma.

⁽²⁸⁾ C. PUYDEBOIS, *op. cit.*

3. Il diritto soggettivo alla formazione nella legge *Avenir professionnel*

Il Conto personale di formazione è stato avviato in Francia dal 1° gennaio del 2015 sulla base di un Accordo nazionale interprofessionale sottoscritto dalle parti sociali che è stato recepito dalla legge del 2014 sulla formazione professionale, l'occupazione e la democrazia sociale⁽²⁹⁾.

Pensato, inizialmente, come Conto individuale alimentato in ore per favorire l'accesso alla formazione professionale dei lavoratori dipendenti del settore privato e delle persone in cerca di occupazione, il Cpf è stato modificato nel corso degli anni per ampliare la platea dei suoi beneficiari, per rendere il suo meccanismo di attuazione più semplice e trasparente e per favorirne la portabilità ossia la trasferibilità nelle transizioni lavorative.

La legge *Avenir professionnel* ha sistematizzato il nuovo quadro di regolazione del Cpf e ha introdotto alcuni limitati, ma significativi, cambiamenti per promuovere l'accesso diretto dell'individuo alla formazione nell'esercizio di un autonomo potere di scelta circa il proprio percorso professionale. L'ambizione della legge è quindi di affermare un diritto alla formazione che sia universale, riconosciuto alla persona e quindi pienamente capitalizzabile e trasferibile, che sia esercitato in piena autonomia e quindi disintermediato e che si possa fare valere nei confronti di terzi (opponibilità).

3.1. Diritto universale, capitalizzabile e trasferibile

La vocazione universale del diritto alla formazione trova la sua conferma nell'ampiezza della platea di beneficiari cui il Cpf si rivolge. Infatti, il Conto personale di formazione è nella disponibilità di ogni individuo dal momento del suo ingresso nel mercato del lavoro, dall'età di 16 anni (o 15 nel caso di apprendisti) sino alla pensione e si rivolge dunque ad una platea potenziale di oltre 40 milioni di individui attivi.

Il Conto è anche individuale poiché è legato alla persona indipendentemente dalla sua situazione lavorativa e al contratto di

⁽²⁹⁾ Legge n. 288/2014 «relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale».

lavoro applicato (dipendenti del settore privato, dipendenti del settore pubblico, lavoratori autonomi, liberi professionisti, persone in cerca di impiego) ed è utilizzabile solo su iniziativa del suo titolare. Infine, il Conto è ricaricabile e trasferibile; infatti, coloro che cambiano lavoro o che passano da una situazione di occupazione ad una di disoccupazione conservano il loro diritto alla formazione e il loro Conto non può in alcun caso essere ridotto.

3.2 Diritto esercitato in piena autonomia

L'altra aspirazione della riforma è di mettere al centro del sistema di formazione professionale l'individuo, ampliando i suoi spazi di autonomia e di libertà nell'utilizzo della leva formativa. La formazione diventa quindi uno strumento a servizio della persona per una migliore gestione delle proprie scelte professionali. In questo quadro la legge interviene sui meccanismi di finanziamento del Cpf per ridurre la complessità di gestione e per chiarire le opportunità di formazione offerte all'utilizzatore. A questo scopo si prevede che l'alimentazione del Conto non avvenga più in ore ⁽³⁰⁾, ma in euro, così da permettere al titolare del diritto di avere una conoscenza precisa del valore del capitale acquisito. L'alimentazione in ore continuerà ad applicarsi ai dipendenti pubblici, ma per favorire la mobilità tra settore pubblico e settore privato è prevista la possibilità di convertire le ore accumulate nel Cpf in euro e viceversa ⁽³¹⁾.

L'alimentazione del Conto è stabilita in 500 euro per anno sino ad un massimo di 5.000 euro in 10 anni per i lavoratori a tempo pieno e per quelli a tempo parziale con un orario di lavoro superiore o uguale alla metà del tempo pieno. Il tasso di conversione delle ore in euro è stato fissato per decreto a 15euro/h. Per i lavoratori con un orario di lavoro inferiore, l'alimentazione del Conto è calcolata in proporzione all'effettivo tempo di lavoro. Ai lavoratori non qualificati e ai diversamente abili è riconosciuto un livello di alimentazione del Conto più alto, pari a 800 euro l'anno, sino ad un plafond di 8.000 euro in 10 anni.

⁽³⁰⁾ Per un dipendente a tempo pieno, il Conto era alimentato con 24 ore per anno per un massimo di 150 ore.

⁽³¹⁾ Legge n. 828/2019 «de transformation de la fonction publique», art. 59.

I massimali possono essere aumentati attraverso un accordo collettivo sottoscritto a livello nazionale, d'impresa o di settore o mediante l'utilizzo del "Conto personale di attività" (*Compte personnel d'activité* – Cpa) ⁽³²⁾. Il Cpa è composto dal Cpf e da altri due conti: il "Conto professionale di prevenzione" (*Compte professionnel de prévention* - C2P), di cui è titolare ogni lavoratore esposto a dei fattori di rischio professionale, e il "Conto" di cui dispone ogni individuo che si impegna in attività di volontariato (*Compte engagement citoyen* - Cec). Il C2P permette di acquisire sino a 100 punti (ogni punto dà diritto a 375 euro), di cui i primi 20 potranno essere utilizzati per finanziare azioni di formazione. Il Cec permette di acquisire sino a 720 euro, che potranno alimentare il Cpf per coprire il costo delle attività di formazione o coprire il costo di alcuni giorni di congedo per svolgere attività di volontariato.

Inoltre, nel caso in cui il costo della formazione sia superiore all'ammontare di risorse cumulate nel Cpf, il titolare del Conto può decidere di contribuire direttamente al pagamento della formazione o richiedere un finanziamento complementare ad uno dei soggetti individuati dalla legge, tra i quali lo Stato, le Regioni, i Comuni e il datore di lavoro.

Sempre nell'ottica di rafforzare l'autonomia dell'individuo e mettere al centro il suo progetto professionale, la legge interviene sull'offerta formativa cui è possibile accedere con il Cpf, sopprimendo il sistema delle "liste di formazione" definito a tre livelli - nazionale, regionale e di categoria professionale -, considerato troppo complesso e poco trasparente. Pertanto, la riforma prevede un'unica lista di azioni formative che comprende:

- le attività che portano al conseguimento di un titolo o una qualificazione inserita nel Repertorio Nazionale delle Certificazioni Professionali o nel Repertorio specifico delle certificazioni e delle abilitazioni;
- le attività formative che consentono di conseguire un "blocco di competenze", ossia un insieme coerente e omogeneo di competenze che

⁽³²⁾ Il Cpa, introdotto dalla legge del 2015 relativa al dialogo sociale e all'occupazione, è stato attivato a partire dal 2017.

sono parte autonomamente certificabile di una qualificazione professionale e che devono essere valutate, validate e tracciate ⁽³³⁾.

Il Cpf consente, inoltre, di accedere alle azioni di validazione delle competenze acquisite attraverso l'esperienza, al bilancio di competenze, alla preparazione delle prove teoriche e pratiche per ottenere il rilascio della patente, alle attività formative e di consulenza per la creazione d'impresa ⁽³⁴⁾. Le attività formative eleggibili al Cpf individuate dalla legge definiscono anche il perimetro di azione della formazione che non è circoscritto all'adattamento al posto di lavoro, ma si estende all'intero mercato del lavoro, nell'ottica di promuovere l'occupabilità degli individui e di favorire le transizioni occupazionali.

Per favorire il passaggio da un'occupazione ad un'altra, la legge di riforma introduce una nuova modalità di utilizzo del Cpf, denominata "Conto personale di formazione per le transizioni" (*Cpf de transition professionnelle* - Ctp). Questo dispositivo, che sostituisce il precedente "congedo individuale di formazione" (*Congé individuel de formation* - Cif), permette di finanziare dei progetti di riconversione professionale che, di regola, richiedono una formazione più lunga degli ordinari percorsi di aggiornamento delle competenze. Il Ctp utilizza le stesse risorse accumulate nel Cpf, consente di svolgere attività formative dirette all'acquisizione di una certificazione riconosciuta e si rivolge esclusivamente ai dipendenti del settore privato, a tempo sia indeterminato sia determinato, che di regola devono avere un'anzianità di servizio di almeno 24 mesi. Anche coloro che hanno perso il posto di lavoro possono utilizzare il Ctp a condizione che il percorso di riqualificazione professionale abbia inizio entro sei mesi dalla conclusione dell'ultimo contratto.

Il lavoratore che intende usufruire del Ctp dovrà elaborare un progetto formativo e trasmetterlo ad una Commissione paritetica interregionale, composta da rappresentanti delle parti sociali, cui spetta l'esame e l'approvazione della domanda. Se il percorso di riconversione si svolge

⁽³³⁾ Vedi la Nota del 9 giugno 2015, *Certifications professionnelles et blocs de compétences inscrits au RNCP*, approvata dal Copanef, il Comitato paritario interprofessionale per l'occupazione e la formazione: https://www.paritarisme-emploi-formation.fr/IMG/pdf/10._definition_blocs_de_compe_tences_bureau_9juin2015.pdf.

⁽³⁴⁾ Vedi lo Studio d'impatto del progetto di legge per la libertà di scegliere il proprio avvenire professionale del 27 aprile 2018: http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b0904_etude-impact.

in tutto o in parte durante l'orario di lavoro, il dipendente avrà diritto ad un congedo remunerato, il cui ammontare può variare dal 100% al 60% dello stipendio.

3.3 Diritto disintermediato

Nell'ottica del rafforzamento dell'autonomia e della libertà dell'individuo nella scelta del proprio percorso professionale, la legge di riforma adotta una logica di disintermediazione. Ciascun individuo potrà, infatti, scegliere il percorso formativo più adatto e pagarlo direttamente utilizzando le risorse del proprio Cpf.

La disintermediazione viene assicurata attraverso un'applicazione digitale, completamente gratuita, che consente ai titolari del Cpf di conoscere l'ammontare di risorse disponibili sul proprio Conto e di acquisire tutte le informazioni sulle attività disponibili, nonché di gestire in piena autonomia il proprio percorso formativo, dall'iscrizione al pagamento dell'organismo che eroga la formazione. L'applicazione digitale, al pari del Cpf, sarà gestita dalla Cassa depositi e prestiti e sarà implementata dagli organismi di formazione per quanto riguarda i percorsi formativi disponibili, la loro articolazione e durata, i costi, le modalità d'iscrizione e le certificazioni acquisibili.

3.4. Diritto opponibile

La garanzia di opponibilità del diritto soggettivo alla formazione riposa in primo luogo sull'obbligo, che il codice del lavoro francese impone a tutte le imprese, indipendentemente dalla loro dimensione e dal settore in cui operano, di assicurare l'occupabilità dei propri dipendenti (*obligation d'employabilité*)⁽³⁵⁾. Questo principio, recentemente ribadito dalla Corte di Cassazione⁽³⁶⁾, apre la strada a possibili ricorsi di fronte al giudice da parte dei lavoratori che ritengono leso il loro diritto all'occupabilità, anche tramite interventi formativi.

⁽³⁵⁾ L'art. L6321-1 del Codice del Lavoro, come modificato dalla legge n. 771/2018, recita: «L'employeur assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations [...]».

⁽³⁶⁾ Cass. 21 aprile 2017, n. 15-28-640.

L'*obligation d'employabilité* trova, peraltro, un prolungamento nelle modalità di utilizzo e di alimentazione del Conto personale di formazione previste dalla riforma del 2018. La legge *Avenir professionnel* stabilisce, infatti, che per la formazione alimentata dal Cpf e svolta, in tutto o in parte, in orario di lavoro, il dipendente deve inviare una richiesta di autorizzazione al proprio datore di lavoro, ma, mentre in precedenza quest'ultimo poteva pronunciarsi anche sul contenuto e l'articolazione della formazione, dal 2019 è richiesta una semplice autorizzazione all'assenza del dipendente nel periodo di formazione. Se il dipendente ha scelto di seguire un percorso di riconversione professionale, avvalendosi del Ctp, il datore di lavoro, di regola ⁽³⁷⁾, non ha la possibilità di opporre un rifiuto; può soltanto ottenere uno slittamento sino a nove mesi dell'avvio del percorso di riconversione, se dimostra che l'assenza del lavoratore provocherebbe un effettivo pregiudizio all'impresa. Se, invece, il dipendente decide di utilizzare il proprio Cpf, il datore di lavoro può rifiutare la richiesta di autorizzazione allo svolgimento dell'attività in orario di lavoro.

Tuttavia, le imprese di maggiori dimensioni non hanno interesse a scoraggiare l'utilizzo del Cpf da parte dei lavoratori. La legge, infatti, stabilisce che nelle imprese con almeno 50 addetti, il datore di lavoro debba assicurare a ciascun dipendente, nell'arco di sei anni, un colloquio professionale biennale, diretto a identificare i suoi fabbisogni formativi, e almeno un'attività formativa non obbligatoria. Il mancato rispetto di questo vincolo comporta una sanzione di 3.000 euro (in precedenza la sanzione era fissata a 100 euro) per ogni dipendente; la somma versata dall'impresa concorrerà ad alimentare il Cpf dei lavoratori.

Il rafforzamento dell'opponibilità del diritto soggettivo alla formazione, così come il potenziamento dell'autonomia e della libertà di scelta degli individui, rischiano però di scontrarsi con l'esposizione crescente delle traiettorie professionali individuali a negoziazioni e transizioni che si rinnovano incessantemente e al difficile equilibrio tra la previsione dei

⁽³⁷⁾ Il rifiuto del datore di lavoro è ammesso nel caso in cui il numero di dipendenti simultaneamente assenti per congedo di transizione professionali superi una certa soglia: il 2% degli addetti per le imprese con almeno 100 dipendenti; più di un addetto per le imprese sino a 99 dipendenti.

dati del contesto esterno e l'aspirazione ad una vita professionale coinvolgente⁽³⁸⁾.

In effetti, in un sistema caratterizzato da un livello di incertezza e di complessità elevati e di percorsi professionali sempre meno lineari, rendere effettivo il diritto alla formazione presuppone la possibilità di esercitare un diritto all'orientamento durante tutta la vita professionale che consenta a ciascuna persona di sviluppare la propria capacità di fare delle scelte in modo chiaro e in funzione del contesto di riferimento⁽³⁹⁾. Questo compito è affidato ad una misura di accompagnamento allo sviluppo dei percorsi professionali, denominata Consulenza per l'evoluzione professionale (*Conseil en évolution professionnelle* – Cep).

La misura, gratuita a personalizzata, ha, come il Cpf, una vocazione universale poiché si rivolge a tutte le persone attive, indipendentemente dalla loro situazione lavorativa, dal momento dell'ingresso nel mercato del lavoro sino alla pensione. Il Cep offre un supporto alla persona nell'elaborazione e implementazione del proprio progetto professionale e nella individuazione delle competenze da acquisire o da formalizzare e un accompagnamento nella costruzione di un piano d'azione per dare attuazione al progetto di sviluppo professionale.

Istituito nel 2014, il Cep è stato modificato dalla legge *Avenir professionnel* con l'obiettivo di ridurre le ineguaglianze di accesso alla formazione, con particolare riferimento ai soggetti più deboli nel mercato del lavoro. A questo scopo la riforma rafforza la misura con un finanziamento dedicato. Inoltre, per garantire l'accesso al dispositivo dei lavoratori dipendenti sull'intero territorio nazionale, la legge affida a *France Compétences* il compito di individuare in ogni regione un operatore Cep, selezionato tramite bando sulla base di criteri definiti dallo Stato insieme alle parti sociali e alle Regioni. I Consiglieri Cep sostituiranno gli Organismi paritetici interprofessionali precedentemente incaricati di gestire il Cif e affiancheranno gli altri

⁽³⁸⁾ A. CHAUVET, *Conseil et accompagnement par temps incertains: entre agilité et médiation du sens*, in *Education permanente*, fuori serie, AFPA 2018, primo trimestre 2018, 15 ss.

⁽³⁹⁾ CONSEIL NATIONAL DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION ET DE L'ORIENTATION PROFESSIONNELLES – CNEFOP, *Rapport 2017 sur le suivi et la mise en œuvre du Conseil en Evolution Professionnelle (CEP) et du Compte Personnel de Formation (CPF)*, 2017.

operatori ⁽⁴⁰⁾ Cep previsti dalla legge per accompagnare le persone in cerca di lavoro.

4. Il nuovo Conto personale di formazione e le diseguaglianze di accesso alla formazione

Le aspirazioni della legge di riforma riguardo al diritto soggettivo alla formazione appaiono molto ambiziose, soprattutto se si guarda ai dati disponibili sull'attuazione del Cpf.

A inizio 2018 risultavano aperti 5.368.534 Cpf contro i 2.496.809 del 2015. Alla stessa data erano stati validati 1.350.000 dossier di formazione, di cui il 60% afferivano a persone in cerca di lavoro (818.960 dossier) e il 40% a dipendenti del settore privato (535.962 dossier).

Sebbene il ritmo di incremento nell'utilizzo del Cpf risulti elevato, i numeri complessivi rimangono relativamente bassi. In particolare, i dipendenti del settore privato che a inizio 2018 avevano attivato un Cpf rappresentano soltanto il 5,6% dei lavoratori formati ogni anno ⁽⁴¹⁾.

Al di là dei dati complessivi sull'utilizzo del dispositivo, le informazioni relative alle caratteristiche dei beneficiari del Cpf mostrano chiaramente una tendenza alla riproduzione delle ineguaglianze di accesso alla formazione.

Guardando, in particolare, alla classificazione contrattuale e ai titoli posseduti, risulta che la maggioranza di coloro che hanno utilizzato il Cpf nel 2015 e nel 2016 ha un livello di qualificazione e di inquadramento medio-alto; infatti, gli operai, sia generici sia specializzati, rappresentano meno del 20% della platea totale dei beneficiari; mentre, in merito ai titoli posseduti, risulta che soltanto poco più del 20% degli utilizzatori del Conto ha una qualificazione inferiore al diploma professionale. Diseguaglianze di accesso si

⁽⁴⁰⁾ Gli altri operatori Cep previsti dalla legge sono: le Missioni locali (*Missions locales*) con il compito di favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro; l'Agenzia nazionale per le politiche attive (*Pôle emploi*), l'Associazione per l'occupazione dei quadri (*Association pour l'emploi des cadres* – APEC) e gli Organismi specializzati nel *placement* delle persone diversamente abili (*Cap emploi*).

⁽⁴¹⁾ R. BERGER, FEDERATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE – FFP, *Formation professionnelle: faire décoller l'investissement dans les compétences*, in *Diagnostic et propositions*, Berger, Parigi, ottobre 2017.

registrano anche rispetto al genere e all'età: le donne che utilizzano il Cpf sono poco più del 40% del totale e gli over 50 rappresentano circa il 15% della platea complessiva dei beneficiari ⁽⁴²⁾.

Questi dati sono confermati anche dall'ultimo rapporto Oecd sui "conti personali di formazione". Secondo il rapporto, in Francia i dipendenti con titoli di istruzione terziaria che hanno avuto accesso al Cpf nel periodo 2015-2018 rappresentano il 56% dei dossier validati. Al contrario, le persone con un'istruzione inferiore alla scuola secondaria superiore, pur costituendo il 42% della forza lavoro, rappresentano solo il 26% dei dossier validati ⁽⁴³⁾.

Si tratta di evidenze che mostrano quanto sia difficile superare le incoerenze di un sistema di formazione che si vorrebbe aperto a tutti e, in particolare, agli individui che fanno più fatica ad accedere e a reinserirsi nel mercato del lavoro, ma che finisce per privilegiare le categorie più forti e più competitive ⁽⁴⁴⁾.

L'ambizione della riforma dovrà essere verificata alla prova dei fatti e per questo sarà necessario attendere qualche anno, quando, dopo avere superato il periodo di transizione impiegato nell'emanazione dei decreti attuativi, la legge potrà esplicitare pienamente i suoi effetti.

In attesa di questa verifica, è opportuno soffermarsi sulle critiche mosse da diversi osservatori all'impianto della riforma.

La prima critica riguarda l'ammontare di risorse messe a disposizione per finanziare il Cpf. Si tratta di circa due miliardi l'anno, considerati largamente insufficienti a garantire l'universalità del diritto alla formazione. Infatti, pur limitando la platea dei potenziali beneficiari ai circa 19 milioni di occupati del settore privato e ai 3,5 milioni di disoccupati, ciascun individuo avrebbe a disposizione soltanto 90 euro l'anno da utilizzare per attività di formazione, una cifra considerata

⁽⁴²⁾ S. FOURCADE, E. ROBERT, V. WALLON, *Bilan d'étape du déploiement du compte personnel de formation (CPF)*, Rapport de l'inspection générale des affaires sociales, n°2016-140R, 2017.

⁽⁴³⁾ OECD, *Individual Learning Accounts. Panacea or Pandora's box?*, cit.

⁽⁴⁴⁾ S. GOSSIAU, P. POMMIER, *La formation des adultes. Un accès plus fréquent pour les jeunes, les salariés des grandes entreprises et les plus diplômés*, in *INSEE Première*, n. 1468, ottobre 2013.

troppo modesta per consentire di perseguire l'obiettivo della occupabilità⁽⁴⁵⁾.

Sempre in tema di finanziamento del dispositivo, si è osservato che il tasso di conversione tra ore ed euro fissato dal governo (15 euro/h) è eccessivamente basso e non consente di finanziare tutti i percorsi formativi, in particolare quelli che portano al conseguimento di una qualificazione. Per superare questa criticità, i titolari del Cpf possono rivolgersi ad uno degli organismi individuati dalla legge per chiedere una integrazione economica, ma questo meccanismo rende più complesso e accidentato il percorso che porta al concreto esercizio del diritto alla formazione e rischia di ridurre l'autonomia e la libertà di scelta dell'individuo che la riforma vorrebbe rafforzare.

Per quanto riguarda l'aspirazione della riforma a riconoscere un diritto alla formazione non condizionato dalla situazione lavorativa dell'individuo o dal contratto applicato, si può osservare come questa ambizione trovi un limite nel meccanismo di alimentazione del Cpf, previsto dalla legge in proporzione alle ore di lavoro, che finisce per penalizzare i percorsi professionali più discontinui e intermittenti che caratterizzano soprattutto le carriere dei giovani e delle donne.

Inoltre, a ben vedere, il meccanismo di alimentazione del Cpf non è uguale per tutti gli individui a prescindere dalla loro condizione lavorativa e dal contratto di lavoro. Ad esempio, per quanto riguarda i lavoratori non dipendenti, il Cpf è alimentato con un finanziamento di 100 euro l'anno e di 6 euro l'anno per gli imprenditori, i dipendenti del settore pubblico continuano ad alimentare il loro Cpf in ore e non in euro, mentre il Cpf dei lavoratori in cerca di occupazione non è alimentato nei periodi di disoccupazione.

La legge ha gettato le fondamenta di un diritto universale alla formazione, ma il percorso verso un'effettiva universalità sembra ancora lungo. In effetti, il diritto alla formazione professionale è lontano dalla nozione di diritto universale come diritto aperto e imposto a tutti i cittadini⁽⁴⁶⁾, né può essere considerato alla stessa stregua di uno dei diritti sociali fondamentali, come quello all'istruzione, per il

⁽⁴⁵⁾ A. DEBRUN, «BIG BANG» de la formation, en théorie... [partie 3], in *Sydologie, le magazine de l'innovation pédagogique*, 24 gennaio 2019, <http://sydologie.com/2019/01/big-bang-de-la-formation-en-theorie-partie-3/>.

⁽⁴⁶⁾ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, Presses universitaires de France, collection Quadrige, 2018.

quale la legge impone un obbligo rivolto sia ai giovani e alle loro famiglie, sia alle istituzioni educative⁽⁴⁷⁾. Inoltre, la riforma limita il campo di applicazione del Cpf alla popolazione attiva, con esclusione quindi dei pensionati non attivi e di altre categorie, tra le quali rientrano le persone che si dedicano esclusivamente alla cura della famiglia. Coerentemente con questa impostazione, la legge inserisce nel perimetro dell'azione formativa i percorsi finalizzati all'occupabilità, mentre esclude quelli che rientrano nell'alveo dell'educazione permanente⁽⁴⁸⁾.

Del resto, pur volendo riconoscere la vocazione universale del diritto alla formazione proposto dalla riforma, non si può negare che il suo utilizzo dipende non soltanto dal grado di autonomia e di libertà riconosciute in astratto all'individuo, ma anche dalla sua effettiva capacità di agire, ossia dai mezzi di cui l'individuo dispone per esercitare il diritto, senza i quali la libertà non è che un artificio⁽⁴⁹⁾.

Quel che rileva è quindi la capacità di agire intesa come *capability*, ossia come la reale libertà dell'individuo di essere o fare ciò che considera degno e a cui attribuisce valore⁽⁵⁰⁾. In questo senso, la capacità di agire è sostenuta non soltanto dalle risorse interne ed esterne all'individuo che questi è in grado di mobilitare, ma anche dalla presenza di alcuni "fattori di conversione", tra i quali, fattori individuali, sociali e ambientali⁽⁵¹⁾. Questo concetto applicato al campo della formazione mostra come in ogni situazione lavorativa la trasformazione di una disposizione ad apprendere in capacità, ovvero in libertà di realizzare un percorso formativo, dipende dalla possibilità reale di formarsi, dalle caratteristiche organizzative del posto di lavoro,

⁽⁴⁷⁾ J. M. LUTTRINGER, D. SOLDINI, *L'ambition «universaliste» du nouveau droit de la formation tout au long de la vie*, in *La Documentation française, Revue française des affaires sociales*, n. 4, 2018, 39 ss.

⁽⁴⁸⁾ I. VACARIE, *Le compte personnel d'activité ou la figure du «travailleur mobile»*, in *Semaine sociale Lamy*, Editions Lamy/Wolkers Kluwer France, 2016, 8 ss.

⁽⁴⁹⁾ B. ZIMMERMANN, *La formation continue et sa réforme, talon d'Achille du système allemand de formation professionnelle*, in *Droit social*, n. 12, 2018, 1047 ss.; R. BAGORSKI, *Formation professionnelle pour adultes: Big Bang a tous les étages, éducation permanente*, in *Education permanente*, n. 220-221, settembre 2019, 61 ss., fihal-02290627

⁽⁵⁰⁾ A. K. SEN, *Development as freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

⁽⁵¹⁾ I. ROBEYNS, *An unworkable idea or a promising alternative? Sen's capability approach re-examined*, Discussion paper 00.30, Center for Economic Studies, University of Leuven, <http://www.econ.kuleuven.be/ces/discussionpapers/default.htm>.

dalle attitudini e motivazioni individuali ⁽⁵²⁾. Il valore aggiunto del *capability approach* consiste dunque, non solo nel riconoscere l'importanza della soggettività nel garantire la sua libera espressione, ma anche nell'affermare il ruolo attivo delle collettività e delle istituzioni nel concorrere a formarla ⁽⁵³⁾.

Da questo punto di vista la riforma è intervenuta, da un lato, per potenziare il dispositivo (Cep) finalizzato a supportare e accompagnare l'individuo nell'elaborazione e implementazione del proprio progetto professionale, e, dall'altro, a rafforzare l'opponibilità del diritto soggettivo.

La missione di rafforzare le misura di accompagnamento all'esercizio del diritto alla formazione appare come una difficile sfida, tenuto anche conto dei modesti risultati raggiunti dal Cep. Il dispositivo non è, infatti, in grado di offrire un accompagnamento personalizzato che consenta all'individuo di compiere scelte libere e chiare. Inoltre, il Cep rimane una misura poco conosciuta, in particolare tra i lavoratori dipendenti. La scarsa notorietà è confermata dai dati sull'accesso al dispositivo: nel 2016 hanno beneficiato del Cep circa 1,5 milioni di individui, di cui il 90% disoccupati ⁽⁵⁴⁾.

Infine, per quanto riguarda l'opponibilità del diritto alla formazione, il rafforzamento dell'*obligation d'employabilité* a carico dei datori di lavoro, lascia scoperti i dipendenti delle imprese di minori dimensioni e, più in generale, non tiene sufficientemente conto del difficile equilibrio tra l'esercizio della libertà di scelta del lavoratore nell'utilizzo del diritto alla formazione e l'esercizio del potere gerarchico da parte del datore di lavoro cui il lavoratore deve sottostare in ragione del vincolo di subordinazione. In questo senso, il successo del Cpf rimane largamente dipendente dall'interesse che avranno le imprese a costruire i percorsi di formazione insieme ai lavoratori ⁽⁵⁵⁾, ma la co-costruzione del progetto formativo, in costanza dei vincoli di

⁽⁵²⁾ A. BOCOC, J. L. METZGER, *La formation continue à l'épreuve de sa numérisation*, in *Formation emploi*, n. 145, 2019, 101 ss.

⁽⁵³⁾ A. MUSCHITIELLO, *Le human capabilities per lo sviluppo umano e sociale: la prospettiva della pedagogia*, in *Polis Revista de Științe Politice*, Vol. IV, n. 2 (12), Serie nuova, marzo-maggio 2016, 145 ss.

⁽⁵⁴⁾ S. FOURCADE, E. ROBERT, V. WALLON, *op. cit.*

⁽⁵⁵⁾ J. M. LUTTRINGER, *La réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage par la loi du 5 septembre 2018 «relative à la liberté de choisir son avenir professionnel»*, in *Droit Social*, n. 12, 2018, 962 ss.

subordinazione tra impresa e lavoratore, non può essere confusa con il concetto di corresponsabilità ⁽⁵⁶⁾.

5. Dalla Francia all'Italia: il diritto soggettivo alla formazione nel Ccnl per l'industria metalmeccanica

Il 26 novembre 2016 la firma del Ccnl per l'industria metalmeccanica arriva al termine di una lunga e difficile fase di trattative durata più di un anno. Finalmente tutte le principali organizzazioni di rappresentanza del settore hanno ricominciato a parlarsi dopo una stagione di accordi separati ⁽⁵⁷⁾, ma le difficili condizioni di contesto - dopo che la crisi economica aveva distrutto diversi punti di PIL e centinaia di migliaia di posti di lavoro - sembravano rendere ardua la strada di una mediazione per giungere ad una intesa.

Nonostante le condizioni di partenza poco favorevoli, si perviene alla firma di un contratto che ha suscitato ampi consensi, non solo per la ritrovata unità sindacale, dopo otto anni di accordi separati, ma soprattutto per la portata innovativa delle intese raggiunte su una pluralità di questioni.

«Rinnovo di respiro strategico» è stato definito, strumento per vincere la scommessa di «rilanciare quello che resta il settore più importante della nostra economia industriale, ma concependo tale obiettivo come un impegno comune di imprese e lavoratori» ⁽⁵⁸⁾.

In un contesto in cui, dall'analisi dei Contratti collettivi stipulati a livello nazionale negli ultimi anni, sembra emergere l'assenza di innovazioni significative nella parte normativa, nonostante i più ampi spazi messi a disposizione della contrattazione collettiva, il contratto

⁽⁵⁶⁾ R. BAGORSKI, *Vers quelle coresponsabilité en formation par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel?*, in *Savoirs*, Vol. 50, n. 2, 2019, 115 ss.

⁽⁵⁷⁾ Un ccnl metalmeccanico unitario non si vedeva dal 2008, ma nel gennaio 2014 Confindustria e Cgil-Cisl-Uil avevano siglato tutte insieme il protocollo sulla rappresentanza.

⁽⁵⁸⁾ R. DEL PUNTA, *Il Ccnl metalmeccanico: un rinnovo di respiro strategico*, in *Ipsos Quotidiano*, 17 dicembre 2016, <https://www.ipsoa.it/documents/lavoro-e-previdenza/contrattazione-collettiva/quotidiano/2016/12/17/il-ccnl-metalmeccanico-un-rinnovo-di-respiro-strategico>.

dell'industria metalmeccanica spicca per la capacità mostrata dalle parti di procedere al rinnovamento dei suoi contenuti ⁽⁵⁹⁾.

La strategia che si intende perseguire per vincere questa sfida passa attraverso la definizione di un nuovo modello di relazioni industriali di tipo collaborativo ⁽⁶⁰⁾, per cui aumentano le sedi di condivisione e confronto a livello nazionale ⁽⁶¹⁾ oltre che nelle grandi aziende ⁽⁶²⁾. Si tratta di un modello che: pur riconoscendo al contratto nazionale una funzione di regolazione-quadro, non toglie spazi alla contrattazione di secondo livello, che continua a svolgere un ruolo centrale per la produttività in azienda ⁽⁶³⁾; sancisce la definitiva sostituzione di un meccanismo di adeguamento retributivo ex ante con uno ex post ⁽⁶⁴⁾; promuove il welfare aziendale, da una parte, attraverso il rafforzamento degli istituti di previdenza complementare e assistenza sanitaria

⁽⁵⁹⁾ A. MARESCA, *Il rinnovamento del contratto collettivo dei meccanici: c'è ancora un futuro per il contratto collettivo nazionale di categoria*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 156, 4, 2017, 709 ss.

⁽⁶⁰⁾ F. SEGHEZZI, M. TIRABOSCHI, *Metalmeccanici, un'intesa che apre la strada alla quarta rivoluzione industriale*, in *Bollettino Adapt*, 28 novembre 2016. In maniera analoga, V. BAVARO parla di «rafforzamento degli istituti di partecipazione sindacale» in *Il contratto nazionale dei metalmeccanici 2016: una prospettiva sulle relazioni industriali italiane*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 156, 4, 2017, 729 ss.

⁽⁶¹⁾ Le nuove sedi paritetiche istituite dal Ccnl industria metalmeccanica sono: una Commissione per individuare le soluzioni più idonee per recepire quelle parti del TU sulla rappresentanza del 2014 demandate alla contrattazione di categoria; una sui problemi di salute e sicurezza; una sulle politiche attive del lavoro a sostegno del reinserimento dei lavoratori; una per fornire indirizzi per promuovere sperimentazioni di coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori.

⁽⁶²⁾ Costituzione, nelle aziende con oltre 1.500 dipendenti (precedentemente era 3.000) e con almeno due unità produttive con almeno 300 dipendenti o una con più di 500, di un Comitato consultivo di partecipazione, per raccogliere il parere del sindacato su scelte strategiche relative all'assetto industriale e alle prospettive dell'occupazione (art. 3, Sezione Prima).

⁽⁶³⁾ M. BENTIVOGLI, *Rivoluzione metalmeccanica*, in M. SACCONI, E. MASSAGLI (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, Adapt University Press, 2016; si veda anche V. BAVARO, *op.cit.*, 731, che distingue fra «dinamica della retribuzione nazionale a base "assistenziale" e dinamica della retribuzione aziendale a base "produttiva"».

⁽⁶⁴⁾ R. DEL PUNTA, *op.cit.*

integrativa, e, dall'altra, mediante l'avvio di piani di *flexible benefits* ⁽⁶⁵⁾.

Inoltre, il contratto prevede l'istituzione di una "banca del tempo" e più in generale l'introduzione di una serie di norme che hanno l'obiettivo di aumentare la flessibilità dell'orario di lavoro, per consentire una migliore conciliazione con gli impegni di vita, oltre che per ridurre il ricorso agli ammortizzatori sociali e in prossimità del pensionamento.

In questo quadro si inserisce l'introduzione di un diritto soggettivo alla formazione, che prevede il diritto/obbligo di erogare/partecipare a 24 ore di formazione in un triennio per tutti i lavoratori ⁽⁶⁶⁾.

In un contesto di ampia e rapida innovazione tecnologica, l'introduzione di un diritto soggettivo alla formazione rappresenta una svolta culturale significativa, che scaturisce dal pieno riconoscimento del valore delle competenze dei lavoratori per la crescita dell'impresa e dei sistemi economici. In un mercato del lavoro che appare sempre più caratterizzato da transizioni, la difesa dell'occupabilità individuale risiede nella capacità di continuare ad apprendere e maturare competenze spendibili. Nell'impossibilità di tornare ad un mercato basato su relazioni di lavoro stabili per tutta la carriera professionale di un individuo, la formazione continua può sostenere le persone perché siano maggiormente equipaggiate e in grado di effettuare "buone" transizioni, secondo l'approccio dei mercati transizionali del lavoro. In questa funzione di tutela dei percorsi individuali, la formazione assume un ruolo di «surroga di quell'arcaico articolo 18 proprio dei sistemi di produzione statici tipici della impresa fordista» ⁽⁶⁷⁾.

Allo stesso tempo l'attenzione a formare tutti i lavoratori - non più solo una quota selezionata dall'impresa e generalmente costituita da quelli che già possiedono un più elevato livello di qualificazione - segna un passo in avanti verso un modello di *smart factory*, «che promette, in breve tempo, di riconfigurare i rapporti fra lavoratori e imprese fuori dallo schema del conflitto, in un'ottica nuova di partecipazione e responsabilità» ⁽⁶⁸⁾.

⁽⁶⁵⁾ A partire dal 1° giugno 2017 le aziende attiveranno a beneficio di tutti i lavoratori piani per un costo massimo di 100 euro nel 2017, 150 nel 2018 e 200 nel 2019. Si veda anche V. BAVARO, *op.cit.*

⁽⁶⁶⁾ Cfr. art. 7, Titolo VI, Sezione IV del Ccnl intitolato *Formazione continua*.

⁽⁶⁷⁾ F. SEGHEZZI, M. TIRABOSCHI, *op.cit.*

⁽⁶⁸⁾ M. BENTIVOGLI, *op.cit.*, 94.

Il diritto soggettivo – come regolamentato dall'art. 7 del Titolo VI Sez. Quarta del Ccnl dedicato alla Formazione Continua - è delimitato ai soli lavoratori con contratto a tempo indeterminato. Per questi lavoratori è riconosciuto il diritto a partecipare a percorsi formativi della durata di 24 ore pro-capite nel triennio 2017-2019.

Il diritto è posto prevalentemente a carico delle imprese nei primi due anni, visto che spetta a loro l'organizzazione della formazione, «secondo le modalità di erogazione individuate da Fondimpresa»⁽⁶⁹⁾, ovvero sulla base di un progetto formativo condiviso con le parti sociali. Nel terzo anno, la responsabilità di esercitare il diritto viene condivisa con il lavoratore che può presentare al datore di lavoro la richiesta di partecipare ad eventi formativi; in tal caso l'azienda contribuisce ai costi per un massimo di 300 euro e mette a disposizione, nell'ambito dell'orario di lavoro, 16 delle 24 ore complessive. Le restanti ore necessarie per il completamento dell'intervento formativo sono a carico del lavoratore.

La formazione è finalizzata «all'acquisizione di competenze trasversali, linguistiche, digitali, tecniche o gestionali impiegabili nel contesto produttivo dell'azienda»⁽⁷⁰⁾. Anche se riconosciuta come diritto soggettivo, ovvero a titolarità della persona, la formazione rendicontabile nel quadro delle 24 ore deve comunque essere collegata all'ambito professionale. Siamo dunque fuori da quel concetto di “formazione permanente”, legata a bisogni propri della persona che possono anche non perseguire una finalità professionale. Più propriamente si tratta di una formazione continua che, anche se non specificatamente legata ai bisogni contingenti della singola impresa derivanti da innovazioni tecnologiche o organizzative, risponde comunque a fabbisogni declinati in funzione del settore in cui l'azienda si colloca e del ruolo ricoperto dal lavoratore.

Ammissibile è anche la formazione per lo sviluppo di competenze che potremmo definire “di base” o “di cittadinanza” come quelle linguistiche, con una attenzione specifica alle competenze digitali di base. Infatti, l'esigenza di promuovere una campagna diffusa di recupero del gap digitale è posto a fondamento delle previsioni contrattuali dell'art. 7.

⁽⁶⁹⁾ Si veda Ccnl art. 7, sez. IV, Titolo VI.

⁽⁷⁰⁾ Ibidem.

Il Ccnl, infine, si preoccupa di garantire la qualità della formazione ⁽⁷¹⁾, delimitando il campo degli enti di formazione che possono erogarla. A tal fine sono presi in considerazione gli enti storici a carattere nazionale di cui alla legge n. 40 del 1987, gli enti accreditati dalle Regioni e/o in possesso di certificazione ISO, università e istituti tecnici. Tra i soggetti che possono erogare direttamente la formazione nell'ambito del diritto soggettivo sono poi considerate le imprese stesse.

6. L'implementazione del diritto soggettivo: prime evidenze

Stipulato il Ccnl per l'industria metalmeccanica a dicembre 2016, i tre anni di prima implementazione dell'istituto del diritto soggettivo alla formazione si concludono nel corrente anno 2019.

Dopo una prima fase, immediatamente successiva alla stipula del contratto, in cui l'interesse suscitato dall'accordo aveva alimentato una pluralità di riflessioni e analisi del testo contrattuale da parte della comunità scientifica, l'attenzione è scemata.

Il recente avvio delle trattative per il rinnovo del contratto segna l'inizio di una nuova fase, che vede ciascuna Associazione di rappresentanza impegnata nella raccolta di informazioni sul territorio, al fine di costruire una nuova sintesi da portare all'attenzione delle parti.

In mancanza di analisi consolidate sulla fase di implementazione del diritto soggettivo alla formazione, l'esame è stato effettuato attraverso interviste, con questionari semistrutturati, ai rappresentanti nazionali di tutte le organizzazioni di categoria firmatarie del Ccnl industria metalmeccanica (Federmeccanica, Assisital, Fim, Fiom e Uilm).

Le interviste, che si sono svolte fra settembre e novembre 2019 e hanno coinvolto rappresentanti nazionali di tutte le organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori firmatarie del Ccnl industria metalmeccanica, si sono concentrate, in primo luogo, sulle motivazioni che hanno spinto le diverse organizzazioni a convergere sull'introduzione del diritto soggettivo; quindi, sono state raccolte informazioni sull'andamento del dispositivo nei primi tre anni circa di attuazione; infine, si è chiesto agli intervistati di fornire indicazioni sulle future prospettive di sviluppo del dispositivo, in primo luogo in

⁽⁷¹⁾ A. MARESCA, *op.cit.*, 721.

relazione alla trattativa per il rinnovo del contratto, ma anche con riferimento ad azioni di “contaminazione” ad altri settori, per l'estensione del diritto soggettivo alla formazione attraverso la contrattazione collettiva. Infine, a partire dalle proposte inserite nel Patto per la Fabbrica e rispetto ad una eventuale richiesta al Governo di predisporre un grande piano per la formazione continua nell'ambito di un sistema di apprendimento permanente, si è chiesto agli intervistati come si potrebbe eventualmente collocare in questo quadro il diritto soggettivo alla formazione.

Di seguito si riporta una sintesi delle risposte fornite dagli intervistati. Le riflessioni dei rappresentanti delle organizzazioni di categoria consentono di apprezzare l'impegno profuso dalle parti per dare attuazione ad un dispositivo sul quale si riscontra un'ampia convergenza.

6.1. Le motivazioni delle parti stipulanti

La lettura del contesto macro-economico in cui si è collocato l'Accordo del novembre 2016 presenta ampi spazi di condivisione fra le diverse parti.

La competizione sui mercati globali impone alle imprese di puntare sull'innovazione e per affrontare tale sfida è necessario assicurare il mantenimento e lo sviluppo del capitale di competenze detenute dai lavoratori e quindi dalle aziende stesse.

Il settore dell'industria metalmeccanica forse più di altri sta sperimentando gli effetti dell'innovazione tecnologica sull'organizzazione del lavoro. La digitalizzazione ha trasformato le modalità di svolgimento delle attività lavorative, rendendo imprescindibile il ricorso all'utilizzo di strumenti informativi; anche per la gestione dei processi interni all'impresa ci si avvale sempre di più di sistemi informatici e algoritmi. La portata di questi cambiamenti è tale da investire pressoché tutte le figure professionali, qualunque sia il loro livello di qualificazione.

A fronte di tali cambiamenti, i dati sulla partecipazione alle attività di formazione continua registrati in Italia risultano ancora insufficienti nel confronto con gli altri Paesi. Nel contesto europeo, considerando solo la quota di occupati, la media dei 28 Paesi si è attestata all'11,8% relativamente all'annualità 2018, mentre il nostro Paese si è fermato

all'8,7% ⁽⁷²⁾. Ma soprattutto le analisi di dettaglio mettono in evidenza la disomogenea partecipazione degli occupati agli interventi formativi ⁽⁷³⁾: sono quelli con livello di inquadramento e *background* di istruzione più elevati che presentano una maggiore propensione ad essere coinvolti in attività di formazione continua.

Pertanto, la motivazione prevalente indicata dagli intervistati per l'introduzione del diritto soggettivo riposa sulla condivisa consapevolezza del ruolo che la formazione può svolgere per aumentare le competenze dei lavoratori – tutti, non solo quelli *high-skilled* – al fine di fronteggiare l'innovazione e quindi promuovere la produttività dell'impresa. Tale consapevolezza si accompagna alla sentita necessità, da parte di tutte le organizzazioni di rappresentanza, di sostenere un'azione incisiva finalizzata alla crescita di una cultura della formazione tanto presso le imprese che presso i lavoratori.

In particolare, le organizzazioni imprenditoriali dichiarano di volersi impegnare per attivare specifiche azioni rivolte alle imprese al fine di sottolineare l'importanza dell'investimento sulle competenze dei lavoratori. Questi interventi dovrebbero essere rivolti tanto alle aziende che non hanno una consuetudine alla formazione, quanto a tutte le altre, con l'obiettivo di assicurare il raggiungimento del valore di soglia delle 24 ore individuali nel triennio.

L'azione nei confronti dei lavoratori – demandata a Fiom, Fim e Uilm – in primo luogo deve misurarsi con le maggiori riserve espresse generalmente da coloro che possiedono un livello di istruzione e qualificazione più basso; conseguentemente si arricchisce di altri significati, diventando un veicolo per promuovere il dialogo con i lavoratori.

In questo modo si favorisce anche la crescita delle competenze dei delegati aziendali e territoriali e dei segretari regionali, spesso concentrati più sulle politiche passive del lavoro che su quelle attive.

⁽⁷²⁾ Dati Eurostat, estratti il 22/11/2019 con aggiornamento al 10/10/2019 relativi all'indicatore *Participation rate in education and training (last 4 weeks) by sex and labour status* [trng_lfse_02].

⁽⁷³⁾ In materia si veda: ANPAL, *XVIII rapporto sulla formazione continua*, 2018 per una analisi dei partecipanti alla formazione anche in chiave comparativa relativamente agli anni 2016-2017; ISTAT, *La partecipazione degli adulti alle attività formative*, Statistiche Report, 21 dicembre 2018; su database Eurostat i dati relativi all'indicatore *Participation rate in education and training (last 4 weeks) by sex, age and occupation*.

L'obiettivo più generale è quello di promuovere il ruolo del Sindacato in azienda, favorendo anche attraverso la costituzione di Commissioni aziendali per la formazione professionale ⁽⁷⁴⁾ e l'introduzione della figura del referente per la formazione professionale (istituiti in verità già previsti dal precedente Ccnl del 5-12-2012) ⁽⁷⁵⁾.

6.2. La fase di attuazione

Il dato forse più controverso, sul quale si riscontra la maggiore distanza fra le organizzazioni di categoria, riguarda il livello di partecipazione dei lavoratori alla formazione. Posto che durante il primo triennio di attuazione non è stato attivato alcun sistema strutturato di

⁽⁷⁴⁾ Ccnl art. 6.3 Sezione Prima: «Nelle Aziende che occupano complessivamente più di 1000 dipendenti, di cui almeno 300 occupati presso una stessa unità produttiva, sarà costituita, su richiesta di una delle parti, una Commissione paritetica sulla formazione professionale, formata da non più di 3 componenti rispettivamente in rappresentanza della Direzione e della Rappresentanza sindacale unitaria. Tale Commissione, tenuto conto di quanto previsto all'articolo 7, Sez. IV, Titolo VI, avrà il compito di: a) verificare a consuntivo il numero di iniziative di formazione continua realizzate nell'anno solare precedente, la loro tipologia, il numero delle giornate di formazione e quello complessivo dei dipendenti coinvolti; b) valutare la realizzabilità, in funzione delle specifiche esigenze aziendali, di progetti formativi per i lavoratori non coinvolti nelle iniziative formative realizzate precedentemente; c) contribuire a diffondere, in accordo con l'Azienda, la conoscenza tra i lavoratori delle iniziative di formazione continua offerte dal territorio; d) esaminare le specifiche esigenze formative dei lavoratori con riferimento all'evoluzione delle tecnologie impiegate in Azienda ed al fine di rispondere in modo più adeguato ed efficace alle necessità di mercato e di qualità del prodotto; e) segnalare i fabbisogni formativi, il numero dei lavoratori potenzialmente interessati nonché ogni altra notizia ritenuta utile, alle Commissioni territoriali competenti. Sono fatti salvi gli eventuali accordi aziendali esistenti in materia».

⁽⁷⁵⁾ Ccnl art. 6.4 Sezione Prima: «Nelle unità produttive con oltre 300 dipendenti, al fine di rendere più efficiente ed efficace il confronto tra azienda e R.s.u. circa la definizione di piani aziendali finanziabili anche da Fondimpresa, la R.s.u. potrà individuare al proprio interno un componente delegato alla formazione, che sarà referente specialistico dell'azienda sulla materia, conferendogli potere di firma per i piani condivisi, in coerenza con le norme previste per il funzionamento di Fondimpresa e dei fondi interprofessionali per la formazione.

L'azienda consentirà al referente per la formazione la frequenza a corsi formativi inerenti al ruolo che saranno attivati utilizzando il conto di sistema di Fondimpresa, fatte salve le eventuali esigenze di carattere tecnico e produttivo».

monitoraggio, basato su procedure e strumenti condivisi fra le parti, le interviste hanno evidenziato due valutazioni molto distanti fra le organizzazioni di rappresentanza.

Da una parte, sono disponibili alcuni primi dati, relativi all'annualità 2017, rilevati da Federmeccanica nell'ambito dell'indagine annuale sul lavoro nel settore ⁽⁷⁶⁾. Dall'indagine, rivolta ad un campione rappresentativo di tutte le aziende iscritte a Federmeccanica, risulta che il 73,7% delle imprese offre ai propri dipendenti formazione aggiuntiva a quella obbligatoria sulla sicurezza, coinvolgendo complessivamente il 53,6% dei lavoratori. Questo risultato è un valore medio frutto di *performance* molto elevate nei settori degli autoveicoli (il 94% di lavoratori sarebbe stato coinvolto nella formazione nell'anno 2017) e dell'elettronica (76,8% del campione), mentre presentano valori più contenuti i settori della metallurgia (44,2%), dei prodotti in metallo (43,1%), delle macchine elettriche (42,3%) e delle apparecchiature meccaniche (47,5%), che sono numericamente più rappresentativi.

Questi lavoratori hanno partecipato in media a 11,9 ore di formazione nell'anno 2017, valore superiore allo standard annuale di 8 ore previsto dal contratto collettivo, ma lontano dalle 24 ore fissate come soglia minima per il triennio.

I dati brevemente riportati sono stati rilevati per la prima volta da Federmeccanica, per cui non è possibile operare confronti con i risultati di precedenti rilevazioni.

Dall'altra parte, le valutazioni espresse dalle organizzazioni dei lavoratori – basate sulle informazioni reperite tramite contatti con la rete dei delegati aziendali e territoriali - mettono in evidenza una distanza significativa dalle cifre riportate nel Rapporto di Federmeccanica, tanto che, nella piattaforma per il rinnovo del contratto, la valutazione condivisa da Fim-Fiom-Uilm viene sintetizzata nella seguente frase: «La gran parte delle aziende metalmeccaniche non ha dato concretezza all'applicazione del diritto soggettivo alla formazione ⁽⁷⁷⁾».

⁽⁷⁶⁾ [L'indagine sul lavoro nell'industria metalmeccanica con i dati relativi al 2017 è scaricabile al seguente indirizzo: https://www.federmeccanica.it/centro-studi/indagine-sul-lavoro-nell-industria-metalmeccanica.html](https://www.federmeccanica.it/centro-studi/indagine-sul-lavoro-nell-industria-metalmeccanica.html).

⁽⁷⁷⁾ [La piattaforma condivisa dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori Fim-Fiom-Uilm per il rinnovo del Ccnl per il triennio 2020-2022 è scaricabile al seguente indirizzo: https://www.fiom-cgil.it/net/attachments/article/6747/Piattaforma-FIM-FIOM-UILM-2020-2022.pdf](https://www.fiom-cgil.it/net/attachments/article/6747/Piattaforma-FIM-FIOM-UILM-2020-2022.pdf).

Si tratta di un'affermazione sostenuta dalla consapevolezza della difficoltà di raggiungere l'obiettivo di una piena implementazione del diritto soggettivo nell'arco di un triennio. In effetti, tutti gli intervistati riconoscono che vi sono molte criticità e scetticismi da superare per far crescere i dati sull'offerta di formazione e sulla partecipazione.

Allo stesso tempo, non manca il riferimento al fatto che i risultati conseguiti siano, almeno in parte, frutto di operazioni più attente di contabilizzazione delle attività di formazione realizzate dalle aziende, sia quelle formali che non formali. Questa considerazione potrebbe trovare parziale riscontro nei valori presenti nell'indagine di Federmeccanica relativamente alle modalità di erogazione della formazione: in aula il 28,1%, *on the job* il 18,2%, partecipazione a seminari il 18% e affiancamento il 16,5%.

Una cultura della formazione, soprattutto se intesa come opportunità utile per tutti i lavoratori e per l'impresa, deve ancora essere affermata e questa consapevolezza è condivisa da tutte le organizzazioni di rappresentanza, tanto dei lavoratori che dei datori di lavoro. Evidentemente, risulta più facile sensibilizzare quelle imprese che hanno già una consuetudine alla formazione, in una prospettiva che punta al coinvolgimento progressivo di quote di lavoratori precedentemente escluse; molto più arduo è invece avviare un percorso in quelle realtà che ricorrono meno o per nulla alla formazione.

Criticità analoghe si rilevano per i lavoratori. Infatti, le organizzazioni di rappresentanza hanno incontrato non poche difficoltà nel fare accettare ai lavoratori lo scambio sottostante all'accordo contrattuale, che individua in 300 euro l'impegno dell'impresa per l'assolvimento del diritto soggettivo. Le quote di operai a più bassa qualificazione, che fino ad ora hanno fruito in parte minima delle iniziative realizzate, sono anche quelle più restie ad accettare di dover prendere parte a iniziative di formazione formale; ancora più se tali interventi sono realizzati con modalità che possano ricordare l'aula o, più in generale, la scuola.

Anche per queste ragioni, non ci si aspetta che il meccanismo previsto per il terzo anno di implementazione del contratto, ovvero la richiesta da parte del lavoratore in caso di inerzia dell'azienda, possa determinare una variazione significativa dei dati. Molti passi sono ancora necessari per far crescere una motivazione forte a partecipare ad un intervento formativo; e quei lavoratori che vedono nella formazione una opportunità, preferiscono stimolare l'azione dell'impresa attraverso i delegati sindacali piuttosto che mettersi apertamente in una posizione

di potenziale contrasto. Per cui non sono mancati gli accordi aziendali che hanno previsto proroghe per l'avvio di un programma di formazione a cura dell'azienda.

Il contratto collettivo ha indicato un ampio ventaglio di contenuti per le iniziative formative. Dall'indagine citata di Federmeccanica risulta che nel primo anno un intervento su quattro si connota come "tecnica di base/tradizionale", mentre gli altri si ripartiscono con poche differenze su altri obiettivi formativi ⁽⁷⁸⁾, compresa la formazione aggiuntiva sulla sicurezza. In effetti, le parti hanno sottolineato l'esigenza diffusa di sviluppare le competenze digitali nei lavoratori del settore, proprio in una prospettiva "universalistica". Quella digitale è considerata come una competenza di cittadinanza, necessaria per lo svolgimento di una gamma sempre più ampia di attività nonché per fruire dei servizi pubblici. Per questa ragione, nel corso delle interviste, molti hanno fatto riferimento all'opportunità di utilizzare le previsioni contrattuali sul diritto soggettivo per realizzare una grande campagna di alfabetizzazione digitale dei lavoratori del settore, come intervento che, in fase di prima applicazione, risponde bene agli obiettivi di coinvolgimento di tutta l'utenza.

Fra gli esempi di buone pratiche, che ogni organizzazione di rappresentanza ha raccolto attraverso la rete di contatti con il territorio, non mancano quelli di aziende che hanno predisposto dei cataloghi dell'offerta formativa, lasciando ai dipendenti la scelta della proposta ritenuta più adeguata.

Anche la Commissione nazionale per la formazione professionale e l'apprendistato – sede bilaterale prevista nel Ccnl – ha supportato il processo di organizzazione della formazione, approvando a luglio 2018 un verbale di intesa che individua alcune aree tematiche ritenute prioritarie per la formazione professionale nel settore metalmeccanico, accompagnate da esempi di percorsi formativi. Le aree coprono sia la parte relativa alle competenze trasversali, che percorsi per il rafforzamento delle competenze necessarie alla gestione dei diversi ambiti della produzione. Volute con l'intento di fungere da guida e

⁽⁷⁸⁾ Oltre ai corsi finalizzati all'acquisizione di "tecnica di base/ tradizionale", gli altri contenuti proposti sono: tecnologia avanzata/ digitale, linguistico, trasversale, formazione aggiuntiva sulla sicurezza. Vedi: <https://www.federmeccanica.it/images/files/indagine-sul-lavoro-nell-industria-metalmeccanica-2017/Tab4-15.pdf>

supporto per una formazione rispondente alle esigenze del settore, le aree tematiche e i percorsi formativi sono da considerarsi indicativi e non prescrittivi ⁽⁷⁹⁾.

La formazione è stata realizzata dalle strutture interne all'azienda solo nelle imprese di maggiori dimensioni. Le altre hanno fatto ricorso a consulenti esterni o a enti di formazione.

La relazione fra le imprese e gli enti di formazione del territorio non sembra presentare difficoltà a detta degli intervistati. I vari referenti sottolineano che i contatti fra le aziende e le istituzioni formative sono frequenti, grazie alla disponibilità di risorse per finanziare le opportunità formative offerta dai Fondi interprofessionali. Piuttosto la difficoltà segnalata dalle imprese è quella di riuscire a selezionare le proposte di qualità, soprattutto in quelle realtà produttive in cui manca una *équipe* interna dedicata alle risorse umane.

Su questo fronte si misura, dunque, una distanza significativa rispetto alle situazioni dichiarate in passato. Evidentemente, l'attivazione dei Fondi interprofessionali ha favorito lo sviluppo di comportamenti proattivi in una moltitudine di agenzie formative, che hanno capitalizzato l'esperienza acquisita e si sono proposte alle imprese come partner per dare attuazione al diritto soggettivo alla formazione del Ccnl industria metalmeccanica.

Per il finanziamento degli interventi formativi il canale utilizzato in misura di gran lunga prioritaria è quello riferito a Fondimpresa: nell'indagine di Federmeccanica relativa al 2017 la quota di interventi finanziati da questo Fondo è pari al 44,2%; segue, a poca distanza, il ricorso all'autofinanziamento (41,1%). In quota minoritaria, anche tutte le altre fonti finanziarie disponibili sono state utilizzate: fondi regionali, fondi europei ed anche risorse provenienti da Fondi interprofessionali diversi.

Fondimpresa, quindi, rappresenta il principale Fondo di riferimento per le imprese del settore, ed è per questo che più di un intervistato ha accennato alla possibilità di definire dei percorsi di collaborazione per il futuro che non si limitino al finanziamento dei progetti nell'ambito di bandi di portata più ampia. La difficoltà è piuttosto quella di

⁽⁷⁹⁾ Il Verbale di intesa del 12 luglio 2018 condiviso dalle organizzazioni di rappresentanza del settore dell'industria metalmeccanica è scaricabile all'indirizzo: https://www.federmeccanica.it/images/files/allegati/Verbale%20Intesa%20Aree%20Tematiche_12072018.pdf.

individuare le modalità di realizzazione di una tale collaborazione, vista la necessità di rispettare le regole previste per la gestione delle risorse dei Fondi.

Infine, c'è da segnalare la spinta che le organizzazioni sindacali hanno cercato di imprimere per promuovere l'implementazione del diritto soggettivo alla formazione su tutto il territorio nazionale. Ciò è avvenuto attraverso l'azione della Commissione nazionale per la formazione professionale e l'apprendistato, sede bilaterale attivata alla fine degli anni Novanta per l'avvio e la gestione dei progetti sperimentali di apprendistato finanziati dopo l'approvazione della legge n. 196/97.

Dopo alcuni anni di inattività la Commissione ha ripreso ad operare: ha definito il verbale di intesa di luglio 2018, proponendo un catalogo di contenuti per la formazione, e ha organizzato un convegno nazionale presentando alcune buone pratiche di implementazione del diritto soggettivo, individuandole sui territori che si sono mossi per primi e in maniera più strutturata. Le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, ognuna per proprio conto, hanno cercato di sensibilizzare gli iscritti e non, attraverso una pluralità di azioni di diffusione, organizzazione di eventi, produzione di materiale informativo e di linee guida.

Il processo di implementazione del contratto collettivo ha trovato un *humus* più favorevole in alcuni territori, tale da consentire l'istituzione di quelle Commissioni territoriali per la formazione e l'apprendistato cui sono affidati compiti di individuazione dei fabbisogni di formazione, di approvazione dei piani formativi nei casi in cui non esiste la Rsu aziendale, di monitoraggio degli istituti contrattuali.

Pur previste già nei Ccnl degli anni Novanta, di fatto tali Commissioni non erano mai state attivate se non in sei aree del Paese. Come è stato segnalato da alcuni intervistati, infatti, queste sedi bilaterali hanno un compito molto arduo vista l'ampiezza e la varietà del settore che si riconosce nel contratto dell'industria metalmeccanica. Ciò nonostante, l'esigenza di promuovere il diritto soggettivo a livello territoriale, lavorando accanto alle imprese e ai lavoratori, ha favorito la nascita di ulteriori 15 Commissioni.

6.3. Le prospettive per il futuro

La parte finale delle interviste è stata dedicata ad un ragionamento sul futuro, a partire dall'appuntamento più prossimo, quello per il rinnovo del contratto collettivo nazionale del settore, e ampliando poi la riflessione alle possibilità di estensione del diritto soggettivo alla formazione.

I tempi di apertura della trattativa per il rinnovo contrattuale hanno richiesto la condivisione – almeno all'interno di ogni organizzazione - di una valutazione sull'andamento dell'attuazione del diritto soggettivo nel primo triennio. Come si è già avuto modo di dire, la disponibilità di dati molto parziali, rilevati senza una metodologia condivisa, e la mancanza di un sistema di monitoraggio hanno imposto l'affidamento di tale valutazione alle informazioni acquisite attraverso canali informali e, in particolare, tramite i contatti con i referenti territoriali di ciascuna organizzazione.

Alla domanda relativa agli intendimenti per il prossimo rinnovo del contratto collettivo nazionale, tutti gli intervistati si sono mostrati molto cauti, visto che le trattative si preannunciano non facili per via dei segnali di crisi del settore che si intravedono a livello nazionale e internazionale, con il conseguente rallentamento dell'economia della Germania.

Certamente, si deve registrare come un punto fermo la proposta avanzata dalle organizzazioni dei lavoratori nella piattaforma per il rinnovo del contratto, che esprime l'intenzione chiara di rafforzare il diritto soggettivo alla formazione⁽⁸⁰⁾.

A tal fine, viene affermata l'attenzione allo sviluppo delle competenze digitali di tutti i lavoratori «non solo per una “sopravvivenza professionale”, ma anche per una piena cittadinanza digitale, che è condizione necessaria per ridurre il rischio di esclusione di ampie fasce della popolazione ed evitare la polarizzazione delle competenze professionali»⁽⁸¹⁾. Si propone poi di utilizzare in maniera più ampia il modello di formazione a catalogo, basato sulla elaborazione di un piano dell'offerta formativa fruibile nell'ambito del diritto soggettivo, frutto di intese a livello aziendale tra Rsu, organizzazioni sindacali dei lavoratori e direzione aziendale. Si chiede, inoltre, la predisposizione, a

⁽⁸⁰⁾ Cfr. nota 76.

⁽⁸¹⁾ Ibidem.

livello nazionale, di modelli e schemi di riferimento che possano supportare la contrattazione aziendale.

Sulle proposte che provano a individuare strumenti per favorire l'applicazione del diritto alla formazione, sembra invece esserci una buona convergenza fra tutte le organizzazioni di rappresentanza delle parti, con una spiccata attenzione allo sviluppo dell'*e-learning* come strumento efficace di formazione che consente una migliore conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro, e il raggiungimento di quote più ampie di lavoratori. Un altro strumento che si propone di introdurre è il libretto formativo, come modalità di registrazione e messa in trasparenza della formazione svolta.

Sul tema della certificazione delle competenze, invece, si registra una ampia convergenza fra le sole organizzazioni dei lavoratori, che precipita nella piattaforma laddove si richiede «che ogni azienda sia tenuta a costruire un bilancio delle competenze per tutti i lavoratori presenti in azienda, individuando le capacità professionali necessarie e in prospettiva gli eventuali percorsi di riqualificazione interna»⁽⁸²⁾.

Ma la richiesta che sembra essere destinata ad alimentare maggiormente il confronto durante le trattative è quella che riguarda la “portabilità” al triennio successivo delle ore di formazione non fruite, «anche attraverso l'istituzione di una banca delle ore per la formazione»⁽⁸³⁾. La distanza tra le parti sembra misurarsi non tanto sul volume complessivo delle ore di formazione, quanto sulla necessità di non preconstituire “alibi” per le aziende e i lavoratori, rinviando *sine die* l'esercizio del diritto alla formazione.

In conclusione, rispetto alla trattativa sindacale, sembra esserci in tutte le parti un orientamento a confermare il diritto soggettivo alla formazione, riconoscendo all'istituto un alto potenziale per favorire la crescita dei lavoratori e delle imprese.

Tale convinzione, però, non sembra al momento aver “contagiato” altri ambiti economici, neanche quelli dell'industria manifatturiera che tradizionalmente sono più orientati a individuare nella formazione una risorsa per la competitività e l'occupabilità. Lo dimostra il fatto che, nei tre anni trascorsi dalla firma del contratto dell'industria metalmeccanica, non si ha notizia di analoghi accordi in altre categorie (fa eccezione il contratto per le piccole e medie industrie

⁽⁸²⁾ Ibidem.

⁽⁸³⁾ Ibidem.

metalmecchaniche ⁽⁸⁴⁾ che riproduce lo stesso testo del Ccnl industria metalmeccanica).

Solo molto recentemente sono apparsi indizi di una “contaminazione” ad altri ambiti economici. Prima, a ottobre 2019, con la sigla del contratto degli elettrici ⁽⁸⁵⁾ è stato riconosciuto un diritto soggettivo alla formazione per ogni dipendente a tempo indeterminato pari a 28 ore nel triennio. Poi, la piattaforma delle organizzazioni dei lavoratori per il rinnovo del contratto per l'industria alimentare ⁽⁸⁶⁾ ha proposto l'introduzione di uno strumento analogo, con un diritto soggettivo alla formazione pari a 8 ore annue.

Si tratta di segnali che fanno ben sperare per l'avvio di una nuova stagione di valorizzazione della formazione continua per le imprese e per i lavoratori.

Infine, ai vari referenti intervistati è stato chiesto di esprimere un parere rispetto alla possibilità di un intervento del Governo per sostenere in qualche modo la diffusione di un diritto soggettivo alla formazione continua.

Nelle risposte si registra una singolare convergenza. Infatti, tutti gli intervistati sono concordi nel ritenere che la crescita di una cultura della formazione debba avvenire in maniera progressiva, e che solo procedendo per via contrattuale si possano introdurre vincoli specifici per le imprese e i lavoratori. Pertanto, l'idea di un intervento ampio del Governo in materia di formazione continua sembra, al momento, suscitare molta diffidenza, salvo poi verificare il merito delle proposte; si continua piuttosto a prediligere una diffusione del diritto soggettivo per via pattizia, anche per salvaguardare e rafforzare la bilateralità.

L'intervento istituzionale potrebbe invece essere bene accetto se indirizzato a sostenere per via indiretta la diffusione di una cultura della formazione; e in questa direzione si propongono, ad esempio, misure di

⁽⁸⁴⁾ Ccnl per i dipendenti della piccola e media industria metalmeccanica, orafa ed alla installazione di impianti firmato da Unionmeccanica Confapi e Fiom-Cgil, Fim-Cisl, Uilm-Uil, 3 luglio 2017.

⁽⁸⁵⁾ Si veda l'ipotesi di accordo per il rinnovo del Ccnl elettrici sottoscritta il 9 ottobre 2019 da Elettricità Futura, Utilitalia, Energia Libera, Enel, Sogin, Terna e Filctem-Cgil, Flai-Cisl, Uiltec-Uil, art. 36, comma 11.

⁽⁸⁶⁾ [L'ipotesi di piattaforma per il rinnovo del Ccnl industria alimentare condivisa da Fai-Cisl, Flai-Cgil e Uila è scaricabile all'indirizzo: https://files.rassegna.it/userdata/sites/rassegnait/attach/2019/09/piattaforma-industria-alimentare_11979.pdf](https://files.rassegna.it/userdata/sites/rassegnait/attach/2019/09/piattaforma-industria-alimentare_11979.pdf)

incentivazione della formazione – anche nella forma di credito d'imposta o altro - in collegamento con le politiche industriali, come avvenuto nel caso di Industria 4.0. Gli attori istituzionali dovrebbero, inoltre, concentrarsi sul miglioramento dell'offerta pubblica di formazione, per aumentarne la rispondenza ai bisogni aziendali, per costruire infrastrutture per l'*e-learning*, per sostenere la realizzazione dell'Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni ⁽⁸⁷⁾ e di un sistema di certificazione delle competenze. In questa prospettiva si guarda con favore all'esperienza, ancora in fase di avvio, dei *Competence centre* ⁽⁸⁸⁾, che potrebbero in futuro diventare un volano per lo sviluppo di più solidi sistemi di formazione.

7. Conclusioni

L'attività di ricerca che ha alimentato la riflessione presentata nel contributo ha analizzato i percorsi di attuazione di un diritto alla formazione inteso come *positive welfare* ⁽⁸⁹⁾, funzionale ad assicurare buone transizioni secondo l'approccio dei mercati transizionali del lavoro. A tal fine, sono state illustrate due esperienze recenti, quella francese del Conto personale di formazione e quella italiana del diritto soggettivo alla formazione.

Entrambi i dispositivi consentono di accumulare nel tempo diritti – conteggiati in euro o in ore – per accedere a interventi di formazione e, dunque, si tratta di esperienze riconducibili a forme di *individual learning accounts*, nel senso più ampio dell'espressione come utilizzata anche da Oecd e Cedefop, anche se operanti su scala diversa. Il dispositivo francese ha l'ambizione di affermare un diritto universale alla formazione, collegato alla persona nel suo percorso professionale e

⁽⁸⁷⁾ Nato con lo scopo di mettere in trasparenza il Repertorio nazionale delle qualificazioni, negli anni ha ampliato il suo campo di applicazione divenendo strumento utile per monitorare i processi connessi all'alternanza, ai tirocini, all'orientamento, al *qualification design*, al *profiling*, alla validazione delle competenze e, più recentemente, all'incontro domanda e offerta di lavoro. L'Atlante è consultabile al seguente indirizzo: <https://atlantelavoro.inapp.org/>.

⁽⁸⁸⁾ Informazioni ulteriori sui *competence centres* sono reperibili sul sito del Ministero dello Sviluppo Economico all'indirizzo: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/industria40/centri-competenza>.

⁽⁸⁹⁾ Cfr. nota 1.

di carriera, indipendentemente dalla sua situazione lavorativa, in una prospettiva di ciclo di vita; nell'esperienza italiana il diritto soggettivo è collegato ad un settore e ad uno specifico contratto, quello per l'industria metalmeccanica.

Dall'illustrazione dei casi sono evidenti le difficoltà di procedere su un terreno di analisi comparativa. Il dispositivo francese scaturisce da un ampio confronto fra le istituzioni e le parti sociali volto a definire la più adeguata strategia di *policy* per la formazione continua, confronto che va avanti da decenni, proponendo soluzioni di volta in volta diverse che vengono poi sperimentate, ridiscusse e affinate. Il caso italiano nasce come esperienza molto recente e innovativa, nell'ambito di un contratto collettivo, al di fuori dai contesti istituzionali, che piuttosto vengono percepiti dalle parti sociali come poco adatti a definire un cambiamento di paradigma sulla formazione degli adulti occupati.

Quella italiana si configura, dunque, come una esperienza circoscritta e in fase molto iniziale, che richiederà ancora un impegno rilevante per sedimentare pratiche efficaci e generare un impatto significativo sugli attori e sui contesti. Per queste ragioni, una lettura del dispositivo italiano rispetto ai paradigmi teorici dei mercati transizionali del lavoro e dell'approccio delle *capabilities* è molto prematura, potendo basarsi su intenzioni espresse dalle parti piuttosto che su dati di realtà. Un ragionamento in tal senso rispetto al caso francese, invece, può essere sviluppato, potendo contare anche su una discreta base di letteratura disponibile.

Procedendo – con la necessaria cautela - sul terreno del confronto fra i casi, un primo ordine di differenze significative rimanda alla diversa genesi dei due dispositivi: da una parte la legge, dall'altra il contratto collettivo nazionale.

L'intenzione dichiarata di coprire l'intera popolazione attiva consente al Conto personale di formazione francese di proporsi come un dispositivo portatile e pienamente trasferibile, senza penalizzazioni, da un posto di lavoro ad un altro e da una condizione di occupazione ad una di disoccupazione e viceversa. Il collegamento con altri dispositivi permette di valorizzare l'impegno in attività di volontariato per ampliare le opportunità di formazione finalizzate all'occupabilità.

Si tratta, quindi, di uno strumento potenzialmente in grado di svolgere efficacemente una funzione di sostegno alle persone, affinché possano fronteggiare i rischi legati alle transizioni e alla eventuale discontinuità dei percorsi di carriera. Da questo punto di vista, il dispositivo sembra

rappresentare una buona policy per la gestione dei mercati transizionali del lavoro ⁽⁹⁰⁾.

Il carattere universale del dispositivo francese assicura che il diritto alla formazione si proponga non soltanto come principio formale, ma come diritto effettivamente fruibile.

Infatti, il dispositivo francese rafforza la sua efficacia attraverso il potenziamento dell'*obligation d'employabilité*, ossia dell'obbligo posto in capo a tutte le imprese di assicurare l'occupabilità dei propri dipendenti, secondo quanto previsto dal codice del lavoro francese ⁽⁹¹⁾; ma è soprattutto attraverso l'introduzione di servizi e strumenti volti a stimolare e supportare la partecipazione, che si pongono le basi per un ampio coinvolgimento di tutti i potenziali fruitori, anche quelli che tradizionalmente esprimono una minore domanda di formazione (o non la esprimono affatto!). Il riferimento è prioritariamente al *conseil en évolution professionnelle*, una misura universale di supporto alla persona nell'elaborazione e implementazione del proprio progetto professionale, ma anche a tutta una serie di interventi di ristrutturazione delle reti dei soggetti deputati all'orientamento e alla formazione.

In questo senso il Cpf cerca di riconciliare una visione *asset-based*, basata su universalità e trasferibilità, con una visione più orientata allo sviluppo delle *capabilities* individuali, in linea con l'approccio di A.K. Sen ⁽⁹²⁾.

Questo impianto così ambizioso è sostenuto dal finanziamento per la formazione professionale a carico delle imprese e da eventuali finanziamenti complementari erogati dai soggetti individuati dalla legge, tra i quali lo Stato, le Regioni, i Comuni e il datore di lavoro. Rimane il limite che attualmente l'alimentazione del Conto è

⁽⁹⁰⁾ Cfr. nota 5.

⁽⁹¹⁾ Cfr. nota 34.

⁽⁹²⁾ Cfr. J. GAUTIE, C. PEREZ, *op. cit.* Gli autori analizzano le politiche che fanno perno sugli ILAs come strumento per promuovere la formazione degli adulti, distinguendo fra due paradigmi di policy: un approccio *asset-based* - espressione coniata da M. SHERRADEN, in *Assets and the Poor: A new American Welfare Policy*, M. E. Sharpe, New York, 1991 -, strettamente collegato ad una prospettiva di *stato di investimento sociale*, che si focalizza sulla competitività e la crescita e quindi finalizza gli strumenti ad un obiettivo di promozione dell'occupabilità delle persone; un approccio *capability-based*, che si rifà al pensiero di A.K. Sen e che si concentra sulla promozione di reali opportunità di accesso alla formazione da parte di tutti, attraverso interventi che cercano di rimuovere gli ostacoli alla partecipazione o che stimolano e supportano la domanda degli individui.

fondamentalmente a carico delle imprese, legata ai soli periodi di lavoro; e quindi il Conto risulta redditizio quanto più l'individuo è già occupabile ed effettivamente occupato. Resta, inoltre, da verificare se le novità introdotte dalla legge del 2018 consentiranno di ridurre effettivamente le diseguaglianze di accesso alla formazione, con particolare riferimento ai lavoratori con bassi titoli di istruzione⁽⁹³⁾.

L'esperienza italiana si riferisce, invece, ad uno strumento introdotto per via pattizia, il cui accesso è limitato ai lavoratori occupati a tempo indeterminato nelle imprese che applicano il contratto dell'industria metalmeccanica.

Come noto, si tratta probabilmente del contratto a maggiore diffusione nel settore manifatturiero, certamente fra i più utilizzati considerando l'intero sistema delle imprese private. Tuttavia è evidente che, data la fonte sulla quale poggia il diritto soggettivo alla formazione, lo strumento diventa funzionale agli obiettivi di crescita di singole imprese del settore e di tutto il settore, mentre la capacità di proporsi come strumento di salvaguardia delle transizioni lavorative dei singoli individui è molto limitata. Considerate le restrizioni all'accesso - lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato, limitatamente al periodo di lavoro in una data azienda -, il supporto alle transizioni può essere inteso solo in una logica "preventiva" di mantenimento dell'occupabilità nello stesso ambito economico, come confermano le interviste effettuate alle parti sociali.

Una comparazione di immediata percezione fra i due dispositivi esaminati guarda al *quantum* di diritti di formazione che viene capitalizzato dai lavoratori. L'impegno formativo previsto dal dispositivo italiano è molto contenuto: le 24 ore nel triennio dell'esperienza italiana sono un parametro sufficiente a sottolineare la distanza dal modello francese che nel 2015 è nato con un riferimento a 24 ore annue sino a un limite massimo di 150 ore e che oggi sono tradotte in 500 € annue pro-capite (800 € per i lavoratori a bassa qualificazione). L'impostazione sistemica, inoltre, consente di utilizzare il dispositivo francese anche per seguire percorsi formativi lunghi, compresi quelli finalizzati alla realizzazione di progetti di riconversione professionale.

I sistemi di formazione all'interno dei quali si collocano i dispositivi italiano e francese sono molto significativi per determinare un ulteriore

⁽⁹³⁾ OECD, *Individual Learning Accounts. Panacea or Pandora's box?*, cit.

ordine di differenze, che potremmo definire “estrinseche”. Tali sistemi, che costituiscono le condizioni di contesto e di funzionamento degli stessi dispositivi, possono agevolare o, al contrario, ostacolare lo sviluppo e la diffusione del diritto alla formazione.

In Francia il Conto personale di formazione si innesta sulla tradizione del Diritto Individuale alla formazione introdotto nel 2004 ⁽⁹⁴⁾. Anche grazie a tale dispositivo, i risultati esposti dalla Francia in termini di partecipazione alle attività di formazione continua sono cresciuti in maniera esponenziale negli anni, toccando la quota del 20,4% nel 2018 ⁽⁹⁵⁾. Nell’arco di un decennio è stato, quindi, possibile far crescere una cultura della formazione presso le imprese e i lavoratori che ha poi prodotto la convergenza su uno strumento a vocazione universale quale è il Conto, sperimentando allo stesso tempo modelli di *governance* e di gestione, come pure procedure e strumenti.

La crescita di un “terreno” favorevole è stata sostenuta anche da una serie di azioni di sistema che hanno rafforzato l’immagine e la qualità della formazione. Infatti, la Francia si è impegnata in un ampio lavoro di rivisitazione di tutto il complesso delle qualificazioni professionali rilasciate tanto dai soggetti istituzionali quanto dalle parti sociali. La ridefinizione delle qualificazioni è parte del processo di costruzione di un sistema nazionale di certificazione che ha tra i suoi capisaldi la valorizzazione del ruolo delle parti sociali per la definizione dei fabbisogni di formazione e l’articolazione modulare delle qualifiche in modo da consentire la valorizzazione di percorsi anche brevi di formazione.

L’intervento sui sistemi formativi si aggiunge agli altri interventi di *policy* che hanno puntato a migliorare le condizioni di contesto in una prospettiva di *capability-based approach*, con l’obiettivo di promuovere una effettiva fruizione del diritto alla formazione.

⁽⁹⁴⁾ Il “diritto individuale alla formazione” (Dif) prevedeva la possibilità per ogni dipendente di maturare un diritto alla formazione pari a 20 ore annue, fino ad un massimo di 120 ore. A differenza del Cpf, il Dif era legato all’impresa e al contratto; quindi il diritto alla formazione si perdeva in caso di conclusione del contratto e non era attivabile per i disoccupati. Inoltre, per valorizzare il diritto, era necessario l’accordo dell’impresa sulla scelta della formazione.

⁽⁹⁵⁾ Dati Eurostat, estratti il 22/11/2019 con aggiornamento al 10/10/2019 relativi all’indicatore *Participation rate in education and training (last 4 weeks) by sex and labour status* [trng_lfse_02] e riferiti all’aggregato: occupati di età compresa fra 25 e 64 anni.

In Italia, l'esperienza del contratto collettivo dei metalmeccanici si inserisce in un sistema formativo che presenta molte debolezze: frammentazione istituzionale, mancanza di sedi formali di coordinamento strategico a livello nazionale, ampi divari territoriali nella disponibilità dell'offerta formativa e nella sua qualità, assenza di un Repertorio nazionale di riferimento e di un sistema nazionale di certificazione, solo per citarne alcune. I dati Eurostat segnalano che l'Italia ha un tasso di partecipazione degli occupati alla formazione continua inferiore alla media Ue, oltre a presentare una concentrazione di partecipanti nelle fasce di popolazione a più alto livello di qualificazione.

Se si guarda all'evoluzione degli ultimi dieci anni, alcuni progressi si sono registrati soprattutto in relazione alla formazione iniziale, con il graduale consolidamento della filiera dell'Istruzione e Formazione Professionale ⁽⁹⁶⁾, mentre rispetto alla formazione continua, dopo il varo dei Fondi Interprofessionali, la scelta delle istituzioni è stata improntata ad una ampia delega della gestione alle parti sociali.

In questo quadro, l'accordo per l'industria metalmeccanica risalta come scelta di grande innovazione, assunta direttamente dalle parti sociali, e potenzialmente in grado di determinare un rinnovamento del sistema di formazione continua.

Infatti, numerose analisi hanno messo in evidenza il ruolo centrale del contesto di lavoro come "contesto capacitante" per stimolare la maggiore domanda di formazione da parte degli individui. In particolare, è stato rilevato che l'accesso alle informazioni, la disponibilità di sedi e spazi per dare voce ai singoli e alle collettività, le opportunità di mobilità orizzontale e verticale sono caratteristiche dei contesti di lavoro che stimolano la domanda di formazione molto più dei percorsi precedenti degli individui, di lavoro e/ o di formazione ⁽⁹⁷⁾. In questo senso, dunque, l'esperienza dell'industria metalmeccanica costituisce una sperimentazione interessante, da cui potrebbero

⁽⁹⁶⁾ Cfr. S. D'AGOSTINO, S. VACCARO, *La via italiana al duale: opportunità e criticità*, in *Economia e Società Regionale*, in corso di pubblicazione.

⁽⁹⁷⁾ Cfr. M. LAMBERT, J. VERO, B. ZIMMERMANN, *Vocational training and professional development: a capability perspective*, in *International Journal of Training and Development*, Vol. 16, n. 3, 164 ss.; D. CORTEEL, B. ZIMMERMANN, *Capacités et développement professionnel*, in *Formation emploi*, 98, 2007, 25 ss.

scaturire indicazioni utili ad indagare la relazione fra contesto aziendale e rafforzamento delle *capabilities*.

Del resto, proprio l'esperienza francese più che decennale del diritto individuale alla formazione dimostra che l'affermazione – anche per via legislativa – di un diritto all'apprendimento permanente non è di per sé condizione sufficiente a garantirne l'immediata esigibilità e la fruizione da parte di tutti.

Inoltre, l'attuazione del diritto soggettivo alla formazione dell'industria metalmeccanica può essere un importante vettore per alimentare un dialogo sul rapporto fra lavoro e formazione, che può promuovere l'innovazione sia a livello territoriale, attraverso il ruolo delle Commissioni Paritetiche Territoriali, sia – e con più forza – a livello nazionale, contribuendo a far crescere una domanda di formazione qualificata e di strumenti e procedure per una sua valorizzazione.

L'attuazione di questo scenario richiede che lo sforzo innovatore delle parti sociali sia sostenuto dalle istituzioni, individuando adeguate forme di supporto diretto e indiretto. Tra le prime, gli stessi intervistati hanno segnalato esperienze analoghe a quelle sperimentate in passato con il bando di Industria 4.0, che ha collegato gli investimenti in innovazione a percorsi di formazione. E sicuramente può essere costruito, a livello nazionale e territoriale, un ampio ventaglio di altre possibilità di sostegno allo sviluppo della formazione e, in particolare, alla crescita della partecipazione alla formazione delle fasce più deboli di lavoratori al fine di promuoverne l'occupabilità in una prospettiva di sostegno alle transizioni.

L'auspicio, dunque, è che la scelta di introdurre un diritto soggettivo alla formazione si consolidi, nel rinnovo del contratto collettivo del settore e nella implementazione, e si diffonda con una estensione ad altri ambiti contrattuali. Se sul primo punto sembra esserci una certa convergenza a sentire i referenti delle parti trattanti, sull'altro fronte i segnali che si registrano al momento appaiono ancora scarsi.

In ogni caso, agli attori istituzionali si chiede di continuare a lavorare per rafforzare il sistema italiano di formazione, sia in una logica generale, che guarda allo sviluppo di strumenti trasversali come il Repertorio nazionale delle Qualificazioni, il sistema di certificazione, una rete riconoscibile e certificata di soggetti deputati all'orientamento e alla consulenza professionale, standard minimi di assicurazione della qualità della formazione, sia in una logica specifica di rafforzamento del segmento della formazione continua.

Abstract

New Protections for Workers: the Subjective Right to Training. France and Italy Compared

***Purpose:** the contribution examines two experiences implementing a subjective right to training: the personal training account in France and the national collective agreement for metalworking industry in Italy. **Methodology:** a legal-regulatory analysis is integrated with the exam of the most recent literature and the contribution of interviews with privileged witnesses. **Findings:** the comparison between the two experiences allows to explore the possibilities of extension in Italy of the subjective right to training, potentially capable of determining a renewal of the continuous vocational training system. **Research limitations/implications:** the scarcity of available data and consolidated evidences on the two experiences limits the analysis of their effectiveness, especially from a capability approach perspective. **Originality:** original contribution to reading the Italian experience, in comparison with the French one and in the theoretical perspective of transitional labor markets*

***Keywords:** subjective right to training, personal training account, transactional labor markets, capability-approach.*

Nuove tutele per i lavoratori: il diritto soggettivo alla formazione. Francia e Italia a confronto

***Obiettivi:** il contributo esamina due esperienze attuative del diritto soggettivo alla formazione, approfondendo l'esperienza francese del Conto personale di formazione e l'esperienza del Ccnl dell'industria metalmeccanica per l'Italia. **Metodologia:** analisi giuridico-normativa integrata mediante l'esame della letteratura più recente e l'apporto di interviste a testimoni privilegiati. **Risultati:** il confronto fra le due esperienze consente di esplorare le possibilità di estensione in Italia del diritto soggettivo alla formazione, potenzialmente in grado di determinare un rinnovamento del sistema di formazione continua. **Limiti e implicazioni:** la scarsità di dati e di evidenze consolidate sulle due esperienze condiziona l'analisi dell'efficacia, soprattutto in un'ottica di capability approach. **Originalità:** contributo originale di lettura dell'esperienza italiana, nella comparazione con quella francese e nella prospettiva teorica dei mercati transazionali del lavoro.*

***Parole chiave:** diritto soggettivo alla formazione, conto personale di formazione, mercati transazionali, approccio delle capabilities.*

PROFESSIONALITÀ

Bimestrale di studi e orientamenti per l'integrazione tra scuola e lavoro e per l'apprendistato formativo
Professionalità (versione cartacea)

Direzione, Redazione e Amministrazione:

Direttore responsabile: Giuseppe Bertagna - Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma - Fax. 06.6875456 - Tel. 06.6865846 - 06.6875456 - Sito Internet: www.edizionistudium.it - POSTE ITALIANE S.P.A. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (Conv. in L. 27/02/2004 n.46) art. 1, comma 1 LOM/BS/02954 - Edizioni Studium (Roma) - Ufficio marketing: Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma - Fax. 06.6875456 - Tel. 06.6865846 - 06.6875456 - email: professionalita@edizionistudium.it - Ufficio Abbonamenti: Tel. 030.2993305 (operativo dal lunedì al venerdì negli orari 8.30-12.30 e 13.30-17.30) - Fax 030.2993317 - email: abbonamenti@edizionistudium.it.

Abbonamenti:

rivista cartacea:

annuale (6 numeri) € 50,00
biennale (12 numeri) € 80,00

rivista digitale:

annuale (6 numeri) € 33,00
biennale (12 numeri) € 53,00

Per info.:

Tel. 030.2993305 (operativo dal lunedì al venerdì negli orari 8.30-12.30 e 13.30-17.30) - Fax 030.2993317 - email: abbonamenti@edizionistudium.it.

È possibile versare la quota di abbonamento sul conto corrente postale n. 834010 intestato a **Edizioni Studium Srl**, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma oppure facendo un bonifico bancario a Banco di Brescia, Fil. 6 di Roma, IBAN: IT30N0311103234000000001041 o a Banco Posta IT07P0760103200000000834010 intestati entrambi a Edizioni Studium Srl, Via Crescenzo, 25 - 00193 Roma (indicare nella causale il riferimento cliente e il codice).