

Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi

*Le politiche per la transizione dai
percorsi educativi e formativi al
mercato del lavoro*

a cura di

**Paola Reggiani Gelmini
Michele Tiraboschi**

prefazione di

Letizia Moratti

Collana
ADAPT - FONDAZIONE

“Marco Biagi”

n. 13

Giuffrè Editore

Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi

*Le politiche per la transizione dai percorsi
educativi e formativi al mercato del lavoro*

a cura di

**Paola Reggiani Gelmini
Michele Tiraboschi**

prefazione di

Letizia Moratti

Giuffrè Editore
Milano 2006

INDICE-SOMMARIO

<i>Avvertenze per la lettura</i>	XV
<i>Prefazione</i> di Letizia Moratti	XVII
<i>Nota dei curatori</i> di Paola Reggiani Gelmini, Michele Tiraboschi	XXVII

Parte I

L'OCCUPAZIONE GIOVANILE IN ITALIA: LA TRANSIZIONE DALLA SCUOLA AL LAVORO

1. Il problema della occupazione giovanile nella prospettiva della (difficile) transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro <i>di Michele Tiraboschi</i>	3
2. La disoccupazione giovanile in Italia <i>di Floro Ernesto Caroleo, Francesco Pastore</i>	45
3. Le politiche per l'occupazione giovanile in Italia <i>di Natale Forlani</i>	71
4. Il sistema di istruzione italiano: un confronto internazionale <i>di Fabio Pamolli, Gianluca Papa, Nicola C. Salerno</i>	81
5. L'abbandono scolastico e formativo in Italia <i>di Dario Bergamo, Claudia Gallo, Claudia Villante</i>	127
6. La transizione istruzione/formazione/lavoro in Italia e in Europa <i>di Dario Bergamo, Claudia Gallo, Claudia Villante</i>	145

Parte II

ORIENTAMENTO E PLACEMENT NELLE SCUOLE E NELLE SEDI UNIVERSITARIE

1. Il <i>placement</i> universitario: problemi e prospettive <i>di Paola Olivelli</i>	171
2. Il <i>placement</i> universitario come strumento di occupabilità <i>di Clara Enrico</i> .	187
3. L'inserimento nel mercato del lavoro dei neo-laureati secondo le più importanti indagini delle forze di lavoro <i>di Giuliano Cazzola</i>	191
4. Mercato del lavoro e <i>placement</i> : evidenze dalle indagini Isfol <i>di Germana Di Domenico</i>	211
5. Il <i>placement</i> delle scuole: prime esperienze pilota <i>di Luigi Oliveri, Carlo Scupola, Alberto Lanza, Gianpaolo Bisighin, Laura Dal Colle</i>	227
6. Gli « Industrial Liaison Office » <i>di Viviana Barresi</i>	237
7. Scuola e orientamento <i>di Franco Bellezza</i>	249

8. Orientamento: approcci teorici, didattica e azioni *di Sergio Bettini* 271
 9. Il *placement* universitario *di Silvia Spattini* 285

Parte III

APPRENDISTATO, FORMAZIONE E MERCATO DEL LAVORO: LE PROSPETTIVE DELLA ALTA FORMAZIONE E LA RIFORMA DELLE PROFESSIONI

1. Università e mercato del lavoro: le esigenze di modernizzazione e le ricette europee *di Luigi Montuschi* 291
 2. Il “sistema” della formazione: scuola, Università, impresa *di Mario Rusciano* 299
 3. Formazione, mercato del lavoro, impresa *di Antonio Cocozza* 311
 4. Formazione ed educazione: le chiavi per costruire il futuro *di Manfred Tessaring, Jennifer Wannan* 333
 5. Il sistema universitario pubblico *versus* quello privato *di George Psacharopoulos* 369
 6. Il ruolo strategico della formazione e della istruzione per la crescita e l’occupazione: il caso del Regno Unito *di Giusi Tiraboschi* 383
 7. Il ruolo delle Università nella promozione dei tirocini formativi e di orientamento e dell’apprendistato “alto” *di Pier Antonio Varesi* 419
 8. Il ruolo dell’apprendistato nel sistema di istruzione e formazione professionale *di Domenico Garofalo* 431
 9. L’apprendistato di alta formazione *di Maurizio Pozzi* 447
 10. La riforma delle professioni tra mercato e protezionismo *di Gaetano Veneto* 457
 11. Le scuole di dottorato e le tecniche per l’occupabilità dei lavoratori della ricerca *di Iacopo Senatori* 497
 12. Alta formazione e mercato del lavoro: i risultati di una valutazione sugli sbocchi occupazionali dei corsi post-laurea *di Cristina Lion, Paola Martini* 523
 13. I nuovi percorsi di alta formazione *di Lilli Carollo, Patrizia Tiraboschi* 541

Parte IV

UNIVERSITÀ E CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORO

1. L’Università e la certificazione dei contratti di lavoro *di Edoardo Ghera* .. 547
 2. La certificazione dei contratti di lavoro e le competenze delle sedi universitarie *di Mariella Magnani* 559
 3. La certificazione dei contratti di lavoro ed il ruolo delle Università *di Sergio Magrini* 569
 4. Università e certificazione dei contratti: l’esperienza del Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi » dell’Università di Modena e Reggio Emilia *di Flavia Pasquini* 575

Parte V
LE *POLICIES* PER L'OCCUPAZIONE GIOVANILE
E LA TRANSIZIONE DALLA SCUOLA AL LAVORO:
OPINIONI A CONFRONTO

1. Il sistema educativo e formativo tra autonomia e territorialità <i>di Mariangela Bastico</i>	583
2. Scuola, Università, impresa: un dialogo possibile <i>di Claudio Gentili</i>	589
3. Piena occupabilità: ridare fiducia ai giovani e valorizzare il ruolo delle parti sociali <i>di Giorgio Pighi</i>	597
4. L'Università di fronte alla riorganizzazione del sistema produttivo <i>di Stefano Parisi</i>	603
5. Il futuro dei giovani in Italia <i>di Maurizio Sacconi</i>	609
6. Il ruolo dell'Università e la necessità di misure per la creazione di occupazione per i giovani <i>di Tiziano Treu</i>	613

Parte VI
ESPERIENZE PILOTA

1. Iniziative pilota dell'Ateneo di Modena e Reggio Emilia nel raccordo tra Università e mercato del lavoro <i>di Paola Reggiani Gelmini</i>	621
2. Orientamento, istruzione e formazione professionale nella Provincia di Modena <i>di Maria Grazia Roversi</i>	629
3. Orientamento, istruzione e formazione nella Provincia di Reggio Emilia <i>di Francesco Semeraro</i>	645
4. Sperimentazioni per l'orientamento al lavoro nella Provincia di Rimini: <i>Le parole che servono</i> , un servizio tra gli altri servizi <i>di Marco Vincenzi</i>	657
5. Programmi territoriali per l'orientamento giovanile: l'esperienza dello "Sportello Ascolto" di Rovigo <i>di Monica Zanforlin</i>	663
<i>Elenco delle abbreviazioni</i>	669
<i>Notizie sugli autori</i>	673

Parte VII
SUPPORTO INFORMATICO

 voce *Apprendistato*
DOCUMENTAZIONE NAZIONALE

1. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*, come modificato dal decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251. Articoli estratti (articolo 50).
2. Circolare Ministero del lavoro e delle politiche sociali 25 gennaio 2006, n. 2, avente ad oggetto il contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o percorsi di alta formazione.
3. Circolare Ministero del lavoro e delle politiche sociali 14 ottobre 2004, n. 40, avente ad oggetto chiarimenti in materia di contratto di apprendistato.

DOCUMENTAZIONE REGIONALE O LOCALE

4. Regione Lombardia - Delibera 16 febbraio 2005, n. 20747, recante linee di indirizzo per la sperimentazione dell'alto apprendistato.
5. Regione Emilia Romagna - Delibera 14 febbraio 2005, n. 294, che approva un accordo intercorso tra Regione, Università e Parti sociali relativo a sperimentazioni di progetti riguardanti i Master.
6. Regione Toscana - Delibera 13 dicembre 2004, n. 1272, che approva lo schema di "Protocollo d'intesa" con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la definizione di un percorso sperimentale di attuazione dell'apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.
7. Regione Veneto - Delibera 6 agosto 2004, n. 2626, recante direttive per sperimentazioni nell'ambito dell'alto apprendistato.
8. Regione Veneto - Delibera 18 giugno 2004, n. 1833, che stabilisce l'approvazione del Protocollo d'Intesa firmato con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
9. Regione Lombardia - Decreto direttoriale generale 13 luglio 2005, n. 11145, recante il dispositivo regionale per l'attivazione di percorsi sperimentali di alta formazione in apprendistato.
10. Regione Piemonte - Protocollo d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 14 dicembre 2004, in materia di sperimentazione di percorsi formativi nella via alta dell'apprendistato.
11. Regione Liguria - Protocollo d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 26 novembre 2004, per sperimentazioni nell'ambito dell'alto apprendistato di cui alla l. n. 30/2003 e al d.lgs. n. 276/2003.

STUDI - RICERCHE - Percorsi di lettura

12. M. POZZI, *L'esperienza dell'Emilia-Romagna. L'apprendistato per l'alta formazione*, febbraio 2006.
13. M. TIRABOSCHI, *La messa a regime del nuovo apprendistato tra chiarimenti ministeriali e regolamentazioni regionali*, marzo 2005.

voce *Certificazione*

DOCUMENTAZIONE NAZIONALE

1. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*, come modificato dal decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251. Articoli estratti (articoli 75-84).
2. Decreto ministeriale 21 luglio 2004, n. 198, *che istituisce presso le Direzioni Provinciali del Lavoro e le Province apposite Commissioni di certificazione*.
3. Decreto ministeriale 14 giugno 2004 *riguardante l'Istituzione dell'Albo delle Commissioni di certificazione delle Università*.

4. Circolare Ministero del lavoro e delle politiche sociali 15 dicembre 2004, n. 48, *Istituzione delle Commissioni di Certificazione e dei Regolamenti interni - DM 21 luglio 2004 Artt. 75 e segg. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 - Chiarimenti operativi.*

STUDI - RICERCHE - PERCORSI DI LETTURA

5. M. TIRABOSCHI, *L'istituto della certificazione tra decretazione ministeriale e circolari interpretative*, giugno 2005.



voce *Formazione*

DOCUMENTAZIONE NAZIONALE

1. Decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227, *Norme generali sulla formazione degli insegnanti, in attuazione della legge delega 28 marzo 2003, n. 53.*
2. Decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, *Livelli essenziali delle prestazioni sul II ciclo di educazione e formazione.*
3. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Modello di Libretto formativo del cittadino*, 27 luglio 2005.

DOCUMENTAZIONE COMUNITARIA E INTERNAZIONALE

4. Commissione Europea, *Implementing the "education and training 2010" work programme - 2005 Progress Report Italy*, 20 dicembre 2005.
5. Commissione Europea, COM(2005)549 def./2, *Modernizzare l'istruzione e la formazione: un contributo fondamentale alla prosperità e alla coesione sociale in Europa*, 30 novembre 2005.
6. Consiglio dell'Unione Europea, n. 13414/05, *Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council establishing an integrated action programme in the field of lifelong learning*, 21 ottobre 2005.
7. Consiglio dell'Unione Europea, n. 13112/05, *Proposal for a Recommendation of the European Parliament and of the Council on transnational mobility within the Community for education and training purposes: European Quality Charter for Mobility*, 12 ottobre 2005.
8. Consiglio dell'Unione Europea, n. 12470/05, *Draft Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on addressing the concerns of young people in Europe - implementing the European Pact for Youth and promoting active citizenship*, 21 settembre 2005.
9. Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio sul ruolo dello sviluppo delle capacità e delle competenze nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona*, 21 settembre 2005.
10. Consiglio dell'Unione Europea, n. 10154/05, *Proposta di Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma "Gioventù in azione" per il periodo 2007-2013*, 27 giugno 2005.

11. Parlamento Europeo, Consiglio Europeo n. 2241/04, *Decisione relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass)*, 12 dicembre 2004.

STUDI - RICERCHE - PERCORSI DI LETTURA

12. CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO, *Osservazioni e Proposte. Educazione e formazione*, marzo 2005.
13. F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *La disoccupazione giovanile in Italia. La riforma della formazione come alternativa alla flessibilità*, marzo 2005.
14. DEPARTMENT OF EDUCATION AND SKILLS, UK (a cura di), *Skills: Getting on in business, getting on at work*, 22 marzo 2005.
15. A. BULGARELLI, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, marzo 2004.
16. M. TESSARING, J. WANNAN, *Vocational education and training - key to the future. Lisbon - Copenhagen - Maastricht mobilizing for 2010* - Pubblicazione a cura del Cedefop, 2004.
17. M. BIAGI, *Formazione e qualità: note per una strategia comunitaria per l'occupazione*, 1996.



voce *Mercato del lavoro*

DOCUMENTAZIONE NAZIONALE

1. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30, Titolo II, così come modificato dal decreto legislativo n. 251 del 2004 e dalla legge n. 80 del 2005*. Articoli estratti (articoli 1-19).
2. Legge 8 marzo 2000, n. 53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*.
3. Legge 19 luglio 1993, n. 236, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 20 maggio 1993, n. 148, recante interventi urgenti a sostegno dell'occupazione*.
4. Decreto ministeriale 13 ottobre 2004, *Borsa continua nazionale del lavoro*.
5. Decreto ministeriale 5 maggio 2004, *Requisiti per l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro*.
6. Decreto ministeriale 23 dicembre 2003, *Modalità di presentazione delle richieste di autorizzazione per l'iscrizione all'Albo delle agenzie per il lavoro*.
7. Circolare Ministero del lavoro e delle politiche sociali 21 luglio 2004, n. 30, *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro: regimi e trasparenza del mercato del lavoro*.
8. Circolare Ministero del lavoro e delle politiche sociali 24 giugno 2004, n. 25, *Agenzie per il lavoro*.



voce *Strategia Europea per l'occupazione*

DOCUMENTAZIONE COMUNITARIA

1. Consiglio dell'Unione Europea, n. 6604/05, *Riesame intermedio della Strategia di Lisbona. Istruzione, gioventù e cultura*, 21 febbraio 2005.

STUDI - RICERCHE - PERCORSI DI LETTURA

2. J.M. BARROSO, *Growth and jobs: a new start for the Lisbon strategy*, 9 marzo 2005.

 voce *Tirocinio (formativo e di orientamento)*

DOCUMENTAZIONE NAZIONALE

1. Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*, come modificato dal Decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251. Articoli estratti (articolo 50).
2. Legge 24 giugno 1997, n. 196, *Norme in materia di promozione dell'occupazione*. Articoli estratti (art. 18).
3. Decreto ministeriale 25 marzo 1998, n. 142, recante *Norme di attuazione dei principi e dei criteri di cui all'articolo 18 della l. 24 giugno 1997, n. 196, sui tirocini formativi e di orientamento*.

 voce *Università, scuola, mercato del lavoro*

DOCUMENTAZIONE NAZIONALE

1. Decreto legislativo 6 aprile 2006, n. 164, *Riordino della disciplina concernente il reclutamento dei professori universitari, a norma dell'articolo 1, comma 5, della legge 4 novembre 2005, n. 230*.
2. Legge 4 novembre 2005, n. 230, *Nuove disposizioni concernenti i professori e i ricercatori universitari e delega al Governo per il riordino del reclutamento dei professori universitari*.
3. Decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 77, *Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53*.
4. Decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76, *Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53*.
5. Decreto ministeriale 30 aprile 1999, n. 224, *Regolamento in materia di dottorato di ricerca*.

DOCUMENTAZIONE REGIONALE O LOCALE

6. Regione Sardegna - Protocollo di intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, 9 giugno 2005, per promuovere la qualità e l'efficacia del sistema educativo dell'Isola.
7. Regione Lombardia - Protocollo d'intesa con il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, 3 giugno 2002, relativo alla sperimentazione di nuovi modelli nel sistema di istruzione e formazione.

DOCUMENTAZIONE COMUNITARIA

8. Parlamento Europeo, A6-0309/2005, *Bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2006*, 27 ottobre 2005.

9. Commissione Europea, COM(2005)482 final, *Annual Report from the European Commission to the European Parliament on the Functioning of the European School System*, 11 ottobre 2005.
10. Commissione Europea, COM(2005)356 final, *L'indicatore europeo di competenza linguistica*, 1° agosto 2005.
11. Commissione Europea, COM(2005)152 final, *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*, 20 aprile 2005.
12. Commissione europea, SEC(2005)419, *Cooperazione nell'istruzione e nella formazione: secondo rapporto della Commissione*, 11 aprile 2005.
13. Commissione Europea, COM(2005)576 final, *Commission recommendation on the European Charter for Researchers and on a Code of Conduct for the Recruitment of Researchers*, 11 marzo 2005.
14. Commissione Europea, COM(2005)24, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, 2 febbraio 2005.
15. Commissione Europea, Consiglio Europeo, 2004/C 104/01, *Istruzione e formazione 2010. L'urgenza delle riforme per la riuscita della Strategia di Lisbona*, 30 aprile 2004.
16. Commissione Europea, COM(2003)449, *Promuovere l'apprendimento delle lingue e la diversità linguistica: Piano d'azione 2004-2006*, 24 luglio 2003.
17. Commissione Europea, COM(2003)58 def., *Il ruolo delle università nell'Europa della conoscenza*, 5 febbraio 2003.
18. Consiglio dell'Unione Europea, 2001/C 204/01, *Risoluzione sul ruolo dell'istruzione e della formazione nelle politiche connesse all'occupazione*, 13 luglio 2001.

DOCUMENTAZIONE INTERNAZIONALE

19. Protocollo di intesa tra Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca della Repubblica Italiana e Ministero dell'educazione della Repubblica Popolare Cinese, 4 luglio 2005, per la creazione di un'Università italo-cinese e per facilitare il mutuo riconoscimento dei titoli di studio, il potenziamento di attività per la cooperazione interuniversitaria e lo scambio reciproco di studenti.
20. Protocollo d'intesa tra Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca della Repubblica Italiana e Ministero dell'educazione superiore e della ricerca scientifica della Repubblica Araba d'Egitto, 19 maggio 2005, per la realizzazione di uno spazio euromediterraneo dell'alta formazione e della ricerca.
21. Dichiarazione congiunta del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca della Repubblica Italiana e del Ministero della ricerca della Repubblica Francese, 10 maggio 2005, per il rilancio della collaborazione scientifica bilaterale tra Italia e Francia, nel quadro della costruzione dello Spazio Europeo della Ricerca.

22. Protocolli d'intesa tra Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca della Repubblica Italiana, Ministero dell'istruzione superiore e della ricerca scientifica e tecnologica della Repubblica di Tunisia e Ministero dell'istruzione superiore del Regno del Marocco, 4 maggio 2005, per la realizzazione di uno Spazio euromediterraneo dell'alta formazione e della ricerca.

CONTRATTAZIONE COLLETTIVA - RELAZIONI INDUSTRIALI

23. Protocollo d'intesa tra Alma Mater Studiorum Università di Bologna e Enav per lo sviluppo congiunto di temi di ricerca e attività di alta formazione nel campo della navigazione aerea e delle scienze aeronautiche in genere, con riguardo ai profili tecnologici, giuridici, economici e gestionali, 17 febbraio 2006.


STUDI - RICERCHE - PERCORSI DI LETTURA

24. CONFINDUSTRIA (a cura di), *Documento comune sull'Università*, 21 marzo 2006.
25. ALMA LAUREA, VIII Indagine sulla condizione occupazionale dei laureati, marzo 2006.
26. F. SYLOS LABINI, S. ZAPPERI, *Lo tsunami dell'università italiana*, 23 febbraio 2006.
27. COMITATO DI INDIRIZZO PER LA VALUTAZIONE DELLA RICERCA, *Risultati del primo rapporto di valutazione della ricerca italiana*, 26 gennaio 2006.
28. FONDAZIONE PER LA SCUOLA DELLA COMPAGNIA DI SAN PAOLO, *Esperienze di alternanza scuola - lavoro. Interventi integrati per lo sviluppo locale*, Collana « I Quaderni », n. 7.
29. FONDAZIONE PER LA SCUOLA DELLA COMPAGNIA DI SAN PAOLO, *Lotta alla dispersione e orientamento. Che cosa c'è di nuovo nelle grandi città europee*, Collana « I Quaderni », n. 3.
30. FONDAZIONE PER LA SCUOLA DELLA COMPAGNIA DI SAN PAOLO, *Scuola e formazione. Ipotesi, progetti, percorsi: il ruolo degli Enti locali*, Collana « I Quaderni », n. 1.
31. SHANGAI JIAO TONG UNIVERSITY, *Top 500 World Universities*, classifica delle prime 500 Università del mondo, 18 ottobre 2005.
32. CONFERENZA DEI RETTORI DELLE UNIVERSITÀ ITALIANE, *Un anno al servizio del sistema universitario. Le attività della CRUI 2005*, 20 settembre 2005.
33. CONFERENZA DEI RETTORI DELLE UNIVERSITÀ ITALIANE, *L'Università vive il Paese. Relazione sullo Stato delle Università italiane 2005*, 20 settembre 2005.
34. MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, COMITATO NAZIONALE PER LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO, *sintesi del Sesto Rapporto sullo stato del Sistema Universitario e relativi dati statistici*, 7 settembre 2005.
35. OECD (a cura di), *Education at Glance: OECD Indicators - 2005 Edition*, estratto, settembre 2005.

36. OECD (a cura di), *Education at Glance: OECD Indicators - 2005 Edition*, estratto, La classificazione ISCED97 - UNESCO dei livelli di istruzione, settembre 2005.
37. M. TIRABOSCHI, *Investire sulla conoscenza e le sedi dell'alta formazione: il ruolo strategico delle Università per conseguire gli obiettivi di Lisbona (nota alla comunicazione della Commissione COM (2005) 152 final del 20 aprile 2005)*, settembre 2005.
38. P. FREDRIKSSON, B. OCKERT, *Is Early Learning Really More Productive? The Effect of School Starting Age on School and Labor Market Performance*, IZA Discussion paper, n. 1659, luglio 2005.
39. A. BASSANINI, A. BOOTH, G. BRUNELLO, M. DE PAOLA, E. LEUVEN, *Workplace Training in Europe*, IZA, Discussion paper, n. 1640, giugno 2005.
40. ISTAT, *Indagine sull'inserimento professionale dei laureati*, 1° giugno 2005.
41. G. BRUNELLO, L. CAPPELLARI, *The Labour Market Effects of Alma Mater: Evidence from Italy*, IZA, Discussion Paper, n. 1562, aprile 2005.
42. S. GAGLIARDUCCI, A. ICHINO, R. PERI, R. PEROTTI, *Lo splendido isolamento dell'Università italiana*, 3 febbraio 2005.
43. A. BULGARELLI, *Le sedi dello sviluppo del capitale umano*, 2005.
44. A. COCOZZA, *Formazione, mercato del lavoro, impresa*, 2005.
45. OECD (a cura di), *Learning a Living - First results of the adult literacy and life skills survey*, 2005.
46. G. PSACHAROPOULOS, *Public versus private university systems*, CESifo DICE Report n. 4, 2004.
47. L. ZOPPOLI, *Università e mercato del lavoro*, 2004.
48. R.K. VAN DE VELDEN, M.H.J. WOLBERS, *The integration of young people into the labour of market: the role of training systems and labour market regulation* (in W. MÜLLER, M. GANGL (eds.), *Transitions from Education to work in Europe - The integration of Youth into EU Labour Markets*, Oxford University Press, Oxford), 2003.
49. M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, 2002.
50. P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective* (in *Journal of Economic Literature*, 2001, 34-59)
51. N. O'HIGGINS, *The Challenges of Youth Unemployment*, ILO Employment and Training Papers, 1997, n. 7.

AVVERTENZE PER LA LETTURA

Anche questo volume della Collana ADAPT - Fondazione « Marco Biagi » è completato e integrato da una *proiezione informatica*, quale strumento non solo di documentazione ma anche di sviluppo e costante integrazione del contenuto della pubblicazione.

L'utilizzo nel testo cartaceo del simbolo  indica un rinvio all'indirizzo internet del Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi » (www.csmb.unimo.it) dove un motore di ricerca e un rinnovato indice A-Z — che ricalca l'indice analitico delle *Istituzioni di diritto del lavoro* di Marco Biagi edito sempre da Giuffrè — consentono di reperire i documenti citati nel testo e, in particolare:

- a) testi delle fonti normative;
- b) documenti comunitari e internazionali di indirizzo;
- c) protocolli d'intesa, accordi e contratti collettivi;
- d) approfondimenti monografici.

Tutto il materiale viene inoltre costantemente e tempestivamente aggiornato mediante il *Bollettino Adapt*, un documento gratuito di aggiornamento cui è possibile iscriversi semplicemente inviando una e-mail all'indirizzo csmb@unimo.it.

* * *

Si segnala che le considerazioni contenute negli interventi dei funzionari e dirigenti della Pubblica Amministrazione sono frutto esclusivo del pensiero dei rispettivi Autori e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l'Amministrazione alla quale essi appartengono.

PREFAZIONE (*)

Desidero aprire la mia riflessione, incentrata sull'analisi del lavoro del professor Marco Biagi in riferimento alla riforma del sistema educativo ed universitario, ricordando brevemente la sua coraggiosa opera per il progresso e l'innovazione del Paese. Il suo *Libro Bianco* costituisce infatti un comune ed esplicito riferimento sia della legge di riforma del mercato del lavoro, sia del processo di riforma del sistema dell'istruzione e della formazione, ormai giunta al sostanziale completamento con l'approvazione del decreto legislativo sul secondo ciclo ⁽¹⁾.

Marco Biagi ha saputo raccogliere le indicazioni del percorso che l'Unione Europea ha avviato nel 1993, con il *Libro Bianco* dell'allora presidente dell'UE, Jacques Delors, per raggiungere i traguardi fissati per il 2010 dal Consiglio di Lisbona del 2000.

Il suo impegno per la modernizzazione del Paese, nel quadro della strategia generale dell'UE per trasformarsi, entro quella data, nell'area economica basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, è stato soprattutto teso a riaffermare la centralità della persona, alla quale vanno offerte opportunità per crescere sotto il profilo umano, culturale e sociale.

Per il Governo, queste sue indicazioni propedeutiche sono divenute una incontestabile preziosa eredità: la metodologia che ha ispirato i processi di cambiamento è stata perciò quella di andare incontro alle persone, con le loro storie da riconoscere, i loro bisogni da soddisfare, il loro potenziale da valorizzare. Seguendo quest'impronta, infatti, tanto il sistema educativo quanto il mercato del lavoro sono stati riformati seguendo una logica di personalizzazione dei percorsi

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

(1) D.lgs. 17 ottobre 2005, n. 226.

formativi e dei rapporti di lavoro, attraverso regole moderne e flessibili, in grado di adeguarsi alle diverse esigenze degli studenti e dei lavoratori.

Durante il Semestre di Presidenza italiana dell'UE abbiamo condotto un'analisi sui 25 Paesi dell'Unione Europea « allargata » che ha evidenziato profonde differenze tra i *clusters* di popolazione individuati per livello di occupazione, di istruzione e di inclusione sociale. Colpisce in particolar modo la gravità del rischio che corrono i giovani adulti europei con bassa scolarità, non occupati o occupati in attività a limitato valore aggiunto, che rappresentano, è vero, una piccola parte (3 per cento) della popolazione attiva, ma che sono destinati a subire una drammatica esclusione dal mercato del lavoro ed un'altrettanto drammatica emarginazione sociale.

Colpisce ancor più il rischio che grava sugli europei oltre i 45 anni — un quinto della popolazione dell'Unione — che, con un livello educativo medio-basso, sono oggi sostanzialmente senza un'occupazione; come la posizione di grave pericolo nella quale si trovano oltre 30 milioni di adulti che hanno un livello di istruzione medio-alta (tra questi, il 70 per cento sono donne) che comunque non trovano lavoro, o addirittura non lo cercano, contribuendo poco o nulla alla formazione del valore del capitale umano.

E, infine, i « lavoratori a rischio » (53 milioni di persone, il 21 per cento dell'intera popolazione) che, distribuiti uniformemente su tutte le fasce di età, sono minacciati dalla rapida obsolescenza delle loro competenze professionali e che, più di altri, avrebbero bisogno di accedere ad un sistema di educazione e di aggiornamento permanente nel corso della loro vita attiva.

Questi dati suonavano allora come un forte campanello d'allarme, poiché il fattore più potente di insicurezza e instabilità che minaccia oggi i nostri sistemi di vita è il perdurare, e in molti casi l'aggravarsi, di squilibri sociali, di emarginazioni, di esclusioni di intere parti della nostra società da una soddisfacente vita lavorativa e da una proficua partecipazione alle relazioni interpersonali e con le istituzioni.

Per scongiurare questo pericolo, è stato pertanto necessario affrontare una sfida assolutamente impegnativa: ridisegnare, cioè, l'intero *welfare system* nel nostro Paese partendo dall'obiettivo di formare e valorizzare il capitale umano e il capitale sociale in una sempre più stretta integrazione tra politiche del lavoro e politiche educative e formative.

È forse banale ricordarlo, ma la conclusione alla quale si è giunti dopo una gran mole di lavoro empirico fatto in questi anni a livello europeo è che c'è una relazione strettissima tra istruzione formale e livelli salariali, probabilità di occupazione e partecipazione al mercato del lavoro.

Meno banale è andare ad analizzare i meccanismi profondi che determinano queste relazioni. Lo ha fatto l'OCSE (*Programme for international student assessment*, PISA) arrivando alla conclusione che oggi è soprattutto la qualità dell'istruzione — e non più la scolarizzazione in termini assoluti delle nostre popolazioni — che dovrebbe orientare le nuove politiche di riforma dei sistemi educativi e formativi.

Ad esempio, le analisi dell'OCSE dimostrano che, mentre il *gap* tra anni di istruzione ricevuti da uomini e donne si sta progressivamente riducendo (in Italia come nel resto d'Europa), è la differenza tra ciò che gli uomini e le donne studiano a scuola e nelle università che influisce maggiormente sulle disparità retributive e sul loro inserimento nel mercato del lavoro.

Immaginiamo lo sviluppo atteso delle professioni e dei mestieri nei prossimi 20 anni, così come ce lo prospettano tutti i maggiori centri studi internazionali: destinati a crescere sono i lavori legati all'ingegneria, all'informatica, alle telecomunicazioni, alla salute, alla protezione ambientale... Ebbene, lo svantaggio che le donne ancora manifestano rispetto agli uomini in matematica e nelle materie scientifiche in generale peserà molto sulla loro capacità di partecipare a pieno titolo alla crescita attesa delle nuove professioni e soprattutto pregiudicherà in una certa misura la possibilità che le donne ottengano i migliori sviluppi di carriera disponibili invece ai loro colleghi maschi.

Questo è solo un esempio delle debolezze che contraddistinguono oggi la relazione tra mondo della scuola e mondo del lavoro e che possono minacciare la sicurezza della nostra società. Se vogliamo costruire una società più forte, più giusta, più sicura, è quindi verso i segmenti « deboli » delle nostre popolazioni che dobbiamo orientare le politiche educative e le politiche del lavoro.

D'altro canto, è ormai evidente a tutti che soltanto da una forte integrazione tra politiche dell'istruzione e della formazione e politiche sociali e del lavoro potremmo sperare di ottenere un durevole incremento di competitività dei nostri apparati produttivi ed un reale rafforzamento della coesione e della stabilità sociale dei nostri Paesi.

Per impartire competenze tecnologiche ad una quota sempre

maggior parte della forza lavoro occorrono oggi interventi di natura sociale e lavoristica a supporto dell'acquisizione di tali competenze in segmenti della popolazione che storicamente presentano livelli bassi di capitale umano. La complementarità tra capitale umano e istruzione formale e formazione sul posto di lavoro indica che il successo di questi interventi dipende in larga misura dalla generalizzazione dell'accesso a opportunità di apprendimento fin dai primissimi livelli di istruzione.

D'altra parte questo stesso rapporto di complementarità indica che opportunità di aggiornamento e di riqualificazione debbono essere date, in termini di apprendimento continuo, anche agli adulti che non hanno avuto occasione di ricevere un'adeguata scolarizzazione formale negli anni della loro gioventù.

Il « nuovo *welfare* » che stiamo provando a costruire, secondo gli auspici dello stesso professor Biagi, è quello che mette la persona — ogni uomo ed ogni donna — al centro del sistema sociale. Al centro, innanzitutto, delle politiche per l'educazione e al centro delle politiche del lavoro.

Ad esempio, al centro del sistema educativo e formativo, a qualsiasi livello, nella scuola primaria, in quella secondaria e nel ciclo di istruzione superiore, come nei percorsi formativi post-laurea, saranno pertanto soltanto la persona e la sua crescita integrale, coniugando aspetti cognitivi dell'apprendimento con quelli del « saper fare » e del « saper essere », cercando di realizzare la massima inclusione, offrendo pari opportunità, garantendo standard qualitativi crescenti.

Quattro fatti, secondo me, testimoniano il forte impegno dell'Italia in questa direzione. Innanzitutto, il Patto per l'Italia che nel 2002 indicò nell'istruzione e nella formazione gli strumenti per garantire a centinaia di migliaia di italiani l'opportunità di restare nel mercato del lavoro potendo aggiornare le proprie competenze. Fu quella la prima volta in cui un accordo, frutto della concertazione tra parti sociali, introduceva con tanto rilievo e significato politico il problema dell'intervento della scuola e del sistema della formazione professionale a supporto delle azioni per lo sviluppo e la crescita del mercato del lavoro.

Quindi la stessa « Legge Biagi » che un anno dopo confermava quella scelta iniziale e la rendeva ancor più determinante per quanto riguarda la flessibilizzazione del mercato del lavoro, la riforma definitiva del collocamento e la nuova architettura dei contratti (a cominciare dall'apprendistato e dal tirocinio).

In terzo luogo, ciò che è stato fatto sotto la Presidenza italiana

dell'Unione Europea, nel secondo semestre del 2003, quando abbiamo introdotto come nuovo metodo di lavoro, accolto unanimemente dai nostri *partners*, l'interazione stretta e sistematica tra politiche del *welfare* e politiche dell'istruzione e della formazione.

Infine, come detto, la riforma della scuola, che ha introdotto fondamentali novità: innalzamento della scolarità, grazie all'innalzamento dell'obbligo scolastico; ampliamento dell'offerta formativa, attraverso il rafforzamento del canale di istruzione professionale, per garantire le vocazioni di ogni studente; personalizzazione dei percorsi, per favorire la mobilità sociale; raccordo fra scuola e società civile, per favorire l'integrazione fra percorsi formali, informali e non formali e l'alternanza scuola lavoro, per aiutare i giovani a valutare più consapevolmente le loro attitudini.

Tutto ciò in perfetta coerenza con gli obiettivi strategici del Consiglio di Lisbona. I Capi di Stato e di Governo intesero allora porre le basi per una « società dei saperi » che avesse come finalità la realizzazione umana e professionale di ciascun individuo, la coesione sociale e la competitività dei singoli Paesi dell'Unione.

Ma questa nuova « centralità » dell'istruzione e della formazione non è soltanto il risultato di un nuovo modo di intendere le politiche dell'istruzione e più in generale le azioni per valorizzare e rafforzare il capitale umano del Paese: questa visione nasce dal fatto che ai sistemi educativi e formativi oggi si chiede — in modo pressante e talvolta ancora contraddittorio — la soluzione ai molteplici problemi socio-economici: dalla competitività delle imprese, alle cause della debolezza del mercato del lavoro, ai fenomeni di emarginazione sociale.

In definitiva, dalla scuola, dalla formazione, dall'università e dalla ricerca ci si aspetta per il futuro un contributo decisivo al superamento delle difficoltà attuali che il nostro mondo produttivo deve affrontare ed al controllo dei profondi mutamenti sociali in corso.

È bene inoltre sottolineare che accanto agli obiettivi « storici » dell'istruzione — la sua funzione conoscitiva, basata sull'insegnamento delle competenze di base, e la sua funzione professionalizzante basata sulla trasmissione dei saperi specifici utili all'inserimento nell'attività lavorativa — abbiamo posto per la prima volta l'obiettivo di una funzione socializzante basata sullo sviluppo delle capacità relazionali di ogni ragazzo e ragazza europei.

La sfida nuova è quella di un sistema educativo e formativo capace di creare il capitale umano e il capitale sociale dei nostri Paesi. La nostra missione diviene non più soltanto quella di formare e raffor-

zare il valore economico delle conoscenze e delle competenze, misurabile nel contributo che esse danno alla generazione di ricchezza, ma anche quella di formare e rafforzare l'insieme delle capacità di relazione, di partecipazione e di integrazione fra individui, comunità, istituzioni.

Oggi sappiamo che esiste una chiara correlazione tra valore del capitale umano e valore del capitale sociale. La ricchezza, ma anche la sicurezza di ogni Paese, appaiono sempre più il risultato di diversi fattori, tra i quali assumono grande importanza l'impegno sociale, il livello di partecipazione politica e culturale, la diffusione dell'associazionismo, la presenza del volontariato, l'estensione del non-profit e del privato sociale. In una parola, l'adesione anche alle regole non scritte ma tacitamente stabilite del vivere civile e del dialogo all'interno delle reti informali che operano nelle nostre società. Un'Europa con un forte capitale sociale potrà essere un'Europa non solo più giusta e solidale, quindi più sicura, ma anche un'Europa più competitiva e ricca.

Sul consolidamento dei rapporti fiduciari tra cittadini e istituzioni occorre dunque lavorare con l'istruzione e la formazione per stabilire quei comportamenti di cooperazione senza i quali non soltanto l'«architettura dei diritti» che la Costituzione oggi definisce ma le stesse prospettive di sviluppo e di benessere sarebbero gravemente compromesse.

Grazie alla riforma del mercato del lavoro e del sistema di istruzione e formazione molte cose sono cambiate.

Ritengo importante illustrare proprio in questa sede i risultati che abbiamo raggiunto per quanto riguarda l'istruzione e la formazione. L'Italia ha fatto proprio il processo avviato a seguito del Consiglio Europeo di Lisbona e il conseguente piano di lavoro sugli obiettivi comuni dei sistemi d'istruzione e formazione. In tale contesto, ha attivato una serie di misure nell'ambito delle cinque aree ritenute prioritarie, al fine di assicurare una più elevata qualità del sistema educativo (documento approvato dal Consiglio dei Ministri dell'istruzione dell'UE nel maggio 2003).

Diminuzione degli abbandoni precoci. Ecco i principali interventi realizzati dal 2001 a oggi rispetto alle singole aree.

Considerato che l'orientamento assolve a un importante ruolo strategico nella società della conoscenza, è stato messo a punto il Sistema nazionale per l'orientamento, che ha previsto la costituzione di appositi organismi a livello centrale e periferico — primo tra i quali il Comitato nazionale per l'orientamento — con il coinvolgimento di

enti, livelli istituzionali, agenzie formative e soggetti rappresentativi delle istanze del territorio, e sono state elaborate le linee guida a supporto dell'attività degli Uffici scolastici interessati.

In tale ottica il Comitato nazionale si è notevolmente impegnato nel delineare il ruolo organizzativo ed operativo del Sistema nazionale, in coerenza con i bisogni e le vocazioni del territorio e le esigenze dei giovani. Sono stati attivati progetti di cooperazione tra scuole e imprese per la realizzazione di modelli di integrazione fra istruzione e percorsi formativi in ambiti lavorativi.

Un aspetto di grande novità in questo senso, ha riguardato il rafforzamento dell'istituto dell'apprendistato, attraverso il quale, come è noto, si realizza l'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione e lo svolgimento, al tempo stesso, di un'attività lavorativa. Lo sviluppo di queste iniziative ha contribuito ad una riduzione significativa del numero degli abbandoni in ambito scolastico e formativo prima dei diciotto anni: si è passati dal 25,3 per cento del 2000, all'attuale 20 per cento, rispetto ad una media europea dell'18,8 per cento.

Ciò è stato possibile anche grazie ad una più razionale e mirata utilizzazione delle risorse dei Fondi strutturali, nell'ambito del Programma operativo nazionale « La scuola per lo sviluppo » 2000-2006, in particolare del Fse.

Completamento degli studi secondari o superiori. La legge n. 53/2003 di riforma degli ordinamenti scolastici ha delineato, con riferimento al secondo ciclo di istruzione, un sistema unitario articolato in due percorsi di pari dignità, quello dei licei e quello dell'istruzione e formazione professionale. La legge n. 30/2003 sulla riforma del mercato del lavoro ha previsto l'apprendistato professionalizzante, che rappresenta un importante canale per l'inserimento occupazionale.

Inoltre i decreti attuativi della legge n. 53/2003, relativi rispettivamente all'alternanza scuola-lavoro e al nuovo obbligo scolastico, hanno offerto tutta una serie di nuovi modelli e opportunità formativi di cui già oggi si colgono i positivi effetti.

Queste azioni normative hanno consentito una più ampia « inclusione » nel sistema scolastico e formativo, hanno notevolmente ampliato la possibilità di transitare dai percorsi di istruzione a quelli di formazione e viceversa, e infine hanno permesso ai giovani di orientare e riorientare le proprie scelte culturali e formative in funzione degli interessi e delle vocazioni personali.

I percorsi di alternanza tra scuola e lavoro hanno dato, inoltre, la possibilità di utilizzare a fini educativi e formativi il potenziale pre-

sente nel sistema imprenditoriale e di avvicinare gli studenti al fare e all'agire e in particolare al mondo della produzione e del lavoro.

Sono stati definiti e attivati in tutte le realtà regionali, sulla base dell'Accordo Quadro stipulato il 19 giugno 2003 tra Miur e Conferenza Unificata, percorsi di istruzione/formazione di durata triennale e quadriennale, finalizzati al conseguimento di una qualifica professionale, che hanno riguardato, sino ad oggi, circa 90 mila giovani che erano fuori dal sistema scolastico.

Sono state inoltre potenziate, attraverso progetti mirati, le iniziative a sostegno degli alunni in difficoltà, che hanno consentito di recuperare un consistente numero di insuccessi e di abbandoni scolastici e di incrementare il numero dei diplomati (oltre il 72 per cento), avvicinandolo alla media europea.

Diminuzione del numero dei quindicenni con scarsa capacità di comprensione della lettura. Al fine della diminuzione del numero dei quindicenni con scarsa capacità di lettura, sono stati realizzati, nel triennio 2001-2004, tre progetti pilota di valutazione degli apprendimenti in italiano, matematica e scienze, cui hanno aderito circa 9 mila scuole.

L'importante iniziativa ha anticipato, in maniera assai proficua, l'attivazione in via istituzionale del sistema nazionale di valutazione.

Di recente è stato predisposto un ampio programma nazionale per il rafforzamento degli apprendimenti di base, in attuazione del quale sono state costituite strutture operative centrali e regionali a supporto delle scuole ed è stata attivata tutta una gamma di iniziative finalizzate ad una formazione mirata dei docenti e al rafforzamento delle competenze di base degli allievi.

Gli esiti di tale iniziativa si potranno cogliere non nell'immediato, ma nel medio periodo, in consonanza con l'entrata a regime della riforma degli ordinamenti.

Laureati in materie scientifiche. Abbiamo avviato il Progetto lauree scientifiche, con la collaborazione di Confindustria e della Conferenza nazionale dei Presidi di Scienze, finalizzato a migliorare l'apprendimento, ad aumentare l'attrattività delle materie scientifiche e ad incrementare il numero dei laureati in dette materie. Le azioni più significative del progetto sono state:

- pre-orientamento scolastico, con l'introduzione di nuove metodologie didattiche per l'apprendimento delle discipline scientifiche;
- predisposizione di un ampio piano di attività di formazione

destinate ai docenti di area scientifica degli istituti di istruzione superiore;

- potenziamento nelle Università di *stage* e tirocini formativi;
- potenziamento dei percorsi *post-lauream*, in particolare dei master organizzati in collaborazione con le associazioni imprenditoriali, gli enti locali, gli ordini professionali e gli enti pubblici e privati;
- ridefinizione delle classi di laurea scientifiche, per rendere i percorsi universitari più rispondenti ai fabbisogni professionali del mercato.

Partecipazione ad iniziative di lifelong learning. Un rilevante impegno strategico, finanziario, organizzativo e operativo ha riguardato le politiche per la formazione continua e lo sviluppo complessivo delle competenze dei lavoratori occupati, in un'ottica di *lifelong learning*. Il *trend* è in notevole crescita, poiché la percentuale dei lavoratori in formazione, che nel 2000 era pari al 13,9 per cento, ha raggiunto, allo stato, il 20 per cento.

Sono infatti in rapida evoluzione tutte le modalità di intervento formativo (in particolare quelle a domanda individuale) e gli strumenti rivolti a *target* specifici: donne, lavoratori interinali e con contratto atipico, lavoratori della Pubblica Amministrazione. Gli interventi *lifelong learning* sono stati costantemente monitorati e valutati, anche in funzione di una migliore riprogrammazione.

Nell'ambito delle iniziative volte a sviluppare un sistema di supporto e di salvaguardia delle politiche dell'occupazione e dei livelli occupazionali, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha promosso e finanziato numerosi progetti, presentati da organismi bilaterali quale espressione della concertazione delle parti sociali. Per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, che fosse in grado di orientare in modo sistematico e continuativo l'azione del mondo imprenditoriale, di quello della formazione, nonché degli stessi soggetti in cerca di occupazione, si è dato avvio alla costituzione di un sistema di monitoraggio e di rilevazione permanente dei bisogni formativi.

D'altro canto l'attività del Miur è stata finalizzata al potenziamento e alla diffusione di un sistema organico e strutturato di educazione permanente, sia attraverso la costituzione di reti integrate tra i Centri territoriali permanenti (Ctp), sia attraverso apposite misure di sostegno agli istituti di istruzione secondaria sedi di corsi serali. Si è registrato un costante aumento dell'offerta formativa dei Ctp, con il coinvolgimento di oltre 400 mila soggetti, di cui 116 mila stranieri.

È stato altresì potenziato il sistema di Istruzione e formazione tecnica superiore (Ifs), con l'obiettivo di innalzare i livelli di qualificazione e di alta specializzazione tecnica superiore dei giovani e degli adulti. Dal 1999 ad oggi sono stati attivati sul territorio nazionale oltre 2.200 corsi, con un *trend* di sviluppo annuale di circa il 27 per cento e con il coinvolgimento di circa 40 mila giovani. Gli indirizzi professionali maggiormente richiesti sono stati quelli dell'area Telematica, Informatica e Multimediale, del settore dell'Industria e dell'Agricoltura.

Questi positivi risultati ci hanno incoraggiati ad andare avanti con determinazione nell'ultimo scorcio di legislatura. Vorrei sottolineare con orgoglio che nel Rapporto *Prospettive sulle Pmi e l'imprenditorialità*, presentato a Trento nel corso della Conferenza internazionale sullo sviluppo dell'imprenditorialità svoltosi il 23 giugno 2005, l'OCSE ha espresso un giudizio fortemente positivo delle nostre azioni, in particolare per quanto riguarda l'alternanza scuola-lavoro e la Rete telematica del *Progetto impresa formativa simulata*, che coinvolge oltre 800 imprese reali. Nel giugno 2004 operavano 477 imprese di formazione simulata e altre 280 entreranno in funzione nel corso di quest'anno, coinvolgendo complessivamente 12.000 studenti.

Per concludere, vorrei sottolineare come scuola e università stiano recuperando quella « cultura del lavoro » che sembravano aver perso. Ed anche nel nostro Paese, la distanza tra la cultura del « sapere » e la cultura del « saper fare » si sta finalmente riducendo, anche attraverso nuovi modelli di organizzazione del sistema educativo e il collegamento non solo tra le scuole, le agenzie formative e le imprese, ma anche con gli atenei e i centri impegnati nella ricerca scientifica e nel trasferimento tecnologico.

L'eredità di Marco Biagi, contenuta profeticamente anche in questa riflessione, è un invito alla responsabilità di tutti. Come pure alla responsabilità ci richiamano le sue ultime parole pubblicate in un editoriale su *Il Sole 24 Ore* il giorno stesso del suo vile assassinio: « Chi è contro le riforme è contro l'Europa ». Perché ignorare le richieste di modernizzazione provenienti dalla società e dall'Europa « sarebbe una scelta egoistica, propria di chi pensa a se stesso e non immagina un futuro migliore per i propri figli. La solidarietà è effettiva se davvero si cerca di costruire una società diversa e più giusta ».

LETIZIA MORATTI

NOTA DEI CURATORI

Quale ruolo per i percorsi di educazione e formazione nella riforma del mercato del lavoro? Se ne è parlato poco, in questi ultimi tempi. Eppure, nell'impianto della Legge Biagi, proprio il sistema di istruzione e quello della formazione professionale rappresentano, assieme al nuovo contratto di apprendistato, il principale canale di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane. Un canale attraverso cui avvicinare, grazie a investimenti in ricerca, innovazione e capitale umano, le *performances* del nostro sistema economico-produttivo a quelle degli altri Paesi europei. E non poteva essere diversamente, in una Europa che, da Lisbona in poi, dichiara enfaticamente di voler diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo.

Il ritardo dell'Italia rispetto agli altri Stati europei è, da questo punto di vista, ancora impressionante. È sufficiente ricordare, al riguardo, come i tradizionali percorsi didattici e formativi abbiano sin qui determinato alti tassi di dispersione e, quel che più è grave, un ingresso tardivo nel mercato del lavoro. Le rilevazioni statistiche parlano di ventotto anni, quando la media europea è attestata intorno ai ventidue/ventitre anni. È da tempo che se ne discute, senza tuttavia approdare a esiti concreti: gli istituti scolastici e le Università italiane devono accelerare i processi volti a rafforzare la coerenza tra formazione erogata e fabbisogni del mercato del lavoro. La riforma universitaria che prevede la laurea triennale è entrata in vigore con l'anno accademico 2001/2002, i primi laureati tuttavia in minima parte si sono avvicinati al mondo del lavoro ma hanno proseguito il corso di studi verso la laurea specialistica e quindi se questa tendenza verrà confermata, difficilmente nel nostro Paese ci avvicineremo alla media europea e continueremo ad avere laureati in cerca di prima occupazione ad una età troppo elevata per rispondere ai bisogni del mercato del lavoro. Circa dieci anni fa, nel protocollo Giugni del 23 luglio 1993, Governo e parti sociali si erano proposti di valorizzare l'autonomia delle Università. L'obiettivo, già allora nitidamente individuato, era

quello di contribuire ad allargare e migliorare l'offerta formativa post-diploma e post-laurea, nella convinzione che solo un più stretto rapporto tra Università e mercato del lavoro avrebbe potuto rilanciare efficacemente una politica di qualificazione e formazione delle risorse umane coerente con le esigenze delle attività produttive e i processi di sviluppo delle piccole e medie imprese. Ma poi non se ne fece nulla. Si è così dovuto aspettare il Patto di Natale del 22 dicembre 1998 per delineare le attuali linee della riforma del sistema di formazione universitaria. È in questo accordo, che apre la strada alla autonomia degli Atenei, che si definiscono per la prima volta precisi strumenti volti a elevare la partecipazione alla istruzione universitaria, contenere la durata dei corsi di diploma e di laurea, contrastare l'alto tasso di dispersione, aprire l'Università al territorio assicurando la coerenza dei corsi di studio con le esigenze di nuove professionalità emergenti dal tessuto economico-produttivo e sociale del Paese.

La svolta verso l'autonomia — non solo didattica, ma anche statutaria e finanziaria — ha costituito indubbiamente una tappa decisiva nella prospettiva di una reale integrazione tra percorsi di formazione universitaria e politiche del lavoro. Ma essa è insufficiente se non si creano, parallelamente, le condizioni per avvicinare nell'esperienza quotidiana i singoli Atenei al mondo delle imprese e al territorio circostante. È per questa ragione che il *Libro Bianco* dell'ottobre 2001 sollecitava una nuova stagione di patti locali per l'occupabilità, assegnando agli Atenei un ruolo di regia e di motore dell'innovazione. E sempre per questa ragione il *Libro Bianco* invitava le scuole e le Università a compiere uno sforzo straordinario per assicurare a tutti gli studenti una occasione di occupabilità, realizzando una insostituibile funzione: facilitare la transizione dalla scuola al lavoro. Proprio per agevolare la nuova funzione di orientamento al lavoro e un più stretto raccordo con il mondo delle imprese la riforma Biagi affida oggi agli istituti scolastici e alle Università un compito centrale, quello del *placement*, a cui si affianca per le sedi universitarie anche la certificazione dei contratti di lavoro. È attraverso questi strumenti — già avviati in alcune esperienze locali, grazie alla progettualità di Marco Biagi — che pare in effetti possibile fare del sistema educativo e formativo il segmento strategico di una ben più complessa e articolata rete di relazioni giuridico-istituzionali che, sotto l'insegna della occupabilità, si propone l'obiettivo di un reale dialogo tra amministrazioni periferiche dello Stato, organizzazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori e sistema economico e produttivo locale. Ma non solo. Il ruolo cen-

trale assegnato alle Università appare emblematico della consapevolezza che il successo della riforma del mercato del lavoro dipenderà, più che dalle singole soluzioni tecnico-normative adottate, da un innalzamento della qualità e della formazione delle persone che, nei prossimi anni, saranno chiamate a dare concreta attuazione alle nuove regole del mercato del lavoro. Le riforme, ci insegnava Marco Biagi, possono infatti risultare efficaci soltanto nella misura in cui i soggetti coinvolti sono culturalmente preparati per accompagnare il cambiamento e l'innovazione.

Modena, 19 marzo 2006

PAOLA REGGIANI GELMINI
MICHELE TIRABOSCHI

Parte I

L'OCCUPAZIONE GIOVANILE IN ITALIA:
LA TRANSIZIONE
DALLA SCUOLA AL LAVORO

1.
**IL PROBLEMA
DELLA OCCUPAZIONE GIOVANILE
NELLA PROSPETTIVA DELLA (DIFFICILE) TRANSIZIONE
DAI PERCORSI EDUCATIVI E FORMATIVI
AL MERCATO DEL LAVORO**

MICHELE TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. La questione della occupazione giovanile in Italia: una prospettiva di lettura alternativa. — 2. La revisione delle azioni e delle *policies* per contrastare la cronica debolezza dei giovani sul mercato del lavoro: profili critici. — 3. Giovani e precariato: il falso problema delle collaborazioni coordinate e continuative e la riforma dei contratti con finalità formative. — 4. Il ruolo strategico delle Università e delle sedi della alta formazione: il caso italiano nel contesto comunitario e comparato. — 5. Le criticità del caso italiano e le proposte di riforma contenute nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001. — 6. Il raccordo tra percorsi scolastici e universitari e mercato del lavoro nella legge n. 30 del 2003 e nel decreto legislativo n. 276 del 2003. — 7. Note conclusive.

1. La questione della occupazione giovanile in Italia: una prospettiva di lettura alternativa.


Uno dei temi centrali che polarizza l'attuale dibattito sui rapporti tra economia, diritto e società è indubbiamente quello dei giovani e del precariato.

Il tema non è nuovo e non è neppure limitato al nostro Paese. In tutta Europa — e non solo ⁽¹⁾ — ci si interroga sul futuro occupazio-

⁽¹⁾ Particolarmente interessante è il dibattito giapponese dove opinione pubblica e Governo affrontano il problema essenzialmente dal punto di vista delle « carenze » e delle « colpe » dei giovani. In questo senso si colloca, in particolare, il Piano governativo del 2003 per sostenere lo spirito di indipendenza e responsabilità dei giovani, su cui cfr. le osservazioni critiche di A. INUI, *Restructuring Youth: Recent Pro-*

nale (e previdenziale) delle più giovani generazioni ⁽²⁾ anche in ragione di un drastico e generalizzato peggioramento delle condizioni e dei tempi di accesso a un lavoro regolare e di qualità.

Nel corso degli ultimi venticinque anni, per limitarci all'indicatore più evidente e immediato ⁽³⁾, i tassi di disoccupazione giovanile — anche di lunga durata — sono aumentati in modo preoccupante in tutti i Paesi industrializzati con la sola rilevante eccezione di Stati Uniti, Portogallo e Paesi Bassi che sono i soli a registrare, almeno da

blems of Japanese Youth and its Contextual Origin, in *Journal of Youth Studies*, 2003, n. 2, 219-233, cui *adde* i contributi raccolti in AA.VV., *The Transition from School to Working Life Issue*, in *Japan Labor Review — Special edition*, 2005, n. 3, 5-91, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici. Per l'esperienza di altri Paesi cfr. J.T. MORTIMER, R.W. LARSON (eds.), *The Changing Adolescent Experience*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, e già OECD, *Preparing Youth for the 21st Century — The Transition from Education to the labour Market*, Paris, 1999, 89-100, vedilo anche in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

⁽²⁾ Nella letteratura francese cfr., tra i tanti, il provocatorio volume di N. BAVAREZ, J.B. DE FOUCAULT, A. MINC, A. HOUZIAUX, *Le chômage, à qui la faute?*, Les Editions de l'Atelier, Parigi, 2005. Con riferimento ai casi tedesco e inglese ancora utile è la consultazione di N. O'HIGGINS, *The Challenges of Youth Unemployment*, ILO Employment and Training Papers, 1997, n. 7, cui *adde*, in generale, A. FURLONG, F. CARTMEL, *Young People and Social Change — Individualization and Risk in Late Modernity*, Open University Press, Buckingham, 1997; T. HAMMER (ed.), *Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe*, The Policy Press, Bristol, 2003; W. MCNEISH, P. LONCLE, *State Policy and Youth Unemployment in the European Union*, in A.L. BLASCO, W. MCNEISH, A. WALTHER (eds.), *Young People and Contradictions of Inclusion*, The Policy Press, Bristol, 2004. Nel Regno Unito il dibattito è stato recentemente ravvivato dalla pubblicazione di due libri bianchi del Governo laburista sui temi della formazione e della occupazione giovanile su cui cfr. G. TIRABOSCHI, *Il ruolo strategico della formazione e della istruzione per la crescita e l'occupazione: il caso del Regno Unito*, nella Parte III di questo volume.

⁽³⁾ Anche se probabilmente non il più rilevante. Sulla importanza relativa del dato della disoccupazione giovanile cfr. le condivisibili considerazioni di O. MARCHAND, *Youth Unemployment in OECD Countries: How Can the Disparities Be Explained?*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century ecc.*, cit., 329-344, spec. 331, secondo cui « the unemployment rate becomes less and appropriate for describing their situation as the length of time they spent in school increases and the average age at which they start working increases ». Sulla stessa linea di analisi cfr. già A. REES, *An Essay on Youth Joblessness*, in *Journal of Economic Literature*, 1996, 613-628, che suggerisce di utilizzare il parametro — sicuramente più attendibile, ma anche meno facilmente utilizzabile nell'ambito di un confronto comparato — della condizione di « *joblessness* » in luogo di quella di « *unemployment* » come principale indicatore rispetto ai problemi della occupazione giovanile.

un punto di vista puramente quantitativo ⁽⁴⁾, una lieve riduzione del fenomeno.

Tabella 1. — Disoccupazione giovanile (fascia di età compresa tra i 15 e i 24 anni).

	1977	1987	1997	2003
Australia	12,2	14,6	15,9	12,3
Austria	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	6,5	6,3
Belgio	<i>n.d.</i>	21,4	21,3	15,2
Canada	14,3	13,6	16,7	12,6
Danimarca	<i>n.d.</i>	8,9	8,1	6,7
Finlandia	12,3	9,0	23,3	21,6
Francia	11,2	22,9	28,1	20,7
Germania (a)	5,5	8,5	10	7,7
Grecia	<i>n.d.</i>	25,0	31	29,5
Irlanda	13,2	24,5	16,1	6,4
Italia (b)	23,9	35,5	33,6	29,7
Giappone	3,5	5,2	6,6	9,2
Paesi Bassi	7,3	14,8	9,5	6,6
Portogallo	16,3	16,1	16,7	8,6
Regno Unito (c)	<i>n.d.</i>	15,8	13,5	11,8
Spagna (c)	11,2	40,2	37,1	25,5
Svezia (c)	4,4	4,6	22,5	11,9
Stati Uniti (c)	13,6	12,2	11,3	9,3
Unione Europea (a 25)				18,0

n.d.: dati non disponibili.

(a) 1977, 1987: dati della Germania Occidentale; 1997, 2003: dati della Germania dopo l'unificazione.

(b) fascia di età compresa tra i 14 e i 24 anni.


(c) fascia di età compresa tra i 16 e i 24 anni.



Fonte: nostra elaborazione su dati OECD, *Labour Force Statistic (vari anni)*.

⁽⁴⁾ In particolare, sulle problematiche della occupazione giovanile negli Stati Uniti, che non possono essere rappresentate unicamente attraverso il parametro statistico dei tassi di disoccupazione, cfr. L.M. LYNCH, *The Transition from Initial Education to the Labour Market: Recent Experience in the United States*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century ecc.*, cit., 289-304, e già J.A. KLERMAN, L.A. KAROLY, *The Transition to Stable Employment: the Experience of U.S. Youth in Their Early Labour Market Career*, National Center for Research on Vocational Education, University of California, Berkeley, 1995.

Vero è, tuttavia, che il caso italiano presenta alcune marcate particolarità che, come vedremo meglio nel corso della presente trattazione, emergono con sufficiente chiarezza anche solo da un superficiale confronto comparato dei principali indicatori occupazionali ⁽⁵⁾ e, segnatamente, dei dati sui tassi di disoccupazione giovanile che vedono l'Italia collocarsi tra i Paesi con le peggiori *performances* (ben 17 punti percentuali in più della media degli altri Paesi dell'area OCSE), preceduta unicamente, e di pochi punti percentuali, da Polonia e Slovacchia ⁽⁶⁾.

Così come appaiono altrettanto indicativi delle peculiarità del caso italiano i toni, accesi e talvolta persino apocalittici, con cui da noi viene impostato e condotto il dibattito. Quasi si trattasse di una guerra di religione. Non a caso v'è chi ha parlato senza mezzi termini — anche sulla scorta di alcune accurate analisi econometriche che individuano nelle rigidità dei mercati interni del lavoro uno dei principali ostacoli alla occupazione giovanile ⁽⁷⁾ — di una sorta di lotta di classe del XXI secolo che vede le ragioni e le aspettative dei giovani ineso-

⁽⁵⁾ Per un esercizio di *benchmarking* cfr., da ultimo, COMMISSIONE EUROPEA, *Draft Joint Employment Report 2004/2005*, COM(2005)13 final, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 5.

⁽⁶⁾ Secondo i dati dell'OECD riferiti al 2003 la media della disoccupazione giovanile a livello internazionale è pari al 12,6% contro il 29,7 dell'Italia e il 35,2 di Polonia e Slovacchia. Cfr., per un quadro statistico completo il sito internet *www.nationmaster.com*, alla voce *Labor — Youth Unemployment*. Cfr. altresì M. TWENA, H.A. AAHCIM, *Social Exclusion and Unemployment in the European Union — Current and Future Trends*, Center for International Climate and Environmental Research, Oslo, 2005, qui 21, in  indice A-Z, voce *Inclusione sociale*, e, per l'Italia, il *Rapporto ISFOL 2004*, in  indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.


⁽⁷⁾ Per il filone interpretativo che individua nelle rigidità dei mercati interni del lavoro — e in generale nelle tutele degli *insiders* — uno dei principali ostacoli all'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro cfr. R. B. FREEMAN, D.A. WISE (eds.), *The Youth Labour Market Problem: its Nature, Causes and Consequences*, University of Chicago/NBER, Chicago, 1992, cui *adde*, P. GARONNA, P. RYAN, *The Regulation and Deregulation of Youth Economic Activity*, in P. RYAN, P. GARONNA, R.C. EDWARDS (eds.), *The Problem of Youth: the Regulation of Youth Employment and Training in Advanced Economies*, MacMillan, London, 1991, 25-81. Più recentemente: S. NICKELL, *Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America*, in *Journal of Economic Perspectives*, 1997, vol. 11, n. 3, 55-74, R.K. VAN DER VELDEN, M.H.J. WOLBERS, *The integration of young people into the labour market: the role of training systems and labour market regulation*, in W. MÜLLER, M. GANGL (eds.), *Transitions from Education to Work in Europe - The Integration of Youth into EU Labour Markets*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

rabilmente in contrapposizione ai diritti e (talvolta) ai privilegi degli anziani ⁽⁸⁾.

L'attenzione sui difficili percorsi di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro è stata in effetti recentemente alimentata, nel nostro Paese, dalla approvazione di una complessa riforma del mercato del lavoro oramai giustamente nota, presso esperti, operatori pratici e opinione pubblica, con il nome di « Legge Biagi ». Una riforma che ha suscitato forti polemiche e contrapposizioni, non solo sul piano della dialettica politico-sindacale, ma anche su quello più propriamente culturale e valoriale ⁽⁹⁾. Tanto da indurre più di un osservatore a farne l'emblema della precarizzazione e della insicurezza presente nel mercato del lavoro ⁽¹⁰⁾.

Il più delle volte tuttavia — ed è questa la tesi che si cercherà di sviluppare nel corso del presente lavoro — si sono imputate alla riforma del mercato del lavoro colpe che non le appartengono. O, meglio, colpe che storicamente non le possono neppure appartenere solo se si considera che il dibattito sulle problematiche della occupazione giovanile e del precariato è vecchio di oltre vent'anni ⁽¹¹⁾, tanto da poter essere collocato nel travagliato passaggio dal c.d. diritto del la-

⁽⁸⁾ Cfr., a questo proposito, G. CAZZOLA, *Lavoro e welfare: giovani versus anziani. Conflitto tra generazioni o lotta di classe del XXI secolo?*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004.

⁽⁹⁾ Sulla « riforma Biagi » del mercato del lavoro e sulle contrapposizioni che ad essa hanno fatto seguito la letteratura è oramai sterminata. Per un primo tentativo di bilancio e per alcune considerazioni di politica del diritto e di politica legislativa indispensabili, a parere di chi scrive, per inquadrare correttamente la riforma e il suo impatto sul nostro mercato del lavoro rinvio al mio *The Italian Labour Market after the Biagi Reform*, in *IJCLIR*, 2005, n. 2. Vedilo anche in  indice A-Z, voce *Riforma Biagi*, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

⁽¹⁰⁾ Cfr., tra i tanti, U. ROMAGNOLI, *Radiografia di una riforma*, in *LD*, 2004, fasc. 1, 19, e L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, in *LD*, 2004, fasc. 1, 7, cui *adde* i contributi raccolti in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione — Commento critico al decreto legislativo n. 276/2003*, Ediesse, Roma, 2004, e in A. PERULLI (a cura di), *Impiego flessibile e mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004.

⁽¹¹⁾ Cfr., in dottrina, con riferimento ai primi interventi di contrasto al fenomeno della disoccupazione giovanile M.G. GAROFALO, S. MAZZAMUTO, *La legge sull'occupazione giovanile*, in *RGL*, 1977, I, 480 ss., cui *adde*, tra gli altri, P. OLIVELLI, *Il lavoro dei giovani*, Giuffrè, Milano, 1981, e ivi ampi riferimenti bibliografici. Cfr. altresì S. BRUNO, *Disoccupazione giovanile e azione pubblica*, Il Mulino, Bologna, 1978. Nella letteratura internazionale cfr. il pionieristico studio di K.B. CLARK, L.H. SUMMERS, *The Dynamics of Youth Unemployment*, in L.H. SUMMERS, *Understanding Unemployment*, Mit Press, Cambridge, 1990, 48-86.

voro dell'emergenza al diritto del lavoro della crisi e/o della trasformazione⁽¹²⁾. Là dove, a oltre due anni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della legge n. 30 del 2003 e del decreto legislativo n. 276 del 2003, l'attuazione pratica della riforma risulta ancora parziale e, in attesa della messa a regime delle norme contrattuali e delle normative regionali di riferimento⁽¹³⁾, di fatto circoscritta a un numero ancora limitato di istituti⁽¹⁴⁾. Ciò, peraltro, risulta particolarmente evidente proprio con riferimento agli strumenti di sostegno e incentivazione della occupazione giovanile. Basti pensare, a questo proposito, che, in attesa delle regolamentazioni regionali e dei contratti collettivi, il nuovo contratto di apprendistato è entrato a regime a macchia di leopardo⁽¹⁵⁾ e tra non poche incertezze applicative⁽¹⁶⁾. Di modo che, venuto sostanzialmente meno il ricorso ai contratti di formazione e lavoro⁽¹⁷⁾, resta ancora largamente prevalente l'applicazione della disciplina contenuta nella legge n. 196 del 1997 e nella legge n. 25 del 1955.

Non può dunque essere stata la recente riforma del mercato del lavoro ad aver creato — e neppure acuito, stante il suo ancora limitato grado di operatività nella prassi dei rapporti di lavoro — un pro-

(12) Per quanto attiene al passaggio dal diritto del lavoro della emergenza (su cui cfr. R. DE LUCA TAMAJO, L. VENTURA (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza*, Jovene, Napoli, 1979) al diritto del lavoro della crisi e/o della trasformazione, cfr. G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, Relazione al Convegno Aidlass su *Prospettive del diritto del lavoro per gli anni '80*, Bari, 23-25 aprile 1982, Giuffrè, Milano, 1983, 13 e spec. 27-30.

(13) Per una rassegna ragionata delle molteplici competenze e funzioni affidate dal d.lgs. n. 276/2003 alle Regioni e ai contratti collettivi nella attuazione del processo di riforma del mercato del lavoro cfr. le tavole sinottiche pubblicate in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 1065-1089.

(14) Cfr., sul punto, il *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali* del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in *Il Lavoro* Boll. *Adapt*, 2005, n. 32.

(15) Così: T. TREU, *L'apprendistato al bivio*, in *C&CC*, 2005, n. 8-9, 3.

(16) Sullo stato di attuazione delle tre tipologie di apprendistato di cui al d.lgs. n. 276/2003 rinvio a M. TIRABOSCHI, *La messa a regime del nuovo apprendistato tra chiarimenti ministeriali e regolamentazioni regionali*, in *DRI*, 2005, n. 1, 226-231, cui *adde*, per i successivi aggiornamenti normativi e interpretativi, L. CAROLLO, *Il lungo processo per la messa a regime del nuovo apprendistato*, in *DRI*, 2006, n. 1.

(17) Sulla « morte annunciata » del contratto di formazione e lavoro cfr. G. LOY, *I nuovi apprendistati*, in M. MAGNANI, P.A. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali — Commentario ai Decreti Legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, Torino, 2005, qui 474-478.





blema più che decennale come quello della disoccupazione giovanile e del lavoro precario. Un problema presente, con maggiore o minore intensità, in tutti i Paesi industrializzati e che trova la sua principale spiegazione non certo nel quadro regolatorio di riferimento, quanto nel profondo cambiamento dei metodi di produzione ed organizzazione del lavoro in uno con la progressiva transizione da una economia industriale a una economia terziaria e dei servizi ⁽¹⁸⁾.

Nel dibattito italiano su occupazione giovanile e precariato poca o nessuna attenzione viene per contro riservata al profilo della difficile transizione dai percorsi educativi, formativi ed universitari al mondo del lavoro ⁽¹⁹⁾.

Attratti da semplificazioni eccessive e fuorvianti, che contrappongono di volta in volta flessibilità a precarietà e modernità a mercificazione, molti osservatori sottovalutano ancora oggi la circostanza — decisiva per una corretta impostazione del problema, come bene testimoniano le rilevazioni empiriche e statistiche ⁽²⁰⁾ — che proprio il tardivo ingresso dei giovani nel mercato del lavoro è la vera anomalia italiana nel confronto comparato. Non sorprende pertanto che da noi siano ancora poco o nulla sviluppati quei percorsi di ricerca, utili per

⁽¹⁸⁾ Cfr., recentemente, proprio con specifico riferimento al problema della occupazione giovanile, Y. HONDA, « *Freeters* »: *Young Atypical Workers in Japan*, in *Japan Labor Review*, 2005, n. 3, qui 11-12, e anche M. MIYAMOTO, *Prolonged Transitional Period and Policy*, in *Japan Labor Review — Special edition*, 2005, n. 3, spec. 73-75.

⁽¹⁹⁾ Anche nella letteratura internazionale il concetto di « school-to-work transition » è, invero, relativamente recente e, comunque, ancora non trova significativi sviluppi nella analisi giuslavoristica con specifico riferimento al profilo delle tecniche normative e degli assetti istituzionali volti alla promozione della occupazione giovanile. Sul concetto di « transizione scuola-lavoro » cfr. lo studio di P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective*, in *Journal of Economic Literature*, 2001, 34-59.

⁽²⁰⁾ Cfr., recentemente, ISTAT, *Rapporto annuale: la situazione nel Paese nel 2004*, Roma, 2005, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20; ISTAT, *Università e lavoro — Statistiche per orientarsi 2004/2005*, febbraio 2005, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*; ISTAT, *Inserimento professionale dei laureati*, giugno 2005, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*; ALMALAUREA, *Condizione occupazionale dei laureati, 7ª Indagine — 2004*, in *www.almalaurea.it*. In dottrina, per una valutazione d'insieme, cfr. G. CAZZOLA, *Il placement dei neo-laureati secondo le più importanti indagini delle forze di lavoro*, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 25, cui adde A. ACCORNERO, *Valorizzare la qualità del capitale umano per la competitività del Paese*, intervento alla conferenza *Le imprese italiane e il mercato del lavoro*, organizzata a Roma il 9 giugno 2005 dall'Aspen Institute.

superare le secche di una pura e semplice contrapposizione ideologica o anche solo concettuale tra flessibilità e precarietà, volti a stabilire precise connessioni tra qualità e funzionamento dei sistemi di educazione e formazione professionale ed efficienza complessiva del mercato del lavoro ⁽²¹⁾.

È sufficiente rilevare, a questo proposito, che l'età media di accesso a una occupazione regolare è, nel nostro Paese, di oltre 25 anni. Quando proprio questa è l'età in cui si finisce di appartenere, almeno per le regole comunitarie in materia di aiuti di Stato e incentivi alla occupazione ⁽²²⁾, alla categoria « giovani » ⁽²³⁾.

Esperienze di tirocinio e contratti di lavoro temporaneo o a contenuto formativo, diffusi in tutti i Paesi e tollerabili (se non anche auspicabili) in giovane età, diventano così — o, comunque, rischiano il più delle volte di diventare — sinonimi di precariato ed esclusione sociale se offerti come unica alternativa a persone che si affacciano per la prima volta al mercato del lavoro in posizione già adulta. E, cioè, a soggetti normalmente in cerca di stabilità e forti sicurezze anche (ma non solo) materiali.

Ma non solo. L'uscita tardiva dai percorsi di istruzione e formazione professionale dà anche luogo, a ben vedere, a un generale, quanto ancora poco studiato, effetto di spiazzamento di larga parte della disciplina giuslavoristica e delle *policies* in materia di lavoro giovanile e, conseguentemente, delle relative tecniche normative di favore di tipo premiale e/o incentivante ⁽²⁴⁾ che vengono così applicate — con effetti ge-

⁽²¹⁾ Tra i pochi interventi in materia cfr. F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *La disoccupazione giovanile in Italia*, che segue. Degli stessi autori, in chiave comparata, cfr. *Youth Participation in the Labour Market in Germany, Spain and Sweden*, in T. HAMMER (ed.), *Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe*, cit., 115-141.

⁽²²⁾ Cfr. ora, per questa definizione, l'art. 1 del d.lgs. n. 181/2000, come modificato dall'art. 1 del d.lgs. n. 297/2002.

⁽²³⁾ Rileva il paradosso N. O'HIGGINS, *The Challenges of Youth Unemployment*, cit., § 1.1.1., là dove rileva che, secondo la definizione utilizzata a livello internazionale, per giovani si intendono i soggetti compresi tra i 15 e i 24 anni compiuti, mentre in Italia il concetto di giovane è stato a tal punto dilatato, anche ai fini della applicazione di determinate discipline giuridiche, fino a comprendere soggetti di 32 anni.

⁽²⁴⁾ Per un tentativo di ricostruire in termini sistematici le norme di incentivazione della occupazione giovanile alla luce dei vincoli e dei limiti posti dal diritto comunitario della concorrenza rinvio al mio *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002.

neralmente modesti ⁽²⁵⁾ — al di là delle finalità e dell'ambito (soggettivo) di operatività per cui sono state originariamente pensate.


Emblematica, a questo proposito, è stata nel nostro Paese la vicenda dei contratti di formazione e lavoro, il cui campo di applicazione soggettivo, esteso già dal legislatore nazionale ai « giovani » dai 29 ai 32 anni ⁽²⁶⁾, ha di fatto poi trovato applicazione, in virtù delle integrazioni alla normativa nazionale apportate in sede regionale, per talune categorie di lavoratori con particolari difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, fino a 35 anni nel Lazio, 38 in Calabria, 40 in Campania, Abruzzo e Sardegna e addirittura 45 in Basilicata, Molise, Puglia e Sicilia ⁽²⁷⁾. Con l'ovvia conseguenza di attenuare l'effetto promozionale proprio della norma incentivo per i gruppi di lavoratori più giovani e privi di una precedente esperienza lavorativa.

Anche le conseguenze sociali del difficoltoso e tardivo ingresso nel mercato del lavoro dei giovani sono evidenti. Come peraltro confermato anche da recenti indagini empiriche ⁽²⁸⁾, la tipologia di con-

⁽²⁵⁾ Per una valutazione dello scarso effetto pratico delle politiche di intervento sul mercato del lavoro a sostegno della occupazione giovanile cfr. P. RYAN, *The School-to-Work transition: a cross-national perspective*, cit., spec. § 6, e anche W.N. GRUBB, *Lessons from Education and Training for Youth: Five Precepts*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century ecc.*, cit., 363-383. Con riferimento al profilo della neutralizzazione dei possibili effetti delle norme incentivo in ragione di una incontrollata dilatazione e sovrapposizione del loro campo di applicazione cfr. ancora il mio *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit., e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

⁽²⁶⁾ Cfr., prima delle modifiche intervenute con il d.lgs. n. 276/2003, l'art. 16 della l. 19 luglio 1994, n. 451.

⁽²⁷⁾ Dà conto di questa palese incongruenza, rispetto alla *ratio* di una qualsivoglia disciplina in materia di incentivi alla occupazione giovanile, l'Avvocato Generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, al punto 21 delle Conclusioni, presentate il 17 maggio 2001, in relazione alla nota causa C-310/99 intentata dalla Repubblica Italiana contro la Commissione delle Comunità Europee sull'applicazione del regime comunitario della concorrenza ai contratti di formazione e lavoro. Per una ricostruzione della vicenda rinvio a M. TIRABOSCHI, *Contratti di formazione e lavoro e diritto comunitario della concorrenza*, in RIDL, 2002, n. 3. Cfr. altresì C. SERRA, *Diritto comunitario della concorrenza e regime italiano di incentivazione economica: una lunga querelle tra Governo italiano e Commissione europea*, in OGL, 2002, n. 2, 23-29.

⁽²⁸⁾ S. SALVINI, I. FERRO, *Un difficile equilibrio: i giovani tra flessibilità del mercato del lavoro e scelte familiari*, Relazione presentata al convegno *Famiglie, nascite e politiche sociali*, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 28-29 aprile 2005, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*. Per un confronto statistico cfr. ISTAT, *Rapporto annuale: la situazione nel Paese nel 2004*, cit., spec. 245-248.

tratto con cui si è assunti e si lavora, se pare non incidere in modo significativo sulla decisione di uscire dalla famiglia di origine — decisione da noi spostata molto in avanti rispetto a quanto si registra negli altri Paesi — assume comunque un ruolo sempre più decisivo nella scelta di stabilizzare, anche grazie a una posizione lavorativa rassicurante normalmente propria dei soli rapporti a tempo indeterminato, i legami affettivi e nell'orientare i modelli di vita.

Così come evidenti sono anche le ripercussioni sulle competenze e sulle motivazioni dei giovani che, dilatandosi eccessivamente i tempi di transizione dalla scuola al lavoro, rischiano di cadere in un circolo vizioso. Più è lunga la transizione più si comprimono infatti le possibilità di ingresso nel mercato del lavoro secondo percorsi normativi e contrattuali di qualità e adeguatamente remunerati ⁽²⁹⁾. E questo anche perché chi è in possesso di un titolo di studio medio-alto è portato a preferire la disoccupazione ovvero un ulteriore impegno educativo e/o formativo a un posto di lavoro ritenuto non congruo alle proprie aspettative professionali e di carriera ⁽³⁰⁾, così come le stesse imprese — anche là dove non perseguono unicamente una politica di riduzione del costo del lavoro ⁽³¹⁾ — possono trovare inadeguate figure professionali ritenute eccessivamente scolarizzate e qualificate.

Che quello dell'ingresso tardivo nel mercato del lavoro sia uno dei principali mali del nostro mercato del lavoro lo dimostra anche la circostanza che in Italia il periodo di transizione dalla scuola al lavoro

⁽²⁹⁾ P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective*, cit., § 4.2.

⁽³⁰⁾ Cfr. D. CHECCHI, *Scelte di scolarizzazione ed effetti sul mercato del lavoro*, in C. LUCIFORA (a cura di), *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia*, Mondadori, Milano, 2003, § 1.4, nota 33 (anche in [\[1\]](#) indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*), che rileva come i giovani sovrastimino il potenziale di guadagno associato alla laurea, e che questa sovrastima tende a crescere con l'abilità dello studente e/o con la probabilità d'impiego nel mercato del lavoro locale. Nella letteratura internazionale cfr. D.G. BLANCHFLOWER, *What Can Be Done to Reduce the High Levels of Youth Joblessness in the World*, ILO, August 1999 (in [\[2\]](#) indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*) che giustamente rileva come « high unemployment encourages young people to stay on longer at school and get more education ».

⁽³¹⁾ Nella letteratura internazionale cfr. C. BJORNSKOV, *Social Trust and the Growth of Schooling*, Relazione presentata al *First Annual Young Economist Workshop*, Roma, Università « La Sapienza », Centro Interuniversitario di Ricerca sullo Stato Sociale, aprile 2004, in [\[3\]](#) indice A-Z, voce *Capitale sociale*.

è il più lungo rispetto alla maggior parte dei Paesi OCSE: oltre 11 anni contro una media di 7 ⁽³²⁾.

Gli studenti tra i 15 e i 19 anni non svolgono normalmente nessuna attività o esperienza lavorativa durante gli studi, a differenza di molti Paesi, come Olanda, Danimarca, Germania, dove gli adolescenti di questa fascia di età che lavorano raggiungono valori percentuali tra il 30 e il 40 per cento ⁽³³⁾. La percentuale degli studenti universitari, tra i 20 e i 24 anni, che lavorano è tra le più basse al mondo, meno del 10 per cento, mentre in Olanda e negli Stati Uniti raggiunge anche il 60 per cento ⁽³⁴⁾. Altrettanto preoccupante è la percentuale dei giovani « a rischio » di esclusione sociale perché fuori da qualsiasi contesto di formazione e/o lavoro. Quasi il 35 per cento dei giovani tra i 15 e i 19 anni sono infatti inattivi e non seguono alcun percorso formativo. Oltre il 20 per cento dei giovani tra i 20 e i 24 anni non studiano e non lavorano, con esclusione di quanti hanno perso un lavoro ⁽³⁵⁾.

I giovani italiani in buona sostanza, e anche a prescindere dalle complicazioni dovute ai rilevanti differenziali geografici ⁽³⁶⁾, hanno dunque grandi difficoltà a entrare nel mondo del lavoro — vuoi per carenza di formazione, istruzione e orientamento vuoi anche per un evidente *mismatch* tra l'offerta formativa e la domanda delle imprese ⁽³⁷⁾ — e quando vi entrano non sono più tali. La stessa età di uscita dai percorsi universitari e di alta formazione — come dimostrano le

⁽³²⁾ Cfr. N. BOTTANI, A. TOMEI, *Com'è la transizione dalla scuola al lavoro in Italia*, Relazione presentata in occasione del Seminario Internazionale di Formazione *I percorsi della scuola secondaria: il dilemma dell'istruzione tecnica e professionale*, Bologna, 5-6 marzo 2004, 15 (anche in [] indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*). Cfr. altresì N. BOTTANI, A. TOMEI, *La difficile transizione dalla scuola al lavoro*, in *www.lavoce.info*, 9 settembre 2004.

⁽³³⁾ Cfr. N. BOTTANI, A. TOMEI, *Com'è la transizione dalla scuola al lavoro in Italia*, cit., 20.

⁽³⁴⁾ Cfr. N. BOTTANI, A. TOMEI, *Com'è la transizione dalla scuola al lavoro in Italia*, cit., 20.

⁽³⁵⁾ Sul punto, anche per ulteriori considerazioni e dati bibliografici e statistici, si veda M. SACCONI, P. REBOANI, M. TIRABOSCHI, *La società attiva — Manifesto per le nuove sicurezze*, Marsilio, Venezia, 2004, qui 41.

⁽³⁶⁾ Sui rapporti tra disoccupazione giovanile e questione meridionale — tema questo che fuoriesce dai limiti del presente lavoro, ma che pure assume particolare rilievo per una corretta impostazione del problema — cfr. la puntuale analisi di F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *La disoccupazione giovanile in Italia*, cit., spec. § 3.

⁽³⁷⁾ Sul punto cfr. ora A. ACCORNERO, *Valorizzare la qualità del capitale umano per la competitività del Paese*, cit.

recenti rilevazioni dell'Istat e di Almalaurea ⁽³⁸⁾ — è decisamente molto più alta rispetto agli altri Paesi europei: 27/28 anni contro una media di 22/23.


Secondo i dati forniti dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario ⁽³⁹⁾, soltanto il 17,5 per cento delle lauree viene conseguito entro i 24 anni e cioè in una età che risulta congrua per un tranquillo ingresso nel mercato del lavoro. Il 60,1 per cento delle lauree viene invece conseguito tra i 25 e il 29 anni e addirittura il 22,4 per cento oltre i 30 anni. Oggi si registra certamente qualche miglioramento rispetto al recente passato ⁽⁴⁰⁾, ma è ancora troppo poco rispetto a quanto avviene negli altri Paesi. Per non parlare poi della bassa qualità della offerta formativa e della incontrollata proliferazione dei percorsi di laurea (oggi esistono ben 3.817 corsi di laurea triennale!), spesso ritenuti inadeguati dalle imprese che si trovano così a dover assumere « giovani » mediamente di oltre 27/28 anni che non solo sono privi di esperienze lavorative ma che vengono anche ritenuti, a torto o a ragione, inadatti a fornire un immediato e proficuo apporto al processo produttivo ⁽⁴¹⁾.


Come facilmente verificabile anche solo confrontando il numero degli esami da sostenere (e i relativi programmi) rispetto a quelli previsti nella laurea quadriennale, il recente passaggio alla laurea triennale si è peraltro tradotto, il più delle volte, in una mera operazione di compressione della offerta formativa del vecchio ordinamento nei tre anni del nuovo ⁽⁴²⁾.

Il numero dei corsi universitari rimane davvero ancora troppo elevato e frammentato senza garantire, in un numero significativo di casi, realistici sbocchi professionali. Con la conseguenza, tra le altre

⁽³⁸⁾ *Supra*, nota 20.

⁽³⁹⁾ Vedili all'indirizzo internet del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (www.cnvsu.it).

⁽⁴⁰⁾ Cfr. altresì i dati del *Sesto rapporto sullo stato del sistema universitario* condotto dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, Roma, settembre 2005, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 31, di cui non si è potuto tener conto nella stesura del presente lavoro perché resi noti nelle more della pubblicazione.

⁽⁴¹⁾ CONFINDUSTRIA, *Rapporto Education 2004 — Capitale umano, qualità e competitività: quando la formazione anticipa lo sviluppo*, Roma, 2005, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20.

⁽⁴²⁾ Conferenza dei Rettori delle Università italiane, *Rapporto 2005 — L'Università vive il Paese. Relazione sullo stato delle Università italiane 2005*, 20 settembre 2005, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 33.

cose, che si registra uno scarso tasso di coerenza tra occupazione e percorso educativo/formativo ⁽⁴³⁾. Per non parlare poi dei casi, altrettanto rilevanti e statisticamente significativi ⁽⁴⁴⁾, in cui il possesso di una laurea non risulta rilevante ai fini del lavoro concretamente svolto.

Altrettanto preoccupanti sono infine i dati relativi alle modalità d'ingresso nel mercato del lavoro, a conferma di una persistente situazione di debolezza delle strutture pubbliche per l'impiego e dei servizi istituzionali di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro ⁽⁴⁵⁾.

Nel corso del 2003, in un contesto normativo decisamente antiquato ⁽⁴⁶⁾ e che ancora vietava l'intervento delle sedi universitarie nelle funzioni di *placement* ⁽⁴⁷⁾, ben 60 laureati su 100 hanno infatti trovato una occupazione grazie alla loro capacità d'iniziativa personale, alle inserzioni a mezzo stampa e/o internet, alle reti amicali e alla intermediazione dei familiari e conoscenti ⁽⁴⁸⁾. Solo una percentuale alquanto limitata è passata attraverso i centri per l'impiego e ancora meno, nonostante le preoccupazioni di parte degli osservatori sul precariato causato dalla liberalizzazione delle fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro ⁽⁴⁹⁾, sono i giovani che hanno fatto ingresso

⁽⁴³⁾ Cfr. le rilevazioni dell'Istat indicate *supra* alla nota 20.

⁽⁴⁴⁾ *Ibidem*. Cfr. altresì N. BOTTANI, A. TOMEI, *La difficile transizione dalla scuola al lavoro*, cit.

⁽⁴⁵⁾ Per questi profili cfr. i contributi raccolti in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005, e ivi ampi riferimenti bibliografici.

⁽⁴⁶⁾ Significativo è il confronto comparato e, segnatamente, l'analisi del caso giapponese che, già all'inizio degli anni Ottanta registrava un collaudato meccanismo di transizione dal mondo della scuola e della Università al mercato del lavoro « via placement services provided on the initiative of the school ». Così R. KOSUGI, *The Transition from School to Working Life Issue*, in *Japan Labor Review*, 2005, n. 3, qui 2. Cfr. anche P. RYAN, *The School-To-Work Transition Twenty Years On: Issues, Evidence and Conundrums*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century ecc.*, cit., 448-449.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. i contributi di P. OLIVELLI, *Il placement universitario: problemi e prospettive*, e C. ENRICO, *Il placement universitario come strumento di occupabilità*, entrambi nella Parte II di questo volume. Il tema è affrontato anche in S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazione e autorizzazioni regionali*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, spec. 265-271.

⁽⁴⁸⁾ Cfr., con riferimento ai dati Alma laurea indicati *supra*, alla nota 20, le considerazioni di G. CAZZOLA, *Il placement dei neo-laureati ecc.*, cit.

⁽⁴⁹⁾ Cfr., in questa prospettiva, V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, in G. GHEZZI (a cura di), *op. cit.*, 28-36.


nel mercato del lavoro per il tramite delle agenzie private del lavoro e, segnatamente, delle agenzie di somministrazione di lavoro altrui.

Le rilevazioni empiriche indicano, in particolare, come sia ancora decisamente limitato, rispetto alle potenzialità del mercato del lavoro italiano, il ricorso alle agenzie private del lavoro che infatti coprono poco più di una quota dello 0,63 per cento del mercato del lavoro italiano contro il 5 per cento del Regno Unito, il 2,6 per cento dell'Olanda, l'1 per cento della Germania ⁽⁵⁰⁾. E questo nonostante una recente — e accurata — ricerca condotta per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ⁽⁵¹⁾ abbia dimostrato come « un lavoratore avviato ad una missione di lavoro interinale può ragionevolmente attendersi che la sua probabilità di conseguire una occupazione permanente circa un anno e mezzo dopo la missione stessa raddoppi, rispetto al caso di non avviamento, passando approssimativamente dal 14 per cento al 28 per cento » ⁽⁵²⁾. A conferma di quanto sia infondata la percezione, ancora largamente diffusa nel nostro Paese ⁽⁵³⁾, del lavoro interinale e della somministrazione come anticamera della precarietà a vita.

2. La revisione delle azioni e delle *policies* per contrastare la cronica debolezza dei giovani sul mercato del lavoro: profili critici.

Una volta usciti dalle scuole e dalle Università i giovani italiani perdono dunque contatto con le reti formali e istituzionali del collocamento, pubbliche o private che siano. E questo, il più delle volte, con grave pregiudizio non solo in relazione alla durata e alla qualità

⁽⁵⁰⁾ Vedi CIETT, *International Confederation of Temporary Work Businesses*, Dati elaborati dalla CIETT (*International Confederation of Temporary Work Businesses*), in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 35.

⁽⁵¹⁾ Cfr. A. ICHINO, F. MEALLI, T. NANNICINI, *Il lavoro interinale in Italia — Trappola del precariato o trampolino verso un impiego stabile?*, 2003, qui 57-59, in  indice A-Z, voce *Somministrazione*.

⁽⁵²⁾ A circa il 51% dei lavoratori interinali viene peraltro prospettata la possibilità di essere assunti direttamente dall'impresa utilizzatrice al termine della missione. Stando ancora alla ricerca di A. ICHINO, F. MEALLI, T. NANNICINI, *op. cit.*, « per il 32% di tali soggetti, questa prospettiva diventa realtà. Tuttavia, anche il 20% di coloro ai quali nessuna assunzione è stata prospettata risulta poi assunto dall'impresa utilizzatrice ».

⁽⁵³⁾ P. CHIECO, *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore del terzo*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004, 91-164.

dei percorsi di inserimento nel mercato del lavoro ma anche in relazione al profilo — particolarmente evidente nel nostro Paese nel confronto comparato ⁽⁵⁴⁾ — della bassa coerenza tra i percorsi educativi e/o formativi e le scelte di ingresso nel mercato del lavoro. Scelte che, il più delle volte, avvengono dunque in modo del tutto fortuito e occasionale spiazzando così, una volta ancora, l'impianto e la *ratio* della normativa volta a guidare e rendere più agevole l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

Molti osservatori sembrano concordi nel ritenere, a questo proposito, che la riduzione del numero di giovani in condizione di debolezza sul mercato del lavoro e nell'esercizio della cittadinanza attiva passi fondamentalmente attraverso l'innalzamento della quota di studenti che completano il ciclo di istruzione-formazione secondaria superiore ⁽⁵⁵⁾. Poco è stato tuttavia fatto nel nostro Paese in questa direzione.

Allo stato, e in attesa di poter verificare sul campo gli esiti del processo di riforma avviato con la « Legge Moratti » ⁽⁵⁶⁾, l'indicatore della dispersione scolastica nel segmento dell'istruzione secondaria — misurato attraverso la percentuale di popolazione tra i 18 ei 24 anni che ha terminato soltanto il primo ciclo dell'istruzione secondaria inferiore e non prosegue gli studi o una formazione — evidenzia in termini inequivocabili la gravità del problema ⁽⁵⁷⁾, che assume a ben vedere contorni ancora più netti nel confronto comparato. In Italia, nel 2003, si registra un ritardo considerevole rispetto al *benchmark* europeo (23,5 per cento, rispetto al 10 per cento previsto nel 2010 dalla Strategia di Lisbona), più evidente per la componente maschile.

Il confronto con altre realtà europee (vedi il grafico che segue) colloca l'Italia in terz'ultima posizione, con un forte divario non solo rispetto alla media UE (18,5 per cento), ma anche alla media dei nuovi Paesi membri che già oggi, con l'8,4 per cento, raggiungono l'obiettivo del *benchmark*.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. i dati contenuti in Istat e Almalaurea indicati alla nota 20.

⁽⁵⁵⁾ In questa prospettiva cfr P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective*, cit.; Rapporto Isfol 2005, cap. 4.

⁽⁵⁶⁾ L. 28 marzo 2003, n. 53, su cui cfr. G. BRETAGNA, *L'alternanza scuola lavoro. Ipotesi, modelli, strumenti dopo la riforma Moratti*, CISEM-F. Angeli, Milano, 2003; AA.VV., *Alternanza scuola lavoro le nuove sfide della concorrenza*, in *Annali dell'Istruzione*, Le Monnier, Firenze, 2004.


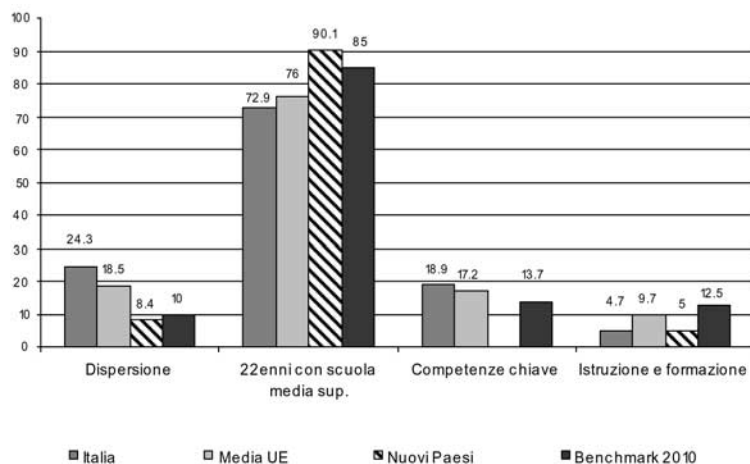
⁽⁵⁷⁾ Cfr. i dati contenuti in MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA, *Indagine campionaria sulla dispersione scolastica nelle scuole statali — Anno scolastico 2003-2004*, Roma, 2004, in  indice A-Z, voce *Capitale umano*.

Grafico 1. — Confronto internazionale rispetto a 4 benchmark su istruzione e formazione.



Fonte: elaborazione su dati Eurostat, OCDE, Istat.

Così come non può poi essere neppure trascurata la circostanza che solo il 72,9 per cento dei giovani completa almeno l'istruzione secondaria superiore. Un dato ancora ben lontano dal parametro dell'85 per cento fissato nell'ambito della Strategia di Lisbona ⁽⁵⁸⁾.

Altrettanto indicativi sono anche i dati relativi agli abbandoni universitari — specialmente tra il primo e il secondo anno di laurea — e la massiccia concentrazione delle immatricolazioni in quelle facoltà e in quei percorsi di laurea c.d. deboli, che non garantiscono cioè adeguati sbocchi professionali e un soddisfacente assorbimento nel mercato del lavoro. Segno di una grave e persistente carenza non solo nel raccordo tra offerta formativa e mondo del lavoro ma, prima ancora, nello stesso orientamento in uscita dalla scuola secondaria ⁽⁵⁹⁾.

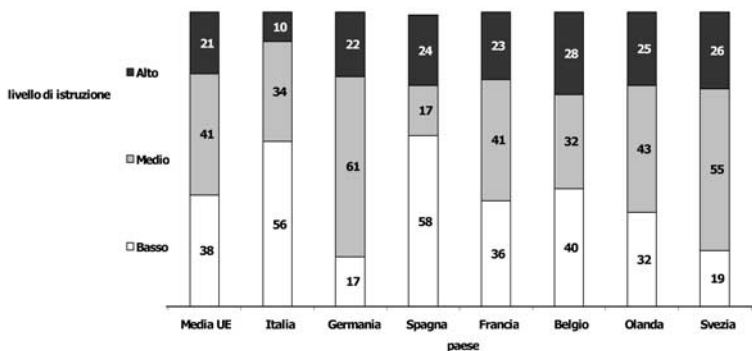
Non sorprende dunque che l'Italia registri ancora oggi bassissimi livelli di istruzione e scolarizzazione, tra la popolazione compresa tra

⁽⁵⁸⁾ Cfr. A. BULGARELLI, M. TIRABOSCHI, *Transizione scuola-lavoro: qualcosa è cambiato*, in *www.lavoce.info*, 11 ottobre 2004.

⁽⁵⁹⁾ Accanto alle rilevazioni statistiche citate *supra* alla nota 20, cfr. CNEL, *Educazione e formazione — Osservazioni e proposte*, Roma, 31 marzo 2005, in indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

i 25 e i 64 anni, come dimostra il confronto con gli altri Paesi (v. il grafico che segue) ⁽⁶⁰⁾.

Grafico 2. — Ripartizione % della popolazione (25-64 anni) per livello di istruzione in alcuni Paesi europei.



Fonte: Eurostat, 2002.

Solo poco più del 40 per cento della popolazione adulta (25-64 anni) possiede titoli di istruzione secondaria e superiore. Nella fascia d'età centrale (30-59 anni), il 53 per cento delle forze di lavoro maschili e il 42 per cento di quelle femminili non supera la licenza media e una persona su 10 ha solo la licenza elementare ⁽⁶¹⁾.

In un mercato del lavoro fortemente destrutturato come il nostro questi dati assumono poi una marcata caratterizzazione anche in funzione del genere e della appartenenza alla vasta categoria dei lavora-

⁽⁶⁰⁾ Cfr. D. CHECCHI, *op. cit.* Rileva che la percentuale dei laureati sulla popolazione generale è ancora tra le più basse d'Europa anche P. TOSI, *Relazione sullo stato delle Università italiane 2005*, Roma, 20 settembre 2005, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 33, qui 5. Infine si rinvia anche a Conferenza dei Rettori delle Università italiane, *Rapporto 2005 — L'Università vive il Paese. Relazione sullo stato delle Università italiane 2005*, cit.

⁽⁶¹⁾ Per una analisi di questi dati cfr. A. ACCORNERO, *Valorizzare la qualità del capitale umano per la competitività del Paese*, cit., cui adde A. BULGARELLI, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, in S. MALANDRINI, A. RUSSO (a cura di), *Lo sviluppo del « capitale umano » tra innovazione organizzativa e tecniche di fidelizzazione*, Giuffrè, Milano, 2006.

tori svantaggiati ⁽⁶²⁾. Il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, in particolare, risulta strettamente correlato al titolo di studio conseguito con differenziali molto ampi. Soltanto il 39 per cento delle donne senza titolo di studio superiore lavora contro il 61 per cento delle diplomate e il 79 per cento delle laureate. Bassi livelli di istruzione e formazione risultano ancora oggi una discriminante nell'accesso delle donne al mercato del lavoro regolare e istituzionale ⁽⁶³⁾.

Alla luce di queste considerazioni il ritardo dell'Italia non pare invero colmabile con un semplice incremento quantitativo degli investimenti in formazione e, come pure inizialmente fatto con la legge n. 196 del 1997 ⁽⁶⁴⁾, degli incentivi — anche finanziari — a sostegno delle politiche promozionali sul mercato del lavoro. Piuttosto, è la struttura stessa dell'offerta formativa e delle tradizioni di *policy* che necessita di revisione e profonda innovazione a sostegno della (debole) posizione lavorativa dei più giovani (e non solo) nel mercato del lavoro ⁽⁶⁵⁾.

Le migliori esperienze comparate ⁽⁶⁶⁾ segnalano, a questo riguardo, che la direzione da intraprendere non è quella della pura e

⁽⁶²⁾ Secondo la definizione contenuta nell'art. 2, lett. *f*), del regolamento comunitario n. 2204 del 12 dicembre 2002 e fatta ora propria dal nostro legislatore all'art. 2, comma 1, lett. *k*), del d.lgs. n. 276/2003.

⁽⁶³⁾ Cfr. i dati contenuti nei rapporti Istat indicati *supra*, nota 20. Nella letteratura internazionale, con riferimento non solo al genere ma anche ad altri fattori come la razza e il contesto sociale di riferimento, cfr. P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective*, cit., § 2.


⁽⁶⁴⁾ Per una rassegna degli interventi straordinari per l'occupazione giovanile, specie nelle aree del Mezzogiorno, cfr. i contributi raccolti in M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro — Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, Milano, 1997, spec. 293 ss.


⁽⁶⁵⁾ Per gli opportuni approfondimenti, anche alla luce del quadro comunitario di riferimento, cfr. A. BULGARELLI, *op. cit.* Nella letteratura internazionale cfr. J. FIELD, *Lifelong learning and the new educational order*, Trentham Books, Stoke-on-Trend, 2000, 81; W. HEIDEMANN, *Lifelong learning and the employability: is the European model of vocational training in crisis?*, European Trade Union Confederation, Brussels, 2000; P. JARVIS, *Global trends in lifelong learning and the response of the Universities*, in *Comparative Education*, 1999, vol. 35, n. 2, 249-257.

⁽⁶⁶⁾ Cfr., per una efficace rassegna e talune evidenze empiriche, P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective*, cit., § 6. Cfr. altresì J. GAUTIÉ, *Promoting Employment for Youth: a European Perspective*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century ecc.*, cit., 387-418.

semplice deregolamentazione dei mercati del lavoro ⁽⁶⁷⁾ ma neppure, contrariamente a quanto si è soliti pensare, quella delle politiche attive e dei programmi c.d. di *job creation* che infatti — in un po' tutti i Paesi ⁽⁶⁸⁾ ma in Italia in particolare ⁽⁶⁹⁾ — si sono il più delle volte rivelati palesemente inadeguati per affrontare in termini strutturali il problema della occupazione giovanile.


Ben altro valore e importanza sembrano per contro assumere la riforma dei sistemi di istruzione e di formazione professionale ⁽⁷⁰⁾ e, in generale, il buon funzionamento di tutti quegli istituti volti ad accrescere — anche mediante l'operatività di reti più o meno formalizzate tra istituzioni locali, istituzioni scolastiche e formative, associazioni datoriali, imprese e organizzazioni sindacali — l'occupabilità dei giovani ⁽⁷¹⁾. Particolarmente significative sono, da questo specifico punto di vista, le esperienze di alternanza scuola-lavoro e, segnatamente, il contratto di apprendistato ⁽⁷²⁾, nonché tutti quei meccanismi

⁽⁶⁷⁾ In questa prospettiva cfr. tuttavia il « *Job Study* » dell'OECD del 1994 (vedilo in  indice A-Z, voce *Politiche per l'occupazione*), secondo cui sono i persistenti livelli di tutela e di regolazione del mercato del lavoro a incidere, negativamente, sui livelli e la qualità della occupazione giovanile.

⁽⁶⁸⁾ Ampia rassegna dei fallimenti delle politiche attive e finanziarie a sostegno della occupazione giovanile in D.G. BLANCHFLOWER, *op. cit.*, qui 38-42, cui *adde* P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective*, cit., spec. § 6.2. Cfr. altresì il rapporto ILO, *Employing Youth: Promoting Employment-Intensive Growth*, Geneva, 2000, spec. 47-51 (vedilo anche in  indice A-Z, *Università, scuola, mercato del lavoro*) e, per i profili più propriamente giuslavoristici, i contributi raccolti in M. BIAGI (ed.), *Job Creation and Labour Law — From Protection towards Pro-action*, Kluwer Law International, The Hague, 2000.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *The Role of Labour Law in Job Creation Policies: an Italian Perspective*, in M. BIAGI (ed.), *Job Creation and Labour Law*, cit., 179-187.

⁽⁷⁰⁾ In questa prospettiva cfr. F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *La disoccupazione giovanile in Italia*, cit.

⁽⁷¹⁾ Insiste su questo punto M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi — Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 2003, 13-31, anche in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

⁽⁷²⁾ Ovviamente là dove i contratti di apprendistato — e i contratti a contenuto formativo in generale — non rappresentino un mero equivalente funzionale del contratto a termine o del salario di ingresso. Particolarmente significativa è, da questo punto di vista, l'esperienza tedesca che, nonostante qualche recente segnale di crisi, rappresenta il canale più efficiente — in termini non solo qualitativi ma anche quantitativi — di transizione dei giovani dalla scuola al lavoro indicato dalla analisi com-

istituzionali volti ad agevolare il *placement* degli studenti e, in generale, la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro ⁽⁷³⁾. Ed in effetti, come efficacemente rilevato dalla letteratura internazionale sulla scorta di esperienze di successo come quelle di Germania e Giappone, « labor market programs come and go. Institutions develop, adapt and, for the most, endure » ⁽⁷⁴⁾.

3. **Giovani e precariato: il falso problema delle collaborazioni coordinate e continuative e la riforma dei contratti con finalità formative.**

Le più recenti rilevazioni empiriche consentono in ogni caso di sfatare alcuni luoghi comuni sulla qualità della occupazione giovanile e cioè il fatto che i giovani occupati siano tutti (o quasi) precari ed ingrossino inesorabilmente le fila dei collaboratori coordinati e continuativi ⁽⁷⁵⁾.

Secondo il rendiconto Inps per il 2004 ⁽⁷⁶⁾ il numero dei giovani occupati con contratti di collaborazione è, infatti, di gran lunga inferiore

parata. Cfr. P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective*, cit., § 5 e § 8, e anche M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *La rilevanza della formazione in apprendistato in Europa: problemi e prospettive*, in *DRI*, 1999, n. 1, spec. 87-89.

⁽⁷³⁾ Come, per esempio, il modello giapponese di assunzione basato sulla selezione e il *placement* nelle istituzioni scolastiche e nelle Università su cui *infra*, nota 141. In tema cfr. P. RYAN, *op. loc. ult. cit.*, cui *adde* i contributi raccolti in W. MÜLLER, M. GANGL (eds.), *op. cit.*

⁽⁷⁴⁾ Ancora P. RYAN, *op. ult. cit.*, qui § 8, che, con riferimento all'apprendistato in Germania e al *placement* universitario e scolastico in Giappone, giustamente rileva: « those institutions have allowed Germany and Japan to avoid mass labor market programs and to concentrate instead on institutional development improving general education, vocational preparation and job placement, and making easier for low achievers to participate. Although Japanese and German transition institutions have come under strain, they have adopted well and they continue — thus far at least — to function largely intact ».

⁽⁷⁵⁾ Per questa impostazione, che ancora tende semplicisticamente ad assimilare gli iscritti alla gestione separata Inps con i precari, cfr. G. RIVELLINI, G.A. MICHELI, F. BILLARI, *Flessibilità come vincolo e come filosofia: segni di polarizzazione sociale nella formazione delle intenzioni*, Relazione presentata al convegno *Famiglie, nascite e politiche sociali*, cit. Per una accurata indagine volta a distinguere, all'interno della ampia categoria dei collaboratori coordinati e continuativi, i soggetti realmente deboli cfr. A. ACCORNERO, *Nuovi lavori e rappresentanza*, in *DRI*, 2005, n. 1, 60, e CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2003*, Roma, luglio 2004, in *Giur. Boll. Adapt*, 2004, n. 43.

⁽⁷⁶⁾ Vedilo in *Giur. Boll. Adapt*, 2005, n. 42.

rispetto a quelli che entrano nel mercato del lavoro con rapporti di lavoro a contenuto formativo o, comunque, con contratti di inserimento lavorativo che sono indubbiamente i percorsi preferenziali per conseguire, in tempi ragionevoli, l'obiettivo della stabilizzazione del rapporto di lavoro.

Alla fine del 2004 gli iscritti alla gestione dei lavoratori parasubordinati dell'Inps sono stati più di 3.330.000 (493mila in più del 2003). La componente più numerosa (con oltre un milione di iscrizioni pari ad un terzo del totale) è però quella dei lavoratori in età compresa tra i 30 e i 39 anni. Risultano invece relativamente pochi, e cioè poco più di 196mila (meno del 6 per cento del totale) i giovani e cioè i soggetti che, come già rilevato, hanno una età inferiore a 25 anni. In numero notevole (853.199) sono, invece, gli ultracinquantenni: il 25 per cento del totale delle iscrizioni, pari al quadruplo delle posizioni degli *under 25* anni. Tra gli atipici *seniores*, gli ultrasessantenni sono poi quasi 370mila, pari all'11 per cento del totale.

Tabella 2. — Gestione parasubordinati Inps: numero degli iscritti al 31 dicembre 2004 per classe di età (totale uomini e donne).

Classi d'età	< 20	20-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60 e +	Totale
Iscritti	12.509	183.608	477.127	1.092.858	711.018	483.467	369.732	3.339.319
<i>(uomini)</i>								
Classi d'età	< 20	20-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60 e +	Totale
Iscritti	6.198	76.256	196.945	514.921	385.647	306.523	277.633	1.764.123
<i>(donne)</i>								
Classi d'età	< 20	20-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60 e +	Totale
Iscritti	6.311	107.352	280.182	577.937	325.371	176.944	92.099	1.566.196

Fonte: Inps rendiconto 2004.

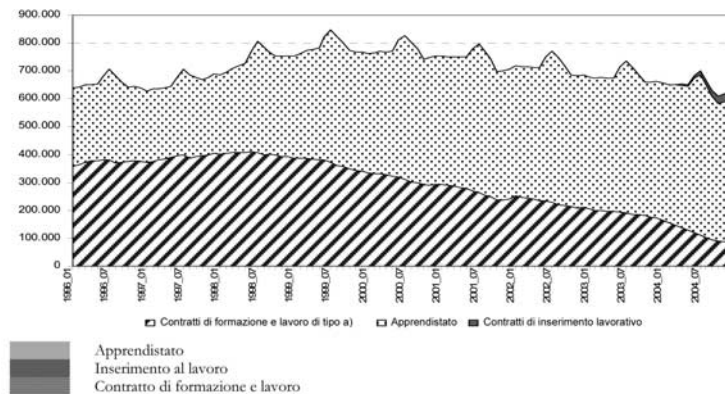
È dunque difficile immaginare, anche mettendoci una buona dose di ideologismo, che il rapporto di collaborazione coordinato e continuativo — riformato dalla Legge Biagi nella c.d. modalità a progetto ⁽⁷⁷⁾ e su cui oggi è polarizzato il dibattito sulla precarizzazione del lavoro — sia una specie di condanna biblica, terribile e spietata, al

⁽⁷⁷⁾ Per i profili della modalità a progetto di un rapporto di lavoro che continua a rimanere inquadrato nell'ambito delle collaborazioni coordinate e continuative

punto da perseguire, vita natural durante, i giovani italiani, condannati a restare, da adulti e da anziani, esclusi da una condizione di stabilità occupazionale.

Come indicano gli stessi dati Inps (riportati nel grafico che segue), è invece un dato di fatto incontrovertibile la circostanza che la stragrande maggioranza dei nostri giovani fa oggi il suo ingresso nel mercato del lavoro attraverso contratti a contenuto formativo.

Grafico 3. — Contratti di apprendistato, di formazione e lavoro e di inserimento lavorativo: *stock* mensile.



Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro su dati Inps.

Nel 2004 erano infatti ben 553mila gli apprendisti occupati in aziende artigiane e non, a cui devono essere sommati i 117mila lavoratori con contratti di formazione e lavoro e gli oltre 30mila lavoratori con contratti di inserimento introdotti dalla Legge Biagi.

Vero è tuttavia che, in vigenza di un paradigma normativo e con-

di cui all'art. 409, n. 3, c.p.c., cfr. la circ. Min. lav. n. 1/2004, in *Boll. Adapt*, 2004, n. 1, e in *indice A-Z*, voce *Lavoro a progetto*. Per alcune recenti rilevazioni empiriche che consentono di sfatare molti dei luoghi comuni sulle collaborazioni coordinate e continuative cfr. CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2003*, Roma, 11 novembre 2004, in *indice A-Z*, voce *Mercato del lavoro*; ISTAT, *Collaborazioni coordinate e continuative nella rilevazione sulle forze di lavoro*, in *Boll. Adapt*, 2005, n. 11. Per una sintesi del dibattito dottrinale cfr. P. ICHINO, *Uno sguardo laico sulla legge Biagi*, in *RGL*, 2004, 655. Cfr. altresì G. CANAVESI, *Il contratto di lavoro a progetto. Profili ricostruttivi e spunti sistematici*, in *DLM*, 2004, 217.

cettuale fedele a un modello di organizzazione del lavoro e di produzione di tipo fordista-tayloristico, la formazione e le tipologie contrattuali di ingresso mirato nel mondo del lavoro sono a lungo state uno strumento che ha permesso al mondo delle imprese non solo, e non tanto, di selezionare i soggetti potenzialmente più produttivi in contesti organizzativi sostanzialmente statici e poco innovativi, ma anche di beneficiare del minor costo della forza-lavoro in formazione, vuoi in funzione della fissazione di salari di ingresso vuoi per il riconoscimento di generosi incentivi economici a fronte di un onere formativo spesso praticamente irrilevante come nel caso dei contratti di formazione e lavoro ⁽⁷⁸⁾.

Ancora una volta esemplare, al riguardo, è stata l'esperienza dei contratti di formazione (poca) e di lavoro (tanto), così definibili alla stregua di una nota quanto efficace rappresentazione dottrinale ⁽⁷⁹⁾ che ben testimonia l'incapacità del nostro Paese di progettare un reale percorso di formazione in alternanza che non si traduca poi, nella prassi applicativa, in un mero espediente per garantire forza-lavoro eterodiretta a basso costo ⁽⁸⁰⁾.

È stata l'Unione Europea a porre un drastico limite contro l'abuso di queste forme occulte di aiuto di Stato mascherate da un indebitato quanto artificiale richiamo alla formazione dei giovani ponendo nel contempo significative limitazioni all'impiego di finanziamenti pubblici e agevolazioni contributive per soggetti di età superiore a 25 anni (29 se laureati) ⁽⁸¹⁾. E questa lezione è stata recepita dal legislatore italiano, con la riforma Biagi del mercato del lavoro, là dove il

⁽⁷⁸⁾ Sulla degenerazione e il sovraccarico funzionale dei contratti a contenuto formativo cfr. M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *La rilevanza della formazione in apprendistato in Europa: problemi e prospettive*, cit., 85-89, cui adde P.A. VARESI, *Contratti di lavoro con finalità formative*, F. Angeli, Milano, 2001.

⁽⁷⁹⁾ Cfr. A. LOFFREDO, *I contratti a finalità formativa: tra un passato incerto ed un futuro difficile*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004, 489; M. TIRABOSCHI, *L'accordo interconfederale di transizione sui contratti di formazione e lavoro*, in *GLav*, 2003, n. 46, 12.

⁽⁸⁰⁾ Per uno sviluppo di questa linea di analisi rinvio al mio *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., spec. 191-194.

⁽⁸¹⁾ Per la ricostruzione della vicenda dei contratti di formazione e lavoro a seguito dell'intervento della Unione Europea cfr. gli autori richiamati *supra* alla nota 79.

contratto di formazione e lavoro viene sostituito da un più agile contratto di inserimento al lavoro, non necessariamente caratterizzato da finalità formative e che riserva l'incentivo economico a una reale condizione (oggettiva o soggettiva) di svantaggio sul mercato del lavoro, per costruire invece attraverso il nuovo contratto di apprendistato il vero e unico canale della alternanza tra formazione e lavoro ⁽⁸²⁾.

È infatti il nuovo contratto di apprendistato il primo gradino di una strategia che, coerentemente (almeno sul piano teorico e in attesa delle necessarie verifiche sul campo) alle indicazioni di Lisbona, intende puntare concretamente — e non solo a parole — sulla idea di una formazione lungo tutto l'arco della vita lavorativa, intesa quale ponte strategico in grado di ricondurre a sistema le politiche della istruzione, quelle della formazione e quelle per la occupazione ⁽⁸³⁾. Ciò ovviamente a condizione che il nuovo contratto di apprendistato non finisca con il replicare la non positiva esperienza del contratto di formazione e lavoro, qualificandosi non tanto per il profilo formativo quanto piuttosto per i soli sgravi contributivi e il ridotto costo del lavoro ⁽⁸⁴⁾.

4. Il ruolo strategico delle Università e delle sedi della alta formazione: il caso italiano nel contesto comunitario e comparato.

Uno dei principali profili di criticità del nostro mercato del lavoro è, in effetti, quello della cronica debolezza dei percorsi formativi-

⁽⁸²⁾ Per gli opportuni approfondimenti, che fuoriescono dai limiti del presente lavoro, sia consentito rinviare il lettore al mio *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento*, cit. In dottrina, oltre al contributo di P.A. VARESI, *Il ruolo delle università nella promozione dei tirocini formativi e di orientamento e dell'apprendistato "alto"*, nella Parte III di questo volume, cfr. altresì G. LOY, *op. cit.*; M. D'ONGHIA, *I contratti a finalità formativa: apprendistato e contratto di inserimento*, in P. CURZIO (a cura di), *op. cit.*, 271.

⁽⁸³⁾ Per gli opportuni approfondimenti cfr. ancora A. BULGARELLI, *op. cit.* Sulla difficile e tormentata implementazione del nuovo contratto di apprendistato a livello operativo e nell'ambito delle discipline regionali cfr. L. CAROLLO, *op. cit.*, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

⁽⁸⁴⁾ Un giudizio aprioristicamente negativo sul nuovo contratto di apprendistato è in G. BRUNELLO, A. TOPO, *Apprendisti nel tempo*, in *www.lavoce.info*, 11 ottobre 2004, secondo cui « le regole nel nostro Paese non forniscono alle parti incentivi adeguati a svolgere un investimento formativo di tipo sostanziale ».

vi⁽⁸⁵⁾. Certamente ancora poco o nulla attuato è il principio costituzionale secondo cui la Repubblica « cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori »⁽⁸⁶⁾, così come del tutto retorico pare ancora il richiamo — proprio delle fonti comunitarie⁽⁸⁷⁾ — alla formazione lungo tutto l'arco della vita. Ma altrettanto poco diffusa è, invero, anche la stessa consapevolezza che il dividendo economico e sociale degli investimenti nel campo della istruzione e della formazione professionale risulta particolarmente elevato⁽⁸⁸⁾.


Formarsi e istruirsi conviene sia per il singolo sia per la società e l'economia nel suo complesso. Lo dimostrano recenti stime fornite dalle istituzioni comunitarie, che segnalano come l'innalzamento di un anno del livello di istruzione porta a un incremento del tasso di crescita del 5 per cento a breve termine e di un altro 2,5 per cento nel lungo periodo⁽⁸⁹⁾. Non solo. Come indicano le recenti rilevazioni Istat, pure l'andamento del tasso di disoccupazione e dei tassi di partecipazione attiva al mercato del lavoro è largamente condizionato dai livelli di istruzione⁽⁹⁰⁾. E anche a livello di singolo lavoratore, la qualità e la durata dei percorsi di istruzione e formazione incidono in modo determinante sui livelli di reddito percepiti⁽⁹¹⁾.

Una area di particolare criticità è rappresentata, in questa prospettiva, dal segmento universitario e della alta formazione che, pure, gioca un ruolo strategico nell'ambito delle politiche per la competitività, l'innovazione, lo sviluppo concordate a Lisbona nel 2000 tra gli Stati membri della Unione Europea⁽⁹²⁾.

Per le asfittiche economie europee sono infatti l'alta formazione


⁽⁸⁵⁾ Cfr. A. BULGARELLI, L. PALOMBA, *Istruzione e formazione per promuovere l'occupabilità e la competitività*, in *Annali dell'Istruzione*, cit.

⁽⁸⁶⁾ Art. 37, comma 2, Cost., sui cui il contributo di M. RUSCIANO, *Il "sistema" della formazione: scuola, università, impresa*, nella Parte III di questo volume.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Risoluzione sull'apprendimento permanente*, 2002/C 163/01, vedila anche in  indice A-Z, voce *Formazione*.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. CNEL, *Educazione e formazione — Osservazioni e proposte*, cit., e anche OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators, 2005 Edition*, Paris, 2005. In dottrina cfr. l'accurata analisi di D. CHECCHI, *op. cit.*, § 1.3.

⁽⁸⁹⁾ CNEL, *Educazione e formazione — Osservazioni e proposte*, cit.

⁽⁹⁰⁾ ISTAT, *Rilevazioni sulla forza lavoro. II trimestre 2005*, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 33.

⁽⁹¹⁾ Ancora CNEL, *Educazione e formazione — Osservazioni e proposte*, cit. In dottrina cfr. A. BULGARELLI, *op. cit.*


⁽⁹²⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *Il ruolo delle università nell'Europa della cono-*

universitaria e l'investimento in capitale umano i veri fattori chiave per affrontare, con una qualche possibilità di successo, una competizione internazionale giocata dai nostri principali competitori sui ridotti costi del lavoro e sul possesso di materie prime.

Lo aveva già sottolineato con vigore il Presidente della Commissione Europea, José Manuel Barroso, nella sessione plenaria del Parlamento Europeo del marzo 2005 ⁽⁹³⁾, allorché si trattò di prendere atto del fallimentare bilancio di medio termine della Strategia di Lisbona ⁽⁹⁴⁾. Lo ha ribadito, più recentemente, anche la Commissione Europea — in una comunicazione dall'emblematico titolo *Mobilitare i cervelli d'Europa* — che non esita a denunciare come l'area dell'alta formazione e della ricerca rimanga ancora una delle più critiche e trascurate ⁽⁹⁵⁾ in una Europa che pure ambisce a diventare entro il 2010, come enfaticamente enunciato a Lisbona, l'economia più dinamica e competitiva basata sulla conoscenza ⁽⁹⁶⁾.


Ancora abissale è, infatti, la distanza che si registra tra il consenso sulla necessità di investire di più, e soprattutto con maggiore efficacia, sul capitale umano e quella che poi è la realtà di tutti i giorni. Ciò vale indubbiamente per tutta l'Europa, almeno quella continentale. Una Europa in cui, per ricordare solo i più evidenti ritardi rispetto alle altre economie ⁽⁹⁷⁾, la percentuale di giovani tra i 18 e i 24 anni che sono inseriti in percorsi di alta formazione non supera il 25 per cento contro il 37,7 per cento degli Stati Uniti. E dove la percentuale di popolazione tra i 25 e i 64 anni con alle spalle percorsi di alta


scienza, COM(2003)58 def., in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

⁽⁹³⁾ Cfr. J.M. BARROSO, *Growth and jobs: a new start for the Lisbon strategy*, 9 marzo 2005, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 9.

⁽⁹⁴⁾ Cfr. altresì le Conclusioni del Consiglio Europeo di Stoccolma del 23-24 marzo 2001, e in particolare la *Relazione della Commissione sugli obiettivi concreti futuri dei sistemi di istruzione e di formazione* adottata dal Consiglio Istruzione il 12 febbraio 2001, in *Bollettino UE*, 2001, n. 3.

⁽⁹⁵⁾ Sulla crisi del sistema universitario europeo cfr. l'accurata indagine condotta da Adrian Wooldridge per *The Economist* dell'8 settembre 2005.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. anche, per ulteriori dati ed elementi, COMMISSIONE EUROPEA, *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*, COM(2005)152 final, 20 aprile 2005, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

⁽⁹⁷⁾ Per una analisi di dettaglio cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Annex, to Mobilising the brainpower of Europe ecc.*, cit., in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

formazione è pari appena al 21 per cento contro il 43 per cento del Canada, il 38 per cento degli Stati Uniti, il 36 per cento del Giappone e il 26 per cento della Corea del Sud. Ma ancor di più lo è per l'Italia, dove i tassi di dispersione scolastica, i livelli di partecipazione ai percorsi formativi e alla istruzione terziaria, l'investimento pubblico e privato in formazione ed educazione, la formazione lungo tutto l'arco della vita sono tra i più bassi d'Europa⁽⁹⁸⁾. Al nostro livello si collocano solo Grecia e Portogallo.

Vari sono, in ogni caso, i fattori che rendono particolarmente critico l'investimento in alta formazione in Europa. Certamente di tipo culturale e di mentalità. Ma molto dipende anche dai finanziamenti e dalla tipologia delle nostre Università, soffocate da un quadro regolatorio fortemente centralizzato e da una visione pubblicistica della formazione e dei relativi sostegni economici e finanziari. Secondo la Commissione Europea, per eguagliare la spesa complessiva degli Stati Uniti a favore della istruzione superiore l'Europa dovrebbe spendere ogni anno 150 miliardi di euro in più. È la carenza di finanziamenti e strutture che incide infatti sul rendimento delle Università e dei centri europei di alta formazione nella ricerca di livello mondiale, con quote inferiori rispetto agli Stati Uniti di pubblicazioni scientifiche, brevetti e premi Nobel. Il vero problema è che l'istruzione terziaria europea continua a fare affidamento quasi esclusivamente su fondi pubblici⁽⁹⁹⁾, che sono sempre più limitati, mentre nei Paesi concorrenti uno sviluppo più vigoroso e durevole è stato consentito da una maggiore varietà di fonti di finanziamento, con contributi molto più elevati da parte delle imprese e dei privati⁽¹⁰⁰⁾.

Il tema è stato recentemente affrontato dalla Commissione Europea che ha indicato tre precise linee di intervento per avviare un reale processo di riforma delle Università e delle strutture di alta formazione: 1) innalzarne la qualità e renderle più attraenti per giovani e anche per i docenti e i ricercatori di ogni parte del mondo; 2) migliorarne la *governance* e i sistemi di gestione anche attraverso l'utilizzo di

⁽⁹⁸⁾ Cfr. N. BOTTANI, A. TOMEI, *Com'è la transizione dalla scuola al lavoro in Italia*, cit.

⁽⁹⁹⁾ G. PSACHAROPOULOS, *Il sistema universitario pubblico versus quello privato*, nella Parte III di questo volume.

⁽¹⁰⁰⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *Mobilising the brainpower of Europe ecc.*, cit., cui adde G. PSACHAROPOULOS, *Il sistema universitario pubblico versus quello privato*, cit.

pratiche di tipo manageriale; 3) accrescerne e diversificarne i finanziamenti (con o senza un sostanziale contributo degli studenti) ⁽¹⁰¹⁾.


Rispetto a questi obiettivi la posizione dell'Italia non è certo una delle più positive. Se vogliono stare al passo dell'Europa le Università italiane devono bruscamente accelerare i processi volti a rafforzare la coerenza tra formazione erogata e fabbisogni del mercato del lavoro. E questo anche attraverso una rinnovata competizione tra gli Atenei, basata sulla capacità di creare centri di eccellenza e di attrarre i migliori studenti e docenti — anche di altri Paesi, cosa che ora succede raramente — in ragione della qualità del servizio offerto e del prestigio che saprà conquistarsi sul campo il singolo ateneo ⁽¹⁰²⁾. Da valutare attentamente, in una prospettiva di maggiore e autentica competizione tra gli atenei, è la proposta — su cui torneremo nelle note conclusive di questa riflessione — di eliminare il valore legale dei titoli di studio universitari.


Vero è, in ogni caso, che a una migliore capacità di ricerca dei singoli Atenei non può che corrispondere un incremento delle opportunità di attrarre finanziamenti (pubblici ma anche e soprattutto privati) a tutto vantaggio della qualità dell'offerta formativa e della selezione del corpo docente.

5. Le criticità del caso italiano e le proposte di riforma contenute nel *Libro Bianco* sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001.

Certamente qualcosa è stato fatto in questa direzione. Esattamente undici anni fa, nel protocollo Giugni del 23 luglio 1993 ⁽¹⁰³⁾, Governo e parti sociali si erano proposti di valorizzare l'autonomia delle Università. L'obiettivo, già allora nitidamente individuato, era quello di contribuire ad allargare e migliorare l'offerta formativa post-diploma e post-laurea, nella convinzione che solo un più stretto rapporto tra Università e mercato del lavoro avrebbe potuto rilanciare ef-

⁽¹⁰¹⁾ Ancora COMMISSIONE EUROPEA, *Mobilising the Brainpower of Europe ecc.*, cit.

⁽¹⁰²⁾ Largamente condivisibili le proposte contenute in S. GAGLIARDUCCI, A. ICHINO, G. PERI, R. PEROTTI, *Lo splendido isolamento dell'Università italiana*, Relazione presentata al convegno *Oltre il declino*, Fondazione Rodolfo De Benedetti, Roma, 3 febbraio 2005, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

⁽¹⁰³⁾ Vedilo in  indice A-Z, voce *Concertazione*.

ficacemente una politica di qualificazione e formazione delle risorse umane coerente con le esigenze delle attività produttive e i processi di sviluppo delle piccole e medie imprese. Ma poi non se ne fece nulla ⁽¹⁰⁴⁾. Si è così dovuto aspettare il Patto di Natale del 22 dicembre 1998 ⁽¹⁰⁵⁾ per delineare le attuali linee della riforma del sistema di formazione universitaria. È in questo accordo, che apre la strada alla autonomia degli Atenei, che si definiscono per la prima volta precisi strumenti volti a elevare la partecipazione alla istruzione universitaria, contenere la durata dei corsi di diploma e di laurea, contrastare l'alto tasso di dispersione, aprire l'Università al territorio assicurando la coerenza dei corsi di studio con le esigenze di nuove professionalità emergenti dal tessuto economico-produttivo e sociale del Paese ⁽¹⁰⁶⁾.

La riforma dei cicli universitari, con l'introduzione delle lauree triennali, ha indubbiamente comportato un significativo aumento delle immatricolazioni, contrastando in questo modo una tendenza, manifestatasi chiaramente nella seconda metà degli anni Novanta, che vedeva i giovani diplomati poco propensi a proseguire gli studi e iscriversi all'Università. Ma questo non ha comportato miglioramenti di rilievo nella transizione dalla Università al lavoro se è vero che viene confermata la tendenza del nostro sistema universitario a caratterizzarsi per un maggior numero di lauree lunghe rispetto a quelle brevi, posticipando così l'età di ingresso nel mercato del lavoro ⁽¹⁰⁷⁾. Oltre l'80 per cento degli studenti che ottengono una laurea triennale proseguono infatti nella laurea specialistica ⁽¹⁰⁸⁾, tradendo così l'obiettivo principale della riforma che era quello di accorciare i tempi di transizione verso il mercato del lavoro. Colpa questa anche della mancata riforma delle professioni, che rende di fatto e spesso anche giuridicamente non utilizzabili i percorsi formativi e didattici offerti con le lauree triennali. Senza peraltro dimenticare che le recenti trasformazioni dell'economia rendono oggi spesso più appetibili per le imprese, soprattutto per

⁽¹⁰⁴⁾ Sul punto cfr. M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, cit., spec. 19-20.

⁽¹⁰⁵⁾ Vedilo in [\[link\]](#) indice A-Z, voce *Concertazione*.

⁽¹⁰⁶⁾ Ancora M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, cit.

⁽¹⁰⁷⁾ Per alcune valutazioni critiche sui percorsi di laurea triennali cfr. ora P. TOSI, *op. cit.*, spec. 6-7.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. i dati contenuti in ALMALAUREA, *op. cit.*, su cui si vedano le riflessioni di G. CAZZOLA, *Il placement dei neo-laureati ecc.*, cit.

quelle che operano nel settore terziario e dei servizi, i giovani diplomati rispetto ai laureati ⁽¹⁰⁹⁾.

L'attuale sistema non pare insomma in grado di rispondere a una domanda cruciale, quanto raramente presa in considerazione dagli organi competenti a livello nazionale e a livello di singolo ateneo: quale sbocco professionale realistico e certo viene cioè garantito da una laurea triennale sia essa in giurisprudenza o in ingegneria, per fare solo qualche esempio.

L'autonomia delle Università — non solo didattica, ma anche statutaria e finanziaria — ha costituito indubbiamente una tappa decisiva nella prospettiva di una reale integrazione tra percorsi di formazione universitaria e politiche del lavoro. Ma essa è insufficiente se non si creano, parallelamente, le condizioni per avvicinare nell'esperienza quotidiana i singoli Atenei al mondo delle imprese e al territorio circostante ⁽¹¹⁰⁾.

L'attuale sistema di finanziamento delle Università italiane non solo non garantisce una formazione di particolare qualità ma, nel suo farisaico egualitarismo, è anche iniquo perché non dà luogo a una effettiva mobilità sociale ⁽¹¹¹⁾. Occorre riflettere con attenzione sulla proposta di liberalizzare le tasse universitarie e al tempo stesso varare programmi finanziari su larga scala — anche mediante *partnership* con associazioni di rappresentanza del mondo produttivo, banche, imprese, fondazioni e altri soggetti privati — per sostenere, con premi, prestiti e borse di studio, gli studenti meritevoli e bisognosi.

È infatti convinzione diffusa che il sistema universitario italiano necessiti di maggiore finanziamento pubblico per conseguire gli ambiziosi obiettivi della società attiva e dell'investimento in capitale umano. Ma questo non è necessariamente vero, soprattutto se si considera il

⁽¹⁰⁹⁾ Per un accurato studio delle cause che incidono sul declino nella domanda di laureati cfr., nella letteratura internazionale, H. HARA, *Labor Demand for New High School Graduates in Japan*, in *Japan Labor Review*, 2003, n. 3, 49-72.

⁽¹¹⁰⁾ Ancora M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, cit.

⁽¹¹¹⁾ Si vedano anche i dati statistici pubblicati dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, istituito presso il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, nel *Sesto rapporto sullo stato del sistema universitario*, cit.

modo clientelare con cui vengono il più delle volte utilizzati i fondi pubblici destinati agli Atenei ⁽¹¹²⁾.

Certamente il finanziamento pubblico rimane fondamentale per una ricerca libera e autonoma. E nessuno immagina di trasformare l'alta formazione e l'educazione superiore in un mercato qualsiasi come tale sottoposto unicamente alle regole della libera concorrenza. È altrettanto vero tuttavia che gli Atenei devono accettare fino in fondo la strada della competizione, giocata essenzialmente sulla reputazione e sulla qualità dei docenti e della ricerca ⁽¹¹³⁾, e aprirsi, in un quadro certo di regole, al mercato.

L'autoreferenzialità del corpo docente è il vero problema dell'Università italiana, come ha efficacemente evidenziato il Rapporto congiunto sulla occupazione del Consiglio e della Commissione 2004/2005 ⁽¹¹⁴⁾, là dove accusa senza mezzi termini il sistema universitario italiano di progettare e attuare percorsi formativi pensati non in funzione delle esigenze delle imprese e del territorio ma della sola capacità formativa dei singoli docenti.


La differenza con un sistema di eccellenza come quello americano, in effetti, non sta tanto nella quota di finanziamento dello Stato, ma piuttosto nel finanziamento privato e cioè nella capacità dei docenti e delle amministrazioni universitarie di attrarre ingenti risorse private da orientare sulla ricerca.


È per questa ragione che il *Libro Bianco* dell'ottobre 2001 sul mercato del lavoro ⁽¹¹⁵⁾ sollecitava una nuova stagione di patti locali per l'occupabilità, mediante il raccordo tra istruzione, formazione e mercato del lavoro, assegnando agli Atenei un ruolo di regia e di motore dell'innovazione e di sviluppo del territorio ⁽¹¹⁶⁾. E sempre per questa ragione il *Libro Bianco* invitava le scuole e soprattutto le Università a compiere uno sforzo straordinario per assicurare a tutti i pro-

⁽¹¹²⁾ Per alcune note critiche pacate e largamente condivisibili cfr. M. LIPPI, P. REICHLIN, *Critiche fuori bersaglio*, in *www.lavoce.info*, 29 gennaio 2004.

⁽¹¹³⁾ A. MAS-COLELL, *La riforma necessaria*, in *www.lavoce.info*, 29 gennaio 2004.

⁽¹¹⁴⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *Draft Joint Employment Report 2004/2005*, cit.

⁽¹¹⁵⁾ Vedilo in  indice A-Z, voce *Politiche per l'occupazione*.

⁽¹¹⁶⁾ In questo senso si esprime testualmente anche il Patto modenese sull'occupabilità dell'8 aprile 2002. Vedilo in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*. Sul punto cfr. il contributo di P. REGGIANI GELMINI, *Iniziativa pilota dell'Ateneo di Modena e Reggio Emilia nel raccordo tra Università e mercato del lavoro*, nella Parte VI di questo volume.

pri studenti una occasione di occupabilità, realizzando una insostituibile funzione. Quella appunto di facilitare la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro ⁽¹¹⁷⁾.

6. Il raccordo tra percorsi scolastici e universitari e mercato del lavoro nella legge n. 30 del 2003 e nel decreto legislativo n. 276 del 2003.


Proprio per agevolare la nuova funzione di orientamento al lavoro e un più stretto raccordo con il mondo delle imprese — evitando le solite intese concertative tanto ricche di premesse e buoni propositi quanto poi di difficile attuazione concreta ⁽¹¹⁸⁾ — la riforma Biagi affida oggi alle scuole, alle Fondazioni universitarie e, soprattutto, alle Università italiane tre compiti centrali: 1) l'apprendistato di alta formazione; 2) il *placement* e segnatamente il collocamento sul mercato del lavoro dei propri studenti; 3) la certificazione dei contratti di lavoro ⁽¹¹⁹⁾.

Con riferimento al tema della transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro il decreto legislativo n. 276 del 2003 adotta dunque una impostazione di tipo istituzionale, volta cioè a consolidare e sviluppare le prime positive esperienze di inserimento nel mondo del lavoro avviate attraverso lo strumento dei tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 18 della legge n. 196 del 1997 ⁽¹²⁰⁾. Una prospettiva di sostegno alla occupazione giovanile mediante il coinvolgimento attivo delle strutture educative e formative

⁽¹¹⁷⁾ In questa prospettiva, volta ad inquadrare il problema della occupazione giovanile sul versante della « occupabilità » e non della « precarietà » causata da una presunta deregolazione del quadro normativo di riferimento, cfr. M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, cit.

⁽¹¹⁸⁾ Nel campo della occupabilità e del raccordo tra scuola, Università e mercato del lavoro la prassi è in effetti ricca di intese concertative che, il più delle volte, si traducono in una mera elencazione di premesse e buoni propositi senza tuttavia alcun impatto concreto nei territori di riferimento. In generale soltanto gli accordi quadro per la organizzazione e realizzazione di tirocini formativi e di orientamento paiono produrre qualche risultato pratico.

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. L. ZOPPOLI, *Università e riforma del mercato del lavoro*, in *DRI*, 2004, 98-112.

⁽¹²⁰⁾ Cfr. M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, cit. Cfr. anche, sulle esperienze pilota, la relazione di monitoraggio delle esperienze di tirocinio dell'Ateneo modenese, sempre in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

che, dunque, nulla ha a che vedere, nonostante le critiche mosse da una parte della dottrina ⁽¹²¹⁾, con le politiche di deregolazione dei mercati del lavoro. Tanto è vero che la riforma cerca di incidere, allo stesso tempo, sugli abusi nell'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative che hanno sino ad oggi rappresentato uno dei principali canali di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. La disciplina del lavoro c.d. a progetto è in effetti, almeno secondo le intenzioni dichiarate del legislatore ⁽¹²²⁾, espressione di una operazione di politica legislativa volta a far transitare quanti più rapporti possibili, e secondo una certa gradualità temporale ⁽¹²³⁾, dall'incerta area del lavoro c.d. « grigio » e « atipico » agli schemi del lavoro dipendente, ora opportunamente ampliati e diversificati in funzione di questo obiettivo di sostanziale rimodulazione delle tutele verso forme di flessibilità regolata e — sindacalmente — controllata accompagnando in questo modo le misure di occupabilità con interventi volti a garantire anche la adattabilità di lavoratori e imprese ⁽¹²⁴⁾.

In questa prospettiva si spiega, in primo luogo, l'ambiziosa riforma del sistema dell'apprendistato e dei contratti a contenuto formativo ⁽¹²⁵⁾, con l'obiettivo di offrire: *i*) ai giovanissimi che non proseguono gli studi dopo l'obbligo scolastico, l'opportunità di inserirsi in un canale professionale a forte valenza formativa che permetta l'acquisizione della qualifica professionale e il conseguimento del diritto-dovere all'istruzione per 12 anni e la possibilità di rientrare nel sistema dell'istruzione; *ii*) ai giovani già in possesso dell'obbligo formativo, canali di lavoro e di apprendimento attraverso l'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato di alta formazione per l'acquisizione di un diploma o di un titolo di studio universitario e post-universitario.

In particolare, il contratto di apprendistato per acquisizione di

⁽¹²¹⁾ *Supra*, § 1.

⁽¹²²⁾ Cfr., in questa prospettiva, la circ. Min. lav. n. 1/2004, cit.

⁽¹²³⁾ Cfr. l'art. 86, comma 1, che disciplina il regime transitorio. Cfr. anche i contributi raccolti nella Parte III del presente volume.

⁽¹²⁴⁾ Per questa proposta di lettura della disciplina del lavoro a progetto rinvio al mio *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento*, cit., 191 ss., cui *adde* M. TIRABOSCHI, *Il lavoro a progetto*, in *Studi in onore di Mattia Persiani*, Cedam, Padova, 2005.

⁽¹²⁵⁾ Cfr. il contributo di P.A. VARESI, *Il ruolo delle università nella promozione dei tirocini formativi e di orientamento e dell'apprendistato "alto"*, cit.

un diploma o per percorsi di alta formazione ⁽¹²⁶⁾, cui si riferisce la sperimentazione in atto tra Ministero del lavoro e alcune Regioni ⁽¹²⁷⁾ è caratterizzato da un nuovo, e più moderno, approccio con l'attività formativa. L'apprendista infatti potrà ottenere la qualifica individuata nel progetto formativo individuale non solo attraverso la formazione esterna all'azienda, elemento essenziale nella prospettiva dell'apprendistato previgente, bensì anche attraverso una formazione svolta all'interno del luogo di lavoro. Affinché questo avvenga è previsto un forte raccordo tra l'Università e l'azienda. Inoltre, affinché la formazione svolta possa essere adeguatamente verificata, riconosciuta e successivamente certificata sarà in ogni caso necessario un soggetto terzo — identificabile, in questo contesto, con l'Università o la Scuola — che verifichi l'effettiva formazione svolta e le capacità acquisite dall'apprendista.

In un percorso formativo che mira alla acquisizione di una qualifica di alto livello, sembra sempre più opportuno un legame stretto con il contesto lavorativo, affinché la formazione svolta adempia efficacemente alla finalità perseguita: la creazione di figure professionali effettivamente richieste dal mondo delle imprese.

Con la messa a regime della riforma sarà possibile costruire percorsi unitari in cui la componente formale dell'apprendimento sia integrata a quella non formale. Percorsi in cui l'impresa svolga un ruolo formativo in modo progettato e consapevole e l'apprendista capitalizzi ogni aspetto del sapere acquisito e partecipato per una professionalità compiuta.

I percorsi secondari e universitari e le fasi di transizione alla vita attiva si sono in questo modo arricchiti di periodi di apprendimento in impresa attraverso l'implementazione di percorsi innovativi a cui si affianca l'esperienza, ormai pluriennale, dei tirocini formativi e di orientamento.

⁽¹²⁶⁾ Cfr. il contributo di M. POZZI, *L'apprendistato di alta formazione*, nella Parte III di questo volume. In dottrina cfr F. BIANCHI, M. TRENTINI, *La riforma del contratto di apprendistato in Italia: alcune valutazioni preliminari*, in DRI, 2004, n. 1; P.A. VARESI, *Principi, criteri e linee guida per la costruzione del nuovo apprendistato*, in AA.VV., *Come cambia il mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2004; M. D'ONGHIA, *op. cit.*; L. MENGHINI, *Apprendistato*, in M. BROLLO, M.G. MATTAROLO, L. MENGHINI (a cura di), *Contratti di lavoro flessibili e contratti formativi*, Ipsoa, Milano, 2004; F. GUARRIELLO, *Apprendistato*, in G. GHEZZI (a cura di), *op. cit.*

⁽¹²⁷⁾ La sperimentazione è monitorata da una cabina di regia istituita con dm 12 luglio 2005.

Il monitoraggio avviato negli ultimi tre anni mostra un fenomeno in sviluppo e di crescita delle imprese ospitanti studenti e giovani in formazione ⁽¹²⁸⁾.


Le Università pubbliche e private e le Fondazioni universitarie, che abbiano ad oggetto l'alta formazione e impegnate nelle problematiche del mercato del lavoro, sono inoltre autorizzate *ope legis* a svolgere l'attività di intermediazione ⁽¹²⁹⁾. In questo senso, come esplicitato dal decreto ministeriale 23 dicembre 2003 ⁽¹³⁰⁾, esse non necessitano di provvedimento autorizzatorio, ma devono semplicemente rispettare gli obblighi di svolgere tale attività senza scopo di lucro, di garantire l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro e inviare le informazioni relative al funzionamento del mercato del lavoro all'autorità competente.

Sulla opportunità di attribuire alle Università la facoltà di svolgere l'attività di intermediazione, alcuni osservatori hanno criticato — in generale — la scelta di ampliare ad altri soggetti, che non fossero le agenzie per il lavoro, la possibilità di svolgere l'attività di intermediazione o altre attività all'interno del mercato del lavoro. La ragione che ha spinto il legislatore verso questa scelta, è la convinzione che l'ampliamento del numero degli intermediari e delle possibilità di incontro tra domanda e offerta di lavoro non possano che portare benefici al mercato, favorendo in particolare anche un miglioramento della qualità del *matching* tra domanda e offerta che, in talune circostanze, non sembra particolarmente elevata, anche a causa della scarsa trasparenza del mercato come dimostra appunto il fatto che le Università, ma anche gli stessi professori universitari, hanno spesso svolto nel passato un ruolo analogo a quello del collocamento ⁽¹³¹⁾.

Si è pertanto ritenuto senz'altro più opportuno far rientrare questi fenomeni, che si sviluppano di fatto e spesso in forme poco o per nulla trasparenti, all'interno di un contesto regolato e collegato al mercato del lavoro, mediante l'obbligo stringente di interconnessione

⁽¹²⁸⁾ L'11% delle imprese e il 53,4% di quelle con più di 250 dipendenti secondo gli ultimi dati dell'indagine Excelsior riferiti al 2003.

⁽¹²⁹⁾ Cfr. i contributi di G. CAZZOLA, *L'inserimento nel mercato del lavoro dei neo-laureati secondo le più importanti indagini delle forze di lavoro*; P. OLIVELLI, *Il placement universitario: problemi e prospettive*, e C. ENRICO, *Il placement universitario come strumento di occupabilità*, tutti nella Parte II di questo volume.

⁽¹³⁰⁾ In  indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

⁽¹³¹⁾ Sul punto rinvio a S. SPATTINI, M. TRABOSCHI, *op. cit.*, 127.



alla borsa continua nazionale del lavoro, piuttosto che lasciarli a se stessi in un regime di formale divieto. Questo aspetto ha una duplicità di conseguenze: da un lato consente appunto una regolazione del fenomeno; dall'altro lato permette di contribuire all'obiettivo di una maggiore trasparenza del mercato del lavoro attraverso l'immissione di informazioni, in base all'obbligo dell'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro a cui sono tenute le Università e le Fondazioni universitarie autorizzate.

È peraltro evidente che il riconoscimento di una autorizzazione *ope legis* alle Università non risponde solo a una logica di regolazione di un fenomeno da tempo in atto. L'obiettivo è ben più ambizioso e intende fare delle Università e delle Fondazioni universitarie uno dei motori del cambiamento del nuovo mercato del lavoro. Nel decreto di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, proprio il sistema di istruzione universitaria rappresenta infatti, assieme al nuovo contratto di apprendistato, il principale canale di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane⁽¹³²⁾; un canale attraverso cui avvicinare, grazie a investimenti in ricerca e innovazione, le *performances* del nostro sistema economico-produttivo a quelle degli altri Paesi europei. E non poteva essere diversamente, in una Europa che, da Lisbona in poi, dichiara di voler diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo.

A differenza delle Università il riconoscimento alle scuole di competenze in materia di *placement* è subordinato ad apposito procedimento di autorizzazione da disciplinare mediante leggi regionali⁽¹³³⁾, in modo da garantire le necessarie logiche di sistema nel governo attivo del territorio. La finalità rimane tuttavia identica e consiste nell'assegnare alle scuole importanti funzioni di orientamento e accompagnamento in uscita, vuoi nei percorsi universitari vuoi direttamente nel mercato del lavoro.

La riforma Biagi contempla, infine, le commissioni istituite presso le Università pubbliche e private e le Fondazioni universitarie tra gli organi abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro⁽¹³⁴⁾. Attività questa di particolare importanza, in un mercato del lavoro

⁽¹³²⁾ In dottrina cfr. L. ZOPPOLI, *op. cit.*; A. BULGARELLI, *op. cit.*

⁽¹³³⁾ Si vedano, al riguardo: l'art. 6 della l.r. Friuli-Venezia Giulia 9 agosto 2005, n. 18, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 30, e l'art. 11 della l.r. Marche 25 gennaio 2005, n. 2, consultabile in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 2.

⁽¹³⁴⁾ Cfr. i contributi di E. GHERA, *L'Università e la certificazione dei contratti*

come quello italiano caratterizzato per un massiccio utilizzo di contratti di lavoro irregolari e di rapporti sommersi e in grigio.

Le competenze in materia di certificazione non vengono in questo caso attribuite, di per sé, alle singole Università, ma a docenti di diritto del lavoro a tempo pieno che svolgono, in regime di convenzione con soggetti privati, attività di consulenza e assistenza *intra moenia*. Non si tratta dunque di una abilitazione *tout court* ma, ai fini della efficacia giuridica della certificazione, circoscritta alle sole attività oggetto di specifica convenzione in conto terzi. In questo senso dispone espressamente l'articolo 76 del decreto legislativo n. 276 del 2003, là dove precisa che le sedi universitarie possono essere abilitate « esclusivamente nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo ai sensi dell'articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382 ».

La sede di certificazione sarà pertanto operativa in funzione di specifiche convenzioni di collaborazione e consulenza in conto terzi debitamente firmate dal Rettore di Ateneo, dal Preside di Facoltà, dal Direttore di Dipartimento o Istituto ai sensi della organizzazione interna di ciascuna Università. Questo comporta che, nel promuovere la costituzione di una sede di certificazione universitaria, il singolo docente si impegna ad attirare verso la propria struttura universitaria importanti finanziamenti privati, che potranno poi consentire di trattenerne giovani studiosi e di indirizzare la ricerca anche verso quei settori che sempre più raramente beneficiano di adeguati finanziamenti da parte del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca⁽¹³⁵⁾. Nell'ambito dei regimi convenzionali una quota rilevante degli introiti viene infatti trattenuta dalle strutture universitarie e di dipartimento, per la copertura di costi generali e anche per finanziare assegni di ricerca e l'attività del personale amministrativo.

di lavoro; M. MAGNANI, *La certificazione dei contratti di lavoro e le competenze delle sedi universitarie*, e S. MAGRINI, *La certificazione dei contratti di lavoro ed il ruolo delle università*, tutti nella Parte IV di questo volume. In dottrina cfr. L. PERINA, *La certificazione nell'impianto della riforma Biagi del mercato del lavoro: finalità, natura ed effetti*, in C. ENRICO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Compendio critico per la certificazione dei contratti di lavoro. I nuovi contratti: lavoro pubblico e lavoro privato*, Giuffrè, Milano, 2005.

⁽¹³⁵⁾ Queste considerazioni mi pare possano bilanciare i rilievi critici formulati da L. ZOPPOLI, *op. cit.*, 106-112, che infatti non tengono conto del meccanismo delle convenzioni in conto terzi e del relativo finanziamento alle sedi universitarie.

Ma vi è anche una ulteriore motivazione che ha spinto il legislatore a investire sulle sedi di certificazione universitaria. Se, infatti, la competenza delle altre sedi di certificazione (direzioni provinciali del lavoro, sedi provinciali ed enti bilaterali) sembra essere limitata alla applicazione dei criteri e indici forniti sotto forma di codici e formulari dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai fini della qualificazione dei contratti di lavoro, più peculiare e, se vogliamo, sistematico appare il contributo offerto dalle commissioni istituite presso le Università, le cui indicazioni costituiranno certamente — per la particolare competenza e/o autorevolezza che caratterizza, o dovrebbe caratterizzare, i suoi componenti — un puntuale e affidabile punto di riferimento per tutte le altre sedi, in merito alla corretta interpretazione degli orientamenti giurisprudenziali e dunque alla formazione di indirizzi unitari, nonché un importante ausilio al corretto funzionamento dell'istituto⁽¹³⁶⁾. Infatti, come puntualmente precisato dall'articolo 4 del decreto ministeriale 14 giugno 2004, il Ministero del lavoro detiene e cataloga gli studi ed elaborati prodotti dalle commissioni universitarie ai fini della iscrizione all'apposito Albo che consente lo svolgimento della attività di certificazione stessa, non solo garantendone a tutti la accessibilità a fini di studio e ricerca, ma anche e soprattutto per la definizione dei codici di buone pratiche e indici presuntivi in tema di qualificazione dei contratti di lavoro e dei contratti di appalto.

7. Note conclusive.

È attraverso questi strumenti che pare davvero possibile fare del sistema universitario — come da tempo enfaticamente enunciato in alcuni patti locali⁽¹³⁷⁾ — il segmento strategico di una ben più complessa e articolata rete di relazioni giuridico-istituzionali che, sotto l'insegna della occupabilità, si propone l'obiettivo di un reale dialogo tra sedi della istruzione e della formazione professionale, amministrazioni periferiche dello Stato, organizzazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori e sistema economico e produttivo locale.

Senza la creazione e la messa a sistema di quella indispensabile

⁽¹³⁶⁾ Sul punto rinvio al mio *Le sedi universitarie*, in C. ENRICO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.* *Contra*: L. ZOPPOLI, *op. loc. ult. cit.*


⁽¹³⁷⁾ Cfr., tra i tanti, il *Patto modenese sulla occupabilità* dell'8 aprile 2002, cit.

rete di relazioni formali e informali ⁽¹³⁸⁾ e di rapporti fiduciari, basati sulla reciprocità e sullo sviluppo di adeguati canali di informazione e comunicazione tra i diversi attori presenti in un determinato contesto, che chiamiamo « capitale sociale » ⁽¹³⁹⁾ e che favoriscono l'azione collettiva in una logica di sistema, il richiamo al « capitale umano » (e cioè alle risorse che derivano dalle specifiche competenze professionali e abilità di chi si offre sul mercato del lavoro) rischia in effetti di essere puramente retorico in quanto privo dei necessari canali per la sua effettiva valorizzazione ⁽¹⁴⁰⁾. Ciò appare ancor più vero — come bene dimostra l'esperienza comparata — là dove manchino appropriati canali istituzionali e percorsi strutturati di inserimento e/o accompagnamento nel mercato del lavoro.

Emblematico, a questo proposito, appare il caso giapponese, rispetto al quale collaudate forme istituzionali e formali di costruzione di capitale sociale e relazioni fiduciarie con il mondo delle imprese — come ad esempio servizi di *placement* o *liaison office* strutturati nelle sedi scolastiche e universitarie — garantiscono da tempo, e pure in assenza di uno specifico quadro regolatorio, migliori e più efficaci prospettive di ingresso stabile nel mercato del lavoro rispetto a quelle esperienze in cui l'accesso al mercato del lavoro è governato unicamente — e debolmente — da reti di relazioni informali e amicali ⁽¹⁴¹⁾.

⁽¹³⁸⁾ Sulla rilevanza della distinzione tra istituzioni formali, che assumono rilevanza per il diritto, e istituzioni informali, che consistono nelle modalità concrete di operatività delle regole giuridiche in un dato contesto socio-economico, cfr. lo studio di D.C. NORTH, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna, 1994.

⁽¹³⁹⁾ Cfr. il classico studio di J.S. COLEMAN, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, in *American Journal of Sociology*, 1988, 94, 95 ss., cui *adde*, più recentemente e nella letteratura italiana, A. BAGNASCO, F. PISELLI, A. PIZZORNO, C. TRIGILIA, *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna, 2001.

⁽¹⁴⁰⁾ Uno dei rari tentativi di analisi dei rapporti tra capitale sociale e percorsi di ingresso nel mercato del lavoro è in S.E. SEIBERT, M.L. KRAIMER, R.C. LIDEN, *A Social Capital Theory of Career Success*, in *Academy of Management Journal*, 2001, anche in  indice A-Z, voce *Capitale sociale*.

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. M.C. BRINTON, *Social capital in the Japanese Youth Labor Market: Labor Market Policy, Schools and Norms*, in *Policy Sciences*, 2000, n. 33, 289-306; N. MITANI, *The Japanese Employment System and Youth Labour Market*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century ecc.*, cit., spec. 308-310; M. TIRABOSCHI, *Alcune osservazioni a proposito del "Japanese Employment System"*, in DRI, 1993, spec. 31-58. Con specifico riferimento al problema dei canali istituzionali e non di inserimento nel mercato del lavoro dei giovani c.d. NEET (cioè giovani « Not in Education, Employment or

Nelle economie contemporanee, frenetiche e fortemente instabili, si consuma in effetti molto capitale sociale, e spesso mancano istituzioni od organi che si facciano carico della sua produzione e riproduzione o che siano in grado di farlo in contesti che richiedono una forte internazionalizzazione. Le sedi universitarie e dell'alta formazione — e in parte anche le istituzioni scolastiche — possono ricoprire questo ruolo, agevolando la coesione sociale in un determinato territorio e la creazione di solide reti relazionali e cooperative a sostegno dello sviluppo economico e sociale.

Significativa, a questo proposito, è la posizione recentemente assunta dal Cnel, là dove rileva che le nostre Università devono assumere il ruolo di volano dello sviluppo a livello territoriale, rafforzando le alleanze strategiche con le istituzioni e le parti sociali soprattutto in materia di *governance* dei sistemi locali ⁽¹⁴²⁾.


L'obiettivo della creazione di capitale umano impone, in altri termini, che Scuola, Università, formazione professionale e attori del mercato del lavoro si pongano come vere e proprie articolazioni comunicanti di un sistema integrato.

Un primo passo concreto in questa prospettiva potrebbe consistere nella valorizzazione di sperimentazioni già in atto ⁽¹⁴³⁾ mediante la costituzione di un osservatorio integrato su mercato del lavoro, istruzione e formazione professionale che veda coinvolte tutte le istituzioni e le parti sociali del territorio. Questo esercizio ben potrebbe essere avviato, con riferimento alle politiche sul capitale umano e per la competitività definite nell'ambito della Strategia di Lisbona, avvalendosi sia degli indicatori comunitari relativi al coordinamento aperto in materia di mercato del lavoro ⁽¹⁴⁴⁾ sia di quelli recentemente definiti con riferimento al settore dell'istruzione e lavoro. Pare questo, in effetti, il presupposto ineludibile per la definizione di linee strategiche

Training ») cfr. Y. HORI, *Situations of Social Network of Jobless Youth and Assistance Measures*, in *Japan Labor Review*, 2005, n. 3, 26.

⁽¹⁴²⁾ CNEL, *Educazione e formazione — Osservazioni e proposte*, cit.

⁽¹⁴³⁾ Per la Provincia di Reggio Emilia cfr. il contributo di F. SEMERARO, *Orientamento, istruzione e formazione nella Provincia di Reggio Emilia*, nella Parte VI di questo volume.

⁽¹⁴⁴⁾ Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, *Indicators for monitoring the Employment Guidelines 2004-2005 compendium*, aprile 2005, e COMITATO PER L'OCCUPAZIONE, *Conclusions of the Employment Committee on the Indicators Group's report indicators to be used in the Joint Employment Report*, 2004, entrambi i documenti sono reperibili in  indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.


di azione in materia sia di occupazione e sviluppo del capitale umano sia della formazione professionale ⁽¹⁴⁵⁾.


Un accurato e condiviso monitoraggio delle fasi di transizione dai percorsi formativi ed educativi verso il mercato del lavoro è la indispensabile premessa per la definizione di un patto locale per l'occupabilità che non voglia contenere mere petizioni di principio e, come tale, essere destinato a rimanere sulla carta. Là dove l'impiego di parametri e indicatori comunitari, autorevoli e condivisi, può consentire di superare le strette maglie del localismo che, il più delle volte, comprimono in una prospettiva autoreferenziale le prospettive e potenzialità di sviluppo del territorio secondo assetti e dinamiche coerenti con l'internazionalizzazione dei mercati e della economia.

Come è stato efficacemente rilevato l'internazionalizzazione dei mercati e delle economie impone certamente di agire localmente, ma anche di pensare in termini globali (« act locally, think global »). L'internazionalizzazione delle sedi universitarie e dell'alta formazione appare davvero la condizione essenziale per competere nella c.d. nuova economia, se non vogliamo che questa affermazione si traduca di fatto in poco più che uno slogan privo di contenuti concreti.

L'Italia pare tuttavia non solo ben lontana dagli obiettivi della Strategia di Lisbona, di fare cioè dei sistemi di istruzione e formazione europei un « punto di riferimento per la qualità a livello mondiale entro il 2010 », ma anche neppure minimamente attrezzata per fare delle nostre sedi universitarie e dell'alta formazione — come ancora affermato a Lisbona — « la meta preferita di studenti e ricercatori del resto del mondo » ⁽¹⁴⁶⁾. L'assoluta assenza di competizione rende gli Atenei italiani poco o nulla attrezzati per affrontare le sfide (e cogliere altresì le enormi potenzialità) della internazionalizzazione.

Per affrontare questo nodo strategico non si può davvero più sottovalutare la proposta — già accennata e su cui pare emergere un certo consenso ⁽¹⁴⁷⁾ — di eliminare il valore legale dei titoli di studio


⁽¹⁴⁵⁾ Cfr., a questo proposito, le Conclusioni del Consiglio del 24 maggio 2005 sui nuovi indicatori nel settore della istruzione e della formazione (2005/C 141/04), in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.


⁽¹⁴⁶⁾ Particolarmente enfatico — e distante dalla realtà — è da questo punto di vista il documento della CRUI, *Un anno al servizio del sistema universitario — Le attività della CRUI 2005*, Roma, 20 settembre 2005, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 33, spec. 29-41.


⁽¹⁴⁷⁾ Cfr., in particolare, la posizione assunta nel *Manifesto del Gruppo 2003*:

universitari ⁽¹⁴⁸⁾. Una soluzione che, come noto, caratterizza il modello universitario anglosassone e che, applicata al caso italiano, oltre a lasciare a ogni singolo Ateneo l'onere e la relativa responsabilità del reclutamento del proprio personale docente potrebbe anche contribuire a superare quelle gravi distorsioni dei concorsi universitari recentemente denunciate dal decano dei giuslavoristi italiani ⁽¹⁴⁹⁾. Saranno poi i veri clienti del sistema formativo e della ricerca, cioè gli studenti, le famiglie e le imprese a sanzionare chi abusa di questa grossa responsabilità rivolgendosi, secondo le normali logiche di mercato, ai poli di eccellenza che premiano i migliori e sviluppano i talenti dei nostri giovani.

Ma non solo. Il ruolo centrale assegnato alle Università dalla riforma del mercato del lavoro appare emblematico della consapevolezza che il successo delle riforme dipende, più che dalle singole soluzioni tecnico-normative adottate, da un innalzamento della qualità e dalla preparazione delle persone che, nei prossimi anni, saranno chiamate a dare loro concreta attuazione attraverso processi di *governance* che poggiano su equilibri meno precari e schizofrenici di quelli attuali. Le riforme, infatti, possono risultare efficaci soltanto nella misura in cui i soggetti coinvolti sono, per un verso, culturalmente preparati per accompagnare il cambiamento e l'innovazione e, per l'altro verso, messi nelle condizioni di dare il meglio di sé ⁽¹⁵⁰⁾.

per una rinascita scientifica in Italia, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*, cui adde T. MACCACARO, *Abolire il valore legale del diploma di laurea*, Gruppo 2003, Milano, 2005, ivi, e S. GAGLIARDUCCI, A. ICHINO, G. PERI, R. PEROTTI, *op. cit.*, 26-27. V. ora, con riferimento al progetto di riforma Moratti, E. GALLI DELLA LOGGIA, *Trent'anni di rivolte*, in *Il Riformista*, 29 settembre 2005. *Contra*: A. ACCORNERO, *Valorizzare la qualità del capitale umano per la competitività del Paese*, cit., e anche il Presidente della CRUI. Cfr. infatti P. TOSI, *op. cit.*, 7-8.

⁽¹⁴⁸⁾ Per una equilibrata impostazione del problema e delle possibili soluzioni cfr. C. FINOCCHIETTI, *Il valore legale dei titoli di studio*, Doc. Cimea 108, marzo 2002 (vedilo in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*).

⁽¹⁴⁹⁾ Cfr. G. GIUGNI, *Lettera ai giuslavoristi circa il clima in cui si svolgono le elezioni delle commissioni per i concorsi a cattedra o per posti di ricercatore*, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 23.

⁽¹⁵⁰⁾ M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, cit., qui 16, sviluppando alcune considerazioni di G. PERA, *Sulla cosiddetta riforma degli studi universitari*, in *RIDL*, 2001, I, 87-93.

2.

LA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE IN ITALIA

FLORO ERNESTO CAROLEO, FRANCESCO PASTORE (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il mercato del lavoro giovanile nei Paesi OCSE. — 3. La disoccupazione giovanile ed il Mezzogiorno. — 4. Il sistema di formazione professionale italiano. — 5. Una valutazione orientata al gruppo obiettivo con i dati YUSE. — 6. Il modello econometrico. — 7. Le variabili indipendenti. — 8. Le determinanti della partecipazione dei giovani. — 9. Conclusioni.

1. Introduzione.

Il lavoro si propone di svolgere una valutazione qualitativa e quantitativa dei processi attraverso cui avviene l'inserimento nel lavoro dei giovani d'età compresa tra 18 e 24 anni in Italia. La Strategia Europea per l'Occupazione, definita nell'ambito del Consiglio Europeo di Lussemburgo, pone in risalto la riforma dei sistemi d'istruzione e di formazione professionale, nonché le politiche attive per l'impiego come strumento principe per combattere la disoccupazione giovanile, specie quella di lunga durata, e facilitare la difficile transizione scuola-lavoro.

(*) La ricerca è stata realizzata nel contesto del progetto di ricerca TSER-EU su *Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe*. Si ringrazia l'Unione Europea per il supporto finanziario alla raccolta dei dati utilizzati nell'analisi econometrica. Precedenti versioni del lavoro sono state presentate in diversi incontri scientifici, tra cui si ricordano la Conferenza EURESCO su *Labour Market Change, Unemployment and Citizenship in Europe*, tenutasi ad Helsinki nel 2001; la XVI Conferenza AIEL, tenutasi a Firenze nel 2001, ed un seminario presso l'Università Partenope, tenutosi a Napoli nel 2002. Cogliamo l'occasione di questa pubblicazione per ringraziare tutti i partecipanti ai seminari. Ringraziamo inoltre Paolo Barbieri, Torild Hammer, Niall O'Higgins, Ira Malmberg ed un *referee* anonimo per gli utili commenti ricevuti. Naturalmente, la responsabilità degli eventuali errori e delle opinioni espresse è solo degli autori.

Anche nel dibattito accademico, sempre più spesso, le politiche a favore dell'istruzione e della formazione professionale sono viste come un rimedio alternativo alle politiche volte ad accrescere la flessibilità numerica nel mercato del lavoro ⁽¹⁾. Come notato, ad esempio, in Pastore ⁽²⁾, alla base di questa contrapposizione c'è una diversa concezione della disoccupazione di lunga durata. Secondo i sostenitori della flessibilità, la disoccupazione di lunga durata sarebbe una logica conseguenza della lentezza con cui il mercato alloca i posti di lavoro disponibili. Di conseguenza, un numero imprecisato di individui è costretto, quasi per caso, ad essere disoccupato più a lungo di altri, restando così intrappolato in quello stato a causa dell'insorgere di vincoli all'occupabilità sia dal lato dell'offerta — il processo di *deskilling* subito — che dal lato della domanda — la tendenza dei datori di lavoro a preferire i disoccupati di breve durata. L'unico modo per ridurre la disoccupazione di lunga durata consisterebbe, pertanto, nell'accrescere le opportunità di lavoro in modo generalizzato e nel ridurre la durata media della disoccupazione attraverso un drastico ridimensionamento dei costi di assunzione e di licenziamento. Secondo i critici della flessibilità, invece, la disoccupazione di lunga durata è dovuta a caratteristiche, spesso non facilmente osservabili, di coloro che ne sono vittima, dalla mancanza di motivazioni, all'assenza di una rete di informazioni che permetta loro di trovare i posti di lavoro vacanti, al possesso di qualifiche professionali poco spendibili sul mercato, alla scarsa qualità della formazione scolastica ricevuta. Una generalizzata maggiore flessibilità non avrebbe alcun effetto su questo

⁽¹⁾ Seguendo Salvati (M. SALVATI, *Rapporto salariale e flessibilità. Ovvero: Teoria della Regolazione e Political Economy*, in *SM*, dicembre 1988, n. 24), s'intende per flessibilità numerica l'assenza di restrizioni istituzionali, sia di tipo normativo che sindacale, alle decisioni di assunzione e di licenziamento da parte delle imprese. Pur essendo collegata alle altre forme di flessibilità, quella numerica assume contorni ben distinti sia dalla flessibilità salariale che da quella funzionale, vale a dire la capacità del lavoratore di svolgere più mansioni nella stessa impresa. Si vedano, ad esempio, A.L. BOOTH, D.J. SNOWER (a cura di), *Acquiring Skills. Market Failures, their Symptoms and Policy Responses*, Cambridge University Press e CEPR, Cambridge, 1995; P. GREGG, A. MANNING, *Skill-Biased Change, Unemployment and Inequality*, in *EER*, 1997, vol. 41, 1173-1200; F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *Youth Participation in the Labour Market in Germany, Spain and Sweden*, in T. HAMMER (a cura di), *Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe*, The Policy Press, Bristol, 2003, cap. 7, 115-141.

⁽²⁾ F. PASTORE, *The Economics of Labour Market Dynamics. Labour Market Flows and Survival Models*, Seconda Università di Napoli, Napoli, 2004.

gruppo di individui. Per ridurre la sua dimensione, occorrono, piuttosto, politiche per l'impiego diversificate, mirate a ridurre le debolezze specifiche, nel breve periodo, ed un'istruzione più efficiente e di qualità, nel lungo periodo.

Anche nell'Agenda Sociale Europea approvata nel Consiglio di Nizza e delineata in dettaglio nel Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 si dichiara che: « la coesione sociale, il rifiuto di qualsiasi forma di esclusione o discriminazione di genere sono valori essenziali del modello sociale europeo ». Inoltre, « il lavoro è la migliore protezione contro l'esclusione sociale » e, tuttavia, tale obiettivo non deve essere perseguito solo con strumenti quantitativi, quale la flessibilità, ma anche puntando ad un aumento della "qualità" sia nelle caratteristiche delle singole occupazioni che nel funzionamento del mercato del lavoro. Una maggiore qualità dell'occupazione può contribuire alla creazione di un circolo virtuoso, che dal miglioramento della produttività porta a migliori livelli di vita e ad una crescita economica maggiore e più sostenibile.

Questo lavoro affronta il tema ora delineato, nel modo seguente. Il secondo paragrafo discute le caratteristiche specifiche del mercato del lavoro giovanile, tentando di spiegare perché i giovani esibiscono un rischio più alto di entrata nella disoccupazione di lungo termine. Essi hanno, infatti, un basso tasso di partecipazione ed alti flussi fra stati del mercato del lavoro, poiché il loro obiettivo principale è acquisire conoscenze da spendere nel mercato del lavoro per il resto della loro vita lavorativa. Un sistema di istruzione e di formazione professionale inefficiente può tenere alcuni gruppi di lavoratori meno motivati lontano da un'occupazione stabile, accrescendo il rischio che essi cadano nella trappola della disoccupazione di lunga durata. Per questo gruppo di lavoratori, una maggiore flessibilità numerica rischia di essere un rimedio affatto insufficiente, quando non controproducente. Solo un sistema di istruzione che faciliti, anziché ostacolare le transizioni scuola-lavoro può ridurre la quota di disoccupazione giovanile. Le stesse politiche per l'impiego rischiano di essere un rimedio tardivo e sono, pertanto, scarsamente efficaci se non sono viste come complementari alla formazione generale acquisita nel circuito scolastico.

L'analisi del livello e della composizione della spesa in programmi di formazione condotta nei paragrafi tre e quattro suggerisce che essa sia caratterizzata da povertà istituzionale e finanziaria, mentre la riforma dei sistemi d'istruzione richiede ancora tempo per produrre i suoi effetti.

I paragrafi successivi presentano i risultati di una stima effettuata utilizzando un modello logistico multinomiale della partecipazione dei giovani al mercato del lavoro su dati a livello individuale raccolti nell'ambito del progetto su *Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe* (YUSE). Quest'indagine è stata condotta nel 2000 su un campione di giovani disoccupati, iscritti alle liste di collocamento in Campania ed in Veneto per un periodo di almeno tre mesi l'anno precedente l'intervista.

I risultati, discussi nel paragrafo ottavo e commentati nelle osservazioni conclusive, suggeriscono che l'istruzione e l'esperienza lavorativa sono condizioni determinanti del successo nel trovare un posto di lavoro. Inoltre, si riscontra l'esistenza di una "trappola della formazione professionale": la partecipazione a programmi di formazione, infatti, anziché accrescere l'occupabilità dei giovani, aumenta la loro probabilità di partecipare ad altri programmi di formazione. Inoltre, la partecipazione in passato a programmi di *training* sembra essere l'unica determinante di quella attuale, confermando che il *targeting* delle politiche attive in Italia è insoddisfacente, in quanto esclude proprio coloro che ne avrebbero più bisogno, vale a dire i lavoratori con un basso livello di istruzione.

2. Il mercato del lavoro giovanile nei Paesi OCSE.

Che cosa determina l'occupabilità dei giovani da un punto di vista qualitativo? Per rispondere alla domanda questo paragrafo analizza alcune caratteristiche tipiche del mercato del lavoro giovanile, così come si presentano nella maggior parte dei Paesi avanzati. Ciò permetterà di svolgere nel paragrafo successivo la discussione del caso italiano in una prospettiva comparata.

Sia pure in un quadro di generalizzata riduzione della concentrazione del disagio lavorativo nei giovani tra gli anni Ottanta e Novanta ⁽³⁾, permangono tuttavia alcune costanti di fondo riguardo la loro condizione lavorativa. Quasi ovunque, il tasso di attività dei giovani è più basso di quello degli adulti, anche se non mancano le differenze fra Paesi, anche quando il tasso di crescita economica è assai simile. Tali differenze fra Paesi dipendono evidentemente dalle differenze nei sistemi scolastici e della formazione professionale, nonché dalle carat-

⁽³⁾ OECD, *Employment Outlook*, Paris, 2002.

teristiche istituzionali che regolano il mercato del lavoro. Il grado di efficienza dei primi, in particolare, permette di spiegare molte delle differenze tra Paesi nella partecipazione al lavoro dei giovani. Distinguendo tra i giovani di età compresa tra i 15 e i 19 anni (*teenagers*), ed i giovani adulti, di età compresa tra i 20 e i 24 anni, si può dire che quasi in tutti i Paesi i primi hanno un tasso di partecipazione più basso dovuto al fatto che in questa fascia d'età la frequenza scolastica è elevata. Per i secondi, la partecipazione al mercato del lavoro dipende da quanto i sistemi scolastici e di formazione professionale favoriscono le transizioni scuola-lavoro (4). Anche se non manca chi abbia sottolineato la tesi opposta che indica una relazione che va dalla mancanza di opportunità lavorative alla scelta di prolungare gli studi (5).

Un sistema scolastico e professionale efficiente, in definitiva, contribuisce a migliorare l'efficienza complessiva del mercato del lavoro. In via diretta, infatti, esso riduce il numero di giovani che evadono gli obblighi scolastici o che, peggio ancora, escono dal circuito dell'istruzione senza aver completato il loro ciclo formativo. Per via indiretta, esso contribuisce così a ridurre il numero di coloro che, poco qualificati, accedono al mercato del lavoro con scarsa probabilità di trovare un'occupazione stabile; di coloro che tendono a collocarsi nei settori lavorativi marginali o dell'economia sommersa; e, caso estremo, ma non raro in Italia, di coloro che cadano nella fascia dell'emarginazione e dell'esclusione sociale (6).

Un altro tratto comune a molti Paesi nell'area OCSE è il numero crescente dei giovani disoccupati (7). Nel 2000, il tasso di disoccupazione giovanile è stato mediamente il doppio di quello degli adulti. Questo fenomeno è, certamente, in parte giustificabile considerando l'andamento della domanda aggregata e dei tassi di crescita economica. Tuttavia, a parità di condizioni macroeconomiche, le persistenti differenze tra i Paesi suggeriscono di includere nella lista delle cause anche le caratteristiche specifiche dei singoli sistemi di istruzione e mercati nazionali del lavoro.

(4) N. O'HIGGINS, *Youth Unemployment and Employment Policy: A Global Perspective*, ILO, Ginevra, 2001; F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *op. cit.*

(5) Si veda, ad esempio, OECD, *op. cit.*, 28.

(6) T. HAMMER, I. JULKUNEN, *Surviving Unemployment: A Question of Money or Families?*, in T. HAMMER (a cura di), *op. cit.*

(7) ILO, *Employment Youth: Promoting Employment Intensive Growth*, Report for the Regional Symposium on Strategies to Combat Youth Unemployment and Marginalisation, 1999, 1.

Come notato nel contributo pionieristico di Clark e Summers (8), un'altra caratteristica tipica dei giovani è costituita dagli alti flussi in entrata ed in uscita dall'occupazione. Per i giovani, infatti, è un fenomeno comune ritornare nel circuito scolastico dopo aver acquisito brevi esperienze lavorative oppure uscire dall'occupazione per frequentare corsi di formazione o di aggiornamento professionale fuori del posto di lavoro (*off-the-job*), in assenza di opportunità di formazione sul posto di lavoro (*on-the-job*). È nella natura stessa dei giovani volere prepararsi nel modo migliore all'età adulta. Ciò li porta a sperimentare diverse strade, alla ricerca di quella che considerano migliore. Ciò implica, però, che, quando le transizioni scuola-lavoro non sono efficienti, i periodi di disoccupazione sono più frequenti e, in presenza di difficoltà nell'incontro tra domanda e offerta, aumenta anche la probabilità che per alcuni la disoccupazione si prolunghi.

Alti flussi verso l'occupazione sono una caratteristica propria dei giovani che posseggono basse qualifiche. Per costoro, infatti, è molto probabile entrare nel circuito dei lavori temporanei e/o a tempo parziale poco remunerati e con scarso o nessun contenuto formativo che implicano frequenti alternanze di periodi di disoccupazione e di occupazione. I bassi flussi dalla disoccupazione ad un'occupazione stabile dei giovani lavoratori dipendono anche dalla tendenza delle imprese a preferire loro gli adulti. Ciò sia perché gli adulti sono più qualificati o più esperti, e perciò più produttivi (9), sia per gli eccessivi costi della formazione sul posto di lavoro che aumenta i costi di assunzione (10).

Un altro fattore che influisce sulla maggiore disoccupazione gio-

(8) K.B. CLARK, L.H. SUMMERS, *The Dynamics of Youth Unemployment*, in L.H. SUMMERS, *Understanding Unemployment*, MIT Press, Cambridge, 1990.

(9) Secondo la teoria neoclassica, il modo migliore di accrescere l'occupazione giovanile è permettere alle imprese di pagare loro salari più bassi di quelli degli adulti, che riflettano la loro minore produttività. E la disoccupazione giovanile sarebbe la conseguenza anche della rigidità salariale che impone alle imprese di pagare al giovane lo stesso salario che all'adulto, spingendole a preferire il secondo al primo. Autori non neoclassici notano che la sostituibilità fra giovani ed adulti è, in realtà, molto bassa.

(10) Come notato da Becker (G. BECKER, *Investment in human capital: a theoretical analysis*, in *Journal of Political Economy*, 1962, vol. 70, n. 5, parte II), le imprese sono poco restie a fornire formazione professionale specifica al posto di lavoro se non sono sicure che il lavoratore resterà nell'azienda per un periodo sufficientemente lungo da permettere di beneficiare del costo sostenuto. Quest'ultimo potrebbe rivelarsi addirittura controproducente nel caso in cui il lavoratore decida di accettare offerte di lavoro da parte di un'impresa concorrente.

vanile sono i differenziali di genere. Fatta eccezione, infatti, per i Paesi del sud dell'Europa, i giovani maschi sperimentano una maggiore difficoltà a trovare lavoro delle loro coetanee donne, pur avendo un maggiore tasso di partecipazione ⁽¹¹⁾.

In conclusione, possiamo affermare che in quasi tutti i Paesi per i giovani che entrano nel mercato del lavoro si presenta una duplice prospettiva. Da un lato, alcuni gruppi di giovani più fortunati riescono ad entrare in un circolo virtuoso, che li porta velocemente dal mondo della scuola a quello di una formazione professionale qualificata, ad un posto di lavoro stabile e soddisfacente. Dall'altro lato, altri gruppi di giovani possono facilmente incorrere in lunghi periodi di disoccupazione, con una lenta transizione tra la scuola ed il lavoro e con facili prospettive di rimanere scarsamente qualificati, e di accedere, pertanto, solo ad occupazioni marginali o, addirittura, di restare per sempre socialmente esclusi.

La dimensione dei due gruppi dipende in misura cruciale dall'efficienza dei sistemi scolastici e formativi. E si può dire che la responsabilità primaria della disoccupazione di lunga durata ricade proprio su questi ultimi. Una crescita del grado di flessibilità nel mercato del lavoro potrebbe favorire solo il primo gruppo di lavoratori, ma rischia di essere un rimedio del tutto insufficiente, se non controproducente per il secondo gruppo. Solo quando una maggiore flessibilità è accompagnata da politiche per l'impiego efficaci, si riesce anche ad accrescere l'occupabilità del secondo gruppo nel breve periodo. Inoltre, anche ammesso che tali politiche siano ben indirizzate verso i gruppi che ne hanno bisogno e forniscano proprio i rimedi necessari per ciascun tipo di disoccupato, esse rischiano di intervenire quando il danno è stato già fatto. Si può concludere, pertanto, che le politiche di for-

⁽¹¹⁾ Secondo alcuni studi recenti (si veda, ad esempio, C. DOUGHERTY, *Why is the Rate of Return to Schooling Higher for Women than for Men?*, CEP, *Discussion Paper*, agosto 2003), proprio la discriminazione di genere, che si manifesta in salari più bassi ed in occasioni lavorative di minore qualità per le donne, spiega come mai esse, soprattutto quelle giovani, tendano ad esercitare un maggiore sforzo nell'acquisire istruzione, ottenendo una qualità della formazione in media maggiore di quella maschile. Le donne tentano, infatti, in questo modo di sfuggire alla discriminazione di genere. Si veda per un'analisi comparata P. RYAN, *The school-to-work transition. A Cross-National Perspective*, in *Journal of Economic Literature*, marzo 2001, vol. 39, n. 1; N. O'HIGGINS, *op. cit.*

mazione professionale sono efficaci solo quando sono accompagnate da interventi volti al miglioramento del sistema d'istruzione ⁽¹²⁾.

3. La disoccupazione giovanile ed il Mezzogiorno.

Il tema del miglioramento del capitale umano dei giovani non va visto solo in funzione della loro maggiore occupabilità, ma anche del raggiungimento di un altro importante obiettivo dell'Unione Europea, quello della convergenza reale fra le aree più povere e quelle più ricche. Il continente europeo è caratterizzato da forti disparità regionali, specialmente tra le Regioni di confine del sud-ovest e dell'est, da un lato, e quelle del centro-nord, dall'altro. A questo proposito, l'articolo 158 del Trattato afferma che uno degli obiettivi principali dell'UE deve essere la coesione economica e sociale, da raggiungere riducendo le disparità tra Stati, Regioni ed individui. Nel corso degli anni Ottanta e Novanta, tale obiettivo è stato principalmente perseguito attraverso il finanziamento dei Fondi Strutturali e del Fondo di Coesione (FSE) ⁽¹³⁾. Tali fondi non sostengono solo gli investimenti, ma hanno anche lo scopo di contribuire a perfezionare l'infrastruttura istituzionale dei Paesi membri e l'efficienza della spesa pubblica rinforzando la capacità di programmazione, di valutazione e di controllo finanziario.

In particolare, poi, l'Obiettivo 3 dei Fondi Strutturali (la cui ultima programmazione risale ad Agenda 2000), in stretta connessione con la Strategia per l'Occupazione, pone lo sviluppo delle risorse umane quale strumento per favorire la crescita dell'occupazione. Quest'impostazione trova il suo fondamento teorico nella letteratura sulla crescita endogena, la quale dimostra che il capitale umano è un fattore importante della convergenza (*catching up*) sia fra Nazioni che fra Regioni ⁽¹⁴⁾. I Paesi e le Regioni meno industrializzate hanno bassi livelli,

⁽¹²⁾ Si veda F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *op. cit.*, per un'analisi comparata delle relazioni fra diversi sistemi di istruzione e di formazione professionale ed il tasso di disoccupazione giovanile di Germania, Spagna e Svezia.

⁽¹³⁾ UNIONE EUROPEA, *Second Report on Economic and Social Cohesion*, Bruxelles, 2000.

⁽¹⁴⁾ Per una discussione recente, si veda B. FUNCK, L. PIZZATI (a cura di), *European Integration, Regional Policy and Growth*, World Bank, Washington, 2003, cap. 8, 135-151.

in qualità e quantità, sia di capitale fisico che di capitale umano, quest'ultimo misurato in genere dal livello di scolarizzazione dei lavoratori (15). Ne segue che, come dimostrato anche dal caso irlandese (16), uno degli ingredienti fondamentali della convergenza delle aree meno sviluppate verso la media europea è un investimento notevole e prolungato di fondi pubblici e privati nell'istruzione dei giovani. La crescita del capitale umano, infatti, permetterebbe al Paese o alla Regione svantaggiata di accrescere la produttività media e di spostare la produzione verso settori o segmenti produttivi tecnologicamente più avanzati.

Un'obiezione diffusa all'idea di spendere in accumulazione di capitale umano è che quest'ultimo sarebbe una variabile endogena, difficilmente controllabile. Questo è in parte vero, l'investimento in istruzione dipende dal suo rendimento e quest'ultimo a sua volta dalla domanda; inoltre, il capitale umano aumenta il suo valore attraverso l'esperienza lavorativa, essendo complementare ad un certo tipo di capitale fisico: si pensi ad un ingegnere elettronico che non possa utilizzare le sue conoscenze perché risiede in un'area in cui non ci sono aziende che abbiano bisogno delle sue competenze. Tuttavia, due contro-obiezioni sembrano qui importanti. In primo luogo, al contrario di altri Paesi, come gli Stati Uniti, dove l'istruzione è prevalentemente assicurata dal settore privato, in Italia, istruzione e formazione professionale sono demandate in prevalenza allo Stato. Anche se le aspirazioni delle persone e la richiesta delle imprese per livelli d'istruzione più alta aumentassero, occorrerebbe pur sempre un processo complesso di adeguamento del sistema d'istruzione. In secondo luogo, disporre di capitale umano a buon mercato può rappresentare un vantaggio competitivo per attrarre nell'area investimenti con un alto con-

(15) UNIONE EUROPEA, *The EU Economy 2000 Review*, in *European Economy*, EU, Lussemburgo, 2000, n. 71, cap. 5.

(16) Barry (F. BARRY, *European Union Regional Aid and the Irish Development*, in B. FUNCK, L. PIZZATI, *op. cit.*, cap. 8, 135-151) fornisce un'analisi dettagliata del miracolo dell'Irlanda, Paese in grado di ridurre la disoccupazione dal 17 al 4% e di aumentare il reddito medio pro capite dal 60 al 100% della media dell'UE nel giro di un decennio. Tale miracolo è stato caratterizzato da una crescita impressionante della dotazione di capitale umano, misurata dalla percentuale dei laureati, nonché da un afflusso notevole di Fondi Strutturali comunitari, spesi soprattutto per accrescere l'infrastruttura scolastica e formativa, ed ancor più di investimenti diretti esteri che si sono concentrati in settori produttivi ad alto contenuto di ricerca e sviluppo.

tenuto di innovazione tecnologica, come dimostrano, ad esempio, i casi dell'Irlanda e dell'India.

Il caso del mercato del lavoro giovanile italiano, così come in generale quello di tutti i Paesi dell'area mediterranea, è emblematico di come un'economia possa distruggere il suo capitale umano⁽¹⁷⁾. Infatti, se confrontiamo l'Italia con la media europea osserviamo tassi medi di attività e di occupazione più bassi e, al contempo, una delle percentuali di laureati fra le più basse in Europa. Lo scarso uso di risorse lavorative, in specie giovanili, si riflette soprattutto nei più alti tassi di disoccupazione. Il rapporto tra il tasso di disoccupazione giovanile italiano e quello europeo è pari ad 1,62 per gli uomini e ad 1,74 per le donne. Il contrasto tra l'Italia e l'Europa si aggrava ulteriormente quando si considera il dualismo tra le Regioni meridionali e quelle centro-settentrionali. Nel 2000, infatti, il tasso di disoccupazione dei giovani d'età compresa tra i 18 e i 24 anni era del 55,7 per cento nelle prime e del 18,1 per cento nel centro-nord, dove era in linea con il dato medio europeo. La quota percentuale dei disoccupati di lungo periodo (oltre un anno) era del 65,7 nel sud e del 40,1 nel centro-nord.

Come notato in precedenza, la disoccupazione, specie quella di lunga durata, è il più importante indicatore di perdita di capitale umano. Tuttavia, vi sono anche altri elementi che indicano l'uso distorto del fattore lavoro nella produzione a livello regionale e per genere. Solo il 18,2 per cento della popolazione dei giovani maschi, infatti, lavora nel Mezzogiorno. La cifra confrontabile per il centro-nord è del 37,3 per cento. Il dato più drammatico di tutti è però che solo il 10 per cento delle giovani donne residenti nel sud lavorano. Tale percentuale sale al 30 per cento nel centro-nord.

Finora, è stato tralasciato l'indicatore più classico della dotazione di capitale umano, vale a dire il livello d'istruzione della forza lavoro. Sebbene in crescita negli anni più recenti, la percentuale italiana dei laureati è tra le più basse in Europa, riflettendo non solo un rendimento dell'istruzione più basso, ma anche, ciò che è forse più impor-

⁽¹⁷⁾ La parte finale di questo paragrafo e quello successivo sono una breve sintesi di Caroleo e Pastore (F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *Le politiche del lavoro in Italia alle soglie del 2000*, Osservatorio ISFOL, 2000, n. 6, 75-121; F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *How Fine Targeted is Active Labour Market Policy to the Youth Long Term Unemployed in Italy?*, CELPE DP, Università di Salerno, settembre 2001, n. 62), ai quali si rimanda per un'analisi più dettagliata.

tante, un costo, soprattutto indiretto, dell'istruzione più alto che altrove.

Inoltre, l'Italia appartiene al gruppo di quei Paesi che adottano un sistema d'istruzione sequenziale nel quale si richiede al giovane di acquisire la formazione professionale solo dopo aver completato l'istruzione formale. Universalmente, ciò comporta transizioni scuola-lavoro più difficili. Inoltre, nel caso italiano, i laureati devono impiegare molto più tempo che in altri Paesi per conseguire l'istruzione formale. Ciò contribuisce a spiegare come mai nel 2001 il tasso di disoccupazione fra i laureati in Italia (5,3 per cento) era maggiore della media europea (4,0 per cento) ⁽¹⁸⁾.

Guardando ancora alla popolazione adulta, dal momento che i giovani sono ancora coinvolti nella carriera scolastica, si può notare che il tasso di occupazione della forza lavoro con un grado d'istruzione superiore è più alto nel centro-nord ed il tasso di disoccupazione della popolazione attiva con bassi livelli d'istruzione è più alto nel Mezzogiorno.

Infine, i giovani nel Mezzogiorno, ed in special modo le donne, mostrano chiaramente come sia difficile per alcuni di loro passare dalla scuola al lavoro senza dover pagare lo scotto di lunghi periodi di disoccupazione ed avendo la possibilità di trovare lavoro prevalentemente in settori a bassa produttività o in occupazioni precarie. Per questo motivo, l'acquisizione di capitale umano in età adulta risulta più bassa rispetto a quella dei lavoratori del centro-nord.

4. Il sistema di formazione professionale italiano.

Un altro aspetto importante da considerare quando si analizzano le cause del depauperamento del capitale umano della popolazione è l'efficienza del sistema della formazione professionale. Quest'ultimo soffre in Italia di rilevanti problemi strutturali dovuti ad un'organizzazione, pubblica e privata, eccessivamente rigida, con poche interconnessioni con la scuola e con un ruolo che, nonostante i miglioramenti osservati nel corso degli anni Novanta, resta marginale, soprattutto nel Mezzogiorno, coinvolgendo meno del 10 per cento della platea scolastica potenziale.

⁽¹⁸⁾ OECD, *Employment Outlook*, Paris, 2003, Tabella D, 316 ss.

Da questo punto di vista, la Strategia Europea per l'Occupazione e lo sviluppo degli investimenti in capitale umano nelle Regioni poco sviluppate sembra corretta e teoricamente fondata. Inoltre, risulta evidente anche come sia necessario che questa strategia richieda una dose massiccia e prolungata nel tempo di investimenti in capitale umano.

Anche l'Italia, a partire dal 1996, in occasione dei vari accordi sottoscritti tra le parti sociali, l'ultimo dei quali è il cosiddetto Patto per l'Italia del 2002, diventato legge nel 2003 (legge n. 30 del 2003), ed in ottemperanza della Strategia Europea per l'Occupazione, ha predisposto una propria strategia per l'occupazione e la riforma del mercato del lavoro, in cui grande importanza viene data all'accrescimento del capitale umano dei giovani che entrano nel mondo del lavoro. In particolare, l'obiettivo dichiarato dovrebbe essere perseguito attraverso una riforma complessiva dei sistemi scolastici, universitari e della formazione professionale (le cui basi sono contenute nella legge delega n. 53 del 2003); offrendo ai disoccupati di lungo periodo occasioni di lavoro o percorsi di orientamento e di formazione; riformando le agenzie che forniscono servizi all'impiego; incentivando la formazione continua e l'esperienza lavorativa attraverso *stage* e tirocini; riformando l'apprendistato; incentivando contratti di lavoro più flessibili e a tempo definito; ed incentivando l'emersione del lavoro nero.

I dati, tuttavia, non sembrano confortare quell'attesa di cambiamento strutturale in favore delle politiche attive del lavoro che la strategia per l'occupazione italiana alimenta. Sulla base dei dati forniti dal Ministero del lavoro⁽¹⁹⁾, nonostante l'alta disoccupazione, nel corso degli anni Novanta, la spesa complessiva in politiche attive per l'impiego è restata in Italia mediamente intorno all'1 per cento del PIL, di poco superiore alla media europea. Più precisamente, la spesa per politiche attive ammontava a meno dello 0,8 per cento del PIL nel 2001, dopo essersi ridotta per alcuni anni soprattutto a causa della contrazione della componente degli sgravi a carattere territoriale che è stata superiore all'aumento della componente delle politiche attive propriamente dette. La spesa in politiche attive rappresenta poco più del 50 per cento della spesa complessiva in politiche per l'impiego. Al pari della media dei Paesi OCSE, tuttavia non vi è una chiara tendenza all'aumento dello sforzo verso le politiche attive né verso uno sposta-

(19) MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto di monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma, dicembre 2003, fig. 1, 119.

mento del peso relativo rispetto alle politiche passive di sostegno al reddito dei disoccupati ⁽²⁰⁾.

L'evoluzione della spesa in politiche attive per l'impiego fornisce anche altri segnali poco confortanti. In primo luogo, anche se apparentemente potrebbe sembrare che in Italia le misure che riguardano i giovani rappresentino una quota consistente rispetto alle altre politiche attive (il 25 per cento rispetto ad una media OCSE del 13 per cento), tuttavia queste riguardano prevalentemente gli incentivi ai contratti a causa mista e ai contratti di lavoro flessibili i quali, com'è ormai ampiamente noto, rappresentano forme di flessibilità che favoriscono i processi di ristrutturazione produttiva delle aziende e non hanno effetti netti positivi (al netto degli effetti sostituzione e *dead weight*) sull'occupazione complessiva. Ed è per questi motivi che tale spesa non mostra una chiara distribuzione a favore del Mezzogiorno.

Bisogna, tuttavia, notare che la riforma complessiva delle politiche occupazionali prevede correttamente un intervento istituzionale, come per esempio la riforma scolastica ed universitaria, che va oltre le politiche attive in senso stretto ⁽²¹⁾. È ancora presto per valutare l'impatto di queste riforme, ma sicuramente esse potrebbero rappresentare un elemento importante di novità.

Nel complesso, permane un quadro istituzionale e finanziario ancora del tutto insufficiente a risolvere lo scarso tasso di accumulazione di capitale umano giovanile e le disparità regionali.

5. Una valutazione orientata al gruppo obiettivo con i dati YUSE.

Uno dei motivi che possono spiegare come mai le politiche attive del lavoro stentano a decollare, nonostante il notevole favore politico di cui godono, va ricercato senz'altro nei seri dubbi teorici sulla loro efficacia. Vi è ormai una consolidata letteratura sulla valutazione di tali politiche ⁽²²⁾, che ha contribuito a creare consenso accademico sulla

⁽²⁰⁾ D. GRUBB, J.P. MARTIN, *What works and for whom: a review of OECD countries' experience with active labour market policies*, OECD, Paris, 2001, mimeo.

⁽²¹⁾ MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *op. cit.*

⁽²²⁾ Si vedano, tra gli altri, G. SCHMID, C. BÜCHTEMANN, J. O'REILLY, K. SCÖMANN (a cura di), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Edward Elgar, London, 1996; J.J. HECKMAN, J.L. LALOND, J.A. SMITH, *The Economics and Econometrics of Active Labour Market Programmes*, in *Handbook of Labour Eco-*

conclusione che gli effetti positivi in termini di reddito o di maggiore occupazione dei programmi di formazione professionale non sono così evidenti come talvolta si tende a credere in sede politica.

In termini generali, qualsiasi tipo di valutazione basata sui singoli programmi è insufficiente a dare una misura dell'efficacia complessiva delle politiche attive⁽²³⁾. La valutazione sul singolo programma (*programme oriented*) si fonda su un approccio microeconomico al problema e considera spesso un arco temporale troppo limitato. Ciò fa sì che, anche assumendo che sia possibile risolvere i notevoli e diffusi problemi di selezione del campione a disposizione⁽²⁴⁾, la valutazione abbia un senso solo quando si considerano gruppi limitati di persone. La valutazione *programme oriented* diventa, inoltre, affatto inadeguata quando si vuole misurare l'efficacia macroeconomica delle politiche attive sull'accumulazione di capitale umano, sul riequilibrio delle risorse regionali, sulla maggiore occupabilità di gruppi obiettivo (*target*) più vasti, quali ad esempio l'insieme dei disoccupati di lungo termine, i giovani e così via.

Tenendo conto di tali obiezioni, questo lavoro propone un tentativo di valutazione orientata ad un gruppo obiettivo (*target oriented*), quello dei giovani per l'appunto. In altri termini, ci si propone di verificare l'impatto sulla partecipazione al mercato del lavoro esercitato, a parità di altre condizioni, dalle caratteristiche individuali e sociali dei giovani, nonché dal diverso capitale umano acquisito a scuola o attraverso la partecipazione ai programmi di formazione e lavoro.

L'analisi è stata effettuata utilizzando i dati raccolti in occasione della realizzazione del progetto su *Youth Unemployment and Social Exclusion (YUSE) in Europe*⁽²⁵⁾. Il campione, intervistato nel caso

nomics, North Holland, 1999, vol. 3, cap. 31; D. GRUBB, J.P. MARTIN, *op. cit.*; L. CALMFORS, A. FORSLUNG, M. HEMSTRÖM, *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*, IFAU-Institute for Labour Market Policy Evaluation, Working paper, 2002, n. 4.

⁽²³⁾ G. SCHMID, C. BÜCHTEMANN, J. O'REILLY, K. SCÖMANN (a cura di), *op. cit.*

⁽²⁴⁾ J.J. HECKMAN, J.L. LALOND, J.A. SMITH, *op. cit.*

⁽²⁵⁾ La ricerca è stata finanziata dall'Unione Europea nell'ambito del *Targeted Socio-Economic Research Programme* (TSER-EU). Il progetto ha riguardato, in un periodo che va dal 1996 al 2003, economisti, politologi e sociologi provenienti da dieci Paesi rappresentativi del nord e del sud dell'UE (Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Islanda, Italia, Norvegia, Scozia, Spagna, Svezia). Per una descrizione più dettagliata del campione e del questionario, nonché per analisi comparate di diversi aspetti della disoccupazione giovanile in Europa fondate sui dati YUSE, si rimanda a T. HAMMER (a cura di), *op. cit.*

italiano fra marzo e giugno del 2000, include 1.421 giovani d'età compresa tra 18 e 24 anni, che un anno prima sono stati iscritti alle liste di collocamento per un periodo continuo di almeno tre mesi e che vivono in due Regioni, la Campania (974 giovani) ed il Veneto (447). La scelta di queste Regioni si fonda sull'assunto che esse siano sufficientemente rappresentative del contesto territoriale dualistico del mercato del lavoro italiano. Nel 1999, il tasso di disoccupazione in Campania era pari al 23,7 per cento, quello giovanile (15-24 anni) al 62,6 per cento e quello di lunga durata al 17,7 per cento. Nel Veneto, invece, il tasso medio di disoccupazione era pari al 4,5 per cento, quello giovanile all'11,7 per cento e quello di lunga durata all'1,3 per cento.

Oltre alla stratificazione regionale, al fine di rendere maggiormente rappresentativo il campione rispetto alla popolazione di riferimento sono state rispettate le quote per genere e la dispersione per provincia di residenza.

Le domande incluse nel ricchissimo questionario hanno lo scopo di analizzare le condizioni di inclusione o di esclusione sociale dei giovani alla ricerca di un lavoro e, pertanto, sono state richieste informazioni sulle caratteristiche individuali e familiari; il grado di scolarizzazione; la condizione lavorativa; la partecipazione presente e passata a corsi di formazione professionale; le condizioni finanziarie; le relazioni sociali; la salute; e gli interessi culturali e politici.

Lo studio europeo aveva come obiettivo l'analisi della condizione della disoccupazione giovanile di lunga durata. Nel caso italiano, data la mancanza di altre liste cui attingere, si è dovuto fare rientrare in questa definizione i giovani iscritti al collocamento per un certo periodo di tempo. In realtà, come noto, questi ultimi non coincidono con i disoccupati della rilevazione trimestrale sulle Forze di Lavoro condotta dall'Istat, i quali rispettano, invece, i criteri riconosciuti a livello internazionale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, vale a dire essere senza lavoro, avere effettuato una ricerca attiva durante la settimana di riferimento ed essere immediatamente disponibili ad accettare un'offerta di lavoro. In particolare, bisogna rilevare che: (a) l'iscrizione al collocamento è solo uno dei criteri di ricerca attiva; (b) è possibile iscriversi anche se si ha un lavoro, seppure solo quando è a tempo parziale o temporaneo; (c) è possibile rimanere iscritti anche senza effettuare azioni di ricerca attiva e senza essere immediatamente disponibili al lavoro. Da una analisi comparata tra le caratteristiche dei giovani appartenenti al campione YUSE e quelle di un cam-

pione Istat di iscritti al collocamento ⁽²⁶⁾ è possibile, tuttavia, concludere, con le dovute cautele del caso, che le differenze sono trascurabili ⁽²⁷⁾.

6. Il modello econometrico.

La parte statistica dell'indagine ha per obiettivo un'analisi delle determinanti della posizione del giovane sul mercato del lavoro. A tal fine, è stata stimata, con un modello logistico multinomiale ⁽²⁸⁾, la probabilità che, ad un anno dalla iscrizione al collocamento, i giovani appartenenti al campione possano trovarsi alternativamente in uno dei seguenti stati ⁽²⁹⁾:

- *disoccupato* ($Y = 0$);
- *occupato* nel settore formale, con una posizione permanente o temporanea (anche interinale), a tempo pieno o parziale ($Y = 1$);
- *occupato* occasionale, irregolare o informale ⁽³⁰⁾ ($Y = 2$);
- *in fase di formazione*, come apprendista; sotto contratto di formazione e lavoro; *stagiaire* o in tirocinio professionale; o partecipante ad un corso di formazione professionale ($Y = 3$);
- *studente* presso la scuola secondaria superiore o l'università ($Y = 4$);
- *inattivo* (dedito alle cure domestiche, in maternità, o impegnato nel servizio militare o civile) ($Y = 5$).

⁽²⁶⁾ G. BARBIERI, G. DI BARTOLOMEI, P. GENNARI, P. SESTITO, *Chi sono gli utenti dei Servizi per l'impiego?*, in *Osservatorio del Mercato del lavoro*, Documenti di Lavoro, Ministero del lavoro e politiche sociali, 2000, n. 1.

⁽²⁷⁾ Per un confronto sistematico si rimanda a F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *How Fine Targeted is Active Labour Market Policy to the Youth Long Term Unemployed in Italy?*, cit., dove è contenuta anche una discussione più dettagliata sia della metodologia econometrica adottata che dell'ampia sperimentazione effettuata nelle stime.

⁽²⁸⁾ Questa metodologia fornisce stime simultanee di massima verosimiglianza di tutte le alternative, assunte indipendenti l'una dall'altra. Essa ha il pregio di evitare la distorsione dovuta all'indeterminatezza dei risultati ottenuti quando si procede ad una stima separata per ciascuno stato. In quest'ultimo caso, i coefficienti cambierebbero secondo il gruppo base considerato. Per una trattazione rigorosa del modello in questione si veda, ad esempio, W.H. GREEN, *Econometric Analysis*, Prentice Hall, New York, 1997, III ed.

⁽²⁹⁾ La domanda 17 è: "Qual è stata la tua principale attività durante l'ultima settimana?"

⁽³⁰⁾ Dato il numero limitato dei lavoratori che occupano ciascuno di questi gruppi, separarli sarebbe impossibile, anche se corretto sul piano formale.

La variabile dipendente, detta anche *outcome* (Y), è, quindi, lo stato lavorativo al momento dell'intervista⁽³¹⁾. Un'ipotesi tipica del modello logistico multinomiale è che le alternative considerate siano indipendenti. Nel caso dei dati YUSE, tuttavia, quest'ipotesi non è verificata immediatamente, poiché gli intervistati potevano dichiarare l'appartenenza contemporanea a diversi stati, come è tipico dei giovani. Le risposte fornite sono state allora rese mutuamente esclusive, imponendo il criterio indicato dall'ILO. In primo luogo, sono stati individuati tutti quelli che si sono dichiarati occupati a qualsiasi titolo. Solo chi, essendo senza lavoro, ha dichiarato di cercarlo attivamente è stato considerato disoccupato. La parte rimanente è stata considerata inattiva, distinguendo coloro che sono a scuola, all'università o in formazione dagli inattivi in senso stretto.

Tabella 1. — Media delle variabili dipendenti.

Y	<i>Stato nel mercato del lavoro</i>	<i>Intero campione</i>
0	Disoccupazione	16,8
	Occupazione di cui:	57,3
1	Occupazione nel settore formale	30,8
2	Occupazione nel settore informale	26,5
3	Formazione	23,1
	Formazione sul posto di lavoro	5,0
	Formazione non sul posto di lavoro	18,1
4	Istruzione secondaria o terziaria	31,4
5	Inattività	26,0
Totale		1421

Fonte: elaborazione su dati YUSE.

La tabella 1 fornisce le percentuali dei casi della variabile *outcome*. Se confrontato con un campione simile estratto dall'Indagine sulle forze di lavoro dell'Istat⁽³²⁾, si può affermare che il campione YUSE riesce a cogliere con maggiore precisione la partecipazione dei

⁽³¹⁾ Si noti che Y varia fra 0 e 5. Lo stato di disoccupazione è indicato con 0 e rappresenta il valore base rispetto al quale tutte le altre alternative sono state normalizzate.

⁽³²⁾ G. BARBIERI, G. DI BARTOLOMEI, P. GENNARI, P. SESTITO, *op. cit.*

giovani ai lavori informali ed occasionali. Il dato non sorprende, nella misura in cui esso coglie una peculiarità della condizione lavorativa dei giovani che sono alla ricerca di una prima occupazione e che stanno uscendo dalla scuola o dall'università: quella di accontentarsi facilmente di occupazioni occasionali, irregolari e/o temporanee. Ciò porta, tra l'altro, a sottostimare il dato della disoccupazione. Un'altra caratteristica tipica dei giovani è di registrarsi all'Ufficio di collocamento pur rimanendo impegnati negli studi (il 31 per cento dei casi) mentre, solo appena il 15 per cento dei disoccupati secondo il criterio Istat si dichiara studente ⁽³³⁾.

7. Le variabili indipendenti.

Le variabili indipendenti utilizzate, descritte nella tabella 2, possono essere raggruppate nel modo seguente. Il primo gruppo include le caratteristiche individuali, quali l'età, il genere, il livello d'istruzione acquisito ed il contesto culturale familiare. L'età può essere considerata un'approssimazione dell'esperienza lavorativa potenziale ⁽³⁴⁾. Si considera un solo livello di istruzione, il diploma di scuola secondaria superiore. Ciò dipende dal basso numero di laureati d'età inferiore ai 24 anni. L'ambiente culturale familiare è approssimato da una *dummy* che assume valore 1 quando la madre dell'intervistato è laureata.

Il secondo gruppo di variabili riguarda il contesto sociale ed economico. Vivere in una grande città, piuttosto che in una piccola avrebbe potuto ridurre le probabilità di disoccupazione a causa della forte diversificazione delle attività produttive ⁽³⁵⁾, ma la variabile non è risultata significativa ed è stata perciò omessa. Forse a causa della scarsa variabilità dei dati che si riferiscono a due gruppi piuttosto omogenei di province, il tasso di disoccupazione locale risulta in ge-

⁽³³⁾ Cfr. F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *How Fine Targeted is Active Labour Market Policy to the Youth Long Term Unemployed in Italy?*, cit.

⁽³⁴⁾ L'esperienza di lavoro dichiarata era, comunque, correlata all'età.

⁽³⁵⁾ Il riferimento è al cosiddetto *effetto di portafoglio* nel mercato del lavoro: secondo Simon (J.C. SIMON, *Frictional Unemployment and the Role of Industrial Diversity*, in *Quarterly Journal of Economics*, novembre 1988), una struttura produttiva diversificata per settore ridurrebbe la probabilità di perdere il posto di lavoro ed anche la durata della disoccupazione.

nera non significativo ed è stato omesso anch'esso ⁽³⁶⁾. Questi due fattori di contesto, però, sono sicuramente colti, assieme ad altri, da una *dummy* regionale, dove coloro che vivono in Campania sono assunti come gruppo base.

L'ipotesi di una dipendenza di stato nella disoccupazione è stata testata in due modi diversi: il primo consiste nell'usare una misura della durata complessiva della disoccupazione; ed il secondo nella presenza nello stato di disoccupazione nel secondo semestre del 1999, il periodo più vicino all'intervista per il quale era disponibile un'informazione retrospettiva. In entrambi i casi, il coefficiente è risultato statisticamente significativo solo raramente e con bassi livelli di significatività. All'apparenza sorprendente, considerata la lunga durata della disoccupazione in Italia, in realtà, questo risultato potrebbe suggerire che in mercati caratterizzati da disoccupazione di massa i meccanismi che portano alla persistenza della disoccupazione si indeboliscono. In particolare, riguardando un numero altissimo di persone, la disoccupazione non è più vista come un segno di scarsa volontà lavorativa, mentre il processo di *deskilling* è un male comune.

Tabella 2. — Media delle variabili indipendenti.

<i>Variabili</i>	<i>Intero campione</i>
Età	21,4
Donne	49,3
Laureati	1,4
Diplomati della scuola secondaria superiore	53,3
Madre con un diploma di laurea	5,8
Vivere in una città	84,1
Mesi trascorsi in attività formativa	1,45
Numero di programmi di formazione frequentati	19,1
Formazione post-diploma	9,0
Formazione e lavoro	7,0

⁽³⁶⁾ L'unico caso, assai interessante peraltro, in cui il tasso di disoccupazione provinciale risulta statisticamente significativo è quello della probabilità di partecipare ad attività di formazione, che tende a ridursi all'aumentare del tasso di disoccupazione. Ciò conferma che *ceteris paribus* in Campania la probabilità di partecipare alla formazione è più bassa che nel Veneto.

<i>Variabili</i>	<i>Intero campione</i>
Durata della disoccupazione in mesi	19,6
Tasso di disoccupazione provinciale	18,0
Disabile	4,0
Non riceve sostegno finanziario dai genitori	23,0
Veneto	31,5

Fonte: elaborazione su dati YUSE.

L'impatto della partecipazione passata ad attività formative sulla probabilità di trovare occupazione è stata testata ricorrendo a diverse definizioni. Il questionario è assai ricco d'informazione da questo punto di vista, permettendo di distinguere: la formazione pura da quella che si accompagna all'attività lavorativa; diversi tipi di schemi attivi, quali, tra gli altri, i contratti di formazione e lavoro e la Cassa integrazione e guadagni; il numero e la durata della partecipazione agli schemi. Tuttavia, a tale ricchezza qualitativa dell'informazione corrisponde un numero bassissimo di osservazioni⁽³⁷⁾. Nella stima finale, si è preferito ricorrere pertanto a due variabili sintetiche, che raggruppano, da un lato, i casi di formazione pura e, dall'altro, quelli di formazione e lavoro.

Un'ipotesi talvolta sollevata nella letteratura sul comportamento dei giovani nel mercato del lavoro attribuisce al sostegno familiare, soprattutto a quello di natura pecuniaria⁽³⁸⁾, la capacità di ridurre l'intensità della ricerca di un posto di lavoro⁽³⁹⁾. In un sistema di *welfare* incentrato sulla famiglia, qual è il sistema italiano, il sostegno dei genitori potrebbe funzionare come un potente sostituto del sussidio di disoccupazione, alzando il salario di riserva e riducendo l'intensità della ricerca di un posto di lavoro. Ciò spiegherebbe uno dei fenomeni più enigmatici del mercato del lavoro italiano: l'alta disoccupazione di

⁽³⁷⁾ Ciò potrebbe essere dovuto a diversi fattori, quali una spesa bassa in formazione professionale per i giovani oppure una distorsione del campione, dovuta, ad esempio all'età media troppo bassa, inferiore a quella tipica di accesso alla formazione.

⁽³⁸⁾ Tra le diverse possibilità a disposizione, si è preferito optare per una definizione negativa: la variabile denota coloro che non ricevono sostegno dai genitori.

⁽³⁹⁾ Questa variabile è stata preferita a quella più tradizionale della convivenza con i genitori, che dovrebbe aumentare il salario di riserva, riducendo l'intensità della ricerca di un posto di lavoro. Tuttavia, nel caso italiano, il 98% circa del campione vive con almeno uno dei genitori.

donne e giovani, pur in assenza di schemi assicurativi contro la disoccupazione. La nostra aspettativa è che il sostegno dei genitori riduca la probabilità di trovare lavoro, soprattutto nel settore formale, ed aumenti quella di essere disoccupati o inattivi. Un'interpretazione alternativa di queste aspettative è che il sostegno dei genitori sia una condizione necessaria per molti giovani che vogliono accedere all'istruzione terziaria e restarvi abbastanza a lungo da completare i lunghissimi studi universitari ⁽⁴⁰⁾.

8. Le determinanti della partecipazione dei giovani.

La tabella 3 presenta i risultati della stima del modello logistico multinomiale. Si è scelto di riportare gli effetti marginali e d'impatto, che misurano rispettivamente le pendenze nel caso delle variabili continue e gli spostamenti d'intercetta nel caso delle variabili discrete della distribuzione cumulata di probabilità logistica. Dato che la funzione non è lineare, la pendenza cambia da punto a punto. La tabella si riferisce alla pendenza relativa al valore medio dei regressori. Il gruppo base rispetto al quale confrontare i coefficienti è costituito da giovani di sesso maschile, residenti in Campania, con istruzione secondaria superiore, senza esperienza di partecipazione a corsi di formazione, la cui madre possiede un'istruzione inferiore a quella terziaria e che non ricevono sostegno finanziario dai genitori.

Il livello di significatività complessivo del modello, misurato dai valori del Chi-quadrato e del Count-R², riportati nelle ultime righe, è alto per questo tipo di stime. Inoltre, tutte le variabili presentano il segno atteso.

I valori della colonna relativa al caso $Y = 0$ nella tabella 3 suggeriscono che la probabilità di essere disoccupati è correlata in modo statisticamente significativo con tre fattori: *ceteris paribus*, essa si riduce per coloro che hanno conseguito un'istruzione secondaria superiore ed aumenta per chi vive in Campania e riceve sostegno finanziario da parte della famiglia. Il terzo fattore, il sostegno della famiglia, merita un commento. La stima sembra confermare che le famiglie

⁽⁴⁰⁾ È noto che in Italia occorrono in media più di 6 anni per conseguire la laurea, il doppio che nel Regno Unito, dove con lo stesso numero di anni è possibile conseguire anche il titolo di Master ed avviare il programma di Dottorato di ricerca.

rappresentano senz'altro una difesa contro la disoccupazione, ma, allo stesso tempo, scoraggiano una ricerca più attiva.

Come mostra la colonna relativa al caso $Y = 1$, la probabilità di essere occupato nel settore formale cresce con l'età e, quindi, presumibilmente, con l'esperienza lavorativa potenziale. Questo può significare due cose. In primo luogo, l'esperienza lavorativa aumenta, rendendo il giovane più appetibile per le imprese. In secondo luogo, confrontandosi con il mercato del lavoro, con il passare del tempo i giovani adattano le loro aspettative, ed il loro salario di riserva, alle offerte che il mercato è in grado effettivamente di offrire loro. Questo dato è importante e dovrebbe far riflettere sulla durata troppo lunga necessaria a molti giovani per completare il percorso formativo generale, soprattutto quello universitario ⁽⁴¹⁾. In linea con le aspettative è anche la percentuale più alta di giovani occupati nel Veneto.

Inoltre, ciò che è piuttosto sorprendente, le donne hanno una maggiore probabilità degli uomini di essere occupate nel settore formale, anche se non in quello informale. Questo risultato sembra all'apparenza in contrasto con l'idea che le donne hanno un minore tasso di occupazione degli uomini. Tuttavia, le stime misurano l'impatto del genere a parità di altre condizioni, spiegando così la differenza fra i due risultati.

Meno sorprendente è il risultato relativo alla tendenza dei giovani con diploma di scuola secondaria superiore a continuare gli studi all'università, piuttosto che cercare un lavoro, come mostra il confronto fra la colonna relativa ai casi $Y = 1$ e $Y = 4$. Ciò riflette probabilmente la difficoltà a trovare un posto di lavoro nel settore formale. In modo analogo, un contesto culturale familiare favorevole spinge i giovani a continuare il percorso formativo, anziché cercare lavoro.

Un fattore importante del successo occupazionale è l'assenza di un sostegno finanziario da parte della famiglia. Questo risultato è interessante, giacché conferma l'ipotesi che nel sistema di *welfare* italiano, che ha la famiglia al proprio centro, il sostegno dei genitori ha effetti analoghi a quelli del sussidio di disoccupazione tipico dei Paesi con un *welfare* che ha al proprio centro lo Stato.

La partecipazione all'economia informale dipende soprattutto dall'età, come mostrato dalla colonna relativa ai casi $Y = 2$. Probabilmente, col passare degli anni, i giovani tendono ad accettare un lavoro occasio-

(41) Ciò non è in contrasto con l'idea che alcuni giovani tendono a scegliere l'istruzione universitaria come un'alternativa al lavoro, quando non lo trovano.

nale od irregolare in assenza di un'occupazione di qualità. Il ridursi del salario di riserva potrebbe fornire una spiegazione a riguardo.

Anche il possesso di un diploma di istruzione secondaria superiore scoraggia l'occupazione irregolare, a favore della partecipazione all'istruzione terziaria (come mostra la colonna relativa al caso $Y = 4$). Ciò suggerisce che il circuito dell'istruzione allontana i giovani dalla partecipazione al settore informale.

Tabella 3. — Effetti marginali e d'impatto stimati con modello logistico multinomiale della partecipazione attiva dei giovani al mercato del lavoro.

<i>Caratteristiche individuali</i>	<i>Stati del mercato del lavoro</i> ⁽¹⁾ ⁽²⁾					
	<i>Y=0</i>	<i>Y=1</i>	<i>Y=2</i>	<i>Y=3</i>	<i>Y=4</i>	<i>Y=5</i>
Costante	0.16 (0.16)	-0.45*** (0.00)	-0.39*** (0.01)	0.03 (0.51)	0.70*** (0.00)	-0.06 (0.25)
Età	-0.01 (0.31)	0.02*** (0.0)	0.02*** (0.00)	-0.01* (0.06)	-0.03*** (0.00)	0.00 (0.85)
Donne	-0.02 (0.32)	0.06** (0.03)	0.00 (0.93)	0.00 (0.81)	-0.02 (0.31)	-0.01 (0.18)
Scuola secondaria superiore	-0.07*** (0.01)	-0.08*** (0.01)	0.00 (0.97)	0.00 (0.69)	0.16*** (0.00)	-0.01 (0.38)
La madre ha la laurea	-0.01 (0.83)	-0.16** (0.03)	0.00 (0.95)	0.02 (0.27)	0.15*** (0.00)	0.01 (0.71)
Partecipazione in passato a programmi di formazione slegata dal lavoro	0.05 (0.18)	-0.04 (0.41)	0.02 (0.59)	0.02 (0.13)	-0.06 (0.11)	0.01 (0.42)
Partecipazione in passato a programmi di formazione e lavoro	-0.01 (0.86)	0.09 (0.10)	-0.19*** (0.01)	0.06*** (0.00)	0.05 (0.29)	0.00 (0.88)
Veneto	-0.06** (0.03)	0.08*** (0.01)	-0.02 (0.43)	0.03** (0.02)	-0.03 (0.19)	0.01 (0.59)
Assenza di sostegno finanziario da parte della famiglia	-0.06* (0.05)	0.29*** (0.00)	0.04 (0.23)	0.02** (0.04)	-0.30*** (0.00)	0.01 (0.22)
Numero totale di osservazioni						1421
Count-R ² , Previsioni corrette (per cento) ⁽³⁾	0.09	0.58	0.15	0	0.65	0
Chi-quadrato						336.5397
Massima verosimiglianza						-2035.567

Note:

(1) $Y = 0, 1, \dots, 5$ indica lo stato del mercato del lavoro occupato, dove $Y = 0$ riguarda la disoccupazione; $Y = 1$ l'occupazione formale; $Y = 2$ l'occupazione informale ed i lavori occasionali; $Y = 3$ la partecipazione a programmi di formazione professionale; $Y = 4$ la partecipazione all'istruzione formale; e $Y = 5$ l'inattività.

(2) I numeri fra parentesi indicano il livello di significatività. Nel caso di variabili statisticamente significative, si sono aggiunti tre, due o un asterisco per una significatività inferiore allo 0,01, allo 0,5 o allo 0,10 rispettivamente.

(3) Il Count- R^2 è ottenuto come percentuale delle previsioni corrette sul totale delle osservazioni.

Fonte: elaborazione su dati YUSE.

La colonna relativa al caso $Y = 4$ suggerisce che la probabilità di restare nel circuito educativo sia negativamente correlata all'età dell'individuo e, come già notato, positivamente correlata con il conseguimento di un diploma di scuola secondaria superiore e con un alto livello d'istruzione della madre. Inoltre, il sostegno finanziario delle famiglie è una condizione essenziale per continuare gli studi. Ciò conferma, se ce ne fosse bisogno, che il sostegno familiare è uno dei cardini della partecipazione dei giovani al mercato del lavoro. La famiglia italiana sembra stretta in una morsa: essa deve sopportare non solo il costo dell'assenza di un sistema di assicurazione contro la disoccupazione, ma anche quello dell'istruzione. Ciò è particolarmente preoccupante considerando che un numero crescente di famiglie si avvicina alla soglia di povertà, mentre i costi diretti ed indiretti dell'istruzione aumentano, e contribuisce a spiegare l'alto tasso di abbandono degli studi universitari.

Nessuna delle variabili incluse nel modello sembra correlata all'inattività (colonna relativa al caso $Y = 5$). Ciò è, probabilmente, dovuto alla dimensione ridotta dei lavoratori inclusi in questo gruppo, peraltro poco omogeneo al suo interno.

Una riflessione finale va dedicata alle variabili di *policy*. Esse non hanno alcun impatto, neppure quello lordo ⁽⁴²⁾, sulla probabilità di occupazione (colonna relativa ai casi $Y = 1$ ed $Y = 2$). Come spiegare questo risultato? Un primo fattore da considerare è la natura stessa del campione, che è costituito da disoccupati, vale a dire da giovani che

(42) Per impatto lordo si intende quello che non tiene conto di effetti contrastanti come l'effetto di sostituzione a danno dei lavoratori che non partecipano al *training*, e l'effetto *deadweight loss*. La letteratura conferma spesso l'esistenza di un impatto lordo, ma raramente quella al netto degli altri fattori.

hanno una riprovata difficoltà a trovare occupazione. Anche ammesso che ciò sia vero ⁽⁴³⁾, però spesso l'impatto lordo del *training* sulla occupazione è verificato per campioni statistici simili al nostro. Inoltre, le politiche dovrebbero essere proprio a favore dei disoccupati. Le stime presentate suggeriscono pertanto che le politiche attive per l'impiego sono affatto inefficaci. Ciò a sua volta dipende dal fatto che la spesa è assai ridotta, in specie se messa in rapporto all'alto tasso di disoccupazione; che l'organizzazione e la qualità della formazione sono insoddisfacenti; ed il *targeting* è poco efficace. I coefficienti della colonna relativa al caso $Y = 3$ rafforzano quest'ultimo punto, poiché l'unico fattore che sembra spiegare la partecipazione a programmi di formazione è l'avervi partecipato in passato. Tuttavia, le politiche dovrebbero essere indirizzate a gruppi particolarmente deboli di lavoratori con basso livello di qualifica e, perciò, ad alto rischio di disoccupazione di lunga durata.

Ciò prefigura l'esistenza di una sorta di circolo vizioso o di trappola della formazione: in altri termini, l'aver partecipato a programmi di formazione professionale non sembra accrescere la probabilità di trovare occupazione, ma solo quella di partecipare ad ulteriori programmi di formazione. A sua volta, l'esistenza di una trappola della formazione suggerisce che è forte il bisogno di formazione dei giovani e che l'insistenza del Piano d'Azione Nazionale del 2000 sulla riforma del sistema d'istruzione nel suo complesso sia pienamente giustificata. Le politiche attive per l'impiego possono difficilmente colmare il vuoto di un sistema d'istruzione insufficiente.

9. Conclusioni.

L'evidenza empirica sulla disoccupazione giovanile in Italia suggerisce che l'obiettivo di investire in capitale umano, dichiarato dai governi succedutisi negli ultimi anni anche in relazione all'attuazione della Strategia Europea per l'Occupazione, sia quanto mai appropriato. Porre un freno alla distruzione del capitale umano esistente e accelerarne il processo di accumulazione sono condizioni essenziali per rilanciare la crescita economica in settori ad alta tecnologia, come

⁽⁴³⁾ In realtà, si è notato che gli iscritti al collocamento non sono sempre disoccupati secondo la definizione ILO.

richiesto anche dal rafforzamento dell'euro, e per ridurre il tasso di disoccupazione giovanile. Fra gli strumenti da considerare c'è la riforma del sistema d'istruzione e il rilancio delle politiche attive per l'impiego. Seppure positivi, i segnali che vengono dall'attuazione degli obiettivi prefissati sono poco incoraggianti. Le riforme del sistema d'istruzione sono ancora in corso e richiedono ancora tempo per produrre i loro frutti. Le politiche del lavoro sono state tese più a introdurre i meccanismi tipici del mercato, quali il lavoro temporaneo e part-time, che all'organizzazione di un efficiente sistema di formazione professionale.

I risultati dell'analisi econometrica fondata sull'uso dei dati YUSE suggeriscono che un alto livello d'istruzione spinge a restare nel circuito dell'istruzione, e presumibilmente a trovare occupazione dopo, mentre l'esperienza lavorativa è la determinante più importante della probabilità di trovare occupazione nel settore formale. Invece, la formazione professionale non sembra influire sull'occupabilità dei giovani che vi prendono parte, ma sembra spingere chi vi partecipa a cadere in una trappola dove partecipare ad un programma di formazione professionale sembra dare accesso solo ad un altro programma di formazione.

Molti fattori concorrono a spiegare questa conclusione. Essi possono essere riassunti nell'osservazione che una povertà istituzionale e finanziaria caratterizza le politiche attive per l'impiego in Italia. Soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, la spesa in politiche attive è troppo bassa in specie se messa a confronto con la massa enorme di disoccupati. Il lavoro suggerisce peraltro anche che la spesa in politiche attive non sia indirizzata verso i gruppi che ne dovrebbero essere i naturali beneficiari, vale a dire i lavoratori con un basso livello di istruzione. Risultati più soddisfacenti potrebbero venire dalla riforma in corso dei sistemi d'istruzione, ma occorre ancora molto tempo perché se ne possano valutare le conseguenze.

3.

LE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE GIOVANILE IN ITALIA

NATALE FORLANI

SOMMARIO: 1. Il rapporto tra formazione e sistema produttivo in Italia e in Europa. — 2. Trasformare il capitale umano in capitale intellettuale. — 3. Trasformare l'Italia in un Paese ad alta mobilità intellettuale.

1. Il rapporto tra formazione e sistema produttivo in Italia e in Europa.

Non basta creare servizi per avere risultati. Questa massima, che ricorre ormai sistematicamente nella letteratura sociologica e socio-economica, fatica ancora a farsi strada nella nostra cultura collettiva. Faticiamo, cioè, a dare concretezza ad un concetto ricorrente nei manuali di *governance*: per aver risultati è necessario far interagire norme, azioni e servizi, stimolando nuovi comportamenti sociali e culturali.

Uno degli esempi dove l'integrazione tra i tre fattori di successo si manifesta oggi in modo critico è senz'altro il rapporto tra formazione e sistema produttivo. Da anni è ormai noto il distacco progressivo tra la maggior parte delle agenzie formative (prima fra tutte l'università) ed il mercato del lavoro. Non che il problema riguardi solo la realtà italiana. Fenomeni di progressivo scollamento tra *formazione* e *produzione* sono presenti in tutti i grandi Paesi europei. Tuttavia in Italia i principali indicatori di integrazione (diffusione degli *stage*, numero di tirocini, attività di *placement*, produzione di profili professionali adeguati al mercato) mostrano una realtà ancora assai lontana dall'uso che, di questi strumenti, si fa in Europa.

Ed è tutta l'Europa che si sta interrogando sulle nuove forme che progressivamente sta assumendo il processo di transizione dei giovani verso la vita adulta e professionale. L'attenzione allo sviluppo del ca-

pitale umano anche sotto il profilo della maggiore autonomia socio-economica dei giovani, costituisce un riferimento chiave per uno sviluppo competitivo di tutta l'Europa come, del resto, da un lato indicano le nuove raccomandazioni per la Strategia Europea dell'occupazione e dall'altro ha ribadito recentemente Tony Blair nel suo intervento in qualità di Presidente di turno della Conferenza, denunciando l'incapacità della *società europea* ad investire sul futuro, tollerando 20 milioni di disoccupati in buona parte giovani.

L'Italia vive tale contraddizione in modo ancora più aspro e non solo per la mancanza di investimenti (soprattutto nelle politiche attive) ma proprio per la scarsa connessione tra sistema formativo e sistema produttivo. Norme ed azioni (ad esempio la cooperazione prevista dalla legge tra competenze nazionali e regionali) non sempre si sostengono reciprocamente e quindi non danno luogo a servizi efficaci capaci di orientare ed accompagnare verso un inserimento produttivo nel mercato del lavoro.

Eppure, storicamente, nel nostro Paese non mancano casi di eccellenza nella creazione di percorsi di formazione integrati ai sistemi produttivi locali. È il caso studiato ormai in tutto il mondo — una vera e propria *best practice* — dei nostri Istituti Tecnici, considerati dall'OCSE tra le innovazioni di maggior interesse introdotte nei sistemi educativi dei Paesi industrializzati.

2. Trasformare il capitale umano in capitale intellettuale.

Se si guarda allo sviluppo delle economie del nord il legame tra gli Istituti Tecnici e il mondo della produzione è stato decisivo e non è azzardato attribuire all'istruzione tecnica un ruolo chiave nella creazione delle classi dirigenti delle piccole e medie imprese del nord.

Inoltre non pochi dei nomi che hanno fatto la storia industriale del nord venivano e vengono dagli Istituti Tecnici. I vecchi ITIS garantivano, infatti, un'integrazione naturale con il territorio e con il sistema produttivo, tanto è vero che buona parte degli insegnanti venivano utilizzati dalle imprese e lo scambio di competenze era un fatto naturale. In questa dimensione la scuola non assumeva un atteggiamento culturalmente autoreferente, era al contrario la sede in cui si apprendeva per applicare, era il luogo dove il sapere era contaminato dalla realtà sociale e produttiva del territorio, dove il capitale umano

si trasformava in capitale intellettuale delle imprese e quindi in ricchezza.

In parte il potenziale professionale degli Istituti Tecnici si è mantenuto, ma certamente è diminuita la capacità di fare integrazione e di promuovere il rapporto con il mercato del lavoro. E con la diminuzione di questa capacità è diminuito l'*appeal* sociale di tale percorso ed è nota la crescita delle iscrizioni ai licei proprio a discapito dell'istruzione tecnica che, nonostante la grande tradizione, continua ad essere considerata un percorso di serie B.

Sebbene la recente riforma degli ordinamenti punti a ridarle la dignità che merita, non è da escludere che da sole le norme senza le azioni non riusciranno a modificare i comportamenti sociali. Fortunatamente sappiamo che anche i Politecnici nella storia dell'università sono stati a lungo ritenuti, fino alle riforme del dopoguerra, delle università di serie B, salvo essere oggi riconosciuti tra le principali fucine di cervelli per l'industria italiana.

Intorno alle ragioni che hanno determinato lo strabismo della nostra cultura verso l'accademia a discapito della cultura del lavoro si potrebbe discutere per giorni. C'è chi attribuisce l'asimmetria alle responsabilità del mondo della scuola, ai retaggi della retorica gentiliana, custode del principio della supremazia della cultura classica su quella tecnica. Una retorica capace di attraversare trasversalmente, nel passaggio dal fascismo al post-fascismo, molteplici tradizioni culturali e che ancora oggi diffida di tutto ciò che viene dal mercato e dall'impresa. C'è chi al contrario attribuisce al sistema produttivo ed alle imprese la responsabilità di non aver fatto abbastanza per valorizzare la cultura del lavoro nella scuola rinunciando ad investire nella formazione e nel rapporto con la scuola. Ma è un dibattito che lascio volentieri agli studiosi limitandomi, tuttavia, a constatare come un grande patrimonio di innovazione rischi di andare progressivamente disperso.

Gli spazi per ricostruire un rapporto di interscambio tra formazione e sistema produttivo ci sarebbero e, sebbene migliorabili, possono essere già valorizzati. La riforma del mercato del lavoro ha creato le condizioni perché le agenzie formative operino come agenti di intermediazione mentre la riforma del sistema di istruzione, grazie all'alternanza, punta a ridare ruolo alla cultura del lavoro all'interno dei *curricula* e della didattica, creando le condizioni per uno scambio osmotico tra le autonomie della scuola ed il sistema produttivo. Ma, come abbiamo detto in apertura, le riforme agiscono sul sistema di regole non sulla qualità delle azioni, né sull'efficacia dei servizi necessari

alla loro applicazione e senza una effettiva integrazione tra il momento legislativo, quello della creazione di politiche e quello dello sviluppo dei servizi, difficilmente potremmo attenderci risultati.

Anche per l'università il rapporto con il sistema produttivo è un evidente fattore di criticità e la consapevolezza che non ci si possa più permettere corsi di laurea del tutto scollegati dal mercato del lavoro è ormai diffusa anche all'interno della comunità accademica. Ma un conto è assumere la necessaria consapevolezza, un conto è programmare e progettare un nuovo rapporto con il sistema produttivo.

Secondo l'Istat a tre anni di distanza dal conseguimento del titolo lavora il 74 per cento dei laureati, una quota non bassissima ma il tasso di disoccupazione intellettuale è nel nostro Paese tra i più alti dell'Unione Europea. Nonostante la quota di giovani iscritti alla formazione superiore — soprattutto nelle discipline scientifiche — sia in Italia sensibilmente inferiore alla media europea, sappiamo che la domanda di laureati delle imprese (le cosiddette previsioni di assunzione rilevate dall'indagine Excelsior) non supera l'8 per cento. Le aziende manifatturiere e di servizi, infatti, richiedono circa 56 mila laureati in un anno (su 640 mila assunzioni previste) quando il sistema universitario ne produce tre volte tanti. Ma la domanda delle imprese è sensibilmente orientata verso le lauree nelle discipline economico-statistiche ed in ingegneria e, in ogni modo, nel 40 per cento dei casi è previsto un percorso di formazione dopo l'assunzione.

Al contrario la gran parte dell'offerta di laureati è concentrata nelle aree disciplinari umanistiche, socio-politiche, giuridiche e mediche, e spesso i *curricula* degli studenti sono privi di qualsiasi competenza specialistica o tecnica. La strutturale asimmetria tra sistema universitario e sistema produttivo è quindi evidente e non si tratta solo di un problema di « collocamento », non è solo questione di incontro tra domanda ed offerta. Certo i nuovi servizi di intermediazione potranno migliorare il rapporto ma è nella costruzione dei percorsi formativi e dei saperi che università ed impresa sono sempre più distanti.

In altre parole le imprese non riescono a valorizzare i laureati perché l'università non è in grado di valorizzare le imprese, i loro saperi, le loro tecniche, le loro potenzialità. Ed i casi di successo confermano in contro luce tale affermazione.

All'origine dello scollamento c'è innanzi tutto l'assenza di una valutazione dell'impatto della produzione culturale e scientifica sul tessuto produttivo del territorio da parte dei poli universitari. Norme e servizi possono fare ben poco se l'università non assume una effet-

tiva consapevolezza del trasferimento tecnologico da e verso l'impresa, scommettendo sulle proprie potenzialità inesprese all'interno dei processi di innovazione sociale e produttiva locale.

Per chiarire ulteriormente questo punto di vista vorrei utilizzare un esempio. Un certo polo universitario — che non cito — dispone di un laboratorio di eccellenza per la tracciatura del genoma umano attraverso sofisticate tecnologie informatiche. I ricercatori sono oggi in grado, grazie ai modelli di analisi elaborati, di rappresentare ed interpretare gli stili di vita personali per fini diagnostici e dunque interventi di cura. Viene da chiedersi se e come, a fianco dello sviluppo di nuovi protocolli di ricerca medica, si sia pensato o meno alle ricadute sul piano industriale e professionale dei risultati scientifici raggiunti. Vale la pena ricordare che i percorsi dell'area medica, nonostante i molti studenti, hanno tradizionalmente, in termini di occupabilità, risultati molto modesti. La possibilità di sviluppare, intorno ai risultati della ricerca scientifica, nuovi percorsi di specializzazione e nuove applicazioni in campo diagnostico e medico sarebbe una opportunità da non lasciarsi scappare. Immaginare applicazioni da sviluppare in stretto rapporto con il sistema produttivo locale consentirebbe di aprire nuove opportunità di sviluppo imprenditoriale non solo nel campo medico diagnostico, ma anche in molti comparti emergenti dall'alimentazione al *fitness*, in virtù di quella personalizzazione dei servizi di cura che oggi primeggia nei consumi.

Da quel laboratorio potrebbero, quindi, derivare nuovi profili e percorsi di specializzazione tecnica funzionali a politiche di sviluppo locale, sia industriali che imprenditoriali, nel campo dei servizi di cura. E non ci sarebbe alcun bisogno di moltiplicare i corsi, ma sarebbe sufficiente arricchire quelli esistenti puntando tuttavia ad orientarli verso le innovazioni del sistema produttivo. Questo significa trasformare in servizi le conoscenze, trasformando il capitale umano in capitale intellettuale.

Tuttavia ciò non accade. I modelli organizzativi dell'università e le politiche di sviluppo locale non sembrano contemplare questa visione integrata del processo di trasferimento tecnologico e di valorizzazione della conoscenza. E la causa non è la mancanza di finanziamenti. Le risorse sono spesso utilizzate per moltiplicare i corsi la cui proliferazione anziché avvicinare università ed impresa produce come risultato l'abbassamento dello stato di occupabilità dei neolaureati.

La moltiplicazione dei corsi è un tipico esempio di risposta auto-referenziale da parte del sistema universitario e il mondo imprendito-

riale, da noi assai poco sensibile all'innovazione, risponde con altrettanta diffidenza. La sfiducia verso i laureati (che non c'è verso i diplomati proprio per la funzione storica svolta dagli Istituti Tecnici e nei processi di trasferimento tecnologico) nasce spesso da pregiudizi, ma l'università negli ultimi anni ha fatto ben poco per superarli.

Del resto la gran parte del nostro tessuto imprenditoriale fatto di piccole e medie imprese è guidato da imprenditori che non hanno una formazione « scolastica » per come oggi la intendiamo. L'imprenditore medio italiano ha maturato la propria esperienza « nel fare » piuttosto che sui banchi dell'università e quindi fatica a rapportarsi con laureati, magari ultra trentenni, che spesso non sanno nemmeno come si timbra un cartellino. Non a caso si è diffusa l'idea che un neolaureato abbia pretese eccessive rispetto a quello che può effettivamente dare all'impresa. Cosa che non viene percepita per un diplomato, magari anche più giovane di età.

Dobbiamo quindi riprendere a tessere quella complessa trama che lega la formazione al lavoro e trasformare il nostro sistema di produrre innovazione collegando ricerca, didattica e produzione, orientando la gran parte dell'offerta universitaria verso la creazione di profili professionali spendibili proprio nel processo di innovazione e sviluppo locale.

Dobbiamo creare una rete di servizi tra università ed impresa che abbia la capacità di spingere verso una continua e costante cooperazione sfruttando le potenzialità dei nuovi sistemi informativi per migliorare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

3. Trasformare l'Italia in un Paese ad alta mobilità intellettuale.

La Borsa Lavoro, introdotta con la riforma Biagi, a cui partecipano anche le università, si basa sul principio che la riduzione delle asimmetrie informative nel mercato del lavoro e la buona conoscenza delle dinamiche del cambiamento siano la premessa per promuovere comportamenti sociali coerenti e positivi verso il cambiamento.

Ma è bene ribadire che da soli i servizi non bastano se università ed impresa non saranno in grado di lavorare di nuovo insieme. E per farlo è necessario, da un lato, sostenere l'ingresso rapido di giovani nel « mondo del lavoro » sfruttando le varie forme di tirocinio/*stage*, nonché valorizzando, ad esempio, i diversi contratti a causa mista (tra cui il nuovo apprendistato) e favorendo parallelamente l'internazionalizza-

zione dei *curricula*; dall'altro, fare in modo che le professionalità che escono dai percorsi universitari abbiano una sufficiente esperienza internazionale. La mancanza di interscambio con le reti universitarie europee è, infatti, un altro grave punto di criticità. I nostri giovani devono andare all'estero — per poi rientrare in Italia — ma devono anche arrivare i giovani degli altri Paesi.

È pertanto necessario promuovere una cultura della mobilità di tipo positivo, funzionale a quel trasferimento tecnologico che solo l'interscambio di talenti e competenze è in grado di garantire. Spesso si discute della mobilità come se fosse una malattia. Ci preoccupiamo se i nostri giovani laureati si spostano per lavorare in un'altra Regione o in un altro Paese, magari lontano, invece di essere felici per la grande esperienza che potranno maturare. Certo da noi spesso la mobilità è fuga di cervelli ma la ragione dell'emorragia di talenti sta proprio nella assenza di forme di trasferimento tecnologico che, se esistessero, garantirebbero ai migliori le condizioni per un facile rientro nel nostro Paese.

I Paesi ad alta innovazione sono Paesi ad alta mobilità intellettuale e chi non concepisce la mobilità come un valore fatica a scorgere le grandi opportunità del futuro.

Un'ultima considerazione merita il concetto di cultura dell'inclusione. Numerosi Paesi europei considerano il contratto a termine in uscita dalla formazione come un'opportunità di inclusione sociale. Ci investono perché non accettano l'idea che un ragazzo stia senza lavoro dopo aver studiato e dopo che lo Stato ha investito su di lui. Quindi gli istituti contrattuali a causa mista come l'apprendistato o i contratti a termine sono considerati importanti strumenti di inclusione su cui investire.

La Commissione nella direttiva europea sul lavoro a termine, partendo dalla necessità di soddisfare il bisogno di flessibilità delle aziende, è arrivata a qualificare lo strumento del lavoro a tempo determinato come strumento di inclusione sociale, per dare una risposta alla domanda di lavoro di migliaia di giovani in uscita dalla scuola. Una visione assunta dalla Legge Biagi, che altro non è che la traduzione italiana delle principali esperienze di riforma realizzate in Europa.

Ma in Italia, dove un milione e trecentomila giovani tra i 18 ed i 29 non studia e non lavora e dove la disoccupazione intellettuale raggiunge livelli di guardia, anziché investire sulle opportunità di inclusione sociale, si preferisce disquisire sul concetto di « precariato » se-

guendo strane argomentazioni che spesso ci portano addirittura a considerare « stabile » un lavoratore a rischio di licenziamento che però ha un contratto a tempo indeterminato e precario un giovane neolaureato con un contratto di apprendistato.

Se rilevassimo più attentamente gli orientamenti dei giovani occupati ci accorgeremmo, ad esempio, che l'idea di un percorso professionale fatto di esperienze di lavoro e di formazione è considerato in modo del tutto naturale e che le critiche si concentrano proprio sulla spendibilità del titolo di studio o della qualifica professionale. Gran parte dei giovani occupati ritengono, infatti, che il percorso formativo seguito sia risultato inutile e le ragioni vengono spesso indicate nella natura essenzialmente astratta degli insegnamenti e nell'assenza di esperienze di formazione lavoro.

Integrazione e transizione rappresentano, quindi, i fattori principali di successo. L'integrazione come terreno di sviluppo dell'innovazione attraverso il trasferimento delle tecnologie dalla formazione alle imprese (e viceversa); gli strumenti per la transizione come spazio su cui investire per la valorizzazione del capitale umano qualificato attraverso gli istituti contrattuali a causa mista ed a termine.

Italia Lavoro è impegnata da anni su questo fronte nella realizzazione di servizi che consentano alle agenzie formative di consolidare il proprio rapporto con il sistema delle imprese. È possibile fare ciò, promuovendo un uso coerente ed integrato di tutti gli strumenti di politica attiva finalizzati alla transizione professionale dei giovani: da quelli informativo-orientativi (il rapporto con le reti dei servizi per il lavoro) a quelli iniziali (gli *stages* ed i tirocini) fino ai contratti a causa mista come l'apprendistato relativamente alla fase d'inserimento vero e proprio al lavoro.

La rete di servizi che Italia Lavoro ha contribuito a realizzare — in partenariato con Regioni e Province — è fortemente orientata ad un approccio integrato alle politiche del lavoro e le sperimentazioni avviate stanno dando risposte positive. La Borsa Lavoro, ad esempio, alla quale sono connesse solo alcune Regioni, già oggi dispone di strumenti che permetterebbero alle scuole ed alle università non solo di promuovere i *curricula* degli studenti al termine dei cicli ma anche di sfruttare gli strumenti già disponibili per la transizione (programmi d'azione, incentivi e servizi di assistenza), in modo tale da promuovere nuove forme di trasferimento tecnologico, processi di inclusione e varie forme di mobilità per chi è disposto a spostarsi.

Ma il passaggio dalle sperimentazioni ad un uso a regime degli

strumenti disponibili è ancora lontano. Per questo l'interrogativo che siamo chiamati oggi a porci non è se spendiamo troppo o troppo poco (visto che si investe spesso e si spende male) ma *perché facciamo degli investimenti inefficienti*.

La programmazione per l'uso delle risorse nella formazione in Italia è lontana dalle dinamiche di mercato. La nostra ambizione è quella di costruire circuiti in cui l'offerta formativa sia effettivamente funzione della domanda di lavoro ed il nuovo sistema informativo del lavoro che sta nascendo possa fornire alle agenzie formative strumenti efficaci per la riorganizzazione della propria offerta didattica. Questo è stato il segreto attraverso cui i nostri partner europei hanno avuto successo: puntando su sistemi informativi efficienti e su servizi per il lavoro in grado di personalizzare politiche ed incentivi come strumenti di valorizzazione del mercato e della domanda di lavoro.

4.

IL SISTEMA DI ISTRUZIONE ITALIANO: UN CONFRONTO INTERNAZIONALE

FABIO PAMMOLLI, GIANLUCA PAPA, NICOLA C. SALERNO

SOMMARIO: 1. Introduzione e sintesi. — 2. Gli *input* del sistema di istruzione. — 3. Gli *output* del sistema di istruzione. — 4. L'alta formazione. — 5. Capitale umano e mercato del lavoro. — 6. Conclusioni.

1. Introduzione e sintesi.

Il presente lavoro presenta e discute alcune evidenze empiriche per confrontare l'Italia con gli altri Paesi OCSE in relazione a:

- impegno finanziario ai diversi stadi del percorso formativo;
- *output* dei vari stadi formativi;
- posizione del Paese nell'alta formazione, con particolare riferimento alle materie scientifiche e tecnologiche;
- relazioni tra *education*, accumulazione di capitale umano e struttura del sistema industriale;
- relazioni tra *education*, accumulazione di capitale umano e funzionamento del mercato del lavoro.

Nel complesso, l'analisi rivela come l'Italia sia ancora vincolata al modello di istruzione affermatosi nel Secondo Dopoguerra, incentrato principalmente sugli stadi primario (scuole elementari) e secondario inferiore (scuole medie inferiori). L'impegno finanziario, misurato per studente e in proporzione al PIL *pro capite*, è superiore al livello OCSE-UE nelle prime fasi del percorso formativo, ma scende rapidamente al di sotto della media a partire dall'istruzione secondaria superiore, con una differenza sempre più pronunciata man mano che si passa al primo stadio (diploma di laurea) e, successivamente, al secondo stadio dell'istruzione terziaria (dottorato di ricerca).

In particolare, con riferimento all'educazione terziaria, l'Italia si colloca oggi in un'area grigia, intermedia tra il gruppo dei Paesi, a

basso PIL *pro capite*, per i quali l'istruzione universitaria non rappresenta ancora (o solo recentemente è diventata) il *target* a cui innalzare il livello medio di istruzione e il gruppo dei Paesi nei quali, ormai raggiunto quel *target* nella struttura e nel funzionamento del sistema universitario, l'istruzione terziaria superiore è divenuta uno strumento di politica economica, per orientare lo sviluppo e l'innovazione del sistema economico e sociale.

Questa posizione dell'Italia trova spiegazione nel fatto che il sistema universitario di base e quello dell'alta formazione sono quasi completamente sovrapposti e fortemente compenetrati, pur essendo chiamati a perseguire finalità diverse, da un lato di diffusione dell'istruzione universitaria di base, dall'altro di integrazione tra ricerca e insegnamento per formare élite professionali in grado di riqualificare i segmenti più avanzati del mercato del lavoro e del sistema delle professioni (cfr. *infra*, Conclusioni).

Le riforme più recenti del sistema di istruzione terziaria hanno interessato i livelli di base (riforma "Bassanini" per l'adeguamento al cosiddetto "programma di Bologna" e riforma "Moratti" sull'inquadramento dei professori e dei ricercatori). Senza dubbio, l'introduzione del diploma triennale e la diversificazione dei corsi di laurea hanno risposto a un'esigenza di più ampia diffusione dell'istruzione terziaria di base. Tuttavia, è mancata una riforma organica dell'istruzione terziaria superiore, capace di dotare l'Italia di un sistema di ricerca e di insegnamento capace di formare capitale umano qualificato per la ricerca e a potenziamento dei segmenti più alti del mercato del lavoro e delle professioni.

Su questo quadro di sfondo, alcune recenti iniziative, di costituzione di "scuole dottorali a ordinamento speciale", possono contribuire positivamente al rinnovamento del sistema di ricerca e istruzione terziaria superiore e di ricerca.

Tuttavia, queste iniziative sono ancora in uno stadio embrionale e non possono certo sostanziare, di per sé e in assenza di un quadro di riferimento complessivo, una riforma compiuta. Una riforma ormai urgente, che richiede il potenziamento e l'apertura internazionale dei programmi di dottorato italiani, come componente essenziale di un ripensamento necessario delle politiche per l'educazione e la ricerca.

L'Italia è, tra i Paesi OCSE, nel contempo quello che: (a) forma il minor numero di dottori di ricerca (se si escludono Turchia e Messico); (b) manifesta il più forte "esodo" di capitale umano per attività di alta formazione, con successiva stabilizzazione all'estero; (c) fa regi-

strare la più bassa presenza di capitale umano estero nei propri corsi di dottorato. Il *deficit* rispetto al resto del mondo industrializzato risulta acuito se si focalizza l'attenzione sulle materie scientifiche e tecnologiche.


Un vero e proprio *deficit* di offerta formativa e di incapacità del sistema produttivo di valorizzare appieno il capitale umano.

Nel corso del tempo, il sistema produttivo e il mercato del lavoro si sono adeguati, in un circolo vizioso di interazione endogena, alla scarsità di capitale umano qualificato: (a) la percentuale di ricercatori sugli occupati totali nelle imprese e al di fuori delle stesse (accademia e centri di ricerca) in Italia è la più bassa dell'area OCSE, ad esclusione della Turchia e del Messico; (b) le possibilità occupazionali diminuiscono in Italia con l'aumentare del livello di istruzione oltre quello secondario (unico caso assieme alla Turchia); (c) sul mercato del lavoro italiano l'apprezzamento della formazione è inferiore alla maggior parte dei Paesi OCSE, come testimoniato dalla ridotta differenza tra le retribuzioni medie ottenibili al variare del titolo di studio; (d) infine, l'Italia mostra, all'interno dei Paesi UE-15, i più alti gradi di *job-mismatches*, a segnalare un'allocazione inefficiente e un sottoutilizzo del patrimonio umano.

Nel confronto internazionale, l'Italia evidenzia una molteplicità di aspetti negativi, sia nello stato attuale che nei valori prospettici, con una sorta di equilibrio di "sottoccupazione tecnologica" o, più in generale, di "sottoccupazione di capitale umano". Se non spezzato, questo equilibrio è destinato a relegare il Paese in posizioni sempre subalterne, prima sul piano economico e sociale e poi, come conseguenza, su quello politico.

2. Gli input del sistema di istruzione.

La tavola seguente riporta la spesa pubblica per istruzione nei Paesi OCSE, espressa sia in percentuale della spesa pubblica totale che in percentuale del PIL ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Per la definizione OCSE di spesa in istruzione pubblica e privata, cfr. OCSE, *Education at a Glance: OECD Indicators — 2005*, 2005, estratto, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

Nel 2002, l'Italia dedica all'istruzione ⁽²⁾ il 4,7 per cento del PIL, in diminuzione di due decimi di punto percentuale rispetto al 1995.

Oltre a collocarsi al di sotto della media OCSE (5,4 con un aumento di un decimo di punto rispetto al 1995), l'Italia mostra un impegno inferiore rispetto a tutti i Paesi UE-15, eccezion fatta per Irlanda, Spagna e Grecia.

La differenza maggiore si rileva rispetto alla Danimarca (8,5 per cento; +0,8 rispetto al 1995), alla Svezia (7,6; +0,2), alla Finlandia (6,4; -0,4). Il Regno Unito mostra un impegno pari al 5,3 per cento del PIL (in aumento di un decimo rispetto al 1995) e gli USA pari al 5,6 per cento.

Esiste una correlazione positiva tra incidenza sul PIL ed incidenza sul totale della spesa pubblica. Anche in termini di quest'ultimo indicatore, l'Italia denota nel 2002 un impegno inferiore alla media: il 9,9 per cento rispetto al 12,9 dell'OCSE, al 15,3 della Danimarca, al 13,1 della Svezia, al 12,5 del Belgio, all'11 della Francia. Anche il Regno Unito e gli USA dedicano maggiori percentuali della spesa pubblica all'istruzione: rispettivamente il 12,7 e il 15,2 per cento.

All'interno dell'UE-15, l'Italia precede soltanto la Grecia, che dedica all'istruzione l'8,4 per cento della spesa pubblica, il valore più basso dopo la Slovacchia (8,3).

I dati devono essere analizzati considerando che si utilizza una definizione ampia di spesa pubblica in istruzione: « [...] Public educational expenditure includes expenditure on educational institutions and subsidies for students' living costs and for other private expenditure outside institutions. Public expenditure on education includes expenditure by all public entities, including ministries other than the ministry of education, local and regional governments and other public agencies. [...] ». Si tratta, ad evidenza, di una definizione onnicomprensiva dell'impegno finanziario pubblico per l'istruzione, sia diretto (tramite istituti di istruzione di natura pubblica) che indiretto (tramite finanziamenti ad istituti di istruzione di natura privata, e tramite il sostegno al singolo o alla famiglia finalizzato alla fruizione dell'istruzione).

⁽²⁾ Nei tre livelli considerati; cfr. OCSE, *Education at a Glance ecc.*, 2005, estratto, cit.

Tavola 1. — Spesa pubblica in istruzione - % spesa pubblica totale e % del PIL (2002, 1995).

	Spesa pubblica in istruzione / % spesa pubblica totale				Spesa pubblica in istruzione / % PIL			
	2002			1995	2002			1995
	Istruzione primaria, se- condaria e post-secon- daria non terziaria	Istruzione terziaria	Tutti i livelli di istruzione	Tutti i livelli di istruzione	Istruzione primaria, se- condaria e post-secon- daria non terziaria	Istruzione terziaria	Tutti i livelli di istruzione	Tutti i livelli di istruzione
Danimarca	8,7	4,9	15,3	12,7	4,8	2,7	8,5	7,7
Norvegia	9,4	4,4	16,1	15,3	4,5	2,1	7,6	7,4
Svezia	8,5	3,7	13,1	10,7	5,0	2,2	7,6	7,2
Islanda	12,0	2,9	15,6	<i>n.d.</i>	5,5	1,3	7,1	<i>n.d.</i>
N. Zelanda	14,7	5,2	20,8	16,5	4,7	1,7	6,7	5,7
Finlandia	7,9	4,1	12,7	11,5	4,0	2,1	6,4	6,8
Belgio	8,3	2,7	12,5	<i>n.d.</i>	4,2	1,4	6,3	<i>n.d.</i>
Francia	7,7	1,9	11,0	11,3	4,1	1,0	5,8	6,0
Portogallo	9,2	2,2	12,6	11,9	4,3	1,0	5,8	5,4
Svizzera	9,1	3,1	12,9	12,8	4,1	1,4	5,8	5,4
Austria	7,6	2,6	11,5	11,3	3,8	1,3	5,7	6,0
Polonia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	11,9	4,1	1,1	5,6	5,3
Stati Uniti	10,3	3,8	15,2	<i>n.d.</i>	3,8	1,4	5,6	<i>n.d.</i>
Ungheria	6,2	2,3	10,3	12,9	3,3	1,3	5,5	5,4
OCSE	8,9	3,0	12,9	11,9	3,7	1,3	5,4	5,3
Messico	16,2	4,7	23,9	22,4	3,6	1,0	5,3	4,6
Regno Unito	9,0	2,6	12,7	11,4	3,7	1,1	5,3	5,2
Paesi Bassi	7,2	2,7	10,6	9,0	3,4	1,3	5,1	5,1
Australia	10,6	3,5	14,3	13,7	3,7	1,2	5,0	5,2
Germania	6,4	2,4	9,8	9,7	3,1	1,2	4,8	4,6
ITALIA	7,2	1,8	9,9	9,1	3,5	0,9	4,7	4,9
Rep. Ceca	6,5	1,9	9,6	8,7	3,0	0,9	4,4	4,6
Irlanda	9,2	3,6	13,0	12,2	3,1	1,2	4,4	5,1
Spagna	7,5	2,5	11,1	10,6	3,0	1,0	4,4	4,7
Slovacchia	5,5	1,7	8,3	8,8	2,9	0,9	4,3	5,0
Corea	13,2	1,4	17,0	<i>n.d.</i>	3,3	0,3	4,2	<i>n.d.</i>
Grecia	5,3	2,7	8,4	6,6	2,5	1,3	4,0	3,1
Canada	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	13,1	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	6,5
Lussemburgo	9,2	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	4,0	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>
Giappone	8,0	1,6	10,6	11,1	2,7	0,5	3,6	3,6
Turchia	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	2,4	1,2	3,6	2,4

Fonte: OCSE, *Education at a Glance*, 2005.

La tavola successiva riporta la scomposizione tra pubblico e privato delle risorse finanziarie dedicate al sistema di istruzione. I livelli di istruzione rimangono gli stessi, ma in questo caso la definizione di spesa pubblica è più ristretta: comprende soltanto i sussidi finalizzati al pagamento diretto delle rette degli istituti di istruzione pubblici/privati, escludendo ogni altro genere di sussidio pur finalizzato all'istruzione.

Nel 2002, l'Italia mostra un impegno finanziario complessivo del 4,5 per cento del PIL, di sette decimi di punto percentuale inferiore rispetto alla media OCSE. All'interno dei Paesi UE-15, l'Italia si posiziona al di sopra soltanto di Spagna (4,4), Irlanda (4,3), Grecia (3,9). Il divario è particolarmente significativo rispetto alla Svezia (6,3), alla Danimarca (6,1), al Belgio (5,6).

Il Regno Unito e gli USA denotano un impegno finanziario complessivo pari rispettivamente a 5,4 e 6,7 per cento del PIL.

Rispetto alla media OCSE, l'Italia mostra un minor impegno finanziario sia sul lato pubblico che su quello privato, e questo stato di fatto si ripresenta sia al livello di istruzione terziaria che ai livelli inferiori.

Particolarmente significativo è il confronto con il Regno Unito e con gli USA. Per quanto riguarda l'istruzione primaria e secondaria: l'impegno pubblico italiano è inferiore di 0,3 punti percentuali di PIL rispetto al Regno Unito e di 0,4 rispetto agli USA; il corrispondente impegno privato è inferiore di 0,5 punti rispetto al Regno Unito e di 0,2 rispetto agli USA. Per quanto riguarda invece l'istruzione terziaria: l'impegno pubblico italiano ha il medesimo livello di quello del Regno Unito ed è inferiore di 0,4 punti percentuali di PIL rispetto agli USA; il corrispondente impegno privato è inferiore di 0,1 punti percentuali rispetto al Regno Unito e di 1,2 rispetto agli USA.

I dati di seguito esposti suggeriscono delle considerazioni che trascendono le problematiche economico-politiche relative al dimensionamento della componente privata nell'istruzione. Si conferma infatti per l'Italia la complessiva minor allocazione di risorse sia attraverso il canale pubblico che attraverso quello privato.

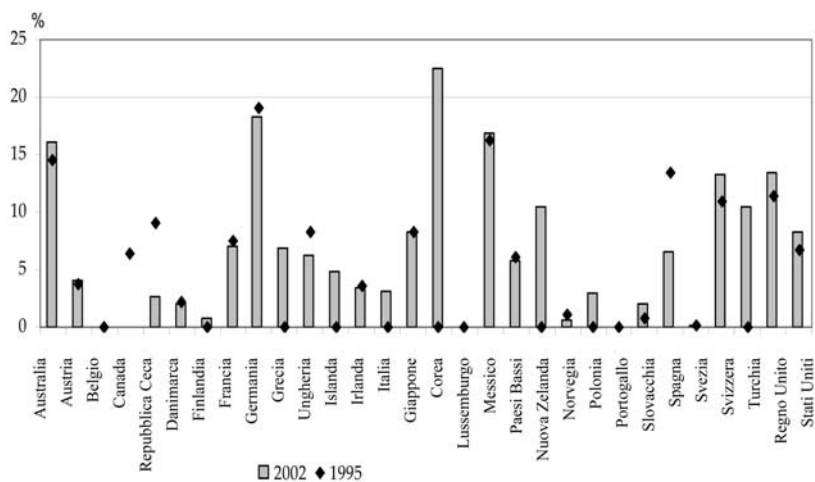
Indicazioni simili, anche se su scala diversa, derivano dal confronto con Francia e Germania; nel primo caso rimangono valide su entrambi i livelli di istruzione; nel secondo caso soprattutto in relazione al terzo livello.

Tavola 2. — Spesa in istruzione — *breakdown* pubblico/privato in % del PIL (2002, 1995).

	<i>Spesa pubblica in istruzione primaria, secondaria e post-secondaria non terziaria / % PIL</i>				<i>Spesa pubblica in istruzione terziaria / % PIL</i>				<i>Tutti i livelli di istruzione</i>	
	2002			1995	2002			1995		2002
	<i>pubblica</i>	<i>privata</i>	<i>totale</i>	<i>totale</i>	<i>pubblica</i>	<i>privata</i>	<i>totale</i>	<i>totale</i>		<i>totale</i>
Islanda	5,4	0,3	5,7	<i>n.d.</i>	1,0	0,0	1,1	<i>n.d.</i>	6,8	
Stati Uniti	3,8	0,3	4,1	3,9	1,2	1,4	2,6	2,7	6,7	
N. Zelanda	4,4	0,5	4,9	3,6	0,9	0,6	1,5	1,1	6,3	
Svezia	4,6	0,0	4,6	4,2	1,6	0,2	1,8	1,6	6,3	
Corea	3,3	0,9	4,1	<i>n.d.</i>	0,3	1,9	2,2	<i>n.d.</i>	6,3	
Danimarca	4,1	0,1	4,2	4,0	1,9	0,0	1,9	1,6	6,1	
Australia	3,6	0,7	4,2	3,9	0,8	0,8	1,6	1,7	5,9	
Norvegia	4,2	0,0	4,3	4,3	1,4	0,1	1,5	1,7	5,7	
Belgio	4,1	0,2	4,3	<i>n.d.</i>	1,2	0,1	1,4	<i>n.d.</i>	5,6	
Finlandia	3,8	0,0	3,9	4,0	1,7	0,0	1,8	1,9	5,6	
Polonia	4,0	0,1	4,1	3,6	1,1	0,5	1,5	0,8	5,6	
Messico	3,5	0,7	4,1	4,0	1,0	0,4	1,4	1,1	5,5	
Regno Unito	3,7	0,6	4,3	3,9	0,8	0,3	1,1	1,2	5,4	
Francia	4,0	0,2	4,2	4,4	1,0	0,1	1,1	1,1	5,3	
Portogallo	4,2	0,0	4,2	3,8	0,9	0,1	1,0	0,9	5,2	
OCSE	3,6	0,3	3,8	<i>n.d.</i>	1,1	0,3	1,4	<i>n.d.</i>	5,2	
Austria	3,7	0,1	3,8	4,2	1,1	0,0	1,1	1,2	4,9	
Paesi Bassi	3,3	0,2	3,4	3,1	1,0	0,3	1,3	1,4	4,7	
Germania	3,0	0,7	3,6	3,7	1,0	0,1	1,1	1,1	4,7	
Svizzera	4,0	0,6	4,6	<i>n.d.</i>	1,4	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	4,6	
Ungheria	3,1	0,2	3,3	3,6	1,0	0,3	1,2	1,0	4,5	
ITALIA	3,4	0,1	3,5	<i>n.d.</i>	0,8	0,2	0,9	0,8	4,5	
Spagna	2,9	0,2	3,2	3,9	1,0	0,3	1,2	1,0	4,4	
Irlanda	3,0	0,1	3,1	3,9	1,1	0,2	1,3	1,3	4,3	
Giappone	2,7	0,2	3,0	3,0	0,4	0,6	1,1	1,0	4,0	
Lussemburgo	3,9	0,0	3,9	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	
Grecia	2,5	0,2	2,7	2,3	1,2	0,0	1,2	0,8	3,9	
Rep. Ceca	2,8	0,1	2,9	3,7	0,8	0,1	0,9	1,0	3,8	
Turchia	2,3	0,3	2,6	1,7	1,0	0,1	1,2	0,7	3,8	
Slovacchia	2,7	0,1	2,8	3,1	0,7	0,1	0,9	0,8	3,6	
Canada	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	4,3	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	<i>n.d.</i>	2,3	<i>n.d.</i>	

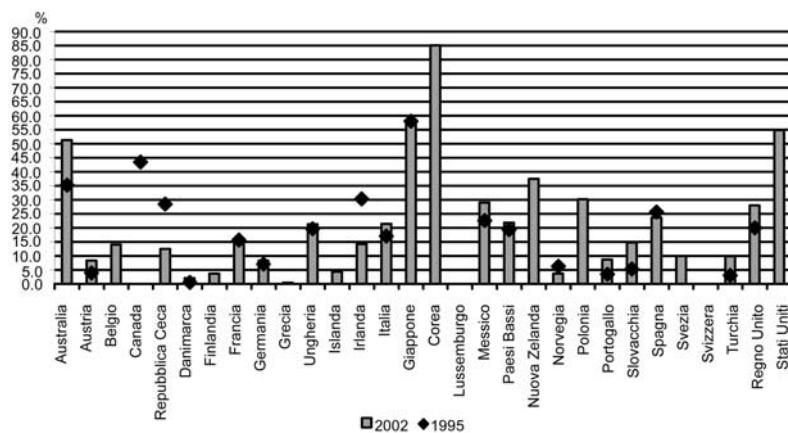
Fonte: OCSE, *Education at a Glance*, 2005.

Grafico 1. — Percentuale della spesa privata sul totale della spesa in istruzione — livello primario e secondario.



Fonte: OCSE, *Education at a Glance*, 2005.

Grafico 2. — Percentuale della spesa privata sul totale della spesa in istruzione — livello terziario.



Fonte: OCSE, *Education at a Glance*, 2005.

I due grafici precedenti presentano l'incidenza della spesa privata sul totale della spesa per istruzione, nei due raggruppamenti già analizzati nelle tavole: livelli prima del terziario e livello terziario.

Appare evidente come tutti i Paesi abbiano una netta prevalenza del finanziamento pubblico per l'istruzione primaria e secondaria (l'equivalente in Italia del percorso formativo sino alle scuole medie superiori), mentre la componente privata si rafforza nel passaggio al livello terziario (l'equivalente in Italia di laurea e laurea breve, dei corsi di perfezionamento non classificabili come dottorali e del dottorato di ricerca) ⁽³⁾.

Al livello primario e secondario, la prevalente presenza pubblica è spiegabile con gli obiettivi di equiparazione dei livelli fondamentali di istruzione. Nella maggior parte dei Paesi, infatti, questi livelli includono gli stadi obbligatori del percorso formativo.

Nel passaggio al primo stadio (la laurea, i corsi di specializzazione professionale, i *master*) e al secondo stadio (dottorati di ricerca e *Ph.D.*) del livello terziario, l'obiettivo di equiparazione delle capacità (eguaglianza *ex post*) diviene sempre meno rilevante, mentre assume rilievo quello della selezione sulla base del merito e delle propensioni, dell'avanzamento della specializzazione e del perseguimento dell'eccellenza. Questo cambiamento di obiettivo finale rende utile una maggior presenza del canale di finanziamento privato, non per questo riducendo *tout court* l'importanza del finanziamento pubblico ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Cfr. OCSE, *Education at a Glance ecc.*, 2005, estratto, cit.

⁽⁴⁾ Non si deve sottovalutare l'importanza di flussi redistributivi anche a livello di "alta formazione", necessari a rendere indipendente lo sviluppo delle capacità e l'emersione dell'eccellenza dalle possibilità economiche. Quello che rileva è il diverso obiettivo finale: un livello il più possibile equiparato di *capabilities* ai livelli iniziali dell'istruzione (eguaglianza *ex post*), ed un livello il più possibile specializzato e diversificato ai livelli più elevati (diversificazione e specializzazione *ex post*).

⁽⁵⁾ *Finanziamento pubblico e finanziamento privato*. Ai livelli inferiori, l'istruzione rappresenta un bene primario, fondamentale per l'esercizio dei diritti civili e carico di esternalità positive sia sulle altre attività svolgibili dal singolo interessato, che su quelle degli altri componenti la comunità (famiglia e società). Proprio per questo motivo, lo Stato "si fa protagonista" dell'offerta di questi livelli e la sua presenza è prevalente rispetto a quella privata. Negli stadi obbligatori, l'importanza fondamentale dell'istruzione ne fa un bene dalla connotazione ancor più marcata: un bene meritorio, che l'individuo è "forzato" a consumare, anche al di là delle proprie

L'analisi può esser ripetuta in termini *pro capite*, per considerare le risorse finanziarie effettivamente rese disponibili per il singolo studente. La tavola seguente riporta la spesa per istruzione per studente, pubblica e privata, rapportata al PIL *pro capite*.

preferenze contingenti, per la rilevanza che esso ha nella formazione dell'individuo come singolo e nelle aggregazioni sociali.

Ai livelli inferiori, l'istruzione rappresenta un bene primario, fondamentale per l'esercizio dei diritti civili e carico di esternalità positive sia sulle altre attività svolgibili dal singolo diretto interessato, che su quelle degli altri componenti la comunità (famiglia e società). Proprio per questo motivo, lo Stato "si fa protagonista" dell'offerta di questi livelli e la sua presenza è prevalente rispetto a quella privata. Negli stadi obbligatori, l'importanza fondamentale dell'istruzione ne fa un bene dalla connotazione ancor più marcata: un bene meritorio, che l'individuo è "forzato" a consumare, anche al di là delle proprie preferenze contingenti, per la rilevanza che esso ha nella formazione dell'individuo come singolo e nelle aggregazioni sociali.

Mano a mano che si prosegue lungo il percorso di istruzione, la presenza del privato generalmente aumenta per due ordini di motivi: (a) l'affievolirsi della natura di bene primario; (b) il conseguente avvicendamento dell'obiettivo di far raggiungere a tutti livelli uniformi di preparazione (quelli prestabiliti per i vari stadi del percorso di istruzione), con l'obiettivo di stimolare il più possibile le capacità di approfondimento, specializzazione e differenziazione. Quest'ultimo aspetto implica che i risultati ottenibili negli stadi alti del percorso di istruzione siano più facilmente identificabili e appropriabili, sia dall'istituzione formatrice che dallo studente in formazione.

Quest'ultimo aspetto, inoltre, costituisce la principale differenza tra le ragioni della presenza del privato rispettivamente ai livelli inferiori (sino alla secondaria o al primo stadio della terziaria) e a quelli superiori (dal secondo stadio della terziaria in poi) dell'istruzione.

Infatti, il vincolo di programmi prefissati e l'obiettivo di realizzare il più possibile l'equiparazione *ex post* delle nozioni e delle capacità fanno sì che la domanda e l'offerta di istruzione privata siano, negli stadi iniziali, motivate da elementi estranei ai contenuti formativi *tout court*: la presenza di materie facoltative, l'accoglienza/efficienza delle strutture, la possibilità di praticare sport, la vicinanza nel quartiere, la rispondenza ad interessi/valori di comunità o gruppi sociali. Ai livelli superiori, invece, diviene prevalente il perseguimento del massimo risultato ottenibile, tramite la diversificazione e l'approfondimento dei programmi, il vaglio e la selezione, le capacità distintive sul mercato del lavoro.

Tavola 3. — Spesa in istruzione per studente come percentuale del PIL *pro capite* (2002) ⁽⁶⁾.

	Istruzione pre primaria	Istruzione primaria	Istruzione secondaria			Istruzione post-secondaria non-terziaria	Istruzione terziaria (inclusa R&S) ⁽⁷⁾			Totale istruzione
			Istruzione secondaria inferiore	Istruzione secondaria superiore	Totale istruzione secondaria		Totale istruzione terziaria, di cui:	Istruzione terziaria I stadio-tipo B	Istruzione terziaria I stadio-tipo A e II stadio	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Svizzera ⁽¹⁾	11	24	28	45	37	26	73	22	78	35
Portogallo ⁽¹⁾	22	26	36	38	37	<i>n.d.</i>	37	<i>x</i> (7)	<i>x</i> (7)	32
Danimarca	16	26	26	27	27	<i>x</i> (4,7)	51	<i>x</i> (7)	<i>x</i> (7)	31
Stati Uniti	22	22	24	27	25	<i>n.d.</i>	57	<i>x</i> (7)	<i>x</i> (7)	31
Austria	20	23	29	30	30	41	41	32	42	30
Svezia	15	25	25	27	26	14	56	<i>x</i> (7)	<i>x</i> (7)	30
ITALIA ⁽¹⁾	21	27	31	27	29	<i>n.d.</i>	33	28	33	29
Belgio	15	20	<i>x</i> (5)	<i>x</i> (5)	29	<i>x</i> (5)	42	<i>x</i> (7)	<i>x</i> (7)	28
Francia	16	18	28	34	31	25	34	36	33	27
Germania	19	17	21	37	26	37	41	22	44	27
Ungheria ⁽¹⁾	24	21	20	25	22	37	57	61	57	27
Islanda	<i>n.d.</i>	25	27	25	25	<i>x</i> (4,7)	29	45	29	27
Giappone	14	22	24	27	26	<i>x</i> (4,7)	43	35	44	27
Corea	14	19	27	37	32	<i>n.d.</i>	33	20	41	27
Australia	<i>n.d.</i>	19	25	29	27	26	45	27	48	26
Finlandia	14	18	29	23	26	<i>x</i> (5)	42	11	43	26
Norvegia	<i>n.d.</i>	20	23	31	28	<i>x</i> (5)	37	<i>x</i> (7)	<i>x</i> (7)	26
Polonia	24	23	<i>x</i> (2)	23	<i>n.d.</i>	26	43	<i>x</i> (7)	<i>x</i> (7)	26
OCSE	18	20	23	28	26	19	43	29	42	26
Spagna	17	20	<i>x</i> (5)	<i>x</i> (5)	26	<i>x</i> (5)	35	33	35	25
Paesi Bassi	16	19	24	21	23	20	44	25	44	24

⁽⁶⁾ Benché il titolo originario della tavola riporti la dicitura *full-time equivalent*, in realtà i dati non sono resi omogenei per studente effettivamente frequentante a tempo pieno. Come precisa la stessa fonte OCSE, infatti, le metodologie utilizzate dai Paesi sono diverse e, in alcuni casi, è considerato direttamente il numero degli iscritti, senza nessuna verifica di frequenza (cfr. 170).

⁽⁷⁾ Il dato comprende la spesa in R&S attribuibile allo studente in fase di formazione dottorale. Le linee guida metodologiche per l'individuazione di questa quota parte di spesa sono suggerite dall'OCSE nel *Frascati Manual*, ed. 2002, tavola 2.2.

	Istruzione pre primaria	Istruzione primaria	Istruzione secondaria			Istruzione post-secondaria non-terziaria	Istruzione terziaria (inclusa R&S) ⁽⁷⁾			Totale istruzione
			Istruzione secondaria inferiore	Istruzione secondaria superiore	Totale istruzione secondaria		Totale istruzione terziaria, di cui:	Istruzione terziaria I stadio-tipo B	Istruzione terziaria I stadio-tipo A e II stadio	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Regno Unito	29	18	x(5)	x(5)	23	x(5)	41	x(7)	x(7)	23
Grecia	x(2)	20	x(5)	x(5)	21	16	25	15	30	22
Rep. Ceca	16	13	22	22	22	10	38	16	40	21
Messico	18	16	16	25	19	n.d.	65	x(7)	x(7)	21
Canada	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Lussemburgo	x(2)	20	x(5)	x(5)	29	x(5)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
N. Zelanda	21	20	20	33	26	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Turchia ⁽¹⁾	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Irlanda	n.d.	13	18	18	18	18	30	x(7)	x(7)	18
Slovacchia	17	12	14	21	17	x(4)	38	x(4)	38	18

⁽¹⁾ Soltanto istituzioni pubbliche. Il termine $x(n, m)$ indica che i dati corrispondenti sono ricompresi in quelli delle colonne “n” ed “m”.

Fonte: OCSE, *Education at a Glance*, 2005.

In questo caso, la definizione di spesa in istruzione comprende i pagamenti/finanziamenti pubblici e privati agli istituti di istruzione pubblici e privati ⁽⁸⁾; non sono considerati, pertanto, altri eventuali sussidi/sostegni/*benefits* finalizzati all'istruzione.

Considerando il totale dei livelli di istruzione, l'Italia si posiziona al di sopra della media OCSE, con un valore pari al 29 per cento. Inoltre, l'Italia rimane anche al di sopra della maggior parte dei Paesi UE-15, eccezion fatta per Portogallo (32), Danimarca (31), Austria e Svezia (30). Gli USA si posizionano al di sopra dell'Italia con un valore pari a 31 per cento, mentre il Regno Unito al di sotto con un valore di 23 per cento.

Se, dunque, l'indicatore totale posiziona l'Italia ai vertici dei

⁽⁸⁾ In altri termini, si considerano le rette corrisposte agli istituti di istruzione (che nel caso di istituti pubblici sono virtuali o in gran parte virtuali, quando il loro pagamento è implicito nel finanziamento pubblico).

Paesi OCSE per rapporto tra spesa in istruzione per studente e PIL *pro capite*, il *breakdown* per livelli di istruzione permette una chiara distinzione: il risultato dipende integralmente dall'impegno profuso ai livelli precedenti il terziario. In particolare, l'Italia mostra valori superiori alla media OCSE per l'istruzione *pre* primaria, primaria e secondaria inferiore; in linea con la media OCSE per la secondaria superiore; quindi inferiore alla media OCSE per la terziaria.

Per quest'ultima voce di spesa, corrispondente a livelli di istruzione equivalenti o superiori al diploma di laurea, l'Italia occupa il quart'ultimo posto (33 per cento), ben 10 punti percentuali al di sotto della media OCSE e davanti solamente ad Irlanda (30), Islanda (29 per cento) e Grecia (25) ⁽⁹⁾.

Osservando la ripartizione dell'istruzione terziaria tra la parte del "I stadio-tipo B" ⁽¹⁰⁾ — corsi di avviamento a specifiche professioni ⁽¹¹⁾ — e la parte complementare ("I stadio-tipo A" e "II stadio"; *i.e.* dai diplomi di laurea sino al *Ph.D.*), si evince come il ritardo dell'Italia rispetto alla media OCSE sia imputabile totalmente a quest'ultima.

I dati della tavola precedente permettono di evidenziare come, rispetto alla media OCSE, l'Italia attualmente abbia un maggior presidio nelle fasi di istruzione primaria e secondaria, per poi diminuire il suo impegno nel passaggio alla fase terziaria.

Questa osservazione è confermata anche dal confronto con i principali *Partner* UE; anzi, l'approfondimento *vis-à-vis* dei singoli Paesi permette di evidenziare come l'impegno finanziario italiano rimanga elevato soprattutto a livello di istruzione dell'obbligo, comprendente la primaria e la secondaria inferiore. È in questi stadi che l'Italia si colloca ai vertici della classificazione OCSE: al primo posto (27 per cento contro una media OCSE di 10) per l'istruzione primaria; al secondo posto (31 per cento contro una media OCSE di 23) dopo il Portogallo (36 per cento). Rimanendo all'interno dell'istruzione *pre* terziaria, ma al di fuori di questi due stadi, la posizione del-

⁽⁹⁾ Non sono disponibili i dati per Canada, Lussemburgo, Nuova Zelanda e Turchia.

⁽¹⁰⁾ Nella classificazione ISCED-97 dell'UNESCO; cfr. OCSE, *Classifying Educational Programmes — manual for ISCED-97 implementation in OCSE countries*, 1999, e UNESCO, *UEO data collection on educational system*, [ISCED classification], 2005.

⁽¹¹⁾ Categoria di importanza limitata per l'Italia rispetto agli altri Paesi. Cfr. OCSE, *op. cit.*, 1999.

l'Italia si caratterizza diversamente: per quanto riguarda l'istruzione *pre* primaria, il dato (21 per cento) è superiore alla media OCSE (18), ma inferiore a quello di Regno Unito (29), Polonia e Ungheria (24), Stati Uniti e Portogallo (22); per quanto riguarda, invece, l'istruzione secondaria superiore, il dato (27 per cento) è inferiore alla media OCSE (28) ed inferiore anche a quello di Svizzera (45), Portogallo (38), Germania (37), Francia (34), Austria (30) ed altri (12).

In conclusione, il finanziamento dell'istruzione in Italia appare condizionato all'assetto storico e tradizionale del sistema di istruzione, particolarmente concentrato sulla scuola elementare e media inferiore (quelli che erano gli obiettivi di equiparazione culturale adottati nelle politiche dell'istruzione dal Secondo Dopoguerra), e rimasto poco reattivo sia di fronte all'evoluzione sociale (diffusione dell'istruzione e innalzamento delle aspirazioni) e demografica (riduzione della natalità e assottigliamento delle fasce d'età giovani), sia di fronte all'ampliamento e all'approfondimento dei percorsi di formazione (avanzamento delle conoscenze in senso lato e crescita della domanda di alta formazione) (13).

Nel grafico seguente si offre una visualizzazione diversa dei dati riportati nell'ultima tavola. In ascissa compare il PIL *pro capite* e in ordinata la spesa per studente; entrambe le variabili sono espresse in dollari in parità di potere d'acquisto del 2002.

Il grafico consente una visualizzazione immediata del differenziato impegno dell'Italia nei tre livelli di istruzione.

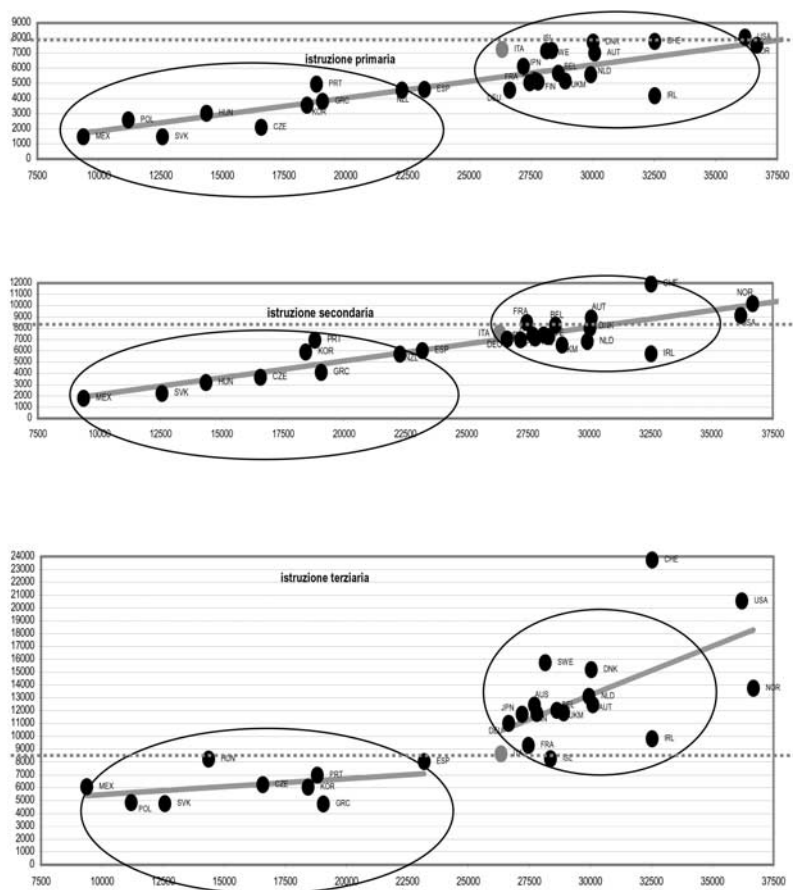
Tracciando una retta orizzontale (in rosso) passante per il dato italiano, soltanto quattro Paesi (USA, Danimarca, Svizzera, Norvegia) si collocano a livelli superiori di spesa *pro capite* in istruzione primaria. La situazione cambia significativamente nel passaggio all'istruzione secondaria: si evince chiaramente come la maggior parte dei Paesi UE

(12) In alcuni casi, come quello del Regno Unito, i dati non permettono la scomposizione tra livelli dell'istruzione secondaria.

(13) Un ritardo rispetto all'evoluzione sociale si coglie anche a livello di istruzione *pre* primaria, dove l'organizzazione formale si colloca poco al di sopra della media OCSE e non riceve lo stesso impegno finanziario dei due stadi successivi (primario e secondario inferiore), probabilmente facendo affidamento sulla presenza della famiglia. Una analisi approfondita delle statistiche dell'istruzione *pre* primaria dovrebbe considerare non tanto le risorse per effettivo beneficiario, ma quelle per potenziale beneficiario, in modo tale da cogliere gli effetti del possibile razionamento della domanda, in uno stadio in cui la frequenza non è ancora obbligatoria e spesso la famiglia o altre relazioni sociali suppliscono all'inadeguatezza dell'offerta.

si collochi a livelli di impegno finanziario per studente superiore rispetto all'Italia, che si trova al confine tra il gruppo ad alta e quello a bassa spesa *pro capite*. Passando all'istruzione terziaria, lo spostamento verso il basso dell'Italia diventa ancora più accentuato: in questo caso, il dato italiano si colloca esattamente nella cerniera tra il gruppo dei Paesi ad alta e quello a bassa spesa *pro capite*. Soltanto Spagna, Grecia e Portogallo hanno, tra i Paesi UE-15, livelli di spesa *pro capite* inferiori all'Italia.

Grafico 3. — Spesa in istruzione per studente e PIL *pro capite* (US\$ PPP-2002; 2002).



Fonte: elaborazioni CERM su OCSE, Education at a Glance, 2005.

L'analisi dei grafici può essere ripetuta dando maggior risalto alla connessione tra il livello del PIL *pro capite* e quello della spesa per studente. Nella tavola 4 sono riportate le rette di regressione della spesa per studente sul PIL *pro capite*: per i primi due livelli di istruzione la retta è unica; per il terzo livello, invece, la maggiore dispersione dei dati e la più netta separazione in due gruppi ⁽¹⁴⁾ suggeriscono di effettuare due distinti esercizi di regressione.

Tavola 4. — Regressione del PIL *pro capite* sulla spesa in istruzione per studente.

	Regressione unica		Regressioni separate			
			Basso reddito (10 Paesi)		Alto reddito (18 Paesi)	
	Coeffic.	R ² (%)	Coeffic.	R ² (%)	Coeffic.	R ² (%)
Istruzione primaria	0,219	80,26	0,238	73,64	0,192	52,79
Istruzione secondaria	0,299	83,60	0,350	73,55	0,308	69,57
Istruzione terziaria	0,605	48,16	0,124	17,16	0,760	33,73

Per quanto riguarda i primi due livelli di istruzione, l'elasticità della spesa per studente al PIL *pro capite* non differisce nei due gruppi di Paesi ⁽¹⁵⁾. A fronte di un'unità aggiuntiva di PIL *pro capite*, mediamente i Paesi OCSE ne rendono disponibile una quota di circa il 22 per cento come maggior spesa per studente in istruzione primaria, e di circa il 30 per cento come maggior spesa per studente in istruzione secondaria.

La costanza dell'elasticità rispetto al PIL *pro capite* è spiegabile per via della caratteristica di bene primario/meritorio dell'istruzione nei suoi stadi iniziali: poiché l'obiettivo è quello di assicurare livelli minimi sufficientemente omogenei di preparazione, sviluppo di capacità e basi culturali, le risorse dedicate dipendono in maniera diretta dall'andamento del PIL; mano a mano che la crescita economica (sostenuta dallo stesso capitale umano in formazione) rende possibili maggiori impegni finanziari, il livello *target* cui associare il valore di diritto di cittadinanza progredisce.

⁽¹⁴⁾ Con livello di PIL *pro capite* rispettivamente inferiore e superiore ai 25.000 US\$.PPP.

⁽¹⁵⁾ I coefficienti risultano statisticamente simili (l'ipotesi alternativa è rigettata con elevato grado di significatività).

Pur non soddisfacendo le caratteristiche teoriche del bene pubblico (non escludibilità, non rivalità), i primi due livelli di istruzione sono considerati “beni pubblici”⁽¹⁶⁾, perché soddisfano dei bisogni fondamentali per l’esplicarsi della persona umana nella società, e perché sono in grado di generare rilevanti esternalità, statiche e dinamiche, in tutto il sistema economico-sociale. Per questo motivo, nella misura in cui la crescita del PIL *pro capite* è un indicatore di sviluppo non solo economico ma anche sociale, le risorse dedicate ai primi due livelli di istruzione aumentano corrispondentemente.

Inoltre, ai primi due livelli di istruzione la spesa è costituita principalmente dalle retribuzioni degli insegnanti, che crescono verosimilmente in linea (soprattutto nel comparto pubblico, quello largamente più presente proprio in questi livelli) con il tasso di crescita del PIL. Questo aspetto rafforza il collegamento tra PIL e spesa in istruzione primaria e secondaria.

Come si evince con molta chiarezza dai grafici, il dato dell’Italia si colloca al di sopra della retta di regressione per la spesa in istruzione primaria, e rimane al di sopra, ma con una differenza minore, anche per la spesa in istruzione secondaria. In entrambi i casi, l’impegno finanziario italiano è maggiore che nella media, e più forte a livello primario (scuola elementare) che a livello secondario (scuole medie inferiori e superiori).

Quando si passa ad analizzare l’istruzione terziaria, l’esercizio di regressione porta a una netta distinzione tra due gruppi di Paesi⁽¹⁷⁾, rispettivamente a basso e alto PIL *pro capite*.

Per i primi, il coefficiente di regressione risulta basso⁽¹⁸⁾ e statisticamente non diverso da 0. Questo risultato può essere interpretato riflettendo che, per i Paesi contraddistinti da bassi livelli di PIL *pro capite*, l’istruzione terziaria (dal diploma di laurea in poi) è considerata

⁽¹⁶⁾ In termini di classificazione economica, ai primi due livelli l’istruzione costituisce un bene primario/meritorio, cioè un bene la cui fruizione, per l’estrema importanza che essa riveste all’interno dell’equilibrio economico-sociale e ai fini del riconoscimento dei diritti civili, deve essere estesa al maggior numero di cittadini.

⁽¹⁷⁾ I coefficienti dei due gruppi sono statisticamente differenti (*p-value* 0,066). Inoltre, il coefficiente del primo gruppo (quello a PIL *pro capite* più basso) è statisticamente non significativo (non diverso da 0).

⁽¹⁸⁾ Se si prende come riferimento la bisettrice del primo quadrante, lungo la quale incrementi di PIL *pro capite* danno origine ad identici incrementi di spesa per studente.

al di fuori della definizione di bene primario/meritorio e anzi, in alcuni casi, corrisponde maggiormente ad un bene di *élite*: il finanziamento non è supportato dall'obiettivo equitativo/redistributivo, ma dovrebbe trovar leva in politiche dello sviluppo per le quali non sono ancora pronte le condizioni economico-sociali e non è spesso facile individuare neppure le compatibilità di bilancio e la favorevole congiuntura economica. Ai fini dell'esercizio di regressione, si è inserita in questo gruppo anche la Spagna ⁽¹⁹⁾ che, però, sia dal punto di vista dello sviluppo economico che dell'organizzazione del sistema di istruzione terziaria (cfr. *infra*), si posiziona al confine tra i due gruppi, così come l'Italia.

Per i Paesi del secondo gruppo, il coefficiente di regressione è significativamente più elevato, ma il valore molto basso del coefficiente di determinazione (R^2) rispecchia la forte dispersione nello spazio PIL *pro capite*/spesa per studente. Anche in questo caso, una stretta relazione tra le due variabili viene a mancare, ma per motivi presumibilmente diversi: si allarga il novero degli obiettivi che le risorse dedicate all'istruzione intendono perseguire; all'innalzamento del livello medio di formazione e conoscenze ⁽²⁰⁾ si affiancano altri obiettivi specifici di politica economica, che vedono nell'istruzione universitaria e *post* universitaria uno strumento cardine, e che possono essere interpretati ed implementati diversamente. Si tratta degli obiettivi di accumulazione di capitale umano di alto profilo, di potenziamento dell'attività di R&S e delle sue applicazioni nei vari settori produttivi, che diventano variabili strategiche per il rinnovamento della struttura produttiva, la competitività e la crescita. Come si può apprezzare, le scelte di *policy* dei Paesi sono molto diversificate.

L'Italia si posiziona al di sotto della retta di regressione, risultando il Paese che denota la caduta più netta nel passaggio dall'istruzione primaria, alla secondaria, alla terziaria.

I risultati sarebbero più evidenti e più interessanti se fosse disponibile la scomposizione tra la spesa per diploma di laurea e corsi di perfezionamento professionale da un lato e, dall'altro, la spesa per l'alta formazione, relativa ai corsi di perfezionamento post laurea.

⁽¹⁹⁾ Rispettando la ripartizione OCSE tra Paesi al di sotto e al di sopra del livello di 25.000 US\$-PPP di PIL *pro capite*.

⁽²⁰⁾ Che sicuramente persiste, nella misura in cui lo sviluppo economico permette di riconoscere più elevati diritti di cittadinanza e di impegnare maggiori risorse nel miglioramento del livello medio di capitale umano per favorire la dinamica sociale.

Se così fosse, sarebbe possibile distinguere la parte della spesa in istruzione terziaria dedicata all'innalzamento del generale livello di formazione e conoscenze, dalla parte dedicata alla formazione avanzata e alla preparazione alla R&S. Probabilmente, troverebbe conferma la posizione "di mezzo" dell'Italia, con un sistema di istruzione terziaria privo di una chiara e funzionale diversificazione tra attività di formazione di base (didattica) e attività di specializzazione (preparazione alla R&S e sue applicazioni).

In sintesi, anche questi ultimi dati confermano l'osservazione precedentemente fatta: in Italia la politica dell'istruzione è rimasta in un certo senso vincolata all'obiettivo principe che essa si era prefissa all'inizio della seconda metà del secolo scorso, senza rinnovarlo significativamente, sia per spostare in avanti il *target* cui innalzare il livello medio, sia per dare corpo a un sistema di istruzione avanzata, selettiva nei metodi e con l'obiettivo della specializzazione e della preparazione alla R&S.

In un certo senso, l'organizzazione del sistema universitario ha dovuto da sempre rispondere a due obiettivi diversi e per molti aspetti configgenti: da un lato, l'innalzamento del livello medio dell'istruzione (prosecuzione naturale dell'istruzione secondaria); dall'altro, quello della selezione e della specializzazione per l'avvio all'attività di ricerca⁽²¹⁾.

La riforma del "3+2", attivata negli scorsi anni, ha in parte inteso incidere proprio su questo snodo cruciale, soffrendo tuttavia di alcuni limiti che al momento ne rendono poco efficaci i cambiamenti⁽²²⁾.

(21) È, non a caso, una delle principali critiche mosse all'organizzazione dei dottorati di ricerca in Italia: sovrapposti e "incastonati" nel funzionamento dell'università di base, di cui ancora condividono la totalità delle strutture e del corpo docente e in alcuni casi anche porzioni di programmi didattici, non hanno potuto perseguire appieno, con diretta responsabilità decisionale, l'obiettivo dell'"alta formazione", della preparazione alla ricerca e del collegamento con il tessuto produttivo. Nella loro quasi ventennale esperienza di vita, i dottorati italiani si sono contraddistinti più come scuole di formazione/cooptazione di futuri professori (nella maggior parte dei casi presso le medesime sedi universitarie di svolgimento dei corsi di dottorato), che come centri di ricerca e di avanzamento delle conoscenze.

(22) *Le risorse per studente realmente frequentante*. Alcuni recenti lavori (cfr. A. ALESINA, *Capitale umano e università in Italia*, conferenza seminariale tenuta presso IMT-Lucca, 18 dicembre 2005, in www.imtlucca.it; S. GAGLIARDUCCI, A. ICHINO, G. PERI, R. PEROTTI, *Lo splendido isolamento dell'università italiana*, lavoro presentato alla conferenza *Oltre il declino*, organizzata dalla Fondazione Rodolfo DeBenedetti, 3 febbraio 2005; R. PEROTTI, *Le riforme necessarie per cambiare l'università italiana*, conferenza seminariale

3. Gli *output* del sistema di istruzione.

L'asimmetria italiana dell'impegno finanziario nell'istruzione traspare anche dall'analisi di alcuni indicatori quali-quantitativi di sintesi riguardanti l'*output*.

A livello di istruzione primaria e secondaria inferiore, le differenze internazionali riguardanti il grado di diffusione nella popolazione sono relativamente contenute. Lo scenario internazionale si diversifica soprattutto a partire dal livello di istruzione secondaria superiore (il liceo e gli istituti professionali), che è anche lo stadio a partire

tenuta presso AREL — Agenzia di Ricerche e Legislazione (Roma), www.arel.it/seminari_archivio_scheda.php?id=252005) mostrano come la posizione dell'Italia cambi significativamente se, in luogo del numero totale di studenti iscritti, si considera il numero di coloro che realmente frequentano a tempo pieno. Così facendo, l'impegno finanziario in istruzione terziaria dell'Italia aumenta rispetto alla media internazionale, e l'Italia si colloca completamente all'interno dei Paesi ad alta spesa per studente ed alto PIL *pro capite*. Ben lungi dal rappresentare un aspetto positivo, questo dato riveste importanza fondamentale perché rivela un'inefficienza di fondo del sistema di istruzione terziaria — ivi incluso il dottorato di ricerca — tale da renderne equivoco il suo stesso obiettivo formativo. Gli studenti non frequentanti o frequentanti parzialmente, infatti, comportano comunque dei costi e incidono sulla disponibilità delle strutture, delle attrezzature e dei docenti, senza utilizzare appieno le potenzialità formative del sistema. È vero che, come alcuni fanno notare, è di per sé una flessibilità positiva quella di permettere l'iscrizione ai corsi universitari senza obbligo di frequenza, per favorire tutti coloro che, in qualunque condizione e a qualunque età, vogliono intraprendere un percorso di studi, misurandosi di volta in volta con il superamento degli esami e con la preparazione di un lavoro finale. Tuttavia, questa flessibilità non può divenire la regola assoluta o prevalente di funzionamento del sistema universitario e giungere a pesare così tanto nelle statistiche universitarie. Se così avviene, ciò è sintomo di un grave errore di percezione da parte del singolo dei costi del sistema universitario e dei benefici della sua corretta e completa fruizione.

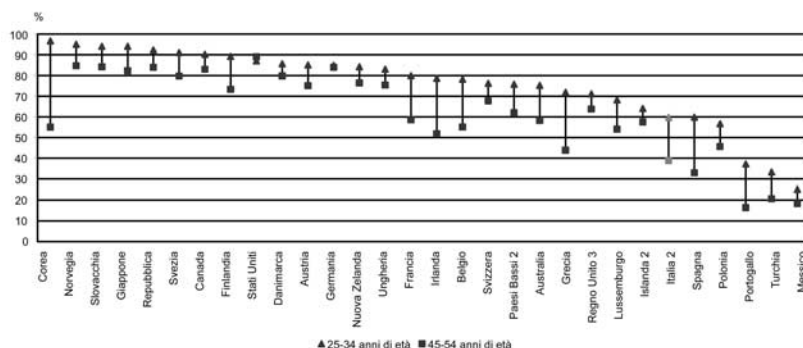
Nel caso di dottorati di ricerca senza corsi o con corsi non obbligatori emerge addirittura il paradosso di un sistema che finanzia l'alta formazione senza creare una effettiva struttura di ricerca, e anzi implicitamente o esplicitamente spinge il capitale umano a rivolgersi altrove, utilizzando la borsa di dottorato a copertura dei costi di iscrizione e permanenza presso università straniere. In quest'ultimo caso, la distinzione tra studente non frequentante e studente frequentante è impropria o molto meno utile che per l'istruzione universitaria di base, perché la spesa è sostenuta in entrambi i casi, anche se quelle risorse non concorrono interamente alla costruzione di un sistema di ricerca *in loco* (cfr. *infra*, a proposito dei flussi di capitale umano e del capitale umano impiegato nel sistema produttivo). Si rimarca sin da ora la necessità di non intendere questa critica come basata su infondate pretese “neo-nazionalistiche” o “neo-autarchiche”; quello che rileva è la capacità di utilizzare le risorse disponibili per la costruzione di un sistema di ricerca aperto e competitivo su scala internazionale.

dal quale l'Italia comincia a mostrare un divario negativo nell'impegno finanziario rispetto alla media OCSE e UE-15 (cfr. grafico 4).

Nel 2003, l'Italia compare come il sesto Paese per più bassa percentuale della popolazione di età 25-34 anni dotata di istruzione secondaria superiore: circa il 60 per cento, contro oltre il 70 per cento del Regno Unito e della Grecia, il 75 di Belgio e Francia, oltre l'80 di Germania, Austria, Danimarca e Stati Uniti, e percentuali ancor maggiori per i Paesi Scandinavi. Soltanto Spagna, Polonia, Portogallo, Turchia e Messico presentano risultati peggiori.

La considerazione della fascia di età 45-54 permette di apprezzare il miglioramento che nel corso degli ultimi 20 anni è stato raggiunto nel tasso di ottenimento del titolo di istruzione secondaria superiore: l'Italia mostra uno dei più incisivi progressi, dopo la Corea, la Francia e la Grecia; è tuttavia necessario che questo *trend* continui a lungo e si rafforzi per raggiungere i livelli medi OCSE e UE-15.

Grafico 4. — Percentuale della popolazione dotata di istruzione secondaria superiore: classi di età 25-34 e 45-54 anni (2003).



Fonte: OCSE, *Education at a Glance*, 2005.

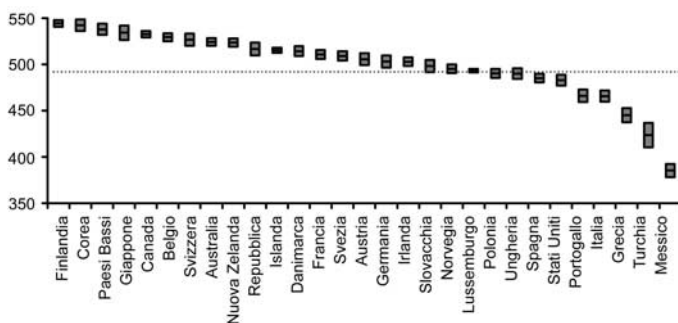
Per una valutazione del livello medio di preparazione fornita dall'istruzione secondaria, è possibile rifarsi ai *test* PISA⁽²³⁾. L'analisi dei dati deve necessariamente tener conto, però, di due fatti:

(23) Si tratta di un complesso di *test* condotto ogni tre anni tra gli studenti di 15 anni dei Paesi OCSE, allo scopo di valutare la loro preparazione in quattro grandi

— i *test* si riferiscono soprattutto alle capacità analitico-matematiche (al di là della lettura e comprensione di un testo, non sono presenti prove di cultura generale o storico-letteraria);

— i *test* sono effettuati sui quindicenni che normalmente in Italia frequentano il secondo/terzo anno di scuola media superiore: hanno quindi terminato già da due/tre anni le scuole medie, ma sono ancora a metà del cammino formativo del liceo o dell'istituto professionale ⁽²⁴⁾.

Grafico 5. — Distribuzione della *performance* degli studenti nel test OCSE-PISA in matematica (2003).



Fonte: OCSE, *Education at a Glance*, 2005.

L'Italia si posiziona al di sotto della media OCSE in tutte le quattro aree del PISA: lettura e comprensione del testo, matematica, scienze, e *problem solving*. Il divario è particolarmente significativo in matematica e *problem solving*.

Il precedente grafico riporta i punteggi medi del *test* PISA di matematica e loro variabilità per i Paesi OCSE. Per ogni Paese è riportato il livello medio dei risultati conseguiti e l'intervallo (attorno a

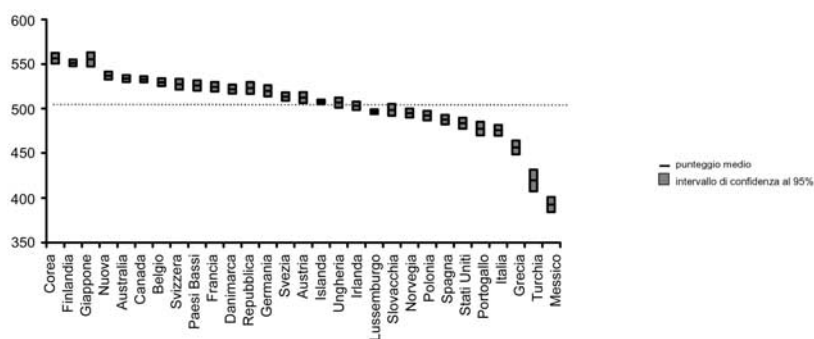
aree: lettura e comprensione del testo, matematica, scienze e *problem solving*. L'ultima sessione del PISA risale al 2003.

⁽²⁴⁾ Da questo punto di vista, quindi, i *test* appaiono calibrati su un *cursus* degli studi diverso da quello attualmente vigente in Italia, dal momento che essi sono effettuati ad un'età in cui in altri Paesi si arriva alla fine della scuola secondaria inferiore e, quindi, si è pienamente concluso uno stadio formativo (*i.e.* i programmi previsti sono stati, almeno teoricamente, organicamente completati).

questa media) comprendente il 95 per cento dei risultati. La linea tratteggiata nera segnala il livello medio generale (la media di tutti i Paesi). L'Italia compare al quart'ultimo posto, precedendo soltanto Grecia, Turchia e Messico.

Il grafico successivo si riferisce invece al *problem solving*, valutando quindi un'attitudine complessiva, non riconducibile in maniera specifica ad una materia di studio o ad un percorso formativo. Anche in quest'ultimo caso, l'Italia compare quart'ultima, precedendo Grecia, Turchia e Messico (25).

Grafico 6. — Distribuzione della *performance* degli studenti nel test OCSE-PISA in *problem solving*, 2003.



Fonte: OCSE, *Education at a Glance*, 2005.

I dati presentati, pur nella loro parzialità, mostrano come il maggior impegno finanziario che l'Italia mantiene nell'istruzione primaria e secondaria inferiore abbia difficoltà a tradursi nello sviluppo di maggiori capacità nello stadio di istruzione successivo. Questo dato può dipendere da diversi motivi, la cui analisi va al di là dello scopo del presente lavoro: da problematiche di ammodernamento e riorganizzazione dei programmi scolastici (26); a valutazioni di efficienza ed effi-

(25) La lettura di questo grafico è identica a quella del precedente.

(26) Da intendersi il meno possibile come la sostituzione di materie letterario-umanistiche con materie tecnico-scientifiche e quindi come la mera contrapposizione di umanesimo e scientismo.

cacia della spesa ⁽²⁷⁾; sino alla già rimarcata tendenza alla riduzione dell'impegno finanziario (per studente e in relazione al PIL *pro capite*) che ha inizio proprio a livello di istruzione secondaria superiore e si acuisce costantemente passando alla terziaria (nelle sue due componenti).

Passando ad analizzare l'istruzione terziaria, un indicatore di sintesi degli *output* è dato dalla percentuale della popolazione in possesso di un titolo equivalente o superiore al diploma di laurea. Nella tavola seguente, questa percentuale è riportata per il 2003 e sia per la fascia d'età 25-64 sia per sue ripartizioni; è inoltre riportata la quota delle persone in possesso di titolo in materie scientifiche o ingegneristiche ("*S&I*").

Tavola 5. — Percentuale della popolazione con titolo d'istruzione terziaria (percentuale sulla classe di età corrispondente; 2003). Nell'ultima colonna sono riportate le quote dei titoli a carattere scientifico-ingegneristico.

	<i>Coorti di età</i>					25-34 / 55-64 [trend]	<i>Lauree S&I</i>
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64		
Canada	44	53	46	41	34	19	20
Stati Uniti	38	39	39	40	35	4	16
Giappone	37	52	45	33	19	33	26
Finlandia	33	40	38	31	24	16	29
Svezia	33	40	35	32	26	14	31
Danimarca	32	35	34	32	26	9	16
Australia	31	36	32	31	23	13	22
Nuova Zelanda	31	32	31	32	27	5	20
Norvegia	31	40	33	28	22	18	15
Belgio	29	39	31	25	19	20	23
Corea	29	47	32	16	10	37	39
Regno Unito	28	33	28	27	21	12	28
Svizzera	27	29	29	26	22	7	28
Islanda	26	29	30	26	17	12	18
Irlanda	26	37	27	20	15	22	26

⁽²⁷⁾ I dati si riferiscono alla spesa lorda, senza alcuna valutazione di merito sulla sua allocazione.

	Coorti di età					25-34 / 55-64 [trend]	Lauree S&I
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64		
Spagna	25	38	27	18	11	27	24
Germania	24	22	26	25	22	0	31
Paesi Bassi	24	28	26	24	19	9	16
OCSE	24	29	26	22	17	12	23
Francia	23	37	23	18	14	23	29
Grecia	18	24	22	16	11	13	
Austria	15	15	16	14	11	4	28
Ungheria	15	17	16	15	14	3	12
Lussemburgo	15	19	16	13	11	8	31
Messico	15	19	17	13	8	11	24
Polonia	14	20	13	11	11	9	11
Repubblica Ceca	12	12	15	11	10	2	26
Slovacchia	12	13	11	12	9	4	27
Portogallo	11	16	11	9	6	10	18
ITALIA	10	12	11	10	7	5	23
Turchia	10	11	8	9	7	4	22

Fonte: OCSE, *Education at a Glance*, 2005.

Nella fascia di età 25-64, l'Italia compare all'ultimo posto assieme alla Turchia: il 10 per cento, che si confronta con una media OCSE del 24, il 18 della Grecia, il 23 della Francia, il 24 della Germania, il 25 della Spagna, il 28 del Regno Unito, il 33 della Svezia e della Finlandia, il 38 degli Stati Uniti e il 44 del Canada. La maggior parte dei *Partner* UE-15 fa registrare percentuali superiori alla media OCSE.

Se si guarda al dato relativo alla proporzione delle lauree in materie scientifiche ed ingegneristiche (ultima colonna), l'Italia si colloca poco al di sotto della media OCSE, ma significativamente al di sotto dei principali *Partner* UE-15: il 23 per cento dell'Italia si confronta con il 24 della Spagna, il 31 della Germania, il 26 dell'Irlanda, il 28 del Regno Unito, il 29 della Francia e il 31 della Svezia. Questi dati assumono un rilievo maggiore se si considera che la proporzione si applica a una platea di possessori del diploma di laurea che in Italia, come si è descritto, è significativamente più ristretta, in percentuale della popolazione, rispetto alla media OCSE e alla totalità dei Paesi OCSE ad economia avanzata. Ad esempio, il dato relativo agli Stati Uniti, il 18 per cento, andrebbe letto tenendo presente che la percen-

tuale dei laureati in USA è la seconda più elevata nel gruppo OCSE e che, di conseguenza, il valore assoluto del capitale umano scientifico-tecnologico è corrispondentemente elevato. In altri termini, sarebbe necessario differenziare tra situazione a regime e situazione di transizione dell'istruzione terziaria. Se si parte da questo presupposto, l'Italia rivela una debolezza nelle materie scientifiche e tecnologiche, confermata anche dal confronto diretto con i Paesi di più recente sviluppo economico, che appaiono poter far leva su un maggior capitale umano scientifico-tecnologico, come la Slovacchia, la Repubblica Ceca, il Messico, la Corea.

Ed infatti, un altro dato importante riguarda il *trend* (penultima colonna). Se si scompongono i dati per sottogruppi di età, è possibile osservare l'evoluzione temporale del grado di diffusione dell'istruzione terziaria. Alcuni Paesi hanno registrato miglioramenti significativi nel corso degli ultimi 20 anni: per restare in Europa, la Spagna con +27 punti percentuali, la Francia con +23, l'Irlanda con +22 e il Regno Unito con +12. Anche i Paesi Scandinavi hanno ottenuto incrementi consistenti, superiori ai 15 punti percentuali. L'Italia si colloca ancora al di sotto della media OCSE: il +6 per cento italiano si confronta con il +13 dell'OCSE.

Anche i dati complessivi di *trend* devono esser letti in rapporto allo *status quo* di partenza. Ad esempio, i +4 punti percentuali degli USA assumono un peso di rilievo se si considera che anche nella fascia di età 55-64 la percentuale di persone con titolo di istruzione terziaria è in questo Paese pari al 35 per cento, il quintuplo del dato italiano. Lo stesso può dirsi della Germania, che mostra la scomposizione per sottogruppi di età con valori più ravvicinati rispetto alla media complessiva.

Il dato sul *trend* evidenzia in termini ancor più gravi il ritardo dell'Italia rispetto alla dinamica di formazione del capitale umano della maggior parte dei Paesi OCSE e di tutti i *Partner* UE-15.

Alla luce dei dati di *trend*, ad esempio, risulta evidente come la Spagna stia innalzando significativamente il livello del proprio capitale umano, a tassi di crescita che, se mantenuti, permetteranno in pochi anni di colmare il *gap* rispetto ai Paesi del secondo gruppo.

Una dinamica positiva analoga risulta evidente, su di una scala minore, per il Portogallo e per la Grecia che negli ultimi 20 anni hanno ottenuto un miglioramento doppio rispetto all'Italia, evidenziando tendenze a riassorbire il *gap* rispetto al gruppo di Paesi ad alto PIL *pro capite* e alta spesa in istruzione terziaria.

Se si analizzano più in profondità i casi degli altri Paesi che nel grafico 3 compaiono nel gruppo di quelli a basso PIL *pro capite*, si deve notare come tutti presentino un *trend* superiore a quello italiano. È probabile che questo risultato dipenda soprattutto dall'innalzamento del livello di istruzione considerato come bene primario, che ha condotto a politiche di rafforzamento dei tassi di iscrizione all'università e di conclusione della stessa. Almeno in parte ⁽²⁸⁾, però, l'effetto può dipendere da scelte di *policy* a più ampio respiro e a più lungo termine, miranti a creare le basi per un rinnovamento scientifico e tecnologico dell'intero sistema produttivo ⁽²⁹⁾.

In conclusione, l'Italia è isolata nel panorama dei Paesi OCSE:

— da un lato, in assenza di interventi rigeneratori, il Paese è destinato ad allontanarsi sempre più dal gruppo dei Paesi ad alto PIL *pro capite*, per i quali la terziaria di base è già stata compresa nella definizione di istruzione come bene primario, mentre la terziaria superiore è utilizzata sempre più come strumento di politica economica e industriale;

— da un altro lato, se le tendenze in corso proseguiranno, l'Italia sarà superata da un gruppo consistente di Paesi in via di sviluppo, che stanno allargando la definizione di istruzione come bene primario includendo anche la terziaria di base, nel contempo investendo risvolti positivi che il rafforzamento del capitale umano può apportare in termini di politica industriale, rinnovamento tecnologico del tessuto produttivo e incremento dei livelli di produttività;

— in questo contesto, particolare rilievo dovrebbe esser assegnato alla debolezza dell'Italia nella formazione di capitale umano scientifico-tecnologico.

L'Italia sembra non possedere, allo stato attuale, una sua precisa identità, ed essersi arrestata, nel disegno del sistema di istruzione e del sistema universitario, ai risultati raggiunti nel Secondo Dopoguerra (anni Cinquanta e Sessanta), senza più affrontare un vero processo di ripensamento e ammodernamento.

Le riforme universitarie degli ultimi anni ⁽³⁰⁾ si sono prefisse proprio questa finalità: l'adeguamento del sistema universitario italiano al

⁽²⁸⁾ Le statistiche non permettono di separare le due ragioni.

⁽²⁹⁾ Scelte di questo genere non sarebbero nuove nei Paesi in via di sviluppo, che spesso individuano nella promozione di tecnologie avanzate la via per riassorbire il *gap* rispetto ai Paesi più ricchi e per costituire basi di competenza interne.

⁽³⁰⁾ La "Bassanini" e la "Moratti".

cosiddetto “programma di Bologna”, che prevede l’armonizzazione dei percorsi universitari a livello UE e l’istituzione di lauree brevi.

L’introduzione della laurea breve mira espressamente a diversificare la lunghezza dei periodi dei corsi universitari, per ampliare l’offerta di formazione disponibile e incentivare quanto più è possibile il prolungamento. Dalla riforma sono attesi tre ordini di effetti: (a) l’aumento delle iscrizioni ai corsi di laurea (*i.e.* l’aumento del tasso di proseguimento degli studi post secondaria superiore); la riduzione del tasso di abbandono ⁽³¹⁾; la riduzione del tasso degli studenti fuoricorso, con conseguenze positive sull’età di ingresso nel mondo del lavoro e sul livello di capitale umano con cui mediamente ci si arriva.

La disponibilità di percorsi di studi di diverso avanzamento può, almeno in linea teorica, permettere di esprimere al meglio le potenzialità formative, rispetto ad una situazione in cui il percorso universitario sia unico, lungo e sue sottoparti rimangano soltanto porzioni del tutto cui non è riconducibile, su basi di programma, la maturazione di specifiche *capabilities*.

Se questa è la *ratio* condivisibile della diversificazione dei corsi dei diplomi di laurea, esistono anche elementi di criticità:

— in primo luogo, la progettazione dei contenuti formativi dei nuovi programmi, che non devono la mera riproposizione in scala di quelli più avanzati;

— in secondo luogo, il funzionamento del mercato del lavoro, che deve essere in grado di valorizzare gli stadi intermedi di formazione del capitale umano, distinguendoli sufficientemente da quelli inferiori e non ponendoli in competizione verso il basso con gli stadi superiori;

— infine, sempre in relazione al mercato del lavoro, è necessaria anche la sua capacità di diversificazione in relazione ai livelli retributivi, oltre che funzionali, in modo tale da creare il corretto supporto economico per gli incentivi alla formazione e all’applicazione del capitale umano ⁽³²⁾.

Di fronte a questi tre snodi critici, risulta evidente che le riforme

⁽³¹⁾ I dati più recenti sul flusso dei laureati sembrano mostrare effetti positivi del processo di riforma universitaria degli ultimi anni.

⁽³²⁾ Si rimarca, ancora una volta, come questa funzione di incentivazione attraverso la diversificazione retributiva possa essere mantenuta distinta e separata da meccanismi di redistribuzione utili a permettere il proseguimento del percorso formativo sulla base del merito.

dei corsi universitari italiani devono essere ben esaminate e corrette, coordinandole con le riforme strutturali in corso anche in altri ambiti del sistema socio-economico, a cominciare da quelle del mercato del lavoro (cfr. *infra*).

Inoltre, si tratta di osservare che riforme italiane degli ultimi anni hanno riguardato quasi esclusivamente il primo stadio di istruzione terziaria (il diploma di laurea), mentre siamo ben lungi dal disegnare interventi strutturali, di rinnovamento del secondo stadio, quello dottorale e post dottorale.

Affinché il sistema di istruzione terziaria mantenga equilibrio e proporzionamento tra le sue componenti, è invece necessario che alla diversificazione all'interno del primo stadio corrispondano il rafforzamento e la diversificazione dei livelli "alti" dei percorsi formativi. In caso contrario, la riforma universitaria rimarrebbe "monca", concentrata sull'obiettivo di favorire la convergenza verso un livello medio di istruzione, senza organizzare le fasi finali del percorso formativo.

In questa riforma incompleta del sistema universitario italiano sembra riverberarsi il limite di cui si è già discusso: la mancanza di identità delle politiche universitarie italiane, che fa sì che l'Italia venga accomunata piuttosto ai Paesi a recente sviluppo economico che hanno rafforzato il sistema universitario per innalzare il livello medio di istruzione, e non ai Paesi a sviluppo avanzato che, dopo aver acquisito l'obiettivo dell'innalzamento del livello medio di istruzione al terziario, stanno guardando oltre, facendo della conoscenza una variabile fondamentale della politica industriale e dello sviluppo economico e sociale.

Nei Paesi in cui il percorso universitario è programmato dai livelli inferiori sino a quelli elevati, si è strutturato un "circuito" completo, in grado di realizzare sia l'obiettivo della trasmissione della conoscenza consolidata sia quello dell'allargamento della conoscenza, delle sue modalità applicative e del suo trasferimento, diretto o indiretto, nel tessuto economico e sociale. In Italia, allo stato attuale, un simile "circuito" è ancora incompleto.

Nel successivo paragrafo si affronta questo argomento e si presentano alcuni dati sullo *status quo* dell'alta formazione in Italia.

4. L'alta formazione.

La tavola seguente riporta il numero dei titoli di dottore di ricerca (*Ph.D.*) in rapporto alla popolazione residente nel Paese e appar-

tenente alla fascia di età a cui normalmente si acquisisce il titolo ⁽³³⁾. I dati si riferiscono sia al complesso delle materie universitarie che alle materie scientifiche e ingegneristiche.

L'Italia si colloca al quart'ultimo posto, precedendo soltanto Turchia, Islanda e Messico. Il dato italiano di 0,5 per cento si confronta, per esempio, con lo 0,7 della Grecia, lo 0,8 dell'Irlanda e della Repubblica Ceca, l'1 per cento della Spagna e del Portogallo, l'1,3 degli USA, l'1,4 della Francia, l'1,6 del Regno Unito, il 2 della Germania e il 2,8 della Svezia.

Se si focalizza l'attenzione sui dottorati in materie scientifiche ed ingegneristiche, la situazione non migliora.

Tavola 6. — Dottorati di ricerca (*Ph.D.*) ottenuti nel 2002 sul totale della popolazione nella classe di età corrispondente.

	<i>Tutti i dottorati</i>	<i>Dottorati in scienze e ingegneria</i>
Svezia	2,8	1,4
Svizzera	2,6	1,1
Germania	2,0	0,7
Finlandia (2001)	1,9	0,7
Austria	1,7	0,7
Regno Unito	1,6	0,8
Francia (2001)	1,4	0,8
Australia	1,3	0,5
Paesi Bassi	1,3	0,5
Stati Uniti	1,3	0,5
Belgio	1,1	0,6
Norvegia	1,1	0,0
Portogallo (2000)	1,0	0,4
Spagna	1,0	0,4
Danimarca (2001)	0,9	0,4

⁽³³⁾ Si tratta del cosiddetto “tasso di graduazione lordo”, definito come il rapporto tra il numero di persone (di qualsivoglia età e nazionalità) che ottengono il titolo in istituzioni universitarie del Paese in un dato anno al numeratore e, al denominatore, la popolazione residente appartenente alla fascia di età alla quale tipicamente si consegue il titolo (per i dottori di ricerca italiani quella tra 27 e 29 anni).

	<i>Tutti i dottorati</i>	<i>Dottorati in scienze e ingegneria</i>
Corea	0,9	0,4
Nuova Zelanda	0,9	0,4
Repubblica Ceca	0,8	0,4
Irlanda	0,8	0,5
Polonia	0,8	0,3
Slovacchia	0,8	0,3
Canada (2000)	0,8	0,3
Grecia	0,7	
Ungheria	0,7	0,2
Giappone	0,7	0,3
ITALIA (2001)	0,5	0,2
Turchia (2000)	0,2	0,1
Islanda	0,1	0,0
Messico	0,1	0,0

Fonte: OCSE, *Science, Technology and Industry Scoreboard*, 2005.

La tavola precedente andrebbe più attentamente riletta alla luce dei flussi internazionali di capitale umano, sia quelli in entrata che in uscita.

Il grafico seguente mostra come l'Italia si collochi al quinto posto per numero di cittadini che, nel 1999, avevano conseguito un *Ph.D.* negli USA e risultavano impegnati sul mercato del lavoro statunitense, sia nelle strutture universitarie che al di fuori di queste.

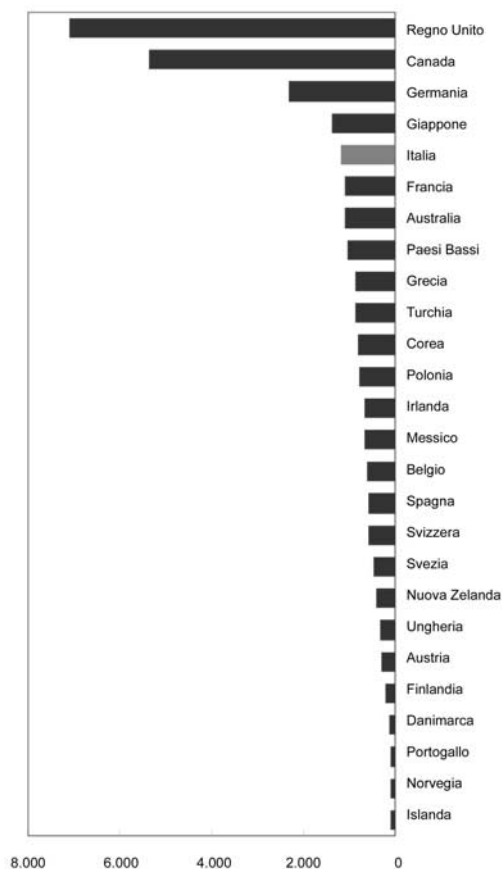
Il dato italiano di 1.500 persone si confronta con quello francese di 1.400, quello belga e quello spagnolo di circa 50, quello svedese di 40. Soltanto Regno Unito, Canada, Germania e Giappone mostrano numerosità superiori a quella italiana, ma a fronte di livelli di investimento e di una numerosità del numero di studenti di dottorato sensibilmente più elevati.

Se si analizza il flusso di studenti stranieri iscritti a corsi di dottorato (cfr. grafico 8), risulta evidente che, mentre per tutti gli altri Paesi con elevati flussi in uscita verso gli USA ⁽³⁴⁾ si registra anche un elevato flusso di studenti stranieri in entrata (si guardino soprattutto i

⁽³⁴⁾ I dati a disposizione riguardano unicamente gli USA. Verosimilmente, però, il flusso di studenti in uscita verso gli USA rappresenta una buona approssimazione della propensione del capitale umano nazionale a spostarsi all'estero per frequentare corsi dottorali.

casi di Regno Unito, Canada, Francia, Belgio e Spagna), così non è per l'Italia.

Grafico 7. — Persone non cittadini USA che hanno ottenuto un *Ph.D.* negli USA e ivi ancora residenti nel 1999.



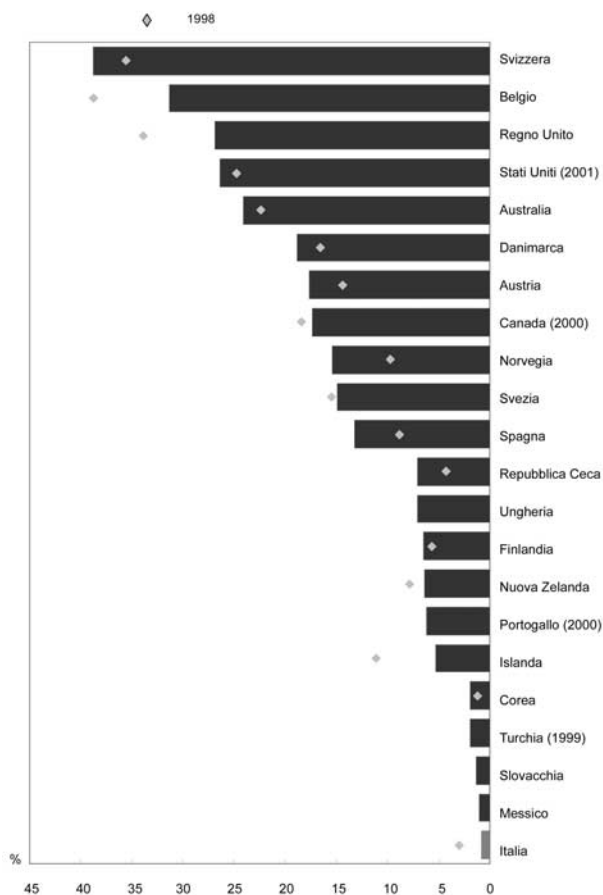
Fonte: OCSE, *Science, Technology and Industry Scoreboard*, 2005.

Nel 2003, l'Italia risulta il Paese con il sistema di istruzione terziaria superiore meno internazionalizzato: all'ultimo posto tra i Paesi OCSE per capacità di attrazione di capitale umano internazionale, con una tendenza in diminuzione rispetto al 1998. Il dato italiano, inferiore all'1 per cento, si confronta con quelli significativamente superiori dei *Partner* UE: il 33 per cento del Belgio, il 28 del Regno Unito,

il 25 degli Stati Uniti, il 20 della Danimarca, il 18 dell'Austria, il 18 della Spagna.

Alla luce di queste ulteriori evidenze, è possibile interpretare più correttamente la posizione arretrata dell'Italia nella classifica dell'istruzione terziaria superiore, spiegabile sulla base di un *deficit* di offerta formativa e di sottosviluppo delle strutture di ricerca. Se le statistiche permettessero di analizzare le percentuali complessive di dottori di ricerca (*Ph.D.*) per nazionalità di origine, probabilmente l'Italia mostrebbe un ampio miglioramento rispetto ai tassi di rilascio del titolo da parte di istituzioni nazionali.

Grafico 8. — Percentuale di studenti di livello *Ph.D.* di provenienza straniera (2003).



Fonte: OCSE, *Science, Technology and Industry Scoreboard*, 2005.

La differenza è sostanziale, perché il capitale umano di provenienza nazionale, ma formato al fuori del Paese e integrato in altri sistemi economico-sociali, non solo non ha arricchito i percorsi formativi nazionali, ma neppure può rappresentare una risorsa disponibile per il rinnovamento dei processi produttivi; al contrario esso dà, in un certo senso, il suo apporto *with the wrong flag*.

L'obiettivo non è certo quello di una anacronistica politica neo autarchica, che anzi rappresenterebbe uno svilimento delle potenzialità del capitale umano oltre che delle libertà individuali.

I flussi internazionali di capitale umano, alla ricerca di percorsi formativi o di sbocchi professionali, sono indicatori della capacità di un Paese di valorizzare il patrimonio umano di qualunque provenienza, e di incorporarlo all'interno del proprio sistema economico-sociale. Ebbene, i dati disponibili evidenziano che l'Italia non solo non è in grado di offrire un'adeguata formazione terziaria superiore, ma neppure dispone di un mercato del lavoro in grado di valorizzare pienamente i professionisti di alta qualificazione. Si tratta di due aspetti di un medesimo equilibrio di sottoccupazione di capitale umano, per il quale non serve né appellarsi a una presunta scarsità di capitale umano nazionale, né recriminare su una presunta insufficiente domanda interna di alta formazione.

L'Italia:

— possiede una delle più basse percentuali di formazione dottorale; alla luce della quasi completa chiusura internazionale del sistema di istruzione terziaria superiore e con un basso livello di diffusione dell'istruzione terziaria superiore tra cittadini residenti;

— mostra uno dei più numerosi flussi in uscita di capitale umano, alla ricerca di percorsi formativi di livello dottorale, che poi si concludono con una stabilizzazione all'estero;

— mostra il più basso livello di attrattività internazionale del sistema di istruzione terziaria superiore, con meno dell'1 per cento degli studenti arruolati nei corsi dottorali italiani di provenienza straniera;

— non dimostra, allo stato attuale, dinamiche che possano far sperare in un recupero di qualità e di competitività.

La mobilità internazionale del capitale umano è un fenomeno da vedersi sicuramente con favore, perché permette di valorizzare il maggior numero di occasioni di incontro tra predisposizioni naturali, capacità sviluppate e interessi da un lato e, dall'altro, istituzioni di ricerca e strutture del sistema produttivo.

Un paragone che potrebbe rivelarsi utile è quello con la teoria del commercio internazionale e della specializzazione dei Paesi. Anche

in questo caso, infatti, i flussi di scambio concorrono ad innalzare il livello complessivo di benessere, diffondendo beni e servizi e arricchendone la varietà. Tuttavia, proprio come nel commercio internazionale, ogni Paese può trarre vantaggio dal partecipare al sistema dei flussi solo se si specializza e si dota di strutture produttive efficienti.

Se flussi in uscita di capitale umano, alla ricerca di formazione o per essere inserito nel sistema economico-sociale, sono controbilanciati da corrispondenti flussi in entrata, si configura uno scambio volontario di risorse, in una dinamica evolutiva positiva, di crescita economica e sociale. Al contrario, se per un Paese il flusso si manifesta soltanto in uscita e diviene permanente con la stabilizzazione all'estero, la posizione diviene passiva e il processo assume la forma di un vero e proprio *brain drain*. Una situazione di questo genere, protratta nel tempo e riflessa ed endogenizzata nel sistema economico-sociale, sostanzia gli spettri del declino e comporta il grave rischio di relegare il Paese alla subalternità sullo scenario internazionale ⁽³⁵⁾.

Per quanto sinteticamente esposto, la situazione dell'Italia presenta un chiaro deterioramento della quantità e della qualità del capitale umano. Il prossimo paragrafo dà conto delle ricadute in atto sul mercato del lavoro e sulla struttura produttiva.

5. Capitale umano e mercato del lavoro.

Il grafico alla pagina seguente mostra il numero di ricercatori per ogni 1.000 occupati (con qualunque tipologia contrattuale), sia in totale che nelle imprese. La definizione di ricercatore è quella del "Gruppo Frascati": tutti coloro che sono impegnati in operazioni di elaborazione concettuale per la creazione di nuove idee, proposizioni, prodotti, processi e metodi. Le percentuali sono espresse in *full time equivalence* (cfr. metodologia del *Frascati Manual*).

Al 2003, l'Italia compare al terz'ultimo posto per il dato complessivo e al sest'ultimo per quello relativo alle imprese. Nel primo caso, il 3 per cento italiano si confronta con una media UE-25 di circa il 6 per cento, una media UE-15 superiore al 6 per cento ed una media OCSE superiore al 6,5 per cento. Nel secondo caso, l'1,2 per cento

⁽³⁵⁾ Cfr. S.O. BECKER, A. ICHINO, G. PERI, *How large is the "brain drain" from Italy?*, in *Giornale degli Economisti e Annali di Economia*, 2004.

italiano si confronta con una media UE-25 del 2,8 per cento circa, una media UE-15 superiore al 3,2 per cento ed una media OCSE superiore al 4 per cento.

L'Italia mostra un significativo ritardo rispetto a tutti i principali *Partner* UE: i Paesi Scandinavi e, in ordine di rilevanza, la Francia, la Germania, l'Austria, la Spagna e il Regno Unito. I Paesi con le percentuali complessive più elevate sono: Finlandia (oltre il 16), Svezia e Giappone (circa il 10), Stati Uniti e Danimarca (oltre il 9). L'Italia precede in graduatoria soltanto Turchia e Messico.

Se si osserva il dato di *trend*, la situazione dell'Italia appare ancor più negativa: tra il 1995 ed il 2003 l'Italia mostra il terzo tasso di crescita più basso del numero complessivo dei ricercatori. *Performance* inferiori sono state fatte registrare soltanto da Slovacchia e Polonia. Lo 0,5 per cento italiano si confronta con una media UE-25 del 4,9, una media UE-15 del 5,3 ed una media OCSE del 4,4.

Particolarmente significativo è il confronto con alcuni Paesi a basso PIL *pro capite* e bassa spesa per studente: Spagna, Irlanda, Grecia e Portogallo. Tutti e quattro hanno fatto registrare tassi di crescita multipli di quello italiano, confermando un *trend* positivo che li sta avvicinando al gruppo dei Paesi più avanzati.

Sempre in riferimento alla suddivisione in due gruppi dei Paesi OCSE, è interessante notare una seconda articolazione: tra i Paesi a basso PIL *pro capite* e bassa spesa, i ricercatori occupati al di fuori delle imprese sono la maggioranza; il rapporto si inverte passando al secondo gruppo (alto PIL *pro capite* ed elevata spesa), più solida risulta la connessione tra la formazione di capitale umano specializzato nella ricerca e la sua valorizzazione all'interno dei processi produttivi.

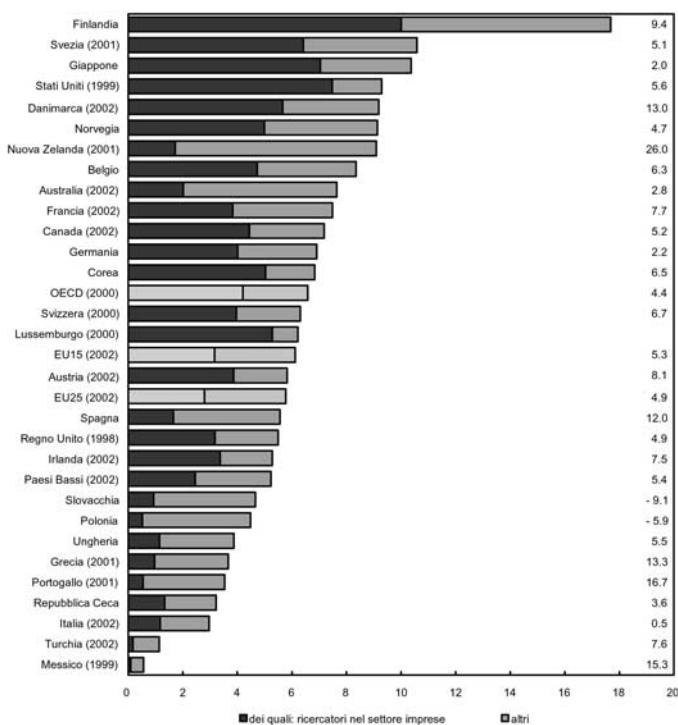
Su questo quadro di sfondo, l'Italia appare lontana dai *Partner* UE e rientra a tutti gli effetti nel gruppo dei Paesi in via di sviluppo o a sviluppo incompleto, come Messico, Turchia, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia e Slovacchia.

Se, inoltre, si passa ad analizzare la provenienza dei ricercatori impiegati sia nelle imprese che nell'accademia, emergono risultati analoghi a quelli visti per la mobilità dei *Ph.D.* Sono disponibili unicamente dati sul totale degli occupati nel settore "S&T - scienza e tecnologia" ⁽³⁶⁾. Questi dati si riferiscono, ovviamente, a un aggregato

⁽³⁶⁾ EU COMMISSION, DG RESEARCH, *Third European Report on Science & Technology Indicators*, 2003.

più ampio rispetto a quello dei ricercatori *tout court*; essi possono, tuttavia, rappresentare un utile punto di riferimento se si riflette che, tra gli occupati di settore, la porzione più mobile e, soprattutto, mobile su scala internazionale è costituita dal capitale umano più specializzato.

Grafico 9. — Ricercatori *full-time equivalent* ogni 1.000 lavoratori e suo tasso di crescita (2003; 1995-2003).



Fonte: OCSE, *Science, Technology and Industry Scoreboard*, 2005.

Nel 2000, soltanto lo 0,6 per cento dei lavoratori nel settore *S&T* ⁽³⁷⁾ italiano è di provenienza straniera, contro una media UE-15 del 4,3 per cento e un valore massimo (fatto registrare dall'Irlanda) del

⁽³⁷⁾ I dati sull'origine degli occupati nel settore *S&T* e sulla mobilità internazionale sono ricavati dal EU COMMISSION, DG RESEARCH, *Third European Report on Science & Technology Indicators*, cit.

7,6 per cento. Inoltre, l'Italia è il Paese che nel 2000 ha il maggior numero di cittadini originari occupati all'estero in UE-15 nel settore *S&T* (oltre 31 mila teste).

In maniera speculare a quanto descritto a proposito dei flussi internazionali di studenti di livello dottorale, risulta evidente che:

— l'Italia mostra uno dei livelli più bassi nel rapporto tra ricercatori occupati e totale degli occupati;

— l'Italia si contraddistingue per il basso livello di attrattività internazionale del mercato del lavoro per capitale umano qualificato, attivo sia nelle imprese che nell'accademia (anzi, il dato italiano spicca in negativo per l'esodo verso l'estero).

Tavola 7. — Mobilità all'interno dei *Partner* UE; lavoratori occupati nel settore *S&T* ("scienza e tecnologia") nel 2002 — dati in migliaia di teste.

	<i>Di provenienza estera occupati nel Paese</i>	<i>Di provenienza del Paese occupati all'estero</i>	<i>Differenza</i>
Belgio	-17,7	-10,7	-7,0
Danimarca	-2,6	-5,9	-3,3
Germania	-84,5	-25,4	-59,1
Grecia	-0,2	-12,0	-11,8
Spagna	-3,5	-16,9	-13,4
Francia	-32,7	-26	-6,7
Irlanda	-4,8	-16,2	-11,4
ITALIA	-3,3	-34,4	-31,1
Lussemburgo	-3,1	-1,0	-2,1
Paesi Bassi	-14,7	-14,9	-0,2
Austria	-5,3	-17,6	-12,3
Portogallo	-1,0	-8,9	-7,9
Finlandia	-0,9	-5,7	-4,8
Svezia	-11,7	-2,9	-8,8
Regno Unito	-43,4	-30,9	-12,5

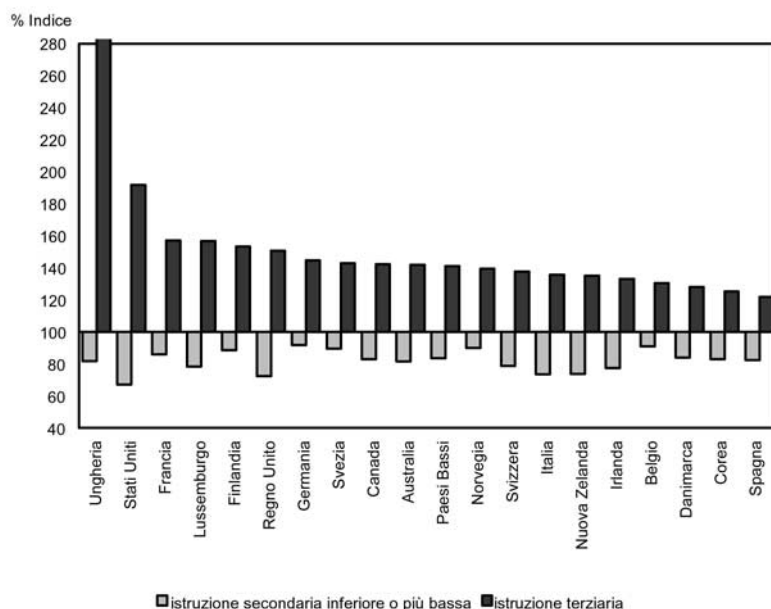
Fonte: Commissione Europea, DG Research, *Third European Report on Science & Technology Indicators*, 2003.

I due aspetti sono in realtà connessi, a formare un equilibrio di "sottoccupazione tecnologica e sottosviluppo tecnologico" che è tutt'uno con l'equilibrio di "sottoccupazione di capitale umano" di cui si

è detto in precedenza. In questo equilibrio, non sono disponibili sufficienti risorse in capitale umano specializzato (sia formate internamente che importate dall'estero) e la struttura produttiva rimane a intensità tecnologica medio-bassa, esprimendo una bassa domanda proprio per i profili professionali maggiormente qualificati.

L'insufficiente apporto di capitale umano rallenta l'adeguamento tecnologico del tessuto produttivo e, corrispondentemente, il mercato del lavoro non è in grado di esprimere richiesta e sufficiente apprezzamento per i professionisti specializzati nella ricerca e nell'innovazione.

Grafico 10. — Differenziale medio di retribuzione rispetto ad un lavoratore in possesso di istruzione secondaria superiore - uomini nella classe di età 30-44 anni (2003).



Fonte: OCSE, *Science, Technology and Industry Scoreboard*, 2005.

A questo proposito, considerazioni interessanti possono emergere dall'analisi dei differenziali retributivi su scala internazionale.

Il grafico qui sopra riporta i differenziali retributivi per i lavora-

tori maschi nella fascia di età 30-44 anni; i differenziali sono calcolati per due livelli di istruzione, secondaria inferiore e terziaria, ed espressi in percentuale del differenziale emergente a livello di istruzione secondaria inferiore ⁽³⁸⁾.

L'Italia mostra uno dei più bassi differenziali totali tra la retribuzione media cui si accede con l'istruzione terziaria e quella associata a un livello di istruzione pari o inferiore al primo stadio della secondaria. Se si escludono la Corea e la Nuova Zelanda, soltanto Irlanda, Belgio, Danimarca e Spagna hanno differenziali inferiori. Diversamente dall'Italia, però, questi Paesi posseggono altre caratteristiche positive, di *status quo* e di *trend*, riguardanti direttamente il sistema di istruzione e le sue interconnessioni con il tessuto produttivo (le stesse su cui ci si è soffermati in precedenza); per l'Italia, invece, questo ulteriore elemento critico si aggiunge agli altri già sintomatici di una condizione bloccata per il sistema di istruzione, soprattutto nella parte alta votata alla ricerca e all'innovazione.

I differenziali più elevati si registrano per l'Ungheria, gli USA, la Francia, il Regno Unito, la Germania e il gruppo dei Paesi Scandinavi.

Se ci si concentra sul differenziale retributivo nel passaggio dalla secondaria inferiore alla secondaria superiore, l'Italia compare tra i Paesi con il gradino più alto, dopo Stati Uniti e Regno Unito. Sembra ripresentarsi, a questo proposito, quell'asimmetria già messa in evidenza in merito all'impegno finanziario, per cui sia l'attribuzione di risorse economiche che l'apprezzamento del mercato sono rivolti soprattutto agli stadi intermedi del processo formativo (la scuola media superiore), incapaci di valutare appieno le potenzialità di formazioni di livello superiore (dalla laurea al dottorato).

Infatti, il basso differenziale retributivo è indicazione di un mercato del lavoro che non sa valorizzare e apprezzare le competenze di lavoratori con livelli crescenti di capitale umano. Le determinanti di questo equilibrio sono diverse e legate endogenamente.

Un effetto di rilievo è legato alle modalità di contrattazione del costo del lavoro e all'esigenza di introdurre asimmetrie salariali più

⁽³⁸⁾ Le retribuzioni delle donne sono in generale inferiori rispetto a quelle degli uomini (mediamente comprese tra il 60 e l'80 per cento). La differenza varia da Paese a Paese e trova spiegazione in un complesso di ragioni economiche e sociali: dal maggior ricorso al part-time, alle scelte di carriera maggiormente condizionate dal ruolo nella famiglia, etc. Si è scelto di far riferimento alle retribuzioni degli uomini per ottenere dei differenziali il più possibile rispecchianti l'effetto del titolo di studio.

pronunciate. Si tratta di un argomento complesso e politicamente sensibile sul quale, tuttavia, sarebbero necessari confronti e approfondimenti il meno possibile vincolati a posizioni ideologiche, che rimarchino il ruolo della crescita economica come strumento primario di innalzamento del benessere e allargamento dell'inclusione sociale.

Al di là della contrattazione del costo del lavoro, il basso differenziale retributivo è una caratteristica endogena dell'equilibrio di sottoccupazione di capitale umano e sottosviluppo tecnologico: se mancano adeguati sbocchi professionali per figure ad alto livello di capitale umano, queste ultime raramente possono trovare una collocazione che consenta di esprimere appieno la loro produttività e avere così accesso a retribuzioni adeguate. Nel tempo, il sistema di istruzione, il mercato del lavoro e il sistema produttivo si sono adeguati a questo stato di cose, e l'efficacia delle politiche di riforma dipende ormai da quanto queste riescano a incidere in modo integrato sul sistema di istruzione e sul mercato del lavoro.

Queste considerazioni sembrano trovare conferma anche dal grafico seguente, che riporta il tasso di disoccupazione dei giovani di età compresa tra i 25 e i 29 anni, suddiviso per livello di istruzione conseguito: secondario inferiore, secondario superiore e terziario. Nel grafico, i Paesi sono ordinati per livello decrescente del tasso di disoccupazione per i giovani in possesso di istruzione secondaria superiore.

Mentre Lussemburgo, Svizzera e Danimarca sono caratterizzati da tassi di disoccupazione molto più bassi della media OCSE in quella fascia di età, l'Italia è l'unico Paese in cui il profilo dei tassi di disoccupazione, tra i più elevati dell'area OCSE, non sia decrescente al crescere della dotazione di capitale umano. Inoltre, solo per l'Italia e la Turchia il tasso di disoccupazione delle persone con istruzione terziaria supera quello relativo agli altri due gruppi.

Indicazioni analoghe si ritraggono dai dati sui *job mismatches*, ovvero sulle collocazioni lavorative in cui il capitale umano non è utilizzato in maniera coerente né con il percorso formativo seguito né con il livello di specializzazione raggiunto.

Da un'indagine svolta dall'Eurostat su 12 Paesi della UE-15 ⁽³⁹⁾, l'Italia presenta la percentuale più elevata di *job mismatches*. Per i detentori di un titolo di istruzione secondaria superiore, la percentuale

⁽³⁹⁾ EUROSTAT, *NewCronos Database* (2005), *Job mismatches and their labor market effects among school leavers in Europe*.

italiana nel 2003 è pari a circa il 50 per cento, seguita dalla Grecia con il 47 per cento e dalla Spagna con il 46 per cento. Per i detentori di un titolo di istruzione terziaria, la percentuale italiana è ancora la più alta: pari a circa il 36 per cento, seguita dal 35 per cento della Grecia, dal 29 di Francia e Olanda e dal 26 per cento del Belgio.

Nel complesso, l'Italia presenta una situazione critica, in quanto:

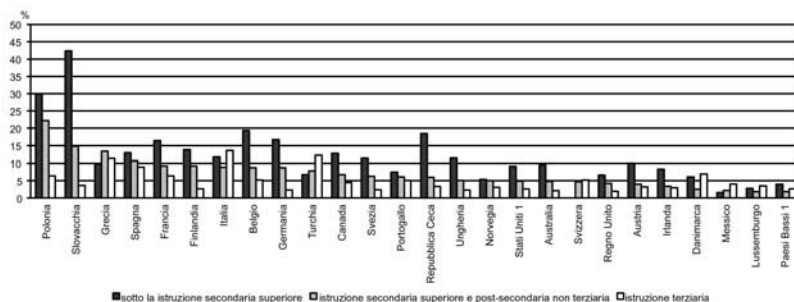
— è uno dei Paesi con la più bassa presenza dei ricercatori in rapporto agli occupati;

— è uno dei Paesi che incentiva di meno l'alta formazione interna e l'*import* di capitale umano di alto profilo, con differenziali retributivi, al variare della dote di capitale umano, minori rispetto alla media OCSE e alla maggior parte dei *Partner* UE;

— è uno dei pochi Paesi OCSE-UE in cui l'ottenimento di un titolo di istruzione terziaria peggiora le prospettive occupazionali rispetto alla ricerca di lavoro con un titolo di istruzione secondaria;

— è il Paese UE-15 che mostra i livelli di *job mismatches* più elevati, per i soggetti con istruzione secondaria terziaria, a testimonianza di un tessuto produttivo incapace di offrire opportunità ai profili a più alta specializzazione e di un sistema di istruzione povero di collegamenti con il mercato del lavoro.

Grafico 11. — Percentuale di disoccupati nella fascia di età 25-29 anni, non impegnati in attività di istruzione (2003).



Fonte: OCSE, *Science, Technology and Industry Scoreboard*, 2005.

6. Conclusioni.

Il livello di investimento italiano risulta inferiore alla media OCSE-UE per i livelli di istruzione superiori, con una differenza sempre

più marcata passando rispettivamente al primo e al secondo stadio dell'istruzione terziaria.

In particolare, per quanto riguarda l'istruzione terziaria, l'Italia sta subendo il *catching up* da parte di un gruppo consistente di Paesi di più recente industrializzazione, con un distacco dal gruppo dei Paesi più sviluppati che sembra invece acuirsi.

Se si opera una lettura d'insieme dei dati presentati sul sistema di istruzione, sull'alta formazione e sul mercato del lavoro, non è irrealistico paragonare la situazione italiana a quella di un equilibrio di sottoccupazione tecnologica:

— il sistema universitario è ancora a metà del guado tra la funzione di innalzare il livello medio di istruzione e quella di rendere disponibili percorsi di alta formazione;

— il capitale umano di livello dottorale formato internamente è tra i più bassi del gruppo OCSE;

— il consistente flusso di capitale umano nazionale alla ricerca di formazione dottorale all'estero non è bilanciato da un corrispondente afflusso di studenti stranieri verso l'Italia; l'Italia compare all'ultimo posto nell'area OCSE per percentuale di studenti di livello dottorale di provenienza estera (addirittura dopo il Messico e la Turchia);

— il sistema produttivo italiano sembra aver raggiunto un allineamento endogeno con la scarsità di capitale umano qualificato, se si considera che l'Italia compare al terz'ultimo posto (davanti soltanto a Messico e Turchia) per percentuale di ricercatori sul totale degli occupati, sia nelle imprese che nell'accademia; il sistema produttivo, in altri termini, non esprime una domanda adeguata per figure professionali altamente qualificate e specializzate, in grado di condurre attività di ricerca e innovazione;

— questa situazione trova conferma nel mercato del lavoro, che appare essersi adeguato, in un rapporto di influenza reciproca, con l'insufficiente importanza assegnata al capitale umano: (a) l'Italia mostra uno tra i differenziali retributivi più bassi tra gli occupati con istruzione secondaria e quelli con istruzione terziaria; (b) il tasso di disoccupazione tra i giovani con istruzione terziaria è superiore a quello tra i giovani con istruzione secondaria (unico caso nel gruppo OCSE assieme alla Turchia); (c) l'Italia è il *Partner* UE che mostra i livelli più elevati di *job mismatches*, con una palese difficoltà di valorizzare adeguatamente il capitale umano qualificato impiegandolo produttivamente.

Le difficoltà del sistema universitario italiano sembrano ricondu-

cibili, in buona misura, a un'insufficiente differenziazione tra due funzioni complementari e distinte: quella dell'istruzione universitaria di base e quella dell'integrazione tra ricerca e insegnamento all'interno di laboratori e di programmi di alta formazione orientati all'applicazione.

Sin dal Secondo Dopoguerra, il presupposto implicito dell'evoluzione del sistema universitario italiano è stato quello della riduzione delle asimmetrie e della diffusione sul territorio dell'istruzione universitaria di base.

Questi obiettivi sono stati realizzati disegnando schemi di finanziamento fortemente sbilanciati a favore del numero degli studenti e incidendo sul sistema di opportunità e di incentivi offerti in uscita, comprimendo le asimmetrie salariali per il personale di ricerca, sia nell'industria che nel sistema universitario.

Nel tempo, sono venuti ad indebolirsi i presupposti per la formazione di un sistema capace di produrre e rigenerare asimmetrie sulla base della concorrenza, del merito e delle *performances* di ricerca, mentre si è formata una macchina poderosa, disegnata per promuovere la convergenza verso la media e la riduzione delle asimmetrie.

Le riforme più recenti del sistema universitario italiano hanno, di fatto, rafforzato questa linea evolutiva, introducendo i diplomi triennali e promuovendo la proliferazione dei corsi di laurea e aggravando, per come sono stati disegnati, lo sbilanciamento e la rottura del nesso tra ricerca e insegnamento.

E, di fatto, i modelli di *governance* e la selezione di programmi e docenti del sistema universitario italiano sono quelli tipici di una rete di *College of Liberal Arts* specializzati nell'educazione universitaria di base, mentre sono assenti schemi di selezione e di finanziamento capaci di promuovere quelle asimmetrie e opportunità di integrazione tra ricerca e insegnamento che sono tipiche di un sistema di *Graduate School* inserite attivamente nella divisione internazionale del lavoro di ricerca.

Il dibattito attuale sulle riforme possibili nell'Università sembra concentrarsi soprattutto sulla necessità di introdurre elementi concorrenziali all'interno del sistema esistente.

Tuttavia, le evidenze presentate in questo studio segnalano l'esigenza di un processo complementare, con il parziale disaccoppiamento, in termini di regole e strumenti, tra le iniziative pensate per il sistema universitario di base e le iniziative volte a potenziare le capacità di ricerca e di alta formazione.

Si tratta, così riteniamo, di integrare le politiche di differenzia-

zione orizzontale all'interno della rete delle Università esistenti (abolizione del valore legale del titolo di studio, aggiustamenti parametrici degli schemi di finanziamento) e di promuovere contestualmente una maggiore differenziazione verticale, attraverso la costituzione e il finanziamento di pochi centri di rilevanza internazionale.

Questi centri devono essere pensati per formare ricercatori per il mercato del lavoro e nuove *élite* professionali, messi nelle condizioni di sperimentare a pieno condizioni innovative in termini di *governance* ma anche di remunerazioni e rapporti di lavoro (asimmetrie salariali basate sul merito e non sull'età, schemi di *tenure track*, a fronte di una reale apertura e concorrenzialità dei processi di selezione per giovani ricercatori) e 'costretti' a operare, da subito, in collaborazione con centri e ricercatori all'interno del sistema ma, allo stesso tempo, sposando e affermando le regole consolidate nello spazio internazionale della ricerca: le regole del merito, della *peer review*, della produttività scientifica, della rimozione di ogni barriera all'attrazione di studenti e ricercatori dall'estero, della integrazione tra ricerca di base e orientamento applicativo, con la capacità di ascoltare e, al tempo stesso, di indirizzare il sistema economico.

5.

L'ABBANDONO SCOLASTICO E FORMATIVO IN ITALIA

DARIO BERGAMO, CLAUDIA GALLO, CLAUDIA VILLANTE

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il sistema del diritto-dovere formativo in Italia: evoluzione normativa. — 3. L'attuazione degli interventi di contrasto all'abbandono scolastico e formativo: tre fattori-chiave.

1. Premessa.

Il quadro culturale e normativo che si è sviluppato negli ultimi anni inserisce le riforme del sistema scolastico e formativo in un processo di riforme amministrative e costituzionali e delinea uno scenario nel quale la formazione e il successo formativo dei giovani costituiscono un obiettivo unanimemente riconosciuto come prioritario.

Tale scenario si inserisce a sua volta nel più ampio contesto europeo che riconosce la formazione permanente come diritto universale e sottolinea come la società della conoscenza offra molti e potenziali benefici, ma ponga anche molte sfide e nuovi rischi, poiché aumentano le disuguaglianze e l'esclusione sociale di chi non ha strumenti sufficienti per l'inserimento sociale e lavorativo ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ In occasione del Consiglio di Primavera del marzo 2005 la Commissione ha proposto una revisione della Strategia di Lisbona, concentrando i suoi sforzi sul rafforzamento della realizzazione, sullo sviluppo duraturo e sulla maggiore e migliore occupazione. Nella revisione della Strategia di Lisbona la Commissione ha proposto: 1) la realizzazione di un unico Programma d'Azione Nazionale per lo sviluppo e l'occupazione che indichi le azioni di riforma e le priorità sulla base delle condizioni prevalenti nei singoli Stati membri; 2) la nomina per ogni Stato membro, a livello governativo, di un responsabile di Lisbona, incaricato del coordinamento dei diversi elementi della Strategia e della presentazione del programma di Lisbona; 3) l'allineamento di tutti i report dei programmi nazionali di Lisbona e l'integrazione in un unico "pacchetto" dei meccanismi di coordinamento economici ed occupazionali.

L'istruzione e la formazione permanente e, quindi, l'acquisizione di conoscenze e competenze necessarie ad una reale partecipazione di tutti i cittadini ai processi della società, vengono riconosciuti come strumenti fondamentali di sviluppo, non solo economico e occupazionale, ma culturale e sociale, base per una cittadinanza attiva e per l'esercizio effettivo dei diritti della persona.

In Italia profonde riforme del sistema formativo e del mercato del lavoro hanno inteso rispondere a queste sfide introducendo dispositivi e strumenti di flessibilità e di autonomia, di governo orizzontale del territorio e di metodologie di rete che rendono perseguibile l'obiettivo del successo formativo attraverso il coinvolgimento della scuola, delle agenzie formative, delle famiglie, delle istituzioni, della comunità sociale. Su queste si sono innestati importanti processi di decentramento istituzionale (riforma del titolo V della Costituzione), che hanno chiamato gli enti locali a svolgere un ruolo determinante nel processo di attuazione delle riforme in atto.

La legge 28 marzo 2003, n. 53 (*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*), introduce un nuovo concetto di successo formativo, promuovendo l'integrazione tra percorsi scolastici, formativi e lavorativi in una logica di collaborazione tra diversi attori e strutture del territorio. Proprio questo obiettivo disegna nuove sfide non solo alla scuola, tradizionalmente deputata alla formazione delle persone, ma soprattutto al settore della formazione professionale e del lavoro (in particolare l'apprendistato), canali questi che concorrono al perseguimento dell'obbligo formativo. Con questo provvedimento (noto come riforma Moratti) dunque si è introdotta un'accezione di dispersione (formativa) certamente più ristretta, ma anche più complessa, rispetto al fenomeno di quella scolastica. "Disperso" oggi è quel giovane che non si trova in nessuno dei canali di istruzione/formazione/apprendistato, previsti sia dalla riforma Moratti che dalla Legge Biagi. Oggi è più difficile osservare il fenomeno dell'abbandono scolastico e formativo perché nuovi e diversi attori intervengono nel fornire opportunità di formazione al giovane e la rete che questi definiscono a livello territoriale presenta gradi di integrazione/funzionalità molto differenziati a seconda dei contesti geografici di riferimento.

2. Il sistema del diritto-dovere formativo in Italia: evoluzione normativa.

L'obbligo formativo a 18 anni viene introdotto in Italia con l'articolo 68 della legge n. 144 del 1999, *Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'Inail, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali*. Tale introduzione prosegue il percorso già avviato dalla legge n. 9 del 1999, *Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione*, con la quale l'obbligo scolastico era stato elevato da otto a dieci anni — fissando quindi l'età obbligatoria al 15° anno di età — e porta avanti il progetto di adeguamento del nostro sistema scolastico-formativo rispetto agli obiettivi fissati a livello comunitario, primo tra tutti quelli esplicitati attraverso la Strategia Europea per l'occupazione. La *ratio* della norma che regola l'obbligo formativo è di considerare la formazione professionale e l'apprendistato come canali che, al pari dell'istruzione scolastica, permettono ai giovani di completare un percorso scolastico o formativo spendibile sul mercato del lavoro grazie al conseguimento di un titolo scolastico riconosciuto (diploma) o professionale (qualifica) ed all'innalzamento del loro livello di istruzione e formazione ⁽²⁾. L'articolo 68 della legge n. 144 del 1999, d'altronde, si inserisce in un contesto di riforme alle quali l'Italia è stata sollecitata a partire dagli anni Ottanta e Novanta, caratterizzati da uno straordinario aumento della domanda sociale di istruzione e formazione. La mancanza di valide alternative alla scuola ha influito negativamente sulla preparazione e capacità di inserimento sociale di quei ragazzi che avevano abbandonato o completato con ritardo il proprio percorso di studio a causa delle difficoltà incontrate. In tale scenario, si è reso necessario un ripensamento dei *curricula* di studio e una “differenziazione” delle proposte didattico-formative offerte agli adolescenti.

⁽²⁾ Uno dei documenti considerati strategici per l'avvio del processo di riforma nazionale può essere individuato nell'Accordo tra Governo e Parti sociali sui temi del lavoro, siglato il 24 settembre 1996, che individua i punti salienti delle future riforme: *i*) introduzione della formazione tra le leve fondamentali per sostenere lo sviluppo economico; *ii*) la competitività e l'occupazione: la formazione come leva di sviluppo; *iii*) previsione di un efficace e organico funzionamento del sistema di istruzione e formazione: istruzione e formazione collegati ai temi e agli obiettivi di sviluppo; *iv*) creazione di un forte coordinamento (nazionale, regionale e sub-regionale) tra le diverse istituzioni interessate: strategia unitaria di tutti gli interventi.

Più in generale, l'introduzione dell'obbligo formativo si aggancia alla prospettiva indicata e sollecitata da tempo dall'Unione Europea di *lifelong learning*, in considerazione della quale i percorsi di obbligo non devono più rappresentare, come in passato, solamente dei punti di arrivo, ma delle fasi di passaggio a successive attività formative che accompagnano l'individuo nella sua vita attiva in un'ottica di formazione permanente. In questa prospettiva, scuola e formazione professionale non possono essere considerati come sistemi isolati, ma come elementi integrati del medesimo sistema, ciascuno dei quali con pari dignità.

L'articolo 68 della legge n. 144 del 1999 ha trovato attuazione attraverso il regolamento sancito nel decreto del Presidente della Repubblica 12 luglio 2000, n. 257, preceduto dall'Accordo tra Governo, Regioni, Comuni e Comunità montane in materia di obbligo formativo (stipulato in data 2 marzo 2000). Con questo articolo vengono disciplinati: i tempi e le modalità di attuazione; le relazioni con l'obbligo di istruzione; i criteri di riconoscimento reciproco dei crediti formativi e della loro certificazione; le modalità di determinazione degli standard nazionali; la ripartizione delle risorse finanziarie. Con la legge n. 30 del 2000, *Legge quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione*, si è arrivati alla conclusione, nella precedente legislatura, di un percorso complesso che intendeva riportare ad un quadro unitario l'intero sistema scolastico nazionale ⁽³⁾.

Il quadro normativo descritto ha incontrato una radicale rivisitazione con l'avvio della nuova legislatura e in particolar modo con l'approvazione della legge n. 53 del 2003 già citata. La riforma Moratti, assicurando a tutti "il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età" (lettera *c*) dell'articolo 2),

⁽³⁾ Esso si articolava in un ciclo primario, che assumeva il nome di scuola di base, e di un ciclo secondario, che assumeva la denominazione di scuola secondaria. Il ciclo di scuola secondaria, a sua volta, si articolava in: *i*) un primo biennio superiore nel quale, accanto alla salvaguardia delle materie cardine dell'indirizzo, la scuola predisponava percorsi mirati a orientare e riorientare correttamente i giovani che manifestavano difficoltà di apprendimento e "passerelle" per consentire transiti regolari da un indirizzo a un altro; *ii*) un triennio che accompagnava, agli assetti disciplinari caratterizzanti, esperienze di contatto con il mondo del lavoro attraverso la modalità dello *stage*. Periodo orientativo, regime dei crediti (ovvero riconoscimento reciproco da parte dei diversi sistemi delle competenze comunque acquisite) e integrazione tra scuola e formazione professionale erano gli aspetti caratterizzanti di questa legge.

si pone in sostanziale continuità con l'obbligo formativo introdotto dall'articolo 68 della legge n. 144 del 1999; tuttavia, il passaggio dall'obbligo scolastico e formativo al diritto-dovere all'istruzione comporta non solo un superamento sia della legge n. 9 del 1999 — il termine dell'obbligo scolastico è fissato all'ottava classe — sia della legge n. 30 del 2000 — in virtù della nuova organizzazione dei cicli — ma anche una nuova disciplina circa la funzione di vigilanza sull'assolvimento delle attività formative.

Con riferimento alla nuova organizzazione dei cicli, si stabilisce che il secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione comprende il sistema dei licei ed il sistema dell'istruzione e della formazione professionale, a cui viene riconosciuta pari dignità, prevedendo forme di integrazione tra i due sistemi:

— in ogni momento del percorso, sia gli studenti della scuola sia gli allievi della formazione possono transitare tra un sistema e l'altro, mediante apposite iniziative didattiche;

— i titoli e le qualifiche conseguiti al termine del ciclo secondario consentono, indipendentemente dal sistema frequentato, di accedere sia all'università che all'alta formazione.

Per quel che riguarda invece la nuova disciplina di vigilanza la legge, individuando come responsabili dell'assolvimento del diritto-dovere in primo luogo i genitori dei minori o coloro che a qualsiasi titolo ne fanno le veci e, in secondo luogo, tutti i soggetti che partecipano al sistema integrato dell'istruzione e della formazione (Comuni, istituzioni scolastiche e formative, servizi per l'impiego delle Province, soggetti che assumono in apprendistato giovani tenuti all'assolvimento del diritto-dovere, tutori aziendali), estende ad un pubblico più ampio le stesse sanzioni relative previste dalle norme previgenti relativamente al mancato assolvimento dell'obbligo scolastico.

A livello di impianto generale la legge si caratterizza sia per un rispetto della distribuzione dei poteri e delle competenze tra livello centrale (Stato-Ministeri) e periferico (Regioni, Province, Comuni), così come rivista dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* ⁽⁴⁾, sia per l'importanza

⁽⁴⁾ Tale distribuzione è frutto anche del d.lgs. n. 112/1998, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*, che, agli artt. 136-139, afferma il concetto di programmazione integrata tra istruzione e formazione professionale, delegata alle

nuovamente attribuita al principio dell'autonomia scolastica, concetto che trova tuttavia un suo riconoscimento nel sistema italiano già dall'inizio della precedente legislatura (5).

L'attuazione della riforma, a parte l'Accordo quadro del 19 giugno 2003 — Conferenza unificata Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, Ministero del lavoro e politiche sociali, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane (6), ha inizio con il decreto legislativo n. 59 del 2004, *Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo 1 della legge 28 marzo 2003, n. 53*: dopo la scuola dell'infanzia, della durata di tre anni, ha inizio il primo ciclo d'istruzione, costituito dalla scuola primaria (cinque anni) e dalla scuola secondaria di primo grado (tre anni). L'articolazione interna è diversa dal passato e segue lo schema (1+2+2) + (2+1), con due monoenni, uno all'inizio e uno alla fine, e tre bienni centrali. Pur facendo parte di uno stesso ciclo, l'ex scuola elementare e l'ex scuola media mantengono la loro specificità, sia per l'ordinamento interno sia per quanto riguarda il profilo formativo. Il primo ciclo si conclude con un esame di Stato, il cui superamento costituisce titolo di accesso al sistema dei licei e al sistema dell'istruzione e della formazione professionale. Il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, così come disciplinato più in dettaglio dal decreto legislativo n. 76 del 2005, *Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, a norma dell'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53*, ha così inizio con l'iscrizione alla prima classe della scuola primaria e si realizza per i primi otto anni esclusivamente all'interno del sistema scolastico; a seguire è possibile iscriversi indifferentemente sia al sistema dei licei, di durata quinquennale, sia al sistema dell'istruzione e della formazione

Regioni, in una logica di ottimizzazione delle risorse formative, riconoscendo alla stessa programmazione il ruolo di leva fondamentale all'interno delle politiche di sviluppo del territorio.

(5) L. n. 59/1997, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa* (c.d. Legge Bassanini), cui è seguito il d.P.R. n. 275/1999 *Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

(6) Predisposizione in via sperimentale, a partire dall'anno scolastico 2003/2004 e fino all'entrata in vigore delle norme attuative della l. n. 53, di un'offerta formativa in grado di soddisfare le esigenze delle ragazze, dei ragazzi e delle loro famiglie nel rispetto delle aspettative personali.

professionale, fatta salva la possibilità, assicurata e assistita, di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei, nonché di passare dal sistema dei licei al sistema dell'istruzione e della formazione professionale e viceversa, anche mediante l'utilizzazione di crediti riconosciuti. È questo, infatti, l'assetto disegnato per il secondo ciclo dal decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 226, *Definizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni sul secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione ai sensi della legge 28 marzo 2003, n. 53*. I licei, di durata quinquennale, si articolano in due bienni e in un quinto anno che deve assicurare un approfondimento dei contenuti educativi dell'intero quinquennio. Sono istituiti, oltre ai già noti classico, scientifico, linguistico e artistico, anche i licei: economico, musicale e coreutico, tecnologico e delle scienze umane. Un canale alternativo offerto è quello rappresentato dal sistema di istruzione e formazione professionale delle Regioni, aventi competenza esclusiva in materia ⁽⁷⁾.

Il canale dell'apprendistato, così come nuovamente delineato dal decreto n. 276 del 2003, rientra in questo secondo ramo del sistema, laddove è possibile conseguire una qualifica anche attraverso questo istituto; recita infatti l'articolo 15, comma 7, del decreto legislativo n. 226 del 2005: « Le qualifiche professionali conseguite attraverso l'apprendistato di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 costituiscono crediti formativi per il proseguimento nei percorsi di cui al Capo II e al presente Capo, secondo le modalità di riconoscimento indicate dall'art. 51, comma 2 del predetto decreto legislativo ». Fatta salva la possibilità di espletamento del diritto-dovere con il contratto di apprendistato e a prescindere dal canale attraverso cui si realizza il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, la riforma, attraverso l'emanazione del decreto legislativo n. 77 del 2005, *Definizione delle norme generali relative all'alternanza scuola-lavoro, a norma dell'articolo 4 della legge 28 marzo 2003, n. 53*, riconosce la possibilità per gli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno

(7) I titoli o le qualifiche conseguiti al termine dei percorsi di durata quadriennale consentono, previa frequenza di apposito corso annuale, di sostenere l'esame di Stato, ai fini dell'accesso all'Università o all'Alta formazione artistica, musicale e coreutica. Il diploma conseguito al termine del percorso di istruzione e formazione professionale, come pure il superamento del quarto anno di un corso liceale, dà diritto ad accedere all'istruzione e formazione tecnica superiore, un percorso specialistico, parallelo a quello universitario, finalizzato alla preparazione di quadri di alta competenza tecnica e professionale.

di età di realizzare i corsi del secondo ciclo in alternanza scuola-lavoro. Essa, ponendo l'accento sull'efficacia formativa delle esperienze lavorative, viene realizzata con progetti che le scuole possono avviare sulla base di convenzioni con le imprese o con le Camere di Commercio, Industria, Artigianato, Agricoltura o con Enti pubblici e privati disponibili, oppure con il sistema di istruzione e formazione regionale. I rapporti con le imprese sono curati da insegnanti scelti e nei periodi di lavoro alternati a quelli di studio agli studenti è prestata adeguata assistenza da parte di un *tutor*.

Completano il quadro delle recenti novità normative: *i*) l'introduzione in base al decreto legislativo n. 76 del 2005 del Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti, che beneficia dell'integrazione tra l'anagrafe nazionale degli studenti operante presso il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, le anagrafi regionali degli studenti — già costituite ai sensi dell'articolo 68 della legge n. 144 del 1999 — e le anagrafi comunali della popolazione; *ii*) il riordino, attraverso il decreto legislativo n. 286 del 2004, *Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione, nonché riordino dell'omonimo istituto, a norma degli articoli 1 e 3 della legge 28 marzo 2003, n. 53*, dei meccanismi di valutazione del sistema educativo e della formazione; *iii*) il processo di formazione iniziale dei docenti come disciplinato dal decreto legislativo n. 227, *Definizione delle norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento, ai sensi dell'articolo 5 della legge 28 marzo 2003, n. 53*.

Alcuni degli aspetti peculiari che caratterizzano il nuovo sistema di istruzione e formazione (quali il rinnovato riconoscimento dell'apprendistato come canale attraverso cui realizzare il diritto/dovere, l'alternanza scuola-lavoro, il ruolo attribuito ai servizi per l'impiego e ai soggetti privati ai fini di un buon funzionamento del complesso delle disposizioni introdotte), evidenziano le forti interazioni che si sono venute a delineare tra le politiche formative e quelle del mercato del lavoro, già peraltro presenti nella precedente legislatura (si pensi a questo proposito alla riforma dei servizi per l'impiego disciplinata dal decreto legislativo n. 469 del 1997, che ha trasferito le competenze in tema di lavoro alle Province).

Un'attenzione particolare va rivolta al decreto legislativo n. 181 del 2000, *Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, in attuazione dell'articolo 45, comma 1, lettera a), della legge 17 maggio 1999, n. 144*, in base al quale i Centri per l'impiego avviano misure di promozione all'inserimento lavorativo nei confronti degli

utenti immediatamente disponibili allo svolgimento di un'attività lavorativa: tra questi, oltre ai disoccupati di lunga durata, agli inoccupati di lunga durata, alle donne in reinserimento lavorativo, vanno inclusi gli adolescenti con un'età compresa tra 15 e 18 anni non compiuti. Parallelamente a quanto verificatosi sul fronte del sistema scolastico e formativo, anche il mercato del lavoro è stato contraddistinto dall'introduzione di molteplici novità normative che trovano una loro organica sistemazione nella legge n. 30 del 2003.

Sebbene la legge n. 30 del 2003 preveda una rivisitazione ad ampio raggio della normativa sul mercato del lavoro, sia sul versante dei rapporti di lavoro sia relativamente al sistema di servizi pubblici e privati che — in rete tra di loro — accompagnano e facilitano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, ciò che preme sottolineare in questa sede è l'impatto generato dalla stessa sull'istituto dell'apprendistato, soprattutto come concepito e disciplinato ai fini dell'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione.

Secondo il decreto legislativo n. 276 del 2003, così come modificato dal decreto legislativo n. 251 del 2004⁽⁸⁾, dalla sentenza n. 50 del 2005 della Corte Costituzionale e dalla legge n. 80 del 2005⁽⁹⁾, il contratto di apprendistato⁽¹⁰⁾ passa da una fattispecie a tre tipologie fortemente differenziate per le finalità che si propongono:

— apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, che consente di conseguire una qualifica professionale e favorire l'entrata nel mondo del lavoro dei più giovani⁽¹¹⁾;

⁽⁸⁾ D.lgs. n. 251/2004, *Disposizioni modificative e correttive del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, in materia di occupazione e mercato del lavoro.*

⁽⁹⁾ L. n. 80/2005, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale. Deleghe al Governo per la modifica del codice di procedura civile in materia di processo di cassazione e di arbitrato nonché per la riforma organica della disciplina delle procedure concorsuali.*

⁽¹⁰⁾ « Uno speciale rapporto di lavoro in forza del quale l'imprenditore è obbligato ad impartire o a far impartire, nella sua impresa, all'apprendista assunto alle sue dipendenze, l'insegnamento necessario perché possa conseguire la capacità tecnica per diventare lavoratore qualificato, utilizzandone l'opera nell'impresa medesima » (l. n. 25/1955).

⁽¹¹⁾ L'apprendistato per il diritto/dovere di formazione si configura pertanto come l'unico contratto di lavoro stipulabile a tempo pieno da chi abbia meno di 18 anni e non sia in possesso di qualifica professionale conseguita ai sensi della l. n. 53/2003.

— apprendistato professionalizzante, che consente di ottenere una qualifica attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale;

— apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione, che consente di conseguire un titolo di studio di livello secondario, universitario o di alta formazione e per la specializzazione tecnica superiore.

Concentrando l'attenzione sulla prima delle tre forme previste, possono essere assunti, in tutti i settori di attività, con contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione i giovani e gli adolescenti che abbiano compiuto quindici anni.

Rispetto al passato sono venuti meno il vincolo alla formazione esterna degli apprendisti e la quantificazione a livello di normativa nazionale delle ore da destinare alla formazione. Sebbene il decreto legislativo n. 276 del 2003 sia stato integrato dalla circolare ministeriale 14 ottobre 2004, n. 40, *Circolare in materia di contratti di apprendistato* ⁽¹²⁾, dato il diverso stato di regolamentazione a livello regionale, il nuovo apprendistato non può ritenersi a tutt'oggi operativo in tutti i territori. La recente circolare in materia di acquisizione di un diploma o di percorsi di alta formazione nell'ambito dell'apprendistato (circolare 19 gennaio 2006), che chiarisce alcuni aspetti lasciati in sospeso dal decreto legislativo n. 276 del 2003, conferisce a questo istituto una connotazione diversa dall'idea di strumento di inserimento lavorativo di figure professionali medio-basse. Il rinnovato strumento, che in tal modo si avvicina ai modelli già sperimentati con successo in altri Paesi europei, si qualifica sempre più come canale qualificato di valorizzazione del capitale umano ⁽¹³⁾.

Secondo i dati Isfol, le Regioni hanno impegnato nel corso del 2003 circa 387 milioni di euro per il sistema dell'obbligo formativo (in attività di formazione, apprendistato e attività connesse all'espletamento dei servizi previsti dai Centri per l'impiego). Si tratta dunque

⁽¹²⁾ Un'ulteriore circolare è intervenuta per quanto concerne l'apprendistato professionalizzante: circ. Min. lav. n. 30/2005, *Circolare in materia di apprendistato professionalizzante*.

⁽¹³⁾ Al momento della stesura del presente contributo le Regioni che hanno già provveduto a dare operatività all'istituto dell'apprendistato professionalizzante sono Piemonte, Liguria, Lombardia, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Marche e Abruzzo e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

di un investimento consistente che tuttavia presenta caratteristiche e modalità di implementazione completamente differenti a seconda della zona geografica ⁽¹⁴⁾.

3. L'attuazione degli interventi di contrasto all'abbandono scolastico e formativo: tre fattori-chiave.

L'attuazione delle politiche di contrasto al fenomeno dell'abbandono scolastico e formativo definisce nuovi assetti organizzativi a livello territoriale sia ampliando il numero degli attori che concorrono a qualificare il successo formativo, sia disegnando una rete di sostegno per la popolazione giovanile in difficoltà. In questo rinnovato quadro organizzativo è possibile individuare alcuni fattori chiave che contribuiscono a rendere efficace la lotta all'abbandono scolastico e formativo. Una ricerca-azione condotta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ⁽¹⁵⁾ individua tre fattori di successo:

1) *la comunicazione all'interno del sistema* dell'obbligo formativo, con particolare riferimento a:

a) la razionalizzazione dei flussi informativi tra i diversi soggetti istituzionali;

b) lo stato di avanzamento nella costruzione di reti territoriali dell'obbligo formativo;

2) *la capacità del sistema di raggiungere l'utenza target*, ossia la qualità delle funzioni di informazione, orientamento, sostegno e recupero dei *drop-out*;

3) *la qualità dell'offerta formativa integrata* proposta da istituzioni scolastiche, formazione professionale, apprendistato.

⁽¹⁴⁾ ISFOL, *Modelli e servizi per la qualificazione dei giovani. Quinto Rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, Roma, febbraio 2005, in www.isfol.it.

⁽¹⁵⁾ AA.VV., *Ricerca-azione sul fenomeno dell'abbandono scolastico e formativo* realizzata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali — Direzione generale per le politiche per l'Orientamento e la Formazione in collaborazione con l'Associazione Temporanea d'Impresa Ernst & Young Financial Business Advisors Spa/Istituto Psicoanalitico per Ricerche Sociali (IPRS)/Ente Confederale di Istruzione Professionale per l'Artigianato e le Piccole Imprese (ECIPA). La ricerca ha effettuato una rilevazione su circa 7.000 giovani (frequentanti e *drop-out*) e 840 famiglie su tutto il territorio nazionale. La sperimentazione ha consentito di condividere nuovi modelli di intervento e orientamento con più di 200 testimoni privilegiati.

1) *La comunicazione all'interno del sistema.*

Si tratta della condizione necessaria per la piena attuazione delle funzioni previste dalla normativa sull'obbligo formativo, a cominciare dalla costituzione dell'anagrafe degli studenti. Le anagrafi costituiscono una tecnologia utile a monitorare il fenomeno degli abbandoni in tempo reale. Tuttavia il corretto funzionamento di tale strumento di osservazione del fenomeno è strettamente connesso al diretto e consapevole coinvolgimento di tutti gli attori formativi del territorio (scuole, istituti professionali, agenzie formative, Centri per l'impiego, imprese). Nella loro forma più evoluta tali anagrafi si configurano come veri e propri osservatori scolastici in grado di seguire il percorso formativo dello studente sin dal suo inserimento nella scuola primaria⁽¹⁶⁾ e rappresentano un valido supporto in funzione preventiva, laddove riescono a rilevare segnali di disagio ed indicatori utili ad orientare l'eventuale intervento orientativo-formativo.

La rete di relazioni e l'integrazione degli interventi per lo sviluppo di processi e procedure di comunicazione e di programmazione, relativi ai percorsi di individuazione, sensibilizzazione, riorientamento e reale presa in carico degli adolescenti che hanno abbandonato il canale scolastico e formativo, richiede adeguate strategie organizzative che rispondano alla necessità di collaborazione tra i luoghi d'istruzione e di formazione e il partenariato tra istituzioni ed enti diversi. Tali strategie riguardano in particolar modo:

- il coordinamento dei servizi e degli operatori (aspetto formale della rete);
- il sostegno allo sviluppo di relazioni personali (aspetto informale) per favorire realmente l'implementazione del lavoro in rete e la realizzazione di azioni integrate territoriali.

Un elemento di forza è la definizione di sedi e strumenti di concertazione territoriale in raccordo con i livelli istituzionali di governo locale, che garantiscono l'elaborazione, la realizzazione e il monitoraggio di una progettazione integrata dell'offerta formativa (dagli accordi/intese politico-istituzionali ai protocolli operativi).

Altro punto di forza è la previsione in tali accordi di un "sog-

⁽¹⁶⁾ Un esempio particolarmente funzionante è dato dall'Osservatorio scolastico della Provincia di Pisa, www.osp.provincia.pisa.it.

getto” di natura tecnico-organizzativa (organismo, gruppo di lavoro/*staff* integrato) a livello territoriale, con competenze di indirizzo e coordinamento della rete, per garantire lo svolgimento di funzioni fondamentali nella progettazione e realizzazione complessiva delle azioni e nel monitoraggio dell'andamento delle attività.

Dalla citata ricerca emerge come nelle azioni di orientamento rivolte ai *drop-out* risultino impegnate soprattutto le istituzioni scolastiche ed i Centri per l'impiego, ma non sono esclusi i servizi dell'area sociale (i centri di aggregazione giovanile, le associazioni di volontariato, ecc.) che, laddove intervengono, risultano particolarmente efficaci. Su ciò gioca, probabilmente, l'esperienza maturata dagli operatori di area sociale e socio-educativa nella gestione della comunicazione con un'utenza giovanile difficile (educativa territoriale, lavoro di strada, ecc.).

2) *La capacità del sistema di raggiungere l'utenza target.*

L'obiettivo di favorire l'integrazione formativa, e con essa quella sociale ed occupazionale, di giovani altrimenti destinati a un futuro di marginalità, si centra sulla capacità di:

- raggiungere effettivamente l'utenza *drop-out*;
- informarla, orientarla e ri-motivarla verso il rientro nei circuiti formativi;
- sostenerla ed accompagnarla affinché tale processo di rientro non si trasformi in un nuovo fallimento.

Si tratta di un compito che va oltre il territorio delle “politiche attive per il lavoro”, per inserirsi nelle azioni per la promozione dell'inclusione dei soggetti a rischio di marginalità ed esclusione sociale, richiedendo lo sforzo di una pluralità di attori, a partire dai Servizi per l'impiego.

All'interno della normativa di riferimento, i Servizi per l'impiego, infatti, costituiscono un essenziale snodo dei flussi comunicativi, ed in questo senso rappresentano un cardine nella costituzione delle banche-dati.

La ricognizione del Ministero del lavoro evidenzia che gli interventi di sostegno ed orientamento specificamente destinati ai *drop-out*, sono maggiormente realizzati in quelle aree geografiche dove storicamente si registrano elevati tassi di dispersione formativa in adole-

scenza, seppur con caratterizzazioni assai differenti del fenomeno ⁽¹⁷⁾. In generale, il sistema dell'orientamento è più attivo nell'intercettare i *drop-out* della formazione professionale ed apprendistato, piuttosto che quelli della scuola. Ciò è probabilmente da mettere in relazione con la maggior familiarità con i servizi per il lavoro da parte dei ragazzi che si rivolgono a questi canali formativi. L'interesse per percorsi professionalizzanti di breve durata, o che garantiscono un immediato ingresso nel mondo del lavoro, spinge questi giovani ad entrare spontaneamente in contatto con i Servizi per l'impiego, e ciò facilita i servizi nell'attuare azioni di tutoraggio dei percorsi formativi individuali, compresa l'azione di ri-orientamento in caso di fuoriuscita dalla formazione intrapresa.

Per quel che riguarda invece le attività di orientamento svolte all'interno del sistema scolastico, la citata ricerca evidenzia:

a) una difficoltà della scuola ad attivare precoci azioni per il recupero della dispersione;

b) una difficoltà ad implementare quei flussi informativi tra scuole e servizi per l'impiego, previsti dalla normativa per garantire un attento monitoraggio del fenomeno degli abbandoni ed un'adeguata gestione delle azioni di orientamento.

Quest'ultima difficoltà è ben evidenziata dai differenti tempi di attivazione di scuole e servizi per l'impiego, nello stabilire un contatto con l'adolescente dopo l'abbandono. Orientare adeguatamente l'adolescente significa indirizzarlo verso i sistemi formativi alternativi alla scuola, distogliendolo da un precoce ingresso nel lavoro: tra i ragazzi *drop-out* raggiunti da interventi di orientamento, la percentuale di coloro che hanno deciso di rivolgersi alla formazione professionale e all'apprendistato, secondo i dati raccolti, raddoppia rispetto ai ragazzi non coinvolti in nessun intervento.

La recente modifica dei cicli scolastici e l'introduzione del diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale necessita di una capillare azione di informazione sul territorio. La citata ricerca evidenzia che circa due ragazzi su tre (sia quelli che frequentano che coloro che sono fuoriusciti dal percorso formativo) hanno informazioni nulle, o

⁽¹⁷⁾ Dalle risposte del campione dei giovani intervistati risulta contattato dopo l'abbandono il 68,6% dei *drop-out* del nord-est ed il 56,8% dei *drop-out* del sud; percentuali di gran lunga superiori a quelle registrate nelle altre aree: 26,2% al nord-ovest, 22,7% al centro e 14,5% nelle isole.

largamente incomplete, sui diversi canali opzionali ai fini dell'assolvimento dell'obbligo formativo. Considerando che la stessa situazione si ritrova a proposito delle informazioni possedute al riguardo dai genitori, e che questi rappresentano uno snodo centrale nei processi di orientamento⁽¹⁸⁾ più che altri interlocutori privilegiati, si capisce quanto sia importante dirigere l'attenzione dell'orientamento verso le famiglie, in modo da utilizzare anche questo canale di "consulenza" che si conferma⁽¹⁹⁾ come prioritario.

3) *La qualità dell'offerta formativa integrata.*

Una delle funzioni specifiche attribuita ai Centri per l'impiego è la creazione di banche-dati sull'offerta formativa presente a livello territoriale.

Queste banche-dati rappresentano l'indispensabile strumento informativo su cui costruire le attività di orientamento/ri-motivazione/tutoraggio dei *drop-out*, che i Centri per l'impiego svolgono accanto alle altre funzioni attribuite dalla normativa.

In queste banche-dati dovrebbe confluire la totalità dell'offerta formativa proveniente dalla scuola e dalla formazione professionale, nonché le disponibilità delle imprese all'assunzione di apprendisti delle diverse fasce di età interessate dalla recente normativa.

Si può affermare che il successo del compito di ri-motivare l'adolescente al rientro in uno dei circuiti formativi dipende essenzialmente da tre fattori:

- la capacità del servizio di porsi come valido interlocutore istituzionale di questa particolare utenza;
- la capacità dell'operatore di creare un clima relazionale di fiducia e collaborazione con l'utente, nonché di saper interagire con i diversi attori del territorio;
- l'appetibilità dell'offerta formativa proposta.

(18) Il 38,6% dei giovani del campione è ai genitori che chiede consiglio, solo il 16,9% lo chiede agli insegnanti, mentre in percentuali inferiori si fa riferimento ad altre figure parentali o territoriali.

(19) Si veda a questo proposito tra gli altri: A. CAVALLI, *Giovani e famiglie di fronte alle scelte alla fine della scuola superiore*, supplemento a *Laboratorio IARD*, giugno 2001, n. 2; E. BESOZZI, *Elementi di sociologia dell'educazione*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1993.

Quest'ultimo fattore può essere considerato la risultante di due variabili:

- la previsione di metodologie didattico-formative flessibili e personalizzabili, che partono dall'analisi dei bisogni degli utenti;
- la coerenza con le richieste di qualificazione professionale provenienti dal mercato del lavoro locale.

L'esperienza condotta in questi anni suggerisce la necessità di differenziare fortemente l'offerta formativa locale ed evidenzia l'utilità di percorsi formativi fortemente integrati con l'esperienza lavorativa, quali l'apprendistato. Come i dati hanno potuto dimostrare⁽²⁰⁾ laddove formazione professionale ed apprendistato si propongono come canali formativi realmente alternativi riescono ad intercettare una quota di ragazzi altrimenti precocemente avviati al lavoro, con forme di lavoro precario e, spesso, illegale.

I percorsi di *dropping-out* sono altamente variabili così come diversamente efficaci appaiono le azioni di sensibilizzazione e orientamento che i diversi soggetti attivano sul territorio. Dai dati emerge ad esempio come gli interventi sugli uomini abbiano un'efficacia maggiore rispetto a quelli rivolti alle donne (specie se residenti al sud) e che se le azioni sono promosse dalla scuola, la proposta di rientro ottiene un successo maggiore.

L'abbandono si caratterizza come l'esito finale di un processo che si distende lungo un arco temporale, nel quale sono rinvenibili vari punti critici.

In primo luogo, l'abbandono affonda spesso le sue radici in un percorso scolastico/formativo segnato dall'insuccesso, e da un rapporto conflittuale con l'istituzione formativa.

Ma è a livello di scuola media che una consistente quota di futuri *drop-out* pensa per la prima volta di abbandonare.

Le difficoltà di rapporto e gli insuccessi che caratterizzano i percorsi formativi accidentati a livello di scuola dell'obbligo contribuiscono in maniera determinante, accanto ai vincoli socio-economici, alle fuoriuscite precoci dal sistema formativo; in molti altri casi, rappresentano l'inizio del processo di *dropping-out*. L'evoluzione successiva di tale processo, tuttavia, sembra segnata da esiti differenti, a se-

⁽²⁰⁾ AA.VV., *Ricerca-Azione sul fenomeno dell'abbandono scolastico e formativo*, cit. Dei 1.384 giovani *drop-out* intervistati il 92,53% di coloro che lavorano, non è assunto con un regolare contratto di lavoro.

conda di come viene affrontato quel passaggio cruciale rappresentato dalla transizione dalla scuola media all'istruzione/formazione superiore.

Infatti, un punto nodale che sembra discriminare il percorso dei *drop-out* rispetto a quello dei frequentanti, è la diversa capacità di orientamento con cui si affronta la scelta del percorso post-obbligo scolastico. I *drop-out* affrontano questa scelta in maniera piuttosto passiva, risultano maggiormente influenzati dai coetanei o da motivazioni di ordine contingente.

Difficoltà di rapporto con l'istituzione scolastica, insuccessi e percorsi accidentati, scarsa competenza orientativa, rappresentano le determinanti del fenomeno interne ai percorsi scolastico/formativi.

Su questi punti critici le istituzioni attualmente coinvolte nel perseguimento degli obiettivi del successo formativo si trovano a riflettere avviando azioni di rafforzamento e razionalizzazione delle proposte formative. Tuttavia al fine di conferire maggiore incisività ed efficacia alle azioni di contrasto della dispersione scolastica e formativa occorre assumere un approccio multifattoriale. Ciò comporta il passaggio da un'ottica lineare del problema, ad un'altra che osserva l'individuo all'interno di un sistema di relazioni e interazioni.

Per una corretta analisi e comprensione degli abbandoni è quindi necessario far interagire le determinanti interne al percorso scolastico/ formativo con le variabili esogene, legate alla dimensione individuale e al contesto socio-economico-culturale.

In effetti, nel nostro Paese il fenomeno degli abbandoni scolastici è più forte nel sud e nelle isole, ossia in quelle aree geografiche dove più deboli sono le alternative alla scuola, intese sia come opportunità di inserimento lavorativo, sia come possibilità per optare per i canali della formazione professionale e dell'apprendistato.

Il problema che si pone è, allora, un cambiamento di ordine culturale, che accompagni, sostenga e dia sostanza ai tentativi di riforma in atto: la previsione di un palinsesto formativo all'interno del quale sia possibile scegliere tra alternative che abbiano realmente *pari dignità*, ossia che rispondano alla necessità di adeguare l'offerta alla molteplicità delle esigenze individuali, comprese quella di ridefinire *in progress* il proprio progetto e di transitare, durante il percorso, in più territori formativi. Questo significa un superamento della storica segmentazione del sistema formativo italiano in compartimenti non comunicanti, di cui alcuni chiaramente screditati in quanto destinati al recupero di coloro che non reggono il confronto con l'istituzione sco-

lastica: nonostante tutti gli sforzi, la “scuola” rimane l’unica che continua ad avere, nell’immaginario collettivo dei ragazzi italiani, dignità formativa piena.

Nell’attuale situazione, formazione professionale e apprendistato non solo rappresentano, per la maggioranza degli adolescenti, seconde o terze scelte formative; più ancora, entrambi questi canali (che, non a caso, vengono spesso confusi nei discorsi dei giovani) sono visti come percorsi per l’inserimento lavorativo, piuttosto che come percorsi formativi.

Lo sforzo che si impone al “sistema” dell’obbligo formativo è dunque quello di transitare da una logica strutturata intorno ad un pilastro (la scuola) ad una logica centrata su canali comunicanti pienamente autonomi e qualificati.

6.

LA TRANSIZIONE ISTRUZIONE/FORMAZIONE/LAVORO IN ITALIA E IN EUROPA

DARIO BERGAMO, CLAUDIA GALLO, CLAUDIA VILLANTE

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Analisi comparata dei sistemi formativi europei: il sistema dell'istruzione obbligatoria. — 2.1. *Segue*: il sistema dell'offerta formativa post-obbligatoria. — 2.2. *Segue*: il sistema dell'apprendistato. — 2.3. *Segue*: i sistemi di *governance*. — 3. Conclusioni.

1. Premessa.

L'evoluzione della normativa e delle politiche comunitarie e nazionali ha sostenuto nell'ultimo decennio una concezione sempre più allargata e in evoluzione della formazione, come tassello di un sistema integrato istruzione-formazione-lavoro, in cui assumono un ruolo strategico il passaggio dal momento formativo al momento lavorativo e la gestione della formazione continua lungo tutto l'arco della vita (*lifelong learning*). In questo contesto sono da collocare le politiche rivolte all'istruzione e alla formazione avviate in Italia con la riforma Berlinguer-De Mauro, la riforma Biagi e infine la riforma Moratti che, portando tra l'altro all'innalzamento dell'obbligo scolastico e formativo, alla riforma del sistema dell'apprendistato, all'introduzione della formazione tecnica superiore e al diritto-dovere alla formazione fino ai 18 anni, hanno contribuito al percorso di rimodulazione del ruolo della formazione nelle direzioni indicate dalla Commissione Europea e più in particolare dal Consiglio Istruzione.

Più in particolare, si fa riferimento al percorso intrapreso sui sistemi di istruzione e formazione con il Consiglio di Lisbona e il Consiglio di Stoccolma e l'esplicitazione dei tre obiettivi strategici da perseguire nei sistemi di istruzione e formazione per rendere l'Europa l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo:

- 1) migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e di formazione nell'Unione Europea;
- 2) facilitare l'accesso di tutti all'istruzione e alla formazione;
- 3) aprire al mondo esterno i sistemi di istruzione e formazione.

In questo contesto, il confronto con le pratiche di sostegno a questi obiettivi seguite in altri Paesi dell'Unione può essere di stimolo per una sempre più puntuale specificazione delle *policies* nazionali di ammodernamento ed evoluzione dei sistemi di istruzione e formazione. Il presente contributo si propone di fornire una panoramica sulle principali caratteristiche dei sistemi di istruzione e formazione dei Paesi dell'UE-15, nel presupposto che siano questi, oggi, i principali riferimenti per le politiche nazionali.

2. Analisi comparata dei sistemi formativi europei: il sistema dell'istruzione obbligatoria.

Il quadro dell'istruzione obbligatoria nei principali Paesi europei si presenta variegato, sia in termini di avvio e durata del ciclo scolastico, sia per ciò che concerne gli istituti coinvolti nei vari Paesi e le modalità di insegnamento. Sempre più, i vari sistemi d'istruzione nazionali hanno iniziato a monitorare e combattere il fenomeno dell'abbandono scolastico e formativo, in particolare tramite l'individuazione e l'implementazione di corsi dedicati e la creazione di appositi istituti.

Sotto la spinta data dagli orientamenti comunitari, nella maggioranza degli Stati membri sono in atto o si sono conclusi significativi processi di riforma o di modernizzazione del sistema scolastico, di cui si riassumono nel seguito gli esiti più significativi per una comprensione delle modalità di gestione della transizione istruzione-formazione-lavoro.

Il processo di transizione formazione-istruzione-lavoro interessa in particolar modo i giovani che hanno concluso il ciclo dell'obbligo scolastico. Le politiche di gestione di tale processo su scala europea devono quindi tener conto delle differenze nella durata del ciclo dell'obbligo scolastico e formativo.

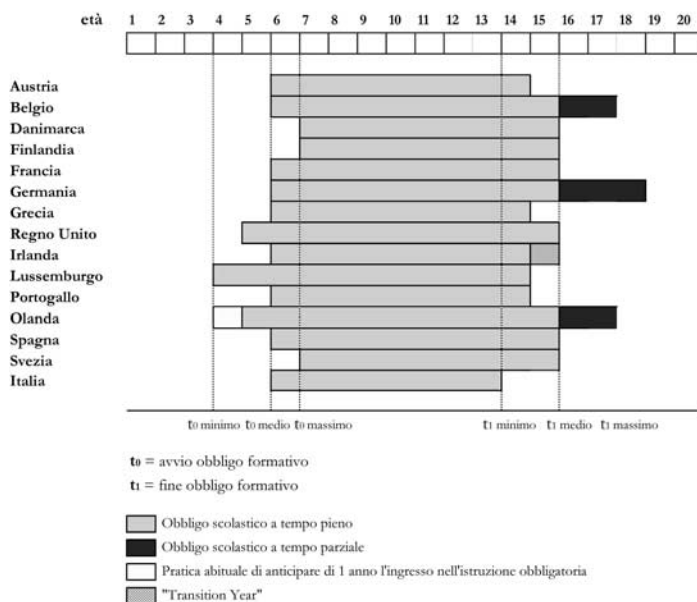
1) Durata e articolazione dell'obbligo scolastico.

L'istruzione obbligatoria nella maggior parte dei Paesi europei inizia all'età di 6 anni e ha una durata media di 10 anni.

Eccezioni significative sull'età di ingresso sono costituite da:

- Lussemburgo, in cui l'obbligo scolastico inizia con due anni di anticipo ⁽¹⁾;
- Olanda, dove è pratica abituale anticipare l'ingresso a 4 anni nonostante la legge preveda l'ingresso a 5.

Figura 1. — Inizio e durata dell'obbligo scolastico.



Fonte: Elaborazione su dati Eurydice/Eurostat, 2004.

Con riferimento all'età di conclusione del ciclo dell'obbligo scolastico si osserva che:

- in nove Paesi il compimento ⁽²⁾ del 15° anno di età segna lo sbarramento principale per il passaggio dal sistema obbligatorio a quello post-obbligatorio;

⁽¹⁾ È attualmente in corso una proposta di estensione dell'obbligo all'età di 16 anni, cosa che renderebbe il Lussemburgo il Paese con l'obbligo scolastico a tempo pieno più duraturo (ben 12 anni).

⁽²⁾ Per compimento del 15° anno di età è da intendersi l'ingresso nel 16° anno di vita così come per compimento del 14° anno di età l'ingresso nel 15° anno di vita.

— in Austria, Grecia, Irlanda, Lussemburgo e Portogallo l'obbligo scolastico termina con il compimento del 14° anno di età;

— in Belgio, Germania e Olanda i giovani tra i 16 ed i 17 anni (in Germania 18) sono ancora soggetti all'obbligo scolastico, seppure a tempo parziale e flessibile a seconda degli eventuali impegni lavorativi.

Il servizio d'istruzione di base si differenzia tra i diversi Paesi in termini di varietà di scuole e modalità di insegnamento e quindi anche di attrattività del sistema di istruzione e formazione. Paesi come l'Austria o la Germania offrono fin dai primi anni la possibilità di scegliere istituti mirati al proseguimento degli studi fino ad una formazione superiore universitaria oppure scuole di tipo pratico-professionale, dirette ad un inserimento nel mercato del lavoro. Proprio questi due Paesi, inoltre, insieme al Belgio, prevedono dai due ai tre anni di formazione part-time, per sviluppare competenze tecnico-professionali e avvicinare i giovani al mondo del lavoro (*dual system*).

Un'esperienza interessante di percorsi formativi esterni o alternativi ai percorsi scolastici tradizionali è rappresentata dall'Olanda che ha scelto di istituire un sistema di riconoscimento dei crediti acquisiti direttamente sul luogo del lavoro al fine di rapportare ed equiparare l'apprendimento negli istituti scolastici e quello direttamente ottenuto sul luogo di lavoro.

Altri Paesi prevedono varie alternative al sistema pubblico di istruzione; è il caso del Lussemburgo, in cui le tre alternative al sistema statale, di matrice privata o confessionale, le *denominational schools*, la *Waldorf School* e gli istituti internazionali, prevedono, accanto alle comuni materie oggetto di insegnamento, lo studio di materie strettamente legate all'istituto stesso. Infine, un'eccezione particolarmente interessante rispetto all'articolazione dell'offerta scolastica è rappresentata dai Paesi scandinavi, in cui l'obbligo non si sostanzia nella frequenza di una scuola ma nel raggiungimento di una "formazione". Danimarca e Finlandia, ad esempio, prevedono la possibilità di ricevere un'istruzione speciale presso la propria casa, che si considera completata attraverso il superamento di test annuali che permettono di verificare l'avanzamento formativo dello studente.

2) *Il fenomeno della dispersione scolastica e formativa.*

Nell'ultimo decennio si è assistito ad un rinnovato interesse nei confronti della dispersione scolastica, che ha spinto i governi della

maggior parte degli Stati europei a trovare soluzioni per rendere i meccanismi di apprendimento e gli istituti coinvolti nei sistemi obbligatori più attraenti e vicini ai bisogni dei giovani.

Recenti studi condotti per esaminare l'attuale tendenza del tasso di abbandono scolastico ⁽³⁾ in Europa lanciano messaggi positivi circa i livelli medi dell'Unione. Le tendenze rilevate al 2001 mostrano, infatti, livelli del tasso di abbandono scolastico fortemente decrescenti in Belgio, Finlandia, Francia, Grecia, Italia e Spagna, dove è previsto il dimezzamento del livello di abbandono scolastico prima del 2010. Più nel dettaglio si prevede per Spagna ed Italia il raggiungimento di un tasso inferiore a quello riscontrabile nei Paesi con risultati migliori ⁽⁴⁾, scendendo al di sotto del 10 per cento. Tassi pressoché stabili si denotano in Danimarca ed Olanda, mentre si è osservato un leggero incremento di abbandoni in Svezia. In Germania, invece, si è assistito ad un incremento del tasso di abbandono scolastico, anche se ciò è stato attribuito soprattutto a mutamenti nella composizione della popolazione per i recenti movimenti migratori che hanno interessato il Paese. Per questo Paese si osservano inoltre tassi di abbandono significativi anche nel caso dell'apprendistato (*Lehre*), considerando che nei primi tre mesi di contratto circa uno studente su tre/quattro abbandona il percorso, per la difficoltà della tipologia di apprendistato prescelta, il mancato superamento del test di ammissione e la volontà di cambiare indirizzo di studi. L'apprendista che ha scelto di abbandonare il posto di lavoro è convocato dalla Camera competente (*Kammer*) per chiarire le ragioni della sua decisione e rientrare in un percorso più affine alle proprie inclinazioni o in un istituto di istruzione professionale.

Un sistema legislativo particolarmente avanzato nella lotta all'abbandono è presente in Francia ⁽⁵⁾, dove di recente il programma *Nouvelles Chances* (1999) e la realizzazione della *Mission Générale d'Insertion* hanno provveduto ad introdurre significative riforme.

In alcuni Paesi il fenomeno è affrontato classificando i giovani

⁽³⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *Parametri di riferimento europei per l'istruzione e la formazione: seguito al Consiglio europeo di Lisbona*, documento della Commissione Europea COM(2002) 629 definitivo.

⁽⁴⁾ Secondo la metodologia adottata dalla Commissione nel citato lavoro (vedi nota precedente), rispetto ai tre Stati che denotano i risultati migliori.

⁽⁵⁾ In www.orientation.ac-versailles.fr/mgi.

per tipo di difficoltà, in particolare distinguendo tra i giovani con difficoltà generiche e giovani con difficoltà dovute ad inabilità fisiche o mentali e individuando per i primi istituti specifici. È il caso di Austria, Danimarca e ancora della Germania che sottopongono l'ammissione dei giovani alla *primary school* ad una verifica delle potenzialità fisiche e mentali del singolo studente a frequentare la scuola. I bambini non "abilitati" vengono avviati a scuole speciali (quali le *Sonderschule* austriache e tedesche) oppure inseriti nelle classi ordinarie (soprattutto per quanto concerne la Germania) purché seguiti e coadiuvati da assistenti sociali.

In Lussemburgo i giovani con simili difficoltà di apprendimento sono avviati a scuole speciali (*Classes spéciales*) dai 9 ai 12 anni; si noti tuttavia che tali soluzioni, insieme alle *Classes d'accueil* sono frequentate in particolare da figli di immigrati con problemi linguistici e scolastici e sono quindi oggetto di revisione.

Particolare attenzione alla diversificazione degli istituti scolastici per tutelare le minoranze è stata data in Svezia, dove l'istruzione obbligatoria (*Grundskola*) comprende, oltre alle scuole dell'obbligo, scuole apposite per i bambini di lingua Sami (*Sameskolan*), scuole speciali per giovani con gravi handicap fisici o psichici (*Specialskolan*) e, proprio al fine di contrastare il fenomeno dell'abbandono scolastico, istituti per giovani con difficoltà d'apprendimento (*Sarskolan*).

Una soluzione mista è adottata in Stati, come la Danimarca, in cui esistono due modalità alternative al sistema dell'istruzione dai 14 ai 18 anni:

— le scuole di tipo pratico (*Efterskole*), particolarmente utilizzate per dare nuove motivazioni e formare i giovani con difficoltà di apprendimento;

— le *Youth schools*, caratterizzate da modalità alternative di insegnamento (sia full-time che part-time) per consentire la partecipazione di giovani con particolari esigenze lavorative.

Progetti specifici per contrastare il fenomeno della dispersione scolastica sono sostenuti nei Paesi anglosassoni. In Irlanda, in particolare, per i giovani che hanno abbandonato il primo ciclo dell'istruzione secondaria inferiore (*junior cycle*) senza ottenere il rilascio di una certificazione è prevista la possibilità di frequentare un programma biennale dedicato, lo *Youthreach*.

Nel Regno Unito è stato introdotto nel 1995 l'*Advanced modern apprenticeship*, che integra l'apprendistato con l'istruzione scolastica, consentendo il proseguimento degli studi accanto all'attività

lavorativa. La formazione è fornita dalle *National Training Organizations* e dalle *Industry Training Organizations* per oltre 80 settori di attività, dal comparto edile-ingegneristico a quello della *business administration*.

Nel 1995, anche la Danimarca ha avviato corsi specifici (*Bridge-Building Courses*) rivolti ai giovani che scelgono di abbandonare il percorso scolastico dopo la scuola di base (circa il 25 per cento dei giovani danesi), della durata di un anno e con insegnamenti scolastici e attività di orientamento. Di particolare interesse risulta la finalità di tali corsi: accanto allo sviluppo di competenze specifiche, si tende a recuperare la funzione sociale attribuita alla formazione e a motivare i giovani creando un sistema di aspettative "positive".

Pochi interventi sono da segnalare nell'ambito della lotta alla dispersione scolastica per quanto concerne i Paesi del sud dell'Europa.

Fa eccezione il Portogallo, che ha previsto un percorso alternativo e parallelo, l'*Ensino Recorrente* a quello dei nove anni dell'istruzione obbligatoria (*Ensino Basico*). L'*Ensino Recorrente* adotta programmi, metodologie e parametri di valutazione differenti, adeguati alle potenzialità e ai "ritmi" degli studenti con difficoltà di apprendimento, ma garantisce un diploma equivalente a quello del ciclo normale.

2.1. Segue: il sistema dell'offerta formativa post-obbligatoria.

L'articolazione dell'offerta formativa superiore e post-obbligatoria riveste un'importanza indiscussa nel sistema educativo di ciascun Paese, sia come elemento cardine in uno dei momenti di passaggio del giovane alla "età adulta" ⁽⁶⁾, sia in quanto momento di passaggio tra l'istruzione obbligatoria e il mondo del lavoro. Il sistema formativo post-obbligatorio ha assunto e assumerà sempre più un'importanza strategica per garantire un'efficace implementazione delle politiche di potenziamento del capitale umano in Europa, tanto che gli orientamenti comunitari sottolineano la necessità di intervenire per migliorarne articolazione, qualità e capacità di risposta alle aspettative ed alle attese del singolo.

Se il tasso di abbandono in Europa, infatti, è piuttosto basso nei

⁽⁶⁾ Si veda, in particolare, C. BUZZI, A. CAVALLI, A. DE LILLO (a cura di), *Quinto rapporto IARD sulla condizione giovanile in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2002.

cicli scolastici obbligatori, rimane invece un ampio margine di miglioramento nel coinvolgimento dei giovani nella formazione superiore successiva. Basti pensare che il 19 per cento dei giovani tra i 18 e i 24 anni ha abbandonato il percorso di istruzione/formazione dopo aver conseguito la formazione secondaria inferiore e non ha proseguito alcun tipo di percorso formativo (7).

Tali variabili e strumenti rappresentano, dunque, ambiti chiave da investigare e, al tempo stesso, dei fattori su cui è possibile incidere direttamente anche nel breve termine.

1) *La durata e l'articolazione della formazione secondaria post-obbligatoria.*

La lettura comparata della struttura ed articolazione dei sistemi formativi post-obbligatori degli Stati europei analizzati ha permesso di metterne in evidenza la notevole diversificazione sia rispetto alla durata che alla tipologia e numerosità di opzioni possibili. Ad ulteriore conferma di ciò, diversamente da quanto osservato nel caso del sistema scolastico obbligatorio, non si rileva la reale possibilità di aggregazione per ripartizione geografica tra i Paesi del nord, del centro o del sud Europa.

La difficoltà di ricondurre ad unità tali sistemi riflette naturalmente il sistema culturale, economico e sociale di ciascuno Stato, ma si configura altresì come il frutto dei notevoli sforzi di flessibilizzazione e modernizzazione attuati da ciascuno sotto l'impulso delle politiche formative e sociali dell'Unione. Più volte, infatti, la Commissione ed il Consiglio hanno messo in rilievo come a livello comunitario non sia ritenuto né utile, né auspicabile concentrare gli sforzi nello standardizzare i diversi sistemi formativi post-obbligatori.

La notevole variabilità di durata è rilevabile non solo tra i vari Stati membri ma, all'interno dei singoli sistemi scolastici di un Paese, tra i vari indirizzi scelti.

Nell'intento, comunque, di offrire un quadro sintetico dei sistemi formativi post-obbligatori europei si può evidenziare, in primo luogo, come in undici Stati la scuola secondaria post-obbligatoria coinvolga ragazzi tra i 15 e i 19 anni d'età. L'inizio del ciclo post-obbligatorio, tuttavia, è molto più comunemente fissato al 16° anno di d'età, men-

(7) EUROSTAT, *Indagine sulle forze di lavoro*, 2002.

tre solo in quattro Stati (Austria, Lussemburgo, Portogallo e Grecia) al 15° anno d'età.

La scuola secondaria di secondo grado — *secondary school-higher cycle* ⁽⁸⁾ — comincia a 15 anni anche in Francia dove, tuttavia, rappresenta ancora un anno del ciclo obbligatorio (che si conclude con il compimento del 16° anno), così come in Austria. Ancora una volta, va sottolineato come un caso particolare sia rappresentato dall'Irlanda, che prevede un anno di transizione tra il *lower cycle* e l'*higher cycle*, durante il quale sono previste attività formative "alternative" a quelle scolastiche e attività di orientamento.

In secondo luogo, si rileva che ad eccezione di Olanda, Belgio e Germania la maggioranza dei sistemi scolastici europei stabilisce una durata del ciclo formativo superiore che varia tra i due e i cinque anni.

Si evidenzia come essi siano accomunati da una forte articolazione dell'offerta, che rappresenta un'opportunità per creare percorsi specializzanti e capaci di preparare il giovane ad entrare nel mondo del lavoro. Rimangono, dunque, poche costanti che permettono di raffrontare i diversi sistemi. Il principale punto in comune tra gli Stati analizzati è la presenza di almeno due canali formativi secondari fondamentali:

— la *general education*, con l'obiettivo di formare i giovani fornendo una solida base culturale ad ampio respiro e multidimensionale, in previsione di successivi studi di specializzazione nella formazione universitaria ⁽⁹⁾;

— la *vocational education*, con l'obiettivo di fornire subito una formazione qualificante e professionalizzante sia nell'ottica di successivi studi di specializzazione, sia in vista di un rapido inserimento nel mondo del lavoro.

Elemento interessante da considerare è la relazione esistente nei vari Stati tra il termine dell'istruzione obbligatoria e il momento di scelta tra i diversi percorsi formativi; non sempre, infatti, questi passaggi sono coincidenti. Eccezione rilevante, in tal senso, è l'Austria in cui, come ricordato, la formazione secondaria superiore comincia un

⁽⁸⁾ Da ora in avanti, ove necessario, si fa diretto riferimento alla terminologia usata nella classificazione ISCED 97, al fine di rendere più chiaro il confronto tra i vari percorsi formativi e tipologie di offerta tra i vari Stati analizzati. Per tale classificazione si veda anche la banca dati *Eurydice*.

⁽⁹⁾ Si traduce con tale termine la *tertiary education* della classificazione ISCED.

anno prima della fine dell'obbligo ma al termine dell'ottava classe. Tuttavia, ripercorrendo a ritroso la costruzione del percorso formativo del singolo studente si evidenzia un momento di scelta ancora precedente, al termine della quinta classe, ossia già a 11 anni.

Nel sottolineare tale peculiarità del sistema scolastico austriaco, che pone gli studenti ancora molto giovani davanti a scelte sul futuro formativo, bisogna altresì ricordare che di recente è stato istituito un servizio di orientamento e sostegno che guida e aiuta gli studenti nelle scelte scolastiche (*The School Psychological and Guidance Service*).

La durata della formazione scolastica post-obbligatoria è nella maggioranza dei Paesi europei funzionale alla scelta del percorso formativo *vocational* o *general*, con una durata mediamente maggiore del primo.

Risulta più lineare, invece, il sistema formativo in Portogallo dove, al termine della scuola dell'obbligo (a 15 anni con il conseguimento di un diploma), la formazione può proseguire su tre differenti canali scolastici, tutti della durata di tre anni, la *general education*, la *vocational education* e la *technological education*, oppure attraverso un anno di preparazione all'apprendistato (*Cursos de educação e formação profissional inicial*).

Ancora, rispetto all'adempimento dell'obbligo scolastico una soluzione differente da quelle sinora osservate si riscontra in Grecia in cui il giovane adempie l'obbligo scolastico se completa la scuola secondaria inferiore (15 anni) o comunque al compimento di 16 anni d'età. Al termine della scuola dell'obbligo si può scegliere tra un indirizzo generale (*unified upper secondary schools*) e un percorso tecnico-professionale (*technical vocational education schools*), entrambi con una durata di tre anni. Lo schema di apprendimento previsto per quest'ultimo percorso contempla una serie di insegnamenti pratici da effettuare all'esterno dell'istituto, presso i *School Workshop Centres*. Si evidenzia inoltre che in Grecia solo a partire dal 1997 è stato istituito un sistema di orientamento e di *vocational training* "puro", basato su un sistema di apprendistato (della durata di sei mesi opzionale) denominato OAED (*Manpower Employment Organisation apprenticeship school*). Il sistema di orientamento e guida istituito in Grecia specificatamente dedicato all'ambito del *vocational training* è composto da Centri dislocati sul territorio (KE-SYP) e da una rete di uffici di orientamento istituiti in numerose scuole (SEP).

Maggiore omogeneità nell'articolazione dell'offerta formativa

post-obbligatoria è riscontrabile in Finlandia e Svezia, dove la durata della scuola secondaria non obbligatoria è di tre anni e sono presenti numerosi canali attraverso i quali compiere il proprio percorso formativo.

Per quanto riguarda la Finlandia, è possibile usufruire dell'offerta formativa obbligatoria e non obbligatoria anche "a distanza" e tra i canali previsti, similmente al resto d'Europa, rientrano in primo luogo i due "classici" indirizzi scolastici: le *general upper secondary schools* (*Lukio/Gymnasioum*) e le *vocational upper secondary institutions* (*Ammatillinen Oppilaitos/Yrkeslaroanstalt*). Per queste ultime, della durata di tre anni, è previsto un periodo obbligatorio di almeno un semestre trascorso in un luogo di lavoro che soddisfi determinati requisiti (alta produttività, personale in grado di garantire la formazione del ragazzo, ecc.). In secondo luogo, il percorso formativo può essere completato attraverso il canale dell'apprendistato.

Anche in Svezia la durata della scuola secondaria non obbligatoria è di tre anni ma si evidenzia una maggiore flessibilità dell'offerta nel percorso intrapreso. I percorsi formativi, infatti, sono strutturati su una base uguale per tutti e una parte di materie ed argomenti incentrati sull'indirizzo scelto e in cui è possibile combinare anche la frequenza di corsi locali.

Similitudini significative possono essere riscontrate anche nei Paesi anglosassoni. In primo luogo, nel Regno Unito ed Irlanda la durata dell'istruzione secondaria non obbligatoria è generalmente di due anni, inferiore quindi a quella mediamente prevista negli altri Paesi europei analizzati. Da contraltare a tale relativa brevità del percorso formativo non obbligatorio (che inizia, però, a 16 anni) si osserva la notevole flessibilità e varietà dell'articolazione dell'offerta formativa.

Nel Regno Unito, ad esempio, lo studente può scegliere tra la prosecuzione della formazione nella *school sixth forms* o nelle *further education institutions*, secondo modalità flessibili e potendo scegliere tra una formazione part-time o a tempo pieno. Accanto a tale forte liberalizzazione dei percorsi, sono presenti corsi per aiutare gli studenti privi delle qualifiche necessarie per intraprendere l'*higher education*, ad acquisire le competenze necessarie (i cosiddetti *access courses*).

In Irlanda, invece, dopo il già citato *transition year*, per lo studente si apre la possibilità di scegliere tra la prosecuzione della *second level education* nel canale scolastico (della durata di due anni), oppure frequentare i *vocational training programmes and courses*

(che possono durare fino al massimo di tre anni). Altro elemento interessante del sistema irlandese è connesso alla capacità del Paese di utilizzare i finanziamenti provenienti dal Fondo Sociale Europeo, in particolare nella lotta alla dispersione formativa attraverso il programma *Youthreach* che prevede, in particolare, la possibilità di erogare un sussidio per i partecipanti affinché siano incentivati (o spesso messi anche solo in condizione) di partecipare alle iniziative formative previste.

2.2. Segue: il sistema dell'apprendistato.

Nella maggioranza degli Stati europei, il contratto di apprendistato costituisce un'opportunità di formazione post-obbligatoria che può essere intrapresa dopo aver compiuto almeno 15 anni. L'apprendistato si trova, perciò, sulla linea di confine tra la condizione lavorativa e quella formativa e la linea di demarcazione tra i Paesi membri verte esattamente sulla collocazione dell'apprendistato nell'uno o nell'altro ambito.

In tale ambito un'importante sperimentazione è quella in atto in Svezia dove è stato istituito un innovativo sistema di formazione e lavoro (*Learning in working life*) che intende garantire agli studenti l'integrazione sostanziale, unificando i tre schemi di apprendimento: studio, formazione professionale pratica e lavoro. Questo istituto pone, dunque, il sistema svedese su un piano differente rispetto agli altri sistemi di apprendistato che spesso non fanno parte del sistema formativo o che nella migliore delle ipotesi sono strutturati attraverso il sistema duale.

In Francia, invece, possono accedere all'apprendistato i ragazzi dai 16 ai 25 anni e il contratto può durare da uno a tre anni. Anche nel sistema francese, similmente a quello svedese, l'apprendistato è riconosciuto a livello formativo e dà diritto agli stessi titoli (diplomi, certificati o *Baccalauréat*) della formazione in istituto. Oltre all'esperienza di lavoro sotto la guida di un master, la formazione in apprendistato prevede la frequenza di corsi nei CFA, *Centre de formation des apprentis*. In tal modo si osserva un'equiparazione sostanziale dell'apprendistato alla formazione professionale, permettendo una certificazione del percorso di formazione svolto dentro e fuori l'impresa.

Anche in Grecia il sistema dell'apprendistato è integrato in

quello formativo, ma ha una funzione più limitata. Più che un canale in cui completare il proprio percorso formativo, infatti, è visto come uno strumento per “integrarlo” poiché, come anticipato, non dura più di sei mesi e trova una sua collocazione all’interno delle scuole professionali dove costituisce un mero strumento didattico.

Sempre nel gruppo di Stati che considerano l’apprendistato come uno strumento integrato nel sistema formativo, l’Irlanda ha un sistema di apprendistato recentemente rinnovato e considerato come naturale prosecuzione delle *vocational schools*. Tuttavia, poiché queste ultime vengono completate dagli studenti all’età di 18 anni, generalmente i giovani irlandesi cominciano l’apprendistato solo una volta maggiori. Attualmente sono disponibili differenti forme di apprendistato, la maggior parte delle quali dura quattro anni e interessa la maggioranza dei settori economici. Si noti che nel sistema irlandese, il contratto di apprendistato è utilizzato anche quale strumento per agevolare l’inserimento e il re-inserimento lavorativo dei disoccupati anche di lunga durata.

A partire dai 16 anni, con un anno di ritardo rispetto alla maggioranza degli Stati europei, è possibile entrare nel sistema dell’apprendistato in Olanda. Il sistema dell’apprendistato prevede un doppio livello: il primo, di “base”, l’*apprenticeship training* dura dai due ai tre anni; il secondo — l’*advanced apprenticeship* — dura invece da uno a tre anni. Appare interessante notare che, al fine di incoraggiare le imprese ad assumere gli apprendisti o gli studenti che seguono corsi in cui la formazione pratica occupa più del 60 per cento delle ore formative (BDL), a partire dal 1° agosto 1997 sono state introdotte agevolazioni fiscali.

Il sistema dell’apprendistato in Portogallo, normato solo nel 1991, è inserito nei percorsi secondari delle scuole professionali e permette il conseguimento di un diploma professionale adottando il sistema “9th year+1” (*Cursos de educação e formação profissional inicial*). Tale sistema prevede un anno di corsi professionalizzanti (frequentabili anche dagli adulti) prima di intraprendere l’apprendistato o di entrare nel mercato del lavoro. L’articolazione del sistema è ampia e diffusa sul territorio: i corsi, infatti, vengono erogati dalle scuole del terzo ciclo d’istruzione di base o, nel caso non sia possibile, dai *Vocational Training Centres* sotto il controllo dell’*Institute for Employment and Vocational Training* (*Instituto de Emprego e Formação Profissional*).

Sempre nell’ambito dei sistemi “integrati”, nel Regno Unito i

giovani che lasciano la *full-time education* per un'occupazione retribuita possono continuare la loro formazione con modalità part-time in una struttura della scuola superiore-*further education*. Una combinazione simile è quella prevista dal *Government-sponsored Modern Apprenticeships*, in cui si distingue tra due livelli di apprendistato, il moderno di base (*foundation modern apprenticeships*) e il moderno avanzato (*advanced modern apprenticeships*).

Sempre nel Regno Unito, un'altra opportunità per collegare l'esperienza lavorativa a quella scolastica è regolata dall'*Education Act* del 1996 e dallo *School Standards and Framework Act* del 1998, grazie ai quali i giovani possono fare un'esperienza di lavoro già negli ultimi due anni di scuola obbligatoria. In questo caso, le esperienze hanno luogo presso l'impresa, con attività/compiti simili ai lavoratori normali, ma con un'enfasi sugli aspetti dell'apprendimento.

Tra i sistemi che vedono un approccio di tipo duale, invece, rientra l'Austria. Lo studente austriaco a 14 anni, dopo l'ottava classe, ha la possibilità di frequentare un anno di formazione di preparazione al percorso di apprendistato (*pre-vocational school*), terminato il quale può cominciare l'apprendistato — che dura tre anni — in un regime di *dual system*, con la previsione di ore di formazione obbligatorie. Tali ore di formazione, tuttavia, possono essere ripartite in modi differenti in un'ottica di flessibilità.

In questo gruppo rientra anche la Germania, in cui lo strumento dell'apprendistato non si configura quale percorso alternativo a quello della formazione professionale. Al termine dell'educazione obbligatoria (*lower secondary level education*), gli studenti possono scegliere di frequentare corsi di formazione professionale (l'*upper secondary education*) avvalendosi del sistema duale, ossia lavorando contemporaneamente in imprese che provvedono — per mezzo di personale qualificato e costantemente monitorato da organizzazioni apposite — alla formazione e crescita professionale dei giovani sul luogo di lavoro. Va sottolineato, inoltre, che tutte le tipologie di istruzione/formazione professionale del Paese prevedono una parte consistente di formazione pratica, *training-on-the-job*, ad esempio nella *Fachoberschule*, percorso di formazione professionale che può essere intrapreso a 16 anni, che prevede due anni di formazione di cui uno teorico su materie quali tecnica, scienze agrarie, economia, amministrazione, diritto, scienze sociali e uno di formazione pratica. Anche nella *Berufsoberschule*, dopo un anno di formazione preliminare su materie di base (tedesco, matematica, inglese,

ecc.) si passa alla formazione professionale sul luogo del lavoro. Nella *Fachschule* si prevede il compimento della formazione in alternanza.

In Lussemburgo l'apprendistato, invece, si configura più propriamente come uno strumento "misto", integrato sia nel sistema di istruzione obbligatoria attraverso il *preparatory regime*, sia di formazione professionale alternativa all'istruzione superiore, partendo in questo caso dai 15 anni di età. L'obiettivo di questa ultima opzione — *apprentissage à deux degrés* — è formare gli studenti al fine di ottenere al termine del percorso un contratto lavorativo. La durata del contratto di apprendistato e del periodo di formazione ad esso connesso dipende dalle modalità con cui può avvenire l'istruzione, con un buon grado di flessibilità:

- parallelamente all'attività lavorativa (generalmente per un periodo di tre anni);
- per un intero anno scolastico e quindi proseguire parallelamente al lavoro per due anni;
- per due anni seguiti da un anno di studio-lavoro.

Il processo formativo dell'apprendistato prevede l'ottenimento di una certificazione attraverso un esame finale, che può anche essere completato solo per la parte pratica (con l'ottenimento del *certificat de capacité manuelle*).

Vi sono Stati, infine, come la Danimarca e la Spagna, dove l'apprendistato non è compreso tra i sistemi formativi e dove sono adottate altre metodologie per aiutare i giovani ad avere una formazione strettamente collegata al mondo del lavoro. Il sistema danese, come ricordato nel paragrafo precedente, presenta due alternative ai percorsi standard (*Efterskole* e *Youth Schools*) al fine di coinvolgere il maggior numero di giovani nella formazione. Inoltre, per contrastare il fenomeno della dispersione scolastica sono stati istituiti nel 1995 anche i *Bridge-Building Courses* per orientare gli studenti dopo la fine della scuola dell'obbligo.

2.3. *Segue: i sistemi di governance.*

In tutti gli Stati è l'autorità centrale a coordinare e guidare il sistema scolastico nazionale, seppure con un differente grado di ingerenza. In genere, l'autorità centrale è rappresentata dal Ministero dell'istruzione o da un livello inferiore come un Dipartimento o una Di-

reazione generale, come il *Central Directorate-General* che coordina i *Länder* in Germania o il Segretario di Stato per l'Educazione e le Competenze che è incaricato di amministrare il sistema scolastico nel Regno Unito. Ancora più variegata è l'articolazione delle competenze a livello periferico, ossia tra le varie istituzioni regionali, provinciali e locali che formano la rete amministrativa e gestionale dei sistemi educativi. Escludendo la Germania — dove il modello statale federale ha naturalmente condotto alla delocalizzazione delle competenze in materia ai singoli *Länder* — un forte decentramento delle competenze è riscontrabile:

— in Spagna, dove lo Stato centrale è competente solo per quanto concerne la pianificazione nazionale e la definizione degli standard minimi dei *curricula*, mentre le competenze amministrativo-gestionali sono affidate alle Comunità Autonome ed ai Comuni;

— in Olanda, dove i singoli Comuni sono responsabili in tema di istruzione, sia per quanto riguarda le scuole pubbliche che private.

Caso a sé è rappresentato dalla Svezia dove la responsabilità del sistema dell'istruzione è nominalmente del Ministero dell'educazione e della scienza (*Utbildningsdepartementet*), ma nei fatti ricade sulle autorità locali assimilabili ai Comuni. Questi ultimi devono, infatti, provvedere al monitoraggio e alla valutazione delle attività implementate negli istituti ed alla stesura annuale di una relazione circa la qualità delle proprie attività. Negli altri Paesi le autorità centrali detengono un controllo pressoché totale sul sistema dell'istruzione obbligatoria, lasciando alle autorità locali solo compiti di supervisione o implementazione di decisioni prese ad un livello più elevato. Tuttavia, la rappresentazione del livello di decentramento e l'articolazione del sistema degli attori e delle responsabilità non può essere assimilata alla dicotomia centro-periferia. Esistono, infatti, alcune configurazioni "miste" che — sebbene siano ancora in evoluzione — appaiono basate su un'asimmetrica distribuzione delle responsabilità, non solo per livelli (regionale, sub-regionale, ecc.) ma anche per ambiti di intervento (gestione, definizione dei percorsi ecc.) e per livello scolastico (istruzione obbligatoria, licei, ecc.). Esempio principale di queste configurazioni è la Francia, dove il processo di decentralizzazione iniziato nel 1982 ha portato a una mitigazione del sistema fortemente centralizzato attraverso uno spostamento delle responsabilità, seppure ancora a livello amministrativo, in base al livello scolastico degli istituti; per cui ai Comuni è

stata affidata la gestione amministrativa delle scuole elementari, ai *Département* dei *Colleges* e alle Regioni dei *Licées*.

Nel Regno Unito le responsabilità vengono divise tra il Segretario di Stato per l'Educazione e le Competenze e le autorità locali per l'educazione — *Local Education Authorities* — e queste ultime, al fine di coinvolgere il più attivamente possibile il territorio, hanno competenze solo su un gruppo ristretto di istituti scolastici.

Tuttavia, dal grado di decentramento formalizzato non sempre discende un livello d'autonomia decisionale degli istituti scolastici, in termini di:

- gestione del tempo scolastico, rispetto al numero di ore e alla loro distribuzione settimanale;
- amministrazione delle risorse finanziarie quali beni mobili e immobili e le spese di funzionamento;
- gestione del personale docente, ossia la designazione del capo d'istituto, il reclutamento e l'attribuzione dei posti per gli insegnanti;
- metodologie d'insegnamento, quali la scelta dei manuali e le scelte didattico-pedagogiche.

Il caso della Germania è illuminante nell'evidenziare la non simmetria tra il grado di decentramento e l'autonomia assegnata agli istituti, poiché la delega della gran parte delle responsabilità ai *Länder* coincide con una totale dipendenza degli istituti scolastici/formativi da questi ultimi in fatto di gestione delle risorse finanziarie, di amministrazione del personale docente e di definizione delle metodologie didattiche.

Tale configurazione non può essere giustificata dalla necessità di garantire l'uniformità di indirizzi o la qualità del sistema educativo nel suo complesso in quanto, ad esempio, in Irlanda accade l'esatto opposto: in presenza di uno scarso decentramento sussiste un buon livello di autonomia degli istituti nella ripartizione del tempo scolastico e nella gestione amministrativa. Ancora, una sostanziale corrispondenza tra il grado di autonomia e il livello di decentramento è mantenuto in Olanda, Regno Unito e Belgio. In quest'ultimo, in particolare, si registra la maggiore autonomia degli istituti e un buon grado di decentramento.

Cercando di delineare un quadro sintetico, si può evidenziare una forte autonomia scolastica per quanto concerne le metodologie d'insegnamento, la gestione delle spese di finanziamento, la definizione dell'inizio e della fine dei corsi, nonché la distribuzione settimanale delle materie. Per le restanti aree d'intervento, l'autonomia è ge-

neralmente medio-bassa salvo le considerazioni fatte per Olanda, Regno Unito e Belgio.

3. Conclusioni.

Il cammino intrapreso dall'Unione Europea verso l'implementazione della Strategia di Lisbona e il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi è ancora lungo e difficoltoso. La possibilità di raggiungere uno dei principali obiettivi intermedi di portare il tasso di occupazione al 67 per cento al 2005 appare irrimediabilmente compromessa dal perdurare della fase di sostanziale stagnazione dell'economia.

Gli studi condotti dalla Commissione rivelano un primo significativo risultato: gli sforzi congiunti e sinergici adottati dagli Stati membri verso la riforma dell'insieme di *policies* a sostegno dell'occupazione e occupabilità muovono verso una direzione positiva, hanno sostanzialmente permesso di "limitare i danni", di sostenere cioè la tenuta dell'occupazione nell'economia europea.

In tale prospettiva, dunque, il "capitale umano" e il sistema educativo e formativo in grado di qualificarlo si confermano ora più che in passato le variabili chiave su cui incidere, nel pieno rispetto dell'auspicato approccio preventivo. Tale approccio racchiude in sé un insieme complesso e articolato di sistemi, strumenti e variabili su cui ciascuno Stato interviene in maniera a volte molto differente, riflettendo inevitabilmente gli orientamenti politici, culturali e finanche storici alla base della formazione del sistema formativo nazionale. Ma tante sono anche le similitudini, le criticità tra gli Stati del "vecchio continente" messe in luce anche dalle ultime raccomandazioni del Consiglio e della Commissione: il fenomeno della dispersione scolastica — pur rispetto alla differente struttura ed articolazione della formazione obbligatoria — e gli ancora deboli meccanismi di raccordo con il mondo del lavoro, in particolare rispetto agli strumenti di formazione professionale e continua, restano le principali problematiche comuni alla maggioranza degli Stati membri.

L'enfasi posta nella SEO e nella riconferma del sistema formativo tra le priorità su cui è fondata, stanno legando le politiche formative ed occupazionali al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, tanto che le nuove raccomandazioni valide per tutti gli Stati rafforzano, tra l'altro, la necessità di investire maggiormente nel capitale umano e

nell'apprendimento continuo e di garantire al contempo l'effettiva implementazione delle riforme avviate attraverso sistemi di *governance* sempre più efficienti.

A tale riguardo, i nuovi orientamenti comunitari invitano gli Stati membri a incoraggiare il coinvolgimento dei privati nelle politiche di istruzione e di formazione ad integrazione, e certo non di sostituzione, della spesa pubblica. L'allargamento degli orizzonti del partenariato pubblico-privato viene considerato particolarmente utile, infatti, rispetto all'obiettivo di sviluppare connessioni sempre più forti e proficue tra il sistema formativo ed il mondo del lavoro.

Appare chiaro, dunque, come il percorso di implementazione della Strategia di Lisbona si biforchi essenzialmente in due linee di azione: da un lato, raccomandazioni di valenza politica e che necessitano di essere tradotte in riforme normative e/o programmatiche; dall'altro, verifica dei progressi principalmente in termini di indicatori macroeconomici (tasso di occupazione, indice di produttività, ecc.).

L'analisi trasversale di diversi elementi dei sistemi formativi europei consente di identificare le variabili chiave su cui intervenire:

— la struttura e la durata dell'obbligo scolastico: pur essendo una variabile chiave — in quanto *incipit* del percorso formativo di ciascun studente e *imprinting* per le sue future prospettive evolutive — si configura come un ambito su cui poter incidere soltanto indirettamente nel breve termine, intervenendo per accrescerne il livello qualitativo nel complesso piuttosto che la struttura;

— l'articolazione e la qualità dell'offerta formativa post-obbligatoria: leva cruciale su cui si osservano le differenze più sostanziali e significative tra i vari Stati, soprattutto rispetto al ruolo del canale "scolastico" e dei canali alternativi istituiti e in corso di istituzione, quali in particolare i percorsi di alternanza scuola-lavoro e l'apprendistato; tale variabile è espressa, dunque, dai fattori su cui è possibile incidere direttamente anche nel breve termine;

— il ruolo del canale dell'apprendistato: nella maggioranza degli Stati europei, il contratto di apprendistato costituisce un'opportunità di formazione post-obbligatoria che può essere intrapresa soltanto dopo aver compiuto almeno 15 anni collocandosi senza significative soluzioni "intermedie";

— il decentramento dei sistemi di *governance*: il settore dell'istruzione/formazione è interessato da processi di decentramento in ritardo rispetto ad altri ambiti di intervento; in tutti gli Stati è l'auto-

rità centrale a coordinare e guidare il sistema scolastico nazionale, seppure con un differente grado di ingerenza; nella maggior parte dei Paesi dell'Unione, dal grado di decentramento formalizzato non sempre discende un conseguente livello d'autonomia decisionale degli istituti scolastici.

Parallelamente occorre considerare il secondo ramo in cui si innesta la Strategia di Lisbona, il monitoraggio dei progressi fatti dai Paesi rispetto al raggiungimento dei *target* macroeconomici prefissati. Da questo punto di vista è possibile ricordare alcune buone pratiche, relative sia ad interventi strutturali sul sistema normativo, sia ad interventi di breve periodo che derivano dall'attuazione di pratiche o esperienze non direttamente vincolate all'impianto normativo dei sistemi di riferimento.

In quei sistemi che hanno avviato il processo di decentramento amministrativo da più lunga data (Regno Unito, Olanda, Finlandia, Belgio) si riscontra una organizzazione delle competenze a livello territoriale (*municipalities*) — raccordate a livello centrale — che agevola una più sistematica ed efficiente analisi delle esigenze provenienti dal territorio e dunque l'attuazione degli interventi.

Un approccio “flessibile” — e maggiormente *work oriented* all'assolvimento dell'obbligo ha consentito in alcune realtà analizzate (Regno Unito, Olanda, Finlandia, Belgio) di conseguire risultati molto positivi nell'attrarre quei ragazzi che non apprezzano una formazione esclusivamente accademica e teorica. In Olanda, ad esempio, l'effettiva soluzione del fenomeno *drop out* si basa su due capisaldi: l'esistenza di una scuola primaria di successo che prepara in maniera adeguata gli studenti; la capacità della stessa di orientarli verso appropriati percorsi formativi senza aver timore di indirizzare su scelte che comportino delle ‘finestre’ sul lavoro o una preparazione meno accademica e maggiormente *work-oriented*.

D'altro canto, la normativa molto vincolante del sistema francese — e ancora piuttosto “centralizzata” — prevede che qualsiasi sia il percorso scelto dai giovani (scuola, formazione professionale, apprendistato), esso consenta comunque di accedere sia al *Baccalauréat* sia alla laurea. Ciò è possibile grazie ad un sistema di riconoscimento dei crediti formativi che permette di raggiungere quegli standard minimi stabiliti a livello centrale. Un aspetto innovativo del sistema è quello che prevede “la messa a punto di dispositivi per validare l'esperienza lavorativa”. Il percorso che si sta seguendo in Francia, che deriva dalle indicazioni comunitarie sull'apprendimento non formale, segue la nor-

mativa che attiva la certificazione dell'*acquis* dell'esperienza lavorativa.

In termini generali, gli approcci di *policy* che risultano vincenti nel contrasto del fenomeno dell'abbandono scolastico sono individuabili essenzialmente nella prevenzione e negli interventi di orientamento. Tuttavia, un aspetto di particolare interesse è quello legato alla qualità della formazione professionale, che garantisce la validità dell'alternativa rispetto al canale scolastico ed il successo formativo per i giovani che non intendono proseguire negli studi. In Finlandia, la garanzia di qualità nel sistema della formazione professionale va ravvisata nel fatto che gli insegnanti (cui si richiedono esperienze consolidate ed aggiornate) lavorano in stretta collaborazione con le industrie della zona, presso cui rilevano esigenze e orientamenti. Allo stesso modo in Olanda, la rete dei *knowledge centres* — ciascuno dei quali organizzato intorno ad un settore industriale ed economico e la cui direzione è condivisa tra lavoratori e datori di lavoro — stabilisce con il mondo scolastico e formativo gli standard da raggiungere per il riconoscimento delle diverse qualifiche professionali.

Un'iniziativa che risulta aver riscosso un certo successo in Belgio, e adottata in molte realtà locali, consiste nella promozione di un "servizio di prossimità" rivolto alla stessa tipologia di soggetti e con protagonisti operatori specializzati (assistenti sociali, psicologi, orientatori) che si affiancano in un certo senso al personale della polizia. Questo esempio mette in luce la significatività degli interventi di riabilitazione educativa e formativa — che non possono essere portati avanti senza la presenza di una forte collaborazione tra soggetti istituzionali, sistemi educativi e formativi ed altri attori operanti sul territorio come ad esempio il mondo dell'associazionismo.

La *policy* attuata in Francia per l'orientamento, induce in particolare ad esaltare la diffusione dell'educazione all'orientamento, che mette in atto misure per prevenire il verificarsi di fenomeni di abbandono piuttosto che intervenire a valle della degenerazione del percorso. Essa, infatti, risponde alla necessità di applicare la legge che introduce un diritto all'orientamento ed all'informazione sulle materie di insegnamento e sulle professioni che consentano ai giovani ed alle loro famiglie di beneficiare del diritto all'educazione. L'educazione all'orientamento deve contribuire alla riuscita dell'educazione, della formazione e dell'orientamento lungo tutto l'arco della vita, tale da consentire l'elaborazione e la realizzazione dei progetti di vita personali. Le esperienze dell'orientamento —

più in generale — sono caratterizzate dall'approccio in chiave preventiva reso operativo da attori con diverse competenze, e soprattutto dal fatto di essere ritagliato sulle esigenze dei singoli. Esempi specifici si ravvisano in ogni Paese. In Finlandia, al fine di assicurare il successo del servizio di consulenza agli studenti, si attua una cooperazione interna tra gli esperti di ogni istituto di istruzione, con gli studenti e le loro famiglie, fra istituti di istruzione diversi e con esperti esterni. Il pregio e il valore aggiunto di tale attività di consulenza è che gli istituti professionali sviluppano i propri servizi di orientamento alle professioni e di assunzione in collaborazione con gli uffici locali del lavoro e col mondo del lavoro.

Nel Regno Unito i *personal advisors* operano nei *Connexion services*; il principio ispiratore del servizio, e l'unico in grado di portare a risultati significativi, è rappresentato dalla definizione di una coerente ed integrata azione di informazione e sensibilizzazione per assistere e supportare i giovani nell'individuazione del proprio percorso formativo. Il compito di tali assistenti, infatti, è quello di "lavorare" per aumentare le motivazioni dei giovani rimuovendo le barriere esistenti ad un pieno sviluppo dell'apprendimento e offrendo un aiuto personalizzato soprattutto a quei soggetti che affrontano particolari difficoltà o provengono da zone svantaggiate e degradate.

In Olanda i *case managers* operano all'interno di programmi e progetti specifici diretti verso gruppi o singoli a rischio abbandono. Si tratta di un primo approccio verso potenziali *drop out* gestito direttamente all'interno delle scuole e dei centri di formazione; in caso di particolari situazioni di disagio segue un secondo approccio gestito da attori attivi nel campo sociale ed assistenziale.

In Belgio, l'approccio in chiave preventiva prevede l'azione di personale ampiamente specializzato, nella maggior parte dei casi psico-pedagogici; questa pratica porta a validi risultati nel momento in cui i ragazzi a rischio sono indotti ad "orientare se stessi" e fare affidamento sul supporto e aiuto del corpo docente. La validità di questo sostegno deriva anche dall'investimento indirizzato verso la formazione e la preparazione dei docenti stessi, orientata ad accentuare soprattutto le loro competenze relazionali e pedagogiche.

Infine, uno strumento innovativo adottato in alcuni Paesi è legato alla creazione di una sorta di "codice fiscale" che contiene informazioni relative al percorso scolastico e formativo dei giovani (*educational number* in Olanda e *unique pupil numbers* — UPNs nel Regno

Unito). In entrambi i Paesi è ancora in fase di attuazione e non se ne possono conoscere i risultati. Il principio ispiratore di tale iniziativa intende realizzare un accesso, condiviso da più attori ed in costante aggiornamento, alle informazioni sul percorso educativo e formativo di ogni singolo studente.

Parte II

ORIENTAMENTO E *PLACEMENT*
NELLE SCUOLE
E NELLE SEDI UNIVERSITARIE

1.

IL *PLACEMENT* UNIVERSITARIO: PROBLEMI E PROSPETTIVE

PAOLA OLIVELLI (*)

SOMMARIO: 1. Tradizione culturale delle università e mercato del lavoro. — 2. Esigenze di innovazione per le università. — 3. Il *placement* universitario. — 4. Il valore aggiunto del *placement* universitario.

1. Tradizione culturale delle università e mercato del lavoro.

Le università pubbliche e private, le fondazioni universitarie, che abbiano ad oggetto l'alta formazione e siano impegnate nelle problematiche del mercato del lavoro, sono autorizzate dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 276 del 2003 a svolgere attività di intermediazione. Insieme alla definizione dei contenuti dei percorsi di alta formazione (articolo 50) e alla creazione di Commissioni con funzioni di consulenza al momento della stipulazione di un contratto di lavoro e della certificazione della sua natura (articolo 76) si tratta di un compito specifico, rispetto al quale ci si è chiesti, e spesso con atteggiamento più negativo che positivo, se ed in che misura tali attività incidono su quelle tradizionali delle università ⁽¹⁾.

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

⁽¹⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004; L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004; A. VALLEBONA, *La riforma dei lavori*, Cedam, Padova, 2004; R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004.

Ci troviamo di fronte all'interazione tra due « istituzioni »⁽²⁾ che sembrerebbe nuova, ma che in realtà è sempre esistita anche se non nella forma organizzativa prevista dalla legislazione accennata. E tale interazione fra università e mercato del lavoro sta innanzitutto nel soggetto, la persona.

Per quanto riguarda il secondo, infatti, se per mercato si intende un luogo, anche ideale o non semplicemente fisico, di scambio delle merci e dei beni, oltre che dell'insieme degli stessi scambi e degli strumenti per realizzarli, la sua particolarità consiste nell'oggetto dello scambio, il lavoro, che significa la persona umana in esso implicata e che impone maggiormente la garanzia della libertà; ossia dell'essere veramente mercato, cioè un luogo di individuazione del punto di equilibrio fra domanda ed offerta di lavoro, liberamente negoziato tra le parti; ma proprio perché libero, ed anzi proprio per esser tale, luogo regolato o delle regole, in quanto la libertà per non tradursi in sopraffazione richiede un punto ordinatore e la comune adeguazione dei soggetti che in esso si muovono a quelle regole⁽³⁾.

E che cosa è, l'università? Per sua stessa natura, essa ha il compito di formare uomini e donne capaci di coscienza critica e sistematica della realtà, fornirli di conoscenze culturali e tecniche, e per ciò non è mai stata e non può essere lontana dalla vita sociale e quindi dal mercato del lavoro. Fin dalle sue origini l'università è stata considerata un centro propulsore della vita civile poiché nella concezione unitaria della mentalità medievale non c'è distacco fra sacro e profano, fra fede e ragione, fra lavoro e sapere.

E il mondo del lavoro, in particolare oggi, richiede proprio un io cosciente di sé, un soggetto amante della realtà, capace di conoscenza e di criticità, di affrontare l'imprevisto; e la formazione di questo io è compito della scuola in generale e dell'università in particolare.

La domanda che ci si deve porre allora è se l'università italiana è, oggi, preparata per questo compito. Non basta creare strutture per il *placement*: il problema è a monte, si tratta di fornire una formazione

(2) Cfr. L. ZOPPOLI, *Università e riforma del mercato del lavoro*, in RGL, 2004, 98.

(3) P. OLIVELLI, *Pubblico e privato nel collocamento dei lavoratori*, in G. VITTADINI (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, ETAS, Milano, 2002, 312; P. OLIVELLI, *Prospettive di un sistema integrato pubblico-privato nei servizi per l'impiego*, in ID. (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, Giuffrè, Milano, 2003, 1.

adeguata. Intermediazione significa, infatti, mettere in contatto due mondi, non si tratta solo di fornire laureati, ma di che tipo di laureati.

Tutti noi docenti, ma soprattutto gli studenti, viviamo un profondo disagio di fronte ai cambiamenti che investono l'istituzione universitaria. Non abbiamo ancora finito di sperimentare i nuovi ordinamenti, anzi non ci siamo ancora abituati ad essi, spesso siamo rimasti immobili, attaccati ai tradizionali metodi di insegnamento, che già si profilano nuovi scenari.

Molti si chiedono scoraggiati se c'è ancora l'università e uno storico del diritto ha scritto « c'era una volta l'università » (4). E in realtà anche Papa Giovanni Paolo II al Giubileo dei docenti universitari notò che « l'università non meno di altre istituzioni sente il travaglio dell'ora presente » (5) ricordandoci, però, che essa resta insostituibile per la società « purché non smarrisca la sua originaria funzione di istituzione deputata alla ricerca e insieme ad una vitale funzione formativa ed educativa ». L'università è nata per fame e sete di verità ed è un luogo in cui generazioni di studenti e docenti si incontrano e lavorano per trasmettere e imparare un sapere che non sarebbe né agevole né comodo comunicare e ricevere altrove, almeno in modo capillare e organico, ma anche i primi studenti che si riunivano intorno ad Irnerio, a Bologna, per conoscere i testi antichi e le interpretazioni del maestro non tenevano per sé le conoscenze acquisite, le usavano per risolvere le questioni pratiche che nascevano in quei tempi, le lotte per le investiture, gli scontri fra impero e papato, le realtà comunali. Non c'era allora e non dovrebbe esserci ora separazione fra sapere e società.

L'università è perciò insostituibile per la cultura e la formazione della persona. D'altra parte ciò che mette più a disagio i nostri studenti è che spesso ci fermiamo alla trasmissione di sapere e di informazioni, trascurando la formazione anche professionale; le informazioni sono necessarie, ma non sono il tratto saliente di uno studio universitario che è la formazione scientifica: la scienza non può permettersi di « galleggiare sopra le nuvole » (6), deve essere sorretta da una intima tensione ad incarnarsi, a divenire esperienza di vita, a scontrarsi

(4) P. GROSSI, *C'era una volta l'Università*, in *Quaderni fiorentini*, 1999, tomo II.

(5) Incontro mondiale dei docenti universitari, Aula Paolo VI, 9 settembre 2000, in *L'Osservatore Romano*, 10 settembre 2000.

(6) Incontro mondiale dei docenti universitari, cit.

con la realtà, a riconoscere i propri limiti. Se oggi gli studenti lamentano una distanza fra ciò che apprendono durante gli studi e ciò che li attende fuori delle aule non è per mancanza di informazioni che servano all'inserimento nelle professioni, ma perché le informazioni da sole non sono sufficienti.

Se l'università ha un compito e un valore antropologico, questo, nonostante la difficoltà del mondo contemporaneo a coglierlo, è un aspetto significativo anche del lavoro umano. Infatti il lavoro costituisce la possibilità di soddisfare non solo i bisogni più immediati, ma anche quelli più profondi del cuore. Esso è un mezzo significativo per la costruzione dell'umano: secondo Max Scheler nel lavoro umano le attività spirituali dell'uomo, pur distinte da quelle meramente esecutive, mantengono con esse un rapporto sinergico che permette di raggiungere la realtà e trasformarla secondo intenti e scopi antropologicamente positivi (7).

Il lavoro, anche nella nostra Costituzione, come scrisse Costantino Mortati, è visto non tanto come un fine in sé o mero strumento di guadagno, ma di affermazione della personalità del singolo (8), garanzia di sviluppo delle capacità umane, del loro pieno impiego e di acquisizione di professionalità (9).

La garanzia per una piena realizzazione della persona umana nel lavoro avviene non più solo con limiti e vincoli alla costituzione (10) e

(7) M. SCHELER, *Lavoro ed Etica*, 1899, trad. it. di D. VERDUCCI, Città Nuova, Roma, 1997.

(8) M. SCHELER, *op. cit.*

(9) M. SCHELER, *op. cit.*

(10) Il sistema del collocamento in Italia è stato per molti anni accusato di assoluta inadeguatezza: P. ICHINO, *Il collocamento impossibile. Problemi e obiettivi della riforma del mercato del lavoro*, Cacucci, Bari, 1982; Id., *Sulla selezione attitudinale del collocamento pubblico*, in *RGL*, 1979, IV, 343; E. GHERA, *Collocamento ed autonomia privata*, Jovene, Napoli, 1970; A. D'HARMANT FRANÇOIS, *Il diritto amministrativo del lavoro*, Cedam, Padova, 1981. Ma vedi oggi, dopo il d.lgs. n. 469/1997 e il d.lgs. n. 297/2002, la l. n. 30/2003 e il recente d.lgs. n. 276/2003: M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*; Id. (a cura di), *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Giuffrè, Milano, 2003; L. GALANTINO (a cura di), *op. cit.*; F. CARINCI (coordinato da), *Commentario al D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Ipsoa, Milano, 2004; P. OLIVELLI (a cura di), *Il "collocamento" tra pubblico e privato*, cit.; M.T. CARINCI (a cura di), *La legge delega in materia di occupazione e mercato del lavoro*, Ipsoa, Milano, 2003; R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*

allo svolgimento del rapporto ⁽¹¹⁾, ma con una effettiva uguaglianza e libertà nella possibilità di elevazione professionale e nella scelta fra diverse prospettive professionali.

L'uomo per lavorare ha bisogno di significato e anche di durata nel tempo, perché è nel tempo che si affinano le sue capacità, si costruisce il futuro, si crea qualcosa; nel tempo però il lavoro si svolge all'insegna del cambiamento, perché cambiano i mezzi, le tecniche, i bisogni, i contesti. Per secoli, prima della rivoluzione industriale, quando l'economia era prevalentemente agricola la sicurezza era rappresentata per tutti dal legame con la terra e i cambiamenti, pure presenti, erano lentissimi. Allo stesso modo nella società industriale la sicurezza è legata alle grandi organizzazioni, alla grande impresa e alla

⁽¹¹⁾ Il dibattito, risalente nel tempo, in materia di flessibilizzazione del rapporto di lavoro, più recentemente ha trovato un rinnovato impulso per la diffusione dei contratti impropriamente detti atipici, fra i quali le collaborazioni coordinate e continuative. Sul punto cfr. G. SANTORO PASSARELLI, *Il lavoro parasubordinato*, Giuffrè, Milano, 1979; A. PANDOLFO, *La deregolazione controllata della flessibilità del lavoro*, in *DL*, 1986, I, 493 ss.; G. PERA, *Sul processo di riaggiustamento del diritto del lavoro italiano*, in *DL*, 1987, I, 111 ss.; P. ICHINO, *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1989; R. PESSI, *Contributo allo studio della fattispecie lavoro subordinato*, Giuffrè, Milano, 1989; M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Lavoro subordinato e dintorni*, Zanichelli, Bologna, 1989; R. DE LUCA TAMAJO, R. FLAMMIA, M. PERSIANI, *La crisi della nozione di subordinazione e della sua idoneità selettiva dei trattamenti garantistici. Prima proposta per un nuovo approccio sistematico in una prospettiva di valorizzazione di un tertium genus: il lavoro coordinato*, in *LI*, 1996, n. 15-16, 75 ss.; E. GHERA, *La flessibilità: variazioni sul tema*, in *RGL*, 1996, I, 123 ss.; R. DE LUCA TAMAJO, *Per una revisione delle categorie qualificatorie del diritto del lavoro: l'emersione del lavoro "coordinato"*, in *ADL*, 1997, 41 ss.; M. PERSIANI, *Autonomia, subordinazione e coordinamento nei recenti modelli di collaborazione lavorativa*, in *DL*, 1998, I, 203 ss.; M. PEDRAZZOLI, *Dai lavori autonomi ai lavori subordinati*, in *Studi in onore di Gino Giugni*, Cacucci, Bari, 1999, 737 ss.; C. SMURAGLIA, *Lavoro e lavori: subordinazione, collaborazioni non occasionali, lavoro in cooperativa*, in *LG*, 2001, 1013 ss.; G. SUPPIEJ, *Flessibilità del rapporto di lavoro e sistema delle fonti*, in *ADL*, 2002, 1 ss.; G. FERRARO, *Tipologie di lavoro flessibile*, Giappichelli, Torino, 2002; ID., *La flessibilità in entrata alla luce del Libro bianco sul mercato del lavoro*, in *RIDL*, 2002, I, 423 ss.; G. SANTORO PASSARELLI, *Diritto dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2002; A. PERULLI, *Lavoro autonomo e dipendenza economica, oggi*, in *RGL*, 2003, I, 221 ss.; L. CASTELVETRI, *Il lavoro a progetto*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, cit., 137 ss.; A. VALLEBONA, *op. cit.*; G. SANTORO PASSARELLI, *Lavoro parasubordinato, lavoro coordinato, lavoro a progetto*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *op. cit.*, 187 ss.

pubblica amministrazione ⁽¹²⁾, e su queste si è costruito il sistema delle garanzie, giuridiche e sindacali. In quei sistemi i tempi dei cambiamenti, delle innovazioni erano in media della durata di una vita lavorativa e cioè di circa quaranta anni e le garanzie sono state costruite avendo come modello questo sistema, ma dagli anni Settanta questo modello sempre più rapidamente è andato in crisi per i cambiamenti demografici e la velocità di quelli tecnologici che impediscono, i primi, la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici e, la seconda, la durata delle grandi istituzioni.

Le organizzazioni cambiano, il lavoro cambia, la mobilità diviene la norma, la figura standard dell'operaio o del prestatore di lavoro e degli imprenditori con ruoli ben distinti e separati, con la parcellizzazione e specializzazione dei compiti, non esiste quasi più, almeno nelle economie occidentali, dissolta dalla terziarizzazione, dall'innovazione tecnologica *laboursaving*, dalla esternalizzazione delle funzioni e dalla disintegrazione verticale dell'organizzazione imprenditoriale; cambia anche il modo di essere dell'impresa, la sicurezza non è più data dalla continuità delle organizzazioni, ma dalle capacità del singolo, dal patrimonio di sapere, di conoscenze e di esperienze che permettono di affrontare i cambiamenti; cambia, quindi, anche la personalità del lavoratore: occorrono persone più autonome, libere e creative, capaci di trovare soluzioni, cambiare i termini dei problemi investire in una migliore conoscenza e anche di rischiare.

La questione antropologica del lavoro è, oggi, rintracciabile anche nella realtà economica, vista l'insistenza degli economisti sul *learning* e sul « capitale umano » come risorsa principale per la crescita della produttività. Una buona gestione delle risorse umane è il fattore che può consentire alle imprese di conseguire un vantaggio competitivo sostenibile nel tempo, ma essa non è assimilabile a qualunque altra acquisibile sul mercato; si tratta di ricercare il senso che ciascun soggetto deve poter perseguire nel proprio impegno professionale. La formazione non può più essere concentrata nei primi anni di vita, poiché si dovrà imparare per tutta la vita e si dovrà alternare il periodo lavorativo a quello formativo e informativo. Oggi si richiede una cultura imprenditoriale nuova, stimolare la ricerca e l'innovazione e perciò occorre apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Le istituzioni

⁽¹²⁾ M. MARTINI, *Nuovi scenari lavorativi: quale ruolo per la persona?*, in *Comunio*, 1998, n. 159.

attualmente non sono in grado di rispondere a queste attese e spesso i singoli devono provvedere da soli, occorrono interventi di sostegno che anche lo Stato non è più in grado di fornire senza l'apporto di altri investimenti.

È qui che si inserisce la formazione universitaria. Questa è la chiave che lega lavoro e università.

Per adeguare gli studenti al lavoro che cambia, l'università non deve perdere il senso della sua esistenza, anzi deve essere ancora di più ciò che deve essere: luogo di scienza, di cultura, di riflessione scientifica, luogo in cui si affina la coscienza critica e sistematica della realtà, in cui si acquisisce un metodo per comprendere la complessità della realtà fattuale, si acquisisce l'atteggiamento critico per edificare ed edificarsi.

Anche l'aspetto di apprendimento professionale, sbocco naturale degli anni di studio non può prescindere dal dare un significato a ciò che si studia, altrimenti lo studio non è più creativo, responsabile e quindi diviene poco fruttuoso e così sarà il lavoro successivo.

Se i tempi moderni ci chiedono di rispondere alle esigenze di una società complessa e in continua, rapida, evoluzione, introducendo attività formative finora ignote alla tradizione dell'università italiana, come la formazione continua, non va abbandonata, ma anzi approfondita, proprio questa tradizione di formazione critica, di educazione ad un personale cammino di ricerca.

Se il capitale umano diviene sempre più la risorsa fondamentale per lo sviluppo di un Paese, formare questo capitale umano è il compito dell'università. Il rapporto fra persona e realtà è un terreno reciproco per il mondo del lavoro e quello del sapere: il lavoro senza senso è brutale, l'attività meramente speculativa è inutile, perde di significato. Per valorizzare le dimensioni dell'attività lavorativa necessarie alle dinamiche sociali ed alla crescita economica, allora fattore determinante è l'educazione e se questo non riguarda solo l'università, certo essa ne è parte significativa. Occorre, quindi, investire in educazione a tutto campo, perché l'80 per cento dei nuovi lavori chiederanno preparazioni di eccellenza. Non è un caso che le Nazioni che vanno per la maggiore sono quelle che hanno una percentuale del 50 per cento di studenti delle superiori che arrivano alla laurea. Secondo dati UE nel 2002 l'Italia è risultata solo la nona fra i Paesi occidentali per tasso di successo nel conseguimento del titolo universitario, anche dopo l'Irlanda e la Spagna.

Nell'ambito della riforma degli ordinamenti didattici e della revi-

sione dei metodi e delle forme dell'offerta didattica degli Atenei si spalancano compiti nuovi per i quali l'università si deve attrezzare: l'orientamento, il tutorato, i corsi professionalizzanti, le iniziative di scambio e di cooperazione interuniversitaria.

Ma non basta: il bisogno più grande è di insegnanti che siano dei veri Maestri, perché da loro dipende il processo di formazione della personalità che è la base del capitale umano.

2. Esigenze di innovazione per le università.

Che il capitale umano sia la risorsa principale per la crescita della produttività ed elemento determinante della Strategia di Lisbona per la piena occupazione è stato ribadito anche nella recente revisione di medio termine di essa. Anzi l'Unione Europea si è posta il problema di rendere le università capaci di contribuire alla crescita economica dell'Europa⁽¹³⁾. Ciò non significa sottomettere la cultura all'economia, come molti in Italia sembrano temere, perché l'attività economica non è estranea alla crescita dell'umano, essa incide sulla sua vita e sul suo modo di pensare, è incontro di persone, rapporto di scambio, scelte e decisioni, non solo rapporto tra mezzi e fini⁽¹⁴⁾.

E se gli obiettivi dell'Unione Europea sono educazione, ricerca e innovazione questi sono compiti tradizionali e fondamentali dell'università.

Nei prossimi venti anni, secondo la Commissione Europea, l'economia dovrebbe cambiare dalle fondamenta; mentre diminuisce l'industria manifatturiera, la crescita futura e il benessere sociale saranno costituiti dalle industrie *knowledge intensive* e dai servizi, e ciò richiederà molta più qualificazione ad alto livello; si tratta di vedere se l'università europea è in grado di corrispondere a questi obiettivi e se non lo è dovrà attrezzarsi.

Secondo la Commissione tre sono le sfide che si presentano alle università europee: raggiungere la migliore qualità al mondo, perfezionare la *governance*, aumentare e diversificare i finanziamenti. Infatti nonostante l'alto livello, in Europa solo il 21 per cento della popola-

⁽¹³⁾ Cfr. COM(2005)152 final, *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*.

⁽¹⁴⁾ A. SCOLA (Patriarca di Venezia), *Intervento*, Scuola di Sussidiarietà del Veneto, Bassano del Grappa, 31 maggio 2003.

zione in età di lavoro ha una educazione di terzo livello, mentre gli USA sono al 38 per cento, il Canada al 43 per cento, il Giappone al 36 per cento e il Sud Corea al 26 per cento. Il collo di bottiglia dell'istruzione superiore è costituito dall'omogeneità: il livello è comparativamente buono, ma a causa degli stessi programmi, dei metodi tradizionali, diretti agli stessi gruppi di studenti esclude coloro che non si conformano al modello standard e ci sono pochi centri di eccellenza di livello mondiale; dall'isolamento, per cui l'alta formazione è frammentata in medi o piccoli centri, che rendono difficile la mobilità e con pochi scambi con l'industria; dall'eccesso di regolamentazione, che ostacola l'efficienza, inibisce l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la mobilità; dal sottofinanziamento poiché in ricerca i Paesi dell'UE spendono l'1,9 per cento del PIL, mentre USA, Giappone e Sud Corea insieme il 3 per cento grazie agli investimenti privati; per l'alta formazione l'UE spende l'1,1 per cento, il Canada il 2,5, gli USA e il Sud Corea il 2,7. Secondo gli studi della Commissione la eccessiva dipendenza dal finanziamento statale non solo condurrebbe ad una relativa povertà, ma anche a carenze di preparazione degli studenti europei rispetto al mercato del lavoro.

Per superare queste *impasse* occorre aumentare l'attrazione dell'alta formazione, differenziando gli obiettivi, i metodi di insegnamento, aprire gli accessi a nuovi tipi di studenti con politiche di ammissione più flessibili e percorsi di apprendimento adeguati; comunicare meglio con la società sul valore degli studi e investire sul proprio capitale umano, attirare, sviluppare e trattenere i talenti nella ricerca e nell'insegnamento, internazionalizzandone la presenza. A questo proposito, se è utile la differenza delle culture e dei linguaggi, occorre anche una certa compatibilità fra le diverse regole nazionali per evitare confusioni e aumentare le possibilità di scelta; occorre un sistema esterno di valutazione della qualità e creare a livello europeo strutture per l'alta formazione.

Il bisogno di maggiori e migliori investimenti, e la richiesta di autonomia per le università, non significa minore impegno dello Stato, anzi, in Europa, dove c'è maggior consenso a che lo Stato mantenga o rafforzi le proprie responsabilità, esso risulta indispensabile; la questione è che le università siano differenziate. In un sistema sussidiario, le università lo sono per i programmi, il personale, la definizione dei *curricula*, le aree di ricerca, di insegnamento e dei servizi, per sviluppare le risorse umane, trovare i finanziamenti, comunicare con l'esterno. Devono convincere gli investitori, che siano i Governi, le

imprese, le famiglie, che le risorse sono usate efficientemente e aumentarle vuol dire valore aggiunto; devono cercare di procurarsi risorse nuove che sono riservate a quelle università e a quei gruppi o individui di ricercatori che sono capaci di innovazione, di riforme e di alta qualità nell'insegnamento, nella ricerca e nei servizi. Le responsabilità dei Governi sono quelle di sostenere questi sforzi, impostando una strategia per l'intero sistema e investire per la modernizzazione del settore della conoscenza. Una delle maggiori responsabilità pubbliche è che alla alta formazione non manchino risorse, si dovrebbe giungere a investimenti del 2 per cento del PIL, quando gli USA ne spendono il 2,7 per cento.

Le industrie hanno bisogno di laureati ben formati e di ricercatori, ma lo sviluppo di un rapporto serio di formazione, tirocini, ricerca comporta investimenti per lungo tempo, prima che ci sia un riscontro; ciò richiederebbe sostegni alle industrie anche con incentivi fiscali. Perciò la Commissione invita gli Stati membri a fare in modo che il sistema fiscale renda possibile e incoraggi i rapporti fra il mondo degli affari e le università e queste siano in grado di usare tali investimenti per aumentarne la efficacia e garantire a tutti gli studenti di dare il massimo delle loro possibilità. La Strategia di Lisbona impone ai Governi di stabilire nuove *partnerships* con le università attraverso regole, incentivi, contatti delle istituzioni, capacità manageriali e un mix di interventi pubblici e privati. L'Unione Europea è inoltre disposta a sostenere questi sforzi, mobilitando tutte le risorse per la modernizzazione delle università, a rafforzare la cooperazione attraverso i programmi *Education and training 2010* e ad investire nei casi di eccellente qualità, come le scuole di specializzazione e dottorati.

Di fronte a queste intenzioni, da una parte non possiamo che rallegrarci e riconoscere la necessità delle iniziative proposte, dall'altra non possiamo non domandarci se l'università italiana è in grado di affrontare questi cambiamenti. Che sono soprattutto di mentalità! L'idea di finanziamenti privati, ad esempio, fa ancora rabbrivire molti colleghi paurosi di perdere in autonomia e libertà di ricerca! Eppure ci sono forze e capacità individuali nelle nostre università, di insegnamento e di ricerca che non sono sicuramente da meno di quelle di altri Paesi: basta vedere quanti ricercatori italiani si trovano nelle università ed enti di ricerca degli Stati Uniti. Si tratta invece di rischiare difendendo l'autonomia senza rinunciare ad aprirsi e solo nel concreto si potrà valutare se essa è stata lesa.

3. Il *placement* universitario.

Di fronte a queste necessità anche del mercato del lavoro, l'università italiana procede ancora a tentoni, o a vista: c'è stata una riforma, conseguente agli accordi di Bologna, che, non ancora finita di sperimentare, come si è accennato all'inizio, è già in via di essere riformata, ma questa volta non solo per colpa del mondo universitario, ma anche per quello del lavoro che non sa come assorbire i laureati triennali di certe Facoltà, perlopiù umanistiche.

Dal punto di vista del *placement*, molte università si sono già mosse nel tentativo di collegarsi con il mondo del lavoro. Anzi in forma embrionale lo hanno sempre fatto. Quali università non hanno sempre avuto un ufficio dedicato all'orientamento *post* laurea o non hanno fornito, anche attraverso i singoli docenti i nominativi dei propri laureati agli enti che ne facevano richiesta ⁽¹⁵⁾? Si tratta ora di svolgere questa attività con servizi più organizzati che garantiscano più efficacia e non si limitino all'incontro tra domanda e offerta di lavoro tra laureati e imprese, ma offrano anche percorsi di orientamento *post* laurea e supporto e accompagnamento al lavoro. Inoltre, già con la riforma degli ordinamenti didattici le università si sono dovute attrezzare per garantire l'acquisizione di crediti per i tirocini con convenzioni con le imprese o enti pubblici. A volte ci sono state anche attività formative specifiche di introduzione al lavoro e di integrazione con il territorio.

Sicuramente quando si parla di *placement* si intende qualcosa di più del semplice collocamento o dell'intermediazione intesa come puro incontro fra domanda e offerta di lavoro.

Infatti l'articolo 2, comma 1, lettera *b*), definisce l'intermediazione come l'attività di mediazione fra domanda e offerta di lavoro, comprensiva tra l'altro della raccolta dei *curricula* dei potenziali lavoratori, della preselezione e costituzione di banche dati, della promozione e gestione dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro, dell'effettuazione su richiesta del committente di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito dell'attività di intermedia-

⁽¹⁵⁾ Ci sono università che sono andate già oltre come l'Università di Modena e Reggio Emilia; su questa esperienza vedi M. BIAGI (a cura di), *Università e orientamento al lavoro: verso la piena occupabilità?*, Università di Modena e Reggio Emilia, 2001, citato anche in B. MAIANI, *Le Agenzie per il lavoro. I requisiti soggettivi, i regimi autorizzatori e gli accreditamenti*, in L. GALANTINO (a cura di), *op. cit.*, 91.

zione, dell'orientamento professionale, della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo.

L'inserimento delle università nei servizi di intermediazione corrisponde a diverse esigenze: da un lato il passaggio da un sistema di *welfare* basato solo sull'intervento dello Stato alla *welfare society* e in particolare al *welfare to work* implica la necessità di un pluralismo di soggetti erogatori di servizi alla persona, nell'ottica della sussidiarietà, dando alla persona stessa possibilità di scelta e responsabilità; dall'altro la consapevolezza che la formazione professionale è uno degli strumenti più significativi per migliorare le opportunità di lavoro insieme alla competitività delle imprese⁽¹⁶⁾. Le politiche formative si rivolgono all'inserimento lavorativo iniziale, ma anche al reinserimento di soggetti usciti per varie ragioni dal mercato, servono a investire in risorse umane, fornendo alle persone i mezzi per cogliere le opportunità esistenti sul mercato.

È evidente allora che in questa formazione le università hanno un ruolo non secondario. Anche la riforma dell'università, come quella della scuola, non può non andare insieme alla riforma del mercato del lavoro; la formazione superiore e soprattutto quella *post* laurea va vista come un elemento di raccordo fra il mondo del lavoro e quello dell'istruzione. A questo scopo sono stati creati gli *stages* che danno la possibilità agli studenti di acquisire, insieme ai crediti formativi, esperienza lavorativa da spendere poi nel mercato del lavoro⁽¹⁷⁾. Proprio le convenzioni per gli *stages* sono state l'inizio di attività destinate all'inserimento di laureati nel lavoro, con la nascita di banche dati e gestione dei *curricula*. Esempi di *placement* attuati in Paesi stranieri, come ad esempio il Giappone, sono stati utilizzati per inserire le università fra i soggetti che possono fare intermediazione⁽¹⁸⁾.

Alle università sono state affiancate le fondazioni universitarie

⁽¹⁶⁾ V. FILI, *Servizi per l'impiego e collocamento nella delega al governo*, in M.T. CARINCI (a cura di), *op. cit.*, 30; M. RICCI, *La formazione professionale tra devoluzione di funzioni normative alle province e tendenze regionali neocentralistiche (il caso della legge regionale Puglia n. 15/2002)*, in *LG*, 2003, n. 3, 209; D. GAROFALO, *Il sistema integrato di formazione professionale*, Cacucci, Bari, 2001.

⁽¹⁷⁾ M. TIRABOSCHI, *Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento*, in *DRI*, 2001, n. 1, 61-72.

⁽¹⁸⁾ M. TIRABOSCHI, *Alcune osservazioni a proposito del "Japanese Employment System": regole giuridiche, prassi e valori*, in L. SPAGNUOLO VIGORITA, *Qualità totale e diritto del lavoro*, in *QDLRI*, 1997, 389.

disciplinate dal decreto del Presidente della Repubblica n. 254 del 2001, che sono persone giuridiche private, nate da più università per svolgere servizi alle migliori condizioni di mercato, come supporto alle normali attività di ricerca e di didattica.

Per svolgere queste attività, le università, come è stato chiarito dal decreto ministeriale 23 dicembre 2003, non hanno bisogno di alcun provvedimento di autorizzazione, sono autorizzate *ex lege* al contrario di altri soggetti. Si tratta del riconoscimento da parte del legislatore della loro intrinseca funzione di formazione e intermediazione, in base alla quale non c'è bisogno nemmeno di iscrizione all'Albo delle Agenzie per il lavoro; dalla quale, però, deriva la non estensione automatica alle attività di selezione e ricerca del personale e di ricollocazione professionale, per le quali lo stesso decreto ministeriale prevede l'obbligatorietà dell'iscrizione, conseguente all'autorizzazione. In realtà la ricerca e selezione come la ricollocazione del personale, pur essendo connesse all'intermediazione, consistono in attività di consulenza specializzata, la prima, e la seconda nell'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti che ne sono usciti per ragioni legate a situazioni contingenti, come i licenziamenti collettivi, e che richiedono specifici interventi formativi; esse non sono precluse alle università, ma escono dalle tradizionali funzioni e quindi hanno bisogno di autorizzazione.

Gli oneri per le università sono costituiti dalla mancanza di scopo di lucro e dalla connessione con la Borsa continua nazionale del lavoro; quest'ultima è particolarmente interessante in quanto può costituire un incentivo per le università a verificare continuamente i percorsi di insegnamento tenendosi informate sulle esigenze del mercato del lavoro. Con la mancanza di scopo di lucro, a parte il principio generale della gratuità del servizio di intermediazione (articolo 11, decreto legislativo n. 276 del 2003), ribadito anche a livello internazionale (OIL), almeno per i lavoratori, si è voluta escludere anche la possibilità di cedere a terzi, anche sottoforma di consorzi fra università, lo svolgimento dell'attività di intermediazione (decreto ministeriale 23 dicembre 2003) o la raccolta di *curricula* e la gestione delle banche dati⁽¹⁹⁾. Sembra, inoltre, debbano applicarsi anche alle università le norme contenute negli articoli 8 (ambito relativo alla diffusione dei

(19) Cfr. S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Le agenzie per il lavoro: tipologie, requisiti giuridico-finanziari e procedure di autorizzazione*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005, 267.


dati), 9 (comunicazioni a mezzo stampa, Internet, televisione), 10 (divieto di indagini sulle opinioni e di atti discriminatori), nonché le norme sul rispetto della *privacy* (decreto legislativo n. 196 del 2003).

Le università svolgono, quindi, un ruolo essenziale nella possibilità di innovazione del mercato del lavoro; esso richiede loro uno sforzo grande per uscire dal mondo chiuso delle aule e dei laboratori e porsi come elemento decisivo per la società della conoscenza secondo gli obiettivi dell'Unione Europea e della Strategia di Lisbona. Esse, però, hanno bisogno di collaborazione da parte di altri soggetti, enti pubblici, Regioni, parti sociali, imprese e società civile in generale, per costituire una sinergia virtuosa ⁽²⁰⁾.

4. Il valore aggiunto del *placement* universitario.

Le possibilità offerte da questi compiti ulteriori a quelli tradizionali si inseriscono come si è già detto nella funzione essenziale delle università che è quella di formare ed educare la personalità dei giovani ad affrontare la realtà. Fa parte di essa offrire agli studenti, che spesso si preoccupano del lavoro che faranno solo alla fine del percorso di studi, un luogo in cui, fin dai primi anni, possano, incontrando le aziende, verificare le scelte fatte, gli interessi reali allo studio intrapreso. La personalità si forma così per la futura attività lavorativa anche attraverso una conoscenza maggiore del mondo del lavoro e delle proprie attitudini, per avere consapevolezza di ciò che si è capaci di fare, delle risorse che si hanno a disposizione, di come colmare le carenze. Inoltre l'ufficio del *placement* può aiutarli a cambiare mentalità di fronte al lavoro, chiarendo che le necessità attuali di flessibilità impongono di non contare sul posto stabile, ad abituarli a crearsi un bagaglio di conoscenze che permettano di affrontare i rischi del percorso lavorativo che, oggi specialmente, tende a cambiare continuamente. Da questo punto di vista, inoltre, quale soggetto migliore dell'università può sostenere le necessità di *lifelong learning*, di imparare continuamente, riprecisando il profilo professionale?

In più si tratta di un luogo in cui, per le sue caratteristiche, diversamente da quanto può avvenire per i normali uffici di colloca-

⁽²⁰⁾ Così era auspicato nel *Libro Bianco sul mercato del lavoro in Italia*, 2001, in  indice A-Z, voce *Riforma Biagi*.

mento, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro non trascura gli aspetti culturali e sociali.

Da un interessante studio fatto dalla Fondazione CEUR sugli uffici *placement* per laureati e sui servizi erogati attualmente sia dalle università che da altri enti pubblici e privati, si ricava che vantaggi esistono anche per le imprese, specie le grandi, che si sono servite di tali servizi. Instaurare rapporti con le università significa risparmiare sui costi di ricerca di personale, realizzare percorsi di studio orientati sulle proprie caratteristiche; attraverso gli *stages* si crea un rapporto di alternanza che avvicina sempre di più giovani e aziende e può servire a creare una rete di relazioni che sostiene e valorizza il capitale umano. Interessante la prospettiva di utilizzo di studenti, già durante gli studi, anche per le nuove forme di lavoro, individuate dalla legge come il lavoro a chiamata e quello ripartito o a progetto. Vantaggi derivano anche alle università che si trovano così ad offrire un servizio completo ai propri iscritti, collegato con quelli di orientamento e di diritto allo studio e instaurando rapporti con il territorio che, in un clima di competitività quale quello attuale sollecita le iscrizioni, serve a sostenere anche le c.d. lauree deboli, quelle per cui è più difficile trovare collocazione almeno immediatamente; gli uffici di *placement* possono sostenere, consigliare e valorizzare quei profili che altrimenti avrebbero più difficoltà a spendersi sul mercato.

Una delle ipotesi delineate dalla riforma del mercato del lavoro è quella di creare una rete di servizi, pubblici e privati, in cui si possano trovare risposte alle diverse esigenze che il percorso formativo e lavorativo fa sorgere: supporto all'orientamento, informazioni sulle occasioni di lavoro, servizi assicurativi che permettano l'alternanza fra lavoro e formazione. Si tratta di fornire servizi a tutto campo per le imprese e per le persone ⁽²¹⁾. Le università possono inserirsi perfettamente in queste reti senza che siano stravolti i compiti tradizionali di ricerca e didattica; sono servizi che da un lato servono a valorizzare le risorse umane, dall'altro a migliorare quelli tradizionali, indirizzandoli verso una maggiore corrispondenza con la realtà, non permettendo alla scienza « di galleggiare sulle nuvole ».

(21) M. MEZZANZANICA, M. FERLINI, *Libertà di scelta e integrazione dei servizi: nuovi modelli di servizio per il mercato del lavoro*, in P. OLIVELLI, M. MEZZANZANICA (a cura di), *A qualunque costo? Lavoro e pensioni: tra incertezza e sicurezza*, Guerini e Associati, Milano, 2005.

2.

IL *PLACEMENT* UNIVERSITARIO COME STRUMENTO DI OCCUPABILITÀ

CLARA ENRICO (*)

SOMMARIO: 1. Il *placement* universitario. — 2. Formazione e occupabilità. — 3. I problemi ancora aperti.

1. Il *placement* universitario.

Le Università sono naturalmente un « ponte » verso le imprese: lo sono state anche in passato, ma ad un livello privato e casuale (richiesta di laureati referenziati ad un docente, qualche *stage* proposto alla facoltà, perché non oneroso per l'impresa).

L'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro è un fine implicito da sempre nell'offerta universitaria: ma il lungo monopolio pubblico del collocamento aveva spento ogni attività alla luce del sole, per limitarsi a qualche « suggerimento », da parte dei docenti, a imprenditori privatamente conosciuti, quasi convinti di fare alcunché di proibito. Il decreto legislativo n. 469 del 1997 ha aperto la strada (articolo 10) all'attività di mediazione in concorrenza fra pubblico e privato: ma gli organismi universitari, pur iniziando a svegliarsi dal lungo letargo, che li aveva distolti da un fine (non l'unico, ma) fra i più importanti della loro esistenza, trovavano sempre parecchi ostacoli e un grosso limite nel vincolo dell'oggetto sociale esclusivo.

L'attività di intermediazione, dal decreto legislativo n. 276 del 2003 direttamente assegnata alle Università, pur accolta con una certa difficoltà da docenti e uffici, che spesso non conoscono e non ricono-

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

scono i percorsi necessari e perciò non ancora avviata a regime pieno, è talora ostacolata dalla stessa attività didattica, quando essa resta troppo legata al passato ed alla rigorosa neutralità della scienza rispetto alla vita economica e produttiva.

Difficoltà analoghe, d'altronde, affronta la certificazione dei contratti di lavoro da parte delle Università: che pure è, in *pendant* con l'intermediazione, l'altro compito logico ed insieme di massima responsabilità delle Università nei confronti dell'occupazione.

Il compito dell'intermediazione è semplificato dalle pochissime condizioni da rispettare: svolgimento dell'attività senza fini di lucro; obbligo di interconnessione con la Borsa continua del lavoro e invio delle informazioni sul funzionamento del mercato del lavoro.

Non manca tuttavia qualche problema d'interpretazione: 1) sui soggetti « intermediati » (non solo studenti o ex studenti, per via degli « scambi interni e internazionali ») ma qualunque lavoratore; 2) sulla possibilità di chiedere un rimborso spese al committente; si fa qui la distinzione fra « lucro soggettivo » (ovviamente vietato) e « lucro oggettivo » (per coprire i costi di produzione), secondo la distinzione di Galgano ⁽¹⁾. Un pagamento dei costi dovrebbe ritenersi escluso per la natura di « ente pubblico » dell'Università, il che la esclude dai criteri di economicità (e cioè di pareggio di bilancio) propri dell'imprenditore. Dunque l'interpretazione dovrebbe essere: a titolo gratuito.

2. Formazione e occupabilità.

In tutta la UE la formazione è il veicolo più diretto per una politica occupazionale: è più che naturale che chi forma cerchi spazi per definire « percorsi di alta formazione » calibrati in funzione delle esigenze specifiche dei diversi tessuti produttivi locali ⁽²⁾, quindi con corsi di studi adeguati all'evoluzione degli assetti produttivi e dei mercati.

Ma non solo: una visione prettamente localistica della formazione spezzetta e riduce la preparazione mirata a questa e nuoce al futuro professionale dei giovani.

⁽¹⁾ F. GALGANO, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Zanichelli, Bologna, 2001, 14.

⁽²⁾ M. BIAGI, *Progettare per modernizzare*, in T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001, 269.

Giustamente le Università hanno dato grande risalto allo strumento del tirocinio, buono di per sé, ma rischioso e di necessità compreso entro termini rigorosi (il lavoro « senza contratto », come lo definisce Marco Biagi): che riunisce per il soggetto lavoratore l'acquisizione di crediti formativi ai fini del titolo universitario con l'esperienza aziendale da spendere sul mercato del lavoro; per l'impresa è provare le qualità professionali senza obbligarsi a dare aspettative di assunzione.

Le Università, pur in via sperimentale, si sono dotate di servizi di orientamento con la costituzione di una banca dati e una gestione dei *curricula*, di cui la costituzione di Alma Laurea è il culmine oggi.

Ma ora il decreto legislativo n. 276 del 2003 affida alle Università un vero e proprio servizio di *placement*, sul modello giapponese ⁽³⁾: a mio parere non si tratta che di una logica, piana evoluzione di quanto già messo in essere. L'immediato riconoscimento — senza tappe burocratiche — dovrebbe giovare a ridurre i tempi d'ingresso sul mercato del lavoro: e in effetti, nei dati statistici dell'Università di Genova, c'è un miglioramento di percentuale di occupati entro uno o due anni dalla laurea.

Punti principali per l'Università di Genova sono *stages*, banca dati e Perform, cioè il Centro di formazione permanente, che ha attività di *placement*. Ma questo c'era già prima del decreto n. 276 del 2003.

Quello che dovrebbe seguire è il miglioramento dell'efficacia di collocazione delle risorse, se l'Università non vorrà semplicemente agire in concorrenza con altri mediatori, ma riuscirà a dare un apporto al buon funzionamento della intermediazione in genere per agire in modo mirato ad inserirvi soggetti più deboli, cui il decreto legislativo n. 276 del 2003 dedica una grande e lodevole attenzione.

3. I problemi ancora aperti.

Queste sono le prospettive. E i problemi?

⁽³⁾ M. TIRABOSCHI, *Alcune osservazioni a proposito del "Japanese Employment System": regole giuridiche, prassi e valori*, in L. SPAGNUOLO VIGORITA (a cura di), *Qualità totale e diritto del lavoro, Quaderni di Diritto delle Relazioni Industriali*, Giuffrè, Milano, 1997, 389; ID., *L'intermediazione privata nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro: un mercato ancora poco trasparente?*, in DPL, 2000, n. 9.

1) Il primo e più grave sarebbe dare alle Università uno scopo di mera concorrenza con gli intermediatori privati: in questo senso penso che resteremmo dove siamo, e cioè faremmo una corsa senza senso a « vendere » lavoro, attraverso *curricula* sempre più brillanti e magari non perfettamente corrispondenti alle risorse effettive.

Non dovrebbe essere inseguito il sogno del contatto costruttivo fra un lavoratore e un'impresa, ma invece una informazione (raccolta di dati, necessità e carenza di figure professionali nelle imprese, aggiustamenti di talune lauree e dei loro insegnamenti, penso, almeno nella mia facoltà di Giurisprudenza, al corso di Operatore Giuridico d'Impresa o di Servizio sociale), nell'ottica di una preparazione realmente utile alle imprese, pur mantenendone il carattere generale che offre al laureato più di una via.

Altrettanto importante — e questo è un terreno poco arato nel nostro Paese, lo dico con rammarico — è la protezione dell'impiego dei soggetti deboli: in questo campo sono così scarsi e poco efficienti gli interventi degli Enti pubblici da poter solo confidare in una azione, legata al territorio, delle Regioni: che però porterà con sé le già notevoli differenze fra Regioni avanzate, perché ricche e più evolute, ed altre, più povere e meno preparate ad una azione efficace, che tenga conto delle necessità delle imprese locali e della formazione necessaria per soddisfarle. Ma mi pare, dolorosamente, che si tratti ancora di speranze: può darsi tuttavia che sia talmente vasto lo scambio informativo da poter riuscire a diminuire lo squilibrio.

Ad oggi, l'impressione è che leggi regionali intendano stabilire un principio di apertura all'azione dei privati limitando quella degli Enti pubblici ad interventi di base, e riservando ad essi una fissazione di *standards* su cui poi la vera azione è portata avanti dai privati (legge Regione Liguria n. 27 del 1998, articolo 17, comma 2). Il progetto Borsa lavoro Università (Roma - Torino - Bari - Messina - Cosenza) dà ora buone speranze di una risalita verso obiettivi più alti: così come occorre dare spazio ad Alma Laurea, consorzio di Università che non potrebbe più esistere in base alla novella dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 276 del 2003, fatta dal decreto correttivo n. 251 del 2004, ma che merita sicuramente una revisione di Statuto, visto il buon successo che i suoi esordi hanno conseguito.

3.

L'INSERIMENTO NEL MERCATO DEL LAVORO DEI NEO-LAUREATI SECONDO LE PIÙ IMPORTANTI INDAGINI DELLE FORZE DI LAVORO

GIULIANO CAZZOLA

SOMMARIO: 1. Il contesto nazionale secondo AlmaLaurea. — 2. Le rilevazioni dell'Istat a confronto. — 3. I laureati di Modena e Reggio Emilia. — 4. Uno sguardo d'insieme. — 5. L'indagine 2005 con particolare riferimento alle lauree triennali. — 6. Cenni conclusivi.

1. Il contesto nazionale secondo AlmaLaurea.

Il Consorzio interuniversitario AlmaLaurea (www.almalaurea.it) da anni dispone di una completa, accreditata ed organizzata banca dati riguardante i laureati italiani, il profilo dei quali è tracciato per Ateneo, Facoltà, Corso di laurea, sesso, attività lavorativa svolta durante gli studi, riuscita negli studi, origine sociale, studi secondari superiori compiuti, conoscenza delle lingue e dell'informatica, comportamento durante gli studi e titoli aggiuntivi (master, studi all'estero, *stage*, ecc.): ma l'aspetto più significativo ai fini di queste note riguarda il *monitoraggio delle prospettive di lavoro dei giovani laureati*, considerati dopo uno, tre, cinque anni dopo aver terminato il ciclo degli studi. È proprio l'aspetto riguardante l'andamento delle possibilità di impiego quello che viene preso prevalentemente in considerazione in queste note.

Nel rapporto del 2004 (del febbraio 2005, dove viene estesa l'indagine a 27 Atenei) vengono esaminati 56mila laureati (per l'esattezza 55.924 con un tasso di risposta pari all'82 per cento): 23.459 ad un anno dalla conclusione degli studi, 18.074 a tre anni e 14.391 a cinque anni. In generale si riscontra un segnale di *rallentamento* dell'ingresso dei giovani laureati nel mercato del lavoro. Nel 2003, dopo un anno dalla laurea era impiegato il 54,2 per cento dei laureati (-0,7 per cento

rispetto all'anno precedente). Si tenga in considerazione, però, che oltre il 27 per cento dei laureati occupati dopo un anno in pratica continua un'attività già svolta in precedenza. Per valutare le condizioni di accesso al lavoro non è possibile prescindere da uno degli handicap strutturali più rilevanti del nostro sistema universitario (che neppure la riforma con le lauree brevi pare aver adeguatamente risolto) che penalizza i nostri ragazzi, nel confronto internazionale: resta l'età elevata alla conclusione degli studi, pari in media a poco meno di 28 anni. Solo il 17 per cento finisce gli studi prima dei 25 anni, quando i coetanei europei già si affacciano sul mercato del lavoro.

Va da sé che è molto più difficile inserire adeguatamente nel mercato del lavoro un giovane ormai prossimo ai trent'anni (il quale, se non altro, non è più tenuto a prestare servizio militare).

Tabella 1. — Evoluzione della quota dei giovani laureati.

<i>Anno di laurea</i>	1999	2000	2001	2002	2003
per cento occupati ad un anno	56,8	57,5	56,9	54,9	54,2
per cento occupati a tre anni	77	75	72,9		
per cento occupati a cinque anni	86,4				

Fonte: *AlmaLaurea*, 2005.

Considerando la condizione occupazionale per genere, la percentuale si sposta a favore degli uomini: 59 per cento contro il 50,8 per cento delle donne. Per quanto riguarda quest'ultimo dato occorre far notare un calo di circa 5 punti rispetto al 1999 secondo una progressione al ribasso costante lungo tutto il periodo. Nel caso degli uomini si assiste ad un andamento a sinusoidale, nel senso che il dato del 2003 è superiore di 0,7 punti rispetto a quello del 1999, ma inferiore ai dati del 2000 (60,4 per cento) e del 2002 (59,7 per cento) e soprattutto al picco realizzato nel 2001 (61,9 per cento). In vistoso calo pure il dato a tre anni del 2001, l'ultimo disponibile è quello del 2000. Una valutazione completa è possibile solo per i laureati del 1999, dei quali si può dire che solo dopo cinque anni raggiungono una posizione di sostanziale piena occupazione (90,4 per cento) se maschi, mentre se femmine il dato è più contenuto (83,3 per cento). A tre anni solo l'81,2 per cento degli uomini e il 73,7 per cento delle donne lavorano. La cosa deve far riflettere anche se va tenuto conto che c'è una quota

che non cerca lavoro. Il tasso di disoccupazione ad un anno raggiunge il 19,1 per cento fra i laureati del 2003 e risulta in crescita rispetto alle rilevazioni precedenti (+0,2 per cento dal 1999 al 2000, +1,2 per cento dal 2000 al 2001, +1,5 per cento dal 2001 al 2002, +0,5 per cento dal 2002 al 2003), a ulteriore prova delle difficoltà del mercato del lavoro. A tre anni dalla conclusione degli studi i laureati risultano disoccupati in misura del 9,2 per cento contro il 7,9 per cento dei laureati del 2000 e il 6,2 per cento del 1999. Il peggioramento è evidente.

Significativi sono pure gli andamenti della *condizione occupazionale per area geografica* (che sono presi in considerazione ad un anno dalla laurea). Si notano chiaramente due linee di tendenza: a) un generale peggioramento della situazione nel 2003 e nel 2002; b) una condizione più svantaggiata nel Mezzogiorno.

Tabella 2. — Evoluzione della condizione occupazionale per area geografica (ad un anno).

2003	Nord	64,6 per cento
	Sud	41 per cento
2002	Nord	64,2 per cento
	Sud	42,5 per cento
2001	Nord	66,7 per cento
	Sud	42,6 per cento
2000	Nord	66,4 per cento
	Sud	43,5 per cento
1999	Nord	65,8 per cento
	Sud	42,3 per cento

Fonte: *AlmaLaurea*, 2005.

Se si considera la condizione occupazionale ad un anno per *gruppi di corso di laurea*, va notato innanzi tutto che, in certe facoltà — in particolare ad indirizzo medico e giuridico, ma anche geobiologico e letterario — è elevata la quota di laureati che non cercano lavoro perché sono ancora in formazione post-laurea. È appena il caso di ricordare a questo proposito che, per iniziare talune professioni, è assolutamente coerente la partecipazione ad attività formative post-laurea nonché a forme di tirocinio professionalizzanti. Mentre un numero consistente di laureati in ingegneria e architettura (rispettivamente il 76,1 per cento e il 73,6 per cento) trova lavoro o continua a

lavorare. A tre anni dalla laurea lo scenario dei laureati che lavorano è decisamente migliorato (in complesso 72,9 per cento) con livelli quasi da pieno impiego per architettura e ingegneria, mentre nelle fasce basse continua la fase formativa per laureati in medicina e in giurisprudenza.

Tabella 3. — Condizione occupazionale a tre anni per gruppi di corsi di laurea.

Ingegneria	91,3 per cento
Architettura	89,6 per cento
Insegnamento	86,2 per cento
Politico-sociale	85,1 per cento
Psicologico	84,6 per cento
Linguistico	77,7 per cento
Agrario	77,2 per cento
Chimico-farmaceutico	77 per cento
Economico-statistico	74,3 per cento
Letterario	70,2 per cento
Geobiologico	65,2 per cento
Scientifico	60,8 per cento
Giuridico	55,4 per cento
Medico	29,5 per cento
Totale	72,9 per cento

Fonte: *AlmaLaurea*, 2005.

Quanto alle *modalità d'ingresso nel mercato del lavoro* viene in evidenza la sostanziale inconcludenza delle strutture pubbliche (nonostante le riforme). Ben 38 laureati su 100 (con andamenti diversi quanto a tipologie di laurea) hanno trovato un impiego, nel 2003, grazie alla loro capacità d'iniziativa personale. A tale aggregato potrebbero essere aggiunti anche coloro (6 per cento) che hanno risposto ad inserzioni. 16 si sono avvalsi dell'intermediazione di familiari e conoscenti; 4 delle agenzie di lavoro interinale. La partecipazione a concorsi pubblici — per ovvi motivi — cresce col passare degli anni (se ne avvalgono 10 dipendenti su 100 al quinto anno dopo la laurea), nel senso che sovente si tratta di opportunità che si presentano saltuariamente, anche per i limiti che i vincoli di finanza pubblica hanno introdotto relativamente agli organici delle Pubbliche Amministrazioni e al sostanziale blocco dei concorsi.

Ad un anno dalla laurea si avvalgono di un rapporto di lavoro stabile 41 laureati su 100. Ai fini dell'indagine sono considerati *lavori stabili* le prestazioni lavorative dipendenti a tempo indeterminato e quelle autonome "tipiche" (imprenditori, liberi professionisti, lavoratori in proprio). Sono considerati *lavori atipici* i contratti a tempo determinato, il contratto di collaborazione e a progetto, il contratto di lavoro occasionale, il lavoro interinale e di associazione in partecipazione, i LSU, di pubblica utilità, i piani di inserimento professionale. Sono stati tenuti distinti, invece, i contratti di inserimento e di apprendistato, i cui andamenti sono la prova che, dopo un normale periodo di tirocinio, nella generalità dei casi, il rapporto di lavoro si stabilizza, in un tempo più o meno lungo, in relazione alla professionalità del soggetto interessato, alla scelta lavorativa compiuta e alla situazione economico-produttiva in essere. Come si vede ad una definizione abbastanza ristretta del concetto di stabilità corrisponde una rappresentazione assai ampia della nozione di atipicità. La *stabilità* riguarda in misura più consistente gli uomini (in misura del 48,4 per cento dei laureati occupati). Anche il 35,5 per cento delle donne è interessato da rapporti a tempo indeterminato. La differenza, sostiene il rapporto, è quasi interamente attribuibile "alla diversa presenza del lavoro autonomo nelle componenti femminili", nel senso che ricorrono a questa fattispecie lavorativa 17 uomini su 100 a fronte di quasi 8 donne. Nell'universo del lavoro atipico prevalgono le donne che sono oltre la metà degli occupati rispetto a 37,5 uomini su 100. Completamente diversa è la situazione dopo tre anni. Fra i laureati del 1999, gli occupati stabili sono il 74 per cento (con un incremento del 33 per cento rispetto a quanto emerso dalle interviste dopo un solo anno). In tale ambito i contratti a tempo indeterminato aumentano di 20 punti percentuali (e raggiungono il 49 per cento, quasi la metà, dopo cinque anni). Cresce anche il lavoro autonomo, passando dal 12 per cento al 25 per cento. Nel quinquennio (il dato è importante alla luce di tanti luoghi comuni che caratterizzano il dibattito sulla Legge Biagi e la sua influenza sul mercato del lavoro) si riducono contemporaneamente le quote di lavoro atipico (dal 38,2 per cento al 23,5 per cento), mentre scompaiono praticamente (passano dal 15 per cento all'1 per cento) i *contratti di inserimento* (in seguito probabilmente al superamento dei contratti di formazione e lavoro) e l'attività lavorativa senza contratto (dal 5 per cento all'1 per cento). A cinque anni dalla laurea si amplia fino a 15 punti percentuali il differenziale di stabilità tra maschi e femmine. Quanto a stabilità, i laureati di alcune facoltà (le solite inge-

gneria ed architettura, ma anche gli indirizzi giuridici ed economico-statistici) raggiungono o superano quota 80 per cento degli occupati. Livelli seccamente inferiori si riscontrano per altri indirizzi letterari e legati all'insegnamento. Quanti appartenenti alla leva del 1999 che lavoravano ad un anno dalla laurea dopo cinque anni continuano a lavorare stabilmente nell'85 per cento dei casi. I contratti atipici, dopo cinque anni, hanno continuato a riguardare il 28,3 per cento dei casi, mentre sono diventati stabili i contratti riguardanti il 60,5 per cento degli occupati. I contratti di inserimento e di apprendistato sono stati trasformati in rapporti stabili, dopo cinque anni, in misura del 92 per cento. Poco più della metà di coloro che ad un anno dalla laurea non erano occupati sono riusciti, in misura del 50,3 per cento, a raggiungere una posizione stabile. Permangono tuttavia 24 laureati su 100 che entrano nel mercato del lavoro grazie a contratti atipici; 22 su cento, anche dopo cinque anni, non hanno ancora trovato lavoro. A cinque anni dalla laurea si notano le consuete differenze territoriali: svolgono un lavoro stabile il 76 per cento degli occupati al nord e il 70 per cento di quelli del sud. Il lavoro atipico riguarda 21 occupati su 100 al nord, 25 al sud.

Se si considera *l'evoluzione della posizione professionale* a un anno dalla laurea si nota una sostanziale corrispondenza tra i laureati del 2002 e quelli del 2003: ad esempio, il personale dirigente e direttivo è pari al 2,7 per cento del 2002 e al 2,5 per cento l'anno dopo; gli impiegati di alta e media qualifica sono rispettivamente il 36,8 per cento e il 35,3 per cento; i collaboratori passano dal 24,3 per cento al 23,1 per cento; gli insegnanti dal 6,3 per cento al 7,6 per cento. La situazione si sgrana dopo tre e cinque anni. Il personale dirigente e direttivo passa dal 4,3 per cento al 9 per cento mentre diminuiscono (dal 43,8 per cento al 35,6 per cento) gli impiegati di elevata qualificazione nel passaggio tra tre e cinque anni. Si può ipotizzare che tra questi due percorsi vi sia un collegamento, nel senso che gli impiegati salgono di *status* e passano di qualifica. Interessante è osservare anche il dato delle libere professioni: tra i laureati del 1999 i liberi professionisti occupati dopo tre anni sono l'8,3 per cento, dopo cinque anni il 18,1 per cento. Diminuiscono invece i collaboratori che passano rispettivamente dal 13,9 per cento al 10,2 per cento. Per quanto riguarda la posizione professionale dopo cinque anni per genere, è utile far osservare che i dirigenti uomini sono il doppio dei dirigenti donna (12,1 per cento contro 6,4 per cento), i liberi professionisti sono il 21,4 per cento uomini a fronte del 15,2 per cento donne. Nel caso dei collabo-

ratori la tendenza si ribalta: gli uomini sono il 7,7 per cento degli occupati, le donne il 12,5 per cento.

I laureati riescono ad impiegarsi nei settori attinenti al corso di studi compiuto? I più fortunati sono i medici: il 91,3 per cento degli occupati dopo un anno e il 94,1 per cento dopo cinque anni è impiegato nella sanità (ricordiamo però che la quota assoluta dei medici occupati è abbastanza modesta). Seguono poi un gruppo di corsi di studio (insegnamento, architettura, educazione fisica) che trova sbocchi naturali dopo un anno e dopo cinque anni in misura a cavallo della metà. Si passa poi ad un gruppo di indirizzi attestati su di un terzo dei laureati (agrario, scientifico, letterario) per scendere poi ancora più in basso. Da segnalare il caso degli ingegneri che in generale vengono indicati come i primi a trovare lavoro, ma che si impiegano dopo un anno in settori vocati (edilizia, costruzione e installazione impianti) solo in misura del 22,4 per cento, una percentuale che resta stabile anche dopo cinque anni. Non va dimenticato, però, che il giovane laureato ha più aspettative e che il suo inserimento nel mercato del lavoro risente di queste sue maggiori esigenze, specie se ha alle spalle una famiglia in grado di sostenerlo o se ha conseguito un titolo di studio che non ha particolari sbocchi sul mercato dell'impiego. Pesano poi sulle occasioni di lavoro la disponibilità — non ancora adeguata — alla mobilità del laureato nel territorio ovvero la scarsa propensione a trasferirsi in località diverse dalla sua.

Alcune ultime considerazioni riguardano il *guadagno mensile netto medio*. Ad un anno dalla laurea non raggiunge i 1.000 euro. A tre anni il guadagno medio sale a 1.142 euro, ma rispetto agli anni precedenti tende a ridursi, sia pure lievemente (da 1.167 euro nell'indagine 2002 a 1.161 in quella 2003). I laureati del 1999, fra i tre e i cinque anni, passano da 1.167 a 1.281 euro. I guadagni più elevati a cinque anni dalla laurea sono percepiti dai medici e dagli ingegneri, quelli più modesti dalle persone che hanno seguito un indirizzo letterario o d'insegnamento. Gli uomini continuano a guadagnare di più (il 25 per cento) delle colleghe, ad un anno dalla laurea; differenze che si accentuano a tre anni dalla conclusione degli studi. Differenze vi sono anche sul piano della dislocazione territoriale. I laureati impiegati al nord percepiscono in media 1.330 euro mensili, rispetto ai 1.271 del centro e i 1.132 euro del sud.

Contrariamente a quanto si ritiene (in verità il dato andrebbe meglio dimostrato) l'indagine di AlmaLaurea sostiene che nell'impiego privato le retribuzioni sono più elevate (a cinque anni dalla laurea sa-

rebbero superiori del 7 per cento). In termini economici i settori più generosi quanto a stipendi dei giovani laureati (si tenga conto in aggiunta pure del godimento di *bonus* e servizi) sono nell'ordine i seguenti settori: la chimica (1.505 euro medi mensili), la metalmeccanica (1.493), la sanità (1.481), l'elettronica (1.479), il credito (1.434), la manifattura varia (1.426), l'informatica (1.406).

2. Le rilevazioni dell'Istat a confronto.

Nelle Indagini periodiche sulle forze di lavoro l'Istat dedica un paragrafo al *placement* dei laureati anche nel Rapporto annuale sulla situazione del Paese nel maggio 2004. Il confronto tra questa indagine e quella di AlmaLaurea presenta una *sostanziale omogeneità*. Nel 2004, secondo l'Istat, a tre anni dal conseguimento del titolo, i laureati del 2001 sono occupati in misura del 74 per cento (72,9 per cento per AlmaLaurea), una quota rimasta sostanzialmente invariata rispetto all'indagine precedente. Come si può vedere osservando la seguente tabella in confronto con quelle ricavate dall'indagine di AlmaLaurea è possibile scorgere una trama di dialogo comune e di sostanziale omogeneità dei dati.

Tabella 4. — Laureati 2001 per condizione occupazionale nel 2004, per ripartizione geografica e sesso (per cento).

	<i>Totale dei laureati che lavorano</i>	<i>Di cui svolgono un lavoro iniziato post-laurea</i>	<i>Non lavorano e cercano</i>	<i>Non lavorano e non cercano</i>	<i>Di cui svolgono una formazione post-laurea</i>	<i>Svolgono un lavoro continuativo iniziato post-laurea</i>
Nord	82,6	69,7	5,9	11,5	5,3	64,6
Centro	75	62,2	10,7	14,3	6,7	56,4
Sud	59,2	49,6	25,4	15,4	6,1	42,3
Maschi	78,7	67,2	8,9	12,4	6,1	62,2
Femmine	70,5	58,3	15,4	14,1	5,9	51,8
Totale	74	62,2	12,6	13,4	6	56,4

Fonte: Istat, *Rapporto Annuale*, 2005.

Secondo l'Istat è in atto una sempre più consistente *participa-*

zione a corsi successivi al conseguimento della laurea. Differenze significative con la precedente indagine Istat emergono anche con riferimento alle attività continuative iniziate successivamente al conseguimento della laurea. Nel 2004, infatti, il 56,4 per cento dei laureati si trova in questa condizione occupazionale, contro il 63,2 per cento riscontrati nel 2001. Sono poi evidenti i notevoli divari territoriali e di genere, a prova di *trend* purtroppo consolidati. Anche per quanto riguarda le retribuzioni non vi sono apprezzabili differenze tra le due rilevazioni. Secondo l'Istat il guadagno medio mensile netto, dopo tre anni, è pari a 1.260 euro rispetto ai 1.142 (1.167 per i laureati del 1999) indicati da AlmaLaurea.

Più elevato secondo l'Istat il guadagno mensile netto dei lavoratori autonomi (1.390 euro). I maschi guadagnano generalmente 200 euro mensili in più delle donne. Ovviamente vi sono differenze di reddito a seconda degli indirizzi di studio svolti, secondo performance prive di particolari scostamenti tra le due rilevazioni.

Per l'Istat nel 2004 circa il 38 per cento degli occupati in lavori avviati dopo la laurea risulta impegnato in un'attività lavorativa a tempo determinato. Tra le tipologie principali il 15,1 per cento sono collaboratori (inclusi i lavoratori a progetto), l'8,5 per cento lavorano "con un contratto collettivo nazionale di lavoro a termine", il 4 per cento circa sono in formazione. Il 42,8 per cento lavorano alle dipendenze a tempo indeterminato e il 19 per cento svolge un lavoro autonomo. La rilevazione di AlmaLaurea è più convincente: innanzi tutto, nel prefigurare una *stabilità di impiego*, non tiene conto soltanto del lavoro dipendente a tempo indeterminato, ma anche del lavoro autonomo (che per i laureati del 1999 passa dall'11,8 per cento a un anno, al 18 per cento dopo tre anni, al 25 per cento dopo cinque anni). Inoltre, AlmaLaurea indica un percorso in crescendo del lavoro stabile: dal 40,8 per cento a un anno, al 64,7 per cento dopo tre anni, fino al 73,6 per cento dopo 5 anni. Di converso il lavoro atipico si contrae dal 38,2 per cento al 23,5 per cento.

Anche per quanto riguarda il *grado di soddisfazione* vi sono degli approcci diversi tra le due rilevazioni. Secondo l'Istat l'inserimento lavorativo non è quello desiderato per il 55 per cento degli occupati in modo occasionale/stagionale e per il 66 per cento degli occupati a termine (i quali dichiarano in pratica di aver subito questa forma contrattuale). Per quanti svolgono un lavoro continuativo il 67,9 per cento dichiara di essere impegnato in una attività per la quale la laurea era espressamente richiesta. Il grado di coerenza tra l'impiego e la prepa-

razione accademica varia in relazione agli indirizzi di studio seguiti: se è massimo per i medici e gli ingegneri, circa la metà dei laureati dei gruppi politico-sociale, linguistico, letterario è riuscita solo a trovare un impiego per cui non era richiesta una laurea. Al contrario, tra quanti sono occupati in lavori per i quali non è richiesta la laurea circa il 36 per cento la riterrebbe necessaria. Sempre nel 2004, secondo l'Istat, è consistente la quota di coloro che, svolgendo un'attività iniziata dopo la laurea, si dichiarano insoddisfatti o per il trattamento economico (38 per cento) o per le possibilità di carriera offerte (35 per cento) o per la possibilità di utilizzo delle conoscenze acquisite (34,2 per cento). Le precedenti rilevazioni dell'Istituto di statistica sui laureati del 1998 avevano evidenziato livelli inferiori di insoddisfazione.

Più ottimiste le rilevazioni di AlmaLaurea. In una scala di valori da 1 a 10 i laureati del 1999 esprimono un giudizio, ad uno, tre e cinque anni, rispettivamente pari a 7, 7,2 e 7,6; i laureati del 2000 da 7,1 a 7,4; i laureati del 2001 da 7,1 a 7,4; i laureati del 2002 indicano una soddisfazione pari a 7,2, quelli del 2003 7,1. Nell'esprimere soddisfazione per i vari aspetti del lavoro svolto ad uno e cinque anni, i laureati esprimono un livello di soddisfazione pari e superiore ad 8 per i valori di indipendenza/autonomia, acquisizione di professionalità, prestigio del lavoro, coinvolgimento delle decisioni, coerenza con gli studi, la flessibilità dell'orario, la stabilità/sicurezza, le prospettive di carriera. Anche in un ambito del genere, i valori sono più o meno gli stessi. Complementare ad un giudizio di soddisfazione è la valutazione della qualità del lavoro, che viene calcolato combinando quattro variabili: il tipo di contratto, il livello di utilizzazione delle conoscenze acquisite durante gli studi, la necessità formale e sostanziale del titolo acquisito, la soddisfazione per altri aspetti dell'attività come le prospettive di guadagno e di carriera, l'indipendenza e l'autonomia nel lavoro, ecc. In conclusione, sembra comprensibile, tale da non destare particolari allarmi, un certo grado iniziale di insoddisfazione che può senz'altro costituire, per dei giovani che si affacciano sul mercato del lavoro, una spinta importante a migliorare la propria condizione occupazionale.

3. I laureati di Modena e Reggio Emilia.

Le considerazioni svolte fino ad ora sulla condizione occupazionale dei giovani laureati nelle Università convenzionate con AlmaLau-

rea affrontavano il problema solo dal lato dell'offerta, mentre è evidente che le prospettive di impiego dipendono in larga misura dal contesto socioeconomico in cui il neolaureato si presenta sul mercato del lavoro. Certo, il livello di preparazione (anche culturale e scolastica) del giovane è importante (ed è interessante notare, così, anche il grado di "soddisfazione", in generale abbastanza buono, che il giovane esprime a proposito dei suoi studi) al fine stesso di un suo inserimento, più sollecito possibile e in modo stabile, nel mercato del lavoro. Ma sia il datore di lavoro che cerca un giovane con determinate caratteristiche sia il neolaureato in grado di offrire un capitale umano qualificato da un lungo percorso di studio, camminano sul *tapis roulant* della congiuntura e del contesto economico. Non a caso abbiamo colto, osservando i dati del contesto nazionale, il ripresentarsi del tradizionale divario nord/sud, uomo/donna, in un quadro più complessivo caratterizzato — come è stato negli ultimi anni — da una crescita stentata o assente, che ha contribuito a determinare un certo logoramento delle performance che venivano riscontrate, quanto alle prospettive occupazionali dei giovani laureati, dalle prime indagini di AlmaLaurea.

Come vedremo, invece, la situazione si presenta diversa e migliore con riferimento ai laureati degli Atenei emiliano-romagnoli e segnatamente dell'Università di Modena e Reggio Emilia. Per quanto riguarda questi ultimi, basti dire che, ad un anno dalla laurea, i giovani, che hanno terminato gli studi nel 2002, risultavano occupati in percentuale del 61,9 per cento (contro una media nazionale del 56,6 per cento), mentre erano in cerca di lavoro giovani in una percentuale del 12,5 per cento che non solo era inferiore alla media nazionale (22,7 per cento) ma era seconda solamente a quella (10,9 per cento) del Politecnico di Torino. Nel contesto regionale, seguivano, nell'ordine, Bologna (60,3 per cento), Parma (58,4 per cento), Ferrara (56,1 per cento). C'è da presumere che tale *trend* — pur in presenza di una situazione economica difficile — prosegua nel segno di un rafforzamento dei livelli d'occupazione. Andando infatti a censire (al terzo anno post-laurea) i laureati del 2000, si scopre che lavorava il 77,1 per cento (la medesima percentuale nazionale, rispetto al 78,6 per cento di Bologna, al 66,7 per cento di Ferrara e al 75 per cento di Parma). Tra i giovani con laurea conseguita all'Ateneo di Modena e Reggio Emilia è invece più bassa (5,4 per cento) la quota di coloro che cercano ancora lavoro (contro il 9,1 per cento della media nazionale, il 7 per cento di Bologna, l'11,5 per cento di Ferrara e l'8,1 per cento di

Parma). Per vedere cosa è successo dopo cinque anni dalla laurea occorre prendere in esame la condizione dei giovani che hanno concluso gli studi nel 1998. In pratica, per i giovani usciti da Modena e Reggio sembra essersi realizzata una condizione di pieno impiego (92,4 per cento) a cui ha corrisposto un forte abbattimento (2,6 per cento) della percentuale di coloro che ancora cercano lavoro. Il dato è oltremodo lusinghiero rispetto all'andamento medio nazionale (86,6 per cento) e a quello degli altri Atenei della Regione. I laureati da cinque anni di Modena e Reggio possono vantare anche un buon *target* sul piano delle caratteristiche qualitative dell'impiego. L'83,9 per cento ha un rapporto stabile a fronte del 74,9 per cento medio nazionale (anche negli altri Atenei della regione la percentuale è più bassa con una punta del 74 per cento a Bologna). Di converso è più modesta la quota di lavoro atipico (14,3 per cento contro il 22,5 per cento medio nazionale, il 23,7 di Bologna, il 15,9 di Ferrara e il 19,4 di Parma). Meno diffuso è il part-time, sostanzialmente allineata ai riferimenti nazionale e regionali la quota degli appartenenti alle qualifiche più elevate. Da segnalare che tra i laureati da cinque anni di Modena e Reggio spicca la quota di lavoro autonomo (36,6 per cento contro il 28,2 per cento nazionale) mentre è più bassa la quota di lavoro dipendente (53 per cento contro il 60,5 per cento nazionale). Negli altri Atenei della regione si riscontrano dati più omogenei, anche se migliori, con quello nazionale. Le medesime linee di tendenza si riscontrano trascorsi un anno e tre anni dalla laurea, anche se va precisato che si tratta di persone diverse. Merita di essere notato invece che, a tre anni dalla conclusione degli studi, i laureati di Modena e Reggio sono in percentuale del 77 per cento impiegati alle dipendenze e il 14 per cento sono classificati come autonomi (ambedue sono le quote più elevate rispetto agli altri riferimenti). Il 19,3 per cento sono atipici contro una media nazionale del 28,7 per cento.

Quanto dura l'attesa di lavoro? Relativamente poco. Per i laureati di Modena e Reggio, intervistati dopo tre anni, si è trattato di 2,3 mesi tra l'inizio della ricerca e il reperimento del primo lavoro. Considerando come *dies a quo* quello della laurea i mesi sono stati 4,9. Sono tempi più brevi di quelli nazionali (rispettivamente 3,6 e 6,5 mesi) e di quelli regionali. Discreti (relativamente agli altri riferimenti) i trattamenti economici. Di poco superiori alla media nazionale dopo tre anni sia per uomini che per donne (queste ultime guadagnano meno dei loro colleghi); un poco più marcata la differenza dopo cinque anni.

La condizione di lavoro cambia in rapporto alle facoltà in cui si

è conseguito il diploma di laurea. Nel caso di Modena e Reggio Emilia è interessante osservare la sequenza storica ad un anno dalla laurea dal 1998 al 2003.

A fine periodo la percentuale dei laureati occupati, a livello di Ateneo, è più elevata di quella riscontrata all'inizio (65,9 per cento contro 62 per cento), mentre è stabile la quota di disoccupati (10,5 per cento contro 10,6 per cento). L'andamento degli ultimi anni, però, sembra essere influenzato dall'entrata in campo di nuovi *indirizzi di studio* come filosofia e scienza della formazione che presentano tassi di occupazione sorprendentemente elevati. In flessione, invece, non solo rispetto al 1998, ma soprattutto rispetto all'anno migliore, il 2001, gli occupati delle facoltà più tradizionali quali economia, farmacia e ingegneria. Forte il calo (18 punti in meno rispetto ai laureati del 1998 dopo un anno) di giurisprudenza. In accelerata crescita l'occupazione dei laureati in medicina (circa 20 punti nel 2003 rispetto ai colleghi del 1998).

Nell'area compresa tra Modena e Reggio e nell'ambito degli altri Atenei della regione (assunto che i neolaureati cerchino e trovino un'occupazione nei pressi di casa) è in atto evidentemente uno sviluppo delle forme istituzionali e sociali di *placement* dei giovani laureati, anche se permane elevato il numero di coloro che fanno *ingresso nel mercato del lavoro* per iniziativa personale o per segnalazione di parenti e amici. Solo una metà degli interessati (il dato non cambia se lo si considera a tre o a cinque anni) dichiara di aver dovuto fare da sé. Questo non è di per sé un dato negativo, anche perché può essere considerato il segno di una società dinamica, ricca di opportunità e rispettosa dell'autonomia decisionale delle persone. Del resto è positiva anche l'attività d'inserimento al lavoro, nel senso che una quota di circa il 10-11 per cento (in linea con il *trend* nazionale) dichiara di avvalersi di prosecuzioni di *stages* e di altre attività formative.

4. Uno sguardo d'insieme.

Nell'intero periodo 1995-2003 fra i giovani italiani della classe di età tra 25 e 34 anni — scrive AlmaLaurea — il tasso d'occupazione è cresciuto complessivamente del 7,1 per cento; ma fra i laureati l'occupazione è lievitata del 10,3 per cento. La documentazione Istat evidenzia, però, l'incremento del tasso di occupazione di 0,3 punti percentuali fra il 2002 e il 2003 per l'intera classe di età 25-34 anni, ma nello

stesso tempo mostra come per i laureati di pari età vi sia stata una riduzione di 1,3 punti percentuali. In concomitanza con il calo del tasso di occupazione si è rilevato un incremento della quota di laureati in cerca d'impiego: dal 20,1 per cento fra i laureati del 2001, al 24 per cento dell'anno successivo, al 25,8 per cento fra i laureati del 2003. I dati a tre e a cinque anni dimostrano, però, che il processo di pieno impiego dei laureati si realizza in tempi più lunghi di quelli di alcuni anni or sono (per questi motivi è assai utile una rilevazione a cinque anni). In sostanza l'incremento dell'occupazione si spalma lungo un arco di tempo più lungo. I dati dimostrano poi che anche la qualità dell'impiego non ha subito — come si afferma frettolosamente — una deriva verso l'instabilità e il precariato. Vale anche in questo caso la considerazione riguardante l'allungamento dei tempi, ma la quota prevalente della condizione professionale dei laureati rimane la stabilità, sia pure in un ambito di rapporti contrattuali più articolato e complesso.

In corrispondenza della diminuzione del tasso di occupazione cresce la quota di laureati in formazione (85 per cento tra i non occupati a fronte del 67 per cento dei laureati occupati). Le componenti principali che denotano la domanda formativa sono costituite dal tirocinio finalizzato all'iscrizione ad un albo professionale (28 per cento), dallo *stage* in azienda (17 per cento), dal master (17 per cento), universitario e non, dai corsi presso scuole di specializzazione (10 per cento). Proprio l'estensione dell'indagine AlmaLaurea a cinque anni consente di meglio analizzare l'effettiva portata del valore aggiunto della formazione post-laurea nell'accesso alle lavorazioni più ambite dal laureato. Ma già ad un anno si vede l'evoluzione della partecipazione a master. Nel 1999 riguardava il 9,8 per cento dei laureati, nel 2000 l'11,3, nel 2001 il 12,8, nel 2002 e nel 2003 il 16,8 per cento. Quanto agli *stages*, ad un anno dalla laurea vi è un differenziale di 11 punti (il 62,9 per cento contro il 51,6 per cento) tra il tasso d'occupazione di coloro che hanno preso parte ad uno *stage* e coloro che non hanno compiuto tale esperienza.

5. L'indagine 2005 con particolare riferimento alle lauree triennali.

Novità nell'VIII indagine 2005. Con riferimento all'anno precedente, AlmaLaurea ha effettuato l'analisi a 36 Atenei dei 46 appartenenti al Consorzio, ha coinvolto — soprattutto per quanto riguarda i

percorsi lavorativi — oltre 75mila giovani laureati: per quasi 39mila (di cui 28mila pre-riforma universitaria) è trascorso un anno dalla conclusione degli studi, per più di 21mila sono passati tre anni e per circa 15mila cinque. Tra le novità, l'indagine ha compreso per la prima volta — in numero di 10.300 — i laureati di primo livello (post-riforma) nella sessione estiva del 2004 (i quali sono stati intervistati, dunque, trascorso un anno dalla laurea). È possibile, quindi, valutare, in linea di massima e per un campione significativo diffuso su tutto il territorio nazionale, l'occupabilità dei laureati che per primi hanno sperimentato l'introduzione dei corsi triennali di laurea. Stando al profilo dei laureati secondo gli ordinamenti pre-riforma, le performance non sono peggiorate nel tempo per quanto riguarda la ripartizione per genere e territorio nonché gli standard medi delle votazioni (103 su 110), mentre si può osservare un aumento della regolarità negli studi (i laureati in corso sono passati dal 5 per cento all'8 per cento, quelli entro un anno fuori corso dal 14 per cento al 21 per cento). Resta purtroppo elevata (attorno ai 27-28 anni) l'età media alla laurea. Cresce (dal 56 per cento al 64 per cento) la quota dei giovani con esperienze lavorative durante gli studi. Decisamente migliori i risultati dei laureati triennali post-riforma: ben 38 su cento concludono in corso, mentre i laureati definiti nell'indagine "regolari in età canonica" (i primissimi — poco più di 2mila dottori — non gravati da operazioni di passaggio o da trasformazioni di precedenti percorsi formativi) hanno ottenuto buone votazioni (ben il 44 per cento addirittura il massimo dei voti). Resta ancorata ai 27 anni l'età media (troppo elevata) alla laurea. Ciò si spiega ricordando che molti laureati dei corsi triennali erano già occupati da tempo e che il conseguimento del diploma di laurea serviva per migliorare la propria posizione lavorativa.

Le prospettive di occupazione e di stabilità. Tra i tanti dati significativi della VIII indagine merita un'attenzione particolare — anche rispetto al dibattito aperto sulla qualità del lavoro — l'analisi della condizione occupazionale dei laureati di primo livello. Dopo un anno dal conseguimento del titolo, il tasso d'occupazione è pari al 54,5 per cento (contro — come vedremo — il 53,7 per cento per i laureati pre-riforma). Di questi, il 36,2 per cento pensa solo al lavoro mentre la parte rimanente sta proseguendo gli studi fino alla laurea magistrale conciliando tale impegno con un'attività lavorativa. Differente è la situazione degli oltre 2mila *laureati regolari in età canonica* (quelli non gravati da pendenze col precedente ordinamento): il 25 per cento è

occupato, il 6,6 per cento si dedica esclusivamente al lavoro, mentre la grande maggioranza continua essenzialmente a studiare. Vanno segnalate le ottime *chances* dei laureati nelle professioni sanitarie (che, dopo un anno, lavorano o continuano a lavorare in misura superiore all'80 per cento). Quanto alla tipologia delle attività lavorative, l'indagine evidenzia che, ad un anno dalla laurea, il 48 per cento dei dottori di primo livello ha un lavoro stabile (una definizione che riguarda il lavoro dipendente a tempo indeterminato e quello imprenditoriale, autonomo e libero-professionale) di cui una quota del 40 per cento a tempo indeterminato. Stessa percentuale per i c.d. atipici, mentre il 17 per cento ha un rapporto a termine. Ad un anno dalla fine degli studi sono i laureati di primo livello del gruppo medico ed economico-statistico a presentare i livelli più elevati di stabilità. Ciò è dovuto — secondo AlmaLaurea — all'elevata quota di laureati che proseguono il lavoro già iniziato da diplomati. Si è contratta, ad un anno dalla conclusione degli studi, l'occupazione dei laureati pre-riforma (53,7 per cento contro 54,2 per cento nel 2003 e 54,9 per cento nel 2002). Per questo gruppo, però, migliorano le prospettive nel tempo: a tre anni dalla laurea è occupato il 74 per cento; dopo cinque anni l'86 per cento. Per gli ingegneri, architetti, psicologi e corsi di area politica-sociale, AlmaLaurea parla di piena occupazione.

Le differenze di genere e di comportamento. Nel gruppo finora considerato, il lavoro stabile è in prevalenza una prerogativa degli uomini (57 per cento contro il 40 per cento delle donne) nonostante le laureate non abbiano nulla da invidiare, per qualità degli studi e voto di laurea, nei confronti dei loro colleghi. Secondo il rapporto, tale scarto è pressoché attribuibile alla diversa presenza del lavoro a tempo indeterminato nelle due componenti di genere. Infatti, mentre il lavoro autonomo riguarda, rispettivamente, 10 occupati su cento e 7 donne, il contratto a tempo indeterminato riguarda il 47 per cento degli uomini e circa il 33 per cento delle donne. I contratti di formazione lavoro e di apprendistato interessano, invece, il 4,9 per cento delle donne e il 3,6 per cento degli uomini. Il lavoro atipico coinvolge il 45 per cento delle donne occupate e un terzo degli uomini. Tale differenziale è dovuto particolarmente alla diffusione del contratto a tempo determinato (ma è corretto, come fa l'indagine, classificare il lavoro a termine nel novero di quello atipico?) che riguarda il 20 per cento delle donne e il 12 per cento degli uomini. Minore è invece la differenza di genere per il contratto di collaborazione (22 per cento per le

donne laureate e 19 per cento per gli uomini). Secondo il rapporto — la notazione è importante in considerazione del dibattito sempre in corso sulla qualità del lavoro — queste differenti performance si spiegano sulla base dei comportamenti di quanti lavorano solamente e di coloro che, oltre ad un'attività lavorativa, continuano gli studi a livello specialistico. In sostanza, gli appartenenti al secondo gruppo trovano più adeguato alle loro esigenze un rapporto di lavoro flessibile a fronte di un impegno di studio e di lavoro. Proprio perché continuano a studiare investono su di una prospettiva professionale più interessante e compiuta, anche a costo di mettere in conto un periodo di precarietà. Sono stabilmente occupati, quindi, 59 laureati su 100 tra quelli che ormai sono interessati solo ad un posto di lavoro: ciò grazie anche ad una maggior presenza di contratti a tempo indeterminato (47,4 per cento contro il 24,6 per cento tra gli studenti lavoratori). I rapporti atipici riguardano invece oltre il 47 per cento degli studenti lavoratori contro poco più di un terzo di chi lavora solamente. Va da sé che in questo gruppo si trova un buon numero di contratti di collaborazione (quasi il 30 per cento di chi è tuttora impegnato nella formazione a fronte del 16 per cento di quanti lavorano in via esclusiva).

Tendenze e caratteristiche dell'occupazione dei laureati pre riforma.

La percentuale di laureati di questo gruppo (se AlmaLaurea adotta la classificazione Istat nell'indagine sulla condizione occupazionale dei laureati, che esclude tra gli occupati i laureati in formazione anche se retribuita) occupati ad un anno dal titolo si è ridotta nell'ultima rilevazione di mezzo punto percentuale (dal 54,2 fra il dottori del 2003 al 53,7 per cento tra quelli del 2004), mentre è cresciuta la quota (dal 25,8 per cento al 26,1 per cento) dei laureati che si dichiarano in cerca di lavoro. Non sembra che si tratti di uno scostamento rilevante a tal punto da modificare il quadro dell'occupabilità dei laureati. Infatti, il *placement* tende a spostarsi (per tante comprensibili ragioni) più avanti nel tempo. Trascorsi tre anni dalla laurea l'occupazione è aumentata di quasi un punto percentuale, passando dal 72,9 per cento fra i laureati del 2001 al 73,8 per cento fra quelli del 2002. A cinque anni, l'occupazione resta stazionaria (84,6 per cento tra i laureati del 1999 a fronte dell'86,3 per cento fra quelli del 2000). In pratica, il livello di occupabilità, nonostante tutto, continua ad essere molto elevato per i laureati. Se poi si adottano i criteri Istat dell'indagine sulle forze di lavoro (che annoverano tra gli occupati anche coloro che si trovano in formazione retribuita), si riscontra, persino, una sostanziale

stabilità del tasso d'occupazione ad ognuna delle tre scadenze considerate.

Gli effetti della Legge Biagi. L'indagine dà atto di una fase di transizione complessa e lunga. E ribadisce che a determinare la situazione riscontrata ha concorso di più la congiuntura economica che una riforma connotata da un periodo di sperimentazione della durata di 18 mesi, terminato nella primavera del 2005. Secondo il rapporto “negli ultimi anni il tradizionale contrapposto andamento lavoro stabile-lavoro atipico, che vedeva il crescere dell'uno al contrarsi dell'altro e viceversa, è venuto improvvisamente a cessare nella rilevazione del 2004, per poi ripresentarsi nuovamente nella rilevazione del 2005”. Il lavoro stabile è passato dal 40,8 per cento del primo anno considerato (rilevazione del 2000) ad un massimo del 45,7 per cento l'anno successivo per poi ridiscendere nelle due rilevazioni successive ed oscillare intorno al 40 per cento. Nell'area del lavoro stabile restano praticamente invariate attorno al 12 per cento le attività autonome, mentre sono in calo — secondo AlmaLaurea — i contratti a tempo indeterminato (dal 29 per cento tra i dottori del 1999, al 34 per cento nel 2000, al 26 per cento nel 2002, al 29 e al 27 per cento nelle due successive rilevazioni). Il lavoro atipico è cresciuto nelle sei rilevazioni considerate di oltre il 10 per cento: dal 38,3 per cento fra i laureati del 1999 al 48,5 per cento fra i laureati del 2004. Mentre il numero dei contratti di collaborazione, nel periodo considerato, non è cresciuto di molto (dal 23 per cento del 1999 al 25 per cento nel 2004), un importante *exploit* si è avuto nei contratti a tempo determinato (passati dal 12 al 21 per cento), un istituto introdotto prima della Legge Biagi. Tra i laureati del 1999 e quelli del 2004 si è ridotta di dieci punti la consistenza dei contratti d'inserimento e di formazione e lavoro. Il che è attribuibile all'esaurirsi della previgente disciplina e all'inutilizzabilità fino a metà 2004 dei nuovi istituti introdotti dalla Legge Biagi. Una spia significativa è data dall'incremento dei lavoratori senza contratto (da 3,7 per cento al 7,1 per cento nel periodo considerato). Anche nel caso dei laureati pre-riforma la stabilità ha una netta impronta maschile: il 44,8 per cento sono uomini (+4 per cento rispetto alla precedente rilevazione) a fronte del 34,5 per cento delle loro colleghe (un punto in meno rispetto alla rilevazione del 2004). Il differenziale è quasi esclusivamente attribuibile alla diversa presenza del lavoro autonomo tra la componente maschile e quella femminile e, in senso invertito, del lavoro a tempo indeterminato (28 per cento uomini e 26 per

cento donne). Tra i laureati del 2000, dopo cinque anni dal conseguimento del titolo risultano stabili 73 laureati su 100, con un calo di appena un punto sulla precedente rilevazione. Rispetto al primo anno la percentuale di lavoratori stabilizzati è cresciuta di 27 punti. Sempre rispetto al primo anno i contratti a tempo indeterminato sono aumentati di 15 punti (49 per cento a cinque anni). Il lavoro autonomo è passato dal 12 al 24 per cento. Si riducono invece — a prova del processo di stabilizzazione — le quote di lavoro atipico (dal 37,4 al 24,9 per cento dei contratti, scompaiono praticamente i Cfl e l'attività lavorativa senza contratto).

Lavoro privato e pubblico. Tra gli approfondimenti dell'VIII indagine ha sollevato grande interesse la segnalazione di un tasso di precarietà nel pubblico impiego a volte superiore di quanto si riscontra nel settore privato. Tale situazione — che deriva dalle politiche di contenimento della spesa pubblica — si concretizza in alcuni dati significativi. Ad un anno dalla laurea poco meno di un quinto tra coloro che hanno iniziato un'attività lavorativa è impegnato nei settori pubblici, mentre in quello privato opera l'80 per cento dei laureati. Dopo cinque anni le percentuali sono rispettivamente del 29 per cento e del 71 per cento. L'indagine si diffonde anche sulle tipologie contrattuali prevalenti nei due settori. Così se i contratti di inserimento sono più diffusi (ancorché in trasformazione) nel settore privato, i contratti a termine e di collaborazione sono maggiormente presenti in percentuale nei comparti pubblici. A cinque anni dalla laurea, comunque, il contratto a tempo indeterminato nel settore pubblico passa dal 12 al 31 per cento, diminuiscono di 19 punti i contratti di collaborazione, ma nel medesimo periodo un maggior numero di laureati ha un contratto a tempo determinato (dal 38 per cento dopo un anno al 41 per cento al quinto post-laurea). Nel settore privato il lavoro stabile interessa il 25 per cento dei laureati ad un anno fino al 74 per cento al quinto anno.

Il reddito. Tra i tanti aspetti che meriterebbero un approfondimento ci limitiamo a qualche cenno sulle retribuzioni. Ad un anno dal conseguimento del titolo di studio il guadagno mensile netto è mediamente di poco superiore a 1.000 euro mensili (con differenze tra chi prosegue la precedente attività e chi ne inizia una nuova). Per chi è stato censito nelle precedenti rilevazioni gli incrementi non sono par-

ticolarmente significativi: si tratta di un guadagno mensile netto di 1.151 euro a tre anni e di 1.331 a cinque anni.

6. Cenni conclusivi.

Le rilevazioni di AlmaLaurea, riguardanti due rapporti consecutivi, sono una miniera di dati e considerazioni di cui abbiamo dato conto in una parte assai modesta. È tuttavia importante aver avviato un monitoraggio dei dati alla luce degli effetti combinati, sul mercato del lavoro, di due riforme convergenti: quella dell'Università e degli ordinamenti scolastici e la Legge Biagi. Come abbiamo già detto, un'analisi del mercato del lavoro non può essere condotta solo dal lato dell'offerta (anche con riguardo alla forza lavoro che ha conseguito una laurea). Dalle indagini — sia pure con letture diverse — emergono situazioni sostanzialmente analoghe (c'è sempre modo di osservare la parte piena o quella vuota del bicchiere, ma non è consentito avere opinioni diverse circa la quantità di liquido immesso). Alcuni aspetti meritano una puntualizzazione.

Anche l'occupazione dei neolaureati risente delle difficoltà economiche e si contrae negli ultimi due anni rispetto a quelli precedenti. Ma resta pur sempre vero che "l'occupabilità" dei laureati risulta costantemente favorita.

4.

MERCATO DEL LAVORO E *PLACEMENT*: EVIDENZE DALLE INDAGINI ISFOL

GERMANA DI DOMENICO

SOMMARIO: 1. I canali di ricerca del lavoro: un'analisi sul versante dell'offerta. — 2. Le nuove Agenzie per il Lavoro. — 3. Le Università e la funzione di intermediazione. — 4. Le prospettive per un mercato "misto" di servizi al lavoro.

1. I canali di ricerca del lavoro: un'analisi sul versante dell'offerta.

Un'indagine campionaria condotta dall'Isfol nel corso del 2005 sull'offerta di lavoro (soggetti in cerca ed occupati) ⁽¹⁾ consente di analizzare il ricorso ai canali utilizzati "in passato" ⁽²⁾ e "al tempo dell'intervista" per la ricerca di un impiego. Per quanto concerne i canali di ricerca di lavoro attualmente adoperati dai soggetti in cerca di occupazione (tabella 1), non sembrano rilevarsi sensibili differenze di genere, sebbene si riscontri un più elevato ricorso alle Agenzie private ivi contemplate (ex Interinali e Società di ricerca e selezione) da parte della componente maschile del campione.

Entrambe le componenti risultano, comunque, interessate da margini di utilizzo mediamente contenuti, soprattutto se raffrontati a quelli relativi ad altri canali, per lo più di natura "informale" (circa il

⁽¹⁾ Si fa qui specifico riferimento alla rilevazione *Participation, Labour, Unemployment Survey* (PLUS), realizzata con metodologia CATI sulla popolazione italiana residente in famiglia, in età compresa fra i 15 e i 64 anni, articolata per *target* (giovani, donne, *over 50*, disoccupati/inoccupati, occupati). I dati riportati risalgono ad un periodo precedente l'entrata in vigore della normativa del d.lgs. n. 276/2003, da cui consegue una diversa (perché non ancora aggiornata) denominazione degli attori/canali.

⁽²⁾ Per i disoccupati (soggetti in cerca), tale l'espressione contempla le "azioni di ricerca di lavoro compiute negli ultimi 30 giorni" rispetto al momento dell'intervista.

30 per cento degli intervistati dichiara di rivolgersi ad “amici, parenti, conoscenti” e poco più del 20 per cento di proporsi in “autocandidatura”). Più elevato (se raffrontato al dato disaggregato per tipologia privata) appare, invece, l'utilizzo dei Servizi pubblici per l'impiego che registra quote, lievemente superiori per le donne, pari in media all'11,5 per cento. Considerando, però, congiuntamente il ricorso alle Interinali e alle Società di ricerca e selezione, emerge una forbice di poco più di 1 punto a favore di queste ultime (12,7 per cento come dato aggregato), rispetto al canale pubblico, come confermano anche le azioni di ricerca compiute nei 30 giorni precedenti l'intervista: in tal caso a fronte di un valore medio di circa il 7 per cento riferito agli snodi pubblici (Cpi) si registra un 8,4 per cento per le Agenzie private. Il *gap* si restringe, comunque, con riferimento alle classi “centrali” (30-39 anni) di età, aumentando, contestualmente il ricorso ai canali “non istituzionali”. Tra le tipologie private, sembra prevalente l'utilizzo dell'Interinale soprattutto da parte dei più giovani (15-29 anni), interessati dal primo impiego e, dunque, maggiormente propensi ad accogliere offerte di impiego anche di carattere temporaneo. Il ricorso ai canali di natura “relazionale” tende a crescere in prossimità delle classi “mature” (40-49 anni), diversamente dalla pratica dell’“autocandidatura” che sembra diminuire all'aumentare dell'età dei soggetti in cerca di lavoro. Decisamente marginale (in media meno dell'1 per cento) risulta il ricorso a “Scuole ed istituti di formazione”, mentre un riscontro più favorevole accolgono i “concorsi pubblici” da parte dei soggetti di età compresa fra i 20 e i 39 anni. Con riferimento alle aree territoriali, si evidenzia un maggiore “peso” delle ex Interinali nel nord (12,9 per cento nel nord-ovest e 11,6 per cento nel nord-est), con il dato riferito al sud e alle isole (5,3 per cento) che segue quello rilevato nel centro Italia (7,7 per cento). La chiave di lettura geografica mostra come ovunque prevalga il ricorso all'autocandidatura ed al canale amicale-parentale, con una prevalenza di quest'ultimo che raggiunge il suo apice nel Mezzogiorno (32,9 per cento, un valore superiore di quasi 10 punti percentuali rispetto al nord-ovest). L'utilizzo del canale pubblico (Centri per l'impiego) non rivela scostamenti significativi tra le diverse aree del Paese, ponendosi comunque, come già in precedenza evidenziato, su valori inferiori a quelli riferiti al canale privato “aggregato” e a quello di natura informale. Sembra interessante notare come il ricorso ai concorsi pubblici, pur collocandosi ovunque su valori piuttosto marginali, riveli una maggiore ricaduta nel

sud Italia (3,5 per cento a fronte dello 0,8 per cento e dell'1,0 per cento rispettivamente registrati nel nord-ovest e nord-est).

Tabella 1. — Canali di ricerca utilizzati attualmente dai soggetti in cerca (attivi e inattivi) da meno di 5 anni (% per genere, classi di età, area geografica).

	M	F	15-29	30-39	40-49	50-64	N/O	N/E	C	S	Tot.
Centri per l'impiego	10,4	12,6	9,4	13,6	14,3	12,0	12,1	11,6	13,5	11,3	11,8
Agenzie di lavoro interinale	7,9	7,2	8,2	7,9	6,3	5,8	12,9	11,6	7,7	5,3	7,5
Società di ricerca e selezione	5,8	4,5	6,6	5,1	2,8	2,5	4,8	3,9	5,8	5,0	5,0
Scuole e istituti di formazione	0,7	0,6	0,9	0,6	0,4	0,3	0,5	1,0	0,3	0,7	0,6
Stampa	18,1	20,1	20,9	19,6	18,3	15,1	20,4	20,8	21,2	18,4	19,4
Attraverso esperienze lavorative	1,0	0,6	0,7	0,5	0,8	1,2	0,7	1,0	0,6	0,7	0,7
Amici, parenti, conoscenti	30,0	29,5	24,7	28,6	35,9	40,0	23,8	24,5	26,5	32,9	29,7
Auto-candidature	21,7	20,0	24,6	19,2	16,6	15,9	21,9	22,8	20,3	19,9	20,6
Concorsi pubblici	2,2	2,9	2,8	3,1	2,5	0,9	0,8	1,0	2,1	3,5	2,6
Attività autonoma	0,4	0,1	0,1	0,3	0,2	0,8	0,3	0,5	0,2	0,2	0,2
Nessuno di questi	1,9	1,9	1,2	1,6	1,9	5,5	1,7	1,4	1,8	2,1	1,9
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaborazioni su dati Isfol, indagine Plus, 2005.

Per quanto concerne i canali utilizzati in passato dalle persone oggi occupate (tabella 2)⁽³⁾, rispetto al dato riferito alle azioni di ricerca compiute dai disoccupati nell'ultimo mese (tabella 3), si registra un maggior ricorso al sistema "istituzionale" complessivamente inteso, in misura piuttosto contenuta per i Cpi (l'utilizzo dei quali cresce di poco più di mezzo punto in media, confermando comunque una prevalenza di donne con una quota maggiore all'8 per cento), maggior-

(3) Soggetti che hanno iniziato un'attività lavorativa da meno di 5 anni.

mente evidente per le Agenzie private (che, in versione aggregata, passano dall'8,1 per cento all'11,2 per cento del totale dei rispondenti in media). Per queste ultime, si osserva un'equa ripartizione di genere con riferimento al tasso di utilizzo delle Interinali (7,1 per cento) ed una quota lievemente maggiore di uomini che abbiano fatto ricorso alle Società di ricerca e selezione (4,8 per cento a fronte del 3,5 per cento registrato per le donne). Prevalge, invece, la componente femminile rispetto al canale scolastico-formativo (circa 3 per cento), comunque inferiore alla quota che per entrambi i generi si registra rispetto ai concorsi pubblici (poco più del 6 per cento in media). Interessante pare osservare come la percentuale maggiore di occupati che si sono rivolti alle Società di ricerca e selezione riguardi la classe d'età tra i 30 e i 39 anni (5,2 per cento), proprio quella che registra, invece, un minor ricorso alle Interinali (5 per cento); di contro, in corrispondenza della fascia 40-49, a fronte del valore più elevato riferito alle Agenzie interinali (12,4 per cento) si rileva quello più basso per le Società di ricerca e selezione (3,4 per cento). Le quote, invece, si equivalgono sostanzialmente se si considera il canale privato attraverso cui gli occupati dichiarano di aver trovato l'attuale impiego (tabella 4).

Tabella 2. — Canali di ricerca utilizzati in passato dagli occupati da meno di 5 anni (% per genere, classi di età, area geografica).

	M	F	15-29	30-39	40-49	50-64	N/O	N/E	C	S	Tot.
Centri per l'impiego	7,0	8,1	7,3	8,6	8,6	-	7,6	7,6	9,1	6,8	7,6
Agenzie di lavoro interinale	7,1	7,1	7,3	5,0	12,4	0,0	8,4	9,4	5,8	5,7	7,1
Società di ricerca e selezione	4,8	3,5	4,0	5,2	3,4	-	5,2	2,7	3,5	4,4	4,1
Scuole e istituti di formazione	2,4	2,9	2,5	3,1	1,4	17,5	4,5	3,4	1,5	1,5	2,7
Stampa	11,8	14,1	13,6	11,3	9,4	1,2	14,6	13,1	10,7	12,8	12,9
Attraverso esperienze lavorative	0,4	0,8	0,6	0,7	-	-	0,8	0,6	0,4	0,5	0,6
Amici, parenti, conoscenti	30,1	29,0	30,1	23,9	38,7	62,6	26,0	27,0	30,4	32,9	29,6
Auto-candidature	22,4	23,2	24,4	18,8	12,8	2,9	25,0	25,3	23,2	19,8	22,8

	M	F	15-29	30-39	40-49	50-64	N/O	N/E	C	S	Tot.
Concorsi pubblici	6,0	6,3	4,4	13,6	7,7	0,0	3,5	3,9	6,6	8,8	6,1
Attività autonoma	2,6	1,8	1,9	3,7	0,6	0,8	1,7	0,4	3,7	2,6	2,2
Nessuno di questi	5,3	3,4	3,9	6,0	5,0	15,1	2,8	6,5	5,1	4,1	4,4
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: *Ibidem*.

Tabella 3. — Azioni di ricerca compiute dai disoccupati negli ultimi 30 giorni (% per genere, classi di età, area geografica).

	M	F	15-29	30-39	40-49	50-64	N/O	N/E	C	S	Tot.
Centri per l'impiego	6,4	7,5	5,3	8,6	7,3	9,0	7,8	8,1	8,7	6,4	7,1
Agenzie di lavoro interinale	4,8	4,2	5,1	4,6	3,9	2,7	8,9	7,8	4,1	2,9	4,4
Società di ricerca e selezione	4,6	3,2	6,0	3,5	1,2	1,4	4,0	3,4	4,0	3,6	3,7
Scuole e istituti di formazione	0,4	0,4	0,8	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,3	0,5	0,4
Stampa	13,1	15,3	16,3	15,4	12,7	10,4	18,6	16,0	16,7	12,8	14,5
Attraverso esperienze lavorative	1,4	1,5	0,9	1,4	1,7	2,6	0,7	1,6	1,2	1,6	1,4
Amici, parenti, conoscenti	29,0	26,5	22,3	25,0	34,5	36,1	21,2	22,2	24,2	30,5	27,4
Auto-candidature	21,4	17,2	25,9	16,5	12,3	12,5	20,2	22,2	19,9	17,6	18,7
Concorsi pubblici	1,4	1,3	1,9	1,2	1,1	0,3	0,5	0,2	1,4	1,7	1,3
Attività autonoma	0,6	0,2	0,3	0,3	0,2	0,9	0,4	0,5	0,2	0,4	0,4
Nessuna azione di ricerca	16,9	22,5	15,2	23,3	24,8	23,8	17,4	17,8	19,3	22,0	20,5
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: *Ibidem*.

Tabella 4. — Canale attraverso cui gli occupati hanno trovato l'attuale impiego (% per genere, classi di età, area geografica).

	M	F	15-29	30-39	40-49	50-64	N/O	N/E	C	S	Tot.
Centri per l'impiego	2,0	2,5	1,8	1,9	2,6	2,6	2,2	1,5	2,2	2,7	2,2
Agenzie di lavoro interinale	0,8	1,3	2,8	0,8	0,5	0,2	1,5	1,2	0,7	0,4	1,0
Società di ricerca e selezione	0,7	0,8	1,1	0,9	0,5	0,3	0,7	0,6	0,9	0,7	0,7
Scuole e istituti di formazione	1,3	2,0	3,5	1,7	0,7	0,7	1,9	1,9	1,8	0,9	1,6
Stampa	3,3	3,7	4,6	4,6	2,7	1,4	4,7	4,2	2,8	2,0	3,4
Attraverso esperienze lavorative	1,7	1,7	2,3	1,2	1,7	1,9	1,7	1,5	1,8	1,7	1,7
Amici, parenti, conoscenti	36,5	37,2	47,0	37,7	34,4	29,0	37,0	38,1	37,8	34,9	36,8
Auto-candidature	15,9	15,1	20,3	17,7	12,9	11,5	19,6	16,6	12,6	12,9	15,6
Concorsi pubblici	15,5	22,4	6,3	16,1	25,0	23,4	13,1	16,0	19,7	24,0	18,2
Attività autonoma	14,5	7,1	5,9	10,7	11,8	18,1	9,8	11,3	13,3	12,4	11,6
Nessuno di questi	7,9	6,3	4,2	6,7	7,3	10,8	7,8	7,0	6,5	7,3	7,2
Totale	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: *Ibidem*.

L'utilizzo dei Centri per l'impiego risulta piuttosto bilanciato per tutte le classi, ma su valori, come già evidenziato, inferiori a quanto riscontrato per i soggetti tuttora in cerca. Da notare che la quota di coloro che dichiarano di essersi avvalsi di "conoscenze" cresce all'aumentare dell'età, raggiungendo quasi il 40 per cento per la fascia 40-49 e circa il 63 per cento per gli *over 50*; questi ultimi sono ampiamente interessati anche dal canale formativo (17,5 per cento), realisticamente per azioni di (ri)qualificazione finalizzate al re-inserimento professionale. Con riferimento alla disaggregazione per aree territoriali, il confronto con la ricerca di lavoro al momento attuale (tabella 1) evidenzia un utilizzo più contenuto del canale istituzionale e, corrispondentemente, un ricorso maggiore a quello informale che riguarda quasi un terzo del campione nel Mezzogiorno. La quota di occupati che ha di-

chiarato di essersi rivolta al sistema pubblico è più elevata al centro (ma ovunque non supera il 10 per cento). Entrambe le categorie private risultano, invece, essere state utilizzate maggiormente nel nord del Paese (con una prevalenza generalizzata delle Interinali). Analogamente, il ricorso a Scuole e istituti di formazione risulta più elevato al nord che al sud di quasi 4 punti, laddove, invece, il canale rappresentato dai concorsi pubblici prevale nelle aree meridionali del Paese (8,8 per cento).

Quanto alla distribuzione percentuale per genere dei canali che hanno consentito di trovare l'attuale impiego (tabella 4), il ricorso al sistema Spi, omogeneamente contenuto (poco più del 2 per cento in media), risulta maggiore di quello alle Agenzie private, per le quali si registrano valori (disaggregati per tipologia) inferiori all'1 per cento, con marginali differenze tra uomini e donne. La prevalenza del ricorso all'informale (intorno al 36 per cento) appare, comunque, bilanciata da una quota significativa di occupati che dichiarano di aver trovato lavoro a mezzo di concorso pubblico; ciò vale, come già accennato, con riferimento particolare al sud Italia. Di scarso rilievo risulta l'incidenza del canale "Scuole ed istituti di formazione" (non superiore al 2 per cento) così come, piuttosto sorprendentemente, quello riferito al mezzo stampa (3,4 per cento in media). Fra le persone occupate il ricorso alle Agenzie interinali ed alle Società di ricerca e selezione risulta di maggior diffusione tra i giovani (quasi il 4 per cento come dato aggregato per i soggetti fino ai 30 anni), mentre in corrispondenza delle classi di età più elevate la percentuale di utilizzo scende allo 0,5 per cento; diversamente, l'utilizzo del canale pubblico aumenta al crescere dell'età, pur restando inferiore al 3 per cento. Il dato riferito al canale scolastico-formativo risulta più elevato tra i "giovani occupati" (a contatto con il mondo dell'istruzione superiore ed universitaria, ma per i quali prevale, in ogni caso, il ricorso al canale amicale), registrando valori inferiori all'1 per cento per le classi "mature". Avendo, infine, riguardo all'area territoriale, va segnalato come tra gli occupati si registri una lieve prevalenza al nord nel ricorso alle Agenzie interinali, riscontrando, invece, un maggior utilizzo delle Società di ricerca e selezione nel centro Italia; è in ogni caso la parte settentrionale del Paese in cui maggior riscontro registrano la pratica dell'auto-candidatura ed il canale amicale-parentale (37 per cento e 19,6 per cento rispettivamente).

2. Le nuove Agenzie per il Lavoro.

Per meglio comprendere come sta delineandosi il nuovo mercato dei servizi privati per il lavoro in Italia, pare utile richiamare brevemente alcuni dei principali risultati emersi da un'indagine condotta dall'Isfol nei mesi di gennaio e febbraio del 2005 sulle Agenzie per il Lavoro (ApL) che, avendo soddisfatto i requisiti giuridici e finanziari previsti dalla normativa di riferimento, risultano iscritte al relativo Albo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ⁽⁴⁾.

Le prime evidenze ⁽⁵⁾ indicano come, allo stato attuale, il mercato risulti dominato, in termini di volume di attività, dalle Agenzie di somministrazione di lavoro (generaliste) ⁽⁶⁾ e da quelle di "ricerca e selezione". Emerge, peraltro, una certa dicotomia, con riguardo in primo luogo al profilo dimensionale in termini di addetti e di risorse umane: le Agenzie di somministrazione (ex Interinali, per intendersi) risultano di regola connotate da dimensioni riconducibili alle imprese medio-grandi e, conseguentemente, denotano rispetto alle altre più elevata densità occupazionale (al cui interno riveste una quota preponderante il lavoro dipendente, se pur con bassa incidenza femminile). Il 90 per cento circa delle Agenzie di ricerca e selezione presenta un numero di dipendenti compreso tra 1 e 4 unità, mentre per quasi il 70

⁽⁴⁾ Al momento della rilevazione, l'insieme delle Agenzie autorizzate ammontava a 442 unità, così distribuite: 355 di ricerca e selezione del personale; 70 di somministrazione (generaliste); 3 di intermediazione; 14 di supporto alla ricollocazione professionale o *outplacement*. A tutti gli operatori autorizzati, avvalendosi della metodologia *Computer Assisted Web Interviewing* (CAWI) è stato somministrato un questionario informatizzato con una *redemption* pari a 176 unità. Il gruppo di osservazione (circa il 40% dell'universo) contempla, nello specifico, 153 Agenzie di ricerca e selezione, 20 Agenzie di somministrazione generaliste e 3 di ricollocazione. Si ricorda che è in corso una seconda *tranche* di rilevazione sul nuovo insieme delle ApL autorizzate (a dicembre 2005 risultavano autorizzate 700 Agenzie, così suddivise: 574 di ricerca e selezione; 83 di somministrazione generaliste; 32 di ricollocazione; 11 di intermediazione) e, contestualmente, su quei soggetti (definibili come "Intermediatori speciali") che, ai sensi dell'art. 6 del già citato d.lgs. n. 276/2003, possono svolgere attività di intermediazione, quali in particolare: Università (cfr. § 3), Comuni, Camere di Commercio, Scuole, Associazioni sindacali, Enti bilaterali, Fondazione dei consulenti del lavoro.

⁽⁵⁾ Cfr. G. DI DOMENICO, M. MAROCCO (a cura di), *Il nuovo mercato delle Agenzie per il lavoro in Italia. Prime evidenze empiriche*, Isfol, Monografie sul Mercato del lavoro e le Politiche per l'Impiego, Roma, 2005, n. 10.

⁽⁶⁾ Al momento della rilevazione non risultava autorizzata alcuna Agenzia di somministrazione specialista (*staff-leasing*).

per cento delle “generaliste” si riscontra un numero minimo di risorse umane (per unità organizzativa) pari a 5. Per quanto concerne la ripartizione per fatturato, il 55 per cento di queste ultime Agenzie presenta un valore superiore agli 11 milioni di euro, mentre fra le Agenzie di ricerca e selezione tale percentuale scende al 4,6 per cento. Sotto il profilo della forma giuridica (*ante e post* riforma), si osserva che l’8,5 per cento dell’insieme delle Agenzie si configura come S.p.A.; tale quota è interamente da riferirsi alle generaliste, laddove quelle di ricerca e selezione sono in netta prevalenza S.r.l. (71,2 per cento).

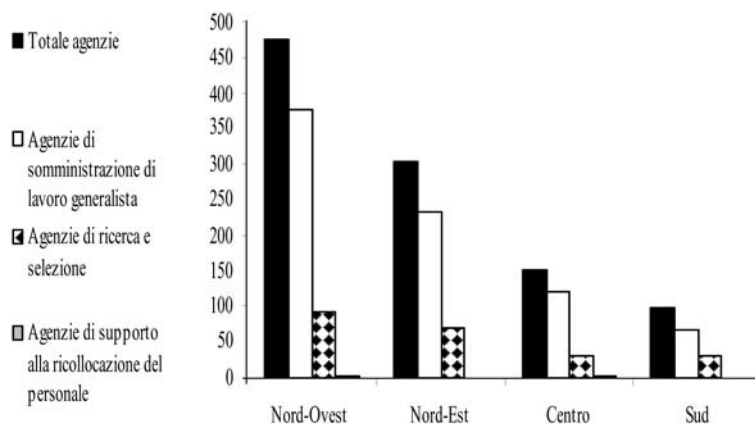
Analizzando la distribuzione geografica delle sedi principali delle Agenzie e l’articolazione delle relative unità organizzative sul territorio emergono alcuni fattori che differenziano la ripartizione omogenea degli snodi operativi pubblici da quella dei privati: le scelte operate da questi ultimi sono, infatti, tipicamente influenzate da aspetti di “marketing localizzativo” tali da indirizzare gli investimenti relativi all’apertura di filiali in corrispondenza di migliori infrastrutture e dotazioni logistiche, maggiore fruibilità dei servizi ed efficienza degli stessi, tessuto produttivo più dinamico e, in via generale, contesto socio-economico maggiormente favorevole. Ne consegue una più marcata presenza di operatori privati nelle aree del centro-nord, per lo più quelle interessate da distretti industriali, e nei capoluoghi di provincia, con l’eccezione delle Agenzie di somministrazione, le cui unità organizzative risultano presenti in maniera capillare anche nella parte meridionale del Paese. Nello specifico, secondo i dati del monitoraggio Isfol, risulta che, a livello di sedi principali, il 59,2 per cento si localizza nel nord-ovest, il 27,7 per cento nel nord-est, l’11 per cento nel centro e il 2,1 per cento nel sud e nelle isole. La figura 1 illustra la dimensione del fenomeno appena descritto.

Sotto il profilo dell’espletamento delle funzioni, alla luce del superamento del vincolo relativo al cosiddetto “oggetto sociale esclusivo”, si osserva come, su un insieme di 20 Agenzie generaliste rispondenti, 12 dichiarino di svolgere *anche* attività di ricerca e selezione, 8 attività di *staff-leasing*, 7 di intermediazione e 8 di *outplacement*; a fronte di queste che hanno dichiarato, in sostanza, una polifunzionalità benché parziale, le rimanenti 8 risultano, invece, svolgere la sola attività di somministrazione.

I tratti distintivi delle singole tipologie di Agenzie sopra evidenziati si riscontrano anche con riferimento alle iniziative legate all’attività di formazione. In questo caso, le differenze appaiono strettamente correlate al segmento di mercato di interesse: per le Agenzie di ricerca

e selezione i corsi di formazione, erogati sia direttamente sia attraverso un sostegno finanziario esterno, sono prioritariamente orientati a soddisfare le richieste di domanda di lavoro qualificato e specializzato (figure professionali specifiche) da parte delle imprese. In tema di connessioni telematiche con altri soggetti, si evidenzia un certo divario tra le Agenzie ubicate nel nord e nel centro del Paese, da un lato, e quelle localizzate nel Mezzogiorno dall'altro. Di queste ultime solo il 3,6 per cento ha attivato relazioni informatizzate con i Servizi pubblici per l'impiego e meno del 7 per cento con Inps e Inail. La quasi totalità (circa l'87 per cento) delle Agenzie intervistate dichiara che il canale di promozione dei propri servizi e di diffusione delle informazioni maggiormente utilizzato è rappresentato dal contatto diretto con le aziende, seguito da: inserzioni su stampa, *internet/banner*, affissioni pubblicitarie, radio e TV.

Figura 1. — Distribuzione territoriale delle unità organizzative delle ApL (febbraio 2005).



Fonte: monitoraggio Isfol Agenzie per il lavoro, 2005.

Sotto il profilo della cooperazione con il sistema pubblico di servizi per l'impiego, si riscontra, sulla popolazione raggiunta dall'indagine, una quota di appena il 4 per cento di Agenzie che dichiarano di essersi attivate in questa direzione. D'altro canto, delle 12 generaliste rispondenti, solo una risultava coinvolta nelle sperimentazioni delle misure di raccordo "pubblico-privato" di cui all'articolo 13.

In generale, i dati sopra ricordati concorrono a delineare un quadro piuttosto omogeneo a livello nazionale, che vede ad oggi una ancora non sufficientemente sviluppata interazione tra pubblico e privato nella messa a regime di una rete mista di servizi al lavoro, come auspicato dal legislatore della riforma. Le informazioni ad oggi disponibili sottolineano l'esigenza di aumentare la capacità di (inter)connessione informativa, tuttora debole, tra i due sistemi, in funzione di una gestione condivisa dei servizi per il lavoro intesi in senso lato. D'altronde, la necessità di rendere operativa la connessione telematica ed informativa dei Spi e delle ApL con altri soggetti (Enti previdenziali e assistenziali, rete *Eures*), contestualmente al completamento del processo di implementazione dei (costituendi) nodi regionali che abilitano la Borsa continua nazionale del lavoro (Bcni) ha, in ultima analisi, l'obiettivo di ridurre o quantomeno contenere i "fallimenti del mercato" conseguenti alle asimmetrie informative, attraverso una più efficiente catalogazione e divulgazione a livello nazionale delle informazioni su *vacancies* e candidati (7).

3. Le Università e la funzione di intermediazione.

Su un insieme di 85 soggetti rappresentati da Università (pubbliche e private) e Fondazioni universitarie contattati nel mese di novembre 2005 (8), un numero pari a 24 (il 20 per cento dei quali di natura pubblica) ha restituito informazioni sulle attività espletate in relazione alle tematiche del mercato del lavoro e, nello specifico, ai servizi di intermediazione come previsti dal decreto legislativo n. 276/2003. Rispetto a questi ultimi, ne dichiara l'avvenuta attivazione quasi il 60 per cento delle strutture rispondenti (in termini assoluti 14). Si riscontra, poi, che oltre il 40 per cento delle stesse ha sede in province del nord, essendo la quota restante omogenea-

(7) Si ricorda in proposito la direttiva del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sull'obbligo di interconnessione e di conferimento alla Borsa continua nazionale del lavoro (16 gennaio 2006).

(8) L'indagine, tuttora *in fieri*, si colloca nell'ambito della seconda *tranche* di monitoraggio di cui alla nota 4. La numerosità dell'universo di riferimento (84 Università e 1 Fondazione universitaria) è stata ricostruita partendo dalla banca dati delle Università presente nel sito internet del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca.

mente suddivisa tra centro e sud Italia. Per quanto concerne il periodo di attivazione dei servizi di intermediazione, la metà delle strutture dichiara che ciò è avvenuto da più di un anno e per 5 di esse da almeno 6 mesi (solo in due casi l'attivazione risulta molto recente). Decisamente esiguo è il numero di Università che ad oggi risultano connesse telematicamente alla Borsa continua nazionale del lavoro tramite il nodo regionale di riferimento. In tali casi, si è comunque dichiarata l'utilità della connessione, per lo più con riferimento all'opportunità di consultare i profili dei candidati e le *vacancies*, ricercare informazioni sul mercato del lavoro, interagire con altri operatori sia pubblici sia privati: tutte attività propedeutiche all'attività di *matching* vero e proprio.

Più in particolare, rispetto al gruppo di osservazione raggiunto dall'indagine, si è potuta rilevare la "frequenza" dell'erogazione di specifici servizi relativi alla funzione di intermediazione, ovvero: la promozione e, quale voce separata, la gestione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; l'orientamento professionale; la progettazione e l'erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo; l'espletamento di adempimenti burocratici su richiesta del committente. A fronte di un riscontro ampiamente positivo rispetto alle prime tre delle attività sopra elencate, il ritorno più basso si è registrato con riferimento a quelle di natura amministrativo-adempimentale (comunicazioni di assunzione, cessazione, proroga e trasformazione dei rapporti di lavoro, pratiche di gestione previdenziale-assicurativa).

Nello specifico, la quasi totalità delle strutture che svolge attività di intermediazione implementa azioni di promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro; i canali a tal fine privilegiati sono rappresentati dall'invio di materiale informativo e dall'organizzazione di eventi a ciò dedicati (convegni, seminari, fiere), seguiti dal mezzo radio-televisivo e dal *web*.

È interessante osservare come tutte le strutture che dichiarano l'espletamento dell'attività di intermediazione risultino aver a tal fine predisposto apposite banche dati interne e, nella pressoché totalità dei casi, aver attivato sportelli *ad hoc* per le diverse utenze. Le misure legate all'erogazione dell'orientamento professionale riguardano per lo più attività di assistenza nella redazione dei *curricula*, colloqui informativi ed organizzazione di *workshop* tematici sui temi in oggetto. I servizi individuali a supporto consulenziale per il bilancio di competenze che pur ricevono pari attenzione, necessitando

di spazi, professionalità e strumenti precipuamente dedicati allo scopo, risultano, invece, attivati solo da meno della metà delle strutture. Discorso analogo per le attività di progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo, con particolare riferimento alla rilevazione dei fabbisogni territoriali ed aziendali.

Di rilievo sembra il dato secondo cui, tra le 14 strutture che svolgono servizi di intermediazione, 9 dichiarano di svolgere azioni specificatamente volte a monitorare la tipologia di utenti che si rivolgono al servizio, siano essi soggetti in cerca di occupazione o (potenziali) datori di lavoro. Approfondendo maggiormente il tipo di informazioni raccolte, emerge come poco meno della metà delle strutture che risultano aver attivato servizi di intermediazione raccolga e classifichi i dati con un certo grado di sistematicità.

Un numero decisamente più esiguo di strutture dichiara di aver stipulato (o essere in procinto di realizzare) protocolli di intesa o accordi per lo svolgimento delle attività di intermediazione con soggetti quali Associazioni datoriali, Enti locali ed istituzionali (in particolare il Ministero del lavoro), ma anche singole imprese.

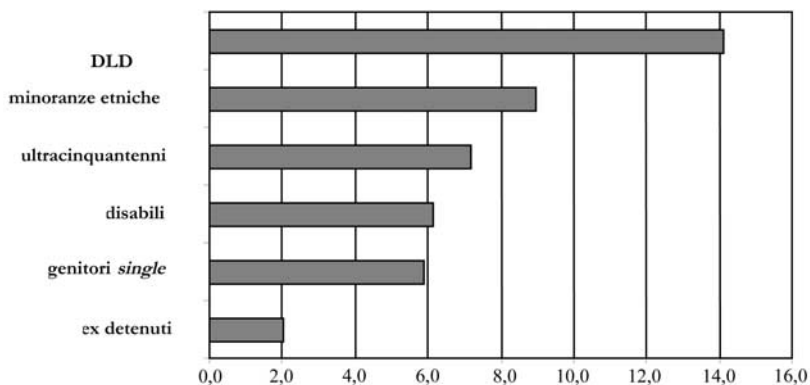
4. Le prospettive per un mercato “misto” di servizi al lavoro.

A partire dal quadro delineato nelle sezioni precedenti sul fronte dell'offerta e della domanda, tanto di lavoro quanto di servizi erogati, è possibile cogliere alcune tendenze in atto, cercando di evidenziare quali siano quelle maggiormente passibili di ulteriore sviluppo piuttosto che esaurire la loro forza propulsiva. In primo luogo, coerentemente con quanto è osservabile nelle realtà europee interessate già da tempo dal processo di liberalizzazione del mercato dell'intermediazione, anche nel nostro Paese sembra confermarsi la tendenza che vede il rapporto tra pubblico e privato delinarsi in termini, più che concorrenziali, di complementarità delle rispettive funzioni-azioni. Se, in linea di principio, il sistema Spi svolge un ruolo istituzionalmente e socialmente orientato a servire l'offerta di lavoro (soprattutto con riferimento ai *target* d'utenza svantaggiati) favorendone l'“occupabilità” e le Agenzie private tendono a specializzarsi sul versante della “domanda” (per lo più “flessibile” e/o ad alto contenuto specialistico),

si osserva come una possibile cooperazione possa svilupparsi rispetto alla funzione di *placing* ⁽⁹⁾.

A tal proposito, può essere utile richiamare brevemente l'esperienza britannica di *partnership* tra il sistema pubblico dei Servizi all'impiego (*Jobcentre Plus* - JC+) e le Agenzie private. In effetti, diversamente che in Italia, nel Regno Unito la presenza di attori privati sul mercato del lavoro costituisce una realtà da tempo consolidata, anche nell'ottica della "complementarietà" dei rispettivi interventi nell'erogazione dei servizi al lavoro a specifici *target* d'utenza. Sotto quest'ultimo profilo, un'indagine condotta alla fine del 2004 su circa 400 JC+, investigandone le relazioni con le più importanti Agenzie interinali (*Adecco*, *Manpower*, *Blue Power*), evidenzia l'efficacia di azioni sinergiche tra pubblico e privato, laddove orientate a categorie specifiche, quali in particolare i disoccupati di lunga durata e le minoranze etniche (figura 2).

Figura 2. — *Target-group* verso cui l'azione congiunta pubblico-privata si è rivelata di maggior successo (Regno Unito, 2005).

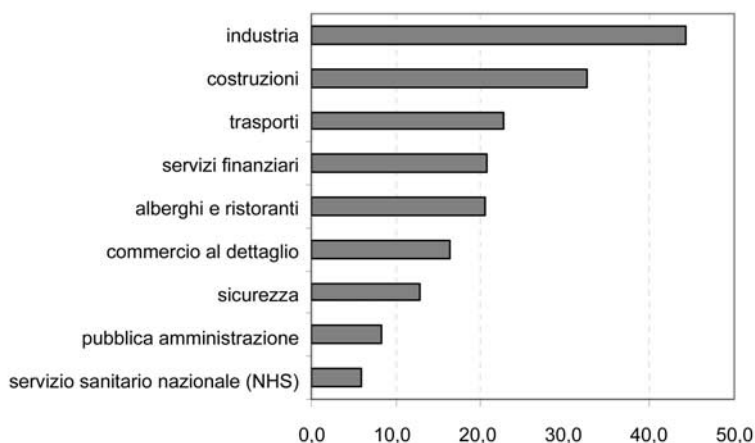


Fonte: Monitoraggio *Jobcentre Plus*, 2005.

⁽⁹⁾ Sia consentito rinviare sul tema a G. DI DOMENICO, *Soluzioni di interazione tra operatori pubblici e privati sul mercato del lavoro. Sistemi europei a confronto*, in *Osservatorio ISFOL*, 2005, n. 5), e ID., *La nuova rete pubblico-privata di servizi al lavoro in Italia. Possibili sviluppi e prospettive alla luce delle più significative esperienze a livello nazionale ed europeo*, in *Il Diario del Lavoro*, ottobre-dicembre 2005.

È poi significativo osservare come l'espletamento della funzione di *placing* che sia oggetto di *partnership ad hoc* riscontri maggior successo nei settori produttivi a più alta intensità di lavoro (segnatamente l'industria e le costruzioni) e dove risulta tradizionalmente impiegata gran parte della manodopera "debole" (figura 3).

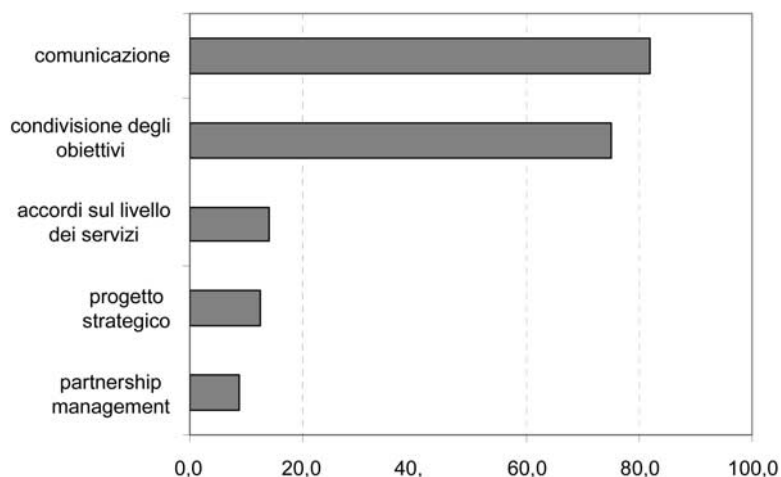
Figura 3. — Settori economici in cui il *placing* si è mostrato più efficace (Regno Unito, 2005).



Fonte: Monitoraggio Jobcentre Plus, 2005.

Infine, merita un cenno, tra le evidenze emerse dalla *survey*, la valutazione in merito all'*asset* ed agli aspetti organizzativi e/o strategici ritenuti maggiormente rilevanti ai fini di una collaborazione proficua tra soggetto pubblico e operatori privati: nella pressoché totalità dei casi (figura 4) si è attribuito un ruolo determinante all'elaborazione di un piano di comunicazione congiunto e, in seconda battuta, alla condivisione degli obiettivi, riferendo, invece, un margine di rilievo più limitato al "livello dei servizi": tali considerazioni sembrano suggerire che, in un contesto di mercato effettivamente liberalizzato, i sistemi pubblico e privato tendono a garantire uno *standard* qualitativo di servizi al lavoro piuttosto omogeneo, a tutto vantaggio dell'utenza complessivamente considerata.

Figura 4. — Aree ove la *partnership* pubblico-privata si è rivelata strategica (Regno Unito, 2005).



Fonte: Monitoraggio Jobcentre Plus, 2005.

Ciò all'ovvia condizione che l'erogazione di tali servizi sia capillarizzata sull'intero territorio.

Sotto quest'ultimo profilo, nel nostro Paese sembra emergere l'esigenza di una distribuzione più equilibrata degli operatori privati a livello nazionale, in modo da colmare il *gap* territoriale che ne vede una maggiore diffusione nelle due macroaree del nord (soprattutto nord-est) e centro rispetto al Mezzogiorno (figura 1), con il rischio di acuire parte dei già esistenti problemi di segmentazione del mercato del lavoro.

5.

IL PLACEMENT DELLE SCUOLE: PRIME ESPERIENZE PILOTA

LUIGI OLIVERI, CARLO SCUPOLA, ALBERTO LANZA,
GIANPAOLO BISIGHIN, LAURA DAL COLLE

SOMMARIO: 1. Il ruolo delle istituzioni scolastiche nel mercato del lavoro. — 2. La Funzione di sostegno della Provincia mediante convenzioni con gli Istituti scolastici. — 3. Lo *Sportello scuola-lavoro* a Verona. — 4. Le finalità della convenzione tra Provincia e Istituti scolastici. — 5. Le modalità operative dello Sportello. — 6. Lo *Sportello scuola-lavoro* come standard funzionale a Verona.

1. Il ruolo delle istituzioni scolastiche nel mercato del lavoro.

La collaborazione tra Province ed istituzioni scolastiche, mediante convenzioni ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241/1990, è uno strumento fondamentale per l'attuazione dei regimi particolari di autorizzazione previsti dall'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003.

Tale ultima norma prevede, come è noto, che siano autorizzati allo svolgimento dell'attività di intermediazione al lavoro i comuni, le camere di commercio e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, nel rispetto delle condizioni previste dalla norma citata.

Condizione necessaria affinché, in particolare le scuole superiori, colgano l'importante occasione offerta dalla legge di essere parte attiva nell'attività di intermediazione, è che esse sperimentino in concreto quali sono le procedure, le conoscenze e le metodologie proprie di tale attività.

Gli Istituti scolastici superiori sono certamente un soggetto privilegiato nel mercato del lavoro, in quanto dispongono di contatti diretti con le aziende, che ad essi si rivolgono sovente per reperire personale qualificato, sia pure con poca esperienza lavorativa.

2. La Funzione di sostegno della Provincia mediante convenzioni con gli Istituti scolastici.

Le Province, dal canto loro, in quanto destinatarie della competenza primaria in materia di servizi per l'impiego e titolari, attraverso i Centri per l'Impiego, del servizio pubblico di intermediazione, dispongono del *know how* per gestire in modo efficace tale delicata funzione.

È per questa ragione che la *Provincia di Verona* ha stabilito di convenzionarsi con una serie di Istituti scolastici del territorio, allo scopo di permettere la concreta attuazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 276/2003, sperimentandone le potenzialità, da un lato, e, soprattutto, permettendo alle scuole di valutare l'opportunità di esercitare realmente la funzione di intermediazione, toccando con mano le modalità e le procedure previste. Così da decidere consapevolmente se, a regime, proseguire nella gestione del servizio continuando a giovare della collaborazione della Provincia, oppure, avendo appreso modalità e tecniche operative, gestire autonomamente il servizio.

Tale esperienza si inserisce in uno scenario che, dalla fine degli anni Novanta, con il trasferimento delle competenze in materia di collocamento e di politiche per il lavoro dall'Amministrazione centrale - Ministero del lavoro, agli Enti locali, Province, Centri per l'Impiego, ha visto avviarsi un percorso di vera e propria fondazione e di messa a regime del sistema dei servizi pubblici per l'impiego.

In un mercato del lavoro aperto, nel quale soggetti pubblici e privati collaborano, cooperano e concorrono, con la messa a regime della Borsa continua nazionale del lavoro che consentirà il libero accesso, a persone e imprese, al sistema nazionale di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro attraverso la rete Internet, il ruolo dell'intermediario pubblico non potrà esimersi dall'assumere rilevanza decisiva nell'assicurare trasparenza ed equità. Si esalta, in capo ai soggetti pubblici, la funzione di garanzia di un funzionamento equilibrato e idoneo del mercato, idoneo a contrastare le eventuali spinte monopolistiche e dominanti che si dovessero manifestare da parte dell'attore privato.

I Centri per l'Impiego della Provincia di Verona, assumendo pienamente le funzioni indicate prima, hanno inteso aprire una strada nuova verso una gestione diffusa del servizio di intermediazione, all'interno di un'offerta di servizi ormai standardizzata, qualificata dall'am-

pliamento di percorsi e strategie personalizzate all'utenza attraverso colloqui individuali approfonditi, costruzione di *curricula* e di azioni positive condivise, preselezione mirata e assistenza informativo/consulenziale all'impresa.

3. Lo Sportello scuola-lavoro a Verona.

Il progetto *Sportello scuola-lavoro*, realizzato e programmato nell'arco temporale 2004-2006, consente di prefigurare uno dei potenziali scenari di ulteriore implementazione dei servizi per l'impiego, compiendo il tanto necessario raccordo tra mondo del lavoro e mondo dell'istruzione/formazione, indispensabile alla piena esecuzione di ogni intervento di politica attiva mirante a elevare e consolidare i livelli di occupazione e occupabilità nel nostro Paese.


Un breve cenno, per meglio introdurre gli obiettivi perseguiti dall'esperienza comunicativo/operativa effettuata dal servizio per l'impiego della Provincia di Verona con gli Istituti scolastici del proprio territorio, va riferito all'evoluzione del sistema istruzione/formazione che si va compiendo nel corso di questi anni.

Il sistema dell'istruzione e della formazione si trova in un periodo di grande fermento, con la riforma del secondo ciclo d'istruzione e la costruzione di un canale di istruzione e formazione professionale ormai alle porte.

E proprio all'interno del nuovo assetto del sistema educativo del nostro Paese, vengono introdotti, con vigore, dal legislatore nazionale, itinerari di cosiddetta alternanza scuola-lavoro, utili all'incentivazione di momenti comunicativi tra mondo dell'impresa e mondo della scuola e tali da promuovere l'incrocio tra il sapere e il saper fare, tra la conoscenza trasversale e la conoscenza professionalizzante, tra la cultura teorica e la cultura pratica.

Il tasso di scolarità nella scuola secondaria superiore si è ormai attestato intorno al 90 per cento degli aventi diritto, residua tuttavia ancora una fascia di *drop out*, tra i 14 e i 17 anni, di circa 100 mila adolescenti, pari al 4,5 per cento della stessa classe di età⁽¹⁾.

La riforma della scuola ha altresì completato l'iter che ha portato a ricomprendere l'obbligo scolastico e l'obbligo formativo nel princi-

(1) ISFOL, *Rapporto Isfol*, 2005, in  *Boll. Adapt*, 2006, n. 34.

pio del « diritto-dovere » all'istruzione e formazione per almeno dodici anni o fino al raggiungimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il 18° anno di età, diritto-dovere che anche nel nuovo sistema continua a trovare modalità di assolvimento attraverso i tre canali già previsti dall'obbligo formativo, ovvero la scuola secondaria superiore, la formazione professionale e il rapporto di lavoro di apprendistato.

All'interno di ambienti in così rapida e consistente trasformazione quali quello della scuola e del lavoro, trae origine il progetto, realizzato dai Centri per l'Impiego della Provincia di Verona con l'esperienza dello *Sportello scuola-lavoro*, di sostenere e agevolare il tragitto dei soggetti neodiplomati dal sistema formativo a quello lavorativo.

Non solo. La Provincia di Verona ha avviato il progetto anche per tornare a « captare » le potenzialità lavorative dei neo-diplomati. Proprio a seguito delle riforme di questi ultimi anni, infatti, si era verificato il fenomeno dell'allontanamento dei giovani diplomati dai servizi per l'impiego, anche in considerazione della forte espansione sia territoriale che promozionale dei servizi all'impiego privati.

Lo *Sportello scuola-lavoro*, dunque, ha anche inteso recuperare i neo-diplomati, come risorsa attiva del mercato del lavoro.

4. Le finalità della convenzione tra Provincia e Istituti scolastici.

Ovviamente, l'obiettivo non consiste solamente nella promozione dell'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro esplicite, quali la domanda e l'offerta che già sul mercato si presentano come tali, ma principalmente quello di agire proattivamente affinché la domanda si manifesti in maniera palese e l'offerta si costruisca in stretto collegamento con lo sviluppo del tessuto socio-economico del territorio.

Lo scambio di informazioni, conoscenze ed esperienze conseguente al proficuo contatto tra scuola, impresa e servizio pubblico per l'impiego è utile, oltre che alla facilitazione del *matching*, per condizionare positivamente l'area della formazione e istruzione presente sul territorio, in maggiore aderenza alle esigenze della realtà produttiva radicata sul territorio stesso.

Va altresì considerato come il *deficit conoscitivo* delle funzioni e dei servizi forniti sia, molto spesso, all'origine del mancato ricorso al canale del servizio pubblico per l'impiego sia da parte di chi cerca la-

voro sia di chi cerca invece il lavoratore da assumere. Uno degli errori fondamentali, almeno nel passato, delle pubbliche amministrazioni, è stato l'abitudine di concepire la comunicazione in termini monodirezionali (dalle istituzioni al cittadino) e direttivi. La mancanza di ascolto verso l'esterno è stata una delle maggiori carenze dell'amministrazione pubblica che, troppe volte, ha concepito il rapporto con la propria utenza in termini di processi e procedure formali.

Anche in questo sta la novità introdotta dai Centri per l'Impiego della Provincia di Verona con l'apertura di uno sportello lavoro all'interno delle sedi degli Istituti scolastici.

L'iniziativa ha da subito incontrato il favore delle istituzioni scolastiche, consentendo loro di avvalersi della professionalità ed esperienza degli operatori dei Centri per l'Impiego per lo svolgimento di azioni di orientamento al lavoro e di incontro tra domanda e offerta da proporre agli studenti in uscita. In virtù dell'obiettivo di dare attuazione concreta ad un elemento centrale della "riforma Biagi", il progetto ha ottenuto un prestigioso riconoscimento formale, nell'ambito del COM.PA — Salone della Comunicazione Pubblica — che si è tenuto dal 3 al 5 novembre 2005 a Bologna, nella cui occasione è stato assegnato al Settore Lavoro della Provincia di Verona il *primo premio*, per la categoria *servizi di incontro domanda/offerta*, riservato all'iniziativa Epicentro, promossa e gestita dal Formez e rivolta alle esperienze e pratiche innovative nei Centri per l'Impiego, riconoscimento particolarmente significativo che ha vagliato gli oltre 100 progetti presentati.

Lo *Sportello scuola-lavoro* ha altresì favorito la creazione di un rapporto di fiducia tra utenti/studenti e pubblica amministrazione lasciando, nei primi, la percezione dell'esistenza di un servizio cui potersi ragionevolmente affidare nel, non sempre lineare, percorso di avvicinamento al mondo del lavoro.

Nel breve termine, il risultato è stato quello di generare visibilità e consapevolezza — interna ed esterna — del cambiamento e del rinnovamento in atto nei nuovi Centri per l'Impiego. Nel lungo termine sarà quello di creare, diffondere e confermare un'immagine di affidabilità ed efficienza, naturalmente fondata su condizioni ed elementi di qualità effettiva dei servizi erogati e finalmente conosciuti.

5. Le modalità operative dello Sportello.

Nello specifico, lo strumento operativo utilizzato per la realizza-

zione del progetto *Sportello scuola-lavoro* è stato quello della *convenzione* con gli Istituti scolastici (Istituto tecnico industriale « G. Marconi » - Istituto tecnico industriale « G. Ferraris » - Istituto tecnico per periti aziendali e corrispondenti in lingue estere « M. Polo » di Verona, Istituto tecnico commerciale « M. Minghetti » - Istituto tecnico industriale « G. Silva » - Istituto tecnico aziendale « M. Ricci » di Legnago, Istituto tecnico commerciale « L. Da Vinci » di Cerea - Istituto tecnico commerciale e per geometri « L. Dal Cero » di San Bonifacio - Istituto tecnico commerciale « L. Calabrese » di San Pietro in Cariano e Istituto tecnico industriale « C. Anti » di Villafranca) che ha previsto due modalità di attivazione dell'intervento:

— *Sportello Lavoro di tipo A:*

Prevede un'attività di preselezione svolta direttamente dagli operatori dei Centri per l'Impiego all'interno della scuola, attraverso colloqui individuali e sviluppata successivamente nel servizio di ricerca e selezione del personale del Centro per l'Impiego competente, in epoca immediatamente successiva al conseguimento del diploma.

— *Sportello Lavoro di tipo B:*

L'attività di preselezione è svolta direttamente nei Centri per l'Impiego, previa esplicitazione delle fasi di lavoro illustrate nei successivi capoversi, dopo il conseguimento del diploma.

Nei primi due anni di sperimentazione (il 2004 e 2005) lo *Sportello Lavoro* attivato è stato il *tipo A*, nel corso dell'anno 2006 è prevista la sperimentazione anche dello sportello di *tipo B*.

Le attività operative che si svolgono nell'ambito dello *Sportello Lavoro* possono così essere indicate:

1) nei mesi di febbraio e marzo si svolgono incontri generali con gli studenti dell'ultimo anno per illustrare i cambiamenti del mondo del lavoro, le funzioni e i servizi dei Centri per l'Impiego e gli obiettivi del progetto. Nella stessa sede o successivamente agli studenti è *somministrato un questionario* attraverso cui acquisire le intenzioni e le propensioni degli studenti stessi in relazione a:

- prosecuzione degli studi (università/corsi post diploma);
- inserimento al lavoro;

2) solo nello sportello di *tipo A* si prevede l'apertura per uno/ due giorni alla settimana, nel periodo aprile/maggio, presso le sedi degli Istituti scolastici, di uno sportello gestito da operatori dei Centri per l'Impiego con la finalità di svolgere *colloqui di preselezione* solo con gli studenti che hanno deciso di ricercare, successivamente al conseguimento del diploma, un'occupazione o sono indecisi tra mondo

del lavoro e prosecuzione degli studi. I colloqui hanno una duplice finalità:

a) *fornire informazioni:*

— sui soggetti sia pubblici che privati che operano nei servizi all'impiego;

— sui contratti di lavoro proposti più frequentemente ai giovani;

— sulle modalità e gli strumenti da utilizzare per cercare lavoro;

b) *acquisire informazioni:*

— sulle propensioni lavorative nell'ambito del titolo di studio oppure in altro settore;

— sulle caratteristiche del lavoro cercato;

— sul grado di conoscenza delle competenze tecniche acquisite nel percorso di studio;

3) concluso l'anno scolastico e terminati gli esami di maturità, gli studenti sono raggiunti da una nota informativa che ricorda loro la necessità, per l'attivazione dei servizi specialistici forniti dai Centri, di dichiarare la disponibilità al lavoro al Centro stesso al fine dell'inserimento dei dati nell'elenco anagrafico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 442/2000;

4) terminate queste fasi, i Centri per l'Impiego attivano il servizio d'intermediazione, attraverso la gestione sia delle richieste di lavoro provenienti direttamente dagli istituti che provvedono a darne adeguata informazione ai Centri; sia delle richieste ordinarie e tradizionalmente gestite dai Centri stessi. Questa fase investe direttamente gli operatori degli Istituti scolastici in quanto si evidenzia il cambiamento del servizio fornito alle aziende. Infatti, negli anni passati le aziende ricevevano direttamente dalle scuole gli elenchi dei diplomati, sicché dovevano sostenere l'onere di individuare i possibili candidati e quindi contattarli direttamente. Con la fornitura del servizio d'intermediazione da parte dei Centri per l'Impiego, l'azienda riceve direttamente dal servizio di ricerca e selezione del personale dei Centri per l'Impiego una ristretta rosa di nominativi disponibili ad avere un colloquio di lavoro;

5) gli operatori del servizio di ricerca e selezione del personale dei Centri per l'Impiego provvedono al contatto con le aziende veicolate dagli istituti, ed in tale fase attivano l'« Ufficio di progetto per il marketing » istituito presso il Settore Lavoro della Provincia per organizzare l'intervento dello stesso presso le aziende al fine di promuov-

vere e illustrare le attività dello *Sportello Lavoro* nelle scuole e gli altri servizi offerti dai Centri per l'Impiego. Nella fase di contatto in azienda gli operatori dell'Ufficio di progetto per il marketing evidenziano la capacità dei Centri per l'Impiego di fornire anche altra tipologia di lavoratori, sia di basso che di medio/alto profilo professionale o con portatori di sgravi contributivi;

6) l'ultima fase consiste nell'attività di monitoraggio del servizio di intermediazione gestito dallo *Sportello Lavoro*. Questa è un'attività standard per i Centri per l'Impiego e consegue ad ogni richiesta di personale gestita dal servizio di ricerca e selezione del personale ma, per le scuole, è una assoluta novità. Il monitoraggio, gestito dai Centri per l'Impiego permette agli istituti di avere informazioni numeriche sul reale andamento del servizio d'intermediazione.

6. Lo *Sportello scuola-lavoro* come standard funzionale a Verona.

È opportuno sottolineare che il progetto per la Provincia di Verona costituisce, ormai, uno standard operativo, che fa parte integrante non solo della programmazione delle attività dei servizi per l'impiego, ma è anche previsto nei documenti di programmazione economica ed operativa dell'ente, in primo luogo il Piano Esecutivo di Gestione.

Inoltre, la realizzazione del progetto è svolta senza il ricorso a finanziamenti esterni; gli unici costi sono quelli vivi relativi alla quota parte delle retribuzioni del personale addetto.

I dati disponibili relativamente alle attività sviluppate dallo *Sportello Lavoro* sono i seguenti:

	<i>Anno</i>	<i>Totali</i>
<i>Istituti scolastici</i>	2004	2 Sportelli tipo A
	2005	4 Sportelli tipo A
	2006	4 Sportelli tipo B
<i>Incontri generali nelle scuole</i>	2005	5 giornate
<i>Operatori dei centri impiego interessati</i>	2005	10
<i>Totale giornate di apertura dello sportello nei 6 istituti</i>	2005	37

	Anno	Totali	Ulteriori specifiche	Totali
<i>Questionari somministrati</i>	2005	585	Studenti che hanno deciso di continuare gli studi	157
			Studenti indecisi tra università e lavoro	208
			Studenti che hanno deciso di andare a lavorare	220

	Anno	Totali		
<i>Anagrafiche precaricate in Netlabor 4</i>	2005	413	Disponibili al 30/11/2005	244
			Iscritti università al 30/11/2005	36
			Iscritti corso formazione al 30/11/2005	19
			Occupati tramite altri canali al 30/11/2005	63
			Occupati tramite CPI al 30/11/2005	42
			Non disponibili al 30/11/2005	9

<i>Neo diplomati iscritti nell'elenco anagrafico</i>	Al 30/11/05	135
<i>Aziende gestite tramite lo Sportello Lavoro</i>	Al 30/11/05	76

<i>Tipologia delle richieste</i>	<i>Totale esiti segnalazioni</i>				
	<i>Richieste aziende</i>	<i>Ricerche positive</i>	<i>Ricerche negative</i>	<i>Ricerche in corso</i>	<i>Liste non utilizzate</i>
<i>Stage</i>	0	0	0	0	5
<i>Apprendistato</i>	33	17	3	12	
<i>Determinato</i>	21	6	2	11	
<i>Indeterminato</i>	22	9	2	9	

Per *esito positivo* si intende l'intermediazione conclusa con l'assunzione del candidato presentato dai CPI.

Per *esito negativo* si intende l'intermediazione conclusa con l'assunzione di altri candidati che l'azienda ha individuato tramite altri canali (autocandidature, pubblicazione sui mass-media, agenzie private ecc.).

Per *in corso* si intende l'intermediazione non ancora conclusa.

Liste non utilizzate, l'azienda non ha dato più corso alla selezione.

6.

GLI « INDUSTRIAL LIAISON OFFICE »

VIVIANA BARRESI

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Le origini e le funzioni degli *Industrial Liaison Office*. — 3. Progettazione e trasferimento tecnologico. — 4. Promozione dell'attività di ricerca. — 5. I finanziamenti.

1. Introduzione.

Negli ultimi anni sempre più spesso il dibattito sulla occupazione giovanile si è concentrato sul tema del collegamento tra Università e mercato del lavoro: due realtà che spesso appaiono essere lontane e con difficoltà di comunicazione, ma comunque soggette a continue interazioni. Mentre la prima viene dipinta come una sorta di “torre di avorio”, ricca di saperi ed esperienze, ma “lontana dalla realtà quotidiana e dai suoi problemi concreti” ⁽¹⁾, il secondo invece riporta alla realtà, alla concretezza, al concetto di mobilità e dinamicità ⁽²⁾ e a volte anche di precarietà.

In risposta alle esigenze dell'attuale contesto socio-economico, si cerca già da qualche anno di realizzare una migliore sinergia tra i due diversi contesti: mentre da una parte diviene più pressante la domanda di formazione, di trasmissione delle conoscenze, di continuo aggiornamento e sviluppo della ricerca, dall'altra si assiste alla crescente esigenza di connessione fra ricerca scientifica e necessità produttive e operative della società ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Cfr. D. CASATI, *L'Università nel contesto socio-economico territoriale*, in *Ricerca e Trasferimento Tecnologico: un impegno in crescita*, Università degli Studi di Milano, 2004, in http://ricerca.unimi.it/ricerca_trasferimento.

⁽²⁾ Cfr. L. ZOPPOLI, *Università e Riforma del Mercato del Lavoro*, in *DRI*, 2004, n. 1.

⁽³⁾ Cfr. D. CASATI, *op. cit.*

Dagli anni Novanta ad oggi, gli interventi diretti a collegare queste due realtà sono stati molteplici ⁽⁴⁾ e hanno costituito il punto di partenza di un processo che ha condotto alla riforma del mercato del lavoro che fornisce oggi alle Università gli strumenti per rafforzare i rapporti tra mondo accademico e tessuto produttivo, tra formazione erogata e fabbisogni del mercato.

A tal scopo, gli Atenei possono sfruttare tre particolari strumenti: il *placement*, l'apprendistato di alta formazione e la certificazione dei contratti di lavoro. Appare abbastanza evidente che il decreto legislativo n. 276 del 2003 ha cercato di tracciare un percorso che consenta un maggior contatto tra gli Atenei ed il mercato del lavoro. Obiettivo questo al quale aspirano anche gli *Industrial Liaison Office*.


2. Le origini e le funzioni degli *Industrial Liaison Office*.

Nel 1980 venne pubblicato dal Governo federale degli Stati Uniti il c.d. *Patent and Trademark Laws Amendment*, meglio noto come *Bayh-Dole Act* ⁽⁵⁾, che dà origine a quello che attualmente si intende per trasferimento tecnologico dalle Università alle industrie. Tale legge fu particolarmente significativa perché diede la possibilità ai centri di ricerca e alle piccole imprese di possedere e gestire i risultati ottenuti dalle ricerche finanziate con fondi federali, risultati che in precedenza erano di proprietà esclusiva del Governo.

L'effetto del provvedimento è stato di aumentare in modo esponenziale il numero di brevetti per anno, ma soprattutto di incoraggiare le Università a collaborare con le industrie per promuovere la commercializzazione delle proprie invenzioni ⁽⁶⁾. Si crea così l'esigenza di istituire strutture idonee a favorire e consolidare i rapporti tra le stesse e l'apparato produttivo: nascono a tal fine gli *Industrial Liaison Office*, che si configurano come uffici interni al sistema universitario.

⁽⁴⁾ Vedi, in particolare, i contributi di C. GENTILI, *Scuola, Università, impresa: un dialogo possibile*, nella Parte V di questo volume, e N. FORLANI, *Le politiche per l'occupazione giovanile in Italia*, nella Parte I di questo volume.

⁽⁵⁾ Cfr. J. RAUBITSCHKEK, *The Bayh-Dole Act: Past and Future*, Venice, 2004, in  indice A-Z, voce *Industrial Liaison Office*.

⁽⁶⁾ Si veda INFN (a cura di), *La tutela della proprietà intellettuale dell'Università e la costituzione di spin-off. Situazione in Europa, negli Stati Uniti e in Canada*, in INFN (a cura di), *Spin-off impresa*, 1998, in www.infn.it e in  indice A-Z, voce *Industrial Liaison Office*.

Gli *Industrial Liaison Office* (7) si propongono di promuovere l'innovazione e di favorire la cooperazione ed il trasferimento tecnologico dalle Università e dai centri di ricerca, pubblici e privati, alle imprese mediante l'attività di supporto tecnico-scientifico ed operativo per l'ideazione di progetti di ricerca: rappresentano, quindi, sia il punto di contatto con l'Università per chiunque volesse essere messo in relazione con il personale accademico, sia il punto di riferimento per il personale accademico che desidera individuare imprese interessate allo sfruttamento dei risultati della ricerca e/o all'utilizzo delle conoscenze accademiche.

Nello specifico, l'attività svolta dagli *Industrial Liaison Office* è orientata al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- individuare e monitorare i fabbisogni di innovazione tecnologica delle PMI;
- analizzare ed individuare i punti di forza e di debolezza delle imprese locali e produrre soluzioni idonee al loro sviluppo;
- promuovere programmi di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico;
- svolgere attività di assistenza e supporto alla definizione di piani di innovazione e di progetti di ricerca;
- promuovere ed organizzare attività formative volte alla creazione di figure professionali orientate alla gestione e al controllo dell'innovazione tecnologica;
- effettuare attività di ricerca di *venture capital* da impiegare in progetti di investimento ad alto rischio orientati all'innovazione tecnologica (8).

Sulla base delle considerazioni fino ad ora svolte, è possibile sinteticamente definire gli *Industrial Liaison Office* come uffici, inseriti nel sistema universitario, la cui attività si sostanzia nella progettazione e trasferimento tecnologico e nella promozione dell'attività di ricerca.

Nella trasposizione italiana del modello degli *Industrial Liaison*

(7) Si possono rinvenire *Industrial Liaison Office* presso molti Atenei italiani, tra cui l'Università di Messina, l'Università di Lecce, l'Università di Siena, l'Università Roma 3, l'Università di Tor Vergata, l'Università della Calabria, e dell'Università di Modena e Reggio Emilia (www.ilo.unimore.it), nato dall'"ufficio" per il trasferimento tecnologico, che ha agito in precedenza per realizzare operazioni di trasferimento verso aziende o *spin off*.

(8) Si veda *Mission - Finalità ed Obiettivi dell'ILO di Lecce*, estratto dalla presentazione in <http://ilolecce.it/ilolecce/mission.asp>.


Office, per esigenze di carattere pratico-organizzativo, spesso alle sue funzioni proprie sono associate le attività di orientamento e *placement* dei giovani laureati, differendo in ciò dal modello americano, dedito unicamente al trasferimento tecnologico e supporto alla creazione di imprese *spin off*. La scelta è dettata spesso dalla obiettiva difficoltà di avviare suddette attività, cosicché l'orientamento e il *placement* costituiscono il mezzo mediante il quale instaurare un primo contatto con il tessuto produttivo.

3. Progettazione e trasferimento tecnologico.

Questa area di intervento fa riferimento all'insieme di servizi che vanno dalla consulenza alla realizzazione diretta di iniziative di progettazione fino a quelle tese a migliorare il livello di innovazione tecnologica all'interno delle aziende locali.

In modo più specifico, attraverso la progettazione, viene messo a punto un nuovo modello che tende a rispondere alla domanda del mercato — politica di c.d. *market pull* ⁽⁹⁾ —, mentre, attraverso il trasferimento di tecnologia, avviene il passaggio dei diritti di proprietà industriale dall'Università all'industria.

Questo comporta una riduzione del tradizionale distacco fra ricerca accademica e settore commerciale, consentendo quindi il superamento delle differenze “culturali” fra i due mondi coinvolti, come la contrapposizione tra desiderio di pubblicazione e segreto aziendale e tra ricerca fine a se stessa e ricerca e sviluppo orientati al profitto. D'altra parte la necessità di promuovere il trasferimento dell'innovazione tecnologica dal mondo della ricerca a quello dell'industria si è fatta sempre più pressante, soprattutto nell'ultimo decennio, in cui si è andata affermando la globalizzazione dei mercati. Infatti, per le piccole e medie imprese (PMI), che in Italia costituiscono circa il 70 per cento della produzione di beni e servizi ⁽¹⁰⁾ e che generalmente non dispongono di valide strutture di ricerca, l'acquisizione di nuove tec-

⁽⁹⁾ Cfr. *Dalla ricerca al mercato: il trasferimento dell'innovazione tecnologica universitaria*, seminario organizzato da Società Italiana Brevetti con la collaborazione dell'Università degli Studi di Tor Vergata, 2002, in  indice A-Z, voce *Industrial Liaison Office*.

⁽¹⁰⁾ Cfr. BANCA DATI PER IL TRASFERIMENTO TECNOLOGICO, *Innovazione per le Pmi - Creazione di imprese Hi-Tech*, in <http://bdt.ipzs.it/bdt/bdt>.

nologie è di vitale importanza al fine di poter conseguire o mantenere una posizione di competitività sul mercato nazionale ed internazionale.

I grandi mutamenti tecnologici hanno spesso preso origine dalla utilizzazione di risultati conseguiti in laboratori accademici, valorizzati e sviluppati in un contesto di investimenti con capitali di rischio — *venture capitals* ⁽¹¹⁾ —, rivelatisi strumenti efficaci per lo sviluppo dell'economia in molti Paesi occidentali (Usa, Gran Bretagna, Olanda, Israele), soprattutto in quei settori, ad alta tecnologia, come l'informatica, le telecomunicazioni, le biotecnologie, la medicina. Ecco perché uno dei fattori chiave alla base della crescita economica pare essere la capacità di trasformare le scoperte e le invenzioni in opportunità commerciali.

In Europa, d'altronde, le organizzazioni pubbliche di ricerca non possono ancora far leva su una vasta esperienza nel trasferimento delle nuove tecnologie: ecco perché assume decisiva rilevanza il collegamento dell'*Industrial Liaison Office* con le principali reti nazionali ed europee per il sostegno alle attività di trasferimento tecnologico e innovazione.


Sulla base del modello dell'*American Association of University Technology* (associazione statunitense di esperti nella gestione delle tecnologie) ⁽¹²⁾, la rete di *UTT ProTon Europe* è stata creata con l'obiettivo di elevare al massimo il rendimento di tutti i suoi membri, tramite la condivisione delle conoscenze e delle esperienze.

Ed ancora, altre importanti reti di trasferimento tecnologico e innovazione (Reti RSTI) sono:

- APRE (Agenzia per la Ricerca Europea);
- IRC (*Innovation Relay Center*);
- *Spinning Club*;
- altre minori come INSME (*International Network for SMEs*), IPI (Istituto per la Promozione Industriale), RID.TT (Rafforzamento e Integrazione per il Trasferimento Tecnologico) ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ Si veda *Mission - Finalità ed Obiettivi dell'ILO di Lecce*, cit.

⁽¹²⁾ Cfr. E.M. NIELSEN, sintesi tratta da *Rischi e ricompense: un clima che cambia*, dattiloscritto.

⁽¹³⁾ Per un maggiore approfondimento sulle reti nazionali ed europee, cfr. PROGETTO RIS+CALABRIA, *Spin-off: tipologie, processi e principali esperienze*, Università della Calabria, 2002, in  indice A-Z, voce *Industrial Liaison Office*.

4. Promozione dell'attività di ricerca.

Diversa, ma sicuramente collegata all'attività di cui sopra, è la promozione dell'attività di ricerca che permette alle Università di utilizzare in proprio i risultati delle ricerche effettuate da docenti e ricercatori, piuttosto che cederne i brevetti alle imprese.

Questa è sicuramente l'attività più importante svolta dagli *Industrial Liaison Office*, quella originaria, che li avvicina al modello americano: essa viene favorita dal fatto che, in alcuni settori e aree geografiche, si sta determinando un ambiente favorevole alla nascita di nuove iniziative imprenditoriali, fondate sulla capacità di vendere e valorizzare i risultati della ricerca.

In questo contesto si inseriscono le imprese c.d. *spin off*, in altre parole nuove iniziative imprenditoriali che si creano per gemmazione da un'organizzazione o un'azienda pre-esistente ad opera di una o più persone ⁽¹⁴⁾.

A seconda dei meccanismi utilizzati per la realizzazione dell'idea o degli ambienti in cui la nuova impresa prende forma, è possibile proporre una classificazione (più teorica che pratica) delle tipologie di *spin off*, così articolata:

— *spin off* spontanei, nati come manifestazione spontanea di un determinato contesto economico;

— *spin off* programmati, generati come frutto di determinate politiche ed azioni di sviluppo economico del territorio, condotte dalla pubblica amministrazione o da altri organismi di tipo pubblico o privato ⁽¹⁵⁾.

Gli *spin off* programmati si suddividono, a loro volta, in:

— *spin off* industriali;

— *spin off* della ricerca.

La prima tipologia racchiude le attività imprenditoriali generate da un'impresa: tra le due entità produttive intercorre una relazione di tipo genetico, che spesso si sviluppa in forme di collaborazione produttiva.

Gli *spin off* industriali possono essere di tipo «individuale», quando si tratta di imprese create da un individuo o più persone che decidono di distaccarsi da un'organizzazione per avviare un'attività in

⁽¹⁴⁾ Cfr. PROGETTO RIS+CALABRIA, *op. cit.*

⁽¹⁵⁾ Si veda C. FACCHINI, P. FORMICA, A. PEZZI, *Formazione di imprese attraverso lo spin off programmato. Il Modello Faenza*, Comune di Faenza, 1997.

modo autonomo, oppure societari, che si verificano nel caso in cui una specifica attività dell'impresa madre viene trasferita ad una nuova unità indipendente ⁽¹⁶⁾.


Gli *spin off* da impresa generano normalmente un maggiore grado di specializzazione e divisione del lavoro e contribuiscono spesso ad accelerare i processi di adattamento della struttura industriale ⁽¹⁷⁾.

La seconda tipologia si costituisce quando un gruppo di ricercatori si distacca da una determinata organizzazione pubblica di ricerca per costituire un nucleo imprenditoriale indipendente ⁽¹⁸⁾.


L'*Industrial Liaison Office* dovrà supportare il nuovo soggetto giuridico, incentivando tutte le attività di valorizzazione dei risultati e sostenendo i docenti ed il personale tecnico nell'attività di tutela brevettuale, nel collocamento sul mercato dei brevetti, nell'attivazione di *spin off* (sia attraverso proposte di costituende società che di partecipazione a società, anche consortili) ⁽¹⁹⁾.

Inoltre, deve altresì promuovere, anche in assenza della partecipazione al capitale di propri docenti e/o tecnici, l'attivazione e/o la partecipazione a Consorzi e Società di capitale per la valorizzazione, il trasferimento e l'utilizzo dei risultati di attività scientifiche, anche in vista dell'erogazione al suo interno e/o a terzi di beni o servizi innovativi.

Gli *spin off* della ricerca ricoprono un ruolo particolare nel « mercato della conoscenza », poiché, più segnatamente degli *spin off* di tipo industriale (ossia gemmati da imprese), rappresentano un meccanismo di trasferimento delle conoscenze frutto di ricerca pre-competitiva verso le applicazioni industriali. Perciò sono caratterizzati da problematiche più complesse rispetto ai più tradizionali *spin off* industriali, sia in fase di « gestazione » che di gestione delle attività aziendali ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁶⁾ Cfr. E. ARCAINI, A. ARRIGHETTI, M. VIVARELLI, *I processi di spin-off: i dati di una ricerca per comprendere il fenomeno della filiazione imprenditoriale*, in *I&S*, 1998, n. 43, e in  indice A-Z, voce *Industrial Liaison Office*.

⁽¹⁷⁾ Cfr. A. ARRIGHETTI, G. SERRAVALLI, *Una politica industriale per le imprese spin-off*, in *I&S*, 1998, n. 43, e in  indice A-Z, voce *Industrial Liaison Office*.

⁽¹⁸⁾ Si veda V. CHIESA, A. PICCALUGA, *La nascita di imprese ad alta tecnologia*, in *I&S*, 1998, n. 43, e in  indice A-Z, voce *Industrial Liaison Office*.

⁽¹⁹⁾ Si veda il d.l. n. 297/1999 e l'art. 11, d.m. n. 593/2000.

⁽²⁰⁾ Cfr. V. CHIESA, A. PICCALUGA, *op. cit.*

Gli *spin off* della ricerca (o accademici) non rappresentano, comunque, un fenomeno del tutto nuovo: è possibile infatti già nel secolo scorso trovarne importanti esempi, come quello di Siemens, Philips e Schumberger che diedero vita ad importanti multinazionali, oppure quello di un gruppo di scienziati e ricercatori che fecero progredire la Silicon Valley.

Negli esempi di cui sopra, ma anche in altri progetti è possibile rilevare che le imprese che nascono da ambienti della ricerca si basano su conoscenze tecnologiche specifiche apprese dall'imprenditore dalla fonte di incubazione (ossia il laboratorio universitario, il centro di ricerca, ecc.): rappresentano quindi il luogo in cui il sapere scientifico, sviluppato nei laboratori, si trasforma in conoscenze utili per la creazione di prodotti e servizi competitivi ⁽²¹⁾.

I benefici che derivano dallo sviluppo di imprese all'interno delle Università sono molteplici:

- impedire la fuga dei neo-laureati più brillanti;
- incentivare forme di auto-impiego, soprattutto dove vi sono elevati tassi di disoccupazione e bassa cultura imprenditoriale;
- sviluppare nuove forme di occupazione nei settori ad alto contenuto tecnologico;
- sfruttare nuove opportunità presenti nel mercato;
- favorire il trasferimento tecnologico verso l'esterno;
- incentivare l'applicazione in vari ambiti (produttivo, culturale, sociale) e lo sfruttamento commerciale dell'attività di ricerca ⁽²²⁾.

Da un punto di vista procedurale, il processo di *spin off* si articola in tre fasi: *idea*, *business*, *start-up*.

La prima rappresenta la coltivazione e l'emersione dell'idea di *business*: a ciò si arriva aumentando il grado di consapevolezza dei ricercatori, dei neo-laureati e degli studenti con riguardo allo sfruttamento commerciale dell'attività di ricerca.

La seconda riguarda la redazione del *Business plan*: l'idea è già stata presentata e si procede quindi alla redazione della proposta di creazione d'impresa. Il piano deve contenere le indicazioni di carattere organizzativo e gestionale, riguardante il processo di produzione, le risorse da impiegare, la descrizione delle mansioni, le relazioni con fornitori e clienti ed infine le previsioni future ed il quadro finanziario.

⁽²¹⁾ Cfr. PROGETTO RIS+CALABRIA, *op. cit.*

⁽²²⁾ Cfr. PROGETTO RIS+CALABRIA, *op. cit.*

In questa fase è importante risolvere le problematiche concernenti la protezione dell'attività intellettuale (attraverso la registrazione dei brevetti), avere un quadro chiaro degli incentivi pubblici e delle forme di finanziamento privato, ed infine iniziare a costituire rapporti con i mercati e quindi con i clienti ⁽²³⁾.

La terza rappresenta la creazione dell'impresa, che in base alla propria strategia di mercato:

— o risponde ai processi di *outsourcing* delle grandi imprese (facendo in pratica quello che queste ultime non vogliono o non sanno fare);

— oppure opera in una logica *technology-push*, nel tentativo di portare sul mercato finale prodotti e servizi innovativi basati su competenze maturate nell'ambito della ricerca: le imprese di questa seconda categoria rappresentano attori fondamentali del processo innovativo, ma il loro tasso di mortalità è elevatissimo ⁽²⁴⁾.

Con la costituzione della nuova attività imprenditoriale, si delineano specifiche figure quali:

— *knowledge promoters*: rappresentati da professori, ricercatori e neo-laureati, essi possiedono il *background* ed il *know how* per sviluppare l'aspetto tecnico del prodotto, nonostante siano carenti nella comprensione dei meccanismi economici;

— *transfer promoters* o *process promoters*: essi si occupano del processo di trasferimento del sapere specifico della ricerca in prodotti o servizi economicamente validi;

— *power promoters*: sono i soggetti che, appurata la validità e genuinità dell'idea, offrono sostegno all'iniziativa con la messa a disposizione di risorse finanziarie, umane e materiali ⁽²⁵⁾.

5. I finanziamenti.

La più grande difficoltà degli *Industrial Liaison Office* è sicuramente quella del reperimento di finanziamenti per la ricerca e per l'avvio di imprese *spin off*.

⁽²³⁾ Cfr. PROGETTO RIS+CALABRIA, *op. cit.*

⁽²⁴⁾ Si veda V. CHIESA, A. PICCALUGA, *op. cit.*

⁽²⁵⁾ Cfr. M. MERBACH, J. CHEF, *Academic spin-off: methodological guide to the implementation of an operational regional policy*, University of Kiserslautern - BIC Promotech, Nancy, 1999.

Le Università godono di spazi e strumenti e possono richiedere materiali in affitto al di sotto dei prezzi di mercato. Hanno poi una serie di finanziamenti pubblici a cui si affiancano spesso partecipazioni di privati che forniscono una quota di capitale (i c.d. *Business Angel*)⁽²⁶⁾.

Con riferimento ai primi, gli *Industrial Liaison Office* possono usufruire di sussidi sia europei che nazionali. Infatti, il Parlamento Europeo e il Consiglio dell'Unione Europea hanno adottato, dal 2001, la proposta presentata dalla Commissione relativa alle regole di partecipazione delle imprese, dei centri di ricerca e delle Università, nonché alle regole di diffusione dei risultati della ricerca, per l'attuazione del Programma quadro della Comunità Europea 2002-2006.

Detto programma intende, tra l'altro, attuare l'articolo 169 del Trattato della Comunità Europea, ossia contribuire alla realizzazione dello Spazio europeo della ricerca contemplando misure di sostegno al coordinamento delle attività politiche nazionali di ricerca, e più in particolare il collegamento in rete dei programmi nazionali di ricerca.

In merito ai finanziamenti nazionali, il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, in coerenza con quanto disposto dall'articolo 12 del decreto ministeriale 5 agosto 2004, n. 262 (programmazione del sistema universitario 2004-2006), e con gli obiettivi del Programma Operativo Nazionale (PON) 2000-2006 ha avviato azioni dirette a valorizzare e diffondere i risultati della ricerca e il loro utilizzo nei processi produttivi caratterizzati da un alto indice di innovazione. Finanziando la creazione degli *Industrial Liaison Office*, il Ministero intende promuovere concrete forme di collaborazione fra il sistema pubblico della ricerca e il sistema industriale, nel tentativo di contribuire a rendere l'Università punto di riferimento per l'innovazione attraverso la possibilità di rispondere alle esigenze delle grandi imprese, ma soprattutto delle piccole e medie imprese che non hanno la capacità di ricerca autonoma.

Gli interventi finanziabili riguardano attività di ricerca industriale ed attività di sviluppo pre-competitivo, purché preponderanti e comunque necessarie per la validazione dei risultati della ricerca industriale: esempi di attività incentivate sono il distacco temporaneo di personale di ricerca da Enti e Università presso soggetti industriali e

(26) Cfr. PROGETTO RIS+CALABRIA, *op. cit.*

assunzioni in sostituzione o borse di studio per la frequenza a corsi di dottorato di ricerca ⁽²⁷⁾.

Altra forma di sostegno è rappresentata dal FIT — Fondo per l'Innovazione Tecnologica — che supporta i centri di ricerca e sviluppo tecnologico e promuove le attività di innovazione e lo sfruttamento dei risultati della ricerca industriale.

Ed ancora, sono previsti ulteriori finanziamenti al fine di rafforzare la competitività tecnologica dei settori produttivi e di accrescere la quota di produzione e di occupazione di alta qualificazione, nel rispetto della normativa comunitaria vigente in materia di aiuti di Stato per la ricerca e lo sviluppo. Per quanto di sua competenza il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca disciplina gli interventi di sostegno alla ricerca industriale, alla connessa formazione e alla diffusione delle tecnologie derivanti dalle medesime attività ⁽²⁸⁾.

⁽²⁷⁾ Cfr. Bando di concorso per la costituzione ed il sostegno di Uffici per il trasferimento delle conoscenze Università-aziende (*Industrial Liaison Office*).

⁽²⁸⁾ Per un approfondimento, cfr. il d.lgs. 27 luglio 1999, n. 297.

7.

SCUOLA E ORIENTAMENTO

FRANCO BELLEZZA (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione al problema: i nuovi saperi. — 2. I principi. — 3. Il sistema integrato. — 4. Il territorio. — 5. I criteri. — 6. La didattica. — 7. L'orientamento. — 8. La metodologia. — 9. Il laboratorio. — 10. Gli strumenti. — 11. La valutazione. — 12. Conclusioni.

1. Introduzione al problema: i nuovi saperi.

Per comprendere ed analizzare il ventaglio delle opportunità formative ed educative offerto dal nostro sistema scolastico, è essenziale considerare con attenzione il nuovo e mutato rapporto tra Scuola, Università ed Impresa, Mondo del Lavoro. Alla luce di una più corretta decodificazione delle richieste del mercato del lavoro, infatti, risulta evidente che le imprese non chiedono alla scuola di fornire loro “prodotti su misura” ma chiedono alla scuola di dotare i giovani di una preparazione solida e polivalente e di sviluppare quelle capacità critiche che stanno alla base di ogni personalità, di ogni coscienza libera ed autonoma.

L'analisi antropocratica ribalta i termini di una società del consumo in una società del servizio. Se il secolo XIX è stato il secolo dei nazionalismi, se il secolo XX è stato il secolo degli ideologismi, il secolo XXI è il secolo del servizio. L'estensione a livello mondiale degli scambi, l'avvento della società dell'informazione e della conoscenza, il rapido progresso della rivoluzione scientifica e tecnica, l'onda d'urto della *net-economy*, le mutazioni storiche, politiche, sociali e culturali degli ultimi anni devono pur aver convinto, anche i più scettici (che

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

poi si identificano con coloro i quali subiscono la Storia invece di scriverla!), a capire che in una società mutevole, instabile, duttile l'antidoto è il pensiero trasversale, è la mente flessibile, è la cognizione divergente e creativa, è l'interdipendenza disciplinare, è l'interconnessione tra i linguaggi, è l'adattabilità e la modificabilità culturale.

Da una parte c'è un territorio che presenta richieste ed esigenze di ordine sociale, educativo ed economico. Dall'altra, c'è il *corpus* dell'Istruzione (dalla scuola dell'infanzia all'Università e ben oltre) che ha il dovere di fornire una risposta efficace, adeguata ed opportuna.

I sistemi educativi e formativi non possono più limitarsi a formare le risorse umane ma devono preoccuparsi della manutenzione e dell'implementazione delle competenze, attraverso sistemi di formazione continua che debbono vedere la scuola partner dell'impresa.

I sistemi educativi e formativi hanno l'obbligo storico di ridisegnare il loro impianto didattico-educativo al fine di fornire una corretta teoria di nuovi saperi spendibili sia nell'affermazione della positività della propria immagine sia nel mercato del lavoro.

Innanzitutto è necessario modificare gli atteggiamenti mentali e comportamentali di tutti i soggetti coinvolti nel processo di istruzione-formazione.

I nuovi saperi, ovvero i vecchi saperi modificati ed integrati, devono rappresentare una delle prime svolte.

Chi deve determinare i nuovi saperi? Con quali criteri devono essere selezionati? Con quali finalità proposti?

2. I principi.

Esistono dei principi dai quali non si può derogare.

Innanzitutto implementare le proprie competenze lungo tutto l'arco della vita. Il principio del LLL (*lifelong-learning*) è soltanto una riscoperta di una esigenza percepita sin dal secolo scorso. Un ricercatore dell'Università di Cambridge degli anni intorno al 1860, James Stuart, professore di Ingegneria, è ritenuto il pioniere dell'estensione dell'Istruzione Universitaria ad un più vasto pubblico: egli fornì alle donne ed alle classi lavoratrici di Crewe una serie di testi di lettura.

L'impegno principale degli addetti ai lavori è di evitare che le competenze acquisite diventino obsolete già prima di praticarle.

In secondo luogo porre attenzione a tutte le "agenzie di cultura" che forniscono istruzione oltre alla scuola: il non-formale e l'informale

(famiglia, territorio, Enti locali, associazioni, tempo libero, volontariato, ecc.) sono ben presenti nell'educazionale altrettanto quanto la scuola, se non meglio. L'extra-scuola è da intendersi non come un impedimento o come una pericolosa contaminazione bensì come una "risorsa di apprendimento", come ebbe a rilevare il dottor Claudio Gentili, responsabile della Scuola di Confindustria, nel corso del I Forum della Scuola di Roma il 20 marzo 2002.

Infatti una delle forti intuizioni della riforma della scuola è il sistema integrato dell'istruzione, laddove tutti sono responsabili, a vari livelli.

Significa che delle conquiste o dei fallimenti di ciascun cittadino si è tutti responsabili, a vari livelli. Significa che dei progressi o delle disfatte di questo Paese si è tutti responsabili, a vari livelli.

3. Il sistema integrato.

L'ampliamento delle competenze trasferite agli Enti locali dalla normativa vigente (decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) richiede un nuovo tipo di rapporto con le istituzioni scolastiche e gli altri enti territoriali, da instaurarsi mediante l'istituzione di momenti formalizzati per l'elaborazione e la cogestione di progetti utili all'intera comunità. L'ampliamento e la differenziazione dell'offerta formativa vanno viste sempre in rapporto allo sviluppo del territorio e alla crescita sociale e civile della comunità scolastica e territoriale.

Ciò che importa sottolineare, rimarcare, evidenziare con forza è quanto incisivi siano gli apporti delle varie agenzie formative, soprattutto di quelle informali. Finora l'attenzione è stata rivolta soprattutto alla scuola come agenzia intenzionale e sistematica, mentre altrettanto decisivi risultano gli apporti formativi della famiglia e dell'ambiente.

Necessita sfatare il luogo comune che l'educazione e l'istruzione del bambino comincino nella scuola, magari solo nella scuola primaria, perché a volte ancora non si è presa nemmeno consapevolezza che i campi di esperienza della scuola dell'infanzia costituiscono non le prediscipline, ma le protodiscipline.

Il bambino comincia ad imparare la Matematica, le Scienze, la Geografia, la Storia, la Lingua (con la Grammatica e la Sintassi), sin dalla nascita. Impara nella famiglia, nei contesti sociali che frequenta, così come impara poi nella scuola dell'infanzia ed infine nella scuola primaria.

Quando si parla di sistema formativo integrato, ci si riferisce non solo a quello della scuola, ma a tutto il sistema formativo scolastico ed extrascolastico sin dal momento della nascita del bambino.

Un sistema formativo integrato è efficace se comincia ad operare dalla nascita. Occorre trarre le dovute conseguenze dalla ormai acquisita consapevolezza che la formazione dei giovani si attua soprattutto nei primi anni di vita.

È necessario mettere a fuoco nuovi territori educativi, nuovi spazi, nuove agenzie, *in primis* la famiglia, ma anche le istituzioni religiose, i contesti educativi socio-culturali nel loro complesso.

Nel portare avanti questo discorso occorre evitare ogni riduttivismo ed ogni esclusivismo. Non ci sono confini netti tra le diverse agenzie formative, né relativamente agli ambiti, né relativamente alle modalità degli interventi.

Necessita un cambiamento di atteggiamento soprattutto da parte degli operatori scolastici, i quali debbono prendere consapevolezza che il ruolo della scuola potrà essere valorizzato su tutti i piani, che la scuola potrà riacquistare un ruolo centrale nel processo formativo, a condizione che esca dal suo isolamento e che non continui a pretendere di operare senza relazionarsi con le altre istituzioni educative.

Non si tratta di stabilire dipendenze, quanto di realizzare coordinamenti, correlazioni, cooperazioni e collaborazioni.

L'esigenza più consistente che oggi si avverte è quella di realizzare effettivamente un sistema formativo integrato che privilegi la famiglia, ma valorizzi anche le altre agenzie educative.

Necessita pertanto un Piano organico di sensibilizzazione, diretta ed indiretta. Innanzi tutto debbono essere sensibilizzati i genitori, ai quali occorre rappresentare con maggiore consapevolezza scientifica il significato del loro ruolo formativo.

Corsi, incontri, *stages*, cineforum, dibattiti, convegni, in cui ci sia la partecipazione degli utenti e di quanti possano aiutare gli educatori a capire e formarsi.

Occorre, inoltre, che maturi una consapevolezza nuova, del comune interesse alla formazione dei giovani, considerata come promozione di una società civile, di una comunità di persone, di una società veramente democratica che riconosce nella persona umana il fondamentale del suo costituirsi e del suo funzionare.

Queste esigenze e questi risultati possono essere perseguiti, e possibilmente raggiunti, solo attraverso un nuovo dialogo, una reciproca apertura, che forse può trovare la sua migliore occasione per

realizzarsi in appositi incontri, programmati e gestiti di comune intesa tra scuola, Enti locali e società tutta.

Il sistema formativo integrato trova piena e legittima applicazione nella flessibilità intesa innanzi tutto come personalizzazione degli obiettivi formativi integrativi.

Non più la Scuola dei programmi uguali per tutti gli alunni e per tutte le latitudini, ma la Scuola che vive nel territorio, prende dal territorio e restituisce al territorio. È la Scuola che risponde alle esigenze formative del singolo alunno nel singolo contesto socio-culturale ed economico.

L'organizzazione educativa e didattica della scuola integrata ed autonoma deve prevedere che l'orario sia articolato in una quota dell'85 per cento dedicata al *curriculum* nazionale ed agli obiettivi formativi standard. Ma la restante quota del 15 per cento è opportunamente e correttamente riservata al sistema formativo integrato ed agli obiettivi integrativi.

Dall'articolo 9 del RAS si evince che « gli obiettivi formativi integrativi per classi intere, per gruppi di intraclassi e l'ampliamento dell'offerta formativa devono tener conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico ». Le istituzioni possono promuovere e aderire a convenzioni, accordi, contratti a livello nazionale, regionale e locale.

Per far fronte ad una innovazione di tale portata è necessario ricostruire una rete di soggetti formatori interessati.

La prima azione sarà rivolta alle esperienze concrete di integrazione realizzate, agli strumenti utilizzati, agli apporti professionali, alla definizione di una mappa delle esistenti offerte formative, all'analisi dei bisogni educativi e formativi, agli indicatori della dispersione scolastica e formativa.

Una seconda azione sarà rivolta alla individuazione di esperienze-pilota. Infine si attiveranno azioni di conduzione e di sostegno: consulenza tecnica (dirigenti, responsabili di altri centri e di altre agenzie di cultura, amministratori, ecc.); consulenza strategica offerta a coloro che operano a livello comunale, provinciale, regionale; interventi per accrescere l'efficacia delle formule di accordo, selezionando le iniziative più significative ed efficaci.

Il Piano dell'Offerta Formativa integrato deve porsi obiettivi prioritari quali: promuovere la qualità del sistema educativo accrescendo il livello di integrazione fra i soggetti; promuovere un'armonica attività di tutti gli attori del sistema, favorendo una capillare e ramifi-

cata intesa; valorizzare la progettualità di ciascuna istituzione. Orbene, ciascun ente partecipante individuerà le risorse da impegnare per l'attuazione dello stesso POF, nonché per la realizzazione degli obiettivi dei progetti inseriti nel programma condiviso.

Ma chi ha la responsabilità di attuare il sistema integrato?

L'elaborazione di un piano educativo territoriale, per essere condiviso, non può essere il prodotto di una singola istituzione, bensì richiede un "patto" dove si pratichi un partenariato di alleanza e di azione.

Il patto "territoriale" assume una enorme valenza in quanto accoglie una pluralità di competenze e di azioni indirizzate allo stesso obiettivo.

Il ruolo di sollecitatore può essere esercitato sia dalla scuola dell'autonomia, sia dall'Ente locale, sia dalle altre agenzie di cultura e del tempo libero presenti nel territorio: è necessario che ciascuno si assuma la propria responsabilità all'interno delle proprie competenze.

Negli ultimi anni non sono mancate *défaillances* nella realizzazione del sistema integrato perché si registra spesso disattenzione nei confronti dei diritti del bambino e del ragazzo. È un diritto acquisito avere scuola, servizi, ambienti di qualità e, soprattutto, a misura di bambino più che a misura di adulto.

È noto che la Costituzione e molte altre leggi europee, nazionali, regionali garantiscono agli alunni educazione, istruzione e formazione di qualità.

Tale garanzia non deve essere solo utopia, ma deve concretizzarsi operativamente. Gli adulti sono responsabili della garanzia dei diritti dei più piccoli. La società non ha futuro senza un sistema educativo e formativo che coinvolga l'intera società.

4. Il territorio.

In tale sistema integrato la scuola (dell'infanzia, primaria, secondaria di primo e secondo grado, Università, *lifelong-learning*) è il volano del processo istruzione-formazione: essa ha soprattutto il dovere di aiutare il soggetto educando a conoscere e riconoscere il proprio ruolo ed il proprio impegno.

Innanzitutto:

— prestare attenzione agli insegnamenti, alle leggi, ai principi della Storia *de re condita*;

- tener presenti le abilità, i progetti, i sogni dell'individuo;
- valutare le richieste, le aspettative e le proposte del territorio.

Successivamente, sulla scorta di questi oggettivi parametri, deve fornire delle conoscenze e dei saperi al fine di creare delle competenze e dei comportamenti:

- spendibili nel territorio come attività lavorativa e impiego del tempo libero;
- riconoscibili nell'individuo come autosoddisfazione ed immagine positiva del sé;
- accertabili come partecipazione politica ed inserimento nella convivenza civile nella Storia intesa come *de re condenda*.

Perché ciò avvenga gli operatori scolastici, gli educatori ed i formatori sono obbligati a proporre saperi irrinunciabili del tardo-moderno:

- 1) i mediatori culturali (linguaggi verbali/non verbali/ informatici/iconici/ecc.);
- 2) la logica ermeneutica (interpretazione);
- 3) il metodo della ricerca;
- 4) le strutture metacognitive (nuclei fondanti);
- 5) i nessi trasversali (contaminazione cognitiva);
- 6) i dispositivi generativi (per nuove conoscenze);
- 7) le potenziali creative e trasgressive (innovazioni, rottura con gli stereotipi);
- 8) i paradigmi di senso e di significato.

Infine, come terzo imperativo, grande attenzione va posta ai nuovi alfabeti (tecnologia, comunicazione, medinformatica, ecc.) valutati come strumentali e veicolari della società della conoscenza.

Nella competizione globale, nella *net-economy*, i detentori di ricchezza sono oggi coloro che posseggono competenze adeguate e flessibili, capacità di adattamento e di rinnovamento, pratiche di ricerca, sviluppo di aggiornamento del capitale conoscitivo di un Paese: è sull'istruzione e sulla formazione che si deve investire, sia che si tratti di singolo cittadino sia che si tratti di organi governativi.

I poveri ed i diseredati sono i cittadini senza competenze, o quelli le cui competenze (di base e specialistiche) non hanno avuto una manutenzione adeguata e sono, pertanto, diventate obsolete. La complessità del vivere quotidiano, il rischio del cambiamento, la pluralità e la novità di ruoli a cui donne e uomini devono rispondere, la velocità dei cambiamenti, la molteplicità delle transizioni, la rapida ed improvvisa senescenza di situazioni ritenute ortodosse ed immutabili richiedono

che il sistema istruzione/formazione si senta pienamente investito di gestire questa rivoluzione epistemologica che caratterizza la scienza, l'arte, la tecnologia, l'economia, le condotte collettive.

Le conoscenze devono mutarsi in "sapere", le abilità in "saper fare", le qualità umane in "saper essere".

Il territorio ci pone tre tipi di obiettivi cui è necessario rispondere con adeguata capacità.

Obiettivi sociali:

a) interiorizzazione delle regole della democrazia e del pluralismo: tolleranza e democrazia sono la condizione base per la crescita e il funzionamento di sistemi sociali complessi;

b) capacità di concepire un progetto di vita fondato su una identità culturale e professionale: è necessaria la massima personalizzazione della formazione, in termini di stili di vita, di interessi e di attitudini professionali fondamentali;

c) capacità di iniziativa, di relazione e di comunicazione: nei sistemi sociali complessi l'affermazione dei valori e degli interessi è affidata all'iniziativa individuale e di gruppo e alla gestione delle relazioni e delle comunicazioni.

Obiettivi educativi:

a) la dimensione storica (collocare se stessi non solo nell'immediato ma in una prospettiva temporale nella quale bisogna mettere a frutto tutto ciò che ci ha insegnato il passato);

b) l'aspetto euristico (essere curiosi, attenti e reattivi rispetto al mondo esterno ed essere desiderosi di esplorarlo);

c) la fiducia in se stessi (occorre aiutare i giovani ad autovalutarsi, ad avere più fiducia in se stessi, a non rinunciare ai propri obiettivi di fronte alle prime avversità, ad accettare i cambiamenti nella loro portata positiva, assumendosi i rischi che ogni scelta comporta);

d) la formazione continua (abituare i giovani all'idea che non si smette mai di imparare nella vita).

Obiettivi economici:

a) conoscenze linguistiche e logico-matematiche;

b) padronanza dell'inglese e degli strumenti informatici;

c) capacità relazionali;

d) capacità diagnostiche (reperire, trattare e utilizzare dati);

e) capacità decisionali;

f) capacità di analisi e di sintesi delle situazioni;

g) capacità di risolvere i problemi;

h) capacità di adattarsi a nuove esperienze;

i) capacità di comunicare chiaramente.

Per “economico” deve intendersi tutto ciò che è funzionale, efficace ed opportuno affinché si possano realizzare le legittime aspettative di chi ha il diritto-dovere di restituire alla società in termini di produzione lavorativa quanto, per tanti anni, lo Stato ha investito in termini di provvidenze educative.

5. I criteri.

Nella individuazione e nella selezione dei nuovi saperi devono essere individuate le direttrici di scelta:

- 1) l'accessibilità dei linguaggi;
- 2) l'ecologia dei linguaggi;
- 3) la multimedialità dei linguaggi;
- 4) la convivenza democratica.

Accessibilità dei linguaggi.

I linguaggi devono essere funzionali all'adattamento ed al cambiamento nell'individuo e nella collettività. Difficile, per una scuola centrata sulla soggettività e sulla competizione astratta, dover riformulare la sua tradizione modificandola in atteggiamenti di realtà virtuale, in standard di attività cooperativa. Dalla monocultura alla intercultura, è possibile? Da una tradizione singolare ad una realtà plurale, è possibile?

Ecologia dei linguaggi (ovvero della comunicabilità dei linguaggi).

Nei linguaggi privilegiare la capacità globale di interagire con gli altri, di individuare ciò che è essenziale e ciò che è riutilizzabile in altri contesti in modo che si possa operare per un obiettivo comune: individuare le risorse, crescere ed aiutare a crescere, integrare e coordinare l'individualità nella pluralità, rispettare sia la diversità sia il contesto.

Multimedialità dei linguaggi.

Così come si sta modificando il rapporto tra Individuo e Storia,

tra Cittadino e Territorio, altrettanto si modifica il rapporto tra l'Uomo e la Cultura: il libro, il quaderno, la penna non vanno in soffitta, ma vengono integrati dal computer, dal cd-rom, dall'ipertesto. Trovano piena cittadinanza tutti i linguaggi verbali e non verbali, specifici e globali, descrittivi e multimediali.

Convivenza democratica.

Il nuovo cittadino deve essere consapevole del suo passato, delle regole e dei principi che gli sono stati tramandati ed insegnati; deve essere cosciente della sua presenza in seno al contesto civile; deve essere responsabile in virtù della cultura della legalità, del senso delle regole, del rispetto delle Istituzioni. È l'evoluzione del soggetto classico che dimensiona una nuova era per una società complessa, multietnica e democratica.

6. La didattica.

La didattica deve avere una impostazione bipolare: l'organizzazione delle conoscenze in didattica modulare propedeutica alla didattica orientativa.

La didattica modulare è una particolare forma di adattamento della proposta dell'istruzione ai contesti educativi. L'istruzione passa da una strutturazione lineare del curriculum, delle risorse umane e materiali ad una progettazione ramificata o reticolare che ha forma, funzioni ed elaborazione cicliche, variabili ma unitarie e definite. La didattica modulare ha come obiettivo principale da una parte la connessione tra nodi concettuali e nuclei fondanti pre-esistenti, dall'altra la possibilità di risultare generativa di nuove conoscenze.

Nello stesso modo con cui si riconoscono e si utilizzano le funzioni delle conoscenze e le loro connessioni interne, allo stesso modo gli *habitus* mentali così esercitati sono in grado di riconoscere, utilizzare e potenziare le proprie risorse.

Nello stesso modo in cui si mettono in relazione generativa le funzioni interne con le funzioni esterne delle conoscenze, si è capaci di scegliere il registro più idoneo e più funzionale per comunicare, allo stesso modo si è in grado di conoscere il mondo circostante, si è in grado di muoversi nel suo interno, si è in grado di scegliere e di pro-

gettare la propria vita. Dalle competenze orientative generali si passa alle competenze orientative specifiche.

Le prime relative ad un orientamento personale della quotidianità nell'età evolutiva.

Le seconde relative ad un orientamento scolastico e professionale per il superamento di compiti intenzionali e progettuali.

È il momento in cui si operano diversi passaggi.

Dall'apprendimento empirico della *inventio* all'apprendimento della *doctrina de magistro*, da questo all'apprendimento *scientia*, dal quale si perviene alla *co-scientia*.

La didattica modulare diventa didattica orientativa.

7. L'orientamento.

La capacità orientativa delle discipline non si risolve ai test, ai colloqui psicologici, alle visite alle scuole ed agli istituti, alle informazioni sugli sbocchi occupazionali.

Un corretto orientamento è favorito dall'adozione di strategie congrue ed efficaci, di metodologie coinvolgenti e coinvolgenti.

È importante fornire agli alunni gli strumenti perché riescano a comprendere, decodificare, reinterpretare il reale, a comunicare correttamente, a rielaborare appropriatamente.

Questi strumenti sono le operazioni mentali e gli *habitus* comportamentali che valorizzano la individualità di ciascuno e che, soprattutto, non ne mortificano le aspirazioni: dare a ciascuno quello che serve nel miglior modo possibile.

È necessario, allora, che siano attivati tre momenti distinti:

- l'informazione;
- la didattica orientativa;
- il *counseling*.

È interessante verificare la corrispondenza tra situazioni investigative mentali ed aree curriculari:

<i>Metodologie</i>	<i>Area</i>
oggettiva-logica	speculativa
scientifica	scientifica
cognitiva-deduttiva	pedagogica
progettuale	informatica

<i>Metodologie</i>	<i>Area</i>
induttiva-deduttiva	tecnica
inferenziale	professionale

È altrettanto interessante consultare la seguente tabella degli interventi educativi e didattici individualizzati sia per il progresso dell'apprendimento sia per la maturazione dello sviluppo personale anche ai fini dell'orientamento.

	<i>Metodo</i>	<i>Descrizione operativa</i>
1	oggettivo-logico	L'alunno è guidato a risalire da casi particolari ad affermazioni di carattere generale attraverso un percorso di astrazione.
2	scientifico	L'alunno è guidato a problematizzare fatti e fenomeni, a formulare ed a verificare ipotesi sensate, ad operare secondo sequenze logiche mettendo in relazione dati e fatti; comunicherà i risultati con linguaggi tecnici e specifici.
3	cognitivo-deduttivo	L'alunno è guidato ad acquisire dati e documentazioni su un determinato fatto o fenomeno; ad individuare i nessi logici, a determinarne le cause e ad ipotizzarne gli effetti.
4	nozionale-funzionale	L'alunno è guidato, attraverso lezioni frontali, ad acquisire le conoscenze linguistiche ed a finalizzarle alla comunicazione.
5	progettuale	Dato un tema problematico, l'alunno è avviato a scegliere una soluzione, a realizzare un progetto, a fare l'analisi critica; egli lavora in modo creativo ed operativo fino alla realizzazione pratica; ha poi operato una verifica tra progetto e prodotto finito; vi è infine l'apprezzamento da parte dell'alunno del prodotto dell'attività (effetto <i>feed-back</i>).
6	induttivo-deduttivo	Dall'osservazione-descrizione l'alunno è avviato alla formulazione di leggi e principi di carattere generale e, viceversa, partendo da una o più premesse date è avviato alla conclusione che ne rappresenta la conseguenza logica.
7	<i>team-teaching</i>	L'alunno è in gruppi di studio o gruppi di ricerca eterogenei al loro interno, per favorire la socializzazione e per sopperire alle carenze cognitive individuali; il gruppo si avvale delle competenze differenziate dei componenti.

	<i>Metodo</i>	<i>Descrizione operativa</i>
8	induttivo	L'alunno è guidato ad un procedimento logico che parte dall'osservazione e dalla descrizione; successivamente sarà avviato alla deduzione dei principi generali.
9	inferenziale	L'alunno è avviato, attraverso la motivazione e la partecipazione, all'auto-apprendimento ed all'auto-educazione, rendendo attivi i contenuti appresi e formandosi individualmente secondo i ritmi del proprio sviluppo.
10	<i>mastery-learning</i> (apprendimento per padronanza)	Diretto da un <i>tutor</i> che deve padroneggiare l'argomento; la prima ripetizione dell'argomento è effettuata dall'insegnante; successivamente dai ragazzi che hanno capito l'argomento.
11	motivazione	L'alunno è guidato ed avviato a riprodurre situazioni di vita sociale a lui più vicine e congeniali selezionando ed utilizzando solo le informazioni (stimoli-segnali) ritenute funzionali; successivamente egli riprodurrà situazioni riferite ad altrui esperienze. Poi di ogni comportamento valuterà gli effetti in termini di sicurezza/successo/fiducia. Alla fine egli deve essere in grado di chiedersi il come ed il perché, di scoprire i problemi che più rispondono alle sue esigenze e possibilità, ed infine impegnarsi a risolverli.
12	HIP (<i>Human Information Processing</i>) - elaborazione	L'alunno sarà aiutato e guidato a procedere con passi individuali che costituiscono un insieme coerente nel passaggio da una percezione primaria implicita ad un immagazzinamento esplicito. Importante è il momento della "reiterazione di mantenimento", cioè favorire, anche artificialmente, l'utilizzo di quella informazione in situazioni simili prima e poi diverse.
13	<i>cooperative learning</i>	L'apprendimento cooperativo rappresenta una proposta di organizzazione che mira a recuperare gli alunni problematici; a valorizzare gli alunni dotati, impegnandoli anche in attività di tutorato; a sviluppare in tutti i ragazzi il senso civico, il rispetto dell'altro, la responsabilità personale; ad utilizzare l'interazione, la discussione ed il confronto. Gli studenti del gruppo vengono incoraggiati ed aiutati a sviluppare la fiducia nelle proprie capacità, la <i>leadership</i> , la comunicazione, il prendere le decisioni, motivarle e sostenerle, la gestione dei conflitti nei rapporti interpersonali. I membri periodicamente valutano l'efficacia del loro gruppo individuandone i cambiamenti necessari per migliorare l'efficienza.

8. La metodologia.

È evidente che il metodo risulta il fattore più rilevante tra quelli utilizzati per l'orientamento scolastico e professionale.

Il metodo è la composizione sintetica e dinamica dei fattori e dei mezzi dell'educazione in situazioni reali. Ogni metodo presuppone una *ratio* e una *via*: la *ratio* consiste nelle ragioni che legittimano l'adozione di quel metodo; la *via* spiega le strade che queste ragioni legittimamente aprono. Per le discipline è d'obbligo la riscoperta dell'epistemologia delle discipline stesse, soprattutto nel passaggio dal piano educativo al piano didattico laddove il metodo diventa metodologia in dinamica coesione con la *ratio* e con la *via*.

Nella progettazione è, pertanto, necessario che per ogni metodo venga indicata la situazione operativa dell'attività del docente ed in corrispondenza l'attività operativa del discente (che cosa fa l'insegnante, come lavora l'alunno).

Il metodo si realizza con interventi di tipo trasversale e reticolare:

1) *la multidisciplinarietà*: più discipline rispondono ad un quesito (cos'è l'ambiente? Per la Geografia l'interazione tra l'uomo e il territorio; per le Scienze l'insieme di ecosistemi; per l'Educazione Artistica colori e forme; ecc.);

2) *l'interdisciplinarietà*: più discipline spiegano un problema nelle sue interconnessioni e nelle sue interrelazioni. Viene così prodotta l'unità del reale e del sapere; le discipline sono considerate come "strutture"; si ottiene la sincronia di operazioni mentali; si giunge allo sviluppo delle funzioni personali;

3) *la transdisciplinarietà*: consiste nel passaggio di operazioni concettuali, di sistemi e di relazioni da una disciplina all'altra. In tal modo l'allievo si impossessa della realtà e solo grazie a questo processo (astrazione) le attribuisce significato e sa darne spiegazione;

4) *la pluridisciplinarietà*: consiste nel passaggio di codici, di linguaggi e di registri da una disciplina all'altra.

9. Il laboratorio.

Il "momento educativo" ideale perché si attui il passaggio da una conoscenza empirica, episodica, casuale ed involontaria ad una conoscenza cosciente, scientifica, correlata e funzionale è il laboratorio. Esso non è un ambiente né un metodo. Esso è un procedimento razionale e complesso che permette una particolare ed importante attività didattica.

Esso è un contesto caratterizzato da una molteplicità complessa di variabili con approccio multidimensionale.

Esso è processo strategico di costruzione del sapere non necessariamente dipendente da contenuti prestabiliti.

Esso è un ecosistema di apprendimento: intervento interattivo che si espande senza direzioni privilegiate secondo una genesi reticolare di connessioni.

Il termine “laboratorio” sottende una volontà comune di ricerca e di elaborazione, saggiamente guidata e supportata, dove ognuno si sente soggetto e lavora per meglio capire chi è quando stabilisce un rapporto di docenza.

Le finalità formative del laboratorio:

1) favorisce ed agevola la formazione di un mantello scientifico legittimato da un quadro teorico-unitario-sinergico che assicuri continuità logica ed epistemologica alla apparente discontinuità del reale e del sapere;

2) favorisce ed agevola la formazione di un mantello sperimentale: le ragioni motivazionali del soggetto che apprende e le ragioni culturali degli oggetti di conoscenza (i saperi).

Che cosa sviluppa il laboratorio:

— il “saper fare” utilizzando prima le competenze di base e poi le competenze superiori.

Le competenze di base sono attivate e verificate:

a) nello sviluppo della capacità deweyiana “imparare ad imparare”;

b) nel *know-how* (saper come);

c) nella padronanza delle strutture sintattiche e logiche;

d) nella capacità di impostare con chiarezza problemi di conoscenza e strategie di scoperta e di metodo.

Le competenze superiori sono attivate e verificate attraverso la sistemazione di tavoli meta-cognitivi:

a) nell’elaborazione/ricostruzione delle conoscenze;

b) nell’osservazione/scoperta diretta di fatti culturali;

c) nel possesso di più metodi di ricerca e di indagine.

Tutto al fine di garantire all’allievo più punti di vista nel percorso di ricostruzione/riparazione e di concettualizzazione/valutazione dei molteplici assi culturali.

Il “saper essere” utilizzando lo sviluppo del versante culturale (qualità e produttività delle conoscenze, altrimenti specificato come “momento ecologico” e “momento economico”) e lo sviluppo del versante psico-pedagogico (efficacia come aderenza ai bisogni /interessi autentici e concreti dell’allievo).

Organizzazione:

— il laboratorio si realizza attraverso:

a) le UDA (*Unità didattiche di apprendimento*) monodisciplinari per conoscenze; transdisciplinari per metodologie; trasversali per percorsi, per gruppi di livello/interesse orizzontali e verticali;

b) il “Progetto di Laboratorio” transdisciplinare per conoscenze e metodologie; trasversale per percorsi, per gruppi di livello/interesse orizzontali e verticali.

10. Gli strumenti.

Gli strumenti di questo complesso processo educativo di istruzione e formazione, finalizzato all’esercizio delle proprie competenze nel mondo del lavoro, sono le operazioni concettuali.

L’attività di progettazione dell’educatore/formatore ha subito una sostanziale e profonda modifica.

Negli anni Cinquanta si procedeva ad una programmazione per contenuti indicati dallo Stato in una organizzazione burocratica e centralizzata al fine di raggiungere gli obiettivi che l’organo centrale ha posto come obbligatori e selettivi.

Negli anni Settanta si procedeva, invece ad una programmazione per obiettivi collegata con le intenzioni del docente: l’obiettivo non rappresentava il fine dell’Unità Didattica, ma solo lo strumento per un’analisi comparativa dello sviluppo in progresso/in regresso della linea circolare dell’apprendimento.

Successivamente si elaborava una programmazione curriculare con attività per situazioni collegate con le difficoltà dell’allievo nel percorso dell’apprendimento (mancanza di motivazione, di attenzione episodica ed attenuata, riflessione labile, difficoltà di decodificazione, carenza di contenuti, socializzazione difficoltosa, labilità socio-culturale, ecc.).

Infine, fu elaborata una attività per concetti collegata con le

strutture delle discipline in quanto sostanza l'azione dell'imparare che è tutt'uno con il contenuto. I concetti sono l'insieme delle operazioni intellettive richieste per poter acquisire ed utilizzare le informazioni e le conoscenze, le quali, con quelle operazioni, costituiscono la cultura.

I concetti consentono all'uomo la conoscenza della realtà.

I concetti, l'insieme delle informazioni organizzate, se effettivamente acquisiti ed usati, portano alla cultura.

I concetti rendono possibile il *transfert*, le connessioni con cui l'uomo si rappresenta, riformula e riadatta il reale.

È d'obbligo l'individuazione di un nuovo spazio topografico del profilo formativo affinché l'apprendimento non sia inerte, le competenze siano formative, l'individuo interagisca con la sua storia e con il territorio.

Si avvieranno le conoscenze dichiarative del pensiero convergente (*mapping process*): l'identificazione, la descrizione, la categorizzazione e la memorizzazione.

Successivamente saranno attivate le conoscenze procedurali del pensiero divergente (*procedural process*): scoperta, riproduzione, invenzione non applicativa, riorganizzazione, estrapolazione. Siamo nel campo metacognitivo delle abilità superiori che si sviluppano su due fronti.

Sul primo fronte padroneggiare le logiche dal punto di vista ermeneutico, conservare ed integrare le conoscenze, collocare le conoscenze in quadri interpretativi.

Sul secondo fronte le padronanze metalogiche dal punto di vista inquisitivo ed il metodo.

Lo spazio topografico, così individuato e realizzato in forma ciclica, si conclude con il terzo ordine delle conoscenze: le conoscenze immaginative, relative ai linguaggi, alle rappresentazioni, al trasferimento di pensieri ed operazioni (*imaginative process*): è il pensiero scientifico, è la conoscenza euristica della riorganizzazione, delle strategie di esplorazione, della semantica del reale.

Anche questo terzo stadio si sviluppa su due fronti:

— sul primo fronte la capacità immaginativa e fantastica dal punto di vista euristico; i mondi esistenziali, scientifici, assiologici;

— sul secondo fronte la capacità immaginativa e fantastica dal punto di vista estetico; valori formali: forma narrativa/poetica/evocativa/simbolica ...

Si sviluppa così l'intelligenza, l'insieme delle competenze differenziate, ciascuna delle quali può essere considerata come un sistema

a sé stante con regole di funzionamento proprie grazie al processo a spirale dell'istruzione/formazione:

- 1) rappresentazione attiva: apprendere vedendo ed adattando le proprie azioni;
- 2) rappresentazione iconica: organizzazione sensoriale, uso di immagini/schemi mentali;
- 3) rappresentazione simbolica: linguaggio/concettualizzazione/operazioni mentali più complesse.

11. La valutazione.

Tutto il processo attivato di risorse umane, didattiche, pedagogiche, strumentali, economiche, scolastiche e territoriali deve avere un esito riscontrabile e verificabile: per una buona autonomia è necessario rendere operante una buona valutazione. Secondo il rapporto OCSE del 1998 sulla qualità della scuola, "autonomia significa un trasferimento di responsabilità al fine del raggiungimento di obiettivi nazionali, regionali e della singola scuola, collegato all'obbligo di rendere conto al territorio dei risultati che la singola scuola consegue". Il rendere conto ha portato delle innovazioni modificando la cultura della qualità anche nella scuola coinvolgendo il cliente, il committente ed i soggetti erogatori.

In rapporto al cliente, identificabile nelle famiglie e quindi negli alunni, si assiste ad una domanda formativa sempre più consapevole. L'innalzamento del livello socio-culturale e la crescita dei costi spingono il cliente a chiedere un servizio adeguato ai propri bisogni.

In rapporto al committente del servizio, nel passaggio dal piano dei contenuti di insegnamento a quello di gestione delle risorse si assiste all'azione di ottimizzazione delle risorse investite nell'erogazione del servizio scolastico. La sfida rivolta al sistema scolastico si sposta sulla differenziazione e sull'arricchimento dell'offerta formativa in rapporto ai bisogni dei diversi clienti.

In rapporto ai soggetti erogatori del servizio scolastico, dal dirigente, al docente, al collaboratore scolastico, l'orientamento verso la qualità trae origine dal processo di autonomia delle singole istituzioni. Un processo volto al miglioramento, alla discrezionalità ed alla decisionalità della singola scuola con la responsabilità verso il servizio erogato che ha trovato nella legge n. 59/1997 la sua applicazione. La responsabilità dal centro si sposta alla periferia attraverso il Piano del-

l'offerta formativa, la Carta dei Servizi, la Quota del curriculum della scuola, la gestione del Fondo di Istituto. Ciò favorisce la diffusione della cultura della qualità in ambito scolastico per prevenire l'insuccesso formativo. Le prime esperienze di applicazione dei principi della qualità in ambito scolastico risalgono al 1982 negli Stati Uniti con la nascita della *National Quality Initiative* (NAQUI).

L'associazione finalizzata all'introduzione di corsi sulla qualità delle scuole di *management*, successivamente estese la sua azione coinvolgendo tutti i livelli scolastici.

Oggi l'OCSE individua la qualità formativa nella capacità dei sistemi scolastici di investire nelle risorse umane per garantire lo sviluppo personale, promozione della crescita sociale ed economica. Questa concezione della qualità educativa come successo formativo, realizzata con la presenza dell'interconnessione tra la qualità dell'insegnamento e la qualità dell'apprendimento, ha dato origine a modelli europei diversi ma aventi un unico scopo.

In Italia è sorto presso il CEDE l'INVALSI, impegnato a monitorare gli aspetti didattici dell'attività scolastica e le variabili economiche, sociali e culturali degli apprendimenti degli alunni. Il primo nucleo del servizio è stato individuato in un Archivio Docimologico per l'autovalutazione delle Scuole: è compito dell'Archivio fornire alle scuole il materiale valutativo, poi le scuole dovranno impegnarsi a fornire per via telematica i dati rilevanti.

Come si colloca questa scelta con l'attribuzione dell'autonomia alle scuole? Chi elabora questi strumenti per la valutazione? Quale uso si fa dei risultati? Cosa valutare? L'orientamento alle aspettative del cliente non offusca le finalità istituzionali? Come coniugare la soddisfazione dei clienti con gli obiettivi di sistema e di istituto?

È chiaro che gli obiettivi e la qualità devono derivare dagli obiettivi generali dell'organizzazione e devono assicurare:

- il soddisfacimento del cliente in conformità col contesto giuridico-normativo e con l'etica professionale;
- il continuo miglioramento del servizio;
- l'attenzione ai requisiti socio-culturali;
- l'efficienza nella prestazione dei servizi.

Per il raggiungimento di tali obiettivi si devono prevedere indicatori ed attività da svolgere: azioni specifiche di prevenzione, accoglienza, coinvolgimento del personale, azione di impatto positivo sulla società e sull'ambiente.

Non va dimenticata la qualità progettuale del *curriculum*. L'ela-

borazione del *curriculum* da parte dell'Istituto deriva dal conferimento alle Scuole autonome della capacità giuridica di progettare in sintonia con gli obiettivi generali del sistema di istruzione-educazione-formazione (legge n. 59/1997).

Pertanto il *curriculum* viene a configurarsi come un percorso orientato al miglioramento del processo insegnamento-apprendimento, portando ciascun ragazzo alla massima crescita umana. Nel momento della definizione dei *curricula* apprenditivi si deve riconoscere che l'attività educativa ha bisogno di un impianto progettuale basato sull'individuazione di obiettivi da perseguire. Il progetto va concepito come percorso che ammetta variazioni *in itinere*. Si deve prediligere il *curriculum* reticolare incardinato sulle competenze trasversali e deve tener conto della ricerca e sperimentazione, dei campi di conoscenza, della didattica disciplinare e delle teorie sull'apprendimento.

L'eccellenza di una organizzazione è tale in relazione alla sua *mission* (esplicazione del fine che l'organizzazione intende conseguire) e alla sua *vision* (orientamento strategico di fondo).

Fare qualità significa allora chiedersi come si vuole che sia la scuola, quali risultati in termini di impatto sulle persone e sulla società si vogliono produrre insegnando, educando e formando. Significa capacità di soddisfare i propri clienti; significa acquisire strumenti per prevedere e valutare quei risultati, progettare processi efficaci; rendere visibili e misurabili gli sforzi per migliorare il futuro delle nuove generazioni. Se è vero che il livello di civiltà di un Paese si misura sulla qualità dei servizi che riesce ad assicurare ai cittadini, si comprende come il tema della qualità e quello della valutazione costituisca in tutti i Paesi europei e mondiali preoccupazione e impegno rilevanti. Ogni scuola, oggi, ha il dovere di rendere conto alla società ed ai suoi utenti dei livelli di efficienza-efficacia-produttività. Non è più sufficiente assolvere solo gli obblighi burocratici ma è anche necessario dare conto del proprio operato a tutti gli *stakeholders*, a quanti sono interessati, direttamente o indirettamente, ai risultati del processo educativo.

Ancora una volta la correttezza degli apprendimenti impartiti, la significatività delle competenze acquisite, la spendibilità delle abilità esercitate devono essere verificate nel momento in cui l'individuo si inserisce nel territorio come attività lavorativa e impiego del tempo libero, nel sistema democratico come partecipazione politica e condivisione della convivenza civile, nei confronti di se stesso come auto-soddisfazione ed immagine positiva del sé.

È un progetto che vede impegnate tutte le istituzioni e tutte le forme sociali: Scuola, Università, Territorio, Mondo del Lavoro, Impresa, per i quali è opportuno e conveniente che il Cittadino si collochi nella società offrendo il proprio miglior contributo in fatto di competenze e comportamenti.

12. Conclusioni.

Tutti i soggetti coinvolti in questo progetto formativo modernamente inteso sono chiamati a valutare il problema dell'orientamento e a pensare a possibili soluzioni che portino all'incontro e alla sinergia tra i tre grandi protagonisti di questa società del terzo Millennio: la Scuola, l'Università ed il Mondo del Lavoro. È una muta sociale e sostanziale, oltre che tecnologica, quella che stiamo vivendo: ciò che era valido e giustificato mezzo secolo fa non solo non è più valido e certamente obsoleto oggi, ma può essere profondamente deleterio. L'efficacia della presenza dell'educatore-formatore consiste nel prestare attenzione al segno dei tempi per preparare tempestivamente la società ad utilizzare le modificazioni non a subirle, considerato il differenziale di velocità che si è creato tra l'evoluzione scientifica, tecnologica, sociale da una parte e la capacità dell'uomo ad adattarvisi.

8.

ORIENTAMENTO: APPROCCI TEORICI, DIDATTICA E AZIONI

SERGIO BETTINI

SOMMARIO: 1. L'orientamento. — 2. Approcci teorici dell'orientamento. — 2.1. Modelli di consulenza e di orientamento. — 3. Gli indicatori di orientamento per i sistemi formativi. — 4. Azioni di orientamento verso l'utenza scolastica. — 5. Considerazione conclusiva sul ruolo di docente.

1. L'orientamento.

Il termine orientamento viene di solito utilizzato con due significati paralleli ma, nello stesso tempo, diversi: può indicare sia l'azione di orientarsi, ovvero il processo socio-psicologico che il soggetto mette in atto per affrontare in modo attivo il proprio problema scolastico o lavorativo, sia l'intervento professionale realizzato dagli operatori per supportare l'individuo in questo processo.

In entrambi i casi l'azione orientativa è finalizzata a sviluppare nell'individuo un insieme di competenze che lo metteranno in grado di orientarsi, cioè di gestire la propria vita personale e professionale con libertà e responsabilità progettuale e decisionale, in funzione di una soddisfacente realizzazione di sé e di un produttivo inserimento nella società in cui vive.

L'orientamento è un processo di formazione che tende allo sviluppo e al potenziamento delle capacità, delle conoscenze, delle risorse personali per una « più equilibrata e responsabile scelta di vita ». Lo scopo dell'intervento, al di là degli strumenti che si utilizzano per portarlo a termine, è di carattere formativo.

L'azione orientativa accompagna i giovani nel momento in cui vengono fatte scelte forti, volte a costruire un progetto di vita. È un compito formativo ed informativo che impegna — o dovrebbe impegnare — il giovane a prendere coscienza della propria identità e della complessità che il divenire adulti rappresenta.

Si tratta di una prospettiva di educazione alla scelta sulla cui base è fondata la citatissima definizione dell'Unesco del 1970. In quest'ottica, il concetto di orientamento deve quindi porsi come obiettivo principale quello di aiutare i giovani, e non solo loro, ad effettuare le proprie scelte con la massima consapevolezza, allo scopo di arrivare ad una presa di decisione responsabile che favorisca la possibilità di autorealizzarsi nello studio e nel lavoro.

Fino a ieri si poteva dividere il ciclo di vita che ognuno di noi affronta in tre momenti distinti: un primo momento dedicato all'apprendimento, alla formazione professionale in senso lato ed all'inserimento nel mercato del lavoro; un secondo dedicato al lavoro ed alla carriera; un terzo dedicato alla conclusione della vita di lavoro ed all'uscita dal mercato del lavoro. A queste diverse fasi corrispondevano luoghi, strutture, valori ed attori diversi e ciascuna aveva in se stessa propri indicatori di qualità e di successo.

Oggi queste fasi non esistono più, anzi, esse si alternano più volte nell'arco della vita lavorativa. Così il soggetto dovrà più volte porsi in condizioni di apprendimento — nasce qui il concetto di formazione lungo l'arco di vita —; dovrà porsi più volte in condizioni di inserimento nel mercato del lavoro e di sviluppo della propria carriera lavorativa; ancora, dovrà porsi più volte in condizioni di uscita — volontaria o meno — dal lavoro per reiniziare il processo.

Su queste premesse è nato il nuovo orientamento, ormai meglio definito con il termine *career guidance*. Un orientamento che, superando le vecchie classificazioni, si definisce come orientamento al lavoro perché si confronta in ogni momento con il concetto di vita lavorativa e si pone come obiettivo il supportare il soggetto in ordine alle decisioni che dovrà assumere nei momenti critici che incontrerà nell'arco della vita lavorativa.

2. Approcci teorici dell'orientamento.

Per poter svolgere in modo consapevole un'attività di orientamento occorre disporre non solo di strumenti operativi ma anche di un quadro concettuale di riferimento che definisca i criteri culturali e metodologici su cui si regge l'azione orientativa.

Tali quadri, denominati approcci teorici, comprendono definizioni di orientamento, l'ambito in cui si esercita tale azione, le finalità ed i criteri di successo dell'intervento.

Solitamente si individuano quattro tipologie di approcci:

a) *Gli approcci psicologici.*

Questa categoria, molto diffusa, enfatizza il processo di « crescita psicologica » della persona, pone l'accento sulle « attitudini », mette in atto modelli di intervento centrati sulla figura dello psicologo. La finalità è definire le condizioni personali della scelta orientativa avvalendosi degli strumenti della psicologia (test, questionari ed il colloquio).

È da segnalare la distinzione tra le diverse teorie: meccanicistiche (secondo cui la personalità sarebbe riconducibile alle cause passate del comportamento), le teorie teleologiche (che enfatizzano gli obiettivi finali del comportamento) e le teorie sistemiche (dove la persona è intesa come sistema che interagisce con tutti gli altri sistemi con cui entra in contatto e si autoregola continuamente).

Le discussioni intorno a questo approccio riguardano il concetto di « attitudine » da non intendersi come qualcosa di definito ed immutabile ma dinamico ed evolutivo: l'approccio più interessante da questo punto di vista pare quello della psicologia dello sviluppo vocazionale o ADVP (*Activation du Développement Vocational et Personel*).

b) *Gli approcci centrati sul progetto.*

Sono approcci che non si rifanno a teorie ad alto grado di elaborazione ma derivano solitamente dall'accumulo di esperienza orientativa e di riflessione intorno ad essa.

Troviamo in questo campo il filone della *career education* che si avvale del contributo della scuola psicosociologica. Il concetto di fondo è dato dalla costruzione del progetto personale di vita/lavoro mentre la metodologia di intervento propone una sequenza riconducibile alle fasi di sviluppo del progetto.

Troviamo perciò un momento iniziale di ascolto ed esplorazione, un secondo momento di tipo decisionale, il terzo momento di pianificazione, il quarto momento di aggiustamento della scelta in base a segnali di conferma o meno che derivano dall'interazione sociale.

È un approccio molto pratico che enfatizza le relazioni e le dinamiche di gruppo nelle diverse fasi del percorso.

Esso si è molto evoluto nel corso degli anni riuscendo anche a

fare propri strumenti elaborandoli da diverse provenienze quali il bilancio di competenze (che non sarebbe precisamente un modello di orientamento bensì di sviluppo della professionalità) e l'approccio progettuale (che deriva dalle teorie manageriali e di gestione).

c) *Le scuole cognitivistiche e semiologiche.*

Le prime fanno riferimento alle elaborazioni teoriche sugli stili di apprendimento e di processi individuali di elaborazione della scelta come gioco di decisione. Si tratta di un filone molto interessante di ricerca, anche se le sue applicazioni spesso si limitano a strumenti di ricostruzione del processo di apprendimento e di decisione mentre non presentano un vero e proprio modello di orientamento.

Le scuole semiologiche si muovono in un terreno simile, anche se l'enfasi viene posta sul processo di comunicazione e sull'analisi linguistica delle dinamiche di orientamento (esempio nell'analisi della rappresentazione lavorativa e professionale della persona).

d) *L'approccio tecnologico informativo.*

Si tratta della prassi più diffusa spesso nelle strutture a dimensione medio-piccola.

In esse l'orientamento viene spesso inteso come l'insieme di due attività:

— l'osservazione del mercato del lavoro con l'elaborazione di modelli di previsione occupazionale;

— la realizzazione di sistemi di informazione ma anche di programmazione dei flussi scolastici e di intermediazione domanda-offerta.

L'approccio tecnologico fa riferimento allo schema ricerca-programmazione-implementazione-controllo tipico dei modelli di pianificazione; è notevole il peso che ricopre in tale informazione il supporto informatico.

La debolezza di tale approccio sta nella difficoltà di definire un legame soddisfacente tra la prospettiva occupazionale e quella vocazionale ma si presenta pure un problema di attendibilità dei modelli previsionali come pure dei "consigli" offerti agli individui.

2.1. Modelli di consulenza e di orientamento.

Sul piano più precisamente organizzativo si riscontrano quattro modelli operativi di consulenza.

Un primo modello fa riferimento all'orientamento come qualità del sistema educativo: si pone l'accento sulla capacità di rendere compatibile l'organizzazione della formazione con le esigenze dell'utenza che appare sempre più come unica ed irriducibile. Gli operatori di orientamento si sforzano di perseguire maggiori gradi di flessibilità, di integrazione ed apertura delle organizzazioni che erogano servizi di educazione, di formazione ed inserimento lavorativo.

Vi è poi un orientamento come componente del *curriculum*: è la prospettiva di finalizzazione del *curriculum* di studi capace di sviluppare nella persona coscienza di sé, esperienze significative ed infine una decisione conseguente. In tale senso, specie nel corso dell'età evolutiva, si ritiene che gli aspetti cognitivi siano accessori al processo di formazione autonoma della persona e si considera tale processo compiuto a fronte di una scelta personale chiara e convinta circa il proprio progetto di vita.

Non secondario è l'orientamento come recupero, sostegno ed accompagnamento di soggetti in difficoltà. Ciò vale per le quote di popolazione « disorientata » che comprende tutti coloro che per diversi motivi sviluppano problemi legati a condizioni personali (salute, esperienze), alla realtà socio-culturale ed etnica di appartenenza, al percorso di istruzione, al rapporto con le regole di convivenza con l'autorità pubblica. In tal senso si propongono modelli di orientamento operanti secondo la logica della « discriminazione positiva » ovvero del recupero, del sostegno e dell'accompagnamento. È rilevante in tale prospettiva la forte personalizzazione di percorsi, la dinamica di comunità e il potenziamento delle capacità presenti come leve per l'inserimento sociale.

Infine sempre di più l'orientamento viene offerto in quanto servizio per le transizioni. La moltiplicazione dei momenti di transizione (scuola-scuola, scuola-lavoro) che si collocano lungo tutto il percorso di vita e l'apertura massiccia dei servizi alle fasce d'utenza adulte sono fattori che hanno indotto i responsabili dei servizi di orientamento ad offrire una molteplicità dei servizi integrati tra di loro e fortemente finalizzati all'inserimento, o reinserimento, lavorativo.

È così che si fa strada la specializzazione delle proposte orientative per categorie di utenza ed inoltre la ricerca di modelli integrati e

completi che comprendono in una soluzione unica il bilancio, il progetto, la formazione, l'inserimento lavorativo. Quest'ultimo modello orientativo pare quello con maggiore potenzialità di espansione, anche a fronte delle nuove problematiche connesse al rapporto tra domanda e offerta di lavoro.

Esso mutua fortemente le metodologie relative all'approccio psicosociologico (basato sul progetto personale di vita/di lavoro) con tutte le contaminazioni e gli arricchimenti che questo consente, tra cui troviamo:

- la ricerca-azione;
- la pedagogia del contratto;
- il *tutoring* ed il *mentoring*;
- la prospettiva del bilancio, dei crediti formativi e della validazione delle competenze;
- le metodiche dell'auto-orientamento;
- la prospettiva delle reti territoriali di orientamento.

3. Gli indicatori di orientamento per i sistemi formativi.

La scuola e l'orientamento si trovano ad essere al centro di attenzioni e di interessi da parte di soggetti diversi e l'orientamento sta assumendo i contorni di una priorità sociale ed educativa di forte urgenza in base ad alcuni indicatori fondamentali per tutti.

Un primo indicatore può essere la diversità dei giovani, soggetti di orientamento: siamo davanti a una società « giovanile » alle prese con più motivi di tipo esistenziale e per questa ragione i giovani sono più centrati sul presente, tentati di staccarsi totalmente dal passato che sentono troppo lontano, ma timorosi di pensare al futuro che vedono molto complesso e poco rassicurante. Molti tendono a cercare un lavoro che garantisca contro i rischi della vita (con stabilità occupazionale, sicurezza sociale, reddito soddisfacente) a discapito di una ricerca di uno spazio di identificazione caratterizzata invece da prospettive, progettualità, responsabilità, creazione di modelli e progetti per il futuro. Inoltre la scelta, soprattutto se importante, viene intravista dai giovani come una tappa che comporta abbandoni, che preclude esperienze, che dirotta l'esistenza in ambiti ristretti. Essi guardano alle istituzioni, come alla scuola, senza rifiuto perché aspettano da questa un aiuto alla ricerca degli aspetti che formano la propria identità. La scuola perciò è percepita come area di formazione che dia maggiori

garanzie per il futuro e non più come ambito di semplice acquisizione di conoscenze. L'adolescente di oggi — più precocemente adolescente di quello di ieri, ma anche più lungamente adolescente rispetto alle precedenti generazioni — pur rivendicando maggiore autonomia, di fatto invoca aiuto per non trovarsi solo davanti alle incertezze del futuro. Per questo motivo la scuola e i sistemi formativi devono tenere conto della garanzia sociale costruita nelle menti dei ragazzi — la formazione e il sapere — e devono riuscire a far fronte a questa loro necessità.

Un secondo indicatore si riferisce ai grandi cambiamenti in atto: cioè innovazione tecnologica e nuova organizzazione del lavoro. L'influenza di questo indicatore agisce principalmente su due vie: una via diretta consistente nei grandi cambiamenti della « geografia della produzione » e una indiretta che avviene attraverso le trasformazioni indotte nelle organizzazioni del lavoro delle industrie e dei servizi. Questo fenomeno ha delle implicazioni sulle professionalità che toccano sia il cambiamento del quadro professionale, sia il cambiamento sociale dei lavoratori sia la possibile diversa natura delle relazioni industriali. Un'azione formativa di orientamento non può non tenere presenti questi fenomeni che portano ad una attenuazione del peso e della richiesta della componente esperienziale del lavoro e fa attenuare l'enfasi sulla « capacità di fare » del lavoro favorendo la componente concettuale del lavoro cioè la « capacità di capire ». Inoltre c'è esigenza di una maggiore flessibilità di impiego del lavoratore in quanto il rapporto tra capacità produttive dei sistemi industriali e prevedibili volumi di produzione mette in luce la necessità di una notevole ed elevata mobilità dei lavoratori non solo fra posizioni di lavoro similari, ma addirittura fra sistemi molto differenti. Ne consegue una nuova definizione di professionalità che per essere apprezzata ha bisogno di alcuni requisiti come: la creatività di base, la creatività sistemica, la polivalenza in più materie, la polivalenza in più posizioni di lavoro.

L'unica risorsa in grado di rispondere alle esigenze del « lavoratore interdisciplinare » e di renderlo in grado di dominare i nuovi processi, è la formazione, la revisione del sapere con tutte le conseguenze che ne derivano per i luoghi di apprendimento e di formazione.

Infine deve essere considerata la nuova domanda del mercato del lavoro (MDL): il nuovo lavoratore deve essere in grado di operare in autonomia e di assumere responsabilità per le decisioni da prendere sul campo. La competenza richiesta oggi al lavoratore è costituita da

competenze fondamentali integrate necessarie per operare nelle nuove organizzazioni del lavoro basate sulla conoscenza (risorsa immateriale del nostro tempo) che acquista il significato di valore aggiunto sul MDL.

La didattica dell'orientamento.

Alla luce delle riflessioni esposte è possibile una didattica rinnovata anche per le azioni orientative che potrebbero anche far tesoro delle indicazioni metodologiche proprie dei nuovi fenomeni innovativi. Non è possibile infatti un'azione incisiva e coordinata per l'efficienza dei processi e l'efficacia dei risultati che non adotti un minimo di logica programmatoria comprendente la progettazione e la programmazione di obiettivi, strumenti, risorse.

Per questo motivo urge definire l'orientamento come:

- cultura dell'innovazione e del cambiamento;
- cultura dell'intraprendenza personale;
- cultura del sapere e della conoscenza;
- educazione alla scelta;
- aiuto al processo decisionale;
- processo continuo di formazione.

Se queste definizioni sono accolte, allora l'azione didattica può fare sue alcune indicazioni operative quali l'organizzazione di percorsi di formazione di capacità nell'azione del « fare scuola tutti i giorni », attraverso l'uso aggiornato e intelligente delle discipline (*percorsi impliciti d'orientamento*), come anche l'organizzazione di percorsi specifici, finalizzati ai momenti di scelta, di transizione, da un ciclo all'altro degli studi, da una fase di studio all'ingresso nel lavoro, da una situazione lavorativa all'altra (*percorsi espliciti d'orientamento*).

Entrambi i percorsi possono concorrere ad organizzare una relazione di aiuto e una serie di risposte alle domande di fondo che ritmano l'essenza dell'adolescente e dell'uomo in genere e che possono guidare un progetto di orientamento aggiungendo a questi interrogativi di sempre, quelli più attuali e cioè:

- cosa altro potrei forse fare?
- se non avessi vincoli dove andrei?
- per quanto tempo sono disposto a fare ciò pur di prepararmi a fare altro?
- dove posso reperire aiuti?

- dove posso imparare?
- e se pensassi a nuove forme di lavoro?

Questi ed altri sono quesiti ai quali per primi i docenti ed i formatori devono cominciare non tanto a fornire risposte, quanto a sollecitare i giovani affinché se li pongano come possibili approcci alla decisione.

4. Azioni di orientamento verso l'utenza scolastica.

I soggetti potenziali di un'azione di orientamento sono molti ed assai diversificati per bisogni. Limitandosi per esigenze di spazio a quei soggetti che si trovano all'interno di un percorso scolastico ed in particolare focalizzando l'attenzione alle azioni di orientamento che si possono offrire nei confronti degli studenti vengono indicate alcune iniziative possibili sulla base dell'esperienza di una struttura di orientamento che opera sul territorio da decenni.

Fondamentalmente le azioni, proposte da operatori esterni, si rivolgono agli studenti, alle famiglie, ai docenti.

a) *Attività di supporto alle famiglie (medie inferiori).*

Il ruolo svolto dalle famiglie nell'orientamento è cruciale in quanto costituiscono le basi dell'educazione; l'azione di orientamento a supporto deve:

- aiutare i genitori ad affrontare efficacemente la fase di transizione che caratterizza il passaggio tra terza media e prima superiore;
- impiegare modalità che raggiungano a « domicilio » le famiglie;
- intervenire, anticipando il più possibile la riflessione sulla scelta scolastica, possibilmente già nelle scuole elementari.

Tale azione può concretizzarsi in uno strumento operativo attraverso la redazione di una guida per le famiglie da consegnare in seconda media. I temi trattati dovrebbero includere: la scelta oggi, il ruolo della famiglia, educare a scegliere, le fonti di informazione, la conoscenza di sé, le attitudini scolastiche e il loro significato orientativo.

Tante teorie educative si sono elaborate negli anni ma su una cosa sono tutti d'accordo: le basi dell'educazione (e quindi dell'orientamento) vengono poste prima di tutto in famiglia, la quale costituisce

l'asse portante dal quale provengono quelle direttrici che determinano lo sviluppo del benessere personale e sociale.

I genitori hanno un'influenza carica di significato e talora anche di tensioni o pressioni sull'orientamento dei figli e sulla loro maturazione professionale. Le loro attese, le ambizioni, i loro desideri e progetti possono non solo condizionare le scelte e la decisione professionale, ma anche rallentare o bloccare il lento processo di maturazione professionale e di pianificazione del futuro dei figli. Se il compito principale della famiglia è quello di svolgere un'opera di sostegno nel preparare il figlio alla scelta del proprio avvenire, quali azioni dovrebbe intraprendere?

Forse la regola principale ed irrinunciabile è che il genitore deve offrire la propria presenza e la propria disponibilità alla discussione e saper proporre dei momenti e delle occasioni di riflessione ed approfondimento sempre nel rispetto della libertà decisionale individuale e dei tempi soggettivi di sviluppo del ragazzo.

b) *Incontro con le classi.*

Incontro generale con le classi seconde/terze medie e quarte/quinte superiori.

Scopo:

— trattare le tematiche relative al processo decisionale applicato alla scelta scolastica;

— offrire agli studenti alcuni spunti organizzativi per il loro progetto ed una migliore comprensione degli incontri successivi.

L'orientamento non è un intervento frettoloso, da ultimo momento o « attimo fuggente », ma inizia con una programmazione e riflessione che consenta successive discussioni in classe ed in famiglia.

La proposta è un incontro generale con le classi sul tema: il processo decisionale applicato alla scelta. Scopo di tale incontro è offrire agli studenti alcuni spunti organizzativi per il loro progetto attraverso il contributo della psicologia, ma non solo, al *decision making*.

Una dimensione da sottolineare nell'analisi del *decision making* è sicuramente la sua complessità. La complessità come pluralità non esauribile di componenti è una connotazione essenziale, costitutiva di tale processo.

Parliamo di complessità intrinseca dell'atto decisorio in quanto tale, prescindendo da attori, contesti, circostanze che possono ulterior-

mente influire su questo dato originario, indipendentemente che il decisore sia unico o collegiale, che il contesto e il campo decisionale siano strutturati a differenti livelli, che le circostanze preparatorie o concomitanti la decisione siano certe, incerte, ambigue o a rischio. L'atto della decisione è e rimane in se stesso un atto complesso nelle sue componenti fisiche, nei processi logici e psicologici di conoscenza, volontà, razionalità, valutazione che richiede.

Gli incontri di orientamento sono spesso di marketing orientativo, mentre è indispensabile un approccio *super partes* che faccia riflettere sul processo decisionale, nonché sulle esigenze di organizzazione personale e capacità critica delle informazioni.

c) *Bilancio e Portfolio di competenze.*

L'orientamento è spesso un insieme di iniziative, tutte lodevoli, ma spesso poco organizzate tra loro e programmate in sequenza logica: si ritiene opportuno un percorso di bilancio di competenze che consente di elaborare un Portfolio di competenze come da indicazione ministeriale, iniziando dalla scuola primaria e giungendo alle superiori.

Si deve pertanto prevedere una fase di formazione docenti per sviluppare una conoscenza del concetto di Competenza, e abituare a ragionare in termini di valutazione delle competenze maturate durante il percorso di studi.

Quindi occorre pervenire ad una prima elaborazione del Portfolio definendo le aree di indagine e gli strumenti da utilizzare.

La finalità sugli studenti del Portfolio sarà:

- accrescere la consapevolezza sui propri progetti e sulla possibilità di realizzarli;
- giungere ad una scelta scolastica (superiori, Università, ...) autonoma;
- valutare le competenze maturate durante il percorso di studi ed acquisire « sul campo » competenze professionali.

d) *Attività sul metodo di studio.*

La necessità di organizzazione del processo decisionale, in ultima analisi il vero contenuto dell'orientamento, può avere inizio da un potenziamento dell'attività organizzativa verso lo studio. Oltre alla scarsa motivazione può capitare che uno studente si impegni, ma studi senza

sapersi organizzare e sprecando energie e tempo. Un'azione di orientamento può formare docenti « metodologi » o *tutor* didattici in grado, a loro volta, di aiutare gli studenti a migliorare il loro metodo di studio o rivolgersi direttamente agli studenti con seminari di lavoro.

Operativamente si può iniziare con la raccolta di informazioni sugli atteggiamenti degli studenti verso il modo di studiare utilizzando questionari sul metodo quali ad esempio il questionario di Efficienza nello Studio (QES delle O.S. di Firenze), Questionario sugli Stili di apprendimento (QSA del PAS di Roma).

Successivamente potrebbe essere proposto un corso di rinforzo sul metodo di studio che richiede di realizzare e fornire schede di lavoro, esercizi e brevi questionari aventi lo scopo di far prendere consapevolezza della necessità di passare da un modo di studiare soggettivo e spontaneo ad uno più « professionale » ed efficace.

e) *Consulenza individuale (per classi in uscita).*

Si tratta di un momento individuale di autoanalisi offerto agli studenti in uscita dalle scuole superiori, che sono quelli con maggior gamma di alternative, oltre ai tradizionali incontri informativi sull'Università. Naturalmente per lo psicologo di orientamento la naturale conclusione di qualunque operazione di orientamento sarebbe una consulenza ed un colloquio individuale ma sapendo che questo viene richiesto solo da una piccola parte di studenti, e magari la meno bisognosa, occorre preoccuparsi anche degli altri, proponendo l'applicazione di una batteria di prove volte alla conoscenza di sé.

La batteria di test di orientamento prevede: un questionario di Personalità, un questionario di Interessi universitari, tre test attitudinali che valutano: il fattore Verbale, il fattore Numerico, il fattore Logico generale.

A seguito della correzione e compilazione dei fogli profilo si incontrano nuovamente gli studenti e si consegna la cartellina individuale dei test attraverso un colloquio.

f) *Tirocini formativi e di orientamento (per diplomati e laureati).*

I neolaureati che partecipano all'iniziativa vengono inseriti per un periodo massimo di sei mesi in uffici o strutture aziendali. Il periodo di tirocinio non costituisce una sostituzione di personale lavorativo e prevede un progetto individuale.

Durante tale esperienza i tirocinanti vengono affiancati da un *tutor* interno all'azienda.

Obiettivi di Formazione e Orientamento:

- sviluppare una conoscenza concreta del mondo lavorativo;
- valutare le competenze maturate durante il percorso di studi effettuato ed acquisire « sul campo » competenze professionali;
- giungere ad una scelta più consapevole e realistica di fronte ai possibili sbocchi professionali.

Tale iniziativa risulta spesso propedeutica all'assunzione vera e propria.

Le Università ed i Centri di orientamento sono tra le poche strutture autorizzate per norma di legge ad attivare i Tirocini; si assumono la parte assicurativa e normativa, nonché l'accoglienza dei candidati ed il loro avvio alle aziende sino alla compilazione dei Progetti formativi individuali.

5. Considerazione conclusiva sul ruolo di docente.

Sembra opportuno, mentre si moltiplicano i discorsi ed i convegni sull'Orientamento, riportare la riflessione sulla formazione al ruolo di docente che, a qualunque livello scolastico, si occupa di orientamento.

Chi vuole (o deve) svolgere azione di orientamento nella scuola deve essere sostenuto da una formazione continua e da strumenti operativi come qualunque professionista.

Negli anni, molteplici sono stati i tentativi di denominare variamente l'orientatore ma senza giungere ad una formazione istituzionale né tantomeno ad una certificazione delle competenze di orientamento. Nella scuola si rincorrono le denominazioni di docente referente, figura obiettivo, *tutor* di Portfolio, ecc., che svolgono opera meritoria di orientamento in modo spesso volontaristico ed improvvisato.

Inoltre un'azione efficace sul territorio non può prescindere da un *setting* che comprenda alcuni elementi di riferimento condivisi.

Innanzitutto occorre creare una rete di consenso dei diversi soggetti coinvolti in azioni orientative su un territorio locale. Costoro dovranno operare per offrire continue occasioni di confronto dialettico che devono portare al sorgere di un gruppo di professionisti, non episodici, sul campo dell'orientamento che si riconoscono referenti nel proprio settore.

In un momento caratterizzato da cambiamenti reali o previsti occorre un coordinamento almeno locale di interventi ed iniziative e pur nel rispetto dell'iniziativa individuale, che siano le strutture pubbliche e senza scopo di lucro ad occupare lo spazio di consulenza orientativa che dovrà aiutare i giovani a progettare il proprio futuro. Le strutture di orientamento dovrebbero integrarsi e collaborare senza affollare lo scenario con un effetto flipper per cui il soggetto viene continuamente rimandato ad altre strutture.

Infine un corollario di riferimento è che la scuola non è l'unico soggetto ma riveste un ruolo fondamentale e tutte le azioni dovrebbero puntare alla massima valorizzazione della potenzialità offerta dai tempi lunghi di formazione che solo la scuola possiede.

Partendo dai presupposti menzionati e nell'ambito delle rispettive competenze ci si augura che l'orientatore, a cui forse servirebbe la costituzione di un albo professionale, venga formato in contesti istituzionali e riconosciuti, abbandonando la miriade di occasioni formative anche di buon livello ma troppo spesso episodiche e disomogenee. È finito il tempo delle sperimentazioni e delle eccellenze: i nostri giovani hanno bisogno di un'azione capillare e diffusa di sostegno alle decisioni ed alla transizione e soprattutto hanno bisogno che si passi dai bei proponimenti e dalle indicazioni di principio alle azioni concrete.

Ormai che l'orientamento sia importante pare consolidato, resta la difficoltà di esercitarlo: siamo tutti credenti ma poco praticanti.

9.

IL *PLACEMENT* UNIVERSITARIO

SILVIA SPATTINI

SOMMARIO: 1. *Placement* universitario. — 2. *Placement* e scuola.

1. *Placement* universitario.

<i>Placement</i>	È sinonimo di: — collocamento; — mediazione; — incontro tra domanda e offerta di lavoro; — intermediazione.
Intermediazione	Definizione normativa <i>ex</i> articolo 2, comma 1, lettera <i>b</i>), decreto legislativo n. 276/2003. Mediazione tra domanda e offerta di lavoro comprensiva di: — raccolta di <i>curricula</i> ; — preselezione e costituzione di banca dati; — effettuazione comunicazioni alle autorità competenti; — orientamento professionale; — progettazione e erogazione attività di formazione finalizzata all'inserimento lavorativo.
Università e intermediazione	A seguito della riforma Biagi, tra i soggetti che possono svolgere attività di intermediazione, se debitamente autorizzati, anche (<i>ex</i> articolo 6, comma 1, decreto legislativo n. 276/2003): — università pubbliche e private; — fondazioni universitarie, solo se con oggetto l'alta formazione e impegnate nelle problematiche del mercato del lavoro.
Autorizzazione all'attività di intermediazione	Università e fondazioni universitarie (di cui sopra) sono autorizzate <i>ope legis</i> (direttamente dalla legge) all'attività di intermediazione: — non devono richiedere il provvedimento di autorizzazione a differenza degli altri soggetti che svolgono tale attività; — non sono iscritte all'albo delle agenzie per il lavoro, come previsto per soggetti che ottengono provvedimento autorizzatorio;

	— svolgono solo attività di intermediazione, l'autorizzazione non è estensibile all'attività di ricerca e selezione e di ricollocazione.
Requisiti specifici per lo svolgimento dell'attività di intermediazione	— Assenza di scopo di lucro, ma il servizio non deve essere necessariamente gratuito. — Interconnessione con la borsa lavoro, inserimento nel sistema dei profili degli studenti/neolaureati e delle richieste delle aziende. — Invio dell'informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro. — Invio delle informazioni eventualmente richieste dal Ministero attraverso appositi questionari.
Altre condizioni	— Rispetto del diritto del lavoratore all'indicazione dell'ambito di diffusione dei dati (articolo 8, decreto legislativo n. 276/2003). — Divieto annunci anonimi (articolo 9, decreto legislativo n. 276/2003). — Divieto di indagini sulle opinioni e di trattamenti discriminatori (articolo 10, decreto legislativo n. 276/2003). — Divieto di esigere compensi dai lavoratori (articolo 11, decreto legislativo n. 276/2003).
Soggetti intermediati	— La normativa non pone limiti o divieti. — Interesse dell'università è intermediare propri studenti. — Può intermediare anche altri studenti e neolaureati.
Svolgimento dell'attività	— Divieto di cessione o concessione dell'autorizzazione a consorzi di università (articoli 4 e 8- <i>bis</i> , decreto legislativo n. 276/2003, e articolo 10, decreto ministeriale 23 dicembre 2003). — L'università deve svolgere direttamente l'attività di intermediazione. — Non può cedere a terzi lo svolgimento di parte dell'attività, come per esempio raccolta <i>curricula</i> o gestione delle banche dati. — I consorzi di università (così come altri consorzi di soggetti autorizzabili) non possono svolgere l'attività di intermediazione, come espressamente vietato dalla normativa (<i>ex</i> articolo 6, comma 8- <i>bis</i> , decreto legislativo n. 276/2003).
Operatività	— Le università possono svolgere immediatamente attività di intermediazione rispettando le condizioni previste.
Riferimenti normativi	Decreto legislativo n. 276/2003: — in particolare articoli 6, 8, 9, 10, 11, 15. Decreto ministeriale 23 dicembre 2003: — articolo 10 — articolo 12 Decreto ministeriale 13 ottobre 2004.

2. Placement e scuola.

Scuole superiori	Possono svolgere l'attività di intermediazione (<i>ex</i> articolo 6, comma 2, decreto legislativo n. 276/2003).
Autorizzazione all'attività di intermediazione	Autorizzazione regionale, secondo procedure che le Regioni devono definire.
Condizioni per lo svolgimento dell'attività di intermediazione	<ul style="list-style-type: none"> — Assenza di scopo di lucro. — Uffici idonei allo svolgimento dell'attività. — Adeguate competenze professionali. — Interconnessione con borsa lavoro e invio informazioni relative al funzionamento del mercato del lavoro.
Competenze professionali	— 4 unità di personale con esperienza biennale nei settori relativi alla gestione delle risorse umane.
Altre condizioni	<ul style="list-style-type: none"> — Rispetto del diritto del lavoratore all'indicazione dell'ambito di diffusione dei dati (articolo 8, decreto legislativo n. 276/2003). — Divieto di annunci anonimi (articolo 9, decreto legislativo n. 276/2003). — Divieto di indagini sulle opinioni e di trattamenti discriminatori (articolo 10, decreto legislativo n. 276/2003). — Divieto di esigere compensi dai lavoratori (articolo 11, decreto legislativo n. 276/2003).
Svolgimento dell'attività	— Divieto di cessione o concessione dell'autorizzazione a consorzi di scuole o di parte dell'attività a terzi (articoli 4 e 8- <i>bis</i> , decreto legislativo n. 276/2003, e articolo 10, decreto ministeriale 23 dicembre 2003).
Operatività	<ul style="list-style-type: none"> — Non immediata. — Le Regioni devono definire la normativa in materia di autorizzazione all'attività di intermediazione. — Le scuole devono richiedere l'autorizzazione.

Parte III

APPRENDISTATO, FORMAZIONE
E MERCATO DEL LAVORO:
LE PROSPETTIVE
DELLA ALTA FORMAZIONE
E LA RIFORMA DELLE PROFESSIONI

1.

UNIVERSITÀ E MERCATO DEL LAVORO: LE ESIGENZE DI MODERNIZZAZIONE E LE RICETTE EUROPEE

LUIGI MONTUSCHI (*)

SOMMARIO: 1. Il contributo delle Università al raggiungimento degli obiettivi della Strategia di Lisbona. Il punto di vista della Commissione Europea. — 2. Il programma europeo di modernizzazione del sistema universitario. — 3. Il ruolo delle Università nella Riforma del mercato del lavoro.

1. Il contributo delle Università al raggiungimento degli obiettivi della Strategia di Lisbona. Il punto di vista della Commissione Europea.

Non è facile esprimere un'opinione compiuta, e soprattutto adeguatamente argomentata, su un tema così intricato e complesso, com'è il rapporto tra l'Università (o meglio, l'istruzione/formazione universitaria) e il mercato del lavoro.

In relazione a questo tema, infatti, circola la più grande varietà di opinioni, di valutazioni, di rilevazioni statistiche, di « ricette riformiste » ed anche — se è consentito esprimerlo senza infingimenti — il più grande numero di « luoghi comuni », spesso privi di un qualsiasi riscontro reale.

Una base di discussione sin troppo chiara ed esplicita può essere rappresentata dalla Comunicazione della Commissione Europea varata nell'aprile 2005, con il titolo ambizioso, quanto intensamente « comunicativo », di « Mobilitare gli intelletti europei: creare le condizioni affinché le Università contribuiscano pienamente alla Strategia di Li-

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

sbona ». In tale Comunicazione, che richiama ampiamente i contenuti del « Documento di revisione a medio termine della Strategia di Lisbona » (febbraio 2005), si rintraccia la definizione dell'Università quale « motore del cambiamento » nel « paradigma economico » europeo, in quanto « forza motrice della nostra futura competitività » che dovrà auspicabilmente fondarsi sulla « conoscenza » (che, a sua volta, si compone di tre elementi « ovvero, l'istruzione, la ricerca e l'innovazione »).

La Comunicazione della Commissione Europea parte dal presupposto incontestato che i mali che affliggono l'Università — emblematicamente quella italiana — siano gli stessi mali che affliggono l'impresa e, in generale, l'organizzazione del mercato del lavoro: *a*) l'isolamento e la scarsa internazionalizzazione; *b*) la carenza di investimenti sul piano dell'innovazione, oltre ad un eccesso d'interventismo pubblico che finisce per deprimere gravemente la competitività tra le diverse Università europee; *c*) l'eccesso di regolamentazione che ostacola la modernizzazione e l'efficacia, così come una certa sovrabbondanza di « meticolose verifiche *ex ante* » che impediscono di reagire prontamente alle evoluzioni in atto del tessuto economico-produttivo.

Questa autorevole valutazione viene corredata da una serie di dati e di indicatori statistici sempre così appropriati e finalizzati, che lo spazio utile per un'analisi dal punto di vista del giurista risulta — inevitabilmente — sacrificato. Che potrebbe replicare un giurista, e in particolare un giurista del lavoro, di fronte a tanta matematica certezza ed una convergenza così ampia sul « programma di modernizzazione » che si ipotizza per le Università europee?

Anche a costo di sfidare un panorama di consensi così esteso, tuttavia, va osservato che la prospettiva esposta analiticamente nel Documento si rivela sin troppo semplificante (e semplificatrice), quanto meno perché si ha l'impressione che, qualunque sia il problema da risolvere o l'ostacolo da superare, gli organismi comunitari siano pronti ad adottare le medesime categorie analitiche e le medesime lenti di giudizio. Viceversa, a proposito della istruzione/formazione universitaria, le analisi e le valutazioni dovrebbero essere ben più modulate ed articolate, altrimenti v'è un forte rischio d'incomprensione, se non di vera « falsificazione ».

Così, ad esempio, la Commissione Europea sostiene — forse con una dose eccessiva di disinvoltura — che è ravvisabile troppa uniformità ed « egualitarismo » (?) nell'istruzione universitaria e che — va citato testualmente — « la mancanza di differenziazione è anche fonte

di debolezza », considerato che la maggior parte delle Università « tende a proporre gli stessi programmi monodisciplinari e gli stessi metodi tradizionali mirati sugli studenti maggiormente dotati », in tal modo « escludendo coloro che non si conformano al modello standard ».

Leggendo questo passaggio della Comunicazione, si direbbe che la Commissione Europea sia caduta in uno dei tanti « luoghi comuni » che riguardano l'istruzione universitaria, addirittura nel *cliché* più abusato.

È da ritenere, infatti, che la valutazione espressa dalla Commissione possa risultare plausibile per alcune Università europee, ma non è certo indicativa della realtà italiana. Tanto più che le analisi domestiche puntano il dito sull'eccessiva frammentazione e sulla proliferazione dei corsi di laurea (sono quasi quattromila i corsi triennali), nonché sulla differenziazione fine a se stessa di molti percorsi di studio, così da ingenerare un diffuso desiderio di « controriforma », magari nel segno del maggior compattamento dell'offerta formativa.

Oltre al fatto, poi, che i programmi ed i « modelli standard » dell'istruzione/formazione universitaria sono stati tarati, ormai da qualche tempo, non già sugli « studenti maggiormente dotati », ma su quelli — per così dire — « medi », con l'effetto non proprio raccomandabile di mortificare spesso « gli intelletti » più dotati e di favorire quel fenomeno (con mille sfaccettature) che chiamiamo icasticamente « fuga dei cervelli ».

In fondo, persino la Commissione Europea sembra mostrare qualche dubbio sull'immagine dell'Università monolitica e standardizzata ad un livello troppo elevato, se è vero che — dopo aver censurato l'adozione da parte delle Università di metodi e di programmi « mirati sugli studenti maggiormente dotati » — finisce poi per lamentare la scarsa presenza di « centri di eccellenza di livello mondiale »: un fenomeno negativo che, si legge nella Comunicazione, risulta emblematico della persistente subalternità del sistema universitario europeo rispetto a quello degli Stati Uniti.

Si può concordare, infatti, con chi ha rilevato come agli studenti più dotati si finisce spesso per offrire percorsi di alta formazione post-universitaria che riproducono gli stessi difetti d'impostazione della formazione universitaria, ovvero « centri di eccellenza » ancora tutti da pensare e da costruire.

2. Il programma europeo di modernizzazione del sistema universitario.

Sono numerose le azioni e le strategie suggerite dalla Comunicazione della Commissione Europea al fine di affrontare le « sfide crescenti » per il sistema universitario europeo.

Gli « orientamenti strategici » proposti non si differenziano, nella sostanza, da quelli già indicati per la riconversione delle imprese europee: modernizzazione ed accresciuta autonomia, specializzazione e differenziazione dell'istruzione/formazione universitaria, elaborazione di percorsi di apprendimento flessibili e personalizzati, marketing e comunicazione esterna diretta alla creazione di un'immagine attrattiva (« un'immagine di marca »).

La questione dei finanziamenti destinati al sistema universitario (che non è peraltro una « materia » comunitaria, ma implica una competenza nazionale, regionale e delle Università) è affrontata dal Documento europeo con una serie di raccomandazioni rivolte ai singoli Stati membri perché sia « assicurato un livello sufficiente del finanziamento complessivo ». La Commissione ritiene che occorra « aumentare la quota del finanziamento proveniente dall'industria », incoraggiando soprattutto le *partnerships* e garantendo, al contempo, un contributo pubblico minimo (così da raggiungere un finanziamento complessivo pari almeno al 2 per cento del PIL).

La politica di sostegno europeo alla modernizzazione delle Università è, infine, chiaramente enunciata.

Secondo la Commissione, il settore della conoscenza dev'essere considerato non già come « la mera somma delle sue attività di istruzione, di formazione e di ricerca », in base ad una prospettiva che — a quanto pare — deve ritenersi obsoleta e superata, ma soprattutto come un « settore economico e sociale » che è attualmente in cerca di risorse per garantire « il suo reimpiego ».

In verità, alcune espressioni utilizzate nella Comunicazione potrebbero lasciare perplessi: soprattutto quando si assume la formazione universitaria alla stregua di un settore economico da riconvertire. Sono proprio queste le parole usate dalla Commissione: siccome l'Unione Europea ha sinora sostenuto il processo di riconversione di determinati settori produttivi, come quello siderurgico e dell'agricoltura, ora deve far fronte alla necessità di modernizzare l'« industria della conoscenza, in particolare le proprie Università ».

Non si può negare che il nostro Paese soffra moltissimo della

mancata interazione tra l'Università e il sistema economico-produttivo (in particolare, con il tessuto delle Piccole-Medie imprese), scontando, in particolare, un innegabile ritardo nei processi di trasferimento tecnologico e nella diffusione dei rapporti di « partenariato » tra Università ed imprese.

Ma c'è, d'altro lato, anche un problema « sociale » (piuttosto che economico), relativo all'accesso all'istruzione/formazione superiore e alla riproduzione della cultura in Italia.

In relazione alla modernizzazione del sistema universitario, così come a proposito della modernizzazione del mercato del lavoro, si trascura troppo spesso che siamo di fronte a vere e proprie « istituzioni sociali ». Secondo la persuasiva osservazione di un noto economista americano (R.M. Solow), il funzionamento del mercato del lavoro è prevalentemente influenzato da fattori sociali, prima che da fattori economici e produttivi. I vincoli avvertiti da coloro che agiscono ed operano in tale mercato, così come i loro obiettivi finali, non sono gli stessi che si osservano quando l'oggetto dello scambio sia una qualsiasi altra merce.

Questa lezione deve valere tanto più ove si consideri il « mercato della conoscenza », e dovrebbe essere tenuta ben presente quando s'immagina di riconvertire il sistema della formazione universitaria allo stesso modo del settore agricolo o della siderurgia.

È ancora Solow ad avvertire — nell'edizione italiana di un suo studio — che se il mercato del lavoro statunitense venisse alimentato dagli stessi dati (ritenuti « oggettivi ») che contraddistinguono il mercato del lavoro italiano, si produrrebbero probabilmente risultati assai diversi.

Questa elementare considerazione dovrebbe fungere da « premessa » a tante affermazioni contenute nella Comunicazione: quando si legge, ad esempio, che nessuna Università dell'Unione Europea compare nelle classifiche delle migliori Università del mondo e che il tasso d'iscrizione universitaria è pari all'80 per cento negli Stati Uniti, mentre in Europa si assesta solo al 52 per cento.

Stabilito qualche necessario distinguo, tuttavia, occorre evitare ogni fraintendimento: l'intenzione non è quella di assumere la difesa d'ufficio dell'Università italiana (che è, per tanti versi, indifendibile), quanto piuttosto di far giustizia di tante semplificazioni, che rischiano di diventare vere e proprie mistificazioni.

Va respinto, in particolare, quella sorta di « pensiero unico », al quale talvolta le istituzioni comunitarie aderiscono entusiasticamente,

che ipotizza un sistema universitario preferibilmente dedicato al servizio della competitività delle imprese e dello sviluppo produttivo. Il contributo essenziale che il sistema della formazione universitaria è in grado di fornire alla realizzazione della Strategia di Lisbona, infatti, non può comportare il completo rimodellamento delle Università e della loro complessa *mission* socio-culturale a misura esclusiva delle priorità economiche dell'Unione Europea.

Come bene insegna la « filosofia » profusa in ogni occasione nei documenti comunitari, occorre compiere un esercizio virtuoso di differenziazione, scongiurando l'appiattimento delle istanze di modernizzazione (che provengono anche dall'interno dei sistemi universitari nazionali) e la loro riduzione ad un'unica dimensione, pur rilevante sul piano individuale e generale: quella relativa alla « redditività » economica dell'insegnamento superiore.

Insomma, ciò che si può sostenere, un po' provocatoriamente, è che — nonostante l'ampia condivisione all'interno della Commissione Europea — non appare del tutto soddisfacente un'equazione apodittica, come quella che si legge nella Comunicazione, del tipo: « le università europee devono divenire dei partner più attraenti per l'industria ».

3. Il ruolo delle Università nella Riforma del mercato del lavoro.

Non consta che gli orientamenti europei sulla modernizzazione del sistema universitario e della formazione superiore abbiano sinora sollevato un adeguato dibattito nell'ambito domestico, mentre la discussione appare più vivace a proposito del ruolo assegnato dal legislatore nazionale alle Università nell'organizzazione e nel funzionamento del mercato del lavoro.

Non v'è dubbio che la Riforma in materia di occupazione e mercato del lavoro abbia considerato le Università alla stregua di istituzioni che partecipano a pieno titolo al complessivo reticolo organizzativo pubblico-privato, essendo in grado di contribuire alla realizzazione degli obiettivi promozionali dell'occupazione in termini di efficienza, trasparenza e miglioramento delle opportunità d'inserimento professionale.

Nonostante le critiche, spesso pungenti, alla politica legislativa, non risultano a priori contro-indicazioni, né tanto meno riserve pregiudiziali, rispetto al fatto che le Università svolgano un'attività di *pla-*

cement (oltre ai compiti fondamentali di ricerca, istruzione, formazione ed orientamento al lavoro) ed assumano le competenze in materia di certificazione dei contratti di lavoro di cui al decreto legislativo n. 276 del 2003 (basta evitare quel pensiero ad una sola direzione, al quale si è accennato in precedenza).

In ogni caso, è innegabile che la legislazione nazionale abbia inteso favorire il loro ingresso nel mercato del lavoro e la loro partecipazione al collocamento (oltre che alla formazione) dei lavoratori, riconoscendo addirittura *ex lege* le competenze relative all'intermediazione e la legittimazione *ex se* all'esercizio della funzione certificatoria dei contratti di lavoro.

È lecito semmai chiedersi se sia agevole per le Università assumere lo svolgimento di nuovi, ulteriori compiti in aggiunta a quelli, per così dire, « istituzionali », ovvero se sia una scelta complessivamente conveniente ed opportuna.

L'Università (specie quella pubblica) si trova al centro di un complicato crocevia che interseca potestà legislative ed amministrative attribuite allo Stato e alle Regioni: potestà esercitate in prevalenza con spirito di leale collaborazione, ma talora anche in modo conflittuale.

In altri termini, le nuove competenze relative al funzionamento del mercato del lavoro attraversano territori ed interessano « materie » (come, ad esempio, le professioni; la tutela e la sicurezza del lavoro; la ricerca scientifico-tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi) che il testo costituzionale ha distribuito un po' confusamente tra Stato e Regioni, oppure ha consegnato alla potestà esclusiva delle Regioni (come, ad esempio, l'istruzione e la formazione professionale). Le pronunce n. 50 e n. 51 del 2005 della Consulta hanno cercato di fare chiarezza, senza peraltro esporsi troppo, sul complicato intrico di funzioni costituzionali, ma non si può dire che tutti i nodi siano stati sciolti.

Anche perché, forse è opportuno che a sciogliere i nodi siano le istituzioni del Governo locale e le forze economico-sociali (organizzazioni sindacali e associazioni di categoria) direttamente interessate alla valorizzazione del sistema universitario e dell'istruzione/formazione superiore allo scopo di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro.

Un buon esempio, sotto questo profilo, è rappresentato dai recenti accordi in materia di apprendistato per il completamento dei percorsi di alta formazione (cfr. l'articolo 50, decreto legislativo n.

276/2003), stipulati a livello regionale e destinati a gettare le basi per una collaborazione stabile tra l'Università e il mondo del lavoro.

Se si pensa al sistema universitario come « volano » per lo sviluppo socio-economico del territorio (come si legge spesso nei preamboli degli accordi regionali) non si può non essere d'accordo. A patto, però, che gli organi di governo del territorio sappiano stabilire, anche in modo concertato, delle precise linee-guida per la collaborazione tra Università, lavoratori e imprese.

Per evitare che all'isolamento e alla solitudine vissuta dall'Università (e descritta con partecipazione convinta anche nella Comunicazione della Commissione Europea) faccia seguito una dispersione della sua missione socio-culturale. Il che, indubbiamente, sarebbe ancora peggio.

2.

IL “SISTEMA” DELLA FORMAZIONE: SCUOLA, UNIVERSITÀ, IMPRESA

MARIO RUSCIANO (*)

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La formazione: da “cenerentola” a “mito”. — 3. Necessità di un “sistema” della formazione. — 4. Alle origini dei contratti formativi. — 5. L’esperienza dei contratti di formazione e lavoro. — 6. I contratti formativi nel decreto legislativo n. 276/2003. — 7. Osservazioni conclusive.

1. Premessa.

Vorrei innanzitutto rivolgere un caloroso ringraziamento, non formale, per l’invito, alla Fondazione Marco Biagi: al Presidente Marina Orlandi Biagi e al Vice-Presidente Michele Tiraboschi, che ne è anche l’animatore.

Io non avevo una grande consuetudine con Marco Biagi. Ma, quando ci incontravamo, tra noi si stabiliva subito un rapporto cordiale, pur se dialettico, di sintonia scientifica. Oggi, trovandomi a parlare nella sua Facoltà, ricordo con vivo rimpianto i tanti suoi meriti, acquisiti lavorando nell’interesse del Paese, che dunque molto gli deve. Insieme ad altri — da Ezio Tarantelli a Roberto Ruffilli, da Vittorio Bachelet al nostro Massimo D’Antona — Marco è uno dei “martiri sociali” della nostra epoca: come tale, oltre che come collega ed amico, mi piace ravvivarne qui la memoria.

Certamente Marco Biagi, sotto gli impulsi, sempre più incalzanti, dell’economia globale e con un vasto bagaglio di conoscenze comparatistiche, aveva fatto uno sforzo non indifferente di modernizzazione del sistema giuslavoristico italiano. Ma il sistema da lui immaginato,

(*) Intervento orale svolto nell’ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell’intervento è stato rivisto dall’Autore.

condivisibile per molti versi, si caratterizza però per una forte carica di utopia. Ora, se è vero che l'utopia va apprezzata, perché serve, soprattutto nel campo sociale, ad ogni genere di evoluzione e di innovazione, è anche vero che difficilmente essa può essere trasfusa *sic et simpliciter* in normative legali: indipendentemente dal concreto atteggiarsi dei contesti umani, economici e sociali, nei quali è immerso un Paese come il nostro, in questo momento storico; con tante contraddizioni, insufficienze e disuguaglianze (specie tra Nord e Sud, oltre che tra i diversi settori produttivi e tra le varie categorie di lavoratori).

2. La formazione: da “cenerentola” a “mito”.

Proprio se osserviamo il “sistema formativo” italiano, che è oggetto del nostro incontro di oggi, emergono molte contraddizioni, inadempienze istituzionali, insufficienze e disuguaglianze. Su di esse avremo occasione di ritornare più avanti.

Per ora, posso dire di essere d'accordo, quasi su tutto, con Pier Antonio Varesi. D'altra parte, egli è il lavorista italiano che più ha trattato questa materia, facendo anche tesoro di interessanti esperienze sul campo; quindi, difficilmente altri, meglio di lui, potrebbero parlarne.

Peraltro, voglio dire subito che quello della formazione a me è sempre parso un tema molto complicato e difficile — e forse, anche per questo, un tema-cenerentola, come lo ha definito Varesi — oggi però divenuto, se ci guardiamo intorno, una sorta di mito. Tutti ne parlano come un *quid* di straordinaria importanza strategica: non solo per l'economia, ma per il generale processo di crescita culturale e civile del Paese. Anzi, si potrebbe quasi dire che ha fatto il percorso inverso a quello che di solito si fa, in questi casi: invece che dalle stelle alle stalle, è passato dalle stalle alle stelle.

Ma neppure un simile passaggio è utile. In una parola, non è bene che la formazione sia un tema-cenerentola, ma neanche è bene che sia un mito: perché di un mito si parla molto, ma quasi mai se ne coglie il senso concreto, perché lo si considera, anche senza volerlo, lontano dalla comune portata. Ed infatti, a quelle proclamazioni di principio circa la rilevanza strategica della formazione, di cui parlavo un attimo fa, difficilmente seguono scelte adeguate e coerenti.

Insomma la formazione, come grande scelta politica, è più predicata che praticata!

La verità è che c'è notevole confusione, persino concettuale, intorno ai vari aspetti della formazione, a cominciare dal significato stesso della parola. "Formazione" è un termine che si usa — e del quale magari si abusa — senza attribuirvi un significato preciso. Quindi, nel termine "formazione", di solito si fa rientrare un po' tutto: dall'addestramento all'apprendistato, al tirocinio, all'aggiornamento professionale ecc.

In realtà, i problemi degli istituti appena menzionati sono completamente diversi e non sempre, e non tutti, riguardano la formazione in senso stretto.

Formare un soggetto, a ben vedere, significa incidere sulla struttura per così dire "spirituale" del soggetto stesso. Se mi si passa qualche venatura retorica, direi che una vera formazione consiste non tanto (e non solo) nell'insegnare a qualcuno un mestiere, quanto nell'insegnare a qualcuno come conoscere: anzitutto, se stesso (e, dunque, i propri talenti e le proprie potenzialità) e, poi, di un mestiere (ma anche di altro, nella vita) cose, persone e fatti.

Formare una persona, dunque, è una cosa terribilmente seria, che richiede approcci differenti, a seconda della finalità di un certo tipo di formazione. È per questo che, a mio parere, il legislatore fa bene a prevedere fattispecie ben differenziate di rapporti formativi, ma farebbe ancora meglio a demandare a "fonti secondarie", di livello nazionale e territoriale, e specialmente alla contrattazione collettiva, discipline concrete, che tengano conto delle peculiarità della formazione: settore per settore, categoria per categoria, zona per zona.

3. Necessità di un "sistema" della formazione.

Parlavo prima di "sistema della formazione". Questo è un punto centrale, fondamentale, perché gli attori di questo sistema sono tanti e, guarda caso, in Italia sono tutti impreparati a fare una vera formazione, meno che mai una formazione "alta": è impreparata la scuola, è impreparata l'università, sono impreparati gli enti locali, sono impreparate le aziende.

Come mai l'impreparazione è così diffusa? A mio modo di vedere, la risposta è tragicamente semplice: perché nessuno veramente crede che la formazione corrisponda ad un reale interesse generale della collettività, benché dalla Costituzione espressamente previsto, all'articolo 35.

Ricordo a me stesso che l'articolo 35, nell'aprire il Titolo dei Rapporti economici, dopo aver solennemente proclamato che "la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni", subito aggiunge che essa "cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori". Quindi, si stabilisce un nesso preciso tra "formazione" ed "elevazione professionale" dei lavoratori. Se davvero si riuscisse a capire questo nesso, e l'interesse generale che vi è sotteso, forse si affronterebbe la materia secondo impostazioni e linee di sviluppo più adeguate e, starei per dire, meno superficiali.

Per fare questo è, però, necessario prevedere un cospicuo investimento, anche finanziario, sulla formazione: fino a qualche anno fa, in Italia, la percentuale di PIL destinata alla formazione era ridicola per un Paese civile. E non mi pare che oggi questa percentuale sul PIL sia tanto aumentata, malgrado la comune, e scontata, consapevolezza che se il nostro Paese non fa un investimento sui giovani, specie su quelli dai 20 ai 30 anni, compromette inevitabilmente il suo futuro. Anzi, al contrario, posso testimoniare che la percentuale è diminuita. Anche rischiando di fare il *Cicero pro domo sua*, voglio ricordare la situazione finanziaria del Dipartimento universitario della Federico II, del quale sono Direttore (ma il discorso vale per tutti i Dipartimenti universitari italiani), che non ha i soldi per i libri e neppure per rinnovare gli abbonamenti annuali delle riviste giuridiche, indispensabili alla ricerca e alla didattica, avendo subito incredibili tagli al finanziamento ordinario.

L'Italia deve investire in formazione molto di più, e deve farlo anche in maniera razionale. Del resto, la stessa comparazione tra i sistemi formativi dei vari Paesi europei, di cui tanto si parla, deve necessariamente tener conto sia delle percentuali di PIL, investite in formazione, sia della diversa tradizione dei vari Paesi. Prima, Michele Tiraboschi faceva la comparazione con la Francia: ma come dimenticare, soprattutto quando si parla dell'alta formazione, dell'alto apprendistato, che la Francia possiede l'incomparabile tradizione delle *Grandes Ecoles*? È vero che anche l'Italia può vantare una tradizione universitaria, certamente non meno gloriosa di quella di altri Paesi europei, ma è altrettanto vero che essa non è priva di limiti: primo fra tutti, di essere molto finalizzata — diciamo pure — ad un apprendimento prevalentemente teorico, che certo è indispensabile e non va abbandonato, ma che andrebbe completato da un maggiore contatto con il reale. Ed anche per un siffatto arricchimento metodologico occorrono, ovviamente, anzitutto risorse economico-finanziarie.

Anche per questo, ritengo utile insistere sulla necessità di "fare sistema": cioè sulla necessità di una maggiore e più efficace interazione tra mondo dell'impresa e del lavoro e scuola, tra mondo dell'impresa e del lavoro e università, certamente ancora inadeguata nei nostri percorsi formativi.

Spesso, a questo proposito, si sente parlare di "sperimentazione", scommettendo su di essa tutto il funzionamento di un sistema ideale: salvo poi accorgersi che, il più delle volte, proprio la sperimentazione stenta a partire. Ciò vuol dire che, al di là delle parole, manca la capacità, o addirittura la volontà, di costruire un efficiente e complessivo sistema formativo. Bisogna allora cambiare rotta, anche attraverso la moltiplicazione degli incontri — come questo nostro di oggi — tra studiosi ed operatori: i quali ultimi, in particolare, conoscono in profondità i problemi reali e possono aiutare a reperire soluzioni appropriate: tanto nella politica legislativa quanto nel campo delle risorse finanziarie.

4. Alle origini dei contratti formativi.

Forse è utile, per riflettere ora su talune soluzioni più recenti, ripercorrere le tappe fondamentali dell'ordinamento, in materia di formazione, partendo dal Codice Civile, nel quale è regolato il "contratto di tirocinio".

Concepito, all'origine, a misura del "ragazzo della bottega artigiana", il contratto di tirocinio, superata l'idea iniziale, è stato dal legislatore utilizzato per il tirocinio degli addetti all'impresa industriale, visto che andava diffondendosi lo sviluppo dell'industria. D'altra parte, tutta la normativa sul rapporto di lavoro, come sappiamo, è stata sistematizzata verso la fine degli anni Trenta e codificata nel 1942, per essere applicata nell'impresa industriale.

È del 1955 la legge sull'apprendistato: che, per l'epoca, non si può certo definire una cattiva legge. Non a caso, è durata molto tempo, anche se utilizzata per un certo tipo d'impresa: appunto, per l'organizzazione del lavoro tipica dell'industria manifatturiera. Quindi, inadatta a fronteggiare poi la nuova realtà del lavoro, dopo la c.d. rivoluzione tecnologica, la diversificazione dei modelli organizzativi e quindi dei mercati del lavoro, tutti al plurale: che sono, tra loro, diversissimi.

Successivamente, va ricordato il periodo dei contratti di forma-

zione e lavoro, che arrivano dopo un intervento, che io non dimenticherei: quello della legge n. 285 del 1977, in materia di occupazione e mercato del lavoro giovanile. Una legge che ben può considerarsi l'esito naturale della forte contestazione dei giovani, nella seconda metà degli anni Settanta, nei confronti di un sistema, che investiva troppo poco per combattere la piaga sociale della disoccupazione giovanile.

È noto che i frutti di quest'intervento legislativo si sono avuti, in linea del tutto prevalente, nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, assai meno nel settore dell'impresa privata. Ciò, a mio parere, è particolarmente significativo, ai fini del nostro discorso, circa la carenza, in Italia, di un "sistema formativo" degno di questo nome.

5. L'esperienza dei contratti di formazione e lavoro.

Purtroppo, si deve riconoscere che, in questa materia della formazione dei giovani, la logica prevalente è stata quasi sempre quella dei provvedimenti-tampone. Eppure, è di tutta evidenza che la distribuzione di risorse a pioggia, e senza alcuna seria progettualità sistemica, non possa che tradursi nella negazione di quell'interesse generale alla formazione e all'elevazione professionale, di cui parla l'articolo 35 della Costituzione.

Fa parte della serie dei provvedimenti-tampone la stessa invenzione dei contratti di formazione e lavoro, i quali anzi possono considerarsi l'espressione più compiuta e raffinata di questa logica. Gli sgravi contributivi ad essi collegati, se da un lato hanno rappresentato un formidabile elemento di attrazione per le imprese, dall'altro hanno contribuito ad un uso fin troppo disinvolto, e sarebbe meglio dire distorto, di tali contratti: caratterizzati, per l'appunto, da molto lavoro e poca formazione.

Di questo avviso, del resto, è stata la stessa Unione Europea, che ha ritenuto una buona parte della regolamentazione sui contratti di formazione in contrasto con le regole comunitarie, in materia di aiuti di Stato e concorrenza. Ciò malgrado, la furbizia italiana è riuscita a realizzare una sorta di surrogato, il "contratto di inserimento": che, sebbene in regola con i *diktat* comunitari, è ben lungi dal rispondere a quell'interesse generale alla formazione e all'elevazione professionale dei lavoratori, che, ripeto, dovrebbe rappresentare la pietra angolare del sistema.

In questo contratto, infatti, la disciplina è chiaramente sbilanciata a favore dell'interesse dell'impresa, sebbene il tutto sia, in qualche modo, mascherato dalla necessaria presenza di un non meglio precisato "progetto" formativo. Anche qui, non diversamente che nel contratto di formazione e lavoro, è poco visibile la triangolazione degli interessi (dell'impresa, del lavoratore e della collettività), che necessariamente deve essere sottesa ad ogni genere di disciplina in materia di formazione professionale. Una triangolazione così immanente da entrare, qualificandola, nella causa di ogni tipo di contratto formativo.

6. I contratti formativi nel decreto legislativo n. 276/2003.

Veniamo, adesso, alle norme del decreto legislativo n. 276 del 2003 sui contratti formativi. Dico subito che, se fossi stato io il legislatore, non avrei scritto tante regole nella legge; ma, dettati alcuni principi, avrei lasciato molto spazio alla contrattazione. Non perché ritenga che la contrattazione sia, in assoluto, lo strumento migliore. So benissimo, anzi, che non sempre il sindacato riesce a cogliere le opportunità insite in determinati percorsi formativi, dimostrando dimestichezza più con la frammentazione corporativa, che con l'insieme degli interessi in gioco, incline talora a guardare all'albero, piuttosto che alla foresta. Ritengo, però, che la contrattazione sia uno strumento di regolazione, per un verso, più flessibile e, per un altro verso, più capace di cogliere le esigenze di formazione, storicamente mutevoli, di questo o quel settore, di questo o quel territorio. Senza contare poi che, in quanto fondata sull'incontro delle volontà dei soggetti direttamente coinvolti, la contrattazione dovrebbe garantire, almeno in linea teorica, una maggiore effettività della disciplina prodotta.

Un elemento che merita, invece, di essere positivamente valutato è la competenza, in materia di formazione, delle Regioni. Dico questo, pur ritenendo un dato poco entusiasmante l'esistenza, in Italia, di diversificazioni non solamente di tipo verticale, cioè per categorie, ma anche di tipo orizzontale, cioè territoriali. Alludo, ovviamente, al classico, ma irrisolto, problema del dualismo, che domina l'assetto economico e sociale del nostro Paese.

Chi, come me, vive e lavora in una Regione del Mezzogiorno, sa benissimo quanto i problemi della formazione — bassa, alta: insomma, della formazione in genere — assumano contorni e sfumature diverse da nord a sud. È evidente, infatti, che, in contesti caratterizzati da uno

squilibrio eccessivo tra domanda ed offerta nei mercati del lavoro, il lavoratore, per lo più giovane, che è in cerca di un'occupazione, è disposto ad accettare qualsiasi impiego, a qualunque condizione unilateralmente determinata dall'imprenditore, senza per nulla porsi il problema di una vera formazione, che in effetti costituisce il problema del proprio futuro.

Gli enti locali allora — ma, in primo luogo, le Regioni — poiché si tratta di un problema sociale, assai rilevante, di convivenza in un territorio, devono necessariamente tener conto di queste differenze; e, con essi, devono tenerne conto anche i soggetti sociali, imprese e sindacati. Sotto questo profilo, di non poco rilievo è il comma 5-*bis* dell'articolo 49 del decreto legislativo n. 276 (aggiunto dall'articolo 13, comma 13-*bis*, del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito nella legge 14 maggio 2005, n. 80, c.d. "decreto sulla competitività"), secondo cui "fino all'approvazione delle legge regionale prevista dal comma 5, la disciplina dell'apprendistato professionalizzante è rimessa ai contratti nazionali di categoria stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale".

Entrando ancora di più nel merito delle scelte operate dal legislatore, non nascondo il mio scetticismo su di un aspetto ricorrente, direi quasi di fondo, della disciplina: non credo tanto, cioè, in quella sorta di "funzionalizzazione", che sembra emergere dalla lettura degli articoli 47 e ss. del decreto legislativo n. 276 del 2003, di un contratto stipulato tra l'imprenditore e l'apprendista in senso lato, per il conseguimento di un titolo di studio di livello secondario o universitario e di alta formazione, nonché per l'acquisizione di una specializzazione tecnica superiore.

È inutile nascondersi che l'interesse imprenditoriale all'assunzione di un apprendista può essere di varia natura. Non dico sia sempre la ragione esclusiva, ma la ragione prevalente sembra essere, il più delle volte, il risparmio sul costo del lavoro, connesso evidentemente alla prevista possibilità di inquadrare il lavoratore apprendista al di sotto del livello di un normale lavoratore.

In ordine a tale profilo, però, è quasi inutile precisare che solo nell'ipotesi in cui l'apprendista riceva realmente un'adeguata formazione professionale può giustificarsi che lo stesso venga inquadrato in un livello differente da quello del lavoratore — diciamo — "finito", professionalizzato. Se, viceversa, come di solito avviene nei fatti, l'apprendista è adibito alle medesime mansioni del lavoratore professiona-

lizzato e con equivalente produttività, il previsto sottoinquadramento è senz'altro incostituzionale: contrario, cioè, al precetto costituzionale di cui all'articolo 36, comma 1, della Costituzione, secondo cui "il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro".

Non si può certo escludere, allora, che, su tale profilo, intervenga una pronuncia della Corte Costituzionale a chiarire i limiti di legittimità del ricordato sottoinquadramento. E ciò soprattutto perché, nella pratica, è proprio il risparmio del costo del lavoro a rendere particolarmente appetibili, per le imprese, gli strumenti negoziali a finalità formativa.

Ed è anche per questo che io non vedo di buon occhio che tutta la formazione, anche nel sottotipo dell'addestramento, si svolga esclusivamente *all'interno* dell'impresa. A dire il vero, mi pare naturale diffidare di un imprenditore che, di fronte alla formazione di un lavoratore, specie se giovane, non sa guardare al di là del proprio naso, incapace di intravedere l'interesse che travalica il proprio interesse particolare.

Ecco perché non può essere lasciato tutto alla scarsa sensibilità del singolo imprenditore. Occorre piuttosto predisporre una rete virtuosa di controlli e di verifiche costanti sull'utilizzo genuino dei contratti formativi. Così, ad esempio, una seria interazione tra scuola, università e impresa potrebbe garantire un efficace sistema di monitoraggio e verifica, innanzitutto, sui percorsi di studio e di formazione universitaria e, poi, sulla successiva fase di "addestramento" professionale.

In questo senso, si può parlare di complessità del sistema: il sistema ha bisogno di intrecci, e il legislatore, pur lasciando ampi margini di manovra a regolamentazioni autonome e periferiche, deve provvedere a dettare le coordinate fondamentali di tali interazioni.

L'impressione, viceversa, che emerge dalla lettura delle norme sull'apprendistato è che siano state pensate e costruite tenendo ben presente soprattutto le esigenze dell'impresa, trascurando, invece, quella triangolazione di interessi, più volte ricordata, e la stessa complessità del sistema.

In più, sembra che la visione sposata dal legislatore della riforma non abbia tenuto in debito conto nemmeno le larghe schiere di giovani, che hanno seguito percorsi culturali e formativi certamente non in linea con gli sbocchi occupazionali offerti dalle imprese. Rispetto a tali diverse esigenze, non mi pare che la legge abbia immaginato dei

percorsi legati alla “persona”. A questo riguardo, poco fa, il Ministro Moratti sottolineava la necessità della “personalizzazione” dei percorsi formativi: senza però contare che una simile prospettiva, in mancanza di strumenti *ad hoc*, è a dir poco utopistica, specialmente in strutture di vaste dimensioni. Mi limito qui a citare, per tutti, l’esempio della facoltà nella quale insegno, la Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Napoli Federico II, che conta più di 20.000 iscritti (e, ciò nonostante, mantiene elevata la qualità della formazione, attestata dai risultati nei vari concorsi, cui partecipano i laureati in Giurisprudenza). Ma anche a livelli quantitativi minori, è verosimile “personalizzare” un grande numero di percorsi formativi e, per giunta, con le scarse risorse disponibili?

7. Osservazioni conclusive.

In definitiva, sono convinto che, per poter realmente riformare la materia della formazione, è prima di tutto necessario agire sulle risorse: tanto umane, quanto finanziarie. Neppure è da trascurare, inoltre, la necessità di prevedere percorsi formativi destinati anche a rappresentanti imprenditoriali ed a sindacalisti, senz’altro impreparati a muoversi agevolmente in un sistema complesso come quello della formazione.

È inutile negare che il sistema costa: ci vogliono molti soldi per costruire un moderno ed efficiente sistema formativo. E invece in Italia, allo stato, le risorse destinate alla scuola e, soprattutto, all’università, come ho già ricordato, sono del tutto insufficienti.

Non solo, ma anche i criteri che vengono utilizzati dal Ministero per il finanziamento delle università sono a dir poco sorprendenti, in quanto fondati essenzialmente sul dato quantitativo del numero dei laureati. Criteri del genere penalizzano quelle facoltà (come la mia), che ancora adottano metri di valutazione degli studenti giustamente rigorosi. Ovvio, e paradossale, la conseguenza: conviene abbassare gli standard qualitativi di formazione universitaria, per aumentare la quantità di laureati e conquistare così maggiori risorse finanziarie. Resta, a questo punto, da chiedersi quale contributo all’interesse generale della formazione e dell’elevazione professionale può derivare dall’adozione di simili metodi di finanziamento.

Vorrei concludere sottolineando un dato. Credo che il legislatore si sia fatto prendere la mano da una foga regolativa di scarsa utilità.

La moltiplicazione delle figure di apprendistato non credo fosse necessaria. Sarebbe forse stata più utile un'opera di manutenzione del "vecchio", senza avere l'ossessione di regolamentare *ex novo* i rapporti formativi. Sarebbe stato meglio creare quel sistema di interazione e di sinergie tra i vari soggetti coinvolti, che nella vecchia disciplina era del tutto assente, ma che oggi è ancora troppo poco evidente.

D'altra parte l'apprendistato può andar bene per alcune categorie, certamente non va bene per altre. Sarebbe stato opportuno prevedere dei percorsi di formazione per giovani laureati più vicini allo *stage*.

Allo stesso modo, una volta eliminato l'obbligo del servizio militare, guarderei di buon occhio all'apertura di occasioni di un servizio civile in settori ovviamente coerenti al profilo di studio e di formazione del giovane. In questo modo la collettività si gioverebbe di forze sempre fresche, in continuo ricambio, per il buon funzionamento di servizi socialmente utili. I giovani, dal canto loro, verrebbero formati, sia come cittadini responsabili, sia professionalmente (e basti qui ricordare che, dopo l'introduzione dei c.d. "crediti formativi" nei percorsi universitari, un certo numero di crediti è riservato alle "altre" abilità dello studente, acquisite anche al di fuori del campo scientifico rigorosamente delimitato).

A questo punto, tanto le imprese, quanto le pubbliche amministrazioni sarebbero più garantite nel reperimento, sul mercato del lavoro, di risorse umane professionalizzate.

Cosa dire per il futuro? Il legislatore detti meno norme e crei piuttosto la cornice del sistema, lasciando il resto alle fonti secondarie ed alla contrattazione collettiva, nazionale e decentrata. Preveda, cioè, le basi, per porre in essere una regolazione flessibile, che sappia meglio realizzare le esigenze formative, i fabbisogni formativi, e soprattutto variegare l'offerta, che al momento mi sembra un po' troppo ingabbiata, troppo ingessata.

Quanto tutto ciò sia necessario, e da realizzare in tempi ragionevolmente brevi, è chiaramente intuibile. Ripeto che, se non si fa un reale investimento sui ragazzi, sui giovani e sulla loro formazione, il nostro Paese non solo non riuscirà ad andare molto lontano, ma rischia seriamente un irreversibile declino.

3.

FORMAZIONE, MERCATO DEL LAVORO, IMPRESA

ANTONIO COCOZZA

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. I mutamenti nell'economia, nell'impresa e nella cultura del lavoro. — 3. I risultati delle ricerche sulla *new economy* elaborate da una serie di importanti istituti e centri di ricerca (Censis - Isfol - Istat - Eurostat - Cedefop). — 4. Il Rapporto della Commissione Kok sulla Strategia di Lisbona. — 5. Quale integrazione è possibile fra istruzione, formazione e lavoro? — 6. Quale sfida per il futuro?

1. Premessa.

Marco Biagi, con il quale ho avuto l'onore e il piacere di collaborare in diverse occasioni, tra cui ricordo l'esperienza a Bruxelles ⁽¹⁾, negli studi sulle politiche occupazionali e nell'attività dell'Associazione per lo studio delle relazioni industriali (Aisri), con il suo instancabile dinamismo, ha indicato a tutti noi un vasto campo d'indagine all'interno del quale poter sviluppare una ricerca scientifica orientata in senso « progettuale ». Una ricerca, cioè, che non sia fine a se stessa o eterodiretta, ma che si proponga di agire nella realtà concreta, allo scopo di migliorare lo scenario nel quale gli attori sociali si confrontano ed interagiscono per sviluppare e far evolvere la configurazione e la gestione delle relazioni di lavoro. Un'impostazione teorica e metodologica di questo tipo mette in evidenza una notevole sensibilità per l'analisi della forte dinamicità insita nel ruolo degli attori sociali e per gli aspetti sociali connessi con l'azione normativa. Una intuizione e una sensibilità non molto diffusa tra gli studiosi che privilegiano l'analisi dei fenomeni sociali partendo da un approccio esclusivamente giu-

⁽¹⁾ Molti dei nostri incontri e delle nostre riflessioni si sono svolti all'aeroporto di Bruxelles o a quello di Fiumicino, tra una riunione ed un'altra, nell'attesa di aerei spesso in ritardo.

ridico, ma che trova invece riscontro nella tradizione italiana del suo maestro Federico Mancini e nell'opera di Gino Giugni, come studiosi e come uomini che hanno avuto importanti incarichi istituzionali nelle istituzioni preposte a regolare le relazioni di lavoro.

Nel campo d'indagine delineato dagli studi di Marco, a mio parere, possiamo individuare tre grandi aree di ricerca, che rappresentano le linee principali di analisi verso le quali sarà necessario concentrare le nostre energie nei prossimi anni: la dimensione europea e comunitaria, dalla quale non si può prescindere nella definizione delle politiche nazionali in tema di mercato del lavoro, relazioni industriali e gestione delle risorse umane. La presenza di illustri colleghi studiosi stranieri ci dimostra quanto fosse (ed è) importante questa sollecitazione; il ruolo fondamentale del dialogo sociale, come fonte primaria e metodo di regolazione delle relazioni di lavoro a livello macro; la costruzione di una cultura della partecipazione a livello micro (all'interno dell'impresa), come risultato di buone pratiche diverse dalle interazioni tradizionali tra gli attori espresse dalla logica contrattuale.

In questo particolare contesto si inserisce la relazione che mi è stata affidata, e che riguarda i temi della *Formazione, mercato del lavoro e impresa*, che tenterò di analizzare attraverso una riflessione che permetta di approfondire la dimensione sociologica delle relazioni economiche e di lavoro e il ruolo della formazione nella costituzione della società della conoscenza.

2. I mutamenti nell'economia, nell'impresa e nella cultura del lavoro.

In merito a questo fenomeno, come è stato evidenziato in numerose ricerche, negli ultimi dieci anni, si è assistito ad una serie di profonde trasformazioni strutturali, che potrebbero essere rappresentate essenzialmente dai seguenti fenomeni ⁽²⁾:

⁽²⁾ A. ACCORNERO, *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2000; ID., *Epoche di storia e futuro del lavoro. Annali del XXI secolo*, Utet, Torino, 2003; J. RIFKIN, *La fine del lavoro*, Baldini & Castoldi, Milano, 1995; ID., *L'era dell'accesso. La rivoluzione della new economy*, Mondadori, Milano, 2000; A. COCOZZA, *La sfida della partecipazione. Relazioni industriali e gestione delle risorse umane nell'impresa*, F. Angeli, Milano, 1996; ID., *Direzione risorse umane. Politiche e strumenti per l'organizzazione e la gestione delle relazioni di lavoro*, F. Angeli, Milano, 2005; M. BIAGI, *Le relazioni in-*

a) costante internazionalizzazione e globalizzazione dei mercati economici, produttivi e finanziari;

b) prevalenza delle politiche finanziarie, rispetto a quelle industriali, e crescente ruolo delle banche e del sistema creditizio nel controllo dell'economia;

c) tendenziale integrazione delle politiche gestionali e produttive tra industria e servizi, considerevole sviluppo del settore terziario, in particolare del terziario avanzato (servizi alle imprese e industrializzazione dei servizi alle persone);

d) prevalenza dell'occupazione nel settore terziario, sviluppo di nuovi lavori, nuove attività e nuove professionalità, nonché modifica di quelle consolidate, accanto alla promozione e alla legittimazione di molteplici forme di rapporto di lavoro tendenzialmente individualizzanti;

e) differenziazione produttiva accompagnata da invecchiamento precoce dei prodotti, e conseguente evidenziazione di un *gap* italiano, nei confronti dei principali Paesi *competitors*, nel campo della ricerca per l'innovazione di prodotto;

f) ri-definizione della struttura aziendale e diffusione di nuovi modelli organizzativi (azienda « piatta », azienda « snella », azienda « rete ») influenzata in particolare dalle più recenti strategie di competizione economica e produttiva e dalle relative politiche di *outsourcing*, esternalizzazione e delocalizzazione;

g) emergenza dei processi comunicativi aziendali e loro progressiva modifica, in un'ottica di maggiore orientamento strategico e d'integrazione sistemica, rispetto alla *mission* aziendale o istituzionale.

Gli studi organizzativi, d'altra parte, hanno contribuito a creare una cultura adeguata per comprendere meglio alcuni particolari fenomeni emergenti, che hanno teso (e tendono) a produrre profonde tra-

dustriali nell'Unione Europea, in G. CELLA, T. TREU (a cura di), *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Il Mulino, Bologna, 1998; Id., *Cambiare le Relazioni industriali. Considerazioni sul Rapporto del Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni industriali e il cambiamento nella UE*, in RIDL, 2002, n. 1; G. CELLA, T. TREU (a cura di), *op. cit.*; G. CELLA, *Il sindacato*, Laterza, Bari, 1999; M. LA ROSA, *Sociologia dei lavori*, F. Angeli, Milano, 2002; F. CHIARELLO et AL., *Le trasformazioni dell'economia del lavoro e delle organizzazioni della società italiana. Problemi prospettive e politiche d'intervento*, in G. AMENDOLA (a cura di), *Anni in salita. Speranze e paure degli italiani*, F. Angeli, Milano, 2004; A. COCOZZA, F. LISO, F. NERI, *Il nuovo nel mercato del lavoro: analisi delle criticità e delle opportunità*, Luiss University Press, Roma, 2004.

sformazioni in varie tipologie di organizzazioni, rappresentati essenzialmente da ⁽³⁾:

a) la riorganizzazione delle strutture aziendali industriali e quelle dei servizi alle imprese, connessa con i processi di apprendimento organizzativo, di *outsourcing* e di modifica delle condizioni di lavoro ⁽⁴⁾;

b) l'andamento dei processi innovativi che hanno riguardato le istituzioni e le organizzazioni che forniscono servizi alle persone di pubblica utilità, in settori strategici per il sistema di *welfare state* delle società europee contemporanee — come la sanità, la scuola, la previdenza e l'assistenza sociale — e il ruolo delle pubbliche amministrazioni più in generale ⁽⁵⁾.

c) l'individuazione di una specificità tipologica di queste ultime due organizzazioni, non assimilabile meccanicamente al modello dell'impresa industriale, seppure interessate da un quadro normativo innovativo e da azioni tese ad introdurre e a far adottare politiche gestionali orientate dai principi dell'efficienza e dell'economicità, ma soprattutto dell'efficacia rispetto ai risultati attesi e alla funzione pubblica svolta ⁽⁶⁾.

Per quanto attiene, invece, alla dimensione individuale, si assiste ad una « pluralizzazione » dei significati e degli atteggiamenti nei confronti del lavoro, che tende a produrre una serie di mutamenti volti a modificare principalmente i seguenti aspetti del sistema valoriale e relazionale del lavoratore ⁽⁷⁾:

a) si modifica il senso del lavoro dipendente, e si mettono in evi-

⁽³⁾ F. CHIARELLO *et AL.*, *op. cit.*, 90.

⁽⁴⁾ G. BONAZZI, S. NEGRELLI (a cura di), *Impresa senza confini. Percorsi, strategie e regolazione dell'outsourcing nel post-fordismo maturo*, F. Angeli, Milano, 2003.

⁽⁵⁾ S. GHERARDI, A. LIPPI (a cura di), *Tradurre le riforme in pratica. Le strategie della traslazione*, R. Cortina, Milano, 2000; A. COCOZZA, *Da capo d'istituto a leader educativo nella scuola dell'autonomia*, in F. SUSI (a cura di), *Il leader educativo. Le logiche dell'autonomia e l'apporto del dirigente scolastico*, Armando, Roma, 2000; ID., *La riforma rivoluzionaria. Leadership, gruppi professionali e valorizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni*, F. Angeli, Milano, 2004; S. GHERARDI, D. NICOLINI, *Apprendimento e conoscenza nelle organizzazioni*, Carocci, Roma, 2004.

⁽⁶⁾ F.P. CERASE (a cura di), *La nuova dirigenza pubblica: esperienze e percorsi di una riforma*, Carocci, Roma, 1999; ID., *Pubblica amministrazione: un'analisi sociologica*, Carocci, Roma, 2002; ID., *L'analisi delle competenze nel lavoro amministrativo*, F. Angeli, Milano, 2002; A. COCOZZA, *La riforma rivoluzionaria. Leadership, gruppi professionali e valorizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni*, cit.

⁽⁷⁾ L. GALLINO, *Il costo umano della flessibilità*, Laterza, Bari, 2001; M. SAMEK LODOVICI, R. SEMENZA (a cura di), *Le forme del lavoro: l'occupazione non standard. Ita-*

denza due espressioni dello stesso fenomeno: un'ampia ricerca di autonomia professionale e imprenditoriale, ma anche una sorta di sfida e di pericoli non irrilevanti di possibili nuove dipendenze, rischi, insicurezze e debolezze, soprattutto a seguito delle recenti riforme del mercato del lavoro;

b) la nuova regolazione del mercato del lavoro, a partire dal « pacchetto Treu », fino alla legge n. 30/2003, pur non provocando particolari stravolgimenti nella quota di lavoro indipendente nel nostro Paese, rispetto alla media europea, privilegiando forme di lavoro non standard (atipico), crea una nuova situazione lavorativa che può rappresentare per il lavoratore una « trappola » insidiosa o una positiva « fase di passaggio transitoria »;

c) cambia il significato attribuito al lavoro per la ricerca sempre più evidente di contenuti e di elementi di creatività intrinseca nell'attività svolta;

d) muta il rapporto tra tempo « oggettivo » di lavoro e tempo « soggettivo » di vita, con la ricerca di sempre nuove e migliori transazioni che rendano meno asimmetrico questo rapporto;

e) i processi comunicativi, sostenuti dall'estrema diffusione delle nuove tecnologie della comunicazione (ICT), offrono sconosciuti e inesplorati campi di interazione reticolari e possibili campi di cooperazione senza confini predefiniti.

3. I risultati delle ricerche sulla *new economy* elaborate da una serie di importanti istituti e centri di ricerca (Censis - Isfol - Istat - Eurostat - Cedefop).

È necessario notare che le ricerche effettuate da Censis, Isfol, Cedefop, Istat ed Eurostat dimostrano che lo sviluppo della *new economy* ha già creato profili professionali del tutto nuovi, ha cambiato i

lia e Lombardia nel contesto europeo, F. Angeli, Milano, 2001; E. REYNERI, *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2002; ID., *Verso una società del lavoro diffuso e plurale*, in *Anni in Salita*, Relazioni al VIII Congresso Nazionale dell'Associazione Italiana di Sociologia, Roma, 11-13 novembre 2004; M. MAGATTI, G. FULLIN (a cura di), *Percorsi di lavoro flessibile. Un'indagine su lavoratori interinali e collaboratori coordinati e continuativi in Lombardia*, Carocci, Roma, 2002; CHIARELLO *et AL.*, *op. cit.*; A. COCOZZA, F. LISO, F. NERI, *op. cit.*; A. COCOZZA, *Direzione risorse umane. Politiche e strumenti per l'organizzazione e la gestione delle relazioni di lavoro*, cit.

requisiti e le modalità di lavoro di un'ampia gamma di occupazioni ed ha complessivamente innalzato i requisiti minimi di abilità nell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione, anche al di fuori dei confini specifici del settore, comportando la nascita di una nuova domanda di competenze professionali che rischia di restare ampiamente inevasa.

In questo nuovo scenario: *informazione e conoscenza*, unite all'*abilità* nell'utilizzo delle tecnologie, risultano essere i principali fattori di competitività per un tipo di occupazione che diventa sempre meno stabile e sicura. Le competenze che potrebbero garantire un adeguato grado di permanenza nel mercato del lavoro sono:

- 1) un elevato livello di alfabetizzazione alle *Information and Communication Technologies*;
- 2) un buon livello di qualificazione professionale;
- 3) capacità relazionali (comunicare, lavorare in *team*, ecc.);
- 4) autonomia professionale;
- 5) propensione alla mobilità;
- 6) adesione completa ad un modello di *lifelong learning*.

Tali tendenze hanno messo in evidenza due diversi fenomeni: grandi aspettative di accesso ad iniziative e a progetti di formazione, ma soprattutto un significativo divario tra tale aspirazione alla formazione per tutta la vita attiva e le possibilità reali offerte ai lavoratori e ai cittadini europei.

Un divario che risulta essere ancora più pesante in Italia, se rapportato alle prospettive formative connesse con la graduale e continua affermazione della « società della conoscenza ». In questa direzione i dati importanti forniti dalla relazione della dott.ssa Aviana Bulgarelli (Direttore Cedefop) sono illuminanti, poiché mettono in evidenza che solo il 5 per cento dei lavoratori occupati è interessato da programmi di formazione continua, a fronte di una media europea del 35 per cento.

Questi dati ci indicano quanta strada il nostro sistema deve ancora compiere, per allinearsi ai livelli europei di buone pratiche.

4. Il Rapporto della Commissione Kok sulla Strategia di Lisbona.

Per approfondire adeguatamente questo tema è utile ripercorrere l'analisi della *Strategia per l'occupazione di Lisbona e la sua attuazione in Europa e in Italia*. Infatti, come è noto, a proposito dell'importante ruolo sociale svolto dalla formazione continua (*lifelong learning*) nelle

attuali politiche europee, nella risoluzione della Presidenza del Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, i Paesi dell'Unione hanno assunto una serie di obiettivi particolarmente ambiziosi ed impegnativi, a sostegno della crescita economica e dello sviluppo dell'occupazione, in un quadro di maggiore integrazione sociale. Una scelta che si potrebbe definire, essenzialmente, come un'opzione strategica, a favore di un modello *social inclusive*. Infatti, si tratta di obiettivi tesi a raggiungere la piena occupazione, costituita da buoni posti di lavoro (*good jobs*), che si situano nel quadro dell'ambiziosa finalità dell'Unione Europea di dar vita ad una società più dinamica e competitiva, basata sullo sviluppo della conoscenza, capace di esprimere nel contempo un elevato grado di coesione sociale.

È in questo nuovo scenario che s'inserisce l'importante risoluzione del Consiglio di Lisbona, che prevedeva di poter raggiungere, entro il 2010, un tasso di crescita medio annuo del 3 per cento, un obiettivo complessivo del 70 per cento medio in materia di occupazione totale e il 60 per cento per le donne. Successivamente, il Consiglio Europeo di Stoccolma (del 23 e 24 marzo 2001) ha apportato alcuni aggiustamenti a tali obiettivi, e, inoltre, ha proceduto a definire gli obiettivi intermedi per gennaio 2005, nonché un nuovo obiettivo per il 2010, in modo tale da rispondere più efficacemente sia alla sfida demografica, sia alle nuove priorità rappresentate dall'occupazione giovanile, quella femminile e quella degli uomini anziani.

Per raggiungere questi obiettivi impegnativi, si è adottata una Strategia Europea per l'occupazione e una procedura multilaterale di controllo annuale. Tale metodo di coordinamento delle politiche per l'occupazione, come abbiamo visto, richiama, senza essere ugualmente vincolante, il coordinamento proprio delle politiche economiche dell'Unione, e si basa sostanzialmente su decisione assunta dagli Stati membri all'interno dei vertici europei (linee guida da seguire e raccomandazioni agli Stati membri), che dovrebbe indirizzare i Paesi verso comuni progressi per raggiungere gli obiettivi stabiliti. La strategia per l'occupazione è rivolta soprattutto all'offerta di lavoro ed alla rimozione dei vincoli (legislativi ed amministrativi) che possono ridurre l'assorbimento di occupazione da parte delle imprese. Le linee guida, invece, puntano, essenzialmente a rendere più fluido il rapporto tra lavoratore e occasione di lavoro, sia accrescendo le politiche attive per il lavoro, sia i servizi offerti a chi cerca occupazione.

In altri termini, attraverso la strategia per l'occupazione, si punta ad agevolare l'inserimento e la permanenza al lavoro di tutti i lavora-

tori di ogni fascia d'età, inclusi i lavoratori di età più avanzata, secondo il principio di promozione dell'invecchiamento attivo, attraverso il perseguimento di una serie di obiettivi particolarmente rilevanti. Tali obiettivi dovrebbero essere finalizzati a raggiungere i seguenti risultati:

a) miglioramento dei luoghi di lavoro, dal punto di vista della salute, della sicurezza e del rispetto dell'integrità del lavoratore;

b) sviluppo delle competenze professionali dei lavoratori, attraverso programmi di formazione mirati e improntati ad una logica di *lifelong learning*;

c) aumento della qualità del lavoro, mediante l'adozione di innovazioni organizzative e produttive, ma anche nei sistemi decisionali, tendenti ad introdurre un maggiore livello di autonomia professionale, e un adeguato coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori nelle strategie dell'impresa;

d) incremento della flessibilità, in particolare per quanto attiene l'adozione di nuove tipologie di contratti di lavoro, introducendo nelle normative nazionali una particolare regolazione rivolta ad inquadrare le nuove forme di lavoro non standard (note anche come atipiche);

e) ampliamento e consolidamento delle modalità organizzative degli orari di lavoro, attraverso il consolidamento del part-time (orizzontale e verticale) o di altri orari innovativi (*week end*, stagionale, *job sharing*).

L'implementazione della Strategia Europea dell'occupazione, in questi anni, ha contribuito a mettere in evidenza le caratteristiche specifiche dei mercati del lavoro all'interno dei singoli Stati e i relativi punti di forza e debolezza nella gestione e promozione dell'occupazione. Essa ha, inoltre, evidenziato campi di intervento importanti per favorire la crescita della qualità, della varietà e della quantità della forza di lavoro occupata o disponibile all'occupazione. La logica dell'attivazione della forza di lavoro e dell'incremento delle politiche e dei servizi per rendere il mercato del lavoro più inclusivo ha posto in evidenza la necessità di favorire la partecipazione al lavoro e quindi di ridurre le difficoltà di coloro che in condizioni di contesto migliori sarebbero disponibili a lavorare (inoccupati o disoccupati).

In questo scenario, il Consiglio di Bruxelles del marzo 2004 ha invitato la Commissione a far predisporre un Rapporto di medio termine sull'andamento della Strategia di Lisbona nei vari Paesi europei, e la Commissione ha chiesto alla *task force* presieduta dall'ex Primo Ministro olandese Kok di predisporre un secondo Rapporto. Il

Gruppo di alto livello, composto da dodici personalità provenienti dall'amministrazione comunitaria, dal mondo del *business* e da quello accademico, ha presentato tale Rapporto di medio termine nel novembre 2004.

Nel Rapporto si mette in evidenza che, per poter raggiungere adeguatamente gli obiettivi fissati a Lisbona, è necessario intervenire urgentemente in cinque diversi campi d'azione:

a) *la società della conoscenza*, attraverso l'incremento della ricerca scientifica, lo statuto dei ricercatori, l'utilizzazione delle nuove tecnologie, ecc.;

b) *il mercato interno*, migliorando la circolazione non solo degli uomini e delle merci, ma anche quella dei servizi;

c) *l'ambiente d'azione delle imprese*, alleggerendo il peso della burocrazia amministrativa, migliorando le legislazioni, incrementando il tasso di imprenditorialità e la nascita di nuove imprese;

d) *il mercato del lavoro*, applicando le indicazioni già fornite dal primo Rapporto della *task force* comunitaria, per il miglioramento delle strategie dell'educazione e della formazione professionale (quella cosiddetta d'ingresso, quella continua e quella destinata ad incrementare l'invecchiamento attivo), sostenendo ogni possibile partenariato a favore della crescita e dell'educazione;

e) *la sostenibilità ambientale della crescita*.

I dati raccolti dimostrano che, pur essendoci serie difficoltà rispetto agli obiettivi fissati a Lisbona, è stato fatto qualche passo avanti, in quanto, se si confrontano i dati della metà degli anni Novanta con quelli del 2003, si vede che il tasso di occupazione è passato dal 62,5 per cento (nel 1999) al 64,3 per cento; il tasso globale di occupazione femminile è cresciuto fino al 56 per cento, e in alcuni Paesi il tasso dei lavoratori anziani raggiunge il 41,7 per cento. In questa situazione, il Rapporto giudica un po' critica la possibilità di riuscire a perseguire efficacemente l'obiettivo del 70 per cento di occupazione nel 2010, anche perché vi è un'altra serie di dati ancora più preoccupanti. In particolare, si rileva che: solo due Paesi nell'Unione Europea applicano una risoluzione comune e consacrano più del 3 per cento del Prodotto Interno Lordo (Pil) alla ricerca scientifica e solo cinque Paesi hanno attivato il miglioramento dei processi formativi degli insegnanti in campo informatico e delle nuove tecnologie, così come nel campo ambientale. La tendenza demografica prevede un vistoso invecchiamento della popolazione, fenomeno già molto diffuso in Italia, fino al punto di avere in Europa nel 2020 un decremento del 18 per cento

della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) e, contemporaneamente, un incremento del 60 per cento degli ultrasessantacinquenni.

Il confronto con gli Usa dimostra che il *gap* da superare per vincere la sfida posta dall'economia della conoscenza è notevole: il 74 per cento delle 300 imprese più importanti al mondo in ambito tecnologico è collocato negli Stati Uniti, così come più del 46 per cento delle imprese che investono in ricerca e sviluppo. Inoltre, l'allargamento ha accentuato i problemi connessi con la capacità competitiva del sistema europeo, perché, con i nuovi ingressi, nell'Europa a 25 Paesi, la popolazione è aumentata del 20 per cento, ma il Pil solo del 5 per cento, con una caduta media della produzione per abitante del 12,5 per cento; il tasso medio di occupazione è sceso dell'1,25 per cento e il tasso di disoccupazione di lunga durata è passato dal 3,3 per cento al 4 per cento.

In realtà, il problema della competizione non riguarda solo l'Europa e gli Usa, poiché, come si chiede D. Hicks del Georgia Institute of Technology: gli Stati Uniti continueranno, possono continuare, a possedere la tecnologia del futuro ⁽⁸⁾? La studiosa ritiene che, probabilmente, ciò potrà avvenire solo se gli Usa continueranno a competere con tutte le loro forze per mantenere l'attuale posizione. Infatti, i Governi di molti altri Paesi stanno rafforzando i propri programmi educativi e di ricerca: questo fenomeno ha come risultato che il *gap* fra gli Stati Uniti e i suoi *competitors* d'oltreoceano si sta restringendo, soprattutto per quanto riguarda i Paesi asiatici (Cina, Corea del Sud, Giappone, Taiwan, Singapore e India). In uno studio sui *trend* della ricerca e dello sviluppo asiatico e il loro impatto sull'industria statunitense nel corso del duecentoventinovesimo convegno dell'*American Chemical Society* in California, la Hicks ha presentato una serie di dati che dovrebbe preoccupare gli europei e gli americani: il numero di ricercatori in Asia sta crescendo rapidamente, in quanto gli asiatici — e soprattutto i cinesi — si laureano sempre di più ⁽⁹⁾. Contemporaneamente, il numero di cittadini statunitensi che raggiungono la laurea o

⁽⁸⁾ Questo è quanto sostenuto da Diana Hicks, nel corso del 229esimo Convegno dell'*American Chemical Society*, San Diego, 2005.

⁽⁹⁾ Dai risultati delle recenti indagini relative alla misurazione delle performance dei sistemi scolastici dei 30 Paesi dell'Ocse, risulta che pur avendo al primo posto un Paese europeo come la Finlandia, l'Italia si colloca al 26° posto, la Germania al 15°, e nei primi posti vi sono Giappone e Corea del Sud. Quest'ultimo Paese ha recuperato venti posizioni negli ultimi dieci anni.

il dottorato sta diminuendo. Inoltre, il numero di studenti asiatici che studiano negli Stati Uniti è calato del 19 per cento in soli quattro anni (dal 1994 al 1998). Ciò è significativo, poiché questi studenti contribuiscono a far fronte al calo delle iscrizioni americane alle facoltà di scienza e ingegneria. E poi, dal 1995 al 2001 la Cina, la Corea del Sud e Taiwan hanno aumentato i fondi per la ricerca e lo sviluppo di circa il 140 per cento, mentre gli Stati Uniti hanno aumentato i propri investimenti soltanto del 34 per cento (il 68 per cento del quale proviene dal settore privato e non è destinato alla ricerca di base). Infine, il numero di articoli scientifici pubblicati da ricercatori americani è calato dal 38 per cento del 1988 al 31 per cento del 2001, di fronte a una crescita degli studi europei e asiatici. In effetti, l'Europa occidentale ha raggiunto nel 2001 il 36 per cento, mentre i *papers* provenienti dall'Asia sono saliti dall'11 al 17 per cento.

In questo nuovo scenario, molto critico per i Paesi europei e in particolare per l'Italia, il Rapporto indica una serie di possibili misure da adottare, con una certa urgenza, se s'intende rimediare alle difficoltà incontrate dalle politiche nazionali attuative, non considerate sempre adeguate o all'altezza della sfida posta dagli obiettivi fissati a Lisbona. Tali misure dovrebbero avere determinate caratteristiche e tendere ad *agire per obiettivi*, ad *agire insieme* e ad *attivarsi subito*. Sulla base di questa filosofia, il Rapporto propone di perseguire alcuni obiettivi intermedi, rispetto a quelli fissati a Lisbona, rivolti, in particolare, all'aumento del tasso di occupazione (67 per cento entro il 2005 e 70 per cento entro il 2010), alla definizione di un programma pluriennale d'intervento (sulla capacità di adattamento delle imprese, la negoziazione collettiva, la moderazione salariale, la crescita della produttività, l'educazione e la formazione continua), all'eliminazione di una serie di ostacoli alla crescita dell'occupazione femminile e all'adattamento del modello sociale europeo alla piena realizzazione della società della conoscenza e all'inclusione sociale, alla salvaguardia degli equilibri ecoambientali (applicare il Protocollo di Kyoto per la riduzione dell'inquinamento).

Tali obiettivi potrebbero essere raggiunti attraverso l'attuazione di determinate iniziative in tre precise direzioni:

a) *società della conoscenza*, occorre definire un quadro regolamentare fra le comunicazioni elettroniche e incoraggiare la diffusione delle tecnologie innovative; creare le condizioni per un consolidamento del commercio elettronico; sostenere gli sforzi europei per con-

servare l'attuale vantaggio nelle tecnologie della comunicazione mobile;

b) ricerca, occorre creare uno spazio europeo per la ricerca e l'innovazione; portare al 3 per cento del Pil le spese consacrate alla ricerca e allo sviluppo (in Italia attualmente siamo sotto il 2 per cento); rendere l'Europa più attraente per i migliori cervelli; promuovere le nuove tecnologie;

c) educazione e capitale umano, occorre ridurre della metà il numero dei giovani *drop-out* (coloro che abbandonano gli studi, senza terminare il ciclo scolastico); adattare gli strumenti didattici all'incremento della società dell'informazione; favorire la formazione continua degli adulti; promuovere e facilitare la mobilità.

In questo quadro europeo, nel caso italiano, è divenuta oggetto di discussione, ed a volte di politiche, una serie di elementi che caratterizzano in modo specifico la struttura e l'andamento del nostro mercato del lavoro. Tali elementi di specifica caratterizzazione sono riassumibili nella seguente elencazione di possibili ambiti d'intervento, volti a contrastare:

a) i bassi tassi di attività e di occupazione soprattutto per le donne e per i lavoratori *over 50*. I dati dimostrano che i problemi del mercato del lavoro italiano nascono dalla struttura dell'occupazione e dalla sua squilibrata distribuzione territoriale, anche per sesso e per età, e non tanto da un tasso di disoccupazione complessivo, che finisce per essere quasi in media con lo standard europeo;

b) la scarsa qualità della formazione professionale e la scarsissima formazione continua per i lavoratori occupati, che richiama all'attenzione la necessità di incrementare non solo la qualità, ma soprattutto l'integrazione sistemica tra i vari livelli educativi e professionali, e la sinergia tra il mondo del lavoro, la scuola e l'università;

c) le questioni della conciliazione tra vita privata e vita di lavoro, sia per gli uomini, che per le donne, che dovrebbero obbligare il sistema di Governo centrale e locale a ripensare sia il peso della burocrazia delle amministrazioni pubbliche (attraverso l'accelerazione del processo di semplificazione, decentramento, autonomia e sussidiarietà), sia le politiche sociali e assistenziali (migliorare il livello qualitativo dei servizi dagli asili, a quelli sanitari, fino all'assistenza agli anziani, ai disabili, agli esclusi), ma anche la politica dei trasporti urbani e quella dello sviluppo sostenibile ed ecocompatibile;

d) l'insufficienza, talvolta, in determinate aree territoriali, l'inesistenza, dei servizi per l'impiego dimostrata finora dai servizi pubblici

forniti dalle strutture decentrate del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Una situazione, che, salvo alcune note eccezioni territoriali (Provincia autonoma di Trento, Emilia Romagna, Veneto e Lombardia), non sembra ancora molto migliorata nell'attuale fase di privatizzazione di quest'attività e dei compiti relativi.

In realtà questi dati dimostrano che la strategia per l'occupazione e le politiche attive, da implementare in Italia, sulla base dello schema europeo, dovrebbero essere rivolte ad ambiti d'intervento molto precisi e determinati. Un intervento, che dovrebbe interessare numerosi attori, in una logica di dialogo sociale e di concertazione, a partire dal Governo centrale e dalle istituzioni locali e territoriali (Regioni, Province, Comuni), passando per i responsabili delle politiche del sistema scolastico, formativo e universitario, per giungere a coinvolgere attivamente e in una prospettiva di responsabilità condivisa gli stessi attori economici e sociali. Un intervento finalizzato alla creazione di *good jobs*, prestando particolare attenzione a quel fenomeno di profonda trasformazione dei mercati del lavoro di tutti i Paesi industrializzati che, negli ultimi anni, ha messo in evidenza la diffusione e la crescita di *bad jobs* (cattivi lavori). Un fenomeno, che si è diffuso negli anni Ottanta, a partire dagli Usa, e poi in tutti gli altri Paesi tecnologicamente avanzati, in cui si tendeva a registrare una riduzione dei lavori nel settore industriale, ben pagati e più o meno stabili, e una loro trasformazione in nuovi lavori, nel settore dei servizi, in attività che vanno dai *fast foods* ai *call centers*.

Si tratta di quei lavori precari, noti in Italia come lavori atipici (definiti *lavori non standard*, nel linguaggio scientifico internazionale) che, talvolta, e in certe condizioni, offrono al lavoratore scarso interesse professionale e poche prospettive di stabilità. Un fenomeno complesso, che, come ha messo in evidenza una recente ricerca internazionale curata da Coccozza, Liso e Neri⁽¹⁰⁾, presenta caratteristiche di estrema differenziazione, sia tra i diversi Paesi dell'Unione, sia nella dinamica dei differenti mercati del lavoro interni ai singoli Stati. In questa ricerca, in particolare, si passa in rassegna e si compara la situazione di quattro Paesi (Francia, Germania, Italia e Spagna), dal punto di vista economico, giuridico e sociologico. In quest'ambito sono prese in considerazione anche le più importanti modifiche normative nella regolazione del mercato del lavoro italiano, introdotte sia

(10) A. COCOZZA, F. LISO, F. NERI, *op. cit.*

dal cosiddetto « pacchetto Treu » (legge n. 196/1997), sia dalla recente legge n. 30/2003 (e dai relativi decreti applicativi), legge ispirata proprio da Marco Biagi.

L'approvazione della legge n. 30/2003, come è noto, ha suscitato numerose critiche, non tutte però, a nostro avviso, giustificate, e un acceso dibattito tra gli attori sociali, istituzionali e governativi, e tra gli stessi studiosi⁽¹¹⁾. Di fronte a tanta discussione animata, in realtà, l'intervento di Reyneri⁽¹²⁾ nella ricerca citata e in un altro recente intervento⁽¹³⁾, dimostra che i dati sull'attuale composizione e distribuzione dell'occupazione non presentano grandezze e tendenze tali da poter stravolgere l'assetto del mercato del lavoro e la stessa struttura occupazionale, in particolare nella classica predominanza del lavoro dipendente sulle varie forme di lavoro autonomo e indipendente in tutti i Paesi considerati. Infatti, il lavoro dipendente diminuisce come tendenza generale, ma rimane saldamente la prima forma di rapporto di lavoro in tutti i Paesi industrializzati e in quelli europei i lavori non standard a tempo determinato hanno un peso del 7 per cento in Gran Bretagna e Irlanda, si attestano ad una media del 13 per cento nei Paesi dell'Unione Europea, mentre raggiungono una percentuale abnorme e preoccupante del 32 per cento nel caso della Spagna.

In realtà, sulla base di quanto sostiene Dahrendorf, possiamo ri-

⁽¹¹⁾ Una lettura in chiave positiva della nuova normativa che regola il mercato del lavoro in Italia è espressa da M. Tiraboschi, nel 2004, nell'ambito di una raccolta di materiali elaborati da Adapt (l'Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del Lavoro e le Relazioni Industriali) per conto dell'Agens. Tale raccolta presenta riflessioni sulla riforma del mercato del lavoro italiano, sulle tematiche dello Statuto dei lavori e molta documentazione giuslavoristica. Una lettura critica è invece presente in AA.VV., *Dalla legge delega del governo alle controposte della Cgil*, Ediesse, Roma, 2003, un volume collettaneo che contiene saggi di numerosi giuristi, tra cui Alleva, Ghezzi, Mariucci e Treu. I contributi mettono a confronto le politiche governative e le proposte della Cgil in materia di riforma del mercato del lavoro. Nel volume emergono due visioni profondamente diverse, che propongono una lettura del fenomeno e dello stesso processo di regolazione del mercato del lavoro in una logica oppositiva. In appendice è contenuto il testo degli articolati delle quattro proposte di legge di iniziativa popolare promosse dalla Cgil per: l'estensione dei diritti dei lavoratori; l'estensione della tutela contro i licenziamenti ingiustificati; nuove disposizioni per le controversie in tema di licenziamento e trasferimento; la salvaguardia dell'occupazione; la qualità del lavoro e la garanzia dei redditi.

⁽¹²⁾ E. REYNERI, *La resistibile ascesa dei lavori instabili in Italia*, in A. COCOZZA, F. LISO, F. NERI, *op. cit.*

⁽¹³⁾ E. REYNERI, *Verso una società del lavoro diffuso e plurale*, *cit.*

tenere che, nelle nostre società, nel passaggio dalla modernità alla *post* modernità si presentano varie opportunità, quelle che lo studioso anglotedesco chiama *chances di vita*, che si possono leggere dal punto di vista di due grandi criteri, quello delle *opzioni* come scelta e quello delle *legature* come vincoli.

In questo quadro teorico, si inserisce un'ulteriore recente ricerca qualitativa, sull'estensione del fenomeno del lavoro non standard in Italia, condotta per conto dell'Isfol e presentata ad un convegno internazionale sulla Strategia di Lisbona ⁽¹⁴⁾, che si propone di spiegare il fenomeno del lavoro non standard, introducendo una doppia possibile interpretazione, riconducibile ad una serie di variabili, sia di tipo strutturale e territoriale, sia di tipo personale e culturale. Si tratta di riflessioni che portano a considerare che non è più possibile riferirsi ad un unico mercato del lavoro nazionale, ma ai tanti mercati del lavoro locali, cioè correlati alla specifica dinamica e al grado di sviluppo (al ritardato sviluppo, o al mancato sviluppo) dei distretti economici territoriali.

In base a queste considerazioni, riteniamo si possa affermare che, nell'attuale contesto economico e sociale, non esiste più un mercato del lavoro uguale per tutti in tutta Italia e in tutti i Paesi europei, esistono « i mercati del lavoro ». All'interno dei mercati del lavoro non esistono più lavoratori occupati o in cerca di occupazione, standard o non standard, uguali fra di loro. Esistono, dunque, situazioni fortemente differenziate. Tale differenziazione pone un quesito fondamentale: come si fa a leggere la nuova dinamica dei nuovi mercati del lavoro?

Per rispondere adeguatamente a questa domanda possiamo dire che dobbiamo tenere conto essenzialmente di quattro criteri, relativi alle seguenti variabili: il grado di opportunità di lavoro offerto dal mercato del lavoro locale; il livello di istruzione e formazione del lavoratore; il grado di occupabilità del lavoratore; la capacità di adattamento a situazioni caratterizzate da elementi di innovazione.

Il primo fa riferimento al grado di opportunità di lavoro offerto dal mercato del lavoro locale: se lo misuriamo in Provincia di Treviso o di Reggio Emilia è una cosa, se invece vogliamo analizzare la Provincia di Reggio Calabria, dove purtroppo negli ultimi quarant'anni si

⁽¹⁴⁾ A. COCOZZA, *Direzione risorse umane. Politiche e strumenti per l'organizzazione e la gestione delle relazioni di lavoro*, cit.

è modificata di poco la tendenza dell'occupazione e dell'industria, è sicuramente diverso. Per questa ragione, non possiamo più parlare di un lavoratore non standard generico in qualsiasi contesto. Il secondo, invece, fa riferimento al livello di istruzione e formazione del lavoratore. I sociologi si occupano delle persone, delle loro scelte e di quello che fanno e quindi, fra un lavoratore che ha una bassa scolarizzazione e uno che ha il master, inteso come post laurea, c'è una differenza nel suo livello di occupabilità sul mercato del lavoro. Introduciamo quindi il terzo criterio, cioè il grado di occupabilità del lavoratore. Esso non è uguale per tutti, ma dipende dal tipo di attività lavorativa che il lavoratore è in grado di fare.

In più, si potrebbe introdurre un criterio definito dalla sua capacità di adattamento a situazioni caratterizzate da elementi di innovazione, di valutazione, di performance, di incertezza, che sono caratteristiche dei nuovi mercati del lavoro. Quindi, dalle particolari e determinate modalità, attraverso le quali il soggetto interpreta e reagisce a questi quattro criteri, emergono due tipologie oppostive di lavoratori non standard. Possiamo identificare, dunque, la prima tipologia con coloro per cui il lavoro non standard rappresenta una *fase di transizione*, cioè quel lavoratore più scolarizzato, in un contesto non difficile dal punto di vista del mercato del lavoro, che vede questa attività lavorativa come un processo necessario, che gli serve per acquisire una serie di competenze, che poi rivenderà al prossimo lavoro, oppure, addirittura in quel lavoro dove sta già adesso, cioè in quell'attività lavorativa.

La seconda tipologia, invece, è rappresentata da quel lavoratore che vive questo lavoro come *una possibile trappola*. Ecco che ritroviamo l'applicazione operativa dei concetti di *opzioni* e *legature*. In questo secondo caso, il lavoratore è zavorrato, si « impantana », non può più uscire dalla situazione nella quale è rimasto intrappolato. Ma perché non può più uscirne? Le quattro variabili che abbiamo visto prima (opportunità offerte dal mercato del lavoro, formazione, occupabilità, capacità di adattamento) non gli permettono di abbandonare questa condizione, quindi per il lavoratore co.co.co. di Atesia della Provincia di Reggio Calabria sarà una buona sistemazione lavorare in quell'impresa, anche se a tempo e in modo instabile, perché non ha altro. Se invece questo co.co.co. o a progetto è un giovane laureato che vive in una Provincia con un alto livello di opportunità lavorative, farà lo stesso tipo di attività per poco tempo, sia perché non gli interessa quel tipo di lavoro, sia perché ha maggiori *chances* strutturali e migliori prospettive dovute alle proprie potenzialità culturali.

In altre parole la combinazione di questa serie di variabili potrebbe creare per il lavoratore non standard una situazione di *passaggio*, verso un'altra occupazione più stabile e maggiormente attraente dal punto di vista professionale, oppure, una *trappola*, dalla quale risulta essere difficile uscirne da soli e con le proprie forze. Per questa ragione c'è bisogno di una politica attiva del lavoro mirata, nel senso che abbiamo spiegato prima, e rivolta ad intervenire adeguatamente in due diverse dimensioni:

a) sulle specificità dei mercati del lavoro territoriali per aumentare le *chances occupazionali* del lavoratore in quel determinato mercato del lavoro, in ottemperanza dei principi dell'*imprenditorialità*, *adattabilità* e *pari opportunità*. Un intervento non centralizzato o dirigistico, poiché non sarà mai efficace ed esaustivo, se non potrà contare soprattutto sull'apporto degli attori politici e istituzionali, economici e professionali, sociali e culturali locali. Da numerose osservazioni empiriche dirette risulta che lo sviluppo deve necessariamente essere promosso e sostenuto da energie, intelligenze e capitale sociale locali, altrimenti non riesce neanche ad attecchire debolmente. In certi casi, visti i risultati nel medio e nel lungo periodo, si potrebbe parlare di un fenomeno di « apparente » sviluppo;

b) sulle caratteristiche personali e culturali, finalizzando l'azione degli attori ad incrementare il grado di *occupabilità* del lavoratore, mediante una maggiore sinergia tra sistema educativo, mondo dell'economia e delle professioni e una più adeguata aderenza dei contenuti delle competenze professionali possedute con quelle richieste dal mercato. Anche in questo caso, l'autoattivazione del soggetto inoccupato o disoccupato è fondamentale, sia per incrementare il suo livello di competenze richiesto dal mercato del lavoro sul quale si vuole presentare, sia per la sua capacità di contribuire a far sviluppare efficacemente e concretamente nuove occasioni di lavoro, attraverso progetti di nuova *imprenditorialità*.

In definitiva, nel nuovo scenario competitivo, come suggerisce efficacemente Colasanto, a proposito del ruolo svolto dalla formazione e da quello assegnato alle politiche attive del lavoro: « la qualità del territorio dipende dalla qualità delle risorse umane, come elemento imprescindibile per un progetto di sviluppo duraturo » ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ M. COLASANTO, *I significati della formazione per il lavoro che cambia*, in G.

5. Quale integrazione è possibile fra istruzione, formazione e lavoro?

Come ricorda Ralf Dahrendorf, in un interessante libro dal titolo evocativo *Quadrare il Cerchio* ⁽¹⁶⁾: « Un'istruzione legata a un impiego nell'età critica che va dai 16 ai 19 anni circa assicura alla persona una base di esperienza e di motivazione che può sostenerla nel corso di tutta una vita di cambiamenti. Viceversa, in assenza delle necessarie opportunità di rendersi conto dell'utilità dell'istruzione e dei vincoli del mercato del lavoro. Molto, se non tutto, è perduto. In questo campo, quindi, dobbiamo promuovere una pratica efficace del tirocinio e diffonderla più in generale in tutti i Paesi dell'OCSE ».

Dunque, è assolutamente necessario facilitare ed aiutare l'attivazione di un processo di scambio sinergico tra sistema educativo (scuola e formazione professionale) e mondo del lavoro e dell'impresa. Due universi che hanno vissuto per un lungo periodo di tempo troppo distanti tra di loro, senza dialogare, o peggio ignorandosi, chiusi nella loro reciproca cultura autoreferenziale. Certamente in questo contesto le istituzioni educative dovrebbero essere portate a fare il primo passo e dare vita ad una seria politica di *stage* e di tirocini assolutamente necessari per avvicinare i due mondi, ma anche per costruire una cultura comune, che permetta di coniugare efficacemente la necessaria visione teorica della realtà e dei problemi, sulla base di un adeguato apparato paradigmatico capace di fornire utili mappe cognitive e il sapere pratico ed operativo tipico delle realtà aziendali e produttive.

In quest'ambito si situa l'iniziativa promossa dal Ministro Moratti e portata avanti dall'articolo 4 della legge n. 53/2000 di riforma della scuola, attraverso il quale, mentre si mette in evidenza un problema grave da affrontare, a livello applicativo si presentano non pochi problemi connessi con le competenze necessarie per gestire una riforma di tale portata innovativa. Mi riferisco, in particolare, alle questioni relative all'alternanza scuola-lavoro e allo schema di decreto legislativo applicativo (approvato poi successivamente dal Consiglio dei Ministri il 24 marzo 2005), in cui all'articolo 1 vi è l'affermazione del diritto-dovere di espletare la formazione dai 15 ai 18 anni, attraverso l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, sotto la responsabilità dell'Isti-

CELLA, G. PROVASI, *Lavoro Sindacato Partecipazione. Scritti in onore di Guido Baglioni*, F. Angeli, Milano, 2001, 53.

⁽¹⁶⁾ R. DAHRENDORF, *Quadrare il Cerchio*, Laterza, Roma-Bari, 1995.

tuzione scolastica o formativa. Già questo primo articolo pone in luce la necessità di dotare gli attori istituzionali (Istituzioni scolastiche autonome, dirigenti scolastici, Collegi dei docenti, Autonomie locali ed Enti pubblici) e le imprese di un'adeguata capacità di esercizio dell'autonomia e della responsabilità progettuale. Si prevede poi correttamente che i percorsi in alternanza siano progettati, attuati, verificati e valutati, sotto la responsabilità dell'Istituzione scolastica o formativa, sulla base di apposite convenzioni stipulate (a titolo gratuito) con una serie di soggetti: imprese (associazioni di rappresentanza), CCIA, enti pubblici e privati, terzo settore. Tale previsione richiama l'attenzione sulle necessarie capacità di coordinamento endoorganizzativo e interistituzionale, competenze di progettazione strategica che gli attori coinvolti dovrebbero possedere, o dovrebbero acquisire.

Inoltre, sono previste, in modo chiaro e preciso, le finalità dei percorsi: *a)* attuare modalità di apprendimento flessibili ed equivalenti sotto il profilo culturale ed educativo, che colleghino sistematicamente la formazione in aula con l'esperienza pratica; *b)* arricchire la formazione acquisita nei percorsi scolastici e formativi con l'acquisizione di competenze spendibili anche nel mercato del lavoro; *c)* favorire l'orientamento dei giovani per valorizzarne le vocazioni personali, gli interessi e gli stili di apprendimento individuali; *d)* realizzare un organico collegamento delle istituzioni scolastiche e formative con il mondo del lavoro e la società civile che consenta la partecipazione attiva dei soggetti economici e sociali nei processi formativi; *e)* correlare l'offerta formativa allo sviluppo culturale, sociale ed economico del territorio. Anche questa previsione riporta l'attenzione sulla necessità di dotare gli attori e le istituzioni coinvolte di competenze di pianificazione formativa e di programmazione didattica, se davvero s'intende perseguire gli obiettivi indicati dalla riforma. Infine, si assegna positivamente una funzione tutoriale (interna ed esterna), attività fondamentale per la riuscita dei percorsi integrati tra sistema dell'istruzione e della formazione professionale. Quest'ultima disposizione pone in evidenza la necessità di dover far fronte alla capacità di coordinamento interprofessionale, alle competenze di certificazione e valutazione, e ci sollecita ad affrontare un problema nuovo, non ancora affrontato in maniera risolutiva a livello europeo: la certificazione delle competenze acquisite nell'attività lavorativa. Una questione aperta non solo per i giovani studenti, ma anche per i lavoratori non più in età scolastica, ma impegnati in attività di formazione, che accedono a percorsi formativi aziendali e che vorrebbero vedere riconosciute le com-

petenze acquisite pure all'esterno dell'azienda sul mercato del lavoro.

In questo quadro è necessario rinnovare una riflessione approfondita sullo stesso ruolo che dovrebbe svolgere lo stesso sistema scolastico ed educativo. Una riflessione che non può che partire da quanto è stato definito nel Rapporto Unesco 1995 sulla *mission* della scuola nelle nostre società globalizzate, fortemente competitive e orientate ad una logica marcatamente produttivistica. In quel Rapporto si mette in evidenza opportunamente che il sistema scolastico non può inseguire acriticamente le richieste economiche e produttivistiche, ma dovrebbe dare « uguale attenzione » a quattro pilastri base:

- a) imparare a conoscere (cultura di base);
- b) imparare a fare (competenze professionali);
- c) imparare a vivere con gli altri (alfabetizzazione emotiva, capacità di cooperare);
- d) imparare ad essere (capacità critica, responsabilità).

Si tratta di una *mission*, dunque, che permette di puntare strategicamente alla costituzione del patrimonio educativo fondamentale delle persone e all'acquisizione di competenze tecnico-professionali e relazionali, come prerequisito necessario finalizzato ad un doppio obiettivo: la costruzione di un'educazione critica del cittadino e contemporaneamente il potenziamento del capitale umano spendibile in un determinato mercato del lavoro, in funzione di una migliore occupabilità e adattamento alla domanda delle imprese. In questo senso si pone la necessità di interrogarsi sul rapporto tra sviluppo (economico, sociale, culturale), capitale sociale e capitale umano. A questo proposito, come è ormai noto, è ormai acquisito l'assunto che vi è una stretta correlazione tra i due concetti e la qualità di un determinato territorio dipende sempre più dalla disponibilità di capitale sociale e dalla qualità delle risorse umane, come elemento imprescindibile per un progetto di sviluppo duraturo.

6. Quale sfida per il futuro?

In questo nuovo scenario, le sfide che i diversi attori istituzionali, economici, sociali e culturali si trovano ad affrontare potrebbero essere riassunte in tre diverse direzioni:

- a) fornire un'educazione critica e integrata, che coinvolge il ruolo, le responsabilità e l'attività del sistema scolastico-educativo e delle famiglie;

b) fornire una formazione mirata, innovativa e integrata, che coinvolge il sistema di formazione professionale, le università e le imprese;

c) formare gli educatori, poiché « Dobbiamo insegnare competenze che non conosciamo ancora, per svolgere mestieri che si debbono ancora inventare », che richiede uno sforzo congiunto e sinergico delle università, delle imprese e degli uomini di cultura.

In conclusione, bisogna riconoscere che questi obiettivi sono ambiziosi, ma il loro raggiungimento è necessario per poter permettere alla società italiana e a quella europea di far fronte alle sfide poste dalla modernizzazione e continuare ad avanzare in una logica di sviluppo *social inclusive*, coinvolgendo adeguatamente i diversi attori economici, sociali ed istituzionali, in una logica sinergica improntata al dialogo sociale.

4.

FORMAZIONE ED EDUCAZIONE: LE CHIAVI PER COSTRUIRE IL FUTURO

MANFRED TESSARING, JENNIFER WANNAN

SOMMARIO: 1. Progressi rispetto agli obiettivi di Lisbona? — 1.1. Sfide chiave. — 1.2. Priorità per la formazione professionale. — 1.3. Favorire il cambiamento. — 2. Il quadro generale. — 3. Contesto e sfide chiave: livello di competitività dell'Europa. — 3.1. La formazione professionale: immagine e partecipazione. — 3.2. Mercato del lavoro e cambiamenti demografici. — 3.3. Persone con un basso livello di qualificazione. — 4. Obiettivi e priorità a livello nazionale. — 4.1. Implementare il numero di riforme e buone pratiche concordate a livello europeo. — 4.2. Investimenti e incentivi in formazione. — 4.3. *Performance* economica: il contributo dell'istruzione e della formazione. — 4.4. Coesione sociale e persone a rischio. — 4.5. Apprendimento e orientamento nella prospettiva di un apprendimento per tutto l'arco della vita. — 4.6. Coinvolgimento degli *stakeholders* e le alleanze. — 4.7. Modelli pedagogici innovativi e ambienti che favoriscono l'apprendimento. — 4.8. Il ruolo degli insegnanti e dei formatori nella garanzia della qualità della formazione. — 5. Il contributo del processo di Copenhagen al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona.

1. Progressi rispetto agli obiettivi di Lisbona?

Negli ultimi quattro anni il livello di *performance* dell'economia europea è stato deludente e il *gap* che separa l'Europa dagli Stati Uniti e dai Paesi asiatici è aumentato; si tratta dell'effetto derivante da alcune delle lacune storiche dell'economia europea.

Nel marzo del 2000, il Consiglio Europeo di Lisbona definì un ambizioso obiettivo per l'Europa entro il 2010: diventare l'economia della conoscenza più dinamica e competitiva al mondo. Da allora è stato chiesto ad ogni Paese europeo di impegnarsi attivamente per raggiungere gli obiettivi definiti a Lisbona. Un'analisi comparata mostra che i progressi dei vari Paesi europei sono differenziati in quanto rispecchiano le diverse posizioni di partenza: sono generalmente i Paesi maggiormente sviluppati e competitivi che, in funzione del rag-

giungimento degli obiettivi di Lisbona, stanno modernizzando sia la propria economia sia i sistemi di istruzione e formazione.

Nel 2002 a Barcellona, il Consiglio Europeo definì un obiettivo ulteriore rispetto a Lisbona, quello di rendere entro il 2010 i sistemi di istruzione e formazione in Europa « un punto di riferimento di qualità a livello mondiale », creando le basi per sistemi formativi in grado di promuovere l'apprendimento per tutto l'arco della vita, valorizzando, contemporaneamente, la formazione professionale (*Vocational Education and Training*).

Sebbene molti Paesi abbiano iniziato ad attivare misure per promuovere la formazione per tutto l'arco della vita, mancano ancora strutture coerenti in grado di realizzarla concretamente. Molti elementi che garantiscono la qualità dell'istruzione e della formazione (sistemi di monitoraggio che garantiscono la qualità della formazione, sistemi informativi e di orientamento, ecc.) non sono ancora in atto nella maggioranza dei Paesi europei.

Nel 2002 il processo di Copenhagen diede un grande impulso ad azioni in grado di promuovere la cooperazione, la comparazione e la compatibilità delle politiche relative all'istruzione e formazione professionale in Europa. Da allora, è stato riconosciuto all'istruzione e alla formazione professionale un ruolo essenziale nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona, ma la situazione attuale suggerisce che si deve lavorare ancora molto per raggiungere una effettiva cooperazione tra i diversi attori, sviluppando un metodo aperto di coordinamento.

1.1. Sfide chiave.

L'Europa ha preso l'impegno di diventare una società della conoscenza capace di unire crescita economica e sviluppo sociale. Attualmente 80 milioni di cittadini europei sono poco qualificati. Si stima che entro il 2010 verranno richiesti dal mercato del lavoro molti profili con un buon livello di conoscenze e competenze: quasi la metà dei lavori aggiuntivi richiederà titoli di studio di livello terziario, solo una percentuale inferiore al 40 per cento richiederà un'istruzione superiore e solo il 15 per cento dei lavori richiederà un'istruzione di base.

Questo significa un drammatico declino delle possibilità lavorative della forza lavoro poco qualificata.

La forza lavoro si sta contraendo e sta invecchiando a causa degli effetti dei cambiamenti demografici. In questa situazione, l'Europa

non può permettersi di perdere il suo bene più prezioso rappresentato dalle risorse umane.

Sono necessarie quindi azioni urgenti per integrare coloro i quali sono “inattivi” nel mercato del lavoro, aiutando in particolare le donne a partecipare “attivamente” al mercato del lavoro, accanto a misure pensate per contenere la disoccupazione strutturale e il lavoro sommerso (33 milioni di lavoratori in Europa sono vittime di questa condizione).

La crescita dell'occupazione e della produttività dipende dall'innovazione. La forza lavoro europea, per contribuire ad una nuova economia basata su lavori più qualificati, più stabili e meglio remunerati, deve essere “formata” e qualificata per incontrare i bisogni del nuovo mercato del lavoro e per rispondere meglio e più velocemente alle richieste di adattamento dell'attività lavorativa agli incessanti cambiamenti tecnologici. Si devono quindi incrementare azioni finalizzate all'aumento del livello di competenza, garantendo un maggiore e più democratico accesso alla formazione per tutte le fasce di età.

Tra il 1995 e il 2000, nel settore dell'alta tecnologia sono stati creati 1,5 milioni posti di lavoro e 5,5 milioni nel settore dell'istruzione superiore. Per circa il 60 per cento dei posti di lavoro creati sono state richieste competenze di alto livello. Questa situazione può essere spiegata dal fatto che competenza e conoscenze di alto profilo condizionano la creatività e la capacità di innovazione e di adattabilità sia della forza lavoro sia delle aziende. I centri di formazione di eccellenza e la ricerca risultano quindi cruciali per il trasferimento e l'applicazione della conoscenza nelle aziende e nelle organizzazioni ma richiedono anche lavoratori con un buon livello di preparazione che li agevola ad assimilare le novità e ad applicarle concretamente nell'ambiente di lavoro.

In questa prospettiva, la formazione professionale ha un importante ruolo non solo nell'innalzare la qualità del lavoro, nell'incrementare la soddisfazione lavorativa e la motivazione dei lavoratori ma anche nell'aumentare la produttività in generale e l'intensità tecnologica e conoscitiva delle organizzazioni.

La bassa mobilità transnazionale del capitale umano in Europa rappresenta uno dei principali limiti alla creazione di un vero e proprio mercato unico europeo.

Avere le giuste competenze nel posto giusto e al momento giusto è fondamentale per i mercati del lavoro che vogliono operare in modo più efficiente su scala europea, uscendo dalle strozzature.

In molte aree la domanda di lavoratori qualificati supera già l'offerta e l'incapacità di fare incontrare domanda e offerta sta limitando fortemente la capacità di crescita dell'Europa.

Si rende quindi necessario attrarre nuovi "talenti" per rispondere al fabbisogno di manodopera competente da parte del mercato del lavoro. L'istruzione e la formazione possono ridurre le barriere alla mobilità riconoscendo conoscenze e competenze acquisite fuori dal proprio Stato, sollecitando le persone, soprattutto i giovani, a sfruttare opportunità formative all'estero in modo da abituarsi ad eventuali spostamenti lavorativi alla conclusione del percorso scolastico di base.

È di vitale importanza fare in modo che le competenze e la formazione non siano riservate esclusivamente a poche persone ma rappresentino una opportunità per tutti, dal momento che coesione e inclusione sociale non rappresentano solo obiettivi sociali ma anche economici. Un elevato numero di persone socialmente emarginate pesa negativamente sull'economia, condizionando gli investimenti nell'innovazione e sviluppo di determinate aree o in specifici settori, limitandone la crescita.

Incrementare la partecipazione all'istruzione e alla formazione della popolazione a rischio di esclusione sociale è importante quindi anche per ridurre i costi economici e sociali di lungo periodo.

1.2. Priorità per la formazione professionale.

Per raggiungere gli obiettivi sopra delineati, la formazione professionale in Europa deve affrontare cinque compiti prioritari, indicati di seguito.

- 1) *Risolvere il problema del numero ancora elevato di persone poco qualificate.*

Sebbene i Paesi europei abbiano fatto una serie di progressi nell'innalzare il livello di competenza e qualificazione della propria popolazione, e sebbene l'obiettivo europeo di incrementare il numero di persone che concludono percorsi di istruzione e di formazione secondaria superiore (percentuale pari all'85 per cento dei ventiduenni nella popolazione) sia stato quasi raggiunto, il numero di persone poco qualificate rimane ancora alto, soprattutto se si confronta la media europea con altri Paesi come il Canada, gli Stati Uniti e il Giappone, che

contano un numero molto alto di risorse umane che possiedono titoli di studio di livello terziario.

Devono essere eliminate tutte le barriere che impediscono un libero accesso alla formazione professionale, rendendola maggiormente attraente e maggiormente funzionale sia alla continuazione degli studi sia all'ingresso nel mercato del lavoro. Anche la riduzione della percentuale degli abbandoni scolastici (l'obiettivo di Lisbona prevede un tasso di abbandono non superiore al 10 per cento) ha un ruolo importante nella contrazione del numero di persone con un basso livello di qualificazione. La formazione professionale e i percorsi di formazione individualizzati iniziano già a diffondersi all'interno dei Paesi europei ma dovrebbero essere rafforzati per riuscire effettivamente ad aiutare sia i giovani sia gli adulti a trovare iter formativi coerenti con le richieste del mercato del lavoro e con le proprie aspettative personali.

2) *Promuovere la formazione professionale continua.*

In Europa, il numero di aziende che investe nella formazione delle proprie risorse umane rimane basso, così come la partecipazione degli adulti alla formazione permanente è ancora al di sotto del 10 per cento. Sono necessarie quindi misure e politiche che incoraggino gli investimenti nella formazione professionale da parte delle aziende, che si dovrebbero impegnare anche nel sostenere il rientro nel mercato del lavoro delle donne che hanno sospeso l'attività lavorativa per un determinato periodo di tempo. Accanto quindi agli incentivi economici le aziende dovrebbero permettere ai dipendenti di trascorrere parte del tempo di lavoro in formazione. Per promuovere la formazione permanente si dovrebbero anche attivare strumenti che riescano a riconoscere, anche attraverso una certificazione, accanto all'apprendimento formale, quello non formale e informale.

L'obiettivo di Lisbona è di raggiungere un tasso di partecipazione alla formazione continua lungo tutto l'arco della vita pari al 12,5 per cento. I Paesi europei sono ancora lontani da questo traguardo.

3) *Incrementare la mobilità per promuovere lo sviluppo di un mercato del lavoro europeo.*

Il maggiore ostacolo alla mobilità europea è la mancanza di un sistema che permetta il riconoscimento reciproco dei titoli di studio e

delle competenze. L'utilizzazione di un quadro generale di riferimento per tutte le qualifiche esistenti nello "Spazio Europeo" insieme al sistema Europass sono strumenti fondamentali per favorire la mobilità. Questi strumenti sono però da rafforzare e da implementare su larga scala, attraverso la responsabilizzazione dei singoli Stati nazionali.

Ancora molti Stati non hanno dato sufficiente importanza a questo obiettivo. Sono infine necessari continui monitoraggi e valutazioni per promuovere il legame tra formazione e lavoro e quindi per permettere un reale incontro tra domanda e offerta.

4) *Investire nella qualità dei sistemi di formazione professionale.*

La media europea degli investimenti nell'istruzione, primaria, secondaria e superiore, e nella formazione è al di sotto di quelli effettuati negli stessi ambiti da Stati Uniti e Australia. Sono quindi necessari maggiori investimenti per aumentare il livello di competenza tra la popolazione europea e il resto del mondo, riducendo quindi il *gap* che li separa.

Generalmente, poi, gli investimenti in formazione sono solo sul breve periodo e non prevedono, invece, interventi di lungo periodo. Si rende quindi necessario un ripensamento della concezione della formazione e della necessità di strutturarla, anche attraverso investimenti maggiormente oculati, sia sul breve sia sul lungo periodo. Infine, è fondamentale aumentare gli investimenti in ricerca e sviluppo per rendere le aziende competitive rispetto a quelle che non investono in tali ambiti.

Per quanto riguarda la formazione professionale, è necessario aumentare il numero di indicatori che misurano la qualità della formazione professionale. La garanzia della qualità della formazione, in termini di efficacia ed efficienza, è un requisito importante per assicurare un buon ritorno, in termini di capitale umano competente, rispetto agli investimenti.

Solo pochi Paesi europei hanno attivato sistemi di garanzia della qualità. I Paesi europei si devono quindi impegnare maggiormente ad utilizzare sistemi e pratiche che assicurino l'efficacia e l'efficienza (della formazione) all'interno di tutte le organizzazioni, pubbliche o private, che offrono iter professionalizzanti.

- 5) *Assicurare una formazione professionale di alta qualità che “formi” professionisti competenti, in grado di muoversi con disinvoltura all’interno del mercato del lavoro, attraverso insegnanti e formatori preparati.*

Gli insegnanti non si devono limitare a dare “istruzioni” ma devono promuovere l’apprendimento e lo sviluppo della capacità di imparare continuamente e per tutto l’arco della vita. In molti Paesi europei il canale della formazione professionale non garantisce una formazione di alto profilo e spesso gli insegnanti non sono incoraggiati a sufficienza a svolgere la loro professione all’interno di questo canale, spesso considerato di “seconda scelta” e spesso poco retribuito.

1.3. Favorire il cambiamento.

Nella prima fase dei processi di Lisbona e Copenhagen, molto è stato raggiunto a livello europeo; sono stati raggiunti molti accordi e sono state definite le linee d’azione da adoperare per raggiungere gli obiettivi stabiliti. Ora, però, è necessario applicare le politiche che sono state elaborate a livello formale, attuando nella pratica tutte le indicazioni date in tema di sviluppo e di cambiamento dei sistemi educativi.

Per creare una società della conoscenza, è necessario investire nel capitale umano attraverso una formazione professionale maggiormente incentrata sull’inserimento/aggiornamento lavorativo, calibrando quindi i percorsi formativi sugli effettivi bisogni sia del territorio sia delle persone, favorendo un effettivo incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Presupposto a qualsiasi tipo di formazione è la presenza e lo sviluppo di alcune conoscenze di base, come la capacità di leggere, scrivere, fare di conto.

2. Il quadro generale.

Nel 2000, il Consiglio Europeo di Lisbona fissa l’obiettivo strategico di fare dell’Europa entro il 2010 « l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo attraverso il raggiungimento della piena occupazione, una maggiore qualità e produttività del lavoro, una più forte coesione sociale ». Incoraggiare un apprendi-

mento per tutto l'arco della vita, ovvero *lifelong learning*, è fondamentale per raggiungere tali obiettivi. L'approccio alle politiche per l'occupazione delineato dal processo di Lisbona è stato rafforzato a Barcellona e a Copenhagen nel 2002 come parte della strategia Istruzione e formazione 2010 (vedi tabella 1).

Tabella 1. — “Istruzione e formazione 2010” — Strategie europee.

2000 <i>Consiglio Europeo di Lisbona</i>	2001 <i>Consiglio Europeo di Stoccolma</i>	2002 <i>Consiglio Europeo di Barcellona</i>
Obiettivo strategico per l'Unione Europea: « diventare entro il 2010 l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale ».	Tre obiettivi strategici rispetto ai sistemi di istruzione e formazione, articolati in 13 sotto-obiettivi: 1) migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e di formazione, nell'Unione Europea; 2) facilitare l'accesso di tutti all'istruzione e alla formazione; 3) aprire l'istruzione e la formazione sul mondo.	Fare dell'istruzione e della formazione in Europa un punto di riferimento di qualità a livello mondiale entro il 2010.
		novembre 2002 <i>La Dichiarazione di Copenhagen:</i> necessità di promuovere maggiore cooperazione (europea) nell'ambito della formazione ed istruzione professionale.

Il tema del rafforzamento della cooperazione europea, sottolineato la prima volta a Stoccolma, viene ribadito a Copenhagen, attraverso la c.d. Dichiarazione di Copenhagen, nella quale viene sottolineata la necessità di promuovere maggiore cooperazione (europea) nell'ambito della formazione ed istruzione professionale. Per raggiungere tale obiettivo è necessario rafforzare la dimensione europea nella formazione e nell'istruzione (professionale), garantire la trasparenza dell'informazione e i servizi di orientamento, favorire il riconoscimento delle competenze e dei titoli di studio e garantire la qualità dell'insegnamento e della formazione. Il Comunicato di Maastricht (di-

cembre 2004) caldeggia una valutazione costante dei progressi fatti rispetto al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona sia a livello nazionale sia a livello europeo, delineando nuove priorità.

Questo rapporto di sintesi costruito essenzialmente sullo studio di Maastricht ha lo scopo di contestualizzare il Comunicato (di Maastricht) e di stimolare il dibattito.

Tabella 2. — Istruzione e formazione 2010.

2003 <i>Consiglio Europeo di Bruxelles</i>	2004 <i>Consiglio di Bruxelles in materia di educazione</i>	2004 dicembre <i>Maastricht</i>
<p>— attuare il programma decennale relativo agli obiettivi per i sistemi di istruzione, assicurando investimenti effettivi ed efficaci in risorse umane;</p> <p>— promuovere la trasparenza, il riconoscimento e la garanzia della qualità delle qualifiche all'interno dell'Unione Europea;</p> <p>— porre l'accento, nei sistemi di istruzione e di formazione, sulle conoscenze di base, le lingue, lo sviluppo dell'alfabetismo digitale e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita.</p>	<p>Conclusioni rispetto:</p> <p>— alla garanzia della qualità della formazione professionale;</p> <p>— all'identificazione e alla validazione dell'apprendimento non formale e informale;</p> <p>— alla decisione rispetto all'<i>Europass</i>.</p>	<p>Il Comunicato di Maastricht sottolinea i progressi fatti rispetto al processo di Lisbona e Copenhagen e stabilisce le nuove priorità e strategie all'interno del processo di Copenhagen in tema di formazione professionale.</p>
<p>Priorità:</p> <p>— dimensione europea della formazione professionale;</p> <p>— trasparenza, informazione e orientamento;</p> <p>— ricognizione/riconoscimento competenze e titoli di studio;</p> <p>— garanzia qualità degli insegnanti e dei formatori.</p>	<p>maggio 2003: il Consiglio Europeo in materia di istruzione definisce alcuni parametri europei per migliorare i sistemi di istruzione e formazione entro il 2010. Le mete da raggiungere sono indicate di seguito:</p> <p>— riduzione dell'abbandono scolastico;</p> <p>— aumento dei laureati in matematica, scienze e tecnologia;</p> <p>— incremento del numero dei giovani che concludono il percorso di studi secondario superiore;</p> <p>— diminuzione della percentuale di persone con scarsi risultati nelle competenze in lettura;</p> <p>— incremento della partecipazione alle attività di <i>lifelong learning</i> (formazione continua per tutto l'arco della vita).</p>	

3. Contesto e sfide chiave: livello di competitività dell'Europa.

Le stime mostrano che più del 30 per cento dei lavoratori in futuro lavorerà direttamente nella produzione e nella diffusione della conoscenza ⁽¹⁾. È evidente che i Paesi industrializzati si stanno trasformando in economie basate sulla conoscenza.

« Se l'Europa vuole competere all'interno della società della conoscenza, deve anche investire di più nel suo bene più prezioso, il capitale umano. La produttività e la competitività dell'Europa dipende direttamente da una forza lavoro bene istruita, competente ed adattabile » ⁽²⁾.

La competitività è il principale obiettivo di Lisbona e implica la crescita dell'economia, dell'occupazione, della coesione sociale.

Per misurare la competitività si utilizzano una serie di indicatori (ad esempio: *performance* economica, efficienza del governo, produttività del lavoro, crescita percentuale della forza lavoro, numero di computer disponibili a persona, percentuale degli utilizzatori di Internet, percentuale delle esportazioni di alta tecnologia, percentuale del prodotto interno lordo destinata ad investimenti in ricerca e sviluppo, indice di sviluppo delle risorse umane) che definiscono la posizione di un Paese rispetto ad altri.

Tenendo presente tali indicatori, si possono identificare tre gruppi di economie competitive.

Il gruppo costituito dai *core countries* (Germania e Francia) è caratterizzato da una alta produttività accompagnata da una alta produttività del lavoro, una alta spesa sociale e un sistema di relazioni tra le parti sociali sviluppato.

Il gruppo definito *nordic group* viene rappresentato dai Paesi nordici, tra i quali Norvegia, Svezia, Finlandia e, parzialmente, Danimarca, che mostrano un alto livello di *performance* e di partecipazione sia al mercato del lavoro sia al sistema di istruzione e formazione e una particolare attenzione alla partecipazione delle parti sociali alle politiche del mercato del lavoro.

Infine, il gruppo composto dai Paesi anglosassoni (Regno Unito e Stati Uniti) mostra alti tassi di occupazione, una *performance* economica sufficiente rispetto alle medie europee, una più bassa spesa so-

⁽¹⁾ W. KOK, *Facing the challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment*, Report from High Level Group, novembre 2004, 19.

⁽²⁾ *Ibidem*, 33.

ziale e un sistema di relazioni tra le parti sociali meno sviluppato rispetto ai Paesi nordici.

Dall'analisi dei dati si può concludere che la Danimarca, l'Irlanda, il Lussemburgo e la Finlandia sono tra i dieci migliori Paesi per *performance* economica, efficienza governativa e produttività del lavoro, anche se la maggioranza dei Paesi europei è generalmente meno competitiva rispetto all'Australia, al Canada o agli Stati Uniti, soprattutto, come rilevato dagli opportuni indicatori, nell'ambito dello sviluppo economico e tecnologico.

3.1. La formazione professionale: immagine e partecipazione.

L'attrattiva e l'immagine di ogni tipologia di formazione o percorso di istruzione sono soggettive. I fattori decisivi rispetto alla valutazione della formazione professionale sono le possibilità che essa può determinare per quanto riguarda la opportunità di accedere ad ulteriori iter di formazione, di poter percorrere percorsi finalizzati ad avanzamenti di carriera e di intraprendere un'attività lavorativa ben remunerata. Un indicatore dell'attrattiva e dell'immagine dell'istruzione e della formazione generalmente è il grado di partecipazione.

Anche se la formazione professionale contribuisce all'innalzamento del livello di *performance* economico e sociale sia degli individui sia delle aziende, in alcuni Paesi la formazione professionale non attrae quanto la formazione "generale". Tale differenza si rispecchia nel tasso di partecipazione alla formazione professionale, in media più basso rispetto alla formazione generale. La maggior parte dei Paesi europei, ad eccezione di Cipro e Ungheria, hanno una alta percentuale di giovani maschi che partecipano alla formazione professionale, mentre il tasso delle giovani donne è inferiore ⁽³⁾. La porzione di giovani che partecipa alla formazione professionale, in confronto con quella della formazione generica, sta crescendo nella maggior parte dei "vecchi" Paesi membri, ad eccezione della Germania, dell'Italia e del Lussemburgo, ma sta diminuendo nella maggior parte dei "nuovi" Paesi membri ⁽⁴⁾. Negli Stati Uniti solo

⁽³⁾ Fonte: EUROSTAT, *New Cronos Database*, vari anni.

⁽⁴⁾ Fonte: EUROSTAT, *New Cronos Database*, cit.

un quarto degli studenti partecipa a programmi di formazione professionale a tempo pieno ⁽⁵⁾.

Lo studio di Maastricht ha osservato in molti Paesi l'esistenza di uno stretto legame tra il livello di partecipazione alla formazione professionale e i tassi di abbandono scolastico: più alta è la partecipazione alla formazione professionale, più bassi sono i tassi di abbandono; rafforzando quindi l'ambito della formazione professionale si può prevenire e contenere la dispersione scolastica.

3.2. Mercato del lavoro e cambiamenti demografici.

In alcuni Paesi europei, la creazione di posti di lavoro e la crescita dell'occupazione risultano insufficienti. La disoccupazione di lungo periodo, causata dal mancato incontro tra domanda e offerta di lavoro, rappresenta un fenomeno persistente, accompagnato da un numero rilevante di disoccupati di lungo periodo e di persone inattive o con lavori precari. I cambiamenti del mercato del lavoro, determinati dalla globalizzazione e dall'aumento dell'utilizzazione di tecnologia e di servizi ad alto contenuto di conoscenza, richiedono una forza lavoro altamente competente e specializzata. Questa è quindi la dimostrazione dell'importanza di una formazione professionale di alta qualità.

- a) *Disoccupazione strutturale: una sfida per il mercato del lavoro europeo.*

Nel 2003, l'Unione Europea (UE-25) aveva un tasso di disoccupazione pari al 9,0 per cento. In generale, nel panorama attuale, la disoccupazione di lungo periodo rappresenta una sfida continua per la maggioranza dei Paesi europei. Dopo un decremento tra il 1994 e il 2001, la disoccupazione di lungo periodo è aumentata del 4 per cento sul totale della forza lavoro. La metà dei disoccupati di lungo periodo è stata fuori dal mercato del lavoro per almeno due anni. Accanto ai disoccupati di lungo periodo iscritti agli uffici di collocamento, sono anche da considerare, anche se meno visibili, tutte le persone non iscritte alle liste di collocamento che non cercano attivamente un la-

⁽⁵⁾ NAVE (NATIONAL ASSESSMENT OF VOCATIONAL EDUCATION), *Final report to Congress*, US Department of Education, giugno 2004.

voro; i disoccupati “non visibili” sono circa 14 milioni in Europa che, accanto ai 19 milioni di disoccupati iscritti agli uffici di collocamento, rappresentano 33 milioni di europei non occupati.

Generalmente il tasso disoccupazione è condizionato dal livello di istruzione della forza lavoro. Nell’Unione Europea e in molti Paesi dell’OCSE, le persone maggiormente competenti, qualificate e istruite rischiano meno di essere o rimanere disoccupate rispetto ai coetanei meno istruiti.

Infatti, nel 2003 è stato rilevato che, mentre il tasso di disoccupazione per le persone con basso livello di qualificazione era pari al 11,3 per cento, quello di coloro che erano mediamente qualificati era pari all’8,3 per cento contro il 4,7 per cento di coloro che avevano un livello di qualificazione basso ⁽⁶⁾.

Questi tassi mettono in evidenza chiaramente le caratteristiche del mercato del lavoro che chiede una forza lavoro competente, qualificata ed istruita.

La riduzione della disoccupazione strutturale e la risoluzione del problema della bassa qualificazione sono sfide fondamentali da affrontare e risolvere per incentivare la mobilità geografica, sociale e occupazionale, attraverso politiche “formative” ed economico-sociali che rendano maggiormente coerenti i percorsi di istruzione e formazione alle richieste del mercato del lavoro, mettendo al centro le necessità del mercato del lavoro coerentemente a quelle degli individui.

Sistemi di istruzione e formazione maggiormente efficaci, frutto di politiche “attive” del mercato del lavoro, sono importanti per ridurre la disoccupazione strutturale e quella non “visibile”, con un aumento del tasso di occupazione. Integrare la parte “inattiva” nella forza lavoro potenziale è un obiettivo molto importante per i Paesi europei.

b) *Cambiamenti demografici.*

L’età media della popolazione europea, tra il 2000 e il 2050, crescerà, almeno secondo le stime, passando da 39 a 45 anni ⁽⁷⁾.

Entro il 2030, il numero di persone tra i 20 e i 54 anni diminuirà,

⁽⁶⁾ Fonte: EUROSTAT, *New Cronos Database*, cit.; OCSE, *Education at glance*, Parigi, 2004.

⁽⁷⁾ Fonte: EUROSTAT, *Vaseline population scenario*, revisione del 1999.

di 27,2 milioni, mentre il numero di persone tra i 55 e i 64 anni aumenterà di 13,5 milioni.

La conseguenza di questo andamento è che la percentuale dei pensionati a carico aumenterà significativamente rispetto ai lavoratori.

La contrazione e l'invecchiamento della popolazione in età da lavoro in Europa sottolineano l'urgenza di qualificare i giovani e di aumentare il tasso di occupazione dei giovani, in particolare le donne. L'Europa non si può permettere di perdere le proprie "risorse umane" e, inoltre, dovrebbe continuare ad impegnarsi a riqualificare i lavoratori meno giovani, adattando le loro competenze e "formandoli" attraverso iter formativi anche non formali e/o informali.

c) *Mobilità transnazionale.*

La mobilità geografica all'interno dell'Europa è da sempre molto bassa. Solo il 2 per cento della popolazione lavora in un Paese dell'UE diverso da quello di origine.

L'allargamento dell'Europa ha aumentato i timori della popolazione rispetto ad una eccessiva immigrazione. In ogni caso, l'effettiva immigrazione è, nei fatti, minore rispetto a quella prevista nel corso della maggiore parte dei dibattiti politici. L'immigrazione può contribuire ad innalzare il livello di *performance* economica all'interno dello Stato ospitante, ma può impoverire l'entità del capitale umano dei Paesi di provenienza (con la c.d. fuga dei cervelli).

Le politiche europee per la mobilità dovrebbero continuare ad allargare le possibilità per i giovani di studiare all'estero, attraverso incentivi economici, promuovendo, congiuntamente, l'effettiva costruzione di quadri di riferimento per i titoli di studio e le qualifiche realmente trasparenti e riconoscibili ovunque.

La costruzione di un mercato del lavoro europeo presuppone infatti la riduzione delle barriere fisiche e sociali, a partire dall'istruzione. L'Australia, il Canada e gli Stati Uniti sono attivamente impegnati nella costruzione di sistemi di istruzione trasparenti e comprensibili anche all'estero.

3.3. Persone con un basso livello di qualificazione.

La costruzione di una Europa caratterizzata da una forza lavoro altamente istruita, flessibile e adattabile, con un alto grado di integrazione sociale è una prospettiva ancora troppo poco concreta.

Ancora troppe persone sono carenti nelle competenze e nelle conoscenze di base e ancora molti gruppi sociali non riescono ad accedere facilmente all'istruzione, sia generica sia professionale.

Nel 2003, nell'Unione Europea (UE-25), il numero di persone tra i 25 e i 64 anni con un basso livello di qualificazione o senza alcuna qualifica (per es. coloro che non avevano completato l'istruzione secondaria) era pari all'80 per cento, vale a dire circa il 32 per cento della popolazione in età da lavoro.

La porzione delle risorse umane poco o non qualificate in Europa è maggiore rispetto a quella relativa alla situazione di Paesi come il Canada, il Giappone, la Corea del Sud e gli Stati Uniti. Questi Paesi, insieme all'Australia, hanno un alto livello di istruzione della popolazione adulta, soprattutto a livello terziario ⁽⁸⁾.

Tuttavia, in media, il livello di istruzione secondaria e post-secondaria, soprattutto nell'ambito della formazione professionale, rimane più alto in Europa.

L'alta percentuale di persone con un basso livello di qualificazione dimostra che l'Europa è ancora lontana dal raggiungimento dell'obiettivo di diventare il migliore Paese in termini di qualità del capitale umano. Le nuove economie emergenti e Paesi come gli Stati Uniti e il Giappone stanno qualificando e aggiornando la propria popolazione, che mostra già attualmente un ottimo livello di competenza rispetto ai Paesi europei.

L'Europa deve quindi sforzarsi non solo di ottenere risorse umane altamente istruite all'interno del percorso "accademico" ma dovrebbe anche impegnarsi a fare acquisire alle risorse umane competenze lavorative attraverso percorsi di formazione professionale formali e non formali.

Per aumentare il livello di competenza della popolazione si deve iniziare a "formare" le giovani generazioni. Molto spesso le persone con un basso livello di qualificazione e competenza hanno abbandonato precocemente la scuola (primaria o secondaria). Ridurre il numero degli abbandoni scolastici rimane un importante mezzo di incremento del livello di competenza delle persone.

Nel 2003, il Consiglio Europeo aveva stabilito due obiettivi da

⁽⁸⁾ Fonti: OCSE, *Education at a glance*, cit.; EUROSTAT, *New Cronos Database*, cit.

raggiungere congiuntamente: aumentare il numero di giovani che concludono l'istruzione secondaria e ridurre gli abbandoni scolastici.

4. Obiettivi e priorità a livello nazionale.

I governi nazionali stanno cercando di realizzare gli obiettivi di apprendimento per tutto l'arco della vita definiti a Lisbona. Effettivamente la cooperazione a livello europeo per raggiungere tali traguardi e la coerenza tra politiche nazionali e transnazionali sono aumentate, in particolare nell'ambito della formazione professionale.

Tuttavia, dal momento che gli obiettivi di Lisbona e di Copenhagen non sono ancora stati raggiunti nonostante l'impegno dimostrato, i Paesi europei devono continuare ad attuare riforme sempre più appropriate alla propria condizione di partenza, definendo obiettivi, sfide e priorità coerenti con le Strategie Europee per l'Occupazione ma che tengano bene presente le situazioni locali.

4.1. Implementare il numero di riforme e buone pratiche concordate a livello europeo.

a) Aumentare la trasparenza e promuovere la mobilità.

Una maggiore trasparenza dei quadri nazionali di riconoscimento dei titoli di studio di vario genere, soprattutto quelli relativi alla formazione professionale, è un passo fondamentale per promuovere sia la trasparenza delle qualifiche sia la mobilità delle risorse umane.

Molti Paesi (Repubblica Ceca, Estonia, Irlanda, Italia, Ungheria, Malta, Olanda, Polonia, Romania, Slovenia, Regno Unito) stanno attuando tali sistemi formativi trasparenti. Tali sforzi sono coerenti con la creazione di un sistema di riconoscimento dei titoli di studio a livello europeo.

L'Europass, un portafoglio di documenti che registra i titoli di studio e le competenze acquisite dai cittadini europei, rappresenta uno degli strumenti principali per raggiungere la trasparenza dei titoli di studio e la mobilità dei cittadini europei.

Molti Stati hanno già ampiamente utilizzato l'Europass, altri si stanno preparando al suo utilizzo (Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Romania, Slovacchia).

La mobilità nell'ambito dell'istruzione e della formazione rappresenta uno degli aspetti più importanti dei programmi europei.

Sebbene i Paesi europei si stiano impegnando in questa prospettiva, rimane il problema di sviluppare maggiormente strategie internazionali soprattutto nell'ambito della formazione professionale.

Le iniziative europee relative al processo di Copenhagen riguardanti l'accumulo e il trasferimento di crediti e il quadro comune di riferimento per classificarli, sono ancora in fase di progettazione nella maggior parte dei Paesi europei. La mobilità transnazionale e l'internazionalizzazione della formazione professionale presuppongono la delineazione di un quadro di classificazione e di riferimento chiaro, fondamentale per eliminare le barriere alla mobilità e quindi per la creazione di un mercato europeo del lavoro.

Per fare in modo che la formazione professionale diventi una possibilità di effettiva mobilità per gli studenti, si dovrebbero incoraggiare una serie di interventi a livello istituzionale, come alcune delle iniziative indicate di seguito:

- visite di studio e intermediazioni per studenti, insegnanti, partner sociali e diplomati nell'ambito della formazione professionale;
- corsi di formazioni svolti in una lingua diversa rispetto alla lingua madre;
- incentivi finanziari per le amministrazioni delle scuole e per i gruppi svantaggiati;
- mobilità virtuale per aiutare gli studenti a collaborare a livello internazionale su progetti sempre in ambito di formazione professionale.

b) *Garanzia della qualità: la chiave per la competitività.*

Un quadro comune per garantire la qualità della formazione professionale è stato definito dal Consiglio Europeo nel maggio del 2004.

La garanzia della qualità nell'ambito della formazione professionale è sull'agenda politica di molti Stati europei, ma solo pochi di loro hanno realmente implementato sistemi di questo genere (Austria, Belgio, Danimarca, Irlanda e Romania). Gli attuali strumenti di misurazione della qualità rimangono poco chiari nella maggior parte dei casi e sono costruiti sulla base di diverse concezioni di qualità e di sistema di garanzia della qualità.

I metodi più comuni includono ispezioni, sistemi di valutazione

e di autovalutazione, esami e applicazioni di standard di qualità come ISO 9001, premi e procedure di accreditamento.

Per massimizzare il ritorno degli investimenti, è nell'interesse degli attori coinvolti nella formazione professionale, sia le organizzazioni pubbliche, sia quelle private sia le aziende, adottare approcci che assicurino la qualità, attraverso la definizione di chiari piani di formazione, di obiettivi specifici e di misure di valutazione del successo.

Attualmente, queste azioni non sono ancora applicate dalla quasi totalità degli enti erogatori di formazione.

L'erogazione e lo sviluppo di sistemi di garanzia della qualità maggiormente coerenti e sistematici nell'ambito della formazione professionale sono un obiettivo molto importante da raggiungere a livello europeo.

c) *Identificazione e validazione dell'apprendimento non formale e informale.*

La valutazione delle competenze diventa sempre più importante nella maggior parte dei Paesi europei. La consapevolezza che la conoscenza e le competenze si possano coltivare e sviluppare al di fuori dell'istruzione formale si sta diffondendo tra tutti i Paesi europei; essi, infatti, stanno formulando politiche e linee guida per riconoscere gli esiti dell'apprendimento non formale e informale. Le conclusioni del Consiglio Europeo di maggio del 2004 hanno sottolineato una serie di principi per il riconoscimento di tutte le tipologie di apprendimento.

I Paesi europei si trovano in diverse fasi di sviluppo relativamente al riconoscimento dei diversi tipi di apprendimento.

La Germania, l'Italia, l'Austria e la Svezia sono ancora nella fase sperimentale; essi, infatti, sono d'accordo sulla necessità di riconoscere le diverse tipologie di apprendimento ma, per esempio, non hanno definito quali titoli di studio riconoscono formalmente, certificandole, le competenze acquisite nel corso di iter formativi non formali o informali.

La Francia, l'Olanda, la Norvegia, il Portogallo, la Romania e la Spagna si stanno muovendo a livello nazionale in questo senso. In Finlandia e nel Regno Unito esistono invece già da tempo sistemi di riconoscimento di tutte le tipologie di apprendimento. In Australia, il riconoscimento dell'apprendimento informale è già largamente attivato.

4.2. Investimenti e incentivi in formazione.

Da lungo tempo si discute su chi dovrebbe finanziare la formazione e perché. Generalmente è difficile misurare esattamente i benefici della formazione; spesso, poi, i suoi effetti hanno conseguenze più ampie fino a toccare ambiti più estesi rispetto a quelli più strettamente “formativi” incidendo sul raggiungimento di obiettivi economici.

Tra il 1995 e il 2001 i finanziamenti pubblici in istruzione e formazione, come percentuale del PIL, si sono stabilizzati nella maggior parte dei Paesi al 5 per cento. L'Europa (UE-25) investe quanto gli Stati Uniti (5,1 per cento) e molto di più rispetto al Giappone (3,6 per cento).

L'investimento pubblico nell'istruzione primaria e secondaria, come percentuale del PIL, è rimasto stabile in molti Paesi o è in leggera crescita, ad eccezione della Spagna e della Slovacchia, dove è diminuito ⁽⁹⁾.

Nella maggior parte dei Paesi europei, complessivamente l'investimento pubblico nell'istruzione è confrontabile con Paesi come l'Australia, la Corea del Sud e gli Stati Uniti, ed è maggiore rispetto al Giappone ⁽¹⁰⁾.

Invece l'investimento privato è molto minore in Europa rispetto ad altri Paesi (in particolare gli Stati Uniti, la Corea del Sud, l'Australia), ad eccezione della Germania e del Regno Unito. Se si considera l'investimento delle aziende, solo la Repubblica Ceca, la Germania, l'Ungheria, l'Austria e la Slovacchia sono sopra la media ⁽¹¹⁾.

Per quanto riguarda l'investimento nella formazione professionale iniziale, la situazione è abbastanza preoccupante.

In Danimarca, Germania, Francia e Austria, i datori di lavoro finanziano la formazione in apprendistato direttamente o attraverso l'utilizzo di fondi collettivi. In Olanda, Finlandia e Svezia la maggior parte dei finanziamenti per l'apprendistato proviene invece dal governo.

I dati più recenti relativi agli investimenti delle aziende nella formazione continua mostrano che l'investimento è intorno all'1 per cento del PIL (UE-15). L'ammontare della spesa varia da Paese a Paese: dallo 0,3 per cento in Romania al 3,6 per cento nel Regno

⁽⁹⁾ Fonte: EUROSTAT, *New Cronos Database*, cit.

⁽¹⁰⁾ Fonte: OCSE, *Education at a glance*, cit.

⁽¹¹⁾ Fonte: OCSE, *Education at a glance*, cit.

Unito. Tra il 1993 e il 1999, ad eccezione della Grecia, la spesa relativa alla formazione continua, come percentuale del costo del lavoro, è generalmente aumentata. Tale incremento è stato particolarmente pronunciato in Danimarca, Irlanda, Italia, Olanda e Regno Unito ⁽¹²⁾.

I Paesi europei si stanno gradualmente attrezzando per incentivare la formazione continua; esistono infatti diverse misure incentivanti destinate alternativamente alle persone o alle aziende.

Per le persone esistono sia misure economiche sia programmi formativi e di orientamento/accompagnamento per gli adulti; per le aziende gli incentivi sono essenzialmente economici.

Molti Paesi hanno la consapevolezza delle inefficienze tipicamente legate alla formazione professionale e hanno costruito molti progetti o adottato misure correttive. I vari approcci comprendono diverse tipologie di azione, come indicato di seguito:

- cambiamenti di gestione,
- coinvolgimento dei partner sociali nello sviluppo della formazione professionale,
- promozione degli investimenti privati delle aziende sull'ottimizzazione delle risorse umane attraverso incentivi.

Sebbene le conoscenze e le competenze della forza lavoro siano importanti per il livello di *performance* delle aziende, spesso i finanziamenti destinati alla formazione sono visti come un costo piuttosto che come un investimento.

Ma incrementare i finanziamenti nella formazione professionale è un passo necessario al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona. I governi, le aziende, i partner sociali e le persone devono responsabilizzarsi per innalzare il livello e l'efficienza degli investimenti nel capitale umano.

4.3. *Performance* economica: il contributo dell'istruzione e della formazione.

Il capitale umano, valorizzato dall'istruzione, dalla formazione, dall'esperienza e dall'apprendimento non formale, ha un impatto significativo sullo sviluppo economico. Inoltre, accanto ai benefici materiali come l'incremento effettivo dello sviluppo economico, della produttività e degli stipendi percepiti, esistono benefici immateriali

⁽¹²⁾ Fonte: EUROSTAT, *CVTS1*, 1999.

come la crescita della coesione sociale, la riduzione della criminalità e migliori condizioni di salute e familiari. Spesso, però, molti Paesi non sono consapevoli di tali benefici, soprattutto se non visibilmente tangibili.

a) *Il capitale umano: una leva per la crescita economica.*

Molti studi hanno dimostrato che gli investimenti in istruzione e formazione, e quindi l'acquisizione di competenze, sono determinanti per il benessere economico.

Wilson ⁽¹³⁾ riassume l'impatto della formazione sulla crescita con le seguenti parole:

« Complessivamente, questi modelli di crescita dimostrano che maggiori investimenti nella istruzione hanno un impatto significativo sul livello di crescita del reddito nazionale. In linea di massima, i dati empirici suggeriscono che ad un incremento dell'1 per cento nel tasso di partecipazione scolastica corrisponde un incremento del PIL pro-capite tra l'1 per cento e il 3 per cento.

Un anno aggiuntivo all'interno dell'istruzione secondaria, aumenta lo standard del capitale umano [...] che si traduce in un incremento maggiore all'1 per cento della crescita economica annuale ».

Uno studio recente ⁽¹⁴⁾ basato sui dati IALS conclude che una crescita dell'1 per cento dell'alfabetizzazione primaria è associata ad un incremento del 2,5 per cento della produttività del mercato del lavoro e ad un incremento del 1,5 per cento del PIL pro-capite.

Questi studi dimostrano che la crescita economica non può aumentare in modo significativo se gli investimenti sono limitati a determinati gruppi. L'innalzamento, in generale, dei livelli di istruzione primaria e di quelli relativi alle competenze di base si traduce in crescita economica. Investire in programmi per l'aumento del livello di competenza delle persone con un basso livello di istruzione diventa un fattore importante alla base dello sviluppo economico. La formazione

⁽¹³⁾ R.A. WILSON, G. BRISCOE, *The impact of human capital on economic growth: a review*, in P. DESCY, M. TESSARING (eds.), *Impact of education and training. Third report on vocational training research in Europe: background report*, Cedefop Reference series, 3036, EUR-OP, Luxembourg, 2004.

⁽¹⁴⁾ S. COULOMBE, J-F. TREMBLAY, S. MARCHAND, *Literacy scores, human capital and growth in fourteen OECD countries*, International Adult Literacy Survey, Statistic Canada, Ottawa, 2004, Catalogo n. 89-552-MIE.

professionale può e deve giocare un ruolo fondamentale nell'acquisizione di un buon livello di competenza da parte della forza lavoro.

b) *Livello di performance delle aziende e investimenti in formazione.*

Investire nella formazione professionale, in ingresso e continua, genera sostanziali utili alle aziende⁽¹⁵⁾, in termini di produttività, di fatturato e di competitività.

Questo legame consequenziale è evidente in molti Paesi come la Francia, l'Irlanda, l'Olanda, la Svezia, il Regno Unito e gli Stati Uniti.

Le aziende, in misura sempre maggiore, stanno iniziando a finanziare tutti i tipi di formazione, da quella generale o generica a quella specifica.

Generalmente, l'entità dei fondi destinati alla formazione è strettamente legata alla grandezza dell'azienda. In Europa, sebbene le piccole e medie aziende impieghino i due terzi della forza lavoro totale, gli investimenti in formazione delle piccole e medie aziende sono minori di quelli effettuati dalle grandi aziende.

c) *I benefici dell'istruzione e della formazione per le persone.*

Alcune ricerche dimostrano che in molti Paesi europei l'istruzione e la formazione delle persone hanno come effetto la formazione del "capitale umano" che si traduce in benefici di vario genere per le aziende; tali benefici generalmente risultano più redditizi degli investimenti sul "capitale fisico".

In media, le persone maggiormente istruite e competenti partecipano maggiormente al mercato del lavoro e rischiano meno dei coetanei poco istruiti di rimanere disoccupati⁽¹⁶⁾.

Un buon livello di istruzione, educazione, formazione è poi associato anche ad una migliore qualità della vita e a maggiori possibilità di avanzamento di carriera e di *status* sociale.

I benefici dell'istruzione e della formazione sono incentivi molto forti sia per le persone per motivarle ad acquisire competenze e titoli

⁽¹⁵⁾ B. HANSSON *et AL.*, *The impact of human capital and human capital investments on company performance. Evidence from literature and European survey results*, in P. DESCY, M. TESSARING (eds.), *op. cit.*

⁽¹⁶⁾ Fonte: OCSE, *Education at a glance*, Parigi, vari anni.

di studio di più alto profilo, sia per le aziende e i governi per incoraggiarli ad investire in formazione. Gli insegnanti, i formatori e tutti coloro che a diverso titolo sono coinvolti nei processi formativi dovrebbero impegnarsi a rendere consapevoli sia le aziende sia le persone dell'importanza della formazione.

4.4. Coesione sociale e persone a rischio.

a) *Giovani poco qualificati.*

Circa un terzo della popolazione europea (UE-25) non ha completato la formazione secondaria superiore. La maggior parte degli Stati membri ha una percentuale di persone poco qualificate superiore rispetto agli Stati Uniti. Solo la Repubblica Ceca, l'Estonia, la Lituania e la Slovacchia hanno una percentuale di persone poco qualificate paragonabile a quella degli Stati Uniti. La Danimarca, la Germania, la Svezia e il Regno Unito hanno una percentuale al di sotto del 20 per cento. I Paesi con il livello di *performance* più basso, con una porzione di persone poco qualificate pari al 50 per cento, sono la Spagna, l'Italia, Malta e il Portogallo ⁽¹⁷⁾.

Nel 2003, il Consiglio ha auspicato che entro il 2010 la percentuale dei ventiduenni europei che hanno concluso l'educazione secondaria superiore non sia inferiore all'85 per cento.

Nel 2003, circa il 77 per cento dei giovani tra i 20 e i 24 anni in Europa (UE-25) ha ottenuto titoli di studio di livello superiore.

All'interno di questo panorama, si possono distinguere due gruppi di Paesi:

— i Paesi che hanno raggiunto l'obiettivo sopra indicato dell'85 per cento (Repubblica Ceca, Finlandia, Ungheria, Irlanda, Norvegia, Polonia, Slovenia, Slovacchia e Svezia);

— i Paesi che sono al di sotto dell'85 per cento, con una percentuale pari al 70 per cento (Spagna, Italia, Lussemburgo, Malta, Portogallo).

Tra il 1999 e il 2003, il tasso di successo scolastico è diminuito in alcuni Paesi tra i quali la Germania (dal 74,6 per cento al 72,5 per cento) e la Romania (dal 77,8 per cento al 73,8 per cento). La qualità dell'istruzione e della formazione è bassa in alcuni nuovi Paesi mem-

⁽¹⁷⁾ Fonte: EUROSTAT, *New Cronos Database*, cit.

bri, che stanno cercando di migliorare anche il sistema della formazione professionale ⁽¹⁸⁾. Tuttavia, l'obiettivo del 2010 potrebbe essere raggiunto solo se i Paesi europei riuscissero ad impegnarsi costantemente per raggiungerlo.

I Paesi con un tasso di successo formativo al di sotto della media devono rivedere i percorsi formativi, soprattutto la formazione professionale fornita ai giovani, per aumentare il livello qualitativo e incoraggiare tutti i giovani a completare almeno l'educazione secondaria superiore.

b) *Gli abbandoni scolastici: un problema non solo europeo.*

Le persone con un basso livello di competenza sono generalmente coloro che abbandonano la scuola dell'obbligo precocemente o lasciano percorsi formativi post obbligatori prima di ottenere un titolo di studio. Ridurre il numero degli abbandoni è fondamentale per qualificare le persone, incrementando sia il tasso di occupazione sia la coesione sociale.

Esiste una stretta relazione tra abbandoni scolastici e formazione professionale. Molti Paesi europei con un alto livello di partecipazione alla formazione professionale hanno un basso livello di abbandoni scolastici. Purtroppo, in alcuni Paesi il tasso di giovani che non completano l'educazione secondaria superiore è aumentato.

Nel 2003, il Consiglio ha posto come obiettivo di ridurre al 10 per cento il tasso medio di giovani che, in Europa, abbandonano prematuramente la scuola. Nel 2003 in Europa (UE-25) questo tasso era del 16 per cento. L'obiettivo è raggiungibile e molti Paesi lo hanno già fatto (Repubblica Ceca, Danimarca, Austria, Polonia, Slovenia, Slovacchia, Svezia). La Spagna, l'Italia, Malta, il Portogallo (e fuori dall'UE l'Islanda, la Bulgaria e la Romania) hanno un tasso doppio rispetto al parametro di riferimento stabilito (pari appunto al 10 per cento).

Molti Paesi hanno ridotto considerevolmente il tasso di abbandono scolastico, soprattutto l'Estonia, la Grecia, l'Irlanda, l'Italia, la Lettonia, il Lussemburgo e la Norvegia; in Belgio, Spagna, Francia, Lussemburgo, Finlandia e Svezia e, fuori dall'UE, Romania, il tasso degli abbandoni scolastici e formativi è aumentato ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Fonte: EUROSTAT, *New Cronos Database*, cit.

⁽¹⁹⁾ Fonte: EUROSTAT, *New Cronos Database*, cit.

Ma il numero relativamente elevato degli abbandoni scolastici non è un problema solo europeo.

In Canada, un giovane su otto non completa la scuola superiore (20). Negli USA, il tasso ufficiale di abbandono era intorno all'11 per cento, sebbene la percentuale di studenti che non riescono ad ottenere un diploma superiore sia molto più alto, stimato intorno al 20 per cento (21).

Molti Paesi europei hanno attivato politiche per la riduzione degli abbandoni scolastici. Le misure implicano non solo una collaborazione tra scuole, aziende e Regioni, ma un nuovo approccio pedagogico e un incremento di figure specializzate di sostegno ai ragazzi. In ogni caso, i Paesi con un alto livello di abbandoni scolastici devono aumentare i propri sforzi: una formazione professionale bene organizzata, efficace ed efficiente potrebbe aiutare a risolvere il problema.

c) *Gli altri gruppi svantaggiati: il bisogno di misure individualizzate.*

L'istruzione e la formazione possono aiutare a prevenire e ad affrontare l'esclusione sociale. Accanto alle persone che abbandonano la scuola o a quelle che hanno un basso livello di competenze di base, i gruppi a rischio di esclusione sociale includono le donne (nelle aree caratterizzate da un basso livello di occupazione femminile e da persone che vengono reinserite nel mercato del lavoro dopo un periodo di inattività), i disoccupati di lungo periodo, gli immigrati, le minoranze etniche, i lavoratori coinvolti in procedure di ristrutturazione aziendale (i cassaintegrati o le persone in mobilità), i lavoratori anziani e i giovani che hanno difficoltà ad affrontare i problemi derivanti dalla transizione dalla formazione al mercato del lavoro. Per questi gruppi si potrebbero attuare misure individualizzate e integrate a livello locale e regionale. In Europa, nell'UE dei 25, 8,6 milioni di donne in età da lavoro non sono in occupazione retribuita, sebbene vogliano lavorare. Insieme ai 9,8 milioni di donne disoccupate, il peso dell'offerta di lavoro femminile non utilizzata è considerevole.

Le differenze tra uomini e donne nella partecipazione al mercato

(20) GOVERNO DEL CANADA, *Knowledge matters. Skill and learning Canadians*, Human resources Development, Canada, 2002.

(21) NAVE, *op. cit.*

del lavoro e nei tassi di disoccupazione sono molto ampie ⁽²²⁾. Tuttavia, come per gli uomini, le prospettive di lavoro sono maggiori per le donne con un alto livello di istruzione rispetto a quelle con un basso grado di istruzione.

Nel 2002, il tasso di disoccupazione dei Paesi non appartenenti all'UE era il doppio rispetto a quello dell'UE. Il rapporto Kok ⁽²³⁾ cita come maggiori cause della disoccupazione sia i livelli bassi o inadeguati di competenza e/o istruzione, sia la presenza di barriere linguistiche e culturali.

Per risolvere tali problemi sono già state prese alcune misure come il riconoscimento di competenze e conoscenze acquisite all'estero all'interno di percorsi di apprendimento formali e non formali (una politica attivata in Canada all'interno della formazione professionale), oltre all'utilizzo di servizi di orientamento e all'attivazione di corsi di lingua e di formazione, preferibilmente nell'ambiente di lavoro.

Nonostante alcuni progressi, considerando il peso dei cambiamenti demografici, tali misure devono essere rafforzate per rispondere meglio alle esigenze sia delle persone sia del mercato del lavoro.

I lavoratori sottoposti a procedure di ristrutturazione aziendale (i cassaintegrati o le persone in mobilità) sono spesso aiutati attraverso ammortizzatori sociali (FSE o FESR). La Polonia ha attivato iniziative nel settore minerario per aumentare la mobilità occupazionale, la creazione di posti di lavoro, la riqualificazione, l'orientamento e l'accompagnamento personalizzato, il supporto alla creazione di posti di lavoro attraverso lo sviluppo delle piccole e medie imprese. Misure simili sono offerte anche ai disoccupati di lungo periodo che hanno competenze obsolete o non necessarie al mercato del lavoro. La Strategia Europea per l'Occupazione ha delineato una serie di misure di questo genere per prevenire e per ridurre la disoccupazione di lungo periodo.

Numerose iniziative forniscono opportunità formative ai lavoratori più anziani, ma pare che ci siano pochi progetti all'interno della formazione continua (per tutto l'arco della vita).

Accanto a politiche funzionali a scoraggiare il pensionamento

⁽²²⁾ Fonte: EUROSTAT, *New Cronos Database*, cit.

⁽²³⁾ W. KOK, *Jobs, jobs, jobs. Creating more employment in Europe*, Report of the Employment Taskforce, novembre 2003.

precoce innalzando l'età pensionabile, le iniziative dovrebbero focalizzarsi sui reali bisogni del mercato del lavoro per aiutare effettivamente le persone a rimanere il più a lungo possibile all'interno del mercato del lavoro.

Dal 1998 la Finlandia ha implementato una strategia globale per affrontare il problema dell'occupabilità dei lavoratori e del loro adattamento all'ambiente di lavoro.

Misure puntuali e appropriate sono necessarie sia per innalzare il livello di motivazione e la capacità dei gruppi svantaggiati a partecipare alla formazione, in ingresso e continua, sia per riuscire a rilevare e riconoscere le loro competenze e abilità, con la funzione di integrarli nel mercato del lavoro.

La formazione e l'istruzione sono fattori importanti per la coesione sociale.

4.5. Apprendimento e orientamento nella prospettiva di un apprendimento per tutto l'arco della vita.

La formazione professionale deve occuparsi di molti gruppi di persone. Deve anche essere funzionale a nuovi gruppi come i lavoratori più anziani, le donne che rientrano nel mercato del lavoro, i disoccupati di lungo periodo e gli immigrati. Questi gruppi differiscono sostanzialmente dai tradizionali destinatari della formazione professionale in termini di *background* educativo, di esperienze, di ambizioni e di preferenze. La flessibilità nei percorsi e nell'offerta formativa è caratteristica essenziale di una formazione destinata a queste persone. La flessibilità nei diversi iter di apprendimento contribuisce ad innalzare l'attrattività, l'efficacia e l'efficienza della formazione professionale, trasformando l'idea di apprendimento per tutto l'arco della vita in realtà.

a) Apprendimento aperto e percorsi individuali.

La principale forma di flessibilizzazione dell'apprendimento è rappresentata dai percorsi individualizzati di apprendimento, all'interno dei quali gli studenti costruiscono il proprio *curriculum*; spesso tale metodologia è accompagnata dalla modularizzazione.

Alcuni Paesi europei stanno cercando di raggiungere tale obiettivo, utilizzando metodi aperti di apprendimento all'interno di deter-

minati contesti formativi. La riforma della formazione professionale in Danimarca, per esempio, prevede l'utilizzo di metodologie di questo tipo negli istituti di formazione. Gli studenti sono supportati nel definire percorsi individualizzati di apprendimento dall'uso di sistemi di gestione dell'apprendimento tipicamente appartenenti alla formazione professionale (per esempio le metodologie "attive") nei quali cambia anche il ruolo dei docenti.

Tuttavia, questi metodi sono ancora carenti rispetto sia alla struttura globale sia rispetto agli obiettivi a cui si vuole tendere utilizzando ambienti aperti di apprendimento, che potrebbero essere molto utili per la conoscenza reciproca dei vari Paesi europei.

Sebbene gli ambienti aperti di apprendimento offrano agli studenti un apprendimento personalizzato, persistono ancora alcuni dubbi in merito. Tali approcci possono infatti non essere particolarmente utili per gli studenti con problemi di apprendimento o poco motivati ad imparare, che, all'interno di tali percorsi, potrebbero non essere in grado di imparare al meglio.

Anche il tradizionale ruolo dei docenti cambia, e alcuni di loro potrebbero opporsi.

Un ambiente aperto di apprendimento e un nuovo ruolo degli insegnanti all'interno di percorsi individualizzati offrono molte opportunità agli studenti. Tali approcci sono già utilizzati in alcuni Paesi europei (Irlanda, Danimarca, Germania, Austria).

b) *La formazione professionale attrattiva e flessibile.*

Nei Paesi europei, incrementare la flessibilità significa applicare una serie di azioni, spesso combinate, che includono la realizzazione di percorsi differenziati, l'applicazione di una nuova pedagogia in termini di insegnamento e di apprendimento e la costruzione di profili professionali modulati sui bisogni delle persone e del mercato del lavoro.

Queste misure hanno anche lo scopo di rendere più attraente la formazione professionale e comprendono: la modularizzazione, l'adozione di quadri di riferimento nazionali per i titoli di studio, l'ideazione di programmi costruiti sulla base delle competenze da "formare", l'utilizzo di un sistema di crediti accumulabili e trasferibili.

La formazione professionale può assumere diverse forme (per esempio in ingresso, orientata al lavoro, post secondaria) e differenti

modalità di erogazione (per esempio corsi brevi di formazione professionalizzante, o corsi di formazione per disoccupati). Alcune forme possono essere più attraenti di altre e questo spiega in parte l'esistenza di diversi titoli di studio all'interno della formazione professionale.

In alcuni Paesi, in particolare nei nuovi Stati membri, si può accedere all'istruzione terziaria possedendo titoli di studio sia di tipo "professionale" sia di preparazione generale.

La transizione dalla formazione professionale alla formazione superiore potrebbe essere facilitata inserendo all'interno dei percorsi formativi superiori elementi tipicamente appartenenti alla formazione professionale pura (per esempio esperienze all'interno dell'ambiente di lavoro), come succede in Belgio, in Lettonia, in Austria e in Finlandia.

Arricchire la propria formazione attraverso l'acquisizione di competenze spendibili nell'ambiente lavorativo può contribuire alla flessibilità della forza lavoro in grado, proprio perché competente, di dare prova di *performance* di alto livello, adattandosi facilmente anche ai cambiamenti delle caratteristiche del mercato del lavoro.

c) *Il parametro di riferimento: realizzare l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita (lifelong learning).*

L'apprendimento per tutto l'arco della vita è una delle priorità della Strategia di Lisbona. Secondo l'Eurobarometer relativo alla formazione continua (2003), circa il 90 per cento dei cittadini europei sono d'accordo nel sostenere che la formazione continua è molto importante sia a livello economico sia a livello sociale⁽²⁴⁾. Nel 2003, il Consiglio ha stabilito come obiettivo di portare almeno al 12,5 per cento rispetto al 2000 il tasso medio di partecipazione alle attività di *lifelong learning* della popolazione adulta in età da lavoro (25-64 anni).

Se i Paesi europei continuassero ad impegnarsi in questo senso, molto probabilmente sarebbero in grado di raggiungere tale traguardo. Nel 2003, in Europa (UE-25), la partecipazione alla formazione continua era intorno al 9 per cento⁽²⁵⁾.

Alcuni Paesi europei (Danimarca, Finlandia, Islanda, Olanda,

(24) L. CHISHOLM, A. LARSON, A.F. MOSSOUX, *Lifelong learning: citizens' views in close-up*, Cedefop 4038/OOPEC, EUR-OP, Luxembourg, 2004.

(25) Fonte: EUROSTAT, *New Cronos Database*, cit.

Norvegia, Slovenia, Svezia, Svizzera, Regno Unito) mostrano invece di avere raggiunto questa soglia. I Paesi che sono lontani dalla meta hanno comunque fatto molti progressi. Solo in Italia e in Austria il tasso di partecipazione è diminuito.

Alcuni esempi di misure specifiche per incrementare la partecipazione alla formazione continua sono: la diminuzione delle tasse per i datori di lavoro e l'utilizzo di *voucher* (Austria); l'accompagnamento personalizzato (Estonia); gli incentivi finanziari per i lavoratori (Bulgaria, Ungheria, Spagna per le piccole e medie imprese). Il Regno Unito e l'Austria hanno uno standard riconosciuto che le aziende ottengono quando mettono in pratica effettivi processi di sviluppo e di formazione delle risorse umane.

Per quanto riguarda la formazione professionale continua, i dati del 1999 mostrano che, rispetto al 1993, il livello di partecipazione è aumentato considerevolmente in molti Paesi (dove erano disponibili i dati). Con l'eccezione della Repubblica Ceca e della Slovenia, sono soprattutto i nuovi Paesi membri insieme alla Grecia, la Spagna, l'Italia e il Portogallo che hanno un tasso di partecipazione piuttosto basso ⁽²⁶⁾.

d) *Gli imperativi per un mercato del lavoro europeo: informazione, orientamento e accompagnamento.*

I sistemi di apprendimento diversificati e flessibili sono la risposta ai bisogni "individuali" che esprimono la necessità di supporto per compiere scelte consapevoli rispetto alla carriera e alle opportunità formative, in funzione di una buona gestione del proprio percorso professionale.

Alcuni Paesi hanno avviato campagne informative e altre attività per incrementare il livello di consapevolezza. Le misure per sviluppare le attività di orientamento sono di vario genere, tipologie spesso diversificate in base al Paese. Tali attività implicano la creazione di sistemi di orientamento e di supporto personalizzato (Repubblica Ceca, Slovacchia, Lituania), l'aumento dell'accompagnamento e dell'orientamento professionale (Grecia), l'incremento dei fondi per il supporto personalizzato e l'orientamento (Irlanda), il rafforzamento delle attività di orientamento professionale per supportare individualmente

⁽²⁶⁾ Fonte: EUROSTAT, *New Cronos Database*, cit.

tutte le persone coinvolte in percorsi di formazione professionale in ingresso (Liechtenstein), il coordinamento regionale per fornire servizi di orientamento formativo e professionale (Norvegia).

Le ricerche fatte dall'OCSE, dal Cedefop, dall'ETF, e dalla Banca Mondiale mostrano che è necessaria una riforma delle politiche e delle pratiche relative all'informazione e all'orientamento per costruire effettivamente una economia basata sulla conoscenza. Molti fondi e attività sono focalizzati solo sugli studenti della scuola secondaria o sui disoccupati e sono azioni di breve termine. Le attività di orientamento di questo genere, all'interno della formazione professionale o terziaria, sono invece poco sviluppate, soprattutto quelle destinate ai dipendenti delle piccole e medie imprese e ai lavoratori più anziani. In un contesto di apprendimento per tutto l'arco della vita, tutte le persone devono avere la possibilità di essere consapevoli delle implicazioni derivanti dalla scelta di particolari percorsi formativi e in quale modo siano collegabili con il mondo del lavoro. Questo presupposto impone una stretta collaborazione tra formazione, orientamento e mercato del lavoro.

4.6. Coinvolgimento degli *stakeholders* e le alleanze.

- a) *Reti e relazioni: fattori fondamentali per rendere possibile l'apprendimento per tutto l'arco della vita.*

Il quadro di azioni ovvero il *Framework of actions for the lifelong development of competencies and qualifications of European social partners* ⁽²⁷⁾ ha stimolato molte nuove iniziative, come ad esempio, attività di sviluppo delle risorse umane e azioni di coordinamento tra realtà locali rispetto a piani di sviluppo, a campagne informative.

In molti Paesi, soprattutto i nuovi Paesi membri e i Paesi candidati ad entrare a fare parte dell'Unione Europea, hanno bisogno di una più stretta collaborazione con le associazioni di settore e con i partner sociali.

Molte aziende, particolarmente le PMI, non riescono a fornire servizi formativi adeguati con le proprie risorse. In alcuni casi una

⁽²⁷⁾ ETUC, UNICE, CEEP, *Framework of actions for the lifelong development of competencies and qualifications*, Bruxelles, 2002.

struttura comune per la collaborazione è stata creata, basata su una condivisione delle conoscenze e delle competenze. La collaborazione interaziendale è una tecnica innovativa per creare legami tra aziende. Per dare un esempio, le aziende giapponesi organizzano la collaborazione attraverso reti di fornitori, e attivano scambi di personale per determinati periodi tra aziende e fornitori. Le industrie automobilistiche in Germania e nel Regno Unito utilizzano reti di formazione per sostenere i lavoratori attraverso una serie di aziende e organizzazioni. Il processo di Copenhagen valorizza la collaborazione e la cooperazione al livello europeo, basandosi sull'effetto cumulativo dei molteplici progetti settoriali nell'ambito del programma Leonardo da Vinci.

b) *Identificazione del fabbisogno formativo.*

In un contesto economico globale che determina un mercato del lavoro in continuo cambiamento all'interno del quale le aziende competono verso un sempre maggiore livello di innovazione, emergono nuovi fabbisogni formativi in termini di conoscenze e competenze. Tali bisogni formativi devono essere tenuti in considerazione nella definizione e nell'attivazione di percorsi professionalizzanti sia di ingresso al mercato del lavoro sia di riqualificazione, in un'ottica di formazione continua.

4.7. Modelli pedagogici innovativi e ambienti che favoriscono l'apprendimento.

La capacità di *problem-solving* e di adattamento ai cambiamenti insieme a spiccate abilità comunicative con i colleghi e con i clienti rappresentano attualmente le competenze fondamentali che assicurano l'acquisizione di un sapere flessibile e spendibile concretamente durante l'attività lavorativa, fondamentale per muoversi all'interno del mondo del lavoro. Tali competenze rappresentano i nuovi obiettivi della formazione professionale.

a) *Competenze chiave: aprirsi ad una società basata sulla conoscenza.*

Lo studio di Maastricht identifica l'apprendimento nell'ambiente di lavoro come metodologia fondamentale per acquisire competenze

professionali e come strategia principale per rinnovare la formazione professionale.

Le competenze chiave e trasferibili rappresentano i traguardi da raggiungere all'interno dei percorsi di formazione professionale di molti Paesi. Il contesto nel quale avviene l'apprendimento è però molto importante in quanto condiziona fortemente i risultati della formazione.

Molti innovativi progetti europei hanno costruito percorsi formativi che includono le competenze richieste e necessarie all'interno di un particolare ambito o settore industriale. Percorsi di istruzione e formazione basati sulle competenze sono stati introdotti in Olanda, e il Global Village in Danimarca ha sviluppato un approccio calibrato sul fabbisogno formativo, sempre in termini di conoscenze e competenze necessarie, realmente necessarie al settore internazionale automobilistico.

b) *Formazione all'imprenditorialità: una competenza chiave.*

L'“imprenditorialità” rappresenta una competenza chiave per permettere alle persone di maturare attitudini e competenze fondamentali per lo sviluppo della creatività, dello spirito di iniziativa, del senso di responsabilità e dell'autonomia.

Anche i governi e le amministrazioni, sempre più spesso, stanno implementando metodi di insegnamento basati sulla “imprenditorialità” e lo spirito di iniziativa, anche se non ancora tutti i Paesi e tutte le istituzioni stanno utilizzando tali metodologie. Una formazione specifica relativa allo sviluppo della imprenditorialità diventa anche una priorità per la creazione e la crescita di attività economiche ed imprenditoriali. In Europa esistono già numerosi programmi e iniziative, soprattutto all'interno della formazione superiore, ma, nella formazione professionale in ingresso, non esistono ancora percorsi particolarmente focalizzati sullo sviluppo dell'autoimprenditorialità.

c) *Competenze informatiche e formazione a distanza: strumenti fondamentali per il trasferimento della conoscenza.*

L'importanza dell'alfabetizzazione informatica e dell'utilizzo della formazione a distanza si riflette in alcune iniziative come il Leonardo da Vinci, il Socrates e l'E-Learning Action Plan.

I diversi Paesi europei utilizzano diversi metodi per l'apprendi-

mento dell'utilizzo delle tecnologie informatiche. Alcuni scelgono una formazione di base generale e tradizionale, altri preferiscono approcci maggiormente legati ai processi lavorativi. I Paesi con un forte orientamento al lavoro utilizzano un approccio combinato: Germania e Austria hanno infatti introdotto l'insegnamento dell'informatica sfruttando sia l'apprendimento formale sia quello non formale.

Nella formazione professionale in ingresso, la formazione a distanza è una componente importante, così come lo sono la rosa di competenze che i lavoratori, per essere tali, devono acquisire.

L'apprendistato tende a erogare strategie educative di sviluppo di competenze professionali e informatiche all'interno dell'ambiente di lavoro. Molti Paesi, tra i quali Repubblica Ceca, Danimarca e Turchia, hanno inaugurato piani di formazione informatica relativi a diversi settori produttivi.

Gli Stati membri dovrebbero, entro il 2010, prevedere di attivare percorsi di formazione informatica all'interno dell'ambiente di lavoro e in accordo con la stessa attività lavorativa, piuttosto che utilizzare metodologie di simulazione o di formazione a distanza, lontane però dalla realtà lavorativa quotidiana.

- d) *L'uso della nuova tecnologia e dei mezzi di comunicazione come catalizzatore dei cambiamenti nell'insegnamento e nell'apprendimento.*

L'utilizzo delle nuove tecnologie e dei media necessita di metodi di insegnamento e di apprendimento molto più flessibili rispetto a quelli correnti. Tali strumenti infatti, ridefinendo i confini dello spazio e del tempo, devono essere associati a diversi modi di insegnare e di apprendere in funzione di garantire una maggiore focalizzazione sui singoli discenti.

Attualmente queste tecnologie sono utilizzate solo da molte grandi aziende, anche se non ancora da tutte, per aggiornare e riqualificare i propri dipendenti; le piccole e medie imprese, invece, le applicano in minima parte.

- e) *Le organizzazioni che apprendono e le partnerships.*

Il concetto di *learning organisation*, di organizzazione che apprende, descrive il bisogno delle aziende e delle persone di impegnarsi

in processi di apprendimento continuo come fonte di incremento del livello di *performance* e di competitività delle aziende.

Lo sviluppo di organizzazioni che apprendono è strettamente legato alla realizzazione effettiva di iter formativi professionalizzanti attraverso il raccordo e la collaborazione tra imprese in funzione di offrire apprendimento, o meglio formazione, che abbia come meta finale l'apprendimento degli attori coinvolti (aziende e individui, vale a dire l'organizzazione che apprende). Le relazioni tra i diversi ambienti di lavoro rappresentano un modo innovativo di incentivare la collaborazione tra aziende, che insieme si impegnano a creare centri regionali di eccellenza, che includono, oltre alle aziende, anche le scuole e gli istituti di istruzione superiore.

Il progetto GOLO per le piccole e medie aziende in Germania è un esempio di questo raccordo tra aziende e tra aziende e istituzioni formative. La specificità di tale progetto risiede nel fatto che si prevede di fare ruotare gli apprendisti coinvolti all'interno di varie realtà aziendali, in modo che il loro apprendimento venga arricchito e che le loro opportunità di imparare vengano allargate.

4.8. Il ruolo degli insegnanti e dei formatori nella garanzia della qualità della formazione.

A livello europeo, tutti i Paesi si sono impegnati nell'affrontare la questione relativa al livello di preparazione degli insegnanti e dei formatori presenti all'interno della formazione professionale. Tale attenzione è necessaria dal momento che la qualità dell'insegnamento incide fortemente, direttamente o indirettamente, sulla qualità del sistema formativo e sulla capacità, dei discenti, di diventare effettivamente competenti.

La questione di fondo è lo scollamento tra l'importanza delle capacità, delle competenze e delle abilità degli insegnanti e dei formatori che lavorano all'interno della formazione professionale, fondamentali per facilitare e supportare il processo di acquisizione di conoscenze e capacità dei discenti-lavoratori, e il loro *status*/riconoscimento sociale. Chi insegna all'interno della formazione professionale, infatti, soprattutto nei Paesi mediterranei e nei nuovi Paesi membri, ha un salario basso che rispecchia la relativamente scarsa considerazione sociale di tale categoria.

Insegnare all'interno della formazione professionale richiede sia esperienza sia capacità di adattarsi all'utilizzo di nuove tecnologie e di

nuovi metodi pedagogici. In Europa si osserva una carenza di insegnanti in questo ambito e, in particolare in Germania e Austria, mancano insegnanti specializzati in materie specifiche, la cui conoscenza è fondamentale per entrare, e rimanere, all'interno del mercato del lavoro.

Dare il giusto peso all'attività svolta dagli insegnanti e formatori presenti nel segmento educativo professionale rimane un traguardo da raggiungere a livello europeo da tutti gli Stati.

5. Il contributo del processo di Copenhagen al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona.

La Dichiarazione di Copenhagen ⁽²⁸⁾, in accordo con la Strategia Europea per l'Occupazione, identifica quattro priorità (riaffermare la dimensione europea; incrementare la trasparenza e i sistemi di informazione e orientamento; riconoscere i titoli di studio e le competenze acquisite; promuovere sistemi di garanzia della qualità) per realizzare effettivamente politiche di sostegno all'apprendimento permanente per tutto l'arco della vita, per "formare" una forza lavoro caratterizzata da competenze di alto profilo e per incentivare la cooperazione tra i Paesi europei nell'ambito della formazione professionale.

Da quando ha avuto inizio il processo di Copenhagen, gli Stati europei hanno dimostrato di avere fatto molti progressi. Il comunicato di Maastricht sostiene però che nonostante i passi in avanti verso il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, è necessario ottenere buoni risultati in modo più sistematico sia a livello nazionale sia a livello locale o regionale.

Le azioni future, a livello europeo, dovranno consolidare il lavoro iniziato, continuando a sviluppare strumenti comuni di intervento e un quadro europeo di riferimento per i titoli di studio. Tale sistema, proprio perché basato sul riconoscimento delle competenze e dei risultati della formazione, favorirà l'identificazione e la trasferibilità dei titoli di studio ottenuti percorrendo diversi percorsi formativi "generici", superiori o professionalizzanti. Infine, un quadro europeo potrà incrementare la permeabilità dei sistemi formativi, validando ogni percorso di apprendimento, anche informale.

⁽²⁸⁾ Dichiarazione dei Ministri europei sulla formazione professionale e della Commissione Europea sul miglioramento della cooperazione europea in materia di formazione professionale, Copenhagen, 29-30 novembre 2002.

5.

IL SISTEMA UNIVERSITARIO PUBBLICO VERSUS QUELLO PRIVATO

GEORGE PSACHAROPOULOS

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Tutto quello che c'è tra i due casi "limiti" (solo pubblico o solo privato). — 3. A cosa è dovuta la predominanza del sistema universitario pubblico? — 4. Ragioni di equità. — 5. Imperfezioni del mercato finanziario. — 6. Esternalità. — 7. Informazione. — 8. Consenso politico. — 9. Verso una nuova istituzione. — 10. Qual è la direzione dell'Europa?

1. Premessa.

Oggi, nell'“universo” dell'istruzione superiore, il confine tra privato e pubblico è quanto mai labile e controverso. È, infatti, molto difficile, attualmente, rintracciare un'istituzione universitaria che sia totalmente pubblica o totalmente privata. Secondo quanto riportato nel dizionario dell'OCSE, si suole classificare un'istituzione (universitaria) come pubblica in due ipotesi: in primo luogo quando è controllata o gestita direttamente da un'autorità di istruzione di matrice pubblicistica, in secondo luogo quando il consiglio di amministrazione della istituzione stessa è per la maggioranza composto da membri che sono stati nominati da un'autorità pubblica. Al contrario, sempre secondo la stessa fonte, un'istituzione (universitaria) è privata quando, per un verso, è controllata da un'organizzazione che non sia di matrice governativa, ovvero, per altro verso, è diretta da un consiglio di amministrazione la cui maggioranza dei membri non siano stati nominati da un'autorità pubblica dello Stato. In effetti, tali definizioni orientate a tracciare il *discrimen* tra pubblico e privato sembrano essere in grado di portarci al “cuore” delle questioni cruciali relative alla comparazione, di ordine istituzionale e caratterizzata da un approccio metodologico di natura comparativa, tra i differenti sistemi universitari possibili.

Questioni, quest'ultime, che possono essere sintetizzate negli interrogativi seguenti: a chi compete l'adozione delle decisioni cruciali concernenti la vita delle università? Tali decisioni sono una prerogativa del potere centrale, o in altre parole, di un burocrate del Ministero dell'istruzione o, invece, sono di competenza del senato accademico e, perché no, degli stessi studenti fruitori dei servizi erogati dall'università?

Tabella 1. — Decisioni fondamentali di pertinenza delle Università, e decisori nel sistema universitario pubblico e privato.

Decisione	Principale decisore nel:	
	Sistema universitario pubblico	Sistema universitario privato
Entità del <i>budget</i>	Stato	Università, studenti
Allocazione del <i>budget</i>	Stato	Università
Tasse di iscrizione	Stato	Università, studenti
Prestazioni dei docenti	Stato	Università
Stipendio dei docenti	Stato	Università
Ruolo e avanzamenti di carriera dei docenti	Stato	Università
Politiche di ammissione	Stato	Università
Possibilità di ingresso in Università	Stato	Studenti

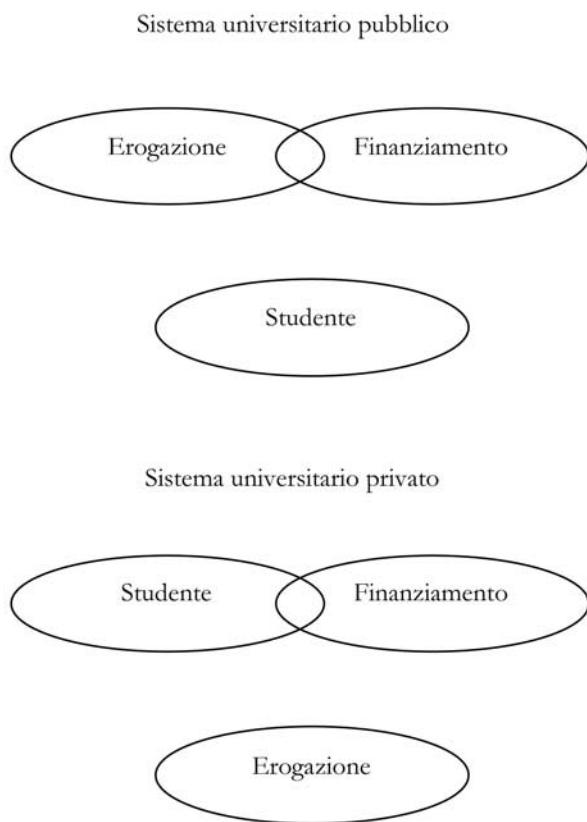
La tabella 1 illustra quali siano, a mio avviso, le decisioni dalla cui adozione una università non può prescindere al fine non solo di avere un corretto funzionamento ma anche di eccellere rispetto ai centri di cultura universitaria concorrenti. In un sistema universitario a forte connotazione pubblicistica, che è poi quello prevalente nell'Europa continentale, la totalità delle decisioni più delicate per il buon funzionamento del sistema universitario, cui prima si faceva riferimento, sono adottate, a livello centrale. La quantificazione delle risorse disponibili anno per anno per l'Università è contenuta in una voce del bilancio statale (in genere tale quantificazione è dello stesso ammontare di quella calcolata l'anno precedente con le sole modifiche necessarie per adeguare l'importo all'oscillazione del tasso di inflazione). In un sistema, come quello pubblico, fortemente centralizzato è inoltre precluso alle università di recuperare risorse aggiuntive ri-

petto a quelle previste dal bilancio statale, attraverso un incremento, anche moderato, delle tasse universitarie. Si aggiunga inoltre che il Ministro dell'istruzione deve "ratificare" la nomina di tutti i professori dipendenti nelle università pubbliche. Professori che sono dei funzionari pubblici che ricevono una retribuzione secondo i canonici scatti, dovuti all'anzianità, previsti dal settore pubblico senza che gli standard qualitativi dei professori stessi possano minimamente influire nella fissazione della loro retribuzione. L'Università non ha alcuna voce in capitolo, né nella fissazione del *quantum* degli studenti da ammettere, né del *quomodo* relativo ai criteri per la selezione degli studenti stessi. E naturalmente, quest'ultimi possono concludere il loro corso di studi studiando materie cui non sono minimamente interessati, alla luce del fatto che essi hanno un posto in un sistema a numero chiuso.

Un'esemplificazione emblematica del modello di istruzione universitaria a forte connotazione pubblicistica che si è cercato di descrivere è rappresentato dall'operare del sistema universitario in Grecia, in cui, per esplicita previsione costituzionale a riguardo, tutte le università devono essere pubbliche, le università private sono proibite, nessuna tassa universitaria è ammessa e i professori sono funzionari pubblici che non possono essere licenziati.

Tutto al contrario, in un sistema universitario privato, l'ammontare delle risorse per ogni università dipende, in larga misura, dagli sforzi di ciascuna di esse e, in particolare, dalla qualità dei servizi offerti. Gli studenti hanno reazioni piuttosto nette rispetto alle spese universitarie che devono sostenere in una determinata istituzione di studi superiori, affollando i centri di eccellenza e, invece, penalizzando i centri mediocri. Se le università private non riescono a soddisfare le esigenze e le aspettative dei loro studenti sono inevitabilmente costrette a chiudere, là dove, nella stessa situazione, in un'università pubblica, che per definizione "non può chiudere", niente sostanzialmente cambierebbe. Si aggiunga inoltre che le università private possono più facilmente "arruolare" nelle loro fila i professori più richiesti e famosi del momento, offrendo loro compensi assolutamente fuori dalla portata delle università pubbliche. Ed ancora, soprattutto, le università private hanno il potere di indirizzare le loro politiche di ammissione, e, di conseguenza, gli studenti possono scegliere quale materia studiare ed in quale università farlo.

Figura 1. — Principali differenze tra il sistema universitario pubblico e privato.



La figura 1 illustra la differenza essenziale tra il sistema universitario pubblico e quello privato. Nel sistema pubblico i ruoli di chi eroga i servizi universitari e di chi finanzia tale erogazione tendono a sovrapporsi, mentre il fruitore dei servizi (lo studente) è tenuto fuori da tale circuito (decisionale). Il fatto che non possa esserci un controllo ravvicinato dell'utente sui servizi erogati dall'istituzione universitaria ha indubbiamente degli effetti assai negativi sulla qualità delle università pubbliche. Non si può certo negare che vi sia un'ampissima convergenza di consensi sul fatto che il settore pubblico non è il migliore nell'erogazione di servizi che possono essere spesso offerti in via più efficiente dal settore privato.

Al contrario di quanto si è visto caratterizzare il (mal) funzionamento del sistema pubblico universitario, in quello privato gli studenti hanno un controllo diretto sulle modalità e sulla qualità della prestazione dei servizi universitari, per il fatto che essi finanziano direttamente l'università attraverso il pagamento delle tasse universitarie e, quindi, sono in grado di scegliere tra differenti potenziali "erogatori".

2. Tutto quello che c'è tra i due casi "limiti" (solo pubblico o solo privato).

A dispetto delle difficoltà "classificatorie" evidenziate in precedenza, il mondo è diviso oggi in quattro differenti macro-categorie in relazione al differente livello di privatizzazione delle università:

— *Europa Continentale*: in prevalenza sistemi d'istruzione superiore caratterizzati da università pubbliche;

— *Regno Unito, Irlanda e Spagna*: all'avanguardia in Europa per quanto concerne il sistema universitario privato;

— *Australia e Giappone*: *leaders* nel processo di privatizzazione del sistema universitario;

— *America del Nord ed in particolare gli Stati Uniti*: il sistema universitario è quasi del tutto privatizzato.

Tabella 2. — Finanziamenti privati destinati all'educazione terziaria e numero di università presenti nella classifica delle migliori 100 al mondo.

<i>Paese</i>	<i>Investimento privato in termini di PIL destinato all'educazione terziaria (%)</i>	<i>Numero di università all'interno delle migliori 100 (scala mondiale)</i>
(1)	(2)	(3)
Austria	0.0	1
Danimarca	0.0	1
Finlandia	0.0	1
Grecia	0.0	0
Norvegia	0.0	1
Belgio	7.7	0
Francia	9.1	4
Portogallo	9.1	0
Germania	10.0	7

<i>Paese</i>	<i>Investimento privato in termini di PIL destinato all'educazione terziaria (%)</i>	<i>Numero di università all'interno delle migliori 100 (scala mondiale)</i>
(1)	(2)	(3)
Italia	11.1	1
Svezia	11.8	4
Paesi Bassi	16.7	2
Irlanda	20.0	2
Spagna	25.0	0
Regno Unito	30.0	11
Australia	43.8	2
Giappone	54.4	5
Canada	38.8	4
Stati Uniti	66.7	51

La tabella 2 (colonna 3) dimostra l'esattezza di tale distinzione basata sull'ammontare della percentuale di capitale privato del prodotto nazionale investito nell'istruzione universitaria. Questa informazione è in relazione al numero delle università che sono presenti, per ogni Paese, nella classifica delle migliori 100 università al mondo. I criteri sulla base dei quali si determina la posizione delle università in detta classifica si fondano sulla combinazione di quanti, sia ex alunni e che personale docente, sono stati insigniti di premi Nobel e il numero di pubblicazioni e citazioni in 21 ampie aree tematiche. Il tutto regolato in relazione alla dimensione del centro universitario considerato ⁽¹⁾.

Gli Stati Uniti, il Paese che ha il sistema universitario a più cospicua componente privatistica, colloca le sue università in diverse posizioni nei primi 50 posti della classifica. La prima posizione occupata da un Paese dell'Europa continentale (all'interno dell'area UE) è la 39^o, in cui figura l'Olanda con l'Università di Utrecht, seguita al 49^o posto dalla Germania con Munich Technical.

Fino alla metà del secolo scorso l'Europa era il centro dell'eccellenza mondiale per l'insegnamento universitario. Ma, negli ultimi 50 anni, tale tendenza si è invertita, almeno a giudicare dal numero dei

⁽¹⁾ N.C. LIU, *Academic Ranking of World Universities — 2004*, Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai, 2004.

premi Nobel vinti, rispettivamente, sulle due sponde dell'Atlantico. Sebbene non sia affatto facile determinare le ragioni di tale mutamento, ci sono parecchi indizi che portano a identificare un rapporto di proporzionalità diretta tra privatizzazione dell'istruzione universitaria ed eccellenza accademica.

Anche nel Regno Unito, dove le tasse universitarie sono le più alte d'Europa, le università hanno serie difficoltà a trattenere i "migliori" e continuano ad essere molto indietro rispetto alle concorrenti università americane (2).

3. A cosa è dovuta la predominanza del sistema universitario pubblico?

A questo punto la domanda sarebbe più che legittima: se è dimostrato che un'iniezione di privatizzazione all'interno del sistema di istruzione superiore può essere funzionale al miglioramento delle performance delle università, allora perché oggi la stragrande maggioranza delle università nel mondo (e non soltanto in Europa continentale) continuano ad essere pubbliche?

Ci sono quattro piuttosto comuni ordini di argomentazioni, di matrice alquanto tecnocratica, a favore della necessità che il sistema universitario continui ad essere in prevalenza pubblico. Tutti e quattro i profili argomentativi che saranno adesso singolarmente esaminati criticamente, si fondano, da un lato, sull'esigenza di non pregiudicare il valore dell'equità, dall'altro di rimediare ai fallimenti "naturali" del mercato. Ma dopo aver recentemente fatto un'esperienza in politica, la mia espressione preferita a questo riguardo è *cherchez les votes*.

4. Ragioni di equità.

Se le buone università fossero private, gli studenti "poveri" ne sarebbero esclusi non avendo la possibilità di pagare le tasse universitarie. A ben vedere, però, quella appena delineata è una delle più grandi falsità di sempre. È stato ampiamente dimostrato che, in tutti

(2) *The Economist*, 4 ottobre 2004, citando il vice cancelliere dell'Università di Londra.

gli Stati che hanno effettuato studi e analisi dei costi e benefici (vale a dire chi effettivamente paga per l'istruzione superiore, e chi trae effettivamente beneficio dalla stessa) che il finanziamento pubblico ha un andamento regressivo ⁽³⁾. Infatti, anche in un sistema di istruzione superiore completamente "gratuito", è il segmento più povero della popolazione che finanzia (per via della tassazione generale) gli studi dei più ricchi ⁽⁴⁾. Anche in relazione ad un sistema di istruzione superiore che fosse completamente gratuito, i costi marginali causati dal frequentare l'università possono ammontare al 20 per cento del totale del reddito familiare di contadini e lavoratori manuali.

Una tale percentuale contrasta con quella inferiore al 10 per cento di tali spese sostenute dalle famiglie che si posizionano nel primo quintile economico-sociale ⁽⁵⁾.

Coloro che proseguono il proprio percorso formativo iscrivendosi all'università provengono senza eccezione dalle componenti più benestanti della società. Una volta conseguita la laurea, gli stessi (ex) studenti avranno un notevole vantaggio in termini di retribuzione rispetto a chi non ha frequentato l'università. In realtà, più il sistema universitario è privatizzato, più sono alti non solo i vantaggi economici della retribuzione di coloro che si laureano, ma anche i rendimenti privati derivanti dai loro investimenti (tabella 3, colonna 3). Un sistema fondato sull'assenza generalizzata di tasse universitarie a prescindere dal reddito familiare pregiudica proprio quell'equità che i sostenitori del sistema pubblico asseriscono di voler tutelare. Prevedere un sistema selettivo di tasse direttamente proporzionale al reddito familiare sarebbe, paradossalmente, più equo.

⁽³⁾ F. CASTRO-LEAL, J. DAYTON, L. DEMERY, K. MEHRA, *Public Social Spending in Africa: Do the Poor Benefit?*, in *World Bank Research Observer*, 1999, n. 14, 49-72; P. TSAKLOGLOU, M. ANTONINIS, *On the Distributional Impact of Public Education: Evidence from Greece*, in *Economics of Education Review*, 1999, n. 18, 439-452.

⁽⁴⁾ S. BLÖNDAL, S. FIELD, N. GIROUARD, *Investment in Human Capital through Post-compulsory Education and Training*, Economics Department, OECD, 2002, Working papers, n. 333.

⁽⁵⁾ G. PSACHAROPOULOS, G. PAPA-KONSTANTINOY, *The Real University Cost in a 'Free' Higher Education Country*, in *Economics of Education Review*, 2005.

Tabella 3. — Vantaggi in termini di retribuzione e rendimenti privati derivanti dall'investimento nell'educazione terziaria (circa 2000).

Paese	Retribuzioni relative (diploma di educazione terziaria/ secondaria = 100)	Tasso di rendimento (%)	
		Privato	Sociale
(1)	(2)	(3)	(4)
Danimarca	128	7.9	6.3
Francia	163	13.3	13.2
Germania	141	7.1	6.5
Italia	142	6.7	7.0
Paesi Bassi	132	11.7	10.0
Svezia	140	9.4	7.5
Regno Unito	151	18.1	15.2
Stati Uniti	190	18.9	13.7

Fonte: OCSE 2003.

5. Imperfezioni del mercato finanziario.

Come risolvere il problema nascente dalla impossibilità per gli studenti di famiglie a basso reddito, dato che il capitale umano non può disporre di garanzie accessorie per ottenere un prestito al fine di raccogliere i benefici riportati nella tabella 2? Quella appena delineata non può ritenersi un'argomentazione che realmente può sostenersi contro l'istituzione di università private per la semplice constatazione che i prestiti a studenti sono ormai una realtà in numerosi Stati ⁽⁶⁾, e altrettanto numerosi sono i piani di finanziamento che sono stati sviluppati, sia nella loro elaborazione teorica quanto nella loro prassi applicativa, così come si è fatto lo stesso per i c.d. programmi individuali di sostegno all'apprendimento (*individual learning accounts*) ⁽⁷⁾ e con-

⁽⁶⁾ DICE, *Tuition Fees and Student Loans*, in *Journal for Institutional Comparisons*, 2004, n. 2(3), 77-78.

⁽⁷⁾ DICE, *Individual Learning Accounts*, in *Journal for Institutional Comparisons*, 2004, n. 2(1), 59-60.

tratti di capitale umano ⁽⁸⁾. Si aggiunga, inoltre, che i prestiti concessi agli studenti sono per forza di cose equi perché è proprio chi beneficia del prestito che, alla fine, pagherà. Inoltre, tali prestiti hanno un alto rendimento, nel senso che gli studenti, beneficiando degli stessi, sono in grado di fare delle scelte più sagge per quanto concerne le materie da studiare e, sicuramente, di conseguenza, potranno laurearsi più rapidamente rispetto a quanto accade nell'università pubblica.

6. Esternalità.

Come negare che, se chi si laurea riversasse sulla società i benefici che non siano stati accaparrati privatamente, si avrebbero dei rendimenti per la collettività che sarebbero ben più alti dei proventi che, per l'intera società, si otterrebbero dagli utili indicati nella colonna 3 della tabella. Questa è l'argomentazione che per eccellenza viene adottata a favore delle università pubbliche. Dispiace rilevare ancora, come, anche in questo caso, quella appena delineata si riveli un'argomentazione che non può avvalersi di alcun riscontro empirico ⁽⁹⁾. Se, infatti, non vi è alcun dubbio che la formazione universitaria, così come tante altre attività nella vita, deve avere delle ricadute socio-economiche positive, e per alcuni anche negative ⁽¹⁰⁾, per poter fondare, come fanno i sostenitori della tesi appena evidenziata, l'opportunità del finanziamento pubblico del sistema universitario sull'efficacia esterna dello stesso, bisognerebbe avere una dimostrazione del valore relativo di tale efficacia settore per settore. Dimostrazione, quest'ultima, che, al momento, è poco meno di una chimera nel contesto dell'approccio empirico all'economia.

7. Informazione.

Un'altra motivazione che è stata sostenuta a favore del sistema universitario pubblico è stata quella per cui soltanto quest'ultimo sa-

⁽⁸⁾ M.L. PALACIOS, *Investing in Human Capital: A Capital Markets Approach to Student Funding*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

⁽⁹⁾ R. VENNIKER, *Social Returns to Education: A Survey of Recent Literature on Human Capital Externalities*, CPB (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) Report 00/1, 2001.

⁽¹⁰⁾ N. LAROCQUE, *Who Should Pay?*, Education Forum, Wellington New Zealand, 2003; R. VEDDER, *Going Broke by Degree: Why College Costs Too Much*, American Enterprise Institute, 2004.

rebbe in grado di assicurare una effettiva tutela agli studenti contro imprenditori senza scrupoli che offrirono diplomi di laurea fasulli. Ma nel mondo globalizzato del terzo millennio sembra potersi sostenere a ragione come gli studenti stessi siano in grado di reperire più informazioni di quelle in possesso dello stesso Ministero dell'istruzione su quali siano le migliori università e quale sia il posto più indicato per studiare una determinata disciplina. La verità è che nella maggior parte dei casi le università pubbliche tendono ad offrire, per pura forza di inerzia, ormai un desueto ed anacronistico ventaglio di offerta didattica, con la conseguenza di portare al termine degli studi una massa di laureati disoccupati. Emblematico, a questo riguardo, quanto è successo nel 2001 in Grecia, quando sono state avanzate 21.000 domande di iscrizione per studiare all'università (come prima sottolineato, solo pubblica) la materia dell'informatica, a fronte di soltanto 125 posti disponibili in tale disciplina.

8. Consenso politico.

Questa è la spiegazione più persuasiva sul perché il sistema universitario pubblico è in assoluto predominante dappertutto. La verità è che proclamare al proprio elettorato potenziale che, in nome di una società giusta ed equa, la formazione deve essere gratuita è un modo infallibile per recuperare consensi e quindi voti. Ahimé, è solo la fascia più istruita della popolazione, ancora una minoranza, che si rende conto di quanto possa essere fallace tale proclamazione. Una minoranza che, d'altro canto, accetta tacitamente un ragionamento così populista perché è nel loro interesse che i propri figli possano studiare gratuitamente all'università. E, visto che un diploma universitario rappresenta un passaporto per ottenere impieghi come funzionari pubblici, la questione della qualità del diploma stesso è messa nel dimenticatoio.

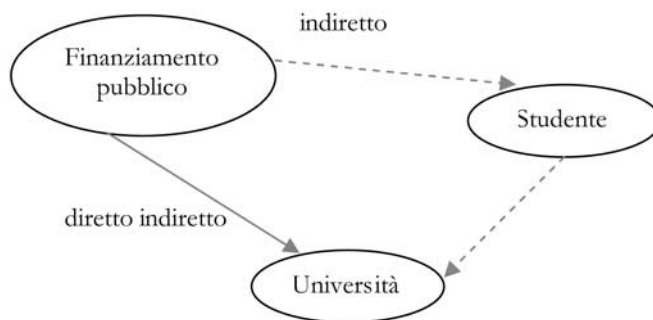
9. Verso una nuova istituzione.

Non è affatto detto che versando più denaro pubblico nelle casse delle università debba per forza condurre, almeno alla luce del modello di finanza (pubblica) dominante, all'eccellenza della formazione accademica (linea continua nella figura 2). Ma, se lo stesso ammontare

di denaro fosse distribuito alle università attraverso le mani (e quindi la scelta) degli studenti (linea “tratteggiata” nella figura 2), allora non vi è dubbio che si sarebbe accresciuta non soltanto l’efficienza ma anche l’equità dell’istruzione superiore. Questo, che sarebbe un rinnovamento istituzionale fondamentale, avrebbe per conseguenza che lo Stato non dovrebbe più pagare gli stipendi ai docenti universitari ed in generale che lo stesso si asterebbe dal finanziare direttamente università, con la conseguenza che l’unica fonte di sopravvivenza per ciascuna università sarebbe rappresentata dalla volontà degli studenti di iscriversi e pagare le tasse. Alcune università chiuderebbero, altre raggiungerebbero livelli di eccellenza. Lo Stato, pur non essendo più un erogatore diretto di servizi universitari, potrebbe in ogni caso continuare a finanziare l’istruzione superiore. Ciò che lo Stato spende oggi finanziando direttamente le università potrebbe infatti essere versato agli studenti in relazione inversa al loro reddito: mentre i più agiati non riceverebbero niente e dovrebbero pagare l’intero ammontare delle tasse universitarie, gli studenti meno benestanti, invece, riceverebbero dei “buoni acquisto” per comperare servizi universitari da produttori di loro scelta.

Ovviamente una tale svolta nel modo di concepire l’istituzione superiore non può diventare operativa dall’oggi al domani, ma, a mio avviso, è proprio questa la direzione che dobbiamo perseguire per avere un’università, in Europa, di qualità (migliore).

Figura 2. — Finanziamento diretto *versus* indiretto all’Università.



10. Qual è la direzione dell'Europa?

È stato solo ad un certo punto, nel corso degli anni Novanta, che l'Europa si è resa conto di stare precipitando parecchio dietro gli Stati Uniti riguardo il livello di formazione universitaria. Alcuni Paesi, come il Regno Unito, una volta acquisita tale consapevolezza ed al fine di rendere l'istruzione universitaria meno incompatibile con un sistema universitario privato, hanno adottato misure correttive di politica socio-economica non accolte esattamente con grande entusiasmo dal pubblico, come quella di innalzare le tasse universitarie⁽¹¹⁾. Nonostante tali tentativi al momento, almeno a quanto riportato dall'*Economist* del 22 gennaio 2004 "il prezzo e la qualità dei corsi sono controllati dallo Stato in un sistema che si addice meglio alla pianificazione centralizzata dei Soviet piuttosto che ad una democrazia moderna".

Molti degli Stati dell'Europa continentale sono impantanati nel sistema tradizionale di istruzione superiore che ha nella gratuità e nella inevitabile conseguente generalizzata qualità mediocre dei propri servizi le caratteristiche salienti.

Il dibattito attuale nell'Europa continentale si è concentrato sull'ammontare delle risorse che lo Stato devolve all'istruzione superiore senza che ci sia minimamente chiesti come tali risorse dovrebbero essere usate. Vi è una tendenza in atto che sembra modificare la durata del periodo del primo ciclo di istruzione superiore da quattro a tre anni, senza chiedersi cosa dovrebbe essere insegnato nel periodo di riferimento⁽¹²⁾.

Recentemente la Commissione Europea ha mostrato di interessarsi al tema e ha formulato sul punto domande interessanti⁽¹³⁾. Il problema è che la Commissione Europea è penalizzata nel suo raggio di azione dal fatto che istruzione e formazione universitaria sono materia di competenza esclusiva degli Stati membri. Nel maggio 2001 a Praga, c'è stato un vertice di tutti i Ministri dell'istruzione dei Paesi

⁽¹¹⁾ DEARING COMMITTEE, *Higher Education in the Learning Society*, HMSO, 1997.

⁽¹²⁾ CONSIGLIO EUROPEO, *The European Higher Education Area — The Bologna Declaration*, 1999, in www.coe.int/T/E/Cultural_Cooperation/education/High_education/-Activities/Bologna_Process/Bologna_Declaration.asp.

⁽¹³⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *The Role of the Universities in the Europe of Knowledge*, Communication from the Commission, Bruxelles, 2003, in http://europa.eu.int/eurllex/en/com/cnc/2003/com2003_0058en01.pdf.

membri dell'UE dove si è discussa la possibilità di un'Area Europea di Istruzione Superiore. Nel loro comunicato finale i Ministri “hanno condiviso l'opinione che l'istruzione superiore debba essere considerata un bene pubblico (*sic*) e che il suo sviluppo rimarrà una responsabilità pubblica (regolazioni ecc.)” (14). A parte l'utilizzo palesemente inesatto del termine “bene pubblico”, un tale ordine di convincimenti espressi dai Ministri europei dell'istruzione non lascia presagire nulla di buono per un cambiamento radicale, a livello istituzionale, del modo di concepire l'istruzione superiore in Europa. Il livello di privatizzazione di un sistema universitario è il principale strumento istituzionale in grado di incidere sulla qualità della formazione universitaria. Ciò che è veramente decisivo non è tanto la natura giuridica delle università ma piuttosto chi effettivamente è in grado di controllare le funzioni dell'università e la qualità dei servizi forniti dalla stessa. Non sembra una esagerazione paragonare oggi molte università europee a quelle industrie nazionalizzate che stanno scomparendo da altri settori dell'economia.

Oggi, in Europa, vi è una palese dicotomia tra, da un lato, l'eccessiva tutela statale concessa al settore non competitivo dell'istruzione superiore e, dall'altro lato, la decisione con cui si stanno portando avanti gli obiettivi della realizzazione del mercato unico e della competitività internazionale (15). A meno che non ci sia un brusco risveglio del sistema universitario che lo porti a prendere finalmente le distanze dal finanziamento pubblico diretto e, più in generale, dal controllo statale sulle università, l'eccellenza accademica nel vecchio continente continuerà a fuggire verso altre parti del mondo che sono, almeno in questo campo, sicuramente “più avanti”.

(14) COMMISSIONE EUROPEA, *Towards the European Higher Education Area — Communiqué of the Meeting of European Ministers in Charge of Higher Education in Prague*, 19 maggio 2001, in www.bologna-berlin2003.de/pdf/Prague_communicuThe-ta.pdf.

(15) COMMISSIONE EUROPEA, *The Lisbon Strategy for Economic and Social Renewal*, 1999, in http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html.

6.


IL RUOLO STRATEGICO DELLA FORMAZIONE E DELLA ISTRUZIONE PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE: IL CASO DEL REGNO UNITO

GIUSI TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. Il ruolo strategico del capitale umano: dalla retorica ai fatti. — 2. La situazione attuale del Regno Unito: i dati. — 2.1. *Qualifications* di livello 2. — 2.2. *Qualifications* di livello 3. — 2.3. Educazione superiore. — 3. I parametri europei. — 4. Investire in formazione per incrementare l'occupazione: i due Libri Bianchi. — 4.1. I giovani tra i 14 e i 19 anni: istruzione di base e formazione professionale. — 4.2. Gli adulti e la formazione. — 4.3. L'orientamento "formativo". — 4.4. L'accesso all'educazione: i gruppi svantaggiati, le donne, gli anziani e i "devianti". — 4.5. Conclusioni.

1. Il ruolo strategico del capitale umano: dalla retorica ai fatti.

“Se l'Europa vuole competere all'interno della società della conoscenza, deve anche investire di più nel suo bene più prezioso, il capitale umano. La produttività e la competitività dell'Europa dipendono direttamente da una forza lavoro bene istruita, competente ed adattabile” (1). La stessa definizione di capitale umano fornita dall'OCSE, come “l'insieme di conoscenze, capacità e competenze dei singoli individui che agevola la creazione del benessere personale, sociale ed economico” (2), sembra evidenziare lo stretto legame tra strategie di

(1) W. KOK, *Facing the challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment*, Report from High Level Group, novembre 2004, 33 (in  indice A-Z, voce *Strategia di Lisbona*).

(2) In AA.VV., *Ricerca-azione sul fenomeno dell'abbandono scolastico*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, 2005, vol. I, 17.

sviluppo economico e la “formazione” ⁽³⁾, confermando l’idea che per rispondere in modo efficace alla sfida della globalità si deve partire dalla centralità della risorsa-uomo ⁽⁴⁾.

Attualmente 80 milioni di cittadini europei sono poco qualificati. Si stima che entro il 2010 verranno richiesti dal mercato del lavoro molti profili con un buon livello di conoscenze e competenze: quasi la metà dei lavori aggiuntivi richiederà titoli di studio di livello terziario, solo una percentuale inferiore al 40 per cento richiederà un’istruzione superiore e solo il 15 per cento dei lavori richiederà un’istruzione di base ⁽⁵⁾. Questo significa un drammatico declino delle possibilità lavorative della forza lavoro poco qualificata. In molte aree, poi, la domanda di lavoratori qualificati supera già l’offerta mentre le croniche

⁽³⁾ Si utilizza qui il termine “formazione” in una accezione lata e atecnica, comprensiva dei percorsi di istruzione, formazione, formazione professionale. Il concetto di formazione rinvia a quello di forma. In base all’etimologia classica, *morfe*, forma in lingua greca, fa riferimento principalmente al “prendere forma”, al “formarsi autonomo” (auto-formazione), mentre *forma*, forma in lingua latina, rappresenta essenzialmente l’idea dell’“essere formati” attraverso la cura e la coltivazione (cioè attraverso l’educazione intesa come processo formativo-*educativo*-eterodiretto). Il concetto di educazione è quindi strettamente legato a quello di formazione; l’educazione non è altro che una modalità della formazione, quella eterodiretta, che implica sia la dimensione delle cura (educare dal latino *educare*) sia l’idea del “portare oltre”, “del condurre via” (educare dal latino *educere*) dal luogo dell’accudimento, fisico e morale, verso un altro luogo, l’“altrove educativo”. Il concetto di istruzione dovrebbe essere utilizzato anch’esso nella sua accezione più ampia e complessa, mutuata anche in questo caso dalla etimologia della parola (dal latino *instruere* congiungere insieme, inserire; costruire, edificare; fig. preparare, istruire), per non ridursi a (e tradursi in) mera e passiva trasmissione di nozioni. In questa prospettiva, il termine fa riferimento non semplicemente alla trasmissione di informazioni (preparare e istruire) attraverso le pratiche educative in senso stretto (insegnamento come trasmissione di una serie di istruzioni e tecniche) ma ha in sé il significato più ampio del congiungere e del costruire, che rimanda a un’attività creativa di inserimento delle nozioni in una struttura di senso più ampia e che si collega al concetto fondamentale di “trasmissione culturale” e di educazione in tutte le sue accezioni.

⁽⁴⁾ In questa prospettiva vedi ora la ricerca curata da S. MALANDRINI, A. RUSSO (a cura di), *Lo sviluppo del « capitale umano » tra innovazione organizzativa e tecniche di idelizzazione*, Giuffrè, Milano, 2006.

⁽⁵⁾ Cfr. *Vocational education and training — key to the future Lisbon-Copenhagen-Maastricht: mobilising for 2010*, CEDEFOP, 2004 (in [\[www.cefop.org\]](#) indice A-Z, voce *Formazione*).

debolezze dei canali di incontro tra domanda e offerta di lavoro stanno limitando fortemente la capacità di crescita dell'Europa (6).

Una recente pubblicazione dell'OCSE (7), condividendo la convinzione della stretta relazione tra formazione e occupazione, ha studiato i fattori che maggiormente incidono sul futuro lavorativo delle persone. I dati di tale ricerca hanno dimostrato che la provenienza sociale, il genere e l'età sono variabili importanti.

In generale le donne e gli immigrati hanno maggiori difficoltà a trovare un'occupazione e ad inserirsi stabilmente e con un buon salario all'interno del mercato del lavoro. I lavoratori più anziani, invece, quando perdono il lavoro difficilmente riescono a rientrare nel mercato del lavoro perché, non potendo contare semplicemente sull'esperienza acquisita, le loro competenze, per essere nuovamente spendibili, devono essere aggiornate e generalmente i datori di lavoro tendono ad investire maggiormente sui giovani perché tendenzialmente più flessibili (8).

L'aspetto di maggiore interesse di tale studio risiede tuttavia nella teorizzazione, sostanziata da robuste rilevazioni empiriche, che sebbene la provenienza sociale, il genere o l'età siano fattori importanti rispetto alle opportunità future delle persone, attualmente, a parità di condizioni iniziali, l'educazione ha un impatto decisivo nel favorire l'inserimento lavorativo e l'integrazione sociale degli individui, incrementando lo sviluppo economico-sociale globale (9). Il successo educativo si traduce infatti sempre più spesso in successo lavorativo o in successo "formativo", nel caso di iter di qualificazione o riqualificazione successivi all'istruzione primaria. Infatti, le risorse umane con un alto livello di istruzione generalmente hanno più facilità ad entrare o rientrare nel mondo del lavoro o ad intraprendere, concludendoli con successo, ulteriori percorsi di crescita professionale o personale. Que-

(6) Cfr. S. SPATTINI, *Il governo del mercato del lavoro tra controllo pubblico e neo-contrattualismo*, Giuffrè, Milano, in corso di pubblicazione.

(7) Vedi OECD, *From Education to Work, a difficult transition for Young Adults with low levels of Education*, OECD Publication, 2005 (in [] indice A-Z, voce *Giovani e lavoro*). La ricerca è incentrata sui giovani con basso livello di istruzione. Vedi anche le diverse versioni di *Education at Glance* che forniscono i dati che sostanziano tale tesi (in [] indice A-Z, voce *Università, Scuola, Mercato del lavoro*).

(8) Vedi *Skills: getting on in business, getting on at work*, DfES, DWP, DTI, HM Treasury Publication, marzo 2005, reperibile in [] indice A-Z, voce *Formazione*.

(9) Vedi le statistiche del *National Statistics U.K.*, sezione *Education and Trends*, reperibili in www.statistics.gov.uk.

sto succede perché l'educazione dà, o dovrebbe dare, forma alla struttura cognitiva di base funzionale all'interiorizzazione delle nozioni e sufficiente flessibilità per sviluppare competenze e abilità per tutto l'arco della vita.

Lo studio, in particolare, dimostra che i giovani ⁽¹⁰⁾ con un basso livello di istruzione e/o qualificazione, più di tutte le altre fasce di età, sono più sensibili alle fluttuazioni del tasso di disoccupazione e ai cambiamenti del mercato del lavoro. In specifico, tali giovani trovano maggiori difficoltà a trovare il primo impiego e un'occupazione stabile e bene remunerata e rischiano maggiormente rispetto ai lavoratori più anziani sia di perdere il lavoro in caso di riduzione del personale sia la disoccupazione di lungo periodo, perché al basso livello di qualificazione si aggiunge la scarsa esperienza lavorativa, con conseguenze sia a livello personale, di insoddisfazione e frustrazione profonda, sia a livello sociale, di mancato inserimento nella società con la possibilità di manifestazione di comportamenti devianti, sia a livello economico, di mancato apporto alla produttività globale ⁽¹¹⁾.

I dati mostrano che la disoccupazione di lungo periodo è molto più duratura sia per giovani tra i 25 e i 29 anni senza conoscenze di base sia per i giovani con competenze di base ma sprovvisti di titoli di studio superiori (anche se sono sicuramente meno in difficoltà rispetto ai colleghi con carenze nella formazione primaria). I Paesi dell'OCSE sostengono che ormai titoli di studio superiori, *upper secondary diplomas* ⁽¹²⁾, sono la base da cui partire per trovare un'occupazione, oltre che presupposto sostanziale per ulteriori percorsi di formazione successivi all'alfabetizzazione primaria, all'interno della prospettiva del *lifelong learning*.

Le stime mostrano infatti che più del 30 per cento dei lavoratori in futuro lavorerà direttamente nella produzione e nella diffusione

⁽¹⁰⁾ Nello studio citato i giovani con basso livello di istruzione sono le persone tra i 20 e i 24 anni che non hanno terminato con successo l'istruzione superiore e che non sono né all'interno del sistema educativo né sono coinvolti in programmi formativi "professionalizzanti".

⁽¹¹⁾ Sul punto cfr. il contributo di M. TIRABOSCHI, *Il problema della occupazione giovanile nella prospettiva della (difficile) transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, nella Parte I di questo volume.

⁽¹²⁾ Vedi OECD, *From education to work, a difficult transition for young adults with low level of education*, cit.

della conoscenza ⁽¹³⁾. Quando il tasso di occupazione decresce in generale, i giovani, che spesso hanno meno esperienza lavorativa rispetto ai lavoratori più anziani, sono maggiormente a rischio di disoccupazione e la situazione diventa più grave se alla relativa poca esperienza si aggiunge un basso livello di istruzione. Quindi, un lavoro stabile è collegato sia all'esperienza sia al livello di istruzione, ma a parità di condizioni di partenza, l'educazione incide di più sul tasso di occupazione rispetto all'esperienza. Questo ragionamento è applicabile anche ai gruppi svantaggiati, per i quali il basso livello di istruzione rende più difficile l'inserimento lavorativo, già tale come situazione iniziale.


Di qui l'estrema importanza del capitale umano ritenuto la principale risorsa immateriale dello sviluppo dei Paesi ⁽¹⁴⁾. Risulta infatti evidente che esiste una stretta relazione tra capitale umano e incremento della occupabilità e della capacità di innovazione e tra questi fattori e la crescita globale della produttività e dei redditi. In questa prospettiva la formazione, in senso lato, diventa lo strumento cardine per investire nella crescita e nello sviluppo della dotazione di capitale umano delle persone.

Tale importanza viene messa in evidenza da molti documenti comunitari, soprattutto a partire dal 2000, quando, a Lisbona, il Consiglio Europeo fissa l'obiettivo strategico di fare dell'Europa entro il 2010 "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica al mondo attraverso il raggiungimento della piena occupazione, una maggiore qualità e produttività del lavoro, una più forte coesione sociale" ⁽¹⁵⁾. L'approccio alle politiche per l'occupazione delineato dal processo di Lisbona è poi rafforzato a Barcellona ⁽¹⁶⁾ nel 2002, che, in

⁽¹³⁾ W. KOK, *Facing the challenge. The Lisbon Strategy for growth and employment*, cit., 19.

⁽¹⁴⁾ A. BULGARELLI, *Verso una Strategia di Lifelong Learning: stato dell'arte e evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, in S. MALANDRINI, A. RUSSO (a cura di), *op. cit.* Vedi anche S. MOLLIKA, *Teorie ed evidenze empiriche sul legame tra istruzione, crescita e sviluppo: dibattito internazionale*, Università degli Studi di Palermo.

⁽¹⁵⁾ CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza*, Consiglio Europeo di Lisbona, 23-24 marzo 2000 (in  indice A-Z, voce *Strategia di Lisbona*).

⁽¹⁶⁾ Nel 2002 il Consiglio Europeo di Barcellona riteneva necessario fare dell'istruzione e della formazione in Europa un punto di riferimento di qualità a livello mondiale entro il 2010. Per maggiori informazioni vedi CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza*, Consiglio Europeo di Barcellona, 15-16 marzo 2002 (in  indice A-Z, voce *Strategia di Lisbona*).

particolare, vuole attirare l'attenzione sulla necessità di fare dei sistemi formativi europei il modello a cui tendere, diventando un punto di riferimento, in termini di qualità, a livello mondiale.

Infine, prima a Stoccolma ⁽¹⁷⁾ e poi a Copenhagen, con la c.d. Dichiarazione di Copenhagen ⁽¹⁸⁾, viene fortemente sottolineata l'importanza della formazione professionale e, in particolare, la necessità di rafforzare la dimensione europea nella formazione e nell'istruzione (professionale) attraverso la promozione di maggiore cooperazione tra Stati.

Sembra quindi evidente che a livello europeo sia ormai chiara l'importanza della risorsa-uomo e della sua formazione generale e professionale in funzione di un maggiore grado di occupabilità.

Vero è peraltro che alla notevole enfasi sul capitale umano, presente nei documenti comunitari e internazionali e nelle linee di riforma dei sistemi di istruzione e formazione dei diversi Governi nazionali, raramente hanno fatto seguito iniziative progettuali e di riforma destinate ad avere un significativo impatto pratico sul funzionamento dei mercati del lavoro.

Una delle poche eccezioni, da questo punto di vista, è probabilmente il caso inglese, che si segnala non solo per avere un Governo che ha bene compreso le difficoltà e la complessità del contesto economico ma soprattutto per avere iniziato a realizzare concretamente "politiche attive" del mercato del lavoro ⁽¹⁹⁾ che, anche, e soprattutto, attraverso il miglioramento dell'offerta formativa, hanno il preciso in-

⁽¹⁷⁾ Il Consiglio Europeo di Stoccolma (2001) identificava tre obiettivi strategici rispetto ai sistemi di istruzione e formazione, articolati in 13 sotto-obiettivi: migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e di formazione nell'Unione Europea; facilitare l'accesso di tutti all'istruzione e alla formazione; aprire l'istruzione e la formazione sul mondo.

⁽¹⁸⁾ La *Dichiarazione di Copenhagen* (novembre 2002) sottolinea principalmente la necessità di promuovere maggiore cooperazione (europea) nell'ambito della formazione ed istruzione professionale (vedi COMMISSIONE EUROPEA E MINISTRI DELL'ISTRUZIONE E DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE, *The Copenhagen Declaration*, 29-30 novembre 2002, in [] indice A-Z, voce *Strategia di Lisbona*).

⁽¹⁹⁾ Priorità segnalata anche dai Ministri responsabili per le politiche sociali dei Paesi dell'OCSE riuniti a Parigi il 31 marzo-1° aprile 2005. L'OCSE propone il termine di « Politiche sociali attive » per sottolineare le nuove modalità di intervento che devono tenere presente lo stretto legame tra crescita economica e sviluppo sociale. L'intento è di supportare chi non ha lavoro, evitando un'esclusione di lungo periodo dal mercato del lavoro.

tento di risolvere le difficoltà socio-economiche del Paese e di ridurre gli ostacoli all'inserimento nel mercato del lavoro, a partire dall'ottimizzazione delle conoscenze-competenze-capacità delle proprie risorse umane.

2. La situazione attuale del Regno Unito: i dati.

Seguendo questa logica, se si considerano i dati relativi al tasso di occupazione e leggendoli alla luce del legame formazione-occupazione, la situazione del Regno Unito è relativamente preoccupante, almeno sul lungo periodo e soprattutto in relazione al contesto internazionale.

Preoccupante risulta, innanzi tutto, il divario tra Europa e Regno Unito da un lato e Stati Uniti dall'altro, evidente in particolare nel maggiore tasso di disoccupazione giovanile e nel minore grado di educazione scolastica della popolazione. Dai dati OCSE di vari anni risulta infatti che, nel 2003, la disoccupazione giovanile (15-24 anni) in Europa è pari al 18 per cento, nel Regno Unito è pari all'11,8 per cento e negli Stati Uniti è del 9,3 per cento.

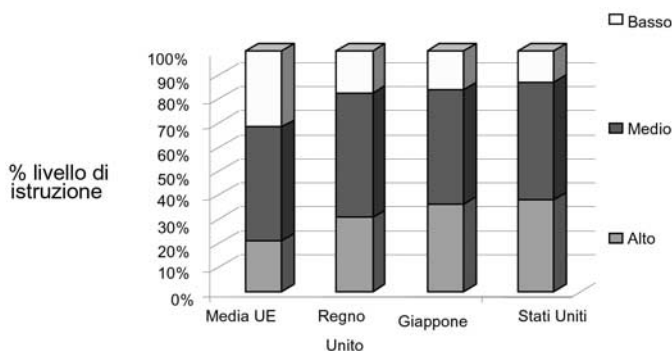
La situazione, poi, non migliora se si considerano i tassi di disoccupazione in base al titolo di studio; nel Regno Unito, infatti, i disoccupati che possiedono un diploma di scuola secondaria superiore (20-24 anni) sono pari all'8,4 per cento contro una percentuale pari al 1,7 per cento dei giovani tra i 25 e i 29 anni che possiedono un titolo universitario o contro il 2,8 per cento delle persone tra i 30 e i 34 anni sempre in possesso di un titolo universitario. Negli Stati Uniti i disoccupati che possiedono un diploma di scuola secondaria superiore (20-24 anni) sono pari al 7,9 per cento contro una percentuale pari al 2,4 per cento dei giovani (25-29 anni) che possiedono un titolo universitario o contro il 2,0 per cento delle persone tra i 30 e i 34 anni sempre in possesso di un titolo universitario ⁽²⁰⁾.

Analizzando infine la ripartizione della popolazione per titolo di studio (basso, medio e alto), si può notare che esiste un notevole *gap* tra Regno Unito da un lato e Giappone e Stati Uniti dall'altro, soprattutto riferendosi alla percentuale di persone che possiedono un titolo di studio alto (v. grafico 1).

⁽²⁰⁾ Fonte: *Istat*, 2005.

Entrando maggiormente nel dettaglio attraverso un confronto comparato il livello di istruzione nel Regno Unito è mostrato dai grafici di seguito riportati.

Grafico 1. — Ripartizione % della popolazione (25-64 anni) per livello di istruzione in alcuni Paesi, 2003.

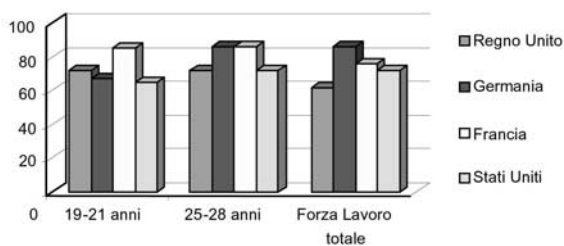


Fonte: rielaborazione dati Eurostat e OCSE (Stati Uniti e Giappone).

2.1. Qualifications di livello 2.

Rispetto alla Francia, alla Germania e agli Stati Uniti, il Regno Unito ha la più bassa percentuale di forza lavoro qualificata almeno a livello 2 (v. grafico 2).

Grafico 2. — Percentuale della forza lavoro in possesso di titoli di studio almeno di livello 2.

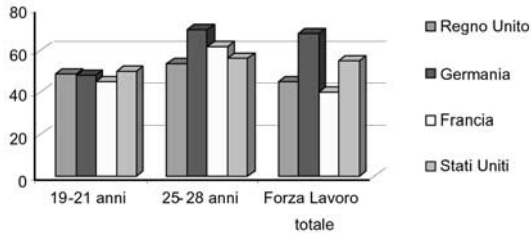


Fonte: H. STEEDMAN, S. McINTOSH, A. GREEN, *International Comparisons of Qualifications: Skills Audit Update*, 2004.

2.2. *Qualifications di livello 3.*

La percentuale dei soggetti che costituisce la forza lavoro qualificata almeno a livello 3 nel Regno Unito è simile a quella della Francia. Ma la situazione del Regno Unito è peggiore rispetto a quella degli Stati Uniti o della Germania (v. “Forza lavoro totale”, grafico 3).

Grafico 3. — Percentuale della forza lavoro in possesso di titoli di studio almeno di livello 3.

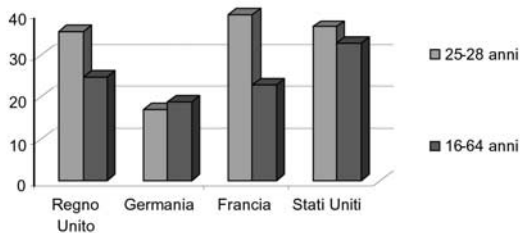


Fonte: H. STEEDMAN, S. MCINTOSH, A. GREEN, *op. cit.*

2.3. *Educazione superiore.*

Gli Stati Uniti hanno una forza lavoro qualificata almeno a livello 4 molto superiore rispetto al Regno Unito, il quale, però, supera, globalmente, sia la Francia sia la Germania (v. grafico 4).

Grafico 4. — Confronto internazionale rispetto al possesso di titoli di studio almeno di livello 4.



Fonte: H. STEEDMAN, S. MCINTOSH, A. GREEN, *op. cit.*


3. I parametri europei.

Considerando anche i parametri europei fissati nel maggio 2003 dal Consiglio Europeo per migliorare i sistemi di istruzione e formazione entro il 2010 (riduzione dell'abbandono scolastico; aumento dei laureati in matematica, scienze e tecnologia; incremento del numero dei giovani che concludono il percorso di studi secondario superiore; diminuzione della percentuale di persone con scarsi risultati nelle competenze in lettura; incremento della partecipazione alle attività di *lifelong learning*), la situazione del Regno Unito mostra delle criticità, assolute o relative, in particolare rispetto al raggiungimento di alcuni obiettivi (21).

Analizzando il fenomeno della dispersione scolastica, il Regno Unito mostra nel 2004 una percentuale pari al 16,8 per cento. Rispetto alla media europea (15,7 per cento) il Regno Unito conta un maggiore numero di abbandoni scolastici ed è lontano dall'obiettivo di Lisbona di ridurre al 10 per cento massimo il tasso medio di giovani che abbandonano prematuramente la scuola (22).

Se si considerano i laureati in matematica, scienze e tecnologia nel 2003, il numero è aumentato rispetto al 2000 sia a livello europeo sia nel Regno Unito e, quindi, l'obiettivo europeo è stato raggiunto, ma il numero globale rimane inferiore rispetto al Giappone e agli Stati Uniti (23).

Il numero dei giovani che completano gli studi secondari nel Regno Unito appare nel 2004 costante rispetto al 2000 ed è pari al 76,4 per cento, percentuale leggermente inferiore alla media europea (76,7 per cento nel 2004). Quindi il Regno Unito è lontano dal raggiungimento dell'obiettivo europeo (assicurare che almeno l'85 per cento dei giovani di 22 anni abbiano terminato gli studi secondari superiori). Il divario è poi evidente se si considera il fatto che alcuni Paesi membri, come la Polonia e la Slovacchia arrivano ad un numero quasi pari al

(21) COMMISSIONE EUROPEA, *Modernizzare l'istruzione e la formazione: un contributo fondamentale alla prosperità e alla coesione sociale in Europa — Progetto di relazione comune 2006 del Consiglio e della Commissione sull'attuazione del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010"*, Bruxelles, 14 novembre 2005 (in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*).

(22) EUROSTAT, *DG Education and Culture; Eurostat — Labour Force Survey*, vari anni.

(23) EUROSTAT, *DG Education and Culture; Eurostat — UOE*.

90 per cento ⁽²⁴⁾. Per quanto riguarda la percentuale di quindicenni con scarsi risultati nelle competenze di base (da ridurre almeno al 20 per cento come obiettivo europeo, raggiungendo un tasso pari al 15,5 per cento), i dati disponibili per il Regno Unito (2000) dimostrano che tale percentuale è pari al 12,8 per cento, quindi inferiore alla media europea (19,4 per cento nel 2000) ma superiore a quella del Giappone, pari al 10,1 per cento ⁽²⁵⁾.

Per quanto concerne la partecipazione alle attività di *lifelong learning* della popolazione adulta in età lavorativa (25-64 anni), il tasso medio in Europa, nel 2004, è pari al 9,9 per cento; nel Regno Unito, sempre nel 2004, è pari al 21,2 per cento. Rispetto alla media europea il Regno Unito, insieme ai Paesi nordici, mostra il più alto tasso di partecipazione; la situazione inglese è quindi molto positiva considerando il livello di partecipazione rispetto all'obiettivo europeo di lungo periodo (tasso di partecipazione pari al 12,5 per cento entro il 2010). Ma se confrontiamo il dato del 2004 (21,2 per cento) con quello del 2000 (21,0 per cento), si nota che i progressi non sono stati significativi, diversamente da quello che è avvenuto a livello europeo (da 7,9 per cento a 9,9 per cento tra il 2000 e il 2004) ⁽²⁶⁾.

Questi dati che cosa rilevano? Perché l'istruzione e la formazione risultano essere fattori così importanti per lo sviluppo economico e sociale globale?

Analizzando i dati relativi sia alla situazione occupazionale sia a quella relativa al mondo della formazione, si nota che l'attuale mercato del lavoro chiede sempre più insistentemente una forza lavoro competente, qualificata ed istruita per svolgere al meglio i ruoli e i compiti relativi alle particolari mansioni lavorative che lo caratterizzano. Tale manodopera è difficilmente reperibile perché il contesto attuale è caratterizzato da bassi tassi di istruzione e da una consistente porzione di popolazione che abbandona precocemente la scuola o, pure continuando ad istruirsi, raggiunge con difficoltà buoni risultati anche solo nelle competenze di base (leggere, scrivere, fare di conto).

La soluzione del problema relativo alla bassa qualificazione sembra strettamente connessa all'attuazione di politiche "formative" ed

⁽²⁴⁾ EUROSTAT, *DG Education and Culture*; Eurostat — *Labour Force Survey*; cit.

⁽²⁵⁾ EUROSTAT, *DG Education and Culture*; OECD, *PISA database 2003*.

⁽²⁶⁾ EUROSTAT, *DG Education and Culture*; Eurostat — *Labour Force Survey*; cit.

economico-sociali che rendano maggiormente coerenti i percorsi di istruzione e formazione alle richieste del mercato del lavoro, mettendo al centro le necessità del mercato del lavoro coerentemente con quelle degli individui; tali accorgimenti concorrerebbero ad una considerevole riduzione della disoccupazione strutturale e all'aumento del tasso di occupazione.

Tale convinzione sembra essere largamente condivisa dal Governo britannico che, con la pubblicazione di due Libri Bianchi, ha inteso sottolineare l'incidenza sostanziale della formazione sull'occupabilità⁽²⁷⁾ del capitale umano.

4. Investire in formazione per incrementare l'occupazione: i due Libri Bianchi.

La pubblicazione quasi contemporanea di due Libri Bianchi, *14-19 Education and Skills* e *Skills: Getting on in business, getting on at work*, in relazione di continuità per contenuti e finalità, dimostra infatti l'impegno del Governo britannico nel volere superare la condizione attuale del mercato del lavoro, caratterizzata da un equilibrio assestato, ormai da tempo, su un basso livello di competenza delle risorse umane che lo abitano. L'intento è di raggiungere, congiuntamente, obiettivi di crescita economica, di incremento dell'occupazione e, quindi, di sviluppo sociale investendo proprio sull'innalzamento del livello di competenza della forza lavoro⁽²⁸⁾. Alla base delle linee strategiche delineate dai due Libri Bianchi, che intendono trasformare il Regno Unito in un Paese *leader* per livello di *performance* del proprio capitale umano, c'è la convinzione dello stretto legame tra educazione, occupazione e sviluppo sociale. Secondo questa prospettiva, infatti, professionalità di alto profilo comportano un mercato del lavoro equi-

⁽²⁷⁾ Si definisce "occupabilità" la capacità degli Stati di incrementare l'occupazione, anche attraverso politiche che combattano la disoccupazione ed il lavoro sommerso. L'"occupabilità" è uno dei pilastri della Strategia Europea per l'occupazione che si realizza anche mediante lo strumento della formazione, necessaria per il miglioramento delle qualifiche dei lavoratori disoccupati e per facilitarne l'ingresso, o il reingresso, nel mercato del lavoro. Per un approfondimento si veda inoltre il sito internet [\[www\]](#) indice A-Z, voce *Strategia Europea per l'occupazione*, e M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, III ed.

⁽²⁸⁾ Illuminante in questo senso è il discorso di Blair al Parlamento Europeo, del 23 giugno 2005 (in [\[www\]](#) indice A-Z, voce *Formazione*).

librato dove domanda e offerta di lavoro si incontrano, determinando una crescita economica globale.

Una formazione solida, qualificante, mirata e personalizzata, costruita sugli effettivi bisogni del mercato del lavoro, permette infatti di sviluppare abilità, capacità, conoscenze e competenze che esulano dalle prestazioni meramente tecniche ma che rappresentano le caratteristiche ideali del lavoratore “appetibile”, all’interno di un contesto economico complesso e mutevole nel quale l’addestramento semplicemente tecnico-operativo non è più sufficiente.

In particolare, secondo i presupposti pedagogici dei Libri Bianchi, tale formazione deve tendere ad una preparazione globale dell’individuo, sviluppando un bagaglio culturale che implichi contemporaneamente una solida istruzione di base accompagnata sia da competenze tecnico-specifiche applicabili e spendibili concretamente all’interno della realtà lavorativa, sia da abilità di comunicazione e di adattamento alle richieste e ai cambiamenti del contesto produttivo. Percorsi formativi strutturati in questo modo possono accontentare sia i datori di lavoro, che attraverso risorse che sanno utilizzare flessibilmente la propria conoscenza a scopi produttivi incrementano il livello di competitività della propria impresa, sia i lavoratori, che, sviluppando al meglio le proprie potenzialità, sono maggiormente motivati e riescono a ottenere lavori più soddisfacenti, stabili e bene remunerati.

Un basso livello di qualificazione comporta poi anche problemi nell’introduzione di innovazioni sia a livello di prodotti sia a livello di tecnologie o metodologie di lavoro, in quanto le risorse umane o non possiedono la preparazione tecnica sufficiente per accogliere le novità, o non sono in grado di applicare “opportunicamente”⁽²⁹⁾ le proprie conoscenze a nuovi campi, determinando, sul lungo periodo, una perdita in termini di competitività e di produttività.

L’attuale situazione del Regno Unito mostra che ancora troppi giovani lasciano il percorso formativo prima di portarlo a termine e senza ottenere un titolo di studio, e molte persone, giovani e adulte, non solo non possiedono le competenze sufficienti per essere professionalmente produttive ma anche, e soprattutto, mostrano carenze nelle conoscenze di base (*supra* paragrafi 2-3).

⁽²⁹⁾ G.M. EDELMAN, G. TONONI, *Un universo di coscienza*, Einaudi, Torino, 2000; S.J. GOULD, E. VRBA, *Exaptation, a Missing Term in the Science of Form*, in *Paleobiology*, 1982, 8 (1), 4-15.

Tutti questi fattori determinano un *low skills equilibrium*, cioè un equilibrio basato su un basso livello di competenza, nel quale, paradossalmente, si osserva un circolo vizioso. Da un lato i datori di lavoro richiedono sempre meno profili professionali altamente qualificati e pagano molto poco la manodopera che, in quanto dequalificata, non è in grado di produrre merci o servizi di alto livello. Dall'altro lato le risorse umane poco qualificate, non ottimizzando le proprie potenzialità, tendono a "perpetuare" la ricerca di un lavoro migliore che non troveranno per il basso livello di competenza.

Si tratta di disinnescare tale circolo vizioso, tenendo bene presente che l'aumento della produttività e la possibilità di introdurre innovazioni passa necessariamente attraverso una forza lavoro qualificata, motivata, bene remunerata e in grado di "formarsi" e apprendere per tutto l'arco della vita, indipendentemente dal *background*, dall'etnia o dal genere di appartenenza.

Concretamente, coniugare crescita economica e sviluppo sociale significa eliminare tutti gli ostacoli che impediscono l'accesso al mercato del lavoro, tra i quali il basso livello di istruzione e di competenza della forza lavoro.

Questo rappresenta il traguardo finale del programma di riforma elaborato, per i giovani tra i 14 e i 19 anni, dal primo Libro Bianco *14-19 Education and Skills* ⁽³⁰⁾ e, per gli adulti, dal secondo Libro Bianco *Skills: Getting on in business, getting on at work*.

4.1. I giovani tra i 14 e i 19 anni: istruzione di base e formazione professionale.

Una solida istruzione di base è sostanzialmente la condizione necessaria alla successiva carriera scolastica o lavorativa dei giovani e rappresenta il primo passo verso il miglioramento dell'occupabilità delle risorse umane e della loro integrazione sociale. Concretamente, il Governo britannico si sta impegnando a ristrutturare l'intero *curriculum* scolastico di base (*key stage 3* e *key stage 4*) ⁽³¹⁾, all'interno del

⁽³⁰⁾ *14-19 Education and Skills*, DfES Publication, febbraio 2005 (in  indice A-Z, voce *Formazione*).

⁽³¹⁾ La revisione del *National Curriculum*, introdotta nell'agosto del 2000 nel Regno Unito, prevede di scandire la formazione tra i 5 e i 16 anni in 4 *key stages* (fasi). *Key stage 1*: 5-7 anni; *key stage 2*: 7-11 anni; *key stage 3*: 11-14 anni; *key stage 4*: 14-16

quale i discenti acquisiranno conoscenze di base (leggere, scrivere e fare di conto) e svilupperanno abilità “trasversali” come la flessibilità, l’adattabilità, la capacità di lavorare in gruppo, lo spirito di iniziativa, funzionali sia alla carriera scolastico-lavorativa sia alla vita quotidiana

anni. Come evidenziato dal Libro Bianco *14-19 Education and Skills*, a 14 anni l’educazione deve sviluppare nei giovani un senso critico che permetterà loro di scegliere più consapevolmente rispetto al loro futuro. Per raggiungere tale obiettivo il Libro Bianco segnala la necessità, sul breve e sul lungo periodo, di migliorare la coerenza dei *curricula*, ripensando prima di tutto la struttura del *key stage 3* (KS3). Nel corso di tale stadio, il programma di riforma sottolinea che l’insegnamento non si deve però limitare a trasferire conoscenze relative all’inglese e alla matematica ma deve prevedere anche la conoscenza delle scienze, di almeno due lingue straniere, della letteratura, dell’arte, del disegno e delle tecnologie informatiche, nozioni importanti per lo sviluppo della flessibilità e delle capacità di adattamento del discente, ingredienti importanti per la crescita personale e professionale dei “formandi”. Contestualmente al normale svolgimento delle lezioni, si devono mettere in atto metodologie e attività che sviluppino qualità personali quali la flessibilità e la capacità di adattamento; gli insegnanti migliori, attualmente, riescono a trovare il tempo per inserire moduli di questo tipo in ogni lezione. Al *key stage 4* (14-16 anni) si insegnano materie come educazione civica, salute, capacità di lavorare in gruppo che forniscono le conoscenze di base per vivere all’interno della società e per capire quali conseguenze le proprie azioni possono avere sugli altri. Oltre allo sviluppo di competenze “sociali”, i giovani devono sviluppare abilità personali quali lo spirito critico e l’autonomia. Competenze di questo tipo sono importanti per affrontare la vita reale, la vita lavorativa e per imparare ad adattarsi a diverse circostanze. Tali competenze non rientrano in discipline particolari, sono temi che attraversano trasversalmente tutte le materie. Percorsi formativi maggiormente collegati al mercato del lavoro possono aiutare a sviluppare, a stretto contatto con le aziende, spirito di iniziativa e senso pratico. Anche per il percorso obbligatorio tra i 14 e i 16 anni lo studio dell’inglese, della matematica, dell’informatica e delle scienze deve rimanere una priorità. In particolare, i giovani a 14 anni devono imparare a partecipare attivamente alla vita di tutti i giorni, prima ancora di entrare nel mercato del lavoro. Di conseguenza dovranno innanzi tutto esprimersi in inglese senza problemi e avere le nozioni fondamentali della matematica — l’inglese e la matematica utili alla vita quotidiana vengono definiti “funzionali” proprio perché rappresentano il mezzo principale attraverso cui muoversi all’interno della realtà sociale di appartenenza — a cui si deve aggiungere la capacità di utilizzare agevolmente le tecnologie informatiche. All’interno del mondo e dell’economia moderni non solo leggere, scrivere e fare di conto in modo corretto ma anche l’uso della tecnologia informatica sono ritenute conoscenze di base indispensabili a qualsiasi attività umana. Lo studio dell’informatica è parte integrante del *key stage 4* e segue un programma di studio preciso alla conclusione del quale si ottiene un GCSE in informatica. Raggiungere un livello 5 o almeno un GCSE *grade C* in queste materie entro i 14 anni è un importante obiettivo per il Governo britannico al fine di assicurare ad ogni giovane le competenze sufficienti per muoversi liberamente all’interno del contesto sociale e lavorativo.

di relazione. Ovviamente tali obiettivi saranno raggiungibili solo se, accanto a cambiamenti strutturali, si cercherà di migliorare effettivamente la qualità formativa e la coerenza tra percorsi scolastici, problemi che da molto tempo caratterizzano il sistema formativo inglese.

Il ripensamento globale del sistema formativo interessa anche, e soprattutto, l'ambito dell'educazione professionale che tradizionalmente risponde a fatica alle reali necessità sia dei giovani sia dei datori di lavoro.

In questo ambito, i giovani non solo avrebbero bisogno di avere a disposizione un'ampia gamma di possibilità formative, scegliendo liberamente dove e cosa studiare, ma soprattutto dovrebbero maturare maggiori capacità di inserirsi nel mercato del lavoro. Tenendo presente in particolare la priorità di un più agevole inserimento lavorativo, risulta fondamentale permettere alle persone di accostarsi il più precocemente possibile al mondo del lavoro e al "sapere fare" a partire dal mondo della formazione.

In questa prospettiva, pare estremamente efficace l'utilizzo, nel corso dell'attività formativa, di metodologie didattiche che favoriscono il raccordo tra teoria e pratica e la sperimentazione del sapere appreso all'interno della realtà lavorativa. L'alternanza tra formazione e lavoro e tra teoria e pratica facilita non solo un incremento del livello di competenza, ma permette anche l'aumento del grado di motivazione personale, incontrando, contemporaneamente, i bisogni dei datori di lavoro. I discenti, infatti, in tali percorsi imparano ad applicare sul campo le nozioni teoriche apprese in aula, con una conseguente soddisfazione personale, e i datori di lavoro si trovano di fronte a persone che sono già capaci di "operare" all'interno della realtà produttiva e che sono quindi già in grado di fornire valore aggiunto alla realtà organizzativa di appartenenza.

Questa pratica formativa sembra essere stata apprezzata dal Governo britannico che, già all'interno di alcuni percorsi di laurea (Legge, Ingegneria, Medicina), ha introdotto raccordi tra formazione e lavoro e tra teoria e pratica. Tali iter, infatti, forniscono sia contenuti accademici sia elementi tecnico-professionali e utilizzano una metodologia didattica che alterna teoria e pratica, preparando a professionalità di alto profilo. Tale proporzione tra sapere e saper fare rappresenta il modello a cui l'istruzione professionale superiore destinata ai giovani tra i 14 e 19 anni sta cercando di conformarsi, dimostrando, per la qualità e la varietà delle possibilità, di essere un percorso valido e completo quanto quello accademico.

Per raggiungere tali obiettivi sul lungo periodo, il Governo britannico ha previsto di costruire, nell'ambito dell'educazione professionale, gli *Specialized Diplomas* — i diplomi di specializzazione — ovviamente dopo avere ordinato e razionalizzato i titoli di studio professionali — *vocational qualifications* — esistenti.

Questi nuovi diplomi verranno chiaramente definiti in modo da essere immediatamente identificabili e integreranno i contenuti “specialistici” con le tradizionali discipline che costituiscono attualmente gli *A levels* ⁽³²⁾ e i *GCSEs* ⁽³³⁾; saranno disponibili su tre livelli — di base (1), intermedio (2) e avanzato (3) — e copriranno i principali settori economici. Per ottenere un “diploma di specializzazione” gli studenti dovranno avere dimostrato di possedere in modo adeguato sia le conoscenze di base (inglese e matematica in particolare) sia i contenuti specifici relativi all'ambito scelto, accanto ad una significativa esperienza nell'ambiente di lavoro.

I diplomi dovranno indicare chiaramente, nel titolo di studio rilasciato, la tipologia di specializzazione acquisita e il relativo livello; i diplomi di grado superiore daranno accesso all'Università.

All'interno di questi percorsi i giovani dovranno avere la possibilità di passare, in progressione, da un livello all'altro, ovviamente seguendo una logica lineare che implica che le conoscenze di primo livello siano pedeeutiche a quelle relative al successivo.

Chi otterrà solo parzialmente tali titoli di studio, avrà la possibilità di completare il percorso di studi in età adulta, perché i due sistemi, uguali nella struttura, si differenzieranno solo nella metodologia didattica utilizzata che cambia in funzione dell'età dei partecipanti.

Con lo scopo di motivare maggiormente le risorse in formazione, il percorso formativo comprenderà un apprendimento sia “formale” in aula sia *on the job* all'interno dell'ambiente di lavoro. L'apprendistato ha attualmente le caratteristiche ritenute essenziali per i nuovi diplomi. La differenza risiede nel fatto che gli apprendisti lavorano e sono assunti dall'azienda all'interno della quale sono apprendisti.

⁽³²⁾ *GCE Advanced Level (A level)*: titolo di studio che generalmente si ottiene dopo i 18 anni, nel corso dei primi due anni di studio.

⁽³³⁾ *General Certificate of Secondary Education*: normalmente ottenuto tra i 14 e i 16 anni, è disponibile per una serie di materie in area accademica e per un numero crescente di aree professionali. Votazione A-G.

In futuro chi sarà in apprendistato avrà la possibilità di ottenere almeno uno di questi diplomi di specializzazione ⁽³⁴⁾.

Il QCA ⁽³⁵⁾, i datori di lavoro e le istituzioni educative definiranno congiuntamente gli standard nazionali rispetto ai contenuti e alle materie ritenute essenziali al *curriculum*; le singole istituzioni educative, invece, insieme al corpo docente, costruiranno le unità didattiche calibrandole sulle esigenze degli studenti. Questa collaborazione permetterà a tutti gli attori coinvolti di controllare direttamente l'andamento della formazione e di riconoscere gli *output* formativi a livello nazionale.

Di particolare importanza, all'interno di questa collaborazione, è il ruolo dei datori di lavoro e degli imprenditori. Essi, infatti, essendo costantemente in contatto con l'ambiente lavorativo, conoscono quali competenze la forza lavoro deve avere per rendere l'organizzazione funzionante e competitiva ⁽³⁶⁾. Il Governo britannico sembra avere intuito che i datori di lavoro possono diventare uno strumento fondamentale nella crescita del capitale umano, in particolare se coinvolti nella definizione di iter formativi espressamente costruiti per aiutare le persone ad inserirsi, o a rimanere a lungo, nel mercato del lavoro. I datori di lavoro, infatti, se messi nella condizione di esprimere il fabbisogno formativo della loro realtà di appartenenza, possono incidere sul livello di produttività ed efficienza della loro organizzazione e, di conseguenza, sul lungo periodo, sul sistema economico globale. In effetti, nel Regno Unito si sta concretamente ristrutturando l'offerta formativa facendo molta attenzione alle richieste provenienti dal mondo

⁽³⁴⁾ Accanto a questi nuovi diplomi, il Governo intende introdurre anche un *General Diploma* (GCSE) che sarà equivalente a 5 *A-C grade* GCSEs, inclusi quelli relativi all'inglese e alla matematica. Tale *qualification* sarà importante perché evidenzierà il livello di *performance* raggiunto dai giovani. L'intento fondamentale è aiutare i giovani tra i 14 e i 16 anni non solo a continuare gli studi, ma motivarli ad ottenere un numero crescente di GCSEs o *A Levels*, integrandoli con le *vocational qualifications*.

⁽³⁵⁾ Il QCA (*Qualifications and Curriculum Authority*) è l'ente responsabile di definire, regolare e certificare le qualifiche e di definire i *curricula* in Inghilterra. Nasce nel 1997 dalla fusione di SCAA (*Schools Curriculum and Assessment Authority*) e NCVQ (*National Council for Vocational Qualifications*). QCA ha la responsabilità del *National Curriculum* e per le qualifiche *Academic* e *Vocational* (eccetto l'*Higher Education*) in Inghilterra.

⁽³⁶⁾ Vedi CONFINDUSTRIA, *Rapporto Education 2004*, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20.

produttivo⁽³⁷⁾; esistono infatti delle vere e proprie organizzazioni responsabili di dare voce alle richieste dei datori di lavoro, in termini di fabbisogno formativo aziendale e territoriale⁽³⁸⁾, che hanno lo scopo di alimentare una maggiore corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro.

⁽³⁷⁾ Vedi *Skills for Productivity*, DfES and DTI Publication, marzo 2005. Breve guida per i datori di lavoro su come intervenire nella definizione dei percorsi formativi.

⁽³⁸⁾ Esse sono rispettivamente i *Sector Skills Councils* (SSCs) e la *Sector Skills Development Agency* (SSDA), che insieme costituiscono la *Skills for Business Network*, lanciata per la prima volta nel 2003.

Le SSCs sono organizzazioni indipendenti, autorizzate dall'*Education and Skills Department*, guidate da gruppi di imprenditori provenienti da settori produttivi strategici. Esse coinvolgono attivamente i sindacati e tutti gli *stakeholders* che a diverso titolo fanno parte del mondo produttivo. Il loro scopo è di supportare, anche attraverso l'utilizzo di fondi pubblici, lo sviluppo dell'economia intervenendo sia sulla produzione sia sul livello di competenza della forza lavoro.

Gli SSCs hanno diversi compiti, ma il principale consiste nell'aiutare gli imprenditori ad analizzare il fabbisogno formativo, legandolo agli obiettivi di *business*, e a identificare quali percorsi formativi sono più adatti per svolgere al meglio una particolare mansione all'interno di uno specifico settore. In futuro collaboreranno con il QCA per definire le *qualifications*, i relativi percorsi formativi da attuare per ottenerle, definendo le caratteristiche dei percorsi in base al tipo di competenza richiesta per una particolare mansione.

La *Sector Skills Development Agency* (SSDA) ha la responsabilità di raccogliere le proposte provenienti dall'ambito produttivo per ogni settore e supportare il ruolo di ogni SSC, monitorandone il livello di *performance*. Ogni SSDA è gestita direttamente dai datori di lavoro di ogni settore e il compito consiste nell'identificazione del fabbisogno formativo-organizzativo funzionale allo sviluppo economico del contesto produttivo.

Gli SSAs (*Sector Skills Agreements*), sono realizzati per attuare azioni concrete che permettano di rispondere adeguatamente alle richieste provenienti dai settori produttivi, soprattutto relative al miglioramento del livello di competenza della forza lavoro e funzionali all'incremento della produttività. Essi favoriscono l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, in termini di competenze necessarie ai diversi settori economici, fornendo anche indicazioni su come collaborare con i diversi *providers*. Il fabbisogno formativo rilevato deve essere di carattere nazionale, nel pieno rispetto, però, delle specificità locali. Attraverso i nuovi SSAs, i datori di lavoro avranno la possibilità di decidere insieme, esprimendole, quali priorità sono da tenere presente in fase di realizzazione di azioni funzionali allo sviluppo della produttività; i *Sector Skills Agreements* rappresentano, infatti, il principale mezzo attraverso il quale gli SSCs rilevano il fabbisogno formativo espresso dai datori di lavoro. Fondamentalmente, ogni *Agreement* non è altro che un accordo tra i datori di lavoro di un particolare settore, mediato dal SSC, che ha lo scopo di identificare le priorità dei datori di lavoro e individuare le azioni concrete per realizzarle.

In sintesi, il nuovo sistema di diplomi, modellato effettivamente sulle necessità concrete dei ragazzi, almeno come dichiarato programmaticamente dal Libro Bianco, permetterà loro di ottenere qualifiche in base alle loro capacità reali, indipendentemente dall'età cronologica. Chi dimostrerà di possedere buone capacità sarà supportato a proseguire gli studi ottenendo risultati sempre migliori; chi invece avrà difficoltà di apprendimento sarà aiutato ad ottenere almeno le *qualifications* minime sia per continuare gli studi sia per entrare nel mondo del lavoro.

Se i percorsi di formazione saranno veramente costruiti assecondando i ritmi di crescita dei ragazzi, a 16 anni i giovani non dovranno più decidere del loro futuro, come avviene attualmente in Inghilterra, ma avranno tutti gli strumenti, formativi e informativi, per scegliere un particolare percorso di studio o lavorativo quando saranno effettivamente pronti per farlo e non ad una scadenza fissata una volta per tutte per tutti i giovani.

In conclusione, una formazione così strutturata innanzi tutto potrebbe incrementare il livello di occupabilità delle risorse umane, proprio perché le renderebbe più istruite e, nello stesso tempo, maggiormente competenti (sapere e sapere fare insieme); poi potrebbe contribuire ad aumentare il tasso di partecipazione all'istruzione e contenere i *drop out* ⁽³⁹⁾, un problema relativamente grave della realtà inglese ⁽⁴⁰⁾ (*supra* paragrafo 3), proprio perché tali iter, essendo maggiormente

⁽³⁹⁾ Termine utilizzato per descrivere coloro i quali abbandonano precocemente il percorso scolastico o formativo.

⁽⁴⁰⁾ L'analisi della situazione attuale in Inghilterra mostra che molti giovani, tra i 14 e i 19 anni, hanno particolari bisogni educativi perché hanno abbandonato presto la scuola senza riuscire ad inserirsi stabilmente ed adeguatamente all'interno del mercato del lavoro. Il costo economico per questi gruppi di giovani inattivi — non lavorano e non studiano — è molto alto. Alla fine del 2003, circa il 9% dei giovani tra i 16 e i 18 anni risultano inattivi. Questi giovani generalmente hanno, o hanno avuto, un basso rendimento scolastico e provengono da gruppi socialmente svantaggiati con gravi problemi economici. Investire nell'educazione obbligatoria è una delle strategie proposte dal Libro Bianco per motivare i giovani ad evitare di abbandonare gli studi intrapresi, utilizzando la formazione come mezzo per trovare un'occupazione stabile. Generalmente questi ragazzi non hanno acquisito le conoscenze di base per continuare con un buon rendimento il percorso di studio iniziato e quindi spesso lo lasciano. Il Libro Bianco sottolinea che il problema può essere contenuto delineando un nuovo percorso obbligatorio in cui si insista di più sull'apprendimento nell'ambiente di lavoro, personalizzando l'offerta formativa anche attraverso la partecipazione ad occasioni formative non formali.

collegati all'ambiente lavorativo, generalmente riescono a motivare maggiormente, rispetto ai percorsi tradizionali, i discenti ⁽⁴¹⁾.

Infine tale sistema, cercando di attivare una stretta collaborazione, purtroppo non ancora pienamente in atto, tra scuole, college, *providers* ⁽⁴²⁾ e datori di lavoro, diventerà funzionale al miglioramento del livello qualitativo della formazione tessendo, contemporaneamente, relazioni e *partnership* ⁽⁴³⁾, che, rafforzandosi nel tempo, diven-

⁽⁴¹⁾ A questo proposito vedi: AA.Vv., *Ricerca-azione sul fenomeno dell'abbandono scolastico*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma, 2005.

⁽⁴²⁾ Tutti gli enti "fornitori" di percorsi formativi.

⁽⁴³⁾ Alcune istituzioni, come i *Centres of Vocational Excellence* (CoVEs), dovranno avere un compito di rilievo nel coordinare i ruoli assunti dalle varie istituzioni, mentre gli enti locali e i *Learning and Skills Councils* (LSCs), dovranno assicurare il reale incontro tra giovani e datori di lavoro. Alcune scuole dovranno acquisire lo *status* di *Specialist Schools*, specializzate in una particolare area produttiva e diventare "Scuole Leader" cioè scuole guida nell'aiutare le varie scuole a modernizzarsi. Esse, per esempio, dovranno impegnarsi ad incrementare l'offerta formativa in una determinata area, implementando programmi di modernizzazione anche al loro interno. In futuro si creeranno anche nuove *Skills Academies* per ogni area professionale, direttamente collegate con il mondo aziendale. Esse si focalizzeranno sui bisogni dei giovani dopo i 16 anni e saranno supportate da una rete regionale e settoriale di CoVEs; agiranno come centri nazionali di eccellenza in ogni settore produttivo, fornendo il modello da seguire per aumentare il livello qualitativo delle istituzioni. Il *Trust* delle *Specialist Schools* provvederà infine a supportare sia le singole *Specialist Schools* sia le "Scuole Leader" nel modernizzare l'educazione professionale. La collaborazione tra *Specialist Schools* e gli altri enti specializzati comporterà la stesura di un rapporto che renderà evidenti gli effettivi progressi a livello qualitativo della formazione e le eventuali lacune da colmare. Dal 2006 la *Quality Improvement Agency for Lifelong Learning* (QuILL) si occuperà, a livello nazionale, di monitorare gli *outcomes* del sistema formativo, in funzione di un miglioramento del livello qualitativo del sistema intero. Operativamente tale agenzia cercherà di favorire, fornendo servizi e supporti materiali alle istituzioni educative, l'incontro tra i bisogni delle aziende e quelli dei giovani e faciliterà l'utilizzo di "buone pratiche" da parte dei *providers*, attraverso la collaborazione con le *Skills Academies* e le CoVEs. La *partnership* tra istituzioni educative non dovrà diventare una barriera all'autonomia dei singoli istituti che devono adattare alla realtà locale le direttive standard. Le istituzioni dovranno pianificare insieme la proposta formativa mentre gli enti locali e i LSCs locali identificheranno eventuali *gap* tra standard locali e standard nazionali. Gli LSCs potranno anche supportare economicamente le istituzioni in difficoltà nel processo di cambiamento, soprattutto per problemi finanziari. Tutti gli attori della formazione stenderanno insieme un prospetto, pubblicato per tutti i *providers*, che evidenzierà quali possibilità formative sono disponibili per ogni area produttiva e territoriale. Il prospetto, dando informazioni sull'offerta formativa delle singole istituzioni, dovrà essere disponibile anche per gli studenti interessati ad un particolare ambito produttivo all'interno di una particolare area ter-

teranno la garanzia di una offerta formativa variegata, ricca e di alto profilo. Sebbene il percorso professionale rappresenti l'ambito formativo più carente, la riforma si occuperà anche del "percorso accademico" (*A levels* e GCSEs) ⁽⁴⁴⁾.

4.2. Gli adulti e la formazione.

Come già accennato sopra, e come ribadito dal secondo Libro Bianco ⁽⁴⁵⁾, presupposto al ripensamento dei contenuti del sistema

ritoriale. La riforma potrà essere attuata solo se lo staff docente sarà ben preparato; importante sarà quindi l'inserimento nelle istituzioni educative di professionisti provenienti dal mondo produttivo. Si costruirà, inoltre, per gli insegnanti, un *passport to teaching* che darà le indicazioni rispetto alle competenze necessarie per insegnare con successo all'interno di percorsi di istruzione professionale di alto profilo. Dal 2006 la *Quality Improvement Agency for Lifelong Learning* sarà responsabile di dare le linee guida rispetto a nuovi metodi di insegnamento e al nuovo materiale didattico da utilizzare, sia per gli insegnanti sia per gli allievi, valorizzando in particolare l'*e-learning* che faciliterà l'apprendimento in alternanza scuola-ambiente di lavoro. La trasformazione dei programmi didattici sarà infine definita dal *Department's Standards Unit*.

⁽⁴⁴⁾ La riforma, per fornire ai giovani gli strumenti necessari ad affrontare la vita quotidiana, considererà come presupposto all'ottenimento dei GCSEs in inglese e in matematica l'utilizzo corretto dell'inglese e della matematica "funzionali". I giovani verranno poi incentivati ad ottenere GCSEs di alto livello, inserendo al loro interno discipline relative all'alfabetizzazione informatica e alle scienze. Per assicurare poi una solida formazione di base, l'educazione formale dovrà integrarsi con le opportunità formative offerte dall'ambiente esterno (educazione informale) in funzione di un arricchimento reciproco; le attività sportive saranno un esempio di educazione informale attraverso cui i giovani possono apprendere attivamente. Il numero di esami per ottenere le qualifiche (GCSEs) verrà ridotto perché nei percorsi di studio successivi le materie studiate verranno approfondite e testate. Le verifiche formative *in itinere* dovranno invece aumentare per testare ciclicamente i progressi fatti dagli studenti. Il *Curriculum 2000* ha introdotto gli *AS* e gli *A Levels* in discipline "professionali". Secondo questo Libro Bianco in futuro gli studenti che vorranno ottenere almeno un *A Level*, seguiranno un progetto di ricerca per approfondire una particolare tematica, sviluppando contemporaneamente il livello di competenza e lo spirito di ricerca. La struttura di tale progetto sarà costruita in collaborazione tra Università, istituzioni educative e aziende: essi definiranno il tipo di ricerca e gli argomenti. Attualmente gli *A levels* sono di 6 unità. In futuro le unità saranno ridotte a 4, ma il livello di *performance* richiesto per ottenerli rimarrà sempre molto alto.


⁽⁴⁵⁾ Lanciata per la prima volta nel 2003, la *Skills Strategy* è primariamente una strategia per l'Inghilterra che riflette il decentramento delle responsabilità in ambito dell'educazione/formazione alla Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Ogni Stato ha infatti sviluppato una propria strategia di intervento. La *Skills Strategy* è stata comun-

educativo è la ridefinizione della sua struttura ⁽⁴⁶⁾ e dei percorsi formativi che lo caratterizzano, proprio come descritto all'interno del primo Libro Bianco sopra analizzato.

Definire con chiarezza le possibilità formative esistenti e collegarle ad un percorso formativo determinato e ad una particolare *qualification* significa fundamentalmente ottimizzare le potenzialità delle risorse umane all'interno di una prospettiva di *lifelong learning*.

Una volta costruito un sistema di *qualifications* chiaro e ben definito, in grado di facilitare la scelta del percorso formativo, si deve intervenire sulle modalità di erogazione della formazione e sull'efficacia dei percorsi formativi.

La priorità alla base di un processo di riforma riguardante l'educazione degli adulti è sicuramente rappresentata, come si accennava già nel corso dell'analisi del primo Libro Bianco, dal relativamente

que creata attraverso la collaborazione tra Inghilterra e gli altri 3 Stati ed è in linea con le loro strategie locali (da *UK National Action Plan for Employment 2004 - Annex C*, in  indice A-Z, voce *Politiche per l'occupazione*). Il Libro Bianco *Skills: Getting on in business, getting on at work*, in particolare, ha lo scopo di riproporre, rinnovandola, la *Skills Strategy*, attraverso l'attivazione di una serie di iniziative funzionali all'innalzamento del livello di competenza dei lavoratori adulti e che hanno come nucleo centrale le seguenti priorità: lavorare in collaborazione con i datori di lavoro per definire le loro priorità formative e costruire percorsi di studio funzionali a soddisfare le esigenze del mercato del lavoro; supportare gli adulti a concludere i percorsi di alfabetizzazione primaria e i giovani a qualificarsi maggiormente; favorire la formazione per tutto l'arco della vita; coordinare le proposte di tutti i *providers* fra loro e fra i *providers* e i datori di lavoro; garantire un accesso democratico all'educazione.

⁽⁴⁶⁾ La QCA ha pubblicato nel novembre del 2004 le proposte per un nuovo *Framework for Achievement*. Gli elementi essenziali sono: introdurre un nuovo *Framework* nazionale per individuare i differenti livelli di rendimento "scolastico" (*achievement*) di ciascun discente; includere all'interno del nuovo *Framework* "classi di rendimento" (*units of achievement*) costruite su uno standard e formato comune e fare corrispondere ad ogni classe un determinato livello e il numero minimo di "crediti formativi" per concludere il percorso; aiutare i discenti ad accumulare "crediti formativi" appartenenti alle *qualifications* riconosciute a livello nazionale, dopo la conclusione di una o più classi di rendimento; assegnare ai SSCs il ruolo di definire gli standard "formativo/professionali" all'interno dei quali inscrivere le diverse classi di rendimento e le diverse combinazioni delle *units* per arrivare ad un adeguato livello di preparazione per affrontare il mondo del lavoro; semplificare e razionalizzare l'attuale sistema nazionale delle *qualifications*, introducendo le *units* che rispondono meglio alle richieste del mercato del lavoro; registrare in un documento nazionale il rendimento e i crediti raggiunti da ogni persona in formazione in modo da permettere alle persone di muoversi liberamente tra *providers* in base alle proprie esigenze, decidendo in quale percorso ottenere determinati crediti.

basso livello di istruzione degli adulti, con lacune nelle competenze di base ⁽⁴⁷⁾ e una conseguente diminuzione del grado di occupabilità. Anche se alcuni programmi come l'UFI ⁽⁴⁸⁾ o la *Skills for Life Strategy* ⁽⁴⁹⁾ hanno aumentato il grado di partecipazione degli adulti in percorsi di alfabetizzazione primaria, ancora circa 20 milioni di adulti non dimostrano di possedere competenze base almeno di livello 1 o 2 e 5,2 milioni di adulti hanno competenze di base al di sotto del livello 1 (*supra* paragrafi 2-3).

Il primo passo della riforma deve quindi essere quello di incrementare i programmi già esistenti, come l'UFI e la *Skills for Life Strategy*, incoraggiando il maggiore numero di persone adulte a qualificarsi almeno a livello 2 sia nell'ambito dell'educazione "professionale" che in quello della formazione "generale".

Proprio per questo motivo l'impegno del Governo britannico si concentrerà non solo nell'alfabetizzazione primaria delle risorse (livello 1) ma anche nello sviluppo di una cultura dell'apprendimento, incoraggiando le persone ad ottenere *full level 2 qualifications* (equivalenti a 5 GCSEs *grade A-C*), due delle quali in inglese e matematica.

Sul lungo periodo, però, l'intento del Governo britannico è molto più ambizioso e mira ad incrementare il numero di adulti con *qualifications* di livello 3, visto che il mercato del lavoro sta chiedendo insistentemente tecnici "specializzati" con *qualifications* almeno di livello 3, soprattutto nei settori edile e ingegneristico ⁽⁵⁰⁾.

Per quanto riguarda poi professioni particolari, come il medico, l'insegnante o l'ingegnere, il Libro Bianco sottolinea che "formarsi" raggiungendo livelli di competenza e qualificazione sempre maggiori è un dovere dal momento che in questi settori la formazione superiore di livello 4 o 5 è ritenuta non solo necessaria ma obbligatoria.

Infine, un'educazione superiore di alto livello è poi funzionale

⁽⁴⁷⁾ Le competenze informatiche sono ormai ritenute conoscenze di "base". Gli adulti che non utilizzano tali tecnologie possono appoggiarsi all'UFI che attualmente sta aiutando molti adulti ad imparare l'uso delle tecnologie.

⁽⁴⁸⁾ Creato nel 1998, si tratta di un'organizzazione che eroga servizi e corsi di formazione base o *work-based on line*. Il suo scopo è di promuovere l'occupazione a partire dall'incremento delle competenze delle persone.

⁽⁴⁹⁾ È un programma destinato a migliorare le competenze di base degli adulti con lacune nell'alfabetizzazione primaria.

⁽⁵⁰⁾ Importanti in questo senso sono i *Foundation Degrees* (v. nota di seguito).

anche alla formazione di studiosi e specialisti in grado di dedicarsi alla ricerca scientifica e universitaria a scopi “produttivi”.

Come più volte ricordato una buona formazione di base è *condicio sine qua non* di qualsiasi percorso successivo, formativo o lavorativo; per questo motivo la formazione diventa il motore per promuovere l’occupazione e lo sviluppo economico globale.

Il *National Employer Training Programme* e il *New Deal for Skills*, sono la dimostrazione pratica dell’impegno del Governo britannico nell’innalzare il livello di competenza del capitale umano, all’interno di strategie di raccordo tra formazione e mercato del lavoro.

- a) *Il National Employer Training Programme: incontrare il fabbisogno “formativo” della realtà produttiva.*

Il *National Employer Training Programme* è un programma formativo che, realizzato pienamente e a livello nazionale tra il 2006 e il 2008, cerca di rispondere nel modo più adeguato possibile alle richieste dei datori di lavoro in termini di forza lavoro competente.

La formazione realizzata al suo interno sarà gratuita, di alta qualità e avrà lo scopo di supportare i discenti nell’acquisizione sia di competenze di base sia di qualifiche di livello 2 (equivalenti a 5 GCSEs A-C o ad una *National Vocational Qualification* di livello 2), fondamentali per la qualificazione professionale (la formazione professionale deve sviluppare sia il “sapere” sia il “sapere fare” di ciascuna risorsa).

Come già accennato sopra, il Governo britannico ritiene che la debolezza maggiore nelle caratteristiche professionali della manodopera attuale risieda nel fatto che ancora troppe poche persone, rispetto alle medie europee, possiedono almeno una qualifica superiore, livello 3 o superiore (*supra* paragrafi 2-3). Per questo motivo, sempre all’interno del *National Employer Training Programme*, le risorse verranno incoraggiate a crescere professionalmente affidandosi a percorsi formativi che permetteranno loro di ottenere qualifiche “superiori”, passando agilmente dal livello 2 al livello 3. I datori di lavoro, a loro volta, verranno incoraggiati ad esprimere chiaramente il fabbisogno “formativo” del loro ambito produttivo e a favorire ed implementare percorsi di formazione superiore all’interno delle loro imprese anche attraverso incentivi economici. In questo senso, sarà di particolare im-

portanza la collaborazione tra datori di lavoro e Università, soprattutto nell'area dei *Foundation Degrees* ⁽⁵¹⁾.

Il programma sarà gestito da un ente di mediazione ⁽⁵²⁾ indipendente e imparziale che progetterà i percorsi a partire dagli interessi degli imprenditori, cercando di tenere in considerazione i bisogni locali delle diverse aree geografiche, rispettando nello stesso tempo gli standard stabiliti a livello nazionale. Dopo avere progettato la formazione, l'ente mediatore avrà il compito di monitorare come i vari *providers* somministrano la formazione: tutti i *providers*, pubblici e privati, infatti, per dimostrare il livello di *performance* del proprio servizio, dovranno rispettare specifici standard qualitativi e fornire programmi formativi di alto profilo.

I datori di lavoro potranno scegliere tra diversi *providers* e il Governo, attraverso l'ente di mediazione, garantirà loro che ogni *provider* fornisca un servizio di alta qualità.

Per mettere concretamente in atto tali iter formativi, l'ente di

⁽⁵¹⁾ Il *Foundation Degree* è una *vocational qualification* (titolo di studio nell'ambito della formazione professionale) di livello intermedio che, attraverso una buona formazione "accademica" di base ma fortemente orientata alla specializzazione professionale e all'acquisizione di contenuti tecnico-specialistici di settore, permette un collegamento diretto con il mercato del lavoro. I principali destinatari sono studenti lavoratori che devono riqualificarsi in base alle esigenze del mercato del lavoro. L'efficacia di tali percorsi formativi risiede però nel fatto che la definizione dei programmi di studio è frutto di una intensa collaborazione tra istituti scolastici e datori di lavoro che, in particolare, definiscono quali elementi di formazione sul campo (*work-based learning*) sono da inserire nel percorso di studio. Partecipare a questo tipo di formazione comporta quindi un aumento del livello di competenze dei lavoratori e la costruzione di una via flessibile di accesso alla formazione, anche per chi non aveva previsto una specializzazione "superiore". Il *Foundation Degree* permette infine di continuare gli studi in ambito accademico ottenendo, successivamente, un *Bachelors Degree with Honours*.

⁽⁵²⁾ Gli enti di mediazione dovranno fornire una serie di servizi. Innanzi tutto dovranno diagnosticare le strategie di *business* dell'organizzazione e in base ad essi evidenziare il fabbisogno formativo dell'azienda. Essi, poi, dovranno realizzare percorsi di formazione *ad hoc* per colmare le lacune formative delle risorse evidenziate dalla struttura organizzativa di appartenenza; infine essi dovranno concretamente monitorare nell'ambiente di lavoro tutta la fase di realizzazione dei corsi di formazione effettivamente attivati. In generale, gli enti di mediazione dovranno dimostrare, per acquisire credibilità presso i datori di lavoro, di rispondere realmente alle richieste di competenza provenienti dal mondo produttivo, riuscendo a realizzare percorsi formativi che effettivamente riescono a fornire ai partecipanti le competenze necessarie ad un buon inserimento nel mercato del lavoro.

mediazione si accorderà con i datori di lavoro rispetto al numero di ore da destinare, in azienda, alla formazione in senso stretto. Per esaurire però i contenuti formativi, i partecipanti dovranno mettere a disposizione anche parte del loro tempo libero. Per tutti i percorsi formativi, ma soprattutto quelli pensati per l'ottenimento di una qualifica almeno di livello 3, la formazione *on the job* dovrà essere arricchita da sessioni di formazione formale attraverso la quale trasmettere i contenuti teorici fondamentali per particolari professioni. In questo caso sarà importante bilanciare formazione teorica ed esperienza pratica a diretto contatto con l'ambiente di lavoro.

L'offerta formativa sarà personalizzata e sarà calibrata sia sul fabbisogno formativo di una determinata persona sia sulle necessità formative derivanti dalle caratteristiche della particolare professione per la quale si è entrati in formazione.

I discenti avranno anche a disposizione un supporto individualizzato con funzione di accompagnamento al lavoro.

Il programma nazionale verrà costruito sulla base delle 18 sperimentazioni in atto (*Employer Training Pilots*)⁽⁵³⁾, introdotte in tre fasi dal settembre del 2002 e gestite dal LSC, *Learning and Skills Council*.

Tali programmi pilota sono risultati efficaci e di conseguenza il piano nazionale, nell'estendere le sperimentazioni a tutti gli Stati, terrà presente la loro struttura.

Infine, per le piccole e medie imprese, il *National Employer Training Programme* includerà percorsi di supporto allo sviluppo di abilità manageriali e di *leadership* per il *middle management*.

Tali percorsi saranno funzionali alla preparazione di risorse umane in grado di accogliere e sviluppare piani di sviluppo economico, a partire dallo sviluppo di competenze personali e professionali individuali.

b) *Il New Deal For Skills*.

Il *New Deal For Skills* è un programma complementare all'originale *New Deal Programme* che dal 1998 ha aiutato oltre 1 milione di persone a trovare lavoro.

(53) Programmi che, in funzione di raccordo tra formazione e mercato del lavoro, forniscono rimborsi ai datori di lavoro che favoriscono programmi di formazione per i propri dipendenti.

Questo nuovo programma ha l'obiettivo di supportare in modo significativo le persone che per carenze in termini di competenza hanno molte difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro.

Dall'aprile 2005, all'interno di questo programma, dovrebbe essere stato attivato il nuovo *Skills Coaching service*, un servizio personalizzato per individuare le lacune nelle competenze individuali e le strategie di azione per colmarle, in vista di un inserimento lavorativo. Si tratta del primo elemento caratterizzante il *New Deal For Skills*.

L'accompagnamento individuale inizierà quando i soggetti si troveranno senza lavoro e continuerà fino a quando avranno trovato un'occupazione.

Dove sarà possibile, il servizio sarà somministrato all'interno degli uffici dei *Jobcentre Plus* da esperti, in collaborazione con le istituzioni educative. Parte del programma si focalizzerà sull'acquisizione delle competenze di base e di quelle almeno di livello 2.

L'efficacia di tale servizio si misurerà sulla base della capacità effettiva di innalzare il livello di competenza in funzione di un adeguato inserimento nel mercato del lavoro.

Molti lavoratori hanno già le competenze ritenute necessarie dai datori di lavoro per svolgere una determinata mansione, ma, in questo caso, il problema risiede nel fatto che queste competenze non sono certificate almeno da una *qualification*.

Per iniziare ad affrontare tale problema, negli otto distretti dove si sta sperimentando lo *Skills Coaching*, si utilizzerà presto lo *Skills Passport* che registrerà tutti i percorsi formativi intrapresi dai soggetti con le *qualifications* ottenute e i progressi fatti. In questo senso molto importante sarà la collaborazione tra sistema delle imprese, *providers* e SSCs; il sistema dei crediti sarà una facilitazione all'applicazione di questa nuova iniziativa.

Accanto al *Skills Passport* è già in atto lo *e-skills Passport*, per certificare le conoscenze nell'ambito delle tecnologie informatiche.

Sempre nell'ambito del *New Deal for Skills*, dal 2006 si sperimenterà un altro programma per le persone senza lavoro, il *Learning Option*.

Sarà un'iniziativa destinata ai disoccupati di lungo periodo e a tutti coloro per i quali le carenze nelle competenze rappresentano una barriera all'ingresso e alla permanenza stabile nel mercato del lavoro.

Chi deciderà di ottenere almeno una *qualification* di livello 2, riceverà incentivi economici per potere frequentare i percorsi formativi funzionali a tale scopo.

Tale programma sarà realizzato solo se verrà siglato un accordo con i *Jobcentre Plus Personal Adviser* e verrà supportato dagli *Information and Advice services*.

Queste iniziative dimostrano che il Governo britannico vuole aiutare le persone poco qualificate a trovare un'occupazione intervenendo alla radice del problema: il basso livello di competenza.

4.3. L'orientamento "formativo".

Accanto alla costruzione di percorsi formativi più rispondenti alle esigenze congiunte di lavoratori e datori di lavoro, il Governo britannico sembra avere capito l'importanza dell'orientamento, come ulteriore mezzo, oltre alla formazione, per migliorare l'occupabilità delle risorse umane.

Le persone, infatti, per scegliere consapevolmente quali percorsi formativi sono disponibili e come passare da un iter all'altro o da uno stadio all'altro o a quale occupazione aspirare, devono avere maggiori informazioni e linee guida.

Per raggiungere tali obiettivi il Governo britannico sta tentando di organizzare percorsi di "orientamento" ⁽⁵⁴⁾, che, attraverso figure

⁽⁵⁴⁾ Attualmente esiste già una rete di servizi di orientamento, soprattutto destinati ai giovani, ma ancora poche persone, soprattutto adulte, sono a conoscenza dell'esistenza di tali servizi che per essere efficaci, devono essere disponibili per tutti.

Entro il settembre 2005, il *Department for Education and Skills* (DfES), il *Department for Work and Pensions* (DWP), il *Department of Trade and Industry* (DTI), il *Learning and Skills Council* (LSC), i *Jobcentre Plus* e la *SSDA* collaboreranno per ristrutturare il servizio ricalibrandolo meglio sui bisogni effettivi degli utenti adulti. In particolare si stabiliranno quali figure specializzate dovranno gestire tale servizio, si potenzieranno i servizi di orientamento individuale *face to face*, discriminando i servizi a pagamento da quelli gratuiti. Si lavorerà molto con *UFI learndirect* per estendere il servizio *on line* e telefonico, cercando di offrire un servizio più personalizzato. Anche l'*UFI* dovrà essere gestito da persone competenti in grado di costruire un database contenente le offerte formative e di lavoro e anche eventuali servizi per l'infanzia, ovviamente per supportare le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano. Il servizio dovrà essere utile anche a chi desidera trovare opportunità formative di alto livello (*level 3+*) o è interessato ad avanzamenti di carriera, soprattutto nel caso dei tecnici altamente specializzati. All'interno di essi, anche le donne dovranno essere aiutate a rientrare nel mondo del lavoro, magari dopo un periodo di sospensione per una serie di motivi. I servizi di orientamento indipendenti o privati dovranno poi ricordarsi al meglio con quelli gestiti dalle istituzioni scolastiche (Università, scuole superiori, ecc.). Infine, il servizio dovrà essere effettivamente costruito sui bisogni degli indivi-

specializzate e *tutors*, supportino i giovani e gli adulti a comprendere le implicazioni di ogni scelta, aiutandoli a sviluppare autonomia e capacità decisionale.

L'intento è di sviluppare la capacità di autovalutazione che permetta ad ogni persona di capire, autonomamente, tra quali opzioni può scegliere, tenendo in considerazione sia le proprie attitudini sia le necessità dei datori di lavoro.

4.4. L'accesso all'educazione ⁽⁵⁵⁾: i gruppi svantaggiati, le donne, gli anziani e i "devianti".


Who want to work can work ⁽⁵⁶⁾.

Alcuni gruppi sociali particolarmente poveri, le minoranze etniche e i disabili hanno generalmente bisogno, per motivi diversi, di maggiore supporto rispetto ad altri sia per trovare un'occupazione sia per intraprendere percorsi formativi di diverso tipo e difficoltà.

Formazione e interventi mirati di orientamento possono quindi aiutare gli appartenenti a tutte le categorie "svantaggiate" ad introdursi o reintrodursi nel sistema formativo e/o nel mercato del lavoro, migliorandone il grado di occupabilità.

dui e non sui pregiudizi o stereotipi di genere/etnia, realizzando una rete di servizi strettamente collegata con i datori di lavoro, che potranno utilizzare i profili professionali presenti nei vari database per cercare il personale di cui hanno bisogno.

⁽⁵⁵⁾ Per garantire un accesso democratico all'istruzione il Governo britannico ha introdotto una serie di norme che difendono gli individui da qualsiasi tipo di discriminazione (colore, razza, sesso, disabilità, età, ecc.). Il LSC ha introdotto l'*Equality and Diversity Impact Measures* per promuovere pari opportunità di accesso alla formazione a tutti i soggetti, spesso vittime di discriminazioni in base al sesso, all'età o alla razza. Esiste anche un *Equality and Diversity Committee* per monitorare l'effettiva attuazione di pratiche in accordo con il concetto di pari opportunità. La partecipazione agli *Employer Training Pilots* da parte delle donne, degli anziani o degli appartenenti a minoranze etniche fa parte delle strategie che favoriscono un accesso democratico all'istruzione e, di conseguenza, al mercato del lavoro. Il *National Employer Training Programme* sarà un programma che garantirà un accesso egualitario alla formazione a tutti, in base al loro bisogno formativo, anche ai gruppi socialmente svantaggiati. Nel Regno Unito ci sono settori dove è maggiormente evidente, rispetto ad altri, la mancanza di manodopera qualificata. È necessario quindi sviluppare meglio i talenti delle singole persone anche in accordo con le richieste del mercato del lavoro.

⁽⁵⁶⁾ Vedi W. HUTTON, *Where are the Gaps? An Analysis of UK Skills and Education Strategy in the light of the Kok Group and European mid-term review of the Lisbon goals*, Work Foundation, 2005, 32 (in  indice A-Z, voce *Formazione*).

a) *I gruppi svantaggiati.*

Per quanto riguarda le minoranze etniche, il *National Employment Panel* ha osservato che il tasso di disoccupazione delle minoranze etniche è superiore a quello dei bianchi e che la situazione poi peggiora per le donne di colore.

Anche il tasso di partecipazione all'educazione varia in base all'etnia. Chi ha origini indiane e cinesi ottiene *qualifications* di più alto livello rispetto alla media dei bianchi per quanto riguarda l'educazione dopo i 16 anni. I neri e gli asiatici rimangono più a lungo dei bianchi all'interno dell'educazione full-time. Chi proviene originariamente dal Pakistan o dal Bangladesh generalmente ottiene meno *qualifications* in assoluto e molte donne hanno problemi a parlare un inglese corretto.

Per aiutare le minoranze etniche il Governo britannico implementerà il *National Employer Training Programme* e l'apprendistato, supportando l'accesso delle minoranze etniche, e svilupperà programmi specifici per fornire loro le competenze di base, soprattutto per potere parlare un inglese corretto.

Per quanto concerne i disabili, molti dati mettono in evidenza che essi hanno problemi ad inserirsi/reinserirsi nel mercato del lavoro per mancanza di competenze e di *qualifications* che certificano un certo grado di competenza; nello specifico, il 45 per cento di queste persone non ha formali *qualifications* e il 15 per cento ha problemi nelle conoscenze di base.

Il Governo ha già stanziato fondi e attivato molti corsi per supportare la loro educazione. La *Five Year Strategy* ⁽⁵⁷⁾, in particolare, è una strategia globale che pone l'attenzione su quelle persone che ricevono un *incapacity benefit*, che vorrebbero lavorare ma che hanno bisogno di riqualificarsi per entrare di nuovo nel mercato del lavoro.

Infine, attraverso la *Five Year Strategy* e il *Pathways to work*, il Governo sta disegnando nuove politiche relative al reinserimento lavorativo delle persone con disabilità fisiche o psicologiche.

b) *Le donne.*

Le donne sono ancora sottopagate e spesso occupano posizioni che la tradizione ha riservato loro da sempre.

⁽⁵⁷⁾ Vedi *Five Year Strategy: Opportunity and Security Throughout Life*, Department for Work and Pensions Publication, febbraio 2005 (in [\[www.dwp.gov.uk\]](#) indice A-Z, voce *Strategia di Lisbona*).

Spesso conciliare la vita familiare e quella lavorativa significa per le donne rinunciare alla carriera o accontentarsi di determinati ruoli o mansioni. La *Women and work Commission* sta lavorando in questo senso e in particolare per assicurare alle donne un accesso egualitario al mercato del lavoro.

Si dovranno poi aiutare a rientrare nel mercato del lavoro i genitori che, per fare crescere i figli, se ne sono allontanati per un certo periodo.

In questo ambito, è nelle intenzioni del Governo britannico rafforzare i servizi di orientamento per aiutare le persone a capire quali sono le opzioni disponibili sia in ambito lavorativo sia in ambito formativo ⁽⁵⁸⁾.

c) *Gli "anziani"*.

Il legame tra inattività e basso livello di competenza è molto evidente soprattutto per le persone sopra i 50 anni.

Generalmente le persone sopra i 50 anni sono meno qualificate di quelle sotto i 50 anni. Circa un quarto dei cinquantenni non ha nessuna *qualification* mentre le persone sotto i 50 anni senza nessuna *qualification* sono pari al 10 per cento.

Le persone sopra i 50 anni poco qualificate ricevono più facilmente sussidi e indennità. Tale disparità si riflette poi nella qualità della vita di molte persone anziane, che è spesso al di sotto della media nazionale.

Per cercare di risolvere tale problema, si estenderà il *National Employer Training Programme* anche alle persone sopra i 50 anni.

Le persone anziane trovano maggiori difficoltà, rispetto ai giovani, ad inserirsi nuovamente nel mercato del lavoro dopo un periodo di inattività, soprattutto perché hanno *qualifications* non aggiornate e conoscenze obsolete.

Anche questo problema rientra nel *New Deal for Skills: Skills Coaching, Skills Passport* e nel *Learning Option*, iniziative che aiuteranno anche i soggetti più anziani a riqualificarsi e rientrare nel mercato del lavoro.

⁽⁵⁸⁾ The *London Development Agency* è una sperimentazione regionale per ridurre le difficoltà delle donne-madri che vogliono ritornare al lavoro, ottenendo un'occupazione coerente con le competenze possedute.

d) I “devianti”.

Molte statistiche rilevano una stretta connessione tra devianza e basso rendimento scolastico, basso livello di istruzione, disoccupazione di lungo periodo.

Una formazione mirata che permette lo sviluppo del livello di competenza dei devianti si correla positivamente con la diminuzione della possibilità che il soggetto ripeta atti illeciti.

Il Governo britannico si è già impegnato in questo ambito, somministrando corsi di formazione fuori e dentro il carcere. Il problema però rimane quello che spesso questo tipo di iter formativo non è qualitativamente di alto livello. Anche in questo ambito il Governo britannico si impegnerà a fondo per superare questo problema, vista l'importanza della formazione nella diminuzione di comportamenti devianti.

Per raggiungere tale obiettivo, si svilupperà il *National Offender Management Service* (NOMS) che fornirà un servizio integrato per i devianti, sia quelli in custodia sia quelli nelle comunità di recupero.

La priorità di questi programmi rimane l'alfabetizzazione primaria, e, ove possibile si sosterranno i soggetti ad ottenere almeno una *full level vocational qualification*. Anche in questo caso si cercherà di registrare la partecipazione dei soggetti a diversi percorsi formativi attraverso lo *Skills Passport*.

4.5. Conclusioni.

Numerosi studi sull'importanza del “capitale umano” come leva per la crescita economica, hanno dimostrato che gli investimenti in istruzione e formazione, e quindi l'acquisizione di competenze, sono determinanti per il benessere economico ⁽⁵⁹⁾.

Complessivamente, i modelli di crescita dimostrano infatti che “maggiori investimenti nella istruzione hanno un impatto significativo sul livello di crescita del reddito nazionale. In linea di massima, i dati empirici suggeriscono che ad un incremento dell'1 per cento nel tasso di partecipazione scolastica corrisponde un incremento del PIL procapite tra l'1 per cento e il 3 per cento. Un anno aggiuntivo all'interno

⁽⁵⁹⁾ Vedi: *Vocational education and training — key to the future Lisbon-Copenhagen-Maastricht: mobilising for 2010*, cit.

dell'istruzione secondaria, aumenta lo standard del capitale umano [...] che si traduce in un incremento maggiore all'1 per cento della crescita economica annuale" (60). Uno studio recente (61) basato sui dati IALS conclude che una crescita dell'1 per cento dell'alfabetizzazione primaria è associata ad un incremento del 2,5 per cento della produttività del mercato del lavoro e ad un incremento dell'1,5 per cento del PIL pro-capite.

Tutti questi studi dimostrano che la crescita economica non può aumentare in modo significativo se gli investimenti sono limitati a determinati gruppi. L'innalzamento, in generale, dei livelli di istruzione primaria e di quelli relativi alle competenze di base si traduce in crescita economica, attraverso l'aumento della "occupabilità" delle risorse umane. Investire in programmi per l'aumento del livello di competenza delle persone con un basso livello di istruzione diventa un fattore importante alla base dello sviluppo economico. La formazione professionale può e deve giocare un ruolo fondamentale nell'acquisizione di un buon livello di competenza da parte della forza lavoro.

I due Libri Bianchi analizzano i dati relativi al tasso di partecipazione a percorsi formativi di diverso tipo e livello in relazione alla situazione occupazionale, comparando spesso la realtà inglese con quella degli altri Paesi europei. Risulta evidente che nel Regno Unito non solo le risorse umane hanno livelli di istruzione relativamente mediocri, con lacune nelle competenze di base (professionali ma anche relative all'alfabetizzazione primaria) e risultati "formativi" di basso profilo, ma anche gli iter formativi stessi, soprattutto quelli che dovrebbero essere altamente professionalizzanti, non sono sufficientemente qualificanti rispetto alle nuove richieste del mercato del lavoro.

In particolare la formazione professionale offerta è troppo legata ad una specifica mansione e ad un determinato settore produttivo e sviluppa poco abilità globali di più ampio respiro, rendendo le per-

(60) B. HANSSON *et AL.*, *The impact of human capital and human capital investments on company performance. Evidence from literature and European survey results*, in P. DESCY, M. TESSARING, *Impact of education and training. Third report on vocational training research in Europe: background report*, Cedefop Reference series, Luxembourg: EUR-OP, 2004, 3036. Citato in *Vocational education and training — key to the future Lisbon-Copenhagen-Maastricht: mobilising for 2010*, cit., 33.

(61) S. COULOMBE, J-F. TREMBLAY, S. MARCHAND, *Literacy scores, human capital and growth in fourteen OECD countries*, International Adult Literacy Survey, Statistic Canada, Ottawa, Ontario, 2004, catalogo n. 89-552-MIE.

sone poco flessibili ad adattarsi a nuove realtà, rafforzando lo stereotipo che la formazione “professionale” rappresenta la seconda scelta per le persone che non sono riuscite a portare a termine gli studi “accademici”. La formazione di base è importante non solo per la spendibilità immediata nel mondo del lavoro ma è il presupposto alla formazione successiva. Spesso chi ha carenze nelle competenze di base non avrà gli strumenti cognitivi per qualificarsi maggiormente o aggiornarsi. Lavoratori carenti in questi due tipi di formazione, in uno o in entrambi, non riusciranno a sviluppare le proprie potenzialità e avranno difficoltà nel trovare un’occupazione stabile e ben remunerata, rischiando più di altri l’esclusione sociale.

Sempre cogliendo, condividendola, la logica dei due Libri Bianchi, si intuisce che il Regno Unito deve fundamentalmente superare l’attuale situazione caratterizzata da un *low-skills/low tech equilibrium* — equilibrio basato su un basso livello di competenza e di tecnologia — per stabilizzarsi invece su una nuova realtà definibile come *high-skills/high-tech economy* — equilibrio basato su un alto livello di competenza e tecnologia — con lo scopo di riuscire a certificare le competenze delle persone indipendentemente dal contesto educativo nel quale si apprende, spostando il *focus* dalla “formalità” del titolo di studio al suo contenuto, cioè sulle competenze effettivamente possedute.


Il traguardo finale è quindi riuscire a costruire percorsi di istruzione e formazione di alto profilo più funzionali all’inserimento lavorativo proprio perché fanno corrispondere effettivamente il titolo a una conoscenza teorico-pratica realmente interiorizzata e concretamente utilizzabile a “scopi produttivi”, ovviamente, come accennato più volte, attraverso la stretta collaborazione tra “agenzie formative” e datori di lavoro.

La formazione viene concepita in modo nuovo e questo cambio di prospettiva sembra espresso al meglio dal concetto *appetite for learning* ⁽⁶²⁾. Da un lato infatti si devono motivare le risorse umane ad apprendere costantemente e per tutta la vita, dimostrando l’efficacia e il valore aggiunto derivante dall’interiorizzazione sia di nuovi contenuti sia di nuove modalità di apprendimento per la crescita personale e

(62) Vedi W. HUTTON, *op. cit.*, 16. “Appetite” letteralmente significa “appetito”, figurativamente significa “brama”, “forte desiderio”. In entrambi i casi si vuole esprimere l’idea di forte motivazione ad apprendere.

professionale, e dall'altro si devono convincere i datori di lavoro a credere nella "inevitabilità" della formazione in funzione di un reale incontro tra domanda e offerta di lavoro, con un conseguente aumento del tasso di occupazione globale.

Sperando che gli intenti dichiarati nei due Libri Bianchi non rimangano solamente promesse ma che si trasformino in realtà, si deve tenere sempre presente che gli effetti della formazione sono spesso visibili nel medio-lungo periodo. Lo riconosce del resto la stessa Unione Europea che, sin dalla comunicazione del 2001 sullo spazio europeo dell'apprendimento permanente ⁽⁶³⁾, ritiene che l'educazione e l'istruzione siano strumenti fondamentali per preparare cognitivamente le persone ad "apprendere ad apprendere" per tutta la vita. Per tradursi in percorsi realmente efficaci, istruzione e formazione devono però rispettare i tempi necessari alla crescita globale della persona, tempi spesso non brevi e nemmeno immediatamente definibili. In genere, "formare" una persona implica infatti non solo fornire e trasmettere nozioni e informazioni maggiori rispetto a quelle possedute in precedenza ma significa innescare, anche, ma non solo, attraverso l'interiorizzazione di nuovi concetti, cambiamenti profondi nel campo percettivo e psicologico del soggetto in formazione. Tali cambiamenti si traducono spesso in modifiche del modo di essere e di approcciarsi alla conoscenza e alla realtà, meccanismi che, per attivarsi e realizzarsi, necessitano di tempi sufficientemente lunghi.

⁽⁶³⁾ In COMMISSIONE EUROPEA, *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, Bruxelles, 21 novembre 2001 (in  indice A-Z, voce *Strategia di Lisbona*) si legge: "quando fai piani per un anno, semina grano. Se fai piani per un decennio pianta alberi. Se fai piani per la vita, forma e educa le persone".

7.

IL RUOLO DELLE UNIVERSITÀ NELLA PROMOZIONE DEI TIROCINI FORMATIVI E DI ORIENTAMENTO E DELL'APPRENDISTATO "ALTO"

PIER ANTONIO VARESI (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Università e tirocini formativi e di orientamento: la disciplina. — 2.1. *Segue*: i principali nodi applicativi. — 3. L'apprendistato "alto": il modello francese e la sua riproposizione in Italia. — 3.1. L'articolo 50 del decreto legislativo n. 276/2003: prime attuazioni tra intese e sperimentazioni. — 3.2. Il percorso di apprendistato per la laurea in ingegneria informatica in Provincia di Trento. — 3.3. È possibile passare da sperimentazioni circoscritte ad un'ampia diffusione dell'apprendistato "alto"?

1. Introduzione.

Anche in connessione con la riforma dei percorsi di laurea, le istituzioni universitarie sono sempre più spesso chiamate dal legislatore ad intensificare le relazioni col mondo del lavoro. Sono molti gli esempi in proposito; in questa sede è d'obbligo ricordare le norme che invitano le Università ad erogare servizi per l'impiego ⁽¹⁾, a promuovere esperienze di lavoro per studenti e per laureati ⁽²⁾ nonché a predisporre percorsi formativi (master, percorsi di laurea di primo o secondo livello, corsi di specializzazione) rivolti a giovani assunti con contratto di apprendistato ⁽³⁾.

Il disegno, invero ambizioso, è ancora alle prime battute. Risulta perciò quanto mai opportuna la riflessione volta a delineare il quadro

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

⁽¹⁾ V. l'art. 6 del d.lgs. n. 276/2003.

⁽²⁾ V. l'art. 18 della l. n. 196/1997.

⁽³⁾ V. l'art. 50 del d.lgs. n. 276/2003.

dei rapporti tra Università e mondo del lavoro ed in particolare le problematiche connesse a due temi di grande attualità: la promozione dei tirocini formativi e di orientamento e l'attivazione dei percorsi per "l'apprendistato alto".

Si tratta di due istituti accomunati da un elemento di rilievo: entrambi sono collocabili nel grande filone culturale dell'alternanza tra formazione-lavoro, volto, da un lato, ad avvicinare sistema formativo (Università compresa) e mondo del lavoro e, dall'altro lato, a promuovere l'idea che la formazione può accompagnare il lavoratore per tutto l'arco della vita determinando, per l'appunto, un continuo alternarsi di fasi di lavoro e di formazione.

È un filone che nel nostro Paese, a partire dagli anni Settanta, si è sviluppato intensamente sul piano della riflessione teorica (svolta da parte di pedagogisti, sociologi, giuristi ed economisti), ma che ha registrato notevoli resistenze sul piano della concreta applicazione. Basti pensare alle difficoltà incontrate dallo *stage* nella scuola secondaria superiore o alla ormai proverbiale "povertà formativa" dei contratti di formazione e lavoro e dell'apprendistato, nonché al perdurante stallo della formazione continua; non è un caso, dunque, che nel 2005, discutiamo ancora di sperimentazioni in questo campo: è un terreno su cui il Paese ha accumulato un grave ritardo rispetto ai *partners* europei.

La comune appartenenza all'area dell'alternanza studio-lavoro giustifica la riunificazione dei due istituti in un'unica sessione del Convegno odierno, ma non può oscurare le notevoli differenze esistenti tra i due istituti, sia per quanto riguarda le finalità che per quanto concerne la disciplina. Appare dunque necessario separare la trattazione dei tirocini formativi e di orientamento da quella relativa all'apprendistato "alto".

2. Università e tirocini formativi e di orientamento: la disciplina.

Al termine di un lungo e non facile itinerario, il legislatore ha disciplinato, all'articolo 18 della legge n. 196/1997 (4), il tirocinio formativo e di orientamento (più noto come *stage* aziendale), inteso come

(4) Per approfondimenti rinvio a P.A. VARESI, *Commento all'art. 18*, in M. NAPOLI (a cura di), *Commentario sistematico della legge 24 giugno 1997, n. 56*, in NLCC, 1360 ss.

esperienza di lavoro non costituente rapporto di lavoro finalizzata alla “realizzazione di momenti di alternanza fra studio e lavoro e ad agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro”. A seguito dell’abrogazione della normativa previgente, le esperienze di lavoro collegate a processi formativi o di orientamento sono quindi state sottoposte ad un’unica disciplina, quella dell’articolo 18 sopra citato.

La norma si applica, per espressa indicazione del testo, anche alle Università: ne consegue che esse sono annoverate tra i soggetti che possono promuovere i tirocini nel rispetto delle regole comuni a tutti i promotori e cioè:

— stipula di una convenzione con l’azienda ospitante a cui allegare il progetto di tirocinio;

— rispetto del numero massimo di tirocinanti per ciascuna azienda ed esclusione dei datori di lavoro che non hanno nemmeno un dipendente con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato;

— individuazione di un *tutor* universitario e di un *tutor* aziendale, responsabile dell’inserimento nel contesto produttivo;

— attivazione del tirocinio per i propri studenti o per i propri laureati (in questo secondo caso il tirocinio può essere promosso entro diciotto mesi dal conseguimento del titolo);

— obbligo di assicurazione dei tirocinanti contro gli infortuni sul lavoro nonché per la responsabilità civile;

— obbligo di trasmettere copia della convenzione alle autorità pubbliche competenti (Regioni e Direzione provinciale del lavoro) ed alle organizzazioni sindacali;

— durata massima del tirocinio contenuta entro i limiti indicati (per gli studenti universitari e per i laureati il limite è fissato a dodici mesi);

— riconoscimento al tirocinante di crediti formativi.

È questo insieme di regole a configurare un modello legale a cui, come si è detto, viene attribuita la presunzione per cui i rapporti di tirocinio non determinano l’instaurazione di rapporti di lavoro.

La disciplina, in vigore da quasi un decennio, ha registrato un unico tentativo di modifica (o, meglio, di integrazione) operato dall’articolo 60 del decreto legislativo n. 276/2003 ⁽⁵⁾, riguardante i “tirocini

(5) A commento di tale norma v.: E. BALLETTI, *Commento all’art. 60*, in E.

estivi di orientamento”. Con questo intervento il legislatore ha voluto disciplinare una particolare forma di tirocinio (il tirocinio estivo, appartenente comunque alla famiglia dei tirocini formativi e di orientamento) introducendo però una deroga all’articolo 18 sopra citato: l’esclusione di limiti percentuali massimi nell’attivazione dei tirocini.

Il tentativo è stato però vanificato dalla Corte Costituzionale che, su richiesta di alcune Regioni, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale di tale articolo ⁽⁶⁾.

Non è questa la sede per valutare le motivazioni addotte dalla Corte (anche se è doveroso segnalare che esse appaiono perlomeno in contraddizione con quanto si afferma nella medesima sentenza in riferimento alla legittimità costituzionale dell’articolo 2, comma 1, lettera *d*), della legge n. 30/2003, riguardante la stessa materia).

Ciò che preme invece affrontare è se la sentenza in questione abbia riflessi sull’articolo 18 della legge n. 196/1997.

Ad una prima lettura, infatti, l’articolo 18 sembrerebbe travolto dalla sentenza della Corte Costituzionale: nel nuovo assetto di poteri delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, lo Stato non avrebbe più titolo per disciplinare un istituto che andrebbe ricondotto alla competenza “esclusiva” delle Regioni in materia di “istruzione e formazione professionale”.

Questa impostazione non appare però convincente. Anche dopo

GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro ed i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004, 699 ss.; P. PASCUCCI, *La revisione dei tirocini formativi e/o di orientamento. Ancora una riforma solo annunciata*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004, 461 ss.; P. BELLOCCHI, *Commento all’art. 60*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *Il mercato del lavoro — Commentario al d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Zanichelli, Bologna, 2004, 648 ss.; S. FAGNONI, *I tirocini estivi di orientamento*, in M. MAGNANI, P.A. VARESI, *Organizzazione del mercato del lavoro e nuove tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2005, 212 ss.

⁽⁶⁾ V. C. Cost. 28 gennaio 2005 n. 50, in RGL, 2005, 417, con nota di A. GARILLI, *La riforma del mercato del lavoro al vaglio della Corte costituzionale*, 449. A commento della sentenza v. anche: R. PESSI, *Formazione e politiche attive dell’impiego nella giurisprudenza costituzionale*, in ADL, 2005, 338; E. M. BARBIERI, *Il diritto del lavoro fra competenze statali e competenze regionali secondo la Corte costituzionale*, in MGL, 2005, n. 4, 288; A.L. D’AGATA, *C.d. riforma Biagi e federalismo: la Corte costituzionale si pronuncia*, in D&L, 2005, n. 21, 78; G. SERVELLO, *Riforma del lavoro e riparto di competenze Stato - Regioni*, in DPL, 2005, 744; V. FILI, *La “riforma Biagi” corretta e costituzionalizzata. Appunti dopo il decreto correttivo ed il vaglio costituzionale*, in LG, 2005, 407.

la legge costituzionale n. 3/2001 si può ravvisare una competenza legislativa dello Stato in materia ed è quella riguardante la fissazione delle condizioni in base alle quali il tirocinio non è un rapporto di lavoro; questo aspetto infatti può essere ricondotto alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di “ordinamento civile”. Sembra pertanto preferibile la soluzione secondo cui permane tuttora valido l’articolo 18 della legge n. 196/1997, laddove fissa regole che sono finalizzate ad identificare la fattispecie esclusa dall’applicazione della normativa sul lavoro subordinato. Per altro verso nulla vieta che le Regioni, nel campo della istruzione e formazione professionale, o le Università, nel campo dell’istruzione universitaria, al fine di rendere più efficace l’istituto, disciplinino gli aspetti formativi ed orientativi (ad es. i contenuti del relativo progetto, le modalità per l’attribuzione di crediti formativi, il ruolo dei *tutors* oppure la durata del tirocinio, purché entro i limiti massimi stabiliti dal citato articolo 18).

2.1. *Segue: i principali nodi applicativi.*

Benché il giudizio sulla normativa esaminata in precedenza sia generalmente positivo e siano stati posti in luce gli effetti benefici che il tirocinio genera anche sul piano delle prospettive occupazionali dei soggetti coinvolti (7), è opportuno segnalare alcuni problemi emersi dalla sua applicazione, ormai quasi decennale.

Per quanto riguarda i tirocini rivolti agli studenti, il principale problema che ho riscontrato in una ricerca che ho svolto sui tirocini promossi da alcune importanti Università del nord del Paese (8), è il rischio di burocratizzazione dell’evento, con scarsi o casuali collegamenti con il processo formativo in atto. Il pericolo che si può intravedere è dunque quello che vengano svilite le enormi potenzialità dell’istituto nel favorire il completamento della formazione dello studente. I tirocini spesso sono gestiti prevalentemente da strutture amministrative, scollegate dal corpo docente che si limita ad una *tutorship* formale (eclatante il caso in cui il *tutor* universitario per migliaia

(7) Secondo i dati di AlmaLaurea, la banca dati sugli sbocchi occupazionali dei laureati, i giovani che hanno svolto un tirocinio formativo e di orientamento mediamente trovano occupazione in misura del 10% superiore a quella di coloro che non hanno svolto tirocini (v. www.almalaurea.it).

(8) P.A. VARESI, *I tirocini formativi e di orientamento nelle Università: diffusione, regole e problematiche*, Università Cattolica, Piacenza, 1997.

di tirocinanti era un solo docente, il Rettore). Se impostato in questo modo il tirocinio è solo un'opportunità data allo studente per "sperimentare" il mondo del lavoro, l'organizzazione aziendale e le sue regole (formali ed informali); obiettivi encomiabili, ma forse degni più di uno *stage* nella secondaria superiore che a livello universitario.

In questo modo il tirocinio intreccia solo al livello più basso le nozioni teoriche con l'esperienza di lavoro: il tirocinio è giustapposto al tradizionale percorso accademico, non interferisce con esso e, dunque, non lo arricchisce; d'altro canto anche l'azienda cerca di ridurre al minimo lo scompensamento organizzativo che le deriva dall'ospitare il tirocinante. Università ed impresa si limitano ad essere in contemporanea interlocutori dello studente, ma senza costruire insieme una parte del percorso formativo.

Le esperienze migliori che ho incontrato dimostrano invece che il tirocinio universitario può diventare occasione per un nuovo e proficuo rapporto tra Università ed azienda, a tutto vantaggio dello studente. Ciò si ha quando il progetto di tirocinio universitario, costruito in *partnership* tra docente universitario e *tutor* aziendale, prevede non lo svolgimento di una generica esperienza di lavoro ma l'affidamento al giovane di compiti operativi direttamente collegati alle nozioni teoriche apprese in Università (ad es. mediante l'affidamento della risoluzione di un problema).

Occorre però essere consapevoli che finché la costruzione del progetto di tirocinio e la *tutorship* dello stesso non saranno ricomprese a pieno titolo nell'ambito dell'attività del docente universitario, tranne sporadici casi riconducibili a forme di "volontariato", continueremo a registrare difficoltà nell'avvio di una sistematica collaborazione in questo campo tra Università ed imprese.

Il secondo problema che vorrei segnalare è a mio avviso imputabile ad un eccesso di "timidezza" del legislatore. L'articolo 18 della legge n. 196/1997, come ho ricordato, attribuisce esplicitamente al tirocinio due finalità (quella formativa e quella orientativa) a cui si può far corrispondere il tirocinio formativo (cioè l'esperienza di lavoro realizzata in connessione con un percorso formativo) ed il tirocinio orientativo (cioè l'esperienza di lavoro connessa ad un progetto di orientamento). Vi è dunque una duplicità d'intenti, ricondotta però all'interno di un unico istituto (con conseguente disciplina uniforme).

Questa impostazione mostra un punto di grave debolezza nel caso del tirocinio dei neolaureati (o neodiplomati e neoqualificati). Questi tirocini si configurano usualmente quale strumento di primo

approccio al lavoro, propedeutico ad un possibile inserimento in azienda con un contratto di lavoro. La funzione economico-sociale dell'istituto si avvicina, nel caso in esame, a quella del periodo di prova, in un contesto normativo però assai diverso, privo per il tirocinante di diritti e tutele. Ammesso che questo sia un modo per assolvere funzioni di orientamento dei giovani (agevolando le loro "scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro"), occorre comunque evitare che questa situazione degeneri, trasformandosi in un mercato irregolare e parallelo a quello ordinario.

Alla "giostra" aziendale dei tirocinanti laureati e diplomati possono essere contrapposte alcune semplici misure, peraltro già sperimentate negli anni Novanta con riferimento ai contratti di formazione e lavoro. Sarebbe sufficiente introdurre alcune modifiche all'attuale regolamentazione dei tirocini destinati a coloro che non sono più in formazione, avendo già conseguito una laurea (o un diploma o una qualifica); più precisamente si potrebbe:

— ridurre la durata massima di questo tipo di tirocinio (dodici mesi appaiono davvero molti) o almeno diversificarla in relazione al grado di debolezza occupazionale del tirocinante (tanto più lungo il periodo di tirocinio, quanto più lungo il periodo di disoccupazione dalla acquisizione del titolo di studio);

— consentire, all'Università ed alle altre istituzioni abilitate, di stipulare convenzioni di tirocinio per laureati (o diplomati) solo con datori di lavoro ospitanti che possano dimostrare di aver proceduto alla trasformazione in contratti di lavoro subordinato di una percentuale minima dei tirocini di laureati (o diplomati) ospitati negli ultimi due anni.

Sono piccoli correttivi che, nel riconfermare nel suo insieme la disciplina vigente, la rafforzerebbero sul piano sociale e consentirebbero di bloccare sul nascere iniziative volte a screditare l'istituto (mi riferisco alle iniziative promosse da gruppi di studenti milanesi e volte al boicottaggio dei tirocini formativi e di orientamento).

Ora che i tirocini sono ampiamente diffusi nel sistema formativo, la risposta migliore a chi demonizza questo strumento consiste nell'impegno per innalzarne la qualità.

3. L'apprendistato "alto": il modello francese e la sua riproposizione in Italia.

L'incrocio tra percorsi formativi di livello universitario ed apprendistato è frutto di un'intuizione che importiamo da esperienze

straniere. Il riferimento d'obbligo è al sistema duale tedesco, anche se nel corso degli anni Novanta molti Paesi europei hanno aperto l'apprendistato al raggiungimento di qualifiche medio-alte. Anche l'Italia si va incamminando in questa direzione, ma più che cercare assonanze con sistemi strutturati tradizionalmente sul doppio canale (come quelli dei Paesi di lingua tedesca) mi pare preferibile rammentare il debito verso l'esperienza francese, molto più vicina alla nostra realtà.

Nel 1987 (ed in forma ancora più netta nel 1993), in Francia sono state apportate modifiche alla disciplina dell'apprendistato con l'esplicito intento di favorire il raggiungimento da parte dei giovani di titoli di studio: a partire da queste riforme l'apprendistato è diventato un canale formativo in grado di portare al raggiungimento del titolo di qualifica, o dell'equivalente del nostro diploma di scuola media superiore o anche della laurea. Può essere interessante sottolineare che questa nuova prospettiva è stata richiesta e poi sostenuta nella sua attuazione principalmente dalle associazioni degli imprenditori francesi (MEDEF) al fine di fronteggiare persistenti carenze di manodopera qualificata. Sono stato testimone diretto di due campagne promozionali gestite da questa associazione volte a sensibilizzare i giovani ai nuovi percorsi formativi in apprendistato (l'una riguardante l'apprendistato per il diploma di qualifica, intitolata *Cap sur l'avenir*, e l'altra relativa all'acquisizione della laurea in ingegneria, intitolata *Ingegneurs 2000*) ed ho potuto constatare come siano stati gli imprenditori a svolgere un ruolo fondamentale per il decollo dell'apprendistato "alto": hanno svolto un ruolo di regia tra tutti i soggetti coinvolti (Università o scuole, parti sociali, istituzioni pubbliche), diventando tra l'altro promotori di appositi consorzi per la formazione.

Agli inizi del decennio l'esperienza francese è stata ripresa in Italia dalla Provincia autonoma di Trento che ha avviato, in collaborazione con la locale Università e con le parti sociali, corsi per l'acquisizione della laurea in ingegneria informatica mediante apprendistato. Successivamente anche la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso iniziative analoghe.

3.1. L'articolo 50 del decreto legislativo n. 276/2003: prime attuazioni tra intese e sperimentazioni.

Il decreto legislativo n. 276/2003 ha offerto a queste esperienze un ancoraggio normativo molto apprezzato. È vero infatti che si tratta

di una normativa scarna, ma questo dato va considerato positivamente. La costruzione di un nuovo percorso formativo, per giunta molto innovativo, richiede una dose elevata di flessibilità; è bene infatti che la regolamentazione definitiva sia l'esito del processo appena avviato e non una gabbia entro cui comprimere le potenzialità della sperimentazione.

L'articolo 50⁽⁹⁾ di tale decreto offre infatti la possibilità a Regioni e Province autonome, Università, istituzioni scolastiche e parti sociali di costruire percorsi per l'acquisizione di titoli di studio di livello secondario, universitari e dell'alta formazione, nonché per la specializzazione tecnica superiore, rivolti a giovani da 18 a 29 anni. In sede locale possono dunque determinarsi le condizioni per soluzioni originali che valorizzino l'autonomia delle Università ed il contributo delle parti sociali.

L'orientamento prevalente nell'attuazione dell'articolo 50 sopra citato, almeno in fase di prima applicazione, sembra volto alla realizzazione di percorsi di apprendistato collegati a master universitari⁽¹⁰⁾. È in questo filone che si inseriscono anche i progetti elaborati dalle Università dell'Emilia-Romagna.

Premesso che considero l'apprendistato collegato ai master un buon punto di partenza per dare concreta attuazione all'articolo 50, sento il dovere di ricordare che esso non esaurisce le potenzialità dell'apprendistato "alto". Permangono infatti intatte le ragioni che hanno indotto a promuovere percorsi di apprendistato per l'acquisizione della laurea; inoltre le pur circoscritte sperimentazioni effettuate dimostrano la buona accoglienza riservata a tali percorsi e la loro efficacia formativa.

⁽⁹⁾ A commento di tale norma v.: D. GAROFALO, *Apprendistato*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *op. cit.*, 625 ss.; P. SARACINI, *Apprendistato, contrattazione collettiva e riforma del mercato del lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI, *op. cit.*, 533 ss.; P. BELLOCCHI, *Apprendistato*, in M. PEDRAZZOLI (coordinato da), *op. cit.*, 571 ss.; M. TIRABOSCHI, *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato ed il contratto di inserimento*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 191; G. LOY, *I nuovi apprendistati*, in M. MAGNANI, P.A. VARESI, *op. cit.*, 474 ss.

⁽¹⁰⁾ V. l'intesa Ministero-Regioni 28 ottobre 2004.

3.2. Il percorso di apprendistato per la laurea in ingegneria informatica in Provincia di Trento.

Tenendo conto che è stato affidato ad altri relatori il compito specifico di illustrare l'apprendistato collegato ai master, vorrei concentrare il mio contributo sull'esperienza di apprendistato per la laurea, descrivendo, pur sinteticamente, il modello applicato in Provincia di Trento.

L'iniziativa, promossa congiuntamente dall'Università di Trento e dalla locale Agenzia del lavoro ben prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003, è nata a seguito di un accordo tra le parti sociali volto a fronteggiare le perduranti carenze di manodopera qualificata nel settore informatico. È stato così avviato il percorso sperimentale per apprendisti finalizzato all'acquisizione della laurea di primo livello in ingegneria informatica.

Esso è caratterizzato da molti elementi originali, particolarmente degni di nota:

— innanzi tutto si segnala che il percorso formativo, tradizionalmente legato ad una durata triennale, è in questo caso spalmato su quattro anni, onde consentire ai giovani di conciliare l'attività lavorativa con gli impegni di studio;

— a supporto dell'attività di studio sono individuate tre figure tutoriali (due universitarie ed una aziendale) che seguono i giovani nella preparazione degli esami;

— l'alternanza fra studio e lavoro, connaturata all'apprendistato, è declinata con una ripartizione complessiva perfettamente equilibrata del tempo in azienda e di quello in Università (cinquanta per cento del tempo in azienda, cinquanta per cento del tempo in Università), con lunghi periodi di assenza dal lavoro (cinque mesi consecutivi) per consentire ai giovani di frequentare le lezioni per due/terzi dei corsi previsti;

— la parte restante degli insegnamenti richiesti dal piano di studi (quella relativa a materie a contenuto più tecnico-professionale) è preparata in azienda con la stretta collaborazione tra le tre figure che si dedicano alla *tutorship*.

A parziale compensazione dei maggiori oneri sostenuti dalle aziende per il consistente numero di ore di assenza dal lavoro (a fronte di un obbligo di legge pari a 120 ore annue) la Provincia concede ai datori di lavoro un contributo forfettario per ogni giovane apprendista impegnato nel percorso di laurea.

I primi risultati della sperimentazione sono al momento soddisfacenti. Un primo dato da segnalare è relativo all'interesse suscitato, oltre che nelle imprese, anche nei giovani. All'iniziativa hanno chiesto di partecipare ben 149 diplomati; tra loro sono stati scelti i 28 idonei, in seguito assunti ed inseriti nella sperimentazione.

Un secondo elemento positivo è riscontrabile negli esiti degli esami sostenuti. Ponendo a confronto i risultati ottenuti dai giovani apprendisti e dagli ordinari studenti universitari, emerge che le *performances* dei primi sono nettamente migliori.

Un percorso così impegnativo non poteva non avere una quota significativa di dispersione. Al maggio 2005 permangono quindici apprendisti destinati a completare il loro itinerario ed a laurearsi nel corso del prossimo anno accademico. Siamo dunque a quote di dispersione fisiologica, comuni all'universo degli studenti della Facoltà considerata.

Da ultimo non resta che dare conto del crescente interesse, manifestato anche recentemente da imprese, associazioni dei datori di lavoro e organizzazioni sindacali, per l'allargamento della sperimentazione ad altri corsi di laurea di primo livello (ad es. è in fase di avanzata elaborazione il percorso per "ingegneria della produzione industriale").

3.3. È possibile passare da sperimentazioni circoscritte ad un'ampia diffusione dell'apprendistato "alto"?

L'apprendistato "alto" si è dimostrato appetibile, sia per i giovani che per le imprese, oltre che efficace sul piano formativo. Tale efficacia migliora decisamente se non ci si limita ad una giustapposizione tra lavoro e formazione, ma si delineano percorsi integrati, progettati e realizzati con la partecipazione congiunta di rappresentanti dei "due mondi". È una sfida che chiede in primo luogo alle istituzioni formative di mettersi in discussione, anche individuando soluzioni organizzative originali. In Francia, ad esempio, dopo una prima fase di sperimentazione, sono state create, nelle scuole e nelle Università, specifiche sezioni dedicate ai nuovi percorsi "alti" in apprendistato.

Mi rendo conto, però, che quanto più si ricercano soluzioni che si discostano dall'offerta formativa standard, tanto più si pongono problemi connessi ai costi della formazione. Né, in percorsi formativi molto corposi come quelli che stiamo considerando, possono essere

ignorati i problemi relativi al costo del lavoro: il datore di lavoro che assume un giovane con contratto di apprendistato finalizzato al master od alla laurea (dunque per un percorso formativo che vede il giovane assentarsi dal lavoro per circa 800 ore annue), allo stato attuale della normativa gode degli stessi vantaggi contributivi riconosciuti al datore di lavoro che assume con contratti di apprendistato professionalizzante (i cui percorsi formativi richiedono l'assenza dal lavoro solo per 120 ore annue). Il divario è troppo grande perché possa essere ignorato ed è tale da impedire la diffusione dell'apprendistato "alto".

Se si vuole favorirne il decollo, superando l'attuale fase di "sperimentazione *in vitro*", occorre affrontare con coraggio il tema, mediante intese trilaterali tra istituzioni pubbliche e parti sociali, al fine di individuare un punto di equilibrio che assicuri l'equa ripartizione degli oneri e dei benefici.

Le esperienze degli altri Paesi europei ci offrono in proposito alcune preziose indicazioni per il bilanciamento degli interessi in gioco ed in particolare suggeriscono la modulazione degli incentivi pubblici e del salario in relazione alla consistenza dell'attività formativa esterna all'azienda. Sarebbe importante poter condividere almeno l'affermazione di principio secondo cui quanto maggiore è il sacrificio richiesto al datore di lavoro (in termini di prolungata assenza del giovane per frequentare le attività formative esterne), tanto minore deve essere il costo del lavoro (agendo sia sugli incentivi che sul salario ridotto). Al contrario, quanto più è flebile l'attività formativa esterna, tanto più alto può essere il costo del lavoro (anche in questo caso agendo su minori sgravi contributivi e su un salario quasi "ordinario"). Al raggiungimento di questi obiettivi può dare un contributo importante anche la disciplina della durata massima del contratto di apprendistato, attualmente regolata da una generosa previsione legislativa (sei anni, contro i quattro della legislazione previgente) e da disposizioni contrattuali spesso incoerenti (ha destato scalpore il caso di un contratto collettivo che, per portare giovani diplomati o laureati a svolgere mansioni non particolarmente complesse, prevede la durata quadriennale del contratto di apprendistato).

Come si può notare, non solo l'Università, ma anche lo Stato, le Regioni e le parti sociali sono chiamati a promuovere l'apprendistato "alto"; ad essi si chiedono atteggiamenti innovativi e, soprattutto, comportamenti coerenti.

8.

IL RUOLO DELL'APPRENDISTATO NEL SISTEMA DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE

DOMENICO GAROFALO

SOMMARIO: 1. Un po' di storia dell'apprendistato. — 2. L'apprendistato qualificante. — 3. L'apprendistato specializzante. — 4. L'apprendistato professionalizzante. — 5. Le competenze in tema di formazione dell'apprendista. — 6. L'apprendistato nel sistema integrato di istruzione e formazione (crediti formativi e repertorio delle professioni). — 7. Conclusioni.

1. Un po' di storia dell'apprendistato.

Fino alla miniriforma dell'apprendistato, realizzata nel 1997 con l'articolo 16, legge n. 196/1997 (c.d. Pacchetto Treu), tale contratto a contenuto formativo era considerato lo strumento più idoneo per chi, adempiuto l'obbligo scolastico, si affacciava nel mercato del lavoro: un percorso sequenziale (scuola-apprendistato-lavoro), definibile come una strada senza ritorno, complice una disciplina, sostanzialmente riconducibile alla legge del 1925, imperniata sull'addestramento pratico (il saper fare) e poco sensibile, almeno nella realtà applicativa, alla preparazione di base dell'adolescente apprendista, scarsamente scolarizzato.

È dato notorio la totale inattuazione dell'obbligo, pur previsto dalla legge n. 25/1955, a carico del datore di lavoro di accordare all'apprendista ore di permesso retribuito per la frequenza dei corsi di insegnamento complementare, mancando la sanzione in caso di inadempimento.

Una decisa inversione di rotta è ascrivibile alla legge n. 196 che ha rivitalizzato il momento formativo, esterno, finalizzato al recupero delle conoscenze di base da parte dell'apprendista, in una con quelle trasversali e relazionali, sanzionando l'inadempimento dell'obbligo da

parte del datore di lavoro, di concedere all'apprendista i permessi retribuiti per la frequenza dei corsi di formazione esterna, con la perdita delle agevolazioni contributive (articolo 16, comma 2 e connessi decreti ministeriali).

Tale significativa novità, all'evidenza protesa al recupero della vocazione formativa dell'istituto, si coniugava da un lato col progetto riformatore del sistema di formazione professionale, delineato nello stesso Pacchetto Treu (articoli 17 e 18); dall'altro con l'idea di riformare l'obbligo scolastico (legge n. 9/1999) e i cicli dell'istruzione (legge n. 30/2000); entrambi i progetti erano dichiaratamente pensati in funzione dell'integrazione tra i due sistemi, attraverso lo strumento dei crediti certificabili, utilizzabili per passare indifferentemente da un sistema all'altro: un percorso, quindi, non più sequenziale ma circolare, all'interno del quale un ruolo di primaria importanza veniva affidato proprio all'apprendistato, a tal fine opportunamente da riadattare (articolo 16, comma 5).

Il non breve tempo a disposizione per la concreta attuazione di questo complesso progetto (giugno 1997-maggio 2001) è inesorabilmente scivolato via senza che il soggetto a tanto delegato quasi nulla abbia fatto (si segnala che ci sono voluti quasi tre anni solo per emanare i quattro decreti ministeriali attuativi della norma sulla formazione esterna), così passando il testimone alla successiva legislatura.

La risposta a questa esigenza di rinnovamento che quest'ultima ha fornito è stata affidata a due importanti iniziative: da un lato la riforma del sistema scolastico (legge n. 53/2003 e connessi decreti attuativi, c.d. riforma Moratti); dall'altro la sostituzione del vecchio apprendistato con un contratto formativo articolato in tre sottotipi (articoli 47-53, decreto legislativo n. 276/2003). Quale sia il nesso, se c'è, tra questi due interventi legislativi costituisce l'oggetto della presente riflessione, che guarda alla riforma del sistema scolastico utilizzando come angolo di osservazione quella dell'apprendistato, articolandosi l'analisi in tre sezioni, quante sono le tipologie di apprendistato introdotte col decreto legislativo n. 276/2003.

2. L'apprendistato qualificante.

La prima tipologia di apprendistato, c.d. qualificante, con durata non superiore a tre anni, è finalizzata all'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione e destinata ai giovani e agli adolescenti

che abbiano compiuto quindici anni (articolo 48, decreto legislativo n. 276/2003). Per esso si pone il problema di quando entrerà a regime, rimanendo scoperta una fascia di destinatari, che attualmente non si capisce se e in che modo possono essere assunti.

La legge n. 53/2003 rimette l'attuazione della riforma all'emanazione di una serie di decreti legislativi; nel 2005 sono stati adottati nell'ordine quello sul primo ciclo (n. 76); sull'alternanza (n. 77); sul secondo ciclo (n. 226); poi c'è il decreto che riguarda la formazione dei docenti, momento imprescindibile dell'intera riforma.

Nonostante l'attuazione delle deleghe, la riforma al momento non è ancora decollata, anche se stanno partendo alcune sperimentazioni per effetto dell'iniziativa di alcuni istituti scolastici. Va segnalato che il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca ha diramato la circolare 1° febbraio 2006, n. 11, con cui ha diffuso il testo del decreto ministeriale n. 775, che prevede l'avvio di queste iniziative sperimentali presso alcuni istituti di istruzione secondaria superiore; si tratta di una sorta di sperimentazione di quella che sarà la riforma Moratti, una volta che sarà entrata a pieno regime.

Di fatto, al di là di questa iniziativa sperimentale, non è possibile utilizzare l'apprendistato del primo tipo se non viene totalmente realizzata la riforma Moratti.

Si pongono allora due problemi, uno di carattere transitorio e l'altro a regime. Sotto il primo aspetto ci si chiede cosa accada per i giovani di età compresa tra 16-18 anni, che non si possono assumere con l'apprendistato professionalizzante, riservato a quelli che hanno un'età compresa tra i 18 e i 29 anni, ovvero 17 anni se già in possesso di una qualifica professionale (articolo 49, comma 1 e comma 2). Il Ministero del lavoro, con circolare n. 30/2005, ha ribadito che, *ex* articolo 47, comma 3, tutt'ora in vigore, è possibile ancora utilizzare per questi soggetti l'apprendistato vecchio tipo.

Ovviamente l'assunzione è subordinata all'adempimento dell'obbligo scolastico, come disciplinato dalla c.d. riforma Berlinguer. A questo riguardo va detto che il decreto legislativo n. 226/2005 ha abrogato l'articolo 68, legge n. 144/1999, sull'obbligo formativo fino a 18 anni, con una scelta discutibile perché non si comprende che cosa accada fino a quando, la riforma Moratti entrerà in vigore.

Quindi per i giovani di età compresa tra 16 e 18 anni, può essere utilizzato ancora il vecchio istituto con i limiti di durata, di età, e via discorrendo. Questo è il regime di carattere transitorio.

A regime si porrà un diverso problema. La legge n. 977/1967, sul

lavoro minorile, modificata col decreto legislativo n. 345/1999, ha riformulato la norma in tema di capacità al lavoro, collegandola al possesso di due requisiti: il compimento dei 15 anni di età (quindi sono scomparsi gli apprendisti quattordicenni) e, come requisito concorrente, l'adempimento dell'obbligo scolastico. Quindi è capace al lavoro e può essere assunto, un soggetto che abbia compiuto i 15 anni e che abbia, altresì, adempiuto all'obbligo scolastico, ora sostituito dalla riforma Moratti col diritto-dovere di istruzione e formazione per 12 anni, al cui espletamento è finalizzato l'apprendistato del primo tipo.

Si impone, quindi, una rilettura sistematica dell'articolo 5 della legge n. 977/1967 sulla capacità al lavoro, in forza della quale, fermo restando il requisito del compimento del quindicesimo anno di età, all'adempimento dell'obbligo scolastico si deve sostituire quello dell'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione. Acquisita la capacità al lavoro, il giovane può stipulare un contratto di lavoro subordinato; prima di tale momento può essere assunto solo col contratto di apprendistato del primo tipo.

A tale conclusione si perviene attraverso una lettura integrata e coordinata delle norme prima richiamate, non condividendosi l'affermazione fatta dal Ministero del lavoro nella circolare n. 40/2004, secondo cui "è possibile assumere solo col contratto di apprendistato se si tratta di un rapporto a tempo pieno", così facendo intendere che se si assume a tempo pieno un giovane non ancora dotato della capacità al lavoro l'unico istituto utilizzabile è l'apprendistato, ma se l'assunzione fosse a tempo parziale si potrebbe utilizzare anche un contratto di lavoro tipo in quanto la prestazione a tempo parziale sarebbe compatibile con l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione.

La compatibilità tra un contratto di lavoro a tempo parziale e l'espletamento del diritto-dovere, viene valutata in termini meramente quantitativi; è possibile — secondo il Ministero — che il giovane al mattino frequenti la scuola e al pomeriggio svolga un'attività lavorativa o viceversa. Questa impostazione, da cui si dissente, collide con l'articolo 5, legge n. 977, secondo cui la capacità al lavoro si acquisisce al compimento del quindicesimo anno di età e, in ogni caso, quando sia stato adempiuto l'obbligo scolastico che, alla luce della legge n. 53/2003, sarà sostituito con l'espletamento del diritto-dovere; fino a quel momento il soggetto è privo della capacità al lavoro, salvo che per il contratto di apprendistato.

Detto questo sulle prospettive dell'apprendistato del primo tipo, vanno evidenziati gli obblighi che gravano sul datore di lavoro che lo utilizzi. Andando a leggere il decreto legislativo n. 76/2005, si evince che il datore di lavoro è coinvolto in tutta una serie di attività di controllo e di sorveglianza, sanzionate anche penalmente, circa l'adempimento da parte dell'apprendista del diritto-dovere di istruzione e formazione. Quindi sanzionabili non sono più solo i genitori ma anche il datore di lavoro (articoli 1, comma 3, e 2, comma 5, decreto legislativo n. 76/2005), il che potrebbe costituire un forte condizionamento alla diffusione dell'istituto, specie se si considera che, a livello legale, non v'è alcuna differenziazione tra il primo e il secondo tipo di apprendistato in relazione sia al trattamento economico e normativo riservato all'apprendista sia alle agevolazioni accordate al datore, con inevitabile preferenza per il secondo tipo.

3. L'apprendistato specializzante.

L'apprendistato del terzo tipo, finalizzato al conseguimento di un titolo di studio di livello secondario, universitario e dell'alta formazione nonché per la specializzazione tecnica superiore *ex* articolo 69, legge n. 144/1999, è quello sicuramente utilizzabile da subito.

Il Ministero del lavoro aveva adottato, in data 3 novembre 2005, un documento nel quale fissava le linee guida per l'utilizzabilità dell'apprendistato del terzo tipo. Ha poi completato il proprio intervento chiarificatore con la circolare del 19 gennaio 2006, in cui ha risolto alcuni nodi problematici circa l'utilizzabilità dell'apprendistato del terzo tipo, specie in relazione alla disciplina ad esso applicabile a fronte della scarsa formulazione dell'articolo 50 del decreto legislativo n. 276/2003. A tale riguardo anche alla luce dell'opinione ministeriale, credo che si possano fissare alcune coordinate.

Sicuramente è essenziale per l'utilizzazione di questo istituto l'intesa tra Regioni, parti sociali e università o comunque istituzioni formative che si occupano di alta formazione. Un'intesa — e questo è un importante chiarimento che il Ministero ha dato (non lo si ricava dall'articolo 50, ma può convenirsi che la norma non lo esclude) — che prescinde totalmente da una regolamentazione di materia contrattuale. È possibile quindi che l'intesa intervenga, e quindi consenta la utilizzazione dell'apprendistato del terzo tipo, anche in settori nei quali

manchi una disciplina dell'apprendistato contenuta nel contratto collettivo nazionale di lavoro.

Un secondo aspetto altrettanto importante riguarda la durata. Se si vanno a rileggere gli articoli 48, 49 e 50 del decreto n. 276, ci accorgiamo che per il terzo tipo il legislatore non ha fissato la durata dell'apprendistato. Proprio partendo da questa scelta del legislatore, il Ministero afferma che: "non c'è un limite di durata", ovvero il limite di durata è coesenziale al percorso formativo che consente all'apprendista che venga assunto con questa tipologia, di conseguire il diploma o la laurea o il titolo di alta formazione. Inoltre nell'evenienza che il soggetto possa avere qualche *defaillance*, che occorra cioè un momento di recupero, è possibile anche una proroga della durata dell'apprendistato.

Un terzo profilo di questa disciplina dell'apprendistato del terzo tipo non scritta nel decreto legislativo n. 276, riguarda la platea dei soggetti che si possono assumere con questo strumento. Nello specifico, *a latere praestatoris*, si individua una platea di destinatari con riferimento non all'età, già fissata dal legislatore, ma in relazione all'eventuale coinvolgimento in precedenti percorsi formativi in apprendistato. Alla domanda se è possibile che un soggetto che abbia già fatto un apprendistato del primo tipo e, per ipotesi, uno del secondo tipo (fattispecie espressamente prevista dall'articolo 49), possa poi essere assunto con un apprendistato del terzo tipo, il Ministero risponde affermativamente perché la legge non lo esclude. Quindi è possibile assumere con un apprendistato del terzo tipo (sempre in base all'intesa) un soggetto che abbia alle spalle già due percorsi formativi in apprendistato del primo e del secondo tipo.

Sempre sul versante soggettivo, ma questa volta *a latere datoris*, si pone anche il problema di quali datori di lavoro possono utilizzare l'apprendistato del terzo tipo. Anche per questo aspetto la legge tace, consentendo al Ministero di sostenere che "si tratta dei datori di lavoro privati anche quelli che svolgono attività non con fini di lucro" (quindi ad esempio le associazioni sindacali), "purché", ecco la condizione, "esercitino attività che siano compatibili con il percorso formativo dedotto all'interno dell'apprendistato del terzo tipo". Questo discorso in qualche modo tocca la categoria degli artigiani, dovendosi verificare in che settori e in che limiti è possibile per l'imprenditore artigiano utilizzare il terzo tipo.

Si tratta di un'utilizzabilità che va coordinata con le finalità che il percorso formativo in questione si prefigge.

Da ultimo, resta da stabilire quale sia la disciplina applicabile, non con riferimento al profilo formativo già esaminato, bensì in relazione al rapporto di lavoro. Mi sento di affermare che la disciplina applicabile all'apprendistato del terzo tipo sia quella applicabile all'apprendistato del secondo tipo, ovviamente con gli opportuni adattamenti collegati alle sue caratteristiche.

4. L'apprendistato professionalizzante.

Si passa ora a trattare dell'apprendistato del secondo tipo, c.d. professionalizzante, per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e l'acquisizione di competenze di base, trasversali e tecnico-professionali, destinato anch'esso a soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni, ovvero a soggetti che abbiano compiuto i 17 anni se in possesso di qualifica professionale, conseguita ai sensi della legge n. 53/2002 (articolo 49, comma 1 e comma 2, decreto legislativo n. 276/2003).

È sicuramente la tipologia destinata ad avere, rispetto alle altre due, la più ampia diffusione costituendo l'erede del vecchio apprendistato, ma con un ampliamento della platea di destinatari, ormai inutilizzabile il c.f.l. nel settore privato.

Il profilo formativo dell'apprendistato professionalizzante, alla cui disciplina da parte delle Regioni l'articolo 49, comma 5, subordina l'utilizzabilità dello stesso, ha già posto una serie di problemi.

Il primo riguarda la tipologia dell'intervento regolativo affidato alle Regioni, che il comma 5-*bis* dell'articolo 49 ha precisato essere la "legge regionale", così mettendo in crisi quelle Regioni che hanno utilizzato prima della legge n. 80/2005, che ha inserito nel corpo dell'articolo 49 il comma 5-*bis*, provvedimenti di giunta, di fatto non conformi al precetto legislativo.

Un secondo aspetto problematico riguarda da un lato il significato dell'espressione "formazione formale" [*sub* articolo 49, comma 5, lettera *a*)], dall'altro lato, cosa si intenda per "capacità formativa dell'impresa" [*sub* articolo 49, comma 5, lettera *b*)].

Per dare una risposta al doppio interrogativo, selezionando tra il materiale regionale, può utilizzarsi il decreto direttoriale Regione Lombardia n. 19589.

Esso definisce "formazione formale" quella svolta in ambiente organizzato e strutturato, che può essere un organismo di formazione

o un istituto scolastico o anche un luogo di lavoro, assistita da figure professionali idonee a trasferire competenze e conoscenze (sostanzialmente il *tutor*), esplicitamente progettata come apprendimento strutturato in termini di obiettivi, tempi e risorse, con esiti verificabili e certificabili. In ogni caso, una definizione di formazione formale si trova anche nella circolare del Ministero del lavoro n. 30/2005, secondo cui “per formazione formale si intende la formazione effettuata attraverso strutture accreditate o all’interno dell’impresa, secondo percorsi di formazione strutturati *on the job* e in affiancamento, certificabile e verificabile negli esiti, secondo le modalità che sono definite dalle sperimentazioni in atto ovvero dalle future normative regionali”.

Per quanto concerne la capacità formativa dell’impresa, di cui tanto si discute proprio per l’allocazione della formazione formale, va detto che i criteri o gli indicatori per valutarla, individuati dal richiamato provvedimento lombardo, sono molto in linea con la definizione di formazione formale e quindi “risorse e strutture adeguate”, “*tutor*”, “locali”, “aule e attrezzature”. Sostanzialmente l’idoneità dell’impresa a garantire la formazione professionale si misura in base al possesso da parte della stessa delle risorse umane, materiali e logistiche idonee a realizzare quell’obbiettivo che si riconnette alla definizione di formazione formale.

5. Le competenze in tema di formazione dell’apprendista.

In tema di formazione dell’apprendistato, con riferimento a tutte e tre le tipologie, si pone, poi, il delicato problema dell’interazione o del concorso delle due fonti alle quali il decreto legislativo n. 276 affida la regolamentazione del profilo formativo e cioè la fonte regionale e quella contrattuale. Ed infatti gli articoli 48, comma 4, e 49, comma 5, quando fissano i criteri direttivi in tema di formazione, rispettivamente per il primo e il secondo tipo, sicuramente ne attribuiscono la competenza alle Regioni, ma al contempo prevedono un concorso delle parti sociali o dell’autonomia collettiva.

Bisogna innanzitutto capire il tipo di rapporto che le Regioni devono avere con le parti sociali, perché il legislatore ha utilizzato tre espressioni diverse. Nell’articolo 48, comma 4, si dice: “sentite le associazioni dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”; l’articolo 49, comma 5, usa la formula: “d’intesa con le associazioni dei datori e prestatori

di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale”, prevedendosi quindi una competenza diversa; ed infine nell’articolo 50 al comma 3 si legge “in accordo con le associazioni territoriali dei datori di lavoro e dei prestatori di lavoro”. È previsto quindi un confronto tra le Regioni e le parti sociali che il legislatore definisce con espressioni diverse: “Sentito” significa una cosa, “d’intesa” un’altra cosa, “in accordo” un’altra cosa ancora.

Quindi, se la legge regionale deve rispettare determinate competenze e non lo fa, si pone in contrasto con la legge dello Stato ed è suscettibile di censura innanzi alla Corte Costituzionale, come è accaduto per la legge regionale Puglia 22 novembre 2005, n. 13.

Sul significato dell’espressione “intesa”, si pone un problema diverso, in quanto al di là del significato in sé di tale espressione, occorre chiedersi se intesa significhi unanimità o se possa esserci un legittimo confronto con le parti sociali pur in presenza di dissenso, cioè se occorra l’unanimità o è sufficiente la maggioranza. Il legislatore, individuando le parti sociali legittimate, ha utilizzato l’espressione “comparativamente più rappresentative”; quindi è evidente che se il dissenso dovesse promanare da un’organizzazione sindacale o da un’associazione sindacale la cui rappresentatività comparata è tale da essere non minoranza ma maggioranza, è evidente che in quel caso non c’è stata intesa. Quindi è legittimo che il provvedimento venga adottato senza che ci sia unanimità, ma il dissenso va misurato e se coinvolge chi comparativamente è più rappresentativo degli altri, quel dissenso potrebbe incidere sulla legittimità del provvedimento stesso.

Con riferimento, poi, al livello del confronto, il legislatore ha diversificato l’interlocutore sindacale in relazione alle esigenze, prevedendo nell’articolo 48, “il livello nazionale”, nell’articolo 49, “il livello regionale”, nell’articolo 50, “le associazioni territoriali”.

La scelta tutto sommato è abbastanza condivisibile proprio per le caratteristiche che ha la disciplina dell’apprendistato: nazionale per il primo tipo; regionale per il secondo e “territoriale” per il terzo. È un criterio che va quindi tenuto presente proprio per giudicare della legittimità del confronto tenuto con le parti sociali.

Un criterio ulteriore, sempre sul piano del riparto di competenze, è quello reperibile nell’articolo 49, comma 5, lettera *b*), ove, individuando uno dei criteri ai quali deve uniformarsi il legislatore regionale in tema di formazione, si prevede il “rinvio ai contratti collettivi di lavoro stipulati a livello nazionale, territoriale o aziendale da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappre-

sentative per la determinazione anche all'interno degli enti bilaterali delle modalità di erogazione e della articolazione della formazione esterna e interna alle singole aziende, anche in relazione alla capacità formativa interna rispetto a quella offerta dai soggetti esterni". Tale principio direttivo evoca il doppio interrogativo di quale sia il ruolo della contrattazione collettiva e delle Regioni in tema di formazione in apprendistato professionalizzante.

Le Regioni dovrebbero avere un ruolo di controllo sull'idoneità e la congruità della regolamentazione adottata dalla contrattazione collettiva al conseguimento dell'obiettivo formativo in apprendistato; devono controllare ma non disciplinare.

La conseguenza è che ove la fonte regionale, debordando rispetto a tale competenza, disciplini le modalità di erogazione ovvero l'articolazione della formazione esterna e interna alle singole aziende sovrapponendosi ad una disciplina contrattuale di contenuto difforme, prevarrà su quest'ultima, essendo fonte di rango superiore ma si esporrà a fondate censure di legittimità costituzionale.

Ovviamente si può porre anche il problema contrario, e cioè del contratto collettivo che abbia previsto un pacchetto formativo di misura inferiore per gli apprendisti che siano già in possesso di qualifica idonea per l'attività da svolgere, così riproponendo la norma contenuta nell'articolo 16, comma 2, legge n. 196/1996. Proprio nel Ccnl dei metalmeccanici di recente rinnovato è previsto l'abbassamento a 80 ore. Si tratta di una norma palesemente illegittima, in quanto non c'è nessun appiglio nel decreto legislativo n. 276, che consenta di ridurre il pacchetto formativo a 80 ore solo perché ricorre la condizione prevista dall'articolo 16, comma 2.

Emerge, quindi, un confronto tra fonti che non si presenta agevole.

6. L'apprendistato nel sistema integrato di istruzione e formazione (crediti formativi e repertorio delle professioni).

La centralità dell'apprendistato nel sistema integrato di educazione trova riscontro in alcuni elementi desumibili dai provvedimenti attuativi della legge n. 53/2003, come ad esempio la creazione dell'anagrafe nazionale degli studenti (articolo 3, del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76), che coinvolge non solo i soggetti appartenenti al sistema di istruzione, ma anche chi sia inserito in percorsi formativi

diversi, ivi compreso l'apprendistato, con l'attribuzione della qualità di studente a soggetti in passato invece solitamente considerati più come lavoratori.

L'elemento che in modo deciso spinge il sistema di educazione verso l'integrazione è lo strumento del credito formativo, sorta di *pass-partout* che assicura, specie ai giovani, ma non solo, il passaggio da un sottosistema all'altro, senza correre il rischio della decozione di saperi o apprendimenti, anche parziali, maturati in settori diversi da quello verso cui si ha il desiderio di transitare, in quanto ritenuto più indicato per le proprie inclinazioni o perché più appetibile dal punto di vista degli sbocchi nel mercato del lavoro.

In generale, la fruizione del credito certificato è condizionata alla frequenza dei segmenti del secondo ciclo di istruzione e formazione; funzionalmente esso in ogni caso è idoneo a garantire il passaggio da un settore all'altro del sistema, mediante apposite iniziative didattiche, anche con modalità di integrazione dei percorsi, finalizzate all'acquisizione di una preparazione adeguata alla nuova scelta, nonché la ripresa del percorso di educazione interrotto in passato, valendo ciò sia per il classico *iter* liceale, sia per il più concreto e pratico sistema di apprendistato.

Proprio quest'ultimo rappresenta la cartina di tornasole del raccordo tra la formazione sul lavoro e il sistema di istruzione, a tutti i livelli, risultando quanto mai opportuno il ricorso al meccanismo dei crediti formativi, anche nell'ottica della valorizzazione delle competenze acquisite per effetto di tale contratto speciale (articolo 51, comma 1, decreto legislativo n. 276/2003).

Le modalità di riconoscimento dei crediti avrebbero dovuto essere definite, entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003, dal Ministero del lavoro di concerto col Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, previa intesa con le Regioni e le PATB, nel rispetto delle competenze di queste ultime e di quanto stabilito nell'accordo in Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali 18 febbraio 2000, nonché nel decreto ministeriale 31 maggio 2001 (articolo 51, comma 2). Negli intenti la disposizione pare rispettare, relativamente al profilo delle competenze, quanto previsto rispettivamente nell'articolo 17, comma 1, lettera *e*), legge n. 196/1997, nell'allegato *b*) dell'accordo 18 febbraio 2000, nonché nel decreto ministeriale 31 maggio 2001, caratterizzati da un perfetto rapporto cronologico di "filiazione". Spetta al Ministro del lavoro formulare le proposte sui criteri e sulle modalità di certificazione delle competenze ac-

quisite con la formazione professionale, sulla base dell'esame istruttorio della commissione interistituzionale di cui all'accordo 18 febbraio 2000, delle elaborazioni effettuate dall'Isfol e delle rilevazioni degli organismi bilaterali, sentite le organizzazioni sindacali dei datori e dei lavoratori; a tale competenza l'accordo interistituzionale aggiunge quella, di identico contenuto, relativa alle competenze professionali acquisite dai lavoratori all'interno di attività formative predisposte dai datori di lavoro pubblici e privati in favore del proprio personale [punto *e*) dell'allegato *a*]).

In tema di certificazione dei crediti formativi, l'accordo interistituzionale prevede che la stessa, sulla base dei criteri e delle modalità determinate dal Ministro in modo omogeneo su tutto il territorio nazionale e in funzione del loro riconoscimento in sede di Unione Europea, compete alle Regioni, che si atterranno a due principi: secondo il primo l'attività di formazione professionale certificabile è quella svolta dalle Regioni e/o dalle Province, anche in convenzione con istituti di istruzione secondaria o con enti privati aventi requisiti predeterminati [articolo 17, comma 1, lettera *c*), legge n. 196/1997]; il secondo consente la certificazione delle competenze professionali, per tali intendendosi quelle che appartengono al patrimonio conoscitivo ed operativo degli individui e il cui insieme organico costituisce una qualifica o figura professionale [lettera *d*), allegato *b*), accordo 18 febbraio 2000].

All'accordo è seguito il decreto ministeriale 31 maggio 2001, che disciplina la certificazione dei crediti formativi individuando, da un lato, le competenze in materia; da un altro, le modalità e i criteri di certificazione, dopo aver definito la certificazione e individuato l'oggetto della stessa.

Della certificazione viene fornita una definizione teleologica, sostanziandosi la stessa nel riconoscimento delle competenze acquisite onde consentire il conseguimento di un titolo o di una qualifica; ovvero, l'inserimento o il reingresso nel sistema di istruzione e di formazione professionale, oltre ad agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

L'oggetto della certificazione (la competenza certificabile), è l'insieme strutturato di conoscenze e di abilità, di norma riferibili a specifiche figure professionali, acquisibili attraverso percorsi di formazione professionale, esperienze lavorative, esperienze di autoformazione.

Per quanto concerne le competenze, il Ministero del lavoro, di concerto col Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca e

con le Regioni e previo confronto con le parti sociali, definisce gli *standard* minimi di competenza certificabile, aggiornabili anche sulla base delle proposte formulate dalle Regioni; in tale attività il Ministro si avvale delle Commissioni settoriali. Le Regioni, viceversa, definiscono i contenuti e le metodologie didattiche dei percorsi formativi certificabili, potendo, in relazione alle esigenze territoriali, integrare gli *standard* minimi definiti a livello nazionale. Inoltre, nell'ambito della propria potestà normativa e regolamentare, possono regolamentare il riconoscimento di qualifiche certificate da altre Regioni, sentita la Commissione costituita ai sensi dell'allegato *b)* dell'accordo 18 febbraio 2000.

Proprio con riferimento alle competenze del Ministro del lavoro in tema di definizione delle modalità di riconoscimento dei crediti formativi ha avuto modo di pronunciarsi la Corte Costituzionale. Le Regioni contestavano la legittimità del potere regolamentare attribuito al Ministero per violazione dell'articolo 117, comma 6, della Costituzione, in quanto concesso su una materia non di competenza statale esclusiva e comunque in violazione dell'articolo 76 della Costituzione per assenza di norme deleganti nella legge n. 30/2003. La Corte ha rigettato l'eccezione seguendo due distinti percorsi; in primo luogo, sulla scorta della Corte Costituzionale n. 303/2003, è stata invocata la sussistenza di esigenze unitarie di regolamentazione della materia, in forza del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, confermate dalla possibilità di conseguire titoli riconosciuti su tutto il territorio nazionale a seguito dello svolgimento dei rapporti di apprendistato; in secondo luogo, la Corte non ha affermato l'infondatezza *tout court* della questione, ma ha evidenziato come la lesione delle competenze delle Regioni vada valutata non alla luce dell'articolo 51, comma 2, decreto legislativo n. 276/2003, bensì in relazione alla concreta disciplina della materia, derivante proprio dal decreto ministeriale, che potrà essere impugnato qualora effettivamente invada le competenze regionali. In ogni caso, conclude la Corte, la presenza dell'Accordo in Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali del 18 febbraio 2000, unitamente all'intesa richiesta dall'articolo 51, decreto legislativo n. 276/2003, garantiscono a sufficienza le prerogative delle Regioni, senza rendere necessaria l'attribuzione loro di una espressa competenza legislativa.

Alle Regioni, comunque, compete la certificazione delle competenze, regolamentando le relative procedure e garantendone la trasparenza.

La certificazione, riportata sul libretto formativo, è articolata in tre ipotesi, a seconda del percorso che ha condotto all'acquisizione delle competenze; la prima riguarda i percorsi di formazione professionale per l'acquisizione di una qualifica; la seconda, i percorsi di formazione parziali, o le ipotesi di abbandono precoce del percorso formativo, ovvero i percorsi che non conducano all'acquisizione di una qualifica; la terza riguarda le esperienze di lavoro e di auto-formazione per l'ammissione ai diversi livelli del sistema di istruzione e di formazione professionale o per l'acquisizione di una qualifica o di un titolo di studio.

Il decreto ministeriale 31 maggio 2001 disciplina, infine, il riconoscimento dei crediti formativi, sulla base delle competenze certificate. Per intendere il rapporto tra i due strumenti, può parlarsi, a proposito dei crediti certificati, di "monetizzazione" delle competenze certificate. Ed infatti, il decreto definisce il credito formativo come il valore attribuibile alle competenze acquisite dall'individuo, spendibile nei percorsi di istruzione o formazione professionale, ai fini della personalizzazione o della riduzione di durata degli stessi. La competenza al riconoscimento dei crediti formativi è riservata alla struttura educativa o formativa che accoglie l'individuo in collaborazione con la struttura di provenienza, non escludendosi, alla luce del decreto legislativo n. 276/2003, il potere del datore di lavoro (impresa formativa) di accertare la capacità del lavoratore.

I criteri di valutazione delle competenze certificate variano a seconda dell'ambito di spendibilità; lo sono a livello nazionale se coerenti con gli *standard* fissati a tale livello; nel più ristretto ambito individuato da accordi tra istituzioni e agenzie formative, ove aderenti all'oggetto del credito ivi individuato.

Per l'avvio del sistema nazionale di certificazione è previsto un periodo di sperimentazione, attingendo anche a risorse comunitarie, con possibilità, in attesa della definizione a livello nazionale degli *standard*, che le Regioni provvedano autonomamente e in via provvisoria alla definizione degli stessi e al rilascio delle certificazioni.

Strumentale alla certificazione delle competenze e al valore di credito formativo della qualifica professionale conseguita attraverso il contratto di apprendistato, è l'istituzione presso il Ministero del lavoro, allo scopo di armonizzare le diverse qualifiche professionali, del repertorio delle professioni, predisposto da un organismo tecnico di cui fanno parte il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative

sul piano nazionale e i rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni (articolo 52); il repertorio è funzionale a realizzare l'armonizzazione a livello nazionale delle tante specializzazioni acquisite, consentendo la loro spendibilità a tale livello.

La disposizione *sub* articolo 52, decreto legislativo n. 276/2003, è stata al centro delle censure di alcune Regioni (ricorsi Regione Marche 4 dicembre 2003, n. 92, ed Emilia Romagna 9 dicembre 2003, n. 94) che ne hanno dedotto l'illegittimità per invasione di competenza in tema di istruzione e formazione professionale; ma la Corte Costituzionale (sentenza n. 50/2005) ha ritenuto non fondata la questione poiché le qualifiche professionali, della cui armonizzazione la norma si occupa, sono strettamente collegate ai crediti formativi e il coinvolgimento regionale è assicurato dalla partecipazione dei rappresentanti della Conferenza Stato-Regioni all'organismo all'uopo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

7. Conclusioni.

Concludendo l'analisi sulla nuova disciplina in tema di formazione dell'apprendista, comparata con la vecchia, può affermarsi che v'è discontinuità a livello di sistema, ma non anche di strumentazione. Si vuol dire, cioè, che con riferimento alla strumentazione a cui è affidata la regolazione del momento formativo, v'è continuità tra i due corpi di disciplina, potendosi individuare le seguenti coppie: la prima tipologia richiama l'obbligo formativo fino a diciotto anni (articolo 68, legge n. 144/1999 — *supra*); la seconda ripropone l'apprendistato professionalizzante della vecchia disciplina, revitalizzato nel 1997 per quanto riguarda la formazione esterna; la terza tipologia ripropone il sistema della istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS — articolo 69, legge n. 144/1999). Il vero elemento di discontinuità è rappresentato dal mutamento del sistema dell'istruzione indotto dalla riforma Moratti.

La novella in tema di apprendistato, conseguentemente, più che figlia dell'intervento legislativo in tema di mercato del lavoro, lo è della legge n. 53/2003, in assenza della quale verosimilmente non vi sarebbe stata necessità di una riforma dell'istituto dell'apprendistato dopo quella realizzata nel triennio 1997-1999, quantomeno con riferimento al profilo formativo.

9.

L'APPRENDISTATO DI ALTA FORMAZIONE

MAURIZIO POZZI

SOMMARIO: 1. Considerazioni generali sull'apprendistato per l'alta formazione. — 2. La scelta dei master per la sperimentazione regionale. — 2.1. Intesa con le parti sociali e le Università. — 2.2. Intesa fra le parti sociali. — 3. Il modello formativo di riferimento proposto. — 4. La rete di relazioni del progetto. — 5. I progetti presentati.

1. Considerazioni generali sull'apprendistato per l'alta formazione.

La sfida proposta dall'articolo 50 del decreto legislativo n. 276/2003 è veramente elevata: si sollecitano le Università, le istituzioni dell'alta formazione ed anche le scuole superiori, a misurarsi con le imprese nella ricerca di un punto di equilibrio efficace fra esigenze della didattica e della ricerca ed esigenze dell'organizzazione produttiva e della formazione, fra la formazione cosiddetta teorica e quella pratica, svolta in accademia od in azienda, con l'obiettivo comune di formare giovani quadri direttivi già assunti in azienda con un contratto di apprendistato.

Considerate le difficoltà, i limiti posti alla necessaria intesa fra due mondi così diversi non sono di conseguenza troppo cogenti. Questo è positivo, come affermava già Varesi ⁽¹⁾, perché si tratta di una vera e propria sperimentazione, nella quale ogni attore deve spogliarsi di una parte del proprio ruolo ordinario per fare spazio all'altro attore, e non come comprimario. L'unico punto fermo è l'obiettivo del conseguimento del titolo.

Non si può nemmeno affermare, però, che l'adesione alla sperimentazione sia particolarmente incentivata: sarebbe stato forse oppor-

⁽¹⁾ P.A. VARESI, *Il ruolo delle università nella promozione dei tirocini formativi e di orientamento e dell'apprendistato "alto"*, che precede.

tuno favorire questo tipo di intese con qualche beneficio aggiuntivo per l'impresa, in vista del generale obiettivo del rafforzamento dei legami fra ricerca ed innovazione nella produzione. L'apprendista, invece, appare beneficiato da questo tipo di percorso che gli consente di lavorare e studiare con l'approvazione dell'impresa, ed anzi di mettere a profitto le competenze acquisite sul lavoro per maturare crediti spendibili nell'ottenimento di un titolo di studio accademico.

In effetti preoccupante non è solo l'assenza di specifici incentivi, commisurati al maggior onere specifico che l'impresa si assume per questa innovativa tipologia dell'alta formazione, quanto piuttosto la concorrenza che all'apprendistato per l'alta formazione verrà fatta da parte dell'apprendistato professionalizzante, attraverso il quale parimenti si possono assumere giovani laureati e diplomati, di età fino a 29 anni, ma con il solo obbligo di fornirgli 120 ore annue minime di formazione formale, interna od esterna all'azienda come il Ccnl prescrive. Si tratta, evidentemente, di un obbligo molto meno oneroso rispetto alla frequenza ad un corso di laurea o ad un master universitario, ed oggi il vincolo dell'età è facilmente superabile dopo l'entrata in vigore delle modifiche all'articolo 49 del decreto legislativo n. 276 apportate dalla legge n. 80/2005.

Uno stimolo importante alla sperimentazione regionale è stato invece offerto dalla lungimirante iniziativa del Ministero, attraverso l'Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale, e dal contributo finanziario assegnato alla Regione per contribuire a promuovere le iniziative (Accordo fra Regione Emilia-Romagna e Ministero 13 ottobre 2004).

In termini più generali, che anche nel dibattito di oggi sono emersi, questa nuova tipologia sperimentale di apprendistato sconta limiti notevoli in rapporto ad esempio alla parallela (per limiti di età analoghi) tipologia dell'apprendistato professionalizzante, e per la difficoltà di mantenere in equilibrio i vantaggi della formazione per l'apprendista e del beneficio contributivo e salariale per l'azienda. La formazione è molto evocata nei dibattiti ma poco praticata nella realtà e, nella difficile transizione dal vecchio al nuovo sistema di apprendistato, la tensione delle parti sociali è più rivolta a fronteggiare la congiuntura economica negativa che non a sperimentare innovazioni coraggiose sul terreno della formazione formale e del riconoscimento alle persone-lavoratori di competenze spendibili per la propria vita professionale, non solo in quella specifica azienda dove si trovano.

2. La scelta dei master per la sperimentazione regionale.

Regione Emilia-Romagna e Ministero hanno scelto, nel protocollo siglato nell'ottobre 2004, di sperimentare la nuova tipologia di apprendistato nell'ambito dei master universitari. La scelta deriva da diverse considerazioni:

— la presenza sul territorio regionale, ormai in tutti i capoluoghi, di ben quattro Università statali ed una privata, con numerose sedi, indirizzi e specializzazioni;

— le caratteristiche del mercato del lavoro regionale, imperniato sulle piccole e medie imprese e sulle loro filiere di collaborazione, un mercato multisetoriale ed ancora equilibrato fra l'agricoltura e l'agroindustria, il manifatturiero soprattutto metalmeccanico, ed i servizi, anche innovativi ed avanzati, alle imprese ed alle persone.

La scelta del master come terreno di sperimentazione consente di presentare e valutare una molteplicità di progetti e profili professionali, meglio rappresentativi, riteniamo, della complessa realtà produttiva e del territorio regionale. Possono inoltre essere presentati sia progetti di nuovi master appositamente studiati e concordati con imprese per un particolare profilo di apprendista, sia progetti di master esistenti nell'offerta di una Università, adattati allo scopo di ammettere apprendisti.

2.1. Intesa con le parti sociali e le Università.

Sul piano del metodo, la Regione ha scelto, in conformità ad una consolidata tradizione operativa, di coinvolgere tutti gli attori, sociali ed istituzionali, in un dialogo concertativo preventivo all'assunzione di atti formali, al fine di assicurarsi:

— massima circolazione delle informazioni sull'opportunità offerta dalla sperimentazione;

— libero confronto di idee e opinioni ed acquisizione di pareri sull'impostazione del programma;

— coinvolgimento diretto degli attori, principalmente le Università, nella definizione condivisa delle regole del gioco essenziali, e quindi maturazione di responsabilità nei singoli interlocutori.

Ne è scaturito un accordo-intesa firmato dalle quattro Università pubbliche e dalle parti sociali rappresentate nella commissione regionale tripartita, sede della concertazione, che delinea i punti essenziali della sperimentazione:

— previsione, per gli apprendisti coinvolti nei progetti approvati dalla Regione facenti riferimento al Protocollo d'intesa richiamato in premessa, dell'innalzamento del limite di età di assunzione a 29 anni quale prima applicazione sperimentale del nuovo apprendistato;

— titolarità dei progetti da parte delle Università pubbliche o private presenti nel territorio della Regione Emilia-Romagna, che possono eventualmente avvalersi di organismi di formazione professionale, accreditati dalla Regione Emilia-Romagna sia per l'ambito della formazione superiore, sia per l'ambito della formazione per gli apprendisti;

— previsione, nei progetti, di master universitari di due tipi: *a*) progettati *ad hoc* per un gruppo di apprendisti; *b*) master esistenti nell'offerta formativa delle Università adeguati e riprogettati per consentire l'inserimento di apprendisti. In questo ultimo caso, il progetto riguarderà la individualizzazione del percorso per gli apprendisti inseriti;

— previsione, sul monte ore totale del master di 1.500 ore, corrispondenti a 60 crediti;

— definizione di accordi specifici delle Università con una o più imprese, riguardanti le modalità di svolgimento del master e il sistema di certificazione dei crediti intermedi e del diploma finale, alla luce di quanto sopra esposto e relativa informazione con le modalità previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento vigenti;

— rispetto dei Ccnl di categoria per quanto attiene gli aspetti economici e normativi, in mancanza di accordi interconfederali specifici;

— stipula del contratto di apprendistato, per gli allievi dei master, anche di età compresa tra 24 e 29 anni, in data comunque precedente all'avvio delle attività corsuali (il requisito non è richiesto al momento della presentazione del progetto);

— definizioni di eventuali priorità settoriali da stabilirsi in sede di emanazione di bando in raccordo con l'esistente offerta formativa di master universitari;

— previsione di momenti di verifica fra le parti firmatarie del presente accordo dei risultati della sperimentazione, eventualmente *in itinere*, e comunque a consuntivo.

2.2. Intesa fra le parti sociali.

Le parti sociali regionali, fra loro, hanno quindi ritenuto, in piena autonomia, di regolare con uno specifico accordo alcuni aspetti più

squisitamente attinenti alla parte contrattuale della sperimentazione, quali la durata del contratto, fissata in ventiquattro mesi, anche evidentemente in rapporto alla durata del master, e l'inquadramento, come da articolo 53 del decreto legislativo n. 276, e retribuzione dell'apprendista, in attesa di specifiche disposizioni dei Ccnl, che non potrà essere inferiore per più di due livelli al livello di qualifica in uscita per i primi dodici mesi, e per più di un livello per i successivi dodici mesi.

3. Il modello formativo di riferimento proposto.

I percorsi sperimentali, finalizzati al conseguimento del titolo di master universitario, saranno caratterizzati dall'adozione della metodologia dell'alternanza formativa, basata su una forte integrazione fra percorso realizzato in azienda e percorso realizzato nell'istituzione formativa coinvolta. A tal fine, è necessario che i soggetti attuatori della sperimentazione, rappresentativi del sistema universitario e delle imprese, cooperino attivamente sin dalle fasi iniziali della progettazione del percorso sperimentale, prestando una particolare attenzione alla valorizzazione delle imprese come soggetto formativo, ed alla definizione delle condizioni di efficacia di processo e delle risorse necessarie a tal fine.

I progetti dovranno attenersi alle indicazioni seguenti:

- prevedere la redazione di un Piano formativo individuale per ciascun apprendista assunto e partecipante alla sperimentazione;
- individuazione del titolo di master da rilasciare e dei relativi crediti riconoscibili;
- accordo dell'ente attuatore con l'impresa o le imprese interessate (da allegare al progetto) in cui siano descritte, tra l'altro, le condizioni di assunzione degli apprendisti avviati nella sperimentazione alla alta formazione di cui trattasi.
- prevedere i metodi di verifica intermedi e finali delle competenze acquisite nell'intero percorso formativo;
- prevedere un costo medio per apprendista non superiore ai 4.500 euro;
- prevedere un numero di partecipanti di norma non superiore a 15 allievi per progetto in modo da favorire la diffusione territoriale e la multisetorialità, elementi importanti in una sperimentazione. Co-

munque il finanziamento massimo ammissibile per ogni progetto non potrà superare i 67.500,00 euro;

— è prevista una funzione di assistenza tecnica al fine di dotarsi di un supporto specialistico per la gestione, il monitoraggio e la verifica delle iniziative. Tale funzione è finalizzata a garantire la omogeneità delle logiche gestionali, il coordinamento tra i diversi atenei, il raccordo tra i vari progetti approvati, la coerenza tra le norme che disciplinano i master e i progetti sperimentali;

— a tale funzione è riservato come massimo il 10 per cento delle risorse complessive disponibili;

— prevedere, sul monte ore totale del master di 1.500 ore, corrispondenti a 60 crediti: *a)* 480 ore di didattica secondo la metodologia adottata nell'accordo progettuale tra Università, eventuale organismo formativo e impresa; *b)* almeno 500 ore di formazione interna all'impresa opportunamente assistita e verificata; *c)* il restante monte orario, sino alla concorrenza delle 1.500 ore, di « studio personale o altra attività formativa di tipo individuale ». *Almeno il 30 per cento dei crediti deve essere conseguito attraverso la valorizzazione della formazione interna.*

Il progetto dovrà tendere a valorizzare specifiche proposte integrate tra Università operanti sul territorio regionale e imprese disponibili ad assumere apprendisti, e disposte ad inserirli in percorsi di master universitari di primo o secondo livello. Dovranno in particolare essere concordate le modalità e le condizioni per il riconoscimento dei crediti maturati anche nella formazione interna e di riconoscimento del titolo accademico previsto.

La progettazione dovrà inoltre specificare quanto previsto nei sottostanti punti come indicato dal « Progetto di massima per la sperimentazione regionale » allegato al « Protocollo d'intesa tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e la Regione Emilia-Romagna » richiamato:

- 1) denominazione, sede e caratteristiche dell'Impresa;
- 2) profilo formativo e figura professionale dell'apprendista con relativi obiettivi formativi essenziali richiesti;
- 3) facoltà universitaria interessata e sede dei corsi;
- 4) titolo accademico da conseguire (Master universitario in...);
- 5) caratteristiche necessarie dell'apprendista per l'accesso: *a)* possesso di Laurea o comunque rispondere ai criteri di ammissione previsti dai regolamenti didattici degli atenei; *b)* età non superiore ai 29 anni;

6) durata prevista del contratto di apprendistato (in anni correlata alla durata del master);

7) durata prevista della formazione esterna e di quella interna all'azienda;

8) unità formative e competenze acquisibili rispettivamente presso l'impresa (*on the job* e formazione interna) e presso l'Università (formazione curricolare ed esterna);

9) crediti curricolari attribuibili all'apprendista/studente in relazione alle unità formative svolte ed alle competenze acquisite in impresa (minimo e massimo % attribuibile);

10) numero minimo e massimo di apprendisti che l'impresa è disponibile ad assumere ed immettere nel percorso sperimentale;

11) necessità di strutture e competenze di assistenza tecnica per l'accompagnamento del percorso.

4. La rete di relazioni del progetto.

Partner indispensabili di ciascun progetto candidato a far parte della sperimentazione regionale, sono una Università, che si impegna a riconoscere il titolo di master conseguito dall'apprendista, ed una (almeno una) impresa che si impegna ad assumere l'apprendista partecipante al master fin dall'inizio dell'attività formativa. Fra Università ed impresa potranno perciò stabilirsi intese concrete di vario livello ed entità:

— di tipo economico (eventuali contributi dall'impresa all'Università per il cofinanziamento del master);

— di tipo didattico-formativo (ruolo dell'impresa e del tutore aziendale nella erogazione e valutazione della formazione interna all'azienda e sue relazioni ed interazioni col personale docente universitario);

— di tipo organizzativo (ad esempio per la selezione degli aspiranti apprendisti e partecipanti al master, oppure per la definizione condivisa di tempi e metodi — periodi ed orari — per le fasi formative esterne, od interne, in modo da favorire l'organizzazione del lavoro da parte dell'impresa).

Tali accordi specifici costituiscono il reale valore aggiunto della sperimentazione e l'essenza del raccordo richiesto fra Università ed impresa.

5. I progetti presentati.

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia: Master universitario di I livello in operatore del mercato del lavoro.

In questo progetto, l'Università di Modena ha scelto, secondo una delle possibili indicazioni del bando, di riprogettare il master già avviato per il 2005 in « Placement and employability » rimodulandone i contenuti per rispondere efficacemente alla formazione di una figura professionale particolarmente richiesta dal mercato del lavoro, ed in particolare dalle agenzie di somministrazione di lavoro: in effetti il master è organizzato in raccordo e collaborazione con Adecco S.p.a. e con la Fondazione Marco Biagi, e tende all'inserimento di 15 apprendisti nel ruolo di « Responsabile commerciale » nelle filiali Adecco del territorio regionale, facendogli acquisire nel percorso le competenze inerenti alla figura di Responsabile di filiale, cioè il collaboratore che affianca il direttore di filiale nell'acquisizione di nuovi clienti e ricerca di nuove opportunità di *business*. Il percorso del master prevede 270 ore di didattica frontale in Università, 86 ore di esercitazioni e verifica anche in modalità FAD, 144 ore di docenza per esercitazioni e verifica anche in modalità FAD; per un totale di 500 ore di formazione formale esterna; 500 ore di formazione formale in azienda; 500 ore di studio personale od altra attività formativa di tipo individuale, delle quali 125 ore di elaborazione di un progetto finale concordato con il tutor ed il responsabile scientifico del master. È prevista la presenza di due tutor formativi presso l'Università, e di tre tutor aziendali presso Adecco, che assistano e sostengano l'apprendista durante il percorso formativo, facilitando il raccordo Università-Azienda nonché metodologie e strumenti per le verifiche intermedie e finali delle competenze e dei crediti acquisiti.

Alma Mater Studiorum Università di Bologna Sede di Forlì: Master universitario in ingegneria e gestione della nautica da diporto (2).

Nella nautica da diporto, sono impegnati in Emilia-Romagna

(2) L'Ateneo di Ferrara, inoltre, sta elaborando un master per apprendisti mutuato dal loro « Mastem » (*Master in Scienze, Tecnologie e Management*) applicato a ricerca, sviluppo e bonifica nell'impiego di materie attraverso la chimica.

l'8,4 per cento delle aziende e il 17 per cento degli addetti dell'intero territorio nazionale, dove il settore realizza il 2,3 per cento del PIL ed occupa oltre 82.000 addetti. L'alta specializzazione oramai raggiunta dal settore, fortemente orientato all'esportazione, richiede la presenza di nuove figure professionali con formazione a livello universitario in grado di collaborare e competere con i colleghi europei, e di assumere ruoli di responsabilità della gestione e coordinamento di diverse attività (responsabile di produzione, direttore commerciale, responsabile tecnico di cantiere).

L'articolazione delle 1.500 ore di formazione previste prevede: 480 ore di formazione formale esterna (lezioni frontali, conferenze e seminari, didattica alternativa svolta sia in laboratori sia in azienda); 520 ore di studio individuale anche in FAD; 500 ore di *project work*.

L'Università collabora per la realizzazione del progetto con aziende del settore Ferretti S.p.a.; Italmodel VTR S.r.l.; CCLG S.r.l.; Naviop S.r.l.; Cantiere del Pardo S.p.a.; Resin sistem S.r.l., tutte aventi sede in Forlì salvo una a Coriano di Rimini, che si impegnano ad assumere in quote diverse i 15 apprendisti partecipanti al master. Il master assume dunque le caratteristiche di percorso formativo per i quadri direttivi di diverse aziende medie e piccole della filiera produttiva della cantieristica da diporto in Romagna.

In conclusione, affrontiamo questa sperimentazione con un vasto coinvolgimento e quindi una buona attesa di partecipazione da parte delle imprese e delle Università del territorio regionale e ci attendiamo dalla valutazione dei progetti e delle esperienze che verranno compiute buoni risultati per portare a regime questo istituto assieme agli altri previsti nel decreto legislativo n. 276 e nella legge regionale sul lavoro.

10.

LA RIFORMA DELLE PROFESSIONI TRA MERCATO E PROTEZIONISMO

GAETANO VENETO (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Le professioni e gli Ordini oggi. — 3. La concorrenza e le professioni: il caso degli architetti. — 4. L'Autorità Garante della concorrenza e del mercato e le professioni. — 5. L'attività dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato in Italia e le prospettive europee dopo la direttiva Bolkestein. — 6. La direttiva Bolkestein: luci ed ombre. — 7. Conclusioni.

1. Introduzione.

« Noi non siamo una società, non siamo una corporazione che goda di alcun privilegio; noi siamo, secondo le parole che ereditammo dalle tradizioni romane, un ordine ».

Così si esprimeva in uno dei suoi discorsi Giuseppe Zanardelli, appena eletto Presidente del neonato Ordine degli avvocati di Brescia, nonché, successivamente Primo Ministro nell'Italia di inizio secolo scorso ⁽¹⁾.

Erroneamente, si ritiene che gli ordini professionali nascano storicamente in Francia allorquando le professioni forensi furono unifi-

(*) Il presente saggio costituisce una rielaborazione, con note ed aggiornamenti, della relazione tenuta al XIII Congresso dei Periti e dei Periti Industriali Laureati, svoltosi a Firenze dal 5 all'8 ottobre 2005. Si ringraziano, per la collaborazione all'adattamento ed il reperimento di dati e documenti, i Dottori Fabio Cardanobile e Francesco Gismondi.

⁽¹⁾ Si tratta del famoso Primo Discorso su *I meriti dell'avvocatura*, discorso di inaugurazione pronunciato il 15 febbraio 1875 nella prima adunanza annuale del Collegio degli Avvocati in Brescia. A questo Discorso ed al Secondo Discorso su *I diritti e i doveri dell'avvocatura*, discorso d'apertura pronunciato il 15 febbraio dell'anno successivo nella seconda adunanza annuale dello stesso Collegio degli Avvocati di Brescia, si è attinto per i riferimenti storici riportati in questo paragrafo.

cate sotto l'*Ordre*. Questo rappresentava la professione stessa di avvocato e l'onore nel quale era racchiuso il capitale simbolico della professione, così costituendo un sistema organico ed organizzato.

Già ai tempi dell'Imperatore Giustino si ha notizia che gli avvocati erano costituiti in un ordine. Nel Medio Evo in alcune città italiane, Milano, Mantova, Piacenza, Pavia si ha notizia di Statuti particolari per i quali gli avvocati, che per lo più provenivano da famiglie ricche del luogo, erano « immuni dal dovere di far parte delle truppe, a piedi o a cavallo, da compiti di custodia e da altri oneri di carattere personale » che, per il loro *status*, risultavano incompatibili con la libertà di esercizio della professione.

D'altra parte per prime notizie certe sui veri e propri Ordini professionali si può far riferimento ad un decreto dell'11 dicembre 1581 che, emanato dalla Repubblica di Venezia, dove ormai da oltre cent'anni si utilizzava la « partita doppia » per l'attività di gestione e controllo della contabilità, istituiva il « Collegio dei Rasonati ». Per l'attività di contabili (gli attuali « ragionieri ») si prevedeva, tra l'altro, che al collegio si potesse accedere solo quando si fosse dimostrato di non aver mai svolto prima della domanda « arti meccaniche ».

Comincia così a configurarsi la figura del professionista svincolato da attività manuali o comunque da attività che lo avessero compromesso nel mondo della produzione.

In parallelo, sin dalla fine del Seicento gli avvocati francesi si costituivano in consigli che cominciarono a chiamarsi appunto *Ordres*, collegi che, nella seconda metà del Seicento, ai tempi di Colbert, divenivano l'esempio ed un punto di riferimento per forme « illuminate » di coordinamento tra antica Corona, dai caratteri quasi dittatoriali, e « Governo del Principe » illuminato nel suo coordinamento con le nuove forze sociali.

Così le antiche corporazioni medievali cominciarono a prendere le forme di organismi che, pur dotati di una certa propria autonomia, si inserivano nel sistema economico e sociale rappresentato a livello costituzionale ancora dal *princeps*, come nel caso di Luigi XIV.

Così l'avvocatura, per un esempio tra tutte le forme organizzate di lavori professionali, continuava a svolgere la sua funzione nell'epoca illuministica finché, con la Rivoluzione Francese, si assistette all'abolizione dell'*Ordre* degli avvocati nel 1790 e, successivamente, di tutti gli ordini professionali e delle vecchie corporazioni, nonché dei nascenti sindacati dei lavoratori, con il noto editto *Le Chapelier* del 14 giugno 1791.

Liberando gli individui da ogni condizionamento ad opera di corpi intermedi che si infrapponessero fra loro e lo Stato, si riteneva di raggiungere il massimo della *liberté* ed *égalité*, in sostanza lasciando il professionista solo e, come si sarebbe visto subito, con i comportamenti e le parole dell'Imperatore Napoleone Bonaparte, non protetto e nudo di fronte al Potere.

Napoleone, a fronte di un progetto di legge del 1810 che prendeva il nome dal suo proponente, *Théilart*, nel respingerlo, dichiarava che gli avvocati « sono [...] faziosi, fabbricanti di diritti e tradimenti [...] io voglio che si possa tagliare la lingua ad un avvocato il quale se ne servisse contro il Governo ».

Ancora, come si legge in uno splendido Discorso di Zanardelli: « il 18 brumaio con l'esclusione degli avvocati [...] la libertà cadde [...] tornò il dispotismo »⁽²⁾. Zanardelli ricorda le parole con le quali, nel dialogo fra Bonaparte e il Generale Lefebvre iniziò la repressione della rappresentanza professionale con cui i professionisti, nei millenni, da Demostene a Cicerone a Vico fino appunto al momento della Rivoluzione Francese avevano difeso i diritti dei cittadini. « Gettiamo gli avvocati nel fiume »: così Napoleone si esprimeva contro i più aperti e tenaci avversari del suo disegno di accentramento e presa di potere, gli avvocati, che restavano così i grandi nemici.

Finita l'ubriacatura rivoluzionaria francese, trasformata in un regime monarchico, imperiale ed illiberale, crollato quest'ultimo, nel secolo Decimonono si iniziò un nuovo discorso di riorganizzazione libera (e protetta o comunque tollerata dallo Stato) dei professionisti, ripristinando collegi ed ordini.

In Italia la legge che riportò a dignità istituzionale l'Ordine degli Avvocati venne promulgata nel 1874. Si tratta della legge n. 1938 che, con modifiche ed integrazioni, avrebbe retto l'Ordine forense fino a tutto il regime fascista.

Legge voluta e predisposta da Giuseppe Zanardelli, Pasquale Stanislao Mancini e da tutti gli esponenti della sinistra liberale in Parlamento, fu avversata duramente, in sede parlamentare, dalla destra storica.

Il regio decreto 26 luglio 1874, n. 2012, in un'Italia sostanzialmente ormai unificata dopo il Codice Civile del 1865 e dopo l'orga-

(2) Si tratta del Primo Discorso sull'avvocatura, Brescia 1875 in: G. ZANARDELLI, *L'avvocatura*, Giuffrè, Milano, 2003, con *Introduzione* di G. FRIGO.

nizzazione del sistema erariale così come creato da Quintino Sella, organizzava gli interessi privati degli avvocati seguendo una impostazione pubblicistica, ponendo tre paletti come obiettivo per la disciplina e la tutela di uno dei più importanti ordini professionali.

Il primo consisteva nel riconoscimento ed insieme nel controllo da parte dello Stato degli interessi legittimi di una categoria professionale specifica. Con il secondo si demandava all'ordine la gestione dell'organizzazione dell'attività professionale ed il controllo della vita interna e dell'etica da rispettare nell'esercizio della professione.

Il terzo punto concerneva la scelta dello Stato di conferire piena autonomia anche disciplinare a quest'ordine che sarebbe poi stato seguito nel 1906 da quello dei ragionieri e tra il 1905 e il 1907 da quelli dei medici, dei veterinari e dei farmacisti. Così, con il modello zanardelliano, si raggiungeva l'importante momento di sintesi fra « difesa della libertà del modello "ordinistico" e modello costituzionale » (come descritto nella splendida *Introduzione* di Giuseppe Frigo ai *Discorsi sull'Avvocatura* innanzi citati di Zanardelli), così come derivante dalla nuova legge che, sottraendo l'ufficio dell'avvocatura all'arbitrio della polizia o dei poteri pubblici che, prima con Napoleone e poi nei vari codici come quello del Lombardo-Veneto, avevano retto il sistema di difesa dei diritti dei cittadini nell'esercizio della professione, sostanzialmente sotto il principio del potere totale ed illimitato dello Stato, di fatto disconosceva ogni forma di autonomia per gli avvocati.

Con la nuova legge l'Ordine degli Avvocati raggiungeva il « diritto di reggersi da se stesso, senza alcuna ingerenza amministrativa di estranee autorità [...] in guisa che (l'avvocato) sia veramente signore del suo albo e della sua disciplina » ⁽³⁾.

Così il modello democratico-liberale di Zanardelli, il *modello costituzionale*, poteva pienamente ed unicamente assicurare la libertà del difensore, e può insieme sviluppare ruolo e potere del professionista della società, nel rispetto di sole regole interne all'attività dello stesso,

⁽³⁾ G. ZANARDELLI, *Discorso Secondo*, Brescia, 1876. Nella l. n. 1938/1874, all'art. 33 si legge: "I consigli dell'ordine provvedevano con Regolamenti interni all'esercizio delle attribuzioni di cui si trovano investiti, ai poteri legislativi demandati dal Governo, alle pubbliche conferenze di giovani avvocati, alla formazione di biblioteche giuridiche, ed a tutto quello che possa elevare la dignità e la cultura dell'Ordine stesso". Ancora nell'art. 3 si legge: "per assumere il titolo e per esercitare le funzioni di avvocato o di procuratore è necessaria l'iscrizione nell'Albo, formato secondo le disposizioni della presente legge [...]".

sviluppate attraverso la istituzione di liberi ed autonomi ordini professionali. Nulla allora si diceva sulle garanzie reddituali, sulla oggi tanto *vexata quaestio* delle tariffe, in particolare dei minimi tariffari.

Anzi nei due grandi Discorsi sull'avvocatura Zanardelli molto spesso poneva l'accento sul « disinteresse della professione », più volte esaltando il ruolo di libera regolamentazione degli onorari degli avvocati e, non di rado, di impegno anche gratuito degli stessi per la tutela di fondamentali diritti non solo propri, ma dei cittadini tutti da assistere anche e specie quando non abbienti, spesso contro angherie di Stati spesso illiberali, se non totalitari.

Ma, dopo pochi decenni, la storia sarebbe radicalmente cambiata, sia per quanto concerne il ruolo dello Stato verso i professionisti che, simmetricamente e con operazione di profonda involuzione, dei professionisti verso lo stesso.

Così il regio decreto legge 24 gennaio 1924, n. 103, contenente « disposizioni per le classi professionali, non regolate da precedenti disposizioni legislative », all'articolo 1 sancisce che « le classi professionali, non regolate da precedenti disposizioni legislative, sono costituite in ordini o collegi, a seconda che nell'esercizio della professione, occorra aver conseguito una laurea o un diploma presso università o istituti superiori ovvero un diploma di scuola media ».

Il decreto che vede la luce mentre il Paese si accinge ad entrare nel « ventennio » che l'avrebbe distaccato dagli altri Paesi capitalistici avanzati, disciplina, poi, in pochi articoli (l'intero testo normativo è costituito da quattro articoli più la norma di rinvio al Parlamento per la sua conversione in legge) i compiti degli albi, degli ordini e dei collegi e il funzionamento degli stessi, prevedendo altresì un regolamento, che, approvato da una Commissione di nove membri, cinque dei quali scelti tra gli stessi appartenenti agli albi, regge e controlla le regole comportamentali (secondo « decoro e dignità ») dei professionisti nell'esercizio delle loro attività.

Immediatamente dopo il regio decreto del 1924, Mussolini, prima di preparare la « grande svolta corporativa » per il nostro Paese, con l'aiuto della Confederazione degli Industriali con la sottoscrizione del « patto di Palazzo Vidoni » del 1925, aveva cercato di imitare quello che un secolo prima di fatto avevano operato i più grandi tecnici, civili e militari, in Francia attraverso la *École polytechnique* parigina, da cui erano scaturite grandissime idee di sviluppo dell'economia e delle strutture produttive della Francia. Sostanzialmente imitando il progetto storico francese, il Capo del Governo italiano, cercò di riu-

nire in un sol gruppo, addirittura istituzionalmente, per legge, quei professionisti, e le loro organizzazioni, destinati a creare, anche sul piano delle strutture materiali, come l'edilizia, uno Stato, anzi un Impero, che più forte della vicina Francia, potesse far ricordare le glorie dell'Impero Romano.

Così, fra il 1923 e il 1929, ingegneri, architetti, chimici, geometri e periti industriali furono raccolti in un albo professionale, destinato a collaborare, come nei fatti poi anche avvenne, a ricostruire e bonificare terre, strade, intere strutture urbane (Latina, Sabaudia, per citarne alcune) con stile e funzione identificabili nel modello del Regime.

Ma quando il novello *Dux* si accorse che i professionisti, organizzandosi all'interno e proteggendosi contro le pressioni dell'esterno, si sottraevano ad un controllo totale e finalizzante del regime, magari chiedendo nuovi privilegi, così come conquistati nei secoli addietro e transitoriamente smantellati, prima dall'abrogazione napoleonica e poi dal modello liberale e democratico, sostanzialmente convivente con un mercato altrettanto liberistico, quello zanardelliano, decise allora di accorpate i gruppi professionali tutti in una delle 22 corporazioni imposte con la legge 5 febbraio 1934, n. 163.

D'altra parte, come può leggersi, ad esempio, nella normativa concernente gli avvocati, già pesante era il condizionamento dei sindacati fascisti.

Infatti, dopo la costituzione dei sindacati unici fascisti, promulgata con legge n. 563 del 1926, gli stessi divenivano la struttura portante e condizionante anche della vita interna e delle regole degli ordini.

Infatti si creava un coordinamento tra questi ultimi e i sindacati fascisti e, sempre per restare all'esempio dell'Ordine degli avvocati, dopo il regio decreto n. 747 del 1926 che inibiva l'iscrizione all'albo di « coloro che avessero svolta pubblica attività contraria all'interesse della nazione », la legge sull'Ordine professionale degli avvocati n. 578 del 1933, successivamente modificata con la legge del 1934, prevedeva l'imputazione completa dei poteri all'interno dell'Ordine in capo al sindacato unico fascista, insieme alla Commissione Centrale presso il Ministero di grazia e giustizia (con cinque membri su nove scelti all'interno dei componenti dell'Ordine), con funzioni sostanzialmente identiche a quelle attuali del Consiglio Nazionale Forense.

La prima articolazione, ampia, puntuale e « pesantemente » pubblicistica della disciplina della professione, più esattamente la più

completa, si trova nel regio decreto legge 27 novembre 1933, n. 1578, concernente la professione di avvocato e di procuratore legale, con l'attribuzione di compiti sostanzialmente identici a quelli attuali.

Nel decreto (articolo 12) si prevedeva un giuramento, da prestare in pubblica udienza in Corte di Appello con la formula seguente: « Giuro di adempiere i miei doveri professionali con lealtà, onore e diligenza per il fine della giustizia e per gli interessi superiori della nazione » (4).

Si concludeva così il percorso che aveva visto gli albi professionali come elemento soprattutto organizzativo e di controllo con regole interne ed autonome, posto a sostegno e garanzia degli utenti. Da questo momento le professioni, per legge, ottenevano un nuovo e più vincolante riconoscimento che, sottraendole alla responsabilità di una reale e completa autodisciplina, comunque di diritto privato, attribuiva (ed ancora, in gran parte, attribuisce) loro uno *status* pubblicistico, con il conseguente potere di gestire autonomamente e privatamente la vita interna, i ruoli, i poteri e la rilevanza economica dell'attività dei professionisti (con le tariffe obbligatorie per legge), al di là e al di fuori del mercato e delle regole della concorrenza.

Così, arrivati alla fine degli anni Trenta, in pieno « delirio imperiale », si sviluppa l'articolazione della disciplina obbligatoria dell'iscrizione negli albi professionali con attribuzioni pubblicistiche agli stessi (e con l'intreccio con il regime) (5).

2. Le professioni e gli Ordini oggi.

Oggi le professioni riconosciute, con una proliferazione degli ordini, sono 36, così come individuate con l'istituzione per legge di ordini o collegi professionali.

La funzione iniziale di tutelare l'utente dalle prevaricazioni dei professionisti e di garantire lo stesso, per un servizio adeguato, sul piano sociale e della responsabilità, insieme alla garanzia per i profes-

(4) *Incredibile dictu*, questa formula sopravviverà fino al 1985, anno nel quale con l'art. 1, l. n. 406, è stato finalmente eliminato il richiamo agli "interessi superiori della nazione".

(5) Emblematica è la l. n. 897/1938, contenente le "norme sulla obbligatorietà dell'iscrizione negli Albi professionali e sulle funzioni relative alla custodia degli Albi".

sionisti di un libero esercizio della loro attività, è oggi notevolmente allargata visto che gli ordini ormai diventano rappresentanti delle categorie professionali e amministrano più che nel pubblico interesse, in quello dei propri associati, l'attività delle professioni, sottraendola totalmente alle più comuni regole del mercato, dalla concorrenza alla pubblicità, per fare alcuni esempi, mentre, sostanzialmente ne prefigurano il peso, come rilevanza e costo economico.

La diversità intrinseca (in discontinuità rispetto al sistema normativo corporativo) delle leggi istitutive degli ordini professionali crea oggi anche una notevole differenza, nella società, nella disciplina sul mercato delle professioni: esistono ordini che consentono l'iscrizione soltanto a chi esercita la libera professione, non sottoposto a vincoli di subordinazione; vi sono invece altri ordini che accettano al loro interno anche professionisti dipendenti, pubblici o privati, senza alcuna distinzione dai liberi professionisti; vi sono ancora altri, come quelli degli avvocati, che prevedono l'articolazione dell'iscrizione all'ordine attraverso le previsioni di albi speciali.

Ma non è un problema di poco conto se si pensa che per esempio l'Ordine degli ingegneri conta al suo interno oltre l'80 per cento di iscritti agli albi in posizione di lavoratori subordinati.

In questo caso ovviamente la vita dell'ordine, sostanzialmente, resta attribuita ai professionisti che hanno formazione culturale e *status* lavorativo del tutto opposto ai liberi professionisti, nonché interessi diversi per la disciplina, ad esempio, del tirocinio, delle regole deontologiche e, soprattutto, delle tariffe.

In tal caso, ancora un tema di non poco rilievo concerne la vita degli ordini se si pensa che la loro gestione, e di riflesso quella del Consiglio Nazionale, che disciplina e controlla la professione, è in mano, nel periodo successivo alle elezioni per il rinnovo delle cariche, alla lista vincitrice delle elezioni senza possibilità oggettiva di controllo per le minoranze.

Il problema è che generalmente le votazioni, per i vari ordini, per quello degli avvocati ad esempio, raramente vede partecipazioni superiori al 20-25, talvolta 30 per cento, degli iscritti.

Si finisce così col creare uno scollamento, anche nei fatti, fra ordini professionali ed effettive esigenze (e tutele) degli iscritti agli stessi.

Ancora un dato concernente l'attuale situazione di mercato delle professioni.

In Parlamento sono attualmente depositate oltre duecento richieste di istituzione di categorie professionali attraverso la recezione in

legge di istanze volte a creare nuovi ordini ed albi. Alcune, purtroppo, sono state soddisfatte: si pensi, ad esempio, che di recente sono state create categorie professionali, con conseguenti ordini ed albi, nel settore della sanità, certamente non giovando al superamento della endemica crisi in questo vitale campo costituente uno dei valori fondamentali della nostra Carta Costituzionale.

Come finora si è visto, gli ordini professionali, in Italia come in alcuni altri Paesi, sono assoggettati ad una disciplina speciale che li ha largamente sottratti alle regole della concorrenza e del mercato per ricollegarli in forme di regolamentazione ritenute più idonee a promuovere lo sviluppo del settore, in un disegno posto (almeno nelle intenzioni del legislatore e degli ordini) a beneficio dei professionisti e dell'intera collettività. Più in particolare, il fondamento della legislazione dettata in materia va ricercato nel riconoscimento della natura specialistica delle conoscenze necessarie per lo svolgimento di tali attività, e, in misura ancora maggiore, nella circostanza che la prestazione del professionista è uno strumento indispensabile per la realizzazione di alcuni interessi costituzionalmente garantiti la cui tutela viene, di norma, ritenuta incompatibile con l'operare di meccanismi di mercato. Gli esempi della sancita protezione e garanzia della salute e della tutela della libertà di cittadini con l'assistenza degli avvocati sono emblematici a proposito delle professioni mediche e legali.

Tornano così attuali le storiche parole di Zanardelli: l'ordine professionale inteso nella sua più vera, eterna, funzione istituzionale, intesa a svolgere il compito di tutelare e coordinare, con la garanzia ed il rispetto dello Stato (oggi delle istituzioni sovranazionali, la UE) i diritti e di far rispettare i doveri (del corpo forense, nel caso specifico), insieme di professionisti ed utenti.

Alla riconosciuta valenza eminentemente pubblica delle professioni (e dei relativi ordini) ha fatto seguito il riconoscimento di particolari benefici, tutti tesi essenzialmente a limitare l'applicabilità di regole di mercato e della disciplina della concorrenza a dette categorie. Si è così ritenuto che determinate professioni (come appunto quelle volte alla tutela della libertà personale e della salute) non potessero e non dovessero fisiologicamente misurarsi in un libero mercato (concorrenziale) in quanto « il fruitore del servizio professionale, al momento della scelta del professionista cui rivolgersi, è ben difficilmente

in grado di valutare il livello di competenza dei diversi soggetti che offrono il servizio sul mercato »⁽⁶⁾.

Il regime speciale cui sono oggi sottoposti (e di cui godono) i professionisti si articola, operando qui una mera semplificazione sistematica, essenzialmente su tre direzioni: controllo (limitazione) nel momento dell'accesso alla professione, regolamentazione (e forse meglio, in qualche misura, limitazione) dell'attività professionale nel corso del suo svolgimento, attribuzione di competenze agli ordini professionali perché essi coordinino, gestiscano e controllino attività che i singoli professionisti, *uti singuli*, non sarebbero in grado di curare o che potrebbero vederli, addirittura, coinvolti in forme patologiche di concorrenza e contrasto, tra loro e con la società, in una parola, prefiggendo tariffe (minime, soprattutto, e massime) inderogabili per la ponderazione economica del servizio reso.

Le riflessioni che seguono tendono a verificare la congruità, la proporzionalità e la adeguatezza del sistema vigente agli scopi per i quali esso è stato istituito in passato. In particolare, si tratta di verificare l'opportunità economico-politica di continuare a preservare un sistema nel quale la limitata operatività, per i professionisti, della libera concorrenza ha un costo che non va trascurato. Come già si può verificare, tutto ciò rischia di trasformarsi in un *boomerang* a fronte dei nuovi servizi sociali, così come offerti o richiesti alle professioni non solo dalle nuove frontiere (l'UE e, sempre più, il sistema « globalizzante ») ma anche dalla cultura sociale nuova all'interno dei diversi Paesi. Un attento esame degli interessi coinvolti, nuovi e vecchi, deve far riflettere se gli attuali costi siano proporzionati ai vantaggi che pure derivano ... o se invece non sia necessario intervenire per rideterminare l'assetto dei diversi, e talvolta opposti, interessi che, in questo primo decennio del terzo Millennio, si presentano nell'intera società e, al suo interno, per i cittadini utenti da un lato e i professionisti dall'altro.

L'analisi dello scenario giuridico-fattuale nazionale si allarga poi al confronto internazionale, con particolare riferimento all'Unione Europea, alla luce delle problematiche e delle prospettive offerte dalla

⁽⁶⁾ O. MAIN, *Libere professioni e concorrenza*, in L. MANSANI, V. MELI, G. OLIVIERI (a cura di), *Le professioni intellettuali tra decoro e mercato*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2005, n. 1, 21.

ormai fin troppo nota (e discussa) direttiva Bolkestein, per chiudersi con alcune ipotesi propositive.

3. La concorrenza e le professioni: il caso degli architetti.

L'Italia, tra i Paesi europei, è penultima per regolamentazione ed innovazione dell'esistente nel campo delle professioni. Per modernizzazione dei servizi, per tasso di concorrenza, per costi, o meglio per alleggerimento dei costi, delle professioni, nell'Europa comunitaria, solo la Grecia sta peggio di noi.

E questo vale per l'Europa a 25, non solo e non più per quella a 7, quella delle origini, o per quella a 11, più recente.

Per quanto concerne la flessibilità, cioè la capacità di innovazione, di libera concorrenza sul mercato, di capacità di contenimento, dall'interno e dall'esterno, dei costi dei servizi dei professionisti, l'Italia è preceduta dalla Lettonia, dalla Lituania, dalla Spagna, da Cipro, dal Lussemburgo, dalla Slovenia, per non parlare delle solite Svezia, Olanda, Finlandia, Danimarca, Gran Bretagna, Francia, Germania e perfino Irlanda, primo Paese, quest'ultimo, in tema di libero esercizio delle professioni e di adattamento flessibile alle nuove normative europee. Non sarà un caso, forse, che l'Irlanda sia vorticosamente cresciuta economicamente, finanziariamente e socialmente nella gerarchia dei Paesi più sviluppati, in Europa e nel mondo.

Ancora: a fronte di riforme strutturali introdotte da Danimarca, Olanda e Gran Bretagna negli ultimissimi anni per adattare le regole statuali delle professioni al libero mercato ed alla concorrenza comunitaria, a fronte, ancora, di riforme minori introdotte a seguito di specifiche analisi di mercato in Francia e Germania, l'Italia, insieme al Lussemburgo e alla Polonia, da anni attende una nuova, pur limitata legislazione nelle professioni, mentre da decenni conduce analisi, tiene convegni, vede nascere, morire, abortire progetti di legge, disegni di legge governativi, proposte parlamentari, mentre si assiste all'introduzione, e poi alla rapida scomparsa, di riferimenti innovativi nelle varie Finanziarie, negli ultimi 5 anni almeno. Il tutto volto appunto ad intervenire sulle professioni ...

Prendiamo l'esempio degli architetti, una delle professioni più rigidamente disciplinate. Il Rapporto europeo del 2005, analizzando i cambiamenti rispetto al precedente del 2004, mette in rilievo che il Governo italiano riconosce la necessità di abolire le limitazioni all'ac-

cesso, in termini attivi ed economicamente profittevoli, alla professione per commercialisti, ingegneri, farmacisti, avvocati e soprattutto per gli architetti.

Eppure, nell'ultimo anno, il nostro Paese ha, in controtendenza rispetto a questa esigenza — pur giustamente sentita e segnalata da tutti, dalle forze politiche di Governo e di opposizione e dai professionisti stessi, almeno nei loro congressi — approvato proprio nell'aprile 2004 nuovi tariffari minimi e massimi per alcune categorie professionali, come nel caso degli avvocati e pare accingersi a rivedere quelli per gli ingegneri, e proprio per gli architetti, per i quali ultimi il tariffario è fermo da vari anni, mentre, nei fatti, gli Ordini di questi professionisti stanno tollerando « sfondamenti » in basso delle tariffe minime, mostrando una certa sensibilità ai problemi di mercato, e di concorrenza, europei. Non si capisce quale sia la effettiva volontà dell'Unione di intervenire severamente sugli Stati che non danno attuazione alla direttiva sul libero esercizio delle attività professionali in Europa, come nel caso dell'Italia, Paese che, anche nell'ultima Finanziaria ha, dopo grandi propositi e proclami, mostrato tutta la sua timidezza nell'intervenire concretamente, diversamente da quanto promesso ed iniziato a fare, sulle professioni, garantendole ed insieme liberalizzandone l'esercizio, rendendo cioè libere, ad esempio, almeno in parte, le tariffe.

Il Commissario alla Concorrenza della Comunità, Neelie Kroes, ha di recente ribadito l'esigenza di « affrontare le restrizioni alla libera concorrenza nelle professioni e dare un forte sostegno politico alle riforme, visto che le professioni liberali occupano oltre 12 milioni di lavoratori, aggiudicandosi circa il 3% del PIL della UE ». Insieme Jonathan Todd, portavoce della Kroes, ha sottolineato che « il quadro è deludente » giacché, dal 2004 al settembre 2005, « solo la Danimarca, l'Olanda e il Regno Unito hanno fatto buoni progressi sul fronte delle riforme dei regolamenti » delle professioni liberali.

L'ultima ovvia considerazione del Commissariato alla Concorrenza è stata quella che, forse (o ... senza forse?), l'altissima rappresentanza di categoria dei professionisti, soprattutto di avvocati, nei Parlamenti nazionali (il dato italiano, in proposito, è il più alto) certamente non aiuta nei processi di riforma, di flessibilizzazione, di liberalizzazione del mercato, con una insieme ovvia quanto gretta autodifesa corporativa, ignorando, alla lunga, gli interessi dei professionisti stessi, specialmente dei più giovani, e dell'economia intera dell'Europa e dei singoli Paesi. Per verificare questa considerazione e prima di tornare

allo scenario europeo, di recente, almeno parzialmente, modificato dalla *querelle* sulla direttiva Bolkestein, continuiamo ad analizzare proprio la categoria presa prima ad esempio, quella degli architetti.

Sono in rivolta: invasi, assaliti fisicamente da progetti e progettisti stranieri, come si legge sulla stampa quotidiana, gli architetti hanno inviato addirittura un appello a Ciampi e Berlusconi; in esso si legge: « per ritardi, burocrazia e veti agli italiani sono spesso mancate le occasioni di lavoro » (7).

Ancora: alcuni professionisti dell'architettura, giovani e meno giovani, poco noti o famosi, questi ultimi, come Gregotti, Portoghesi e Sottsass, nella protesta sostengono che quella dell'architettura è « una irrinunciabile risorsa culturale che non può essere ulteriormente vanificata e ignorata ». È pur vero che la burocrazia, i veti e i ritardi, negli appalti, nelle gare, nelle procedure, rischiano di affondare la nave Italia. Tra incapacità di governo e parallela incapacità di presentare progetti alternativi per il governo della spesa pubblica da parte dell'opposizione, il Paese coltiva al suo interno una burocrazia, specialmente quella alta (figlia dello *spoil system* selvaggio e caricaturale rispetto a quello anglosassone o nordamericano), che certamente soffoca, per impreparazione, rigidità procedurale e, talvolta, basso profilo morale, l'esercizio delle libere professioni, togliendo alle stesse la possibilità di agire da volano per lo sviluppo dell'economia della società.

Ma è anche vero che, se leggiamo i dati riportati da una recente intervista a Raffaele Sirica, Presidente del Comitato Unitario delle professioni in Italia, sorgono seri dubbi. Sappiamo così che dal 1994 ad oggi gli iscritti all'Albo degli architetti sono passati da 74.541 a 117.376, con un aumento in dieci anni dell'81,8 per cento e, se si guarda solo agli ultimi cinque anni, di quasi 50 per cento. A parere sempre di Sirica, « si tratta di una tendenza comunque comune a tutte le professioni, e che quindi esige un processo di ammodernamento organizzativo e strategico [...] in armonia con gli interessi generali del Paese ». Il tutto dovrebbe svolgersi in armonia e nel rispetto di un mercato e di interessi che sono sempre più europei, in dispregio dell'appello degli architetti di cui innanzi.

Infatti se è vero che la situazione dell'Italia è tra le più critiche, che il nostro Paese è penultimo nella flessibilità dei servizi professionali (ed è un dato ufficiale ed inoppugnabile), se è ancora vero, altro

(7) Cfr. *Corriere della Sera*, 7 settembre 2005.

dato ufficiale, che i costi per servizi professionali che gravano sui bilanci aziendali ammontano in Italia al 7,6 per cento dei costi complessivi contro una media di meno del 5 per cento in Europa, con gravi danni per le nostre imprese, riprendendo l'esempio degli architetti, risulta un po' difficile associarsi acriticamente all'appello degli stessi. Infatti, finora, e più esattamente tra il 2004 ed oggi, l'unica novità nell'adeguamento della professione al nuovo contesto, storico, dimensionale e geografico (l'Italia nell'UE), è stata quella proprio degli ingegneri e degli architetti che, nei loro ordini, hanno allargato le maglie dei tariffari di fatto permettendo la flessibilità, per il superamento (in meno) dei minimi. Ma, come si vede proprio dall'« invasione » degli Studi stranieri (anche associati, o costituiti in società di capitali e godenti di ampie possibilità di svolgere promozione pubblicitaria), è tardi: i buoi (o i professionisti — « barbari » dell'UE) sono fuggiti dal loro recinto e sono entrati nel nostro (la « neo-Provincia » Italia). Eppure, ciononostante ed addirittura, nel nostro Paese, si continua a pensare all'aumento del tariffario, massimo e minimo. Allora, forse così si può capire, almeno in buona parte, perché i grandi studi degli *archistar* internazionali facciano aggio sugli studi italiani di architetti grandi o meno grandi, giovani e non, che comunque, per i loro servizi costano poco meno del 3 per cento in più, in media, alle imprese rispetto alla agguerrita concorrenza straniera dell'Unione Europea. Per un paragone, si pensi che in Italia da decenni si polemizza sul costo del lavoro subordinato nel sistema industriale che, mediamente, almeno in alcuni settori industriali avanzati, è appunto del 3-4 per cento più alto a parità di orario di lavoro e di produttività, per le nostre imprese rispetto a quello di altri Paesi, a noi vicini, come la Francia o la Spagna. Su questo *gap* si continua a discutere sempre, si fanno proposte di contenimento (o riduzione) di costi, richiamando i sindacati al « senso di responsabilità nazionale », mentre sui tariffari e sulla forbice massimi-minimi dei professionisti non si discute, anzi (con l'aiuto, palese o sottile ed indiretto, come nel caso dei lavori delle Commissioni parlamentari, di tutte, o quasi, le forze politiche), con l'aumento delle tariffe si resiste alla pressione dell'Unione Europea, introducendo ricorsi, o resistendo dinanzi ai TAR. Magari si vince, per ora, ma si perde nei fatti la battaglia più ampia, quella economica, nel mercato europeo: così si comprende peraltro perché oggi si lamentino gli architetti.

Ogniqualevolta un Governo e il Parlamento affrontano la questione della riforma ed ammodernamento delle professioni sembra che

il dibattito, che puntualmente prende animo, debba condurre ad una riforma definitiva: ed invece, in tutte le occasioni, alla proposte ed ai dibattiti non segue alcunché. Ciò tuttavia non deve distogliere da taluni specifici aspetti, tecnico-giuridici, che in questa sede necessariamente devono essere puntualmente segnalati.

In ordine di apparizione, la sentenza del TAR Lazio dell'11 marzo 2005, in merito al ricorso della Federazione degli Ordini dei Farmacisti Italiani avverso il provvedimento dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato I417, è soltanto l'ultima che ha affrontato lo spinoso tema del rapporto sussistente tra disciplina *anti-trust*, libera concorrenza, principi comunitari e tariffe professionali. Essa si collega, intrecciandosi, con una serie di provvedimenti (nazionali e comunitari) che ormai, pressoché unanimemente, evidenziano una sempre maggiore inconciliabilità tra l'odierna regolamentazione italiana in materia di ordini professionali, in particolare nella determinazione e gestione delle tariffe, ed i principi di libera concorrenza.

È ormai pacificamente acquisito che, dallo specifico punto di vista dell'assoggettamento alla disciplina *antitrust*, i professionisti debbano essere considerati nell'Europa unita alla stregua di imprenditori⁽⁸⁾. La sentenza prima citata, nella parte più significativa, si è riportata alla famosa pronuncia dello stesso Tribunale amministrativo del 28 gennaio 2000, n. 466, nella quale s'era affermato che « la nozione di impresa cui occorre fare riferimento per l'applicazione della legge n. 287 del 1990 è quella risultante dal diritto comunitario, riferita a tutti i soggetti che svolgono una attività economica e che, quindi, siano attivi su un determinato mercato (TAR Lazio, sez. I, 27 marzo 1996 n. 476). Tale orientamento non intende assimilare, ad ogni effetto, alle imprese commerciali altre attività che, come l'esercizio delle professioni intellettuali, siano caratterizzate da profili concettuali diversi, e che per tale ragione sono soggette a discipline privatistiche e pubbli-

⁽⁸⁾ Su detta qualificazione vedi sentenze 23 aprile 1991, causa C-41/90, *Hofner e Elser*, in *Racc.*, 1991, I-1979, punto 21; 16 novembre 1995, causa C-244/94, *Fédération Française des sociétés d'assurances et al.*, in *Racc.*, 1995, I-4013, punto 14, e 11 dicembre 1997, causa C-55/96, *Job Centre*, in *Racc.*, 1997, I-7119, punto 21. Interessante anche la sentenza del 18 giugno 1998, *Spedizionieri doganali*, causa C-35/96, in *Racc.*, 1998, I-3851.

Quanto alla giurisprudenza interna, che si è conformata al generale orientamento comunitario, si vedano la sentenza App. Torino 11 luglio 1998 n. 791, e l'ordinanza App. Milano, I sez. civ., 29 settembre 1999 n. 1778.

cistiche loro proprie. Si tratta del riconoscimento che il diritto comunitario, a partire dall'articolo 85 (ora 81) del Trattato della Comunità Europea, nelle applicazioni effettuate in sede amministrativa dalla Commissione e in sede giurisdizionale dalla Corte di Giustizia e dal Tribunale di primo grado, diritto espressamente richiamato per la materia in esame dall'art. 1, comma 4, della legge n. 287 del 1990, intende garantire il valore giuridico della libera concorrenza in tutti gli ambiti nei quali si realizzi la prestazione di beni o servizi dietro corresponsione di un corrispettivo in regime di libero mercato». La vicenda affrontata dal Tribunale amministrativo del Lazio⁽⁹⁾ ha visto contrapposto il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, assieme al Consiglio nazionale dei ragionieri e dei periti commerciali, all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato in ordine alla asserita contrarietà delle tariffe — adottate dai due Consigli — rispetto alla disciplina sulla concorrenza. Più specificamente, la sentenza affronta la questione se l'approvazione formale delle tariffe professionali con decreto del Presidente della Repubblica possa fare da scudo a eventuali comportamenti « collusivi » tenuti dai due Consigli nazionali nel corso del procedimento amministrativo di determinazione delle tariffe. Ebbene, il Giudice, pur non rinunciando a qualificare l'attività professionale quale attività soggetta alla disciplina *antitrust* (in quanto « economica »), conclude che, nella fattispecie, l'Autorità non aveva il potere di censurare il comportamento relativo alla formulazione della proposta di nuova tariffa e l'accordo per pervenire ad una tariffa unitaria per le due categorie coinvolte, in quanto il prodotto di questa attività era ormai confluito nella determinazione autoritativa finale, esclusivamente imputabile all'autorità pubblica. La sentenza si limita così a rilevare un vizio attinente a questioni puramente formali/processuali derivante da un non corretto esercizio di poteri da parte dell'Autorità Garante. Si afferma pertanto che questa non avrebbe potuto adottare il provvedimento di condanna poiché l'apporto fornito dai Consigli nazionali « è ormai incorporato a ogni effetto nel decreto presidenziale di approvazione » e dunque « la contestazione dei pretesi comportamenti distorsivi può essere realizzata solo nelle forme

⁽⁹⁾ Per una acuta e completa analisi della sentenza TAR Lazio, sez. I, 28 gennaio 2000 n. 466, si rinvia a A. ARGENTATI, *Le Professioni intellettuali tra regolamentazione pubblicitaria e disciplina della concorrenza*, in *GComm*, 2000, 640. Da questo saggio sono qui sopra ricavati alcuni spunti.

consentite dall'ordinamento, ossia sollecitando l'esercizio dei poteri che possono legittimamente incidere sul provvedimento amministrativo, ossia la stessa pubblica amministrazione e le diverse giurisdizioni competenti ».

L'orientamento comunitario, è opportuno qui ribadirlo, è in direzione diametralmente opposta: la condotta che sostanzialmente comporta effetti restrittivi del mercato è censurabile indipendentemente dal rilievo che al procedimento di formazione dell'atto vi abbia o meno partecipato l'autorità pubblica ⁽¹⁰⁾. Non è certo casuale, d'altronde, che l'Italia sia stata messa in mora con una lettera della Commissione (IP/03/1043) per la mancata applicazione della sentenza del 21 marzo 2002 (causa C-298/99), con la quale è stata condannata perché, in base alla legislazione interna, non è consentito agli architetti comunitari che svolgono attività come prestatori di servizi nel nostro Paese di dotarsi di un'infrastruttura permanente. Lo scenario che si presenta, cioè, è quello nel quale, *all'interno*, il mercato è paralizzato da una regolamentazione che cristallizza le tariffe ed ogni tipo di concorrenza, *all'esterno* (nel rapporto con l'Europa), non viene consentito un confronto concorrenziale con i professionisti degli altri Paesi ed il loro ingresso nel mercato italiano.

Nel paragrafo precedente, proprio nel caso degli architetti, presi come esempio, sono stati rilevati i gravi costi, non solo per la società, ma per la stessa categoria professionale, della situazione italiana, insieme all'effetto *boomerang* prodotto dalla dura resistenza opposta, in totale sintonia tra i poteri politici e i professionisti, alla liberalizzazione del « mercato delle professioni ».

Bisogna allora seriamente interrogarsi non più (e non solo) sulla rispondenza di tale situazione a quella imposta dalla normativa comunitaria, bensì, e con più preoccupazione, se una simile paralisi non comporti un costo, oramai eccessivo, come innanzi si è già anticipato, non solo per la economia del nostro Paese, ma per gli stessi professionisti, specie per i più giovani, appena entrati, o in via d'ingresso, nel « mercato delle professioni ».

⁽¹⁰⁾ Per una ricostruzione dell'impresa in diritto comunitario, v. fra tutti, R. FRANCESCHELLI, *L'impresa comunitaria*, in *Impresa e società: studi in onore di A. Graziani*, Morano, Napoli, 1968, vol. V; A. GRISOLI, *Impresa comunitaria*, in *Enciclopedia giuridica italiana*, 1989, XVI. Per una prima ricostruzione dottrinarica si veda, già, l'opera P. VERRUCOLI (a cura di), *La nozione di impresa nell'ordinamento comunitario*, Giuffrè, Milano, 1977.

La garanzia di un grado minimo di qualità dei servizi professionali offerti davvero richiede, come rapporto di stretta strumentalità, che venga fissato un minimo tariffario per la prestazione medesima?

... o forse non è da ritenersi che i due aspetti vadano completamente (ed una volta per tutte) svincolati ...?

Se l'intento è quello di garantire che il fruitore della prestazione professionale sia beneficiario di un servizio comunque qualificato, è ben evidente che una certificazione di garanzia (o un esame di abilitazione, com'è già) è più che sufficiente a garantire tale « minimo di qualità ». Ciò che pericolosamente si continua ad ignorare è che, nella conclamata « Era delle Telecomunicazioni e di Internet », l'informazione svolge un ruolo decisivo anche su tali temi. Ciascun « potenziale fruitore », con mezzi diretti e veloci, ha la possibilità di operare un confronto che gli consente un'immediata percezione della diversa qualità dei servizi medesimi, insieme ai costi degli stessi. Il facile reperimento di informazioni e dati, sui professionisti e sui servizi da ciascuno offerti, è alla base di un nuovo assetto del mercato, nel quale ai fruitori è dato avere una diretta contezza del bene (prestazione) di cui intendano valersi. Questo ha comportato un inesorabile logoramento del presupposto che aveva condotto alla regolamentazione speciale in favore delle professioni intellettuali: la difficoltà di una valutazione del livello di competenza dei diversi soggetti che offrono il servizio sul mercato. Chi opera in uno specifico settore « è controllato », e così giudicato, proprio perché la bontà del suo lavoro è immediatamente percettibile, e così il paventato timore che il fruitore non sia in grado di valutare la competenza tecnica dei diversi professionisti non è più attuale. E ciò, malgrado i grandi, quasi insuperabili, limiti attuali alla possibilità di « far pubblicità » da parte dei professionisti.

L'istituzione di tariffe obbligatorie, con fissazione di un relativo minimo, si rivela pertanto anzitutto anacronistica oltretutto inutile.

Bisogna di nuovo qui guardare con molta attenzione a quelli che sono i costi che la società paga.

L'autoreferenzialità degli ordini professionali ingenera infatti una situazione ormai inaccettabile nella quale è istituzionalmente devoluta ai Consigli dei diversi ordini (che rappresentano — se non si identificano con i — professionisti medesimi) la competenza sulla fissazione delle tariffe per i servizi resi dagli stessi. Buonsenso, prima ancora che una qualsivoglia logica di mercato, imporrebbe che tali tariffe fossero fissate da un soggetto terzo, imparziale ed equidistante rispetto agli

opposti interessi del cliente e del professionista. Ma, sorprendentemente, così non è ...

Giustamente allora nell'ordinanza della Corte di Appello di Milano, sez. I civ., 29 settembre 1999 n. 1778, si afferma che la circostanza che gli organismi di vertice degli enti professionali siano costituiti da una pluralità di professionisti *rinforza e non indebolisce* l'orientamento comunitario che applica la nozione di impresa anche alle attività professionali, proprio perché non vi è alcuna terzietà.

Il punto centrale della questione è così indagare se, e (se sì) entro quali limiti, trovino una legittimazione sostanziale ed una giustificazione logica le restrizioni che oggi ancora vigono nell'odierna disciplina sulle professioni intellettuali ... perché se è vero che esse sono protette in quanto tutelano interessi riconosciuti come pubblici, è del pari vero che il confronto concorrenziale è esso stesso garanzia di qualità e dunque, in quanto tale, interesse anch'esso pubblico ⁽¹¹⁾.

L'articolo 41 della Costituzione statuisce che « l'iniziativa economica privata è libera » e, al successivo comma 2, che « non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana ». Sebbene non vi sia un espresso riconoscimento della concorrenza, la dottrina, unanimemente, ha affermato, negli ultimi due decenni, che il principio della libertà di concorrenza, rispondendo all'utilità sociale, è pacificamente ricavabile dalla disposizione citata e che, dunque, essa rientra a pieno titolo tra i principi ispiratori del nostro ordinamento, per il suo alto valore, oltre che sociale, anche etico.

D'altra parte e similmente, l'articolo 81.1 del Trattato Istitutivo della Comunità Europea già dagli anni Cinquanta prevedeva che « sono incompatibili con il mercato comune e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni d'imprese e tutte le pratiche concordate che possono pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della concorrenza all'interno del mercato comune ».

⁽¹¹⁾ Sebbene la nostra Carta Costituzionale non sancisca espressamente la libera concorrenza quale principio fondamentale dell'ordinamento italiano, la dottrina formatasi attorno all'art. 41 Cost. ha ricavato il principio della libertà di concorrenza dal comma 2.

4. L'Autorità Garante della concorrenza e del mercato e le professioni.

Nella relazione dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, definitivamente approvata nella adunanza del 3 ottobre 1997, si leggeva già che non è affatto improbabile (« è possibile ») « che sotto la veste dell'interesse pubblico si persegua la tutela di interessi privati meramente contingenti e di breve respiro che si traducono in uno svantaggio per la collettività, non solo perché determinano restrizioni concorrenziali di notevole portata, ma perché, anche in una prospettiva di confronto internazionale, frenano lo sviluppo del settore. Conseguentemente, risulta necessario ridefinire gli spazi e il ruolo degli Ordini » (12).

A livello comunitario, nella sentenza della Corte di Giustizia sugli spedizionieri doganali del 18 giugno 1998 (C-35/96), il giudice ha evidenziato che il Consiglio nazionale degli spedizionieri doganali, ovvero l'ente esponenziale della categoria, composto esclusivamente da spedizionieri doganali, nella determinazione delle tariffe non è né obbligato né indotto da alcuna norma a tenere conto dell'interesse generale o di quello degli utenti dei servizi di cui si tratta: nessuna disposizione impedisce a tale organo di agire nell'esclusivo interesse della categoria dei professionisti. « L'atto con il quale il CNSD, in forza di legge dello Stato, fissa la tariffa obbligatoria e vincolante per gli spedizionieri, integra una decisione di associazione di imprese in contrasto con l'articolo 85 Trattato CE, in quanto, applicandosi all'intero territorio dello Stato, produce l'effetto di consolidare la compartimentazione dei mercati a livello nazionale ». Ebbene, nonostante le evidenziate storture e le inequivocabili incongruenze di un sistema che persegue un fine « percorrendo la strada al contrario », la situazione, è rimasta sostanzialmente invariata. Si sono succeduti solo dibattiti (13), scontri dinanzi alle Corti, italiane e comunitarie, e si sono alter-

(12) Cfr. anche dec. AGCM n. 4514/96, nella quale già si leggeva: «La fissazione di prezzi minimi non può essere giustificata dalla volontà di garantire un'adeguata qualità del servizio prestato. Non è infatti plausibile ritenere che un soggetto economico sottratto alla concorrenza sul prezzo e quindi in grado di ottenere una remunerazione minima garantita possa risultare incentivato a migliorare la qualità del servizio».

(13) Sulle professioni liberali, per una versione comparata, cfr. I. PATERSON, M. FINK, A. OGUS, *L'impatto economico della regolamentazione nel settore delle professioni*

nati proposte politiche e disegni di legge ⁽¹⁴⁾, che nulla hanno comportato.

Mario Monti, già Commissario Europeo alla Concorrenza, di recente ha auspicato che la riforma avvenga, per quanto più possibile, attraverso nuove forme di autoregolamentazione, adeguate alle esigenze ed alle prospettive di professionisti, insieme italiani ed europei. L'auspicio prendeva le mosse da considerazioni seguite meramente da una domanda invero retorica: « L'attuale grande quantità di leggi e regolamenti previsti per le professioni liberali va inquadrata in una storia che condiziona l'attualità. Quante di esse sono ancora necessarie nel mondo contemporaneo? Esse fanno da ostacolo o favoriscono le aree professionali? Sia consentita una provocazione: queste leggi sono poste a protezione dei consumatori o dei professionisti? » ⁽¹⁵⁾.

Credo che si debba essere totalmente d'accordo: d'altronde i professionisti hanno dimostrato e continuano a dimostrare già ora una affatto nuova sensibilità e disponibilità a rivedere le proprie norme interne e ad elaborare proposte legislative autonome.

Si consideri un esempio ... e non è uno dei temi secondari: molte restrizioni alla pubblicità informativa, pure già in parte superate (come l'UE ha riconosciuto), sono ancora contenute nei codici deontologici predisposti dalle categorie professionali, ma sono ormai, dalla maggior parte degli interessati, sottoposte a severa critica.

liberali in diversi Stati membri, Insitute for Advanced Studies, Wien, gennaio 2003, disponibile sul sito della Commissione Europea <http://europa.eu.int/comm/competition>. Per l'Italia, tra tutti, si vedano A. ARGENTATI, *op. cit.*, 640; S. CASSESE (a cura di), *Professioni e ordini professionali in Europa*, Il Sole 24 Ore, Milano, 1999; GESSA-TACCHI, voce *Tariffe professionali*, in *EGT*, 1993; P. PISCIONE, *Professioni*, in *Enc. dir.*, 1987, 1040 ss. Per una puntuale lettura, più squisitamente lavoristica, della problematica, si rinvia alla classica ricostruzione di C. ASSANTI, *Professioni intellettuali e contratto d'opera*, in P. RESCIGNO (diretto da), *Trattato di diritto privato*, Utet, Torino, vol. 21.

⁽¹⁴⁾ Ddl 9 luglio 1998, *Delega al Governo per il riordino delle professioni intellettuali*, Atto Camera n. 5092, XIII legislatura; presentazione del Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 1999-2001, Roma, Deliberazione del Consiglio dei Ministri del 17 aprile 1998 dove è stata annunciata la riforma delle professioni in funzione di liberalizzazione del mercato. Sono oggi in discussione avanti la II Commissione Giustizia del Senato i ddl n. 691 (Nania), n. 804 (Pastore), n. 1478 (Battisti), n. 1597 (Calvi) e n. 2204 (Pasquini), riuniti in un testo unificato predisposto dai relatori Cavallaro e Federici.

⁽¹⁵⁾ Dal discorso tenuto da Mario Monti, allora Commissario dell'Unione Europea alla Concorrenza, all'Organo di autogoverno degli Avvocati tedeschi, a Berlino, il 21 marzo 2003.

Gli ordini professionali potrebbero dare inizio ad un profondo aggiornamento di queste regole senza attendere il legislatore.

Se è vero, sempre secondo Monti ed a parere di chi scrive, che i divieti di pubblicità costituiscono una barriera all'entrata di nuovi operatori e penalizzano insieme i professionisti stranieri che potrebbero offrire ai consumatori di altri Stati prestazioni innovative, come appena si è visto, ad un costo mediamente inferiore di un terzo, è altrettanto vero che la diffusione dell'immagine dei professionisti, della loro capacità di lavoro, del complesso dei loro servizi, in una società che sempre più vive nel terziario avanzato, e ancor più nel quaternario (la società della fase della ricerca applicata), potrebbe permettere di sviluppare continuamente servizi. Si pensi ai nuovi servizi dei professionisti nel campo dell'informatica, nel supporto all'ambiente: in questi campi possono primeggiare appunto periti e periti laureati, ingegneri tecnici. Attraverso la pubblicità si possono conquistare mercati potenziali, italiani ed europei, tutti da coltivare e sviluppare e tutt'oggi totalmente inesplorati ed insieme insensibili, in quanto « igno- ranti » di quanto i professionisti possono dare nell'attuale società.

Il discorso, quello più importante e decisivo, sul primo degli interessi economici in gioco, vale anche, sotto altri aspetti, per le tariffe professionali. Se è vero che nel marzo 2003 (caso Arduino) la Corte di Giustizia, decidendo su un caso sollevato da un giudice italiano, ha sancito la legittimità delle tariffe minime elaborate per gli avvocati dal Consiglio Nazionale Forense, e approvate con decreto dal Ministero della giustizia, è altrettanto vero che la Commissione sta provocando un nuovo chiarimento da parte della Corte del Lussemburgo. Soprattutto, è ancor più vero che la legittimità non sempre è utilità. Se il servizio straniero (quello degli architetti, per esempio) costa il 3 per cento in meno per le imprese, se per i giovani è sempre più difficile sfondare nelle professioni, come proprio in quella dell'architetto, ebbene la legittimità potrebbe non essere utilità, anzi ...

In sostanza il mondo delle professioni sembra, ancora oggi, non sempre ed adeguatamente sensibile ad alcuni concetti che il capitalismo moderno ha consolidato e diffuso nel sentire comune delle società, locali e sovranazionali. Si pensi al concetto di economicità, che, alla lunga, è anche profittabilità. E, a tal proposito, va detto che probabilmente è la nuova nozione di impresa, ormai accolta dai giudici comunitari e da quelli interni in tutti i Paesi dell'Unione, che sfugge ai professionisti.

Come ancora Monti ha ricordato, imprese e mercato, intreccian-

dosi, non sono e non significano necessariamente liberalizzazione selvaggia ma, viceversa, esprimono insieme necessità che ogni limitazione, come quella delle tariffe obbligatorie o dei limiti relativi alla concorrenza o alla pubblicità, debba essere giustificata ed adeguata e valutata secondo i parametri dell'interesse pubblico. Parametri, questi, commisurati all'armonia dello sviluppo economico e alla « virtuosità sociale » dei singoli mercati che è anche, all'interno dei singoli Paesi, tutela dell'interesse economico dei professionisti singoli, correttamente e « virtuosamente » collocati nella società ⁽¹⁶⁾.

E ordini professionali, o associazioni professionali, o forme di aggregazione anche primaria dei professionisti, devono necessariamente riflettere su questi problemi.

5. L'attività dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato in Italia e le prospettive europee dopo la direttiva Bolkestein.

Il 18 novembre 2005 l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, in una parola l'*Antitrust*, ha trasmesso alla Presidenza del Senato della Repubblica, a quella della Camera dei Deputati, al Presidente del Consiglio ed al Ministro della giustizia la relazione sulla liberalizzazione dei servizi professionali.

Frutto di due anni di lavoro, dalla primavera del 2004 fino a tutto ottobre 2005, la relazione dell'*Antitrust* può essere sintetizzata in una sola frase: « troppi ed ingiustificati privilegi per i professionisti bloccano il mercato sicché la riforma delle professioni diviene improcrastinabile comunque alla luce delle sollecitazioni degli organismi internazionali ».

Con questa segnalazione l'*Antitrust*, approvando nella riunione

⁽¹⁶⁾ Non è un caso che la Chiesa cattolica, nel nostro Paese, abbia ritenuto di prendere posizione in un articolo del cardinale Camillo Ruini concernente « il rapporto fra etica e libere professioni ». Nell'articolo riportato ne *il Giornale dei Dottori Commercialisti*, nel numero di maggio 2004, si legge: « [...] non si possono chiudere gli occhi [...] di fronte agli effetti deleteri sul sistema sociale di politiche a beneficio di un impegno lavorativo e professionale finalizzato quasi esclusivamente all'aumento del reddito ». Insieme l'appello del cardinale alla « convergenza in modo convinto e costruttivo attorno all'etica del bene comune. Il solo interesse personale, o di categoria, il ripiegamento sul corporativismo, l'arroccamento su sistemi organizzativi obsoleti e anacronistici non sono garanzia di libertà ma un freno allo sviluppo di un sistema duttile ed efficiente ».

del 16 novembre 2005 il frutto di due anni di lavoro, pone in risalto l'improcrastinabile esigenza di liberalizzare il mercato delle professioni, offrendo insieme, con la trasmissione del documento agli esperti delle Autorità di concorrenza degli Stati liberi della Unione Europea, per l'incontro del 22 novembre successivo, l'occasione di una riflessione sulla situazione italiana, ormai giunta ai limiti della insostenibilità.

Nella relazione l'Autorità individua quattro paletti che, limitando la concorrenza, fanno dei professionisti italiani la categoria, seconda solo ai greci, del tutto fuori dalle regole della libera concorrenza che l'UE, come vedremo in appresso, anche di recente ha riconfermato come asse portante dello sviluppo dell'economia comunitaria.

Quei paletti da rimuovere, da sistemare, aggiornare e, in qualche misura, superare sono: il ruolo degli ordini professionali, le tariffe inderogabili, i limiti alla pubblicità ed infine l'eccesso di regolazione normativa.

Individuando i limiti di cui sopra, nella relazione presentata dall'*Antitrust* vengono suggerite le possibili misure per alleggerire il peso di questi ostacoli ed allargare gli spazi per una concorrenza profittevole per gli stessi professionisti, e specialmente per i più giovani, gli utenti dei servizi, le imprese innanzitutto, e l'intera società nazionale e sovranazionale.

Per quanto concerne gli ordini si segnala che compito essenziale degli stessi deve essere quello di promuovere la formazione, così da garantire l'aggiornamento costante dei professionisti, sia a vantaggio dei fruitori dei servizi che nell'interesse degli stessi esercenti l'attività, per sfruttare, come prima si è visto, gli spazi nuovi offerti da una società sempre più bisognosa di nuovi servizi, sempre più sofisticati, con immense prospettive per migliorare la qualità della vita, assegnando l'ulteriore compito agli ordini di una rigida vigilanza sul comportamento degli associati.

Secondo compito immediato è il richiamo e l'invito al confronto con il ruolo giocato dalle associazioni professionali anglosassoni che, mentre hanno notevolmente ridotto le forme di autotutela economica, hanno contemporaneamente approfondito e reso vigili i controlli deontologici sui comportamenti degli iscritti alle associazioni stesse.

L'*Antitrust* pertanto invita ad ostacolare severamente quella che è stata la tendenza nel nostro Paese di introdurre nei codici di comportamento, così come dettati dagli ordini, le regole di esercizio dell'attività professionale, generalmente non in diretto rapporto con

l'etica delle professioni ma volti, invece, ad una mera difesa corporativa di interessi, specie economici.

La riforma urgente delle professioni, così come auspicata a breve dall'*Antitrust*, è quella che concerne i minimi tariffari.

Le tariffe professionali così come approvate con decreto e rese, pertanto, più o meno rigorosamente inderogabili — fino a prevedere sanzioni che, in pratica nel nostro Paese, sono state finora messe in atto soprattutto, se non solo, dall'Ordine degli avvocati e dal suo Consiglio Nazionale Forense — non tutelano la clientela, giacché i minimi tariffari, nella loro inderogabilità, prescindono dalla qualità del servizio reso e, conseguentemente, non incentivano il miglioramento delle prestazioni dei professionisti ma, al contrario, finiscono col divenire una garanzia di tutela, perfino di vera e propria « rendita di posizione », per i professionisti, penalizzando non solo gli utenti, ma anche i giovani professionisti che si propongono come nuovi erogatori di servizi.

La qualità minima della prestazione professionale è garantita, di per sé, da regole di accesso alle professioni, cioè dalla misurazione e valutazione di parametri comuni, attraverso selezioni e concorsi, che, immettendo i giovani nel mondo professionale, ne riconoscono la capacità di svolgimento, con forme degne ed adeguate, dei compiti propri dei professionisti più anziani.

I prezzi prefissati, invece, non sono un parametro, né per gli utenti né tanto meno possono funzionare da incentivo per i professionisti, garantendo invece, una vera e propria *sine cura* [...].

Rivedendo questo concetto (come innanzi si è visto, nel nostro Paese i costi nei servizi professionali sono mediamente del 3 per cento più alti per le imprese italiane rispetto a quelli sostenuti dalle imprese delle altre Nazioni dell'Unione), conseguentemente, l'Autorità *Antitrust* ha aperto un dialogo, che ha dichiaratamente ritenuto, da parte sua, costruttivo con i vari Consigli degli ordini: e qualche risultato, rileva l'Autorità, si è di recente ottenuto come nel caso, in particolare, degli ingegneri e degli architetti. Si è così trovato, a detta dell'*Antitrust*, alla fine, un unico e quasi insormontabile ostacolo solo nel Consiglio Nazionale Forense, giacché quest'ultimo ha opposto una rigida posizione di chiusura, rispetto a una proposta di revisione del vigente sistema tariffario.

Ad avviso del Consiglio Nazionale Forense l'utilità della tariffa consisterebbe « nel fatto che in assenza della stessa il professionista

potrebbe chiedere un corrispettivo per una data prestazione senza doverne giustificare la congruità ».

Ancora si legge, nella relazione dell'*Antitrust*, che, sempre a parere del CNF, « le tariffe elaborate dall'Ordine terrebbero, a parere del Consiglio Nazionale Forense, conto invece di una serie di criteri per giungere alla definizione dei prezzi congrui ». L'Autorità Garante, mentre ha rilevato che ci sono procedimenti disciplinari aperti da parte del Consiglio Nazionale « intesi a sanzionare il mancato rispetto dei minimi da parte degli iscritti », ha lamentato che, malgrado l'attesa da parte degli uffici preposti dell'*Antitrust* stesso, il Consiglio Nazionale Forense, che pur si era impegnato a produrre uno studio relativo ai criteri per la definizione dei « prezzi congrui », fino al novembre 2005 non ha mai presentato tale studio, non giustificando così la sua netta opposizione all'invito alla revisione del sistema tariffario, specie per i minimi, così come sollecitato dalla stessa Autorità.

Successivamente la relazione presenta proposte inerenti alla pubblicità, invitando ad introdurre, come per quasi tutti gli altri Paesi dell'Unione, il principio di libertà di forme e contenuti pubblicitari, prevedendo solo limiti per evitare la creazione di « bisogni artificiali », molto spesso possibili per l'enorme ed incontrollata azione dei mass-media nel nostro Paese (non diversamente e forse più che per gli altri dell'UE), volta appunto alla creazione, anche fittizia, di bisogni, più che alla rilevazione dei « bisogni effettivi » ed al corretto soddisfacimento degli stessi.

Infine l'*Antitrust* invita le autorità politiche, il Parlamento soprattutto, a superare le « posizioni conservative » spesso tenute, superando la stessa linea di resistenza proposta dai vari ordini professionali. Anche su questo, nelle pagine precedenti, si è avuta occasione di segnalare il comportamento del nostro Parlamento e l'ironico riferimento del Garante della Concorrenza della Comunità in ordine alle maggioranze parlamentari « ingessate » o, direttamente o indirettamente, comunque controllate dal gran numero di professionisti presenti in Parlamento.

Nelle conclusioni del suo lavoro l'*Antitrust* ha ricordato che già con una indagine conoscitiva svolta tra il dicembre 1994 e l'ottobre 1997 si erano posti i problemi della compatibilità del sistema delle professioni liberali con la disciplina della concorrenza.

La relazione presentata recentemente aveva preso le mosse dalla *Relazione sulla concorrenza nei servizi professionali* del 9 febbraio 2004 presentata dalla Commissione Europea, che aveva ribadito la necessità della libera concorrenza, e della sua regolamentazione per i servizi

professionali all'interno degli Stati membri, in particolare eliminando la fissazione di prezzi predeterminati e vincolati (le tariffe), più o meno rigorosa, le rigide regole corporative per l'accesso alle professioni, le altrettanto rigide limitazioni all'attività pubblicitaria, nonché i sistemi riservatari sanciti per alcune attività, a partire dai diritti negati alla possibilità di organizzare con « strutture aziendali » l'attività professionale, sostanzialmente individuando tutte tali restrizioni con criteri di analisi simili a quelli utilizzati proprio dall'*Antitrust* italiana nell'indagine conoscitiva del 1997 e pervenendo a simili ed ancor più stringenti conclusioni.

Nella Relazione della Commissione Europea va ricordato che le restrizioni derivanti dalle misure adottate dalle associazioni professionali « sono qualificabili come decisioni di associazioni di imprese ai fini dell'applicazione dell'articolo 2 della L. 287/90 e dell'articolo 81 del Trattato CEE e la disciplina di fonte statale è parimenti suscettibile di essere sindacata, sotto il profilo *antitrust*, per effetto del combinato disposto degli articoli 3, paragrafo 1, lett. g), 10), paragrafo 2 e 81 del Trattato medesimo »⁽¹⁷⁾.

Contestualmente, con la stessa Relazione, riconoscendo la tipicità dei servizi professionali, la Commissione auspicava nel 2004 che la revisione della regolamentazione da parte dei singoli Stati membri in materia di professioni avvenisse, ed ancora possa avvenire, attraverso interventi liberi dei soggetti stessi responsabili dei singoli Stati, così delegando tale attività alle singole Autorità nazionali *antitrust* e agli organi professionali la possibilità di autoriforma.

Come prima si è visto, e come purtroppo l'*Antitrust* italiana ha rilevato nella sua relazione qui in esame, ben poco è stato fatto nel nostro Paese, con discussioni parlamentari, con singole iniziative del Governo o, ancora, con autonome attività innovatrici di autoregolamentazione da parte degli ordini, così da adeguare il nostro Paese a quanto auspicato, e, come ora si vedrà, richiesto, o, infine, minacciato, a livello comunitario.

Per concludere l'analisi del corposo documento presentato dall'*Antitrust* (ben 38 pagine di un rigoroso quanto chiaro rapporto), si deve qui sintetizzare il contenuto degli ultimi tre paragrafi della relazione.

Nel primo, il n. 69, l'*Antitrust* lamenta che malgrado segnalazioni

(17) V. *Relazione* del 2004, innanzi citata.

e pareri da essa formulati e trasmessi più volte con « estrema sollecitudine » per una regolamentazione di fonte statale, negli ultimi due anni, tutti gli stessi non hanno sortito alcun effetto.

L'Autorità scrive: « appare [...] singolare che a fronte delle aperture mostrate dalla gran parte degli organismi rappresentativi dei professionisti in termini di disponibilità a modificare le regole in molti casi ritenute obsolete, il legislatore, invece, continui a tutelare posizioni conservative ».

Ancora, l'*Antitrust* segnala che un'unica importante eccezione, positiva in tema di impegno del legislatore, concerne lo schema di decreto in tema di pubblicità tramite internet, anche se pur in questo caso l'Autorità ha dovuto intervenire, riuscendo ad ottenere positivi risultati, presso il Governo per rafforzare le aperture al mercato.

Nel successivo paragrafo 70, il penultimo della relazione, l'*Antitrust* ritiene che la riforma delle professioni « dovrebbe essere perseguita contemplando una effettiva partecipazione dell'Autorità » all'attività rinnovatrice del legislatore.

Così recita la relazione: « l'esperienza degli ultimi due anni (il 2004 e 2005) dimostra che detta partecipazione non può rimanere circoscritta all'iniziativa dell'Autorità allorché esercita i poteri di cui agli artt. 21 e 22 della L. 287/90 e debba invece comportare il coinvolgimento dell'Autorità nelle fasi che precedono la formazione delle proposte, unitamente ai rappresentanti dei professionisti e delle associazioni dei consumatori ».

Questa pratica sostanzialmente riprodurrebbe l'esperienza di alcuni Paesi europei nei quali sono iniziati i processi di riforma attraverso l'attività congiunta dell'Autorità nazionale *antitrust* e degli operatori dei settori interessati, e ancor più dei legislatori dei vari Stati membri.

Infine nell'ultimo paragrafo, il 71, l'Autorità Garante della concorrenza invita caldamente, di nuovo, « ad uno sforzo in tema di dialogo da parte di tutti i soggetti interessati ».

Altrimenti « [...] l'Autorità potrà valutare la possibilità di utilizzare nelle ipotesi di lesione della concorrenza, i poteri di intervento (non solo) istruttori che la legge le riconosce ».

Per l'*Antitrust* italiana la sentenza ⁽¹⁸⁾ della Corte di Giustizia

⁽¹⁸⁾ Si tratta della sentenza per il caso Arduino, del marzo 2003, prima citata a proposito della ammissibilità di tariffe professionali inderogabili stabilite all'interno dei Paesi dell'Unione.

Comunitaria « potrebbe non costituire un ostacolo all'applicazione del principio del primato del diritto comunitario, atteso che con quella pronuncia i giudici comunitari non ne hanno verificato la derogabilità attraverso l'accertamento dell'effettiva funzionalità dei sistemi tariffari al perseguimento di pubblici interessi ». A parere dell'*Antitrust* i « codici deontologici sono deliberazioni delle associazioni di imprese, ergo intese ai sensi del diritto *antitrust* ».

Sulla base di un semplice sillogismo l'Autorità italiana ha minacciato di esercitare un potere più volte sollecitato dalla Commissione Europea: quello di applicare il diritto comunitario, scavalcando il diritto interno, per un'effettiva garanzia contro le violazioni di una regola della concorrenza che si registrano nel settore delle attività professionali. Infatti l'applicabilità delle norme del diritto comunitario può concernere anche le tariffe dei professionisti, anche se previste da norme statuali: « il primato del diritto comunitario impone, infatti, anche all'Autorità *antitrust* nazionale la disapplicazione (per effetto del combinato disposto degli artt. 3), 10) e 81) del Trattato CEE) delle norme interne che pregiudicano l'effetto utile delle norme comunitarie *antitrust* ».

A buon intenditor ...

Il quadro sopra riportato, in rapida sintesi, della relazione dell'*Autorità Garante* del novembre 2005 si completa con un breve riferimento alle problematiche, ed alle connesse prospettive, rivenienti dalla direttiva Bolkestein in tema di mercato dei servizi professionali.

6. La direttiva Bolkestein: luci ed ombre.

Il 13 gennaio 2004, Frits Bolkestein, olandese, Commissario per il Mercato Interno del tempo, su mandato della Commissione Europea, ha presentato una proposta articolata di direttiva per la disciplina dei servizi nel mercato interno, al fine di completare alcune precedenti parziali direttive che avevano riguardato solo singoli aspetti della libera circolazione dei servizi. Fino a quella data, sostanzialmente, si era liberalizzata la circolazione nel mercato interno europeo di alcuni servizi, come il riconoscimento dei titoli di studio (i diplomi), tutelando ancora la libertà di circolazione per le società, le banche e le assicurazioni, nonché gli appalti pubblici, ponendo così le basi per un vero mercato unico.

Mancava una direttiva contenente l'applicazione globale dei prin-

cipi in tema di libertà di servizi: a questa carenza la proposta di Bolkestein ha cercato, e ad oggi cerca, di sopperire, seguendo il faticoso percorso di approvazione, secondo la procedura di co-decisione prevista dall'articolo 251 del Trattato CEE, in modo da giungere ad una vera e completa liberalizzazione dei servizi, sulla base di quanto sancito dall'articolo 47, paragrafo 2, inserito nel Capo II (diritto di stabilimento) nel Titolo III (quello concernente appunto la libera circolazione dei servizi, delle persone e dei capitali) all'interno della parte III del Trattato Comunitario.

Nell'articolo 47 si legge la previsione dello strumento della direttiva per coordinare ed armonizzare le specifiche normative interne degli Stati membri, in relazione appunto « all'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste ».

L'articolo 47 si inserisce tra due norme essenziali, gli articoli 42 e 49 del Trattato CEE, che, rispettivamente, vietano rigorosamente tutte le restrizioni al diritto di stabilimento, la prima, e della prestazione dei servizi all'interno della Comunità, la seconda.

In queste norme si dispone altresì un principio che era stato posto a base dell'ipotesi di direttiva Bolkestein: si tratta del c.d. Principio del Paese di provenienza (articolo 16 della proposta). In forza di tale principio i cittadini di uno Stato membro che si stabiliscono e forniscono servizi in altri Stati non devono essere tutelati né sono tenuti a rispettare le disposizioni normative che si applicano ai cittadini dello Stato di stabilimento e di prestazione dei servizi, per restare invece assoggettati alla disciplina del proprio Paese.

La proposta Bolkestein, pur approvata con incisive modifiche rispetto al suo originario impianto, è il più significativo risultato conseguenziale di un processo politico avviato nel 2000 nei lavori del Consiglio Europeo di Lisbona, volto a lanciare un programma di riforme economiche atte a fare dell'UE il punto di riferimento più avanzato dell'economia mondiale, per dinamica competitiva di sviluppo, non solo sul piano produttivo ma anche, e soprattutto, sul piano sociale. Fra il 2002 e il 2004 una Commissione *ad hoc* ha condotto i lavori che avrebbero poi permesso a Bolkestein, a ciò delegato, di elaborare la bozza di una direttiva attuativa dei prima citati articoli 42, 47 e 49 del Trattato CEE, giacché si era pienamente dimostrato che lo sviluppo economico e sociale dell'Unione è largamente condizionato e rallentato da numerosi ostacoli ed impedimenti, di natura soprattutto normativa, frapposti dai vari Stati membri alla libera creazione di un mercato concorrenziale dei servizi in Europa.

Non a caso l'articolo 1 della proposta Bolkestein così suonava: « la presente direttiva stabilisce le disposizioni formali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori di servizi nonché la libera circolazione dei servizi ». La direttiva si propone di realizzare un vero mercato interno dei servizi: essa tende a realizzare un'apertura del mercato che sia, però, parallelamente assistita da un miglioramento dei servizi pubblici e dal rispetto del diritto dei consumatori ad un elevato livello di qualità dei servizi stessi.

In una tale prospettiva, la direttiva, nel prevedere che le disposizioni in essa contenute « non obbligano gli Stati membri a liberalizzare i servizi d'interesse generale, a privatizzare gli enti pubblici esistenti o ad abolire i monopoli esistenti » (« considerando » 8-*bis*) manifesta chiaramente l'intento di non voler provvedere ad una liberalizzazione « selvaggia », intendendo invece preservare quei servizi di interesse economico generale che necessariamente devono essere sottratti alla libera concorrenza.

Peraltro, dopo aver delimitato il campo di applicazione della direttiva, secondo le previsioni dell'articolo 2 che espressamente sottrae ai principi di piena liberalizzazione alcuni specifici, e puntualmente indicati, servizi per i quali è prevista la disciplina *ad hoc*, nell'articolo 4 viene definito il concetto generale di « servizio », inteso come « qualsiasi attività economica non salariata di cui all'art. 50 del Trattato fornita normalmente dietro retribuzione, la quale costituisce il corrispettivo economico della prestazione in questione ed è di norma convenuta tra prestatore e destinatario del servizio ».

L'ampiezza di questa accezione segnala, di per sé, la difficoltà di omogeneizzare e vincolare le normative dei singoli Stati membri: questo non sfugge al proponente della direttiva, tanto che nella relazione di accompagnamento si prevedono tappe di ampio respiro per il completamento e l'attuazione della direttiva stessa.

La tappa finale dell'effettiva e piena entrata in vigore, superati tutti gli ostacoli, della direttiva è prevista per il 2010, anche sulla base della puntuale attuazione delle decisioni del prima citato Consiglio Europeo di Lisbona del 2000. In merito a questa scansione temporale prospettica, varie sono le proposte per realizzare gli obiettivi della direttiva, tutte volte ad attuare quanto negli anni immediatamente precedenti si era rilevato.

Infatti, in proposito, nel novembre 2002, le considerazioni conclusive del Consiglio della UE sulla relazione della Commissione riconoscono che « dieci anni dopo il previsto completamento del mercato

interno resta ancora molto da fare prima che il mercato interno dei servizi divenga una realtà » e rilevano « che debba essere data elevatissima priorità politica all'eliminazione degli ostacoli legislativi e non legislativi ai servizi nel mercato interno, in quanto parte dell'obiettivo globale stabilito dal Consiglio Europeo di Lisbona di rendere l'economia dell'Unione Europea la più dinamica e competitiva del mondo entro il 2010 » ⁽¹⁹⁾.

Trattandosi di una direttiva quadro, la direttiva Bolkestein non intende fissare norme dettagliate o armonizzare il complesso delle norme degli Stati membri applicabili alle attività di servizi. Anzi, essa tratta « esclusivamente le questioni fondamentali per il regolare funzionamento del mercato interno dei servizi, privilegiando le disposizioni che prevedono un'armonizzazione mirata di punti specifici, la definizione di chiari obblighi di risultato, a prescindere dalle tecniche giuridiche per realizzarli, e le disposizioni volte a chiarire i rispettivi ruoli dello Stato membro d'origine e dello Stato membro di destinazione del servizio ».

È noto che i servizi costituiscono il motore della crescita economica e rappresentano il 70 per cento del prodotto lordo dell'Unione Europea ed oltre il 60 per cento dei posti di lavoro nella maggior parte degli Stati membri, ma la frammentazione del mercato interno si ripercuote negativamente sul complesso dell'economia europea, in particolare sulla competitività delle PMI, ed impedisce ai consumatori (« destinatari dei servizi ») di avere accesso ad una maggiore scelta di servizi a prezzi competitivi. L'esempio del costo dei servizi professionali, più volte riferito in queste pagine, per le imprese del nostro Paese (il 3 per cento di costo in più rispetto agli altri Paesi, più vicini al nostro, dell'Unione), è emblematico.

Si può, allora, affermare con ragionevole certezza che tutela del consumatore e necessità di abbattimento dei costi gravanti sulle imprese costituiscono le reali spinte per un'armonizzazione delle legislazioni nazionali, cui la direttiva in commento tenta, seppur con evidenti carenze strutturali, di dare una decisa risposta.

Quel che rileva in questo lavoro è che all'interno della grande famiglia dei servizi, intesi come « qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del Trattato che consiste nel fornire una pre-

⁽¹⁹⁾ Conclusioni sugli *Ostacoli alla prestazione di servizi nel mercato interno*, Bruxelles, 14 novembre 2002, 13839/02.

stazione dietro un corrispettivo economico », possono ritrovarsi, come segnalato anche dalla recente, ed innanzi riferita, relazione dell'*Anti-trust* italiana (16 novembre 2005) le libere professioni. Ed ancora: tra i « prestatori » concepiti come qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o qualsiasi persona giuridica che offre o fornisce un servizio, vi sono i liberi professionisti.

Sembra d'obbligo premettere alcune considerazioni. La proposta di direttiva, seppur dotata di un ottimo impianto e di eccellenti soluzioni tecnico-giuridiche, ha rischiato di rimanere un miraggio, un'utopia: essa poggiava le proprie fondamenta su di un terreno franso, come quello delle tutt'altro che armonizzate discipline nazionali delle professioni; essa mirava (ed aspira tutt'oggi) a dotare la Comunità Europea di una sovrastruttura (quella del coordinamento delle discipline dell'*accesso* e dell'*esercizio* delle professioni) senza creare una impalcatura comune che avvicini le discipline menzionate.

La direttiva proposta poneva, fino all'approvazione, nei più recenti passaggi e nelle votazioni in Commissione a fine novembre 2005, di un emendamento notevolmente restrittivo, alla base della nuova regolamentazione comunitaria dei servizi professionali, due pilastri: il principio, prima indicato del Paese d'origine (articolo 16) ed il regime di autorizzazioni (articoli da 9 a 15). Ambedue i pilastri, insieme condizioni e principi imprescindibili per l'ingresso, a pieno titolo, nei sistemi legislativi interni dei singoli Paesi dell'Unione Europea, sono risultati, ad oggi, insieme gracili e di difficile, se non impossibile, attuazione senza una lunga e sofferta gestazione ed adattamento alle singole società nazionali ed ai loro sistemi legislativi. Non è d'altronde casuale che il principio del Paese d'origine sia stato eliminato, mentre la disciplina sulle autorizzazioni sia stata, seppure parzialmente, modificata.

Per quanto concerne il principio del Paese d'origine (articolo 16), il comma 1 dell'articolo in esame recitava: « Gli Stati membri provvedono affinché i prestatori di servizi siano soggetti *esclusivamente* alle disposizioni nazionali dello Stato membro d'origine applicabili all'ambito regolamentato ». Esso concerneva « le disposizioni nazionali relative all'accesso ad un'attività di servizio e al suo esercizio, in particolare quelle che disciplinano il comportamento del prestatore, la qualità o il contenuto del servizio, la pubblicità, i contratti e la responsabilità del prestatore ».

La stessa proposta rilevava, tuttavia che, per talune attività o talune materie, esiste un'eccessiva divergenza degli approcci nazionali e

un livello insufficiente di integrazione comunitaria che possono impedire l'applicazione del principio del Paese d'origine.

La realtà, della quale i redattori del progetto si sono rivelati ampiamente coscienti e di cui bisognava, e bisogna, prendere atto per organizzare una riforma della regolamentazione dei servizi onnicomprensiva e perciò efficace, è che le barriere all'entrata ed all'esercizio delle prestazioni di servizi, ed in particolare delle libere professioni, sono molteplici e di varia natura e, non sempre, almeno per ora, ingiustificate.

Si pensi ad esempio al settore fiscale il quale, a fronte di discipline diverse Stato per Stato, rischierebbe di comportare trattamenti discriminatori di operatori di « Paesi d'origine » diversi, ma operanti in uno stesso luogo. Di questo, nel testo approvato il 16 febbraio, si dà fortunatamente atto nei « considerando », così dimostrando perlomeno una consapevolezza sinora taciuta.

Per tutte queste difficoltà, nel primo passaggio parlamentare in Commissione, la proposta di direttiva Bolkestein aveva già subito un prevedibile emendamento limitativo presentato dalle forze politiche di centro-destra rappresentate nel Parlamento Europeo.

In linea di massima, allo stato, deve rilevarsi che l'originario articolo 16 concernente il principio del Paese di origine, fulcro della stessa direttiva, per il quale il prestatore di lavoro subordinato ed il professionista possono fornire servizio in altro Stato membro senza essere sottoposti alla sua legislazione, già non aveva raccolto (forse giustamente) molti consensi.

In particolare, a terrorizzare era il pericolo dell'« idraulico polacco » che tanto aveva già spaventato i francesi in sede di votazione della Costituzione Europea e che tanto ha condizionato anche altri Stati membri in sede appunto di discussione della direttiva Bolkestein. Si tratta del pericolo di un vero e proprio *dumping* che si sarebbe prodotto con la circolazione libera per la fornitura di servizi da parte di lavoratori e di piccole imprese provenienti da Paesi, da poco entrati nell'Unione, notoriamente a redditi e costi del lavoro nettamente più bassi rispetto ai Paesi fondatori e alle economie più forti dell'Unione.

Tali paure sono state interpretate dal Parlamento, il quale, eliminando definitivamente il principio di cui all'articolo 16 della proposta, ha così assecondato l'idea secondo la quale la disposizione avrebbe aperto la strada ad una vera e propria « invasione » di lavoratori provenienti da Paesi membri meno avanzati.

Per quanto concerne le professioni, l'esclusione delle stesse dal-

l'ambito di applicazione del principio del Paese di origine ha notevolmente ridotto i pericoli di una temuta liberalizzazione (eccessiva) anche delle professioni.

Infatti escludendo il principio del Paese di origine, come avvenuto con l'emendamento approvato, si voleva evitare anche che un professionista iscritto all'Ordine della sua categoria in uno Stato membro rimanga sempre soggetto alla sua legislazione, anche quando effettua la prestazione di servizi in un altro Stato.

Si sono così superate, all'origine, le proteste dei professionisti dei Paesi più ricchi dell'Unione, eliminando i loro timori di dovere affrontare la concorrenza « sleale » dei professionisti di altri Paesi, e di dover quindi abbassare le tariffe per le proprie prestazioni per evitare di essere spazzati via dal mercato.

Resta, invece, attuale un altro problema: l'approvazione dell'articolo 15 della proposta di direttiva, che impone agli Stati di verificare se i loro ordinamenti interni condizionino l'accesso al servizio, al rispetto dei minimi e massimi tariffari, permette di ridiscutere, con maggiore equilibrio, sulla circolazione dei servizi professionali, anche se ripropone la tematica dei tariffari. Se questi ultimi dovessero essere eliminati, o almeno dovesse essere ridotta radicalmente la loro obbligatorietà, specie per quanto riguarda i minimi, i professionisti dei Paesi più ricchi dovrebbero competere con colleghi stranieri che potrebbero magari accontentarsi, a parità di qualità delle prestazioni, di tariffe più basse, secondo le regole della libera concorrenza di mercato.

Così il caso dei redditi professionali resta, in merito, emblematico.

Per quanto poi riguarda l'articolo 9: « Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione soltanto se sono soddisfatte le condizioni seguenti:

a) il regime di autorizzazione non è discriminatorio nei confronti del prestatore;

b) la necessità di un regime di autorizzazione è obiettivamente giustificata da motivi imperativi di interesse generale;

c) l'obiettivo perseguito non può essere conseguito tramite una misura meno restrittiva, in particolare in quanto un controllo a posteriori interverrebbe troppo tardi per avere reale efficacia ».

La previsione di un tale regime si basa sulla profonda convinzione, a ragione, dell'esistenza, nell'ambito comunitario, di discipline

dell'accesso e dell'esercizio dei servizi (professionali) troppo disomogenee. L'introduzione del concetto di « interesse generale » alla base della libertà o dell'obbligo di autorizzazione risulterà oggetto di dispute interpretative e pertanto difficile è prevedere, a breve, una possibile attuazione di tale principio e, con esso, dell'intera direttiva.

Ad ogni modo resta aperto il problema: entro quali limiti può ancora giustificarsi questo regime « privilegiato » riconosciuto ai professionisti? È fuor di dubbio che la limitazione della libera concorrenza crei evidenti condizioni di favore che sterilizzano il mercato a tutto vantaggio del professionista già affermato.

In questo senso può dirsi che, con l'approvazione della Bolkestein nella versione « rivisitata », in certa misura s'è persa un'opportunità importante: la direttiva poteva infatti, una volta per tutte, provvedere ad una seria revisione della disciplina sulle libere professioni e alla liberalizzazione del relativo mercato.

A tanto, però, non s'è provveduto ... probabilmente per il timore che un mercato realmente concorrenziale potesse far pericolosamente mutare equilibri consolidati.

Ad ogni modo, tralasciando la normativa europea (e le sue paure), è necessario, per completare il quadro, svolgere alcune brevi riflessioni sul « federalismo delle professioni » alla luce della recente grande « novella costituzionale », al tempo discussa in sede di approvazione e, ancor più oggi, discussa e discutibile in sede di attuazione, stanti i profondi dissensi in tema di *devolution* ed attribuzioni di competenze alle Regioni.

Nel decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 ⁽²⁰⁾, vengono stabiliti i principi fondamentali in materia di professioni, a norma dell'articolo 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In sostanza il decreto in questione costituisce l'attuazione di un articolo centrale della legge del giugno 2003, n. 131, attuativo dei commi 1 e 3 della Costituzione così come novellata in materia di legislazione regionale, attribuendo alle Regioni la potestà legislativa in materia di professioni salvo i limiti di cui all'articolo 4 del decreto ⁽²¹⁾.

Tra i principi fondamentali di questo decreto legislativo vi sono

⁽²⁰⁾ Pubblicato in *GU*, 8 febbraio 2006, n. 32.

⁽²¹⁾ Così recita il testo dell'articolo: « Nell'ambito di applicazione del presente decreto non rientrano: la formazione professionale universitaria; la disciplina dell'esame di stato previsto per l'esercizio delle professioni intellettuali, nonché i titoli, compreso il tirocinio, e le abilitazioni richiesti per l'esercizio professionale; l'ordina-

quelli della libertà professionale e, soprattutto, perché questo interessa ai fini del presente lavoro, all'articolo 3 i principi della tutela della concorrenza del mercato.

Si legge in esso: « L'esercizio della professione si svolge nel rispetto della disciplina statale della tutela della concorrenza, ivi compresa quella delle deroghe consentite dal diritto comunitario a tutela di interessi pubblici costituzionalmente garantiti o per ragioni imperative di interesse generale, della riserva di attività professionale, delle tariffe e dei corrispettivi professionali, nonché della pubblicità professionale » (comma 1, articolo 3).

Ancora « L'attività professionale esercitata in forma di lavoro autonomo è equiparata all'attività di impresa ai fini della concorrenza di cui agli articoli 81, 82 e 86 (ex artt. 85, 86 e 90) del Trattato CEE, salvo quanto previsto dalla normativa in materia di professioni intellettuali » (comma 2, articolo 3).

Come si vede in questo caso il legislatore si mostra sensibile alle tensioni e ai vincoli del diritto comunitario e suggerisce alle Regioni un intreccio con la direttiva Bolkestein, magari emendata così come appena innanzi si è ipotizzato, ancor prima di provvedervi a livello nazionale. Sul tema, certamente, bisognerà tornare per un attento approfondimento.

7. Conclusioni.

Se, come prima si è scritto, difficile è prevedere, a breve, l'attuazione generalizzata dei suggerimenti dell'Autorità Garante italiana per il nostro Paese e della direttiva Bolkestein per i Paesi della nuova UE, può però concludersi operando qualche digressione e riportando alcune considerazioni di Weber su « le associazioni di mercato » e « le associazioni monopolistiche di ceto ».

« Limiti tipici del mercato sono costituiti dai tabù sacrali o da associazioni monopolistiche di ceto, che rendono impossibile lo scambio di beni all'esterno. Contro questi limiti preme incessantemente la comunità di mercato, la cui semplice esistenza implica la tentazione di

mento e l'organizzazione degli ordini e dei collegi professionali; gli albi, i registri; gli elenchi o i ruoli nazionali previsti a tutela dell'affidamento del pubblico; la rilevanza civile e penale dei titoli professionali e il riconoscimento e l'equipollenza, ai fini dell'accesso alle professioni, di quelli conseguiti all'estero » (comma 4 dell'art. 1).

partecipare alle sue possibilità di guadagno ». Ancora: « Vengono invece eliminate tutte le altre appropriazioni, specialmente le appropriazioni di clientela e i monopoli di smercio in base al ceto. Questa è la situazione di libera concorrenza, la quale perdura finché non vengono a prendere il suo posto altri monopoli, di carattere capitalistico, conquistati sul mercato con la forza del possesso ». Ed infine: « I vincoli sacrali, di ceto e tradizionali rappresentano i limiti, gradualmente eliminati, alla formazione di prezzi di mercato; viceversa i monopoli puramente economici rappresentano le ultime conseguenze di tale formazione. I detentori dei monopoli di ceto affermano la loro forza contro il mercato, limitandolo; il detentore di un monopolio economico razionale domina attraverso il mercato. I soggetti che la posizione economica mette in grado di pervenire ad una posizione di potenza in virtù della formale libertà del mercato, saranno da noi detti gli interessati al mercato » (22).

Tornando, in conclusione, dopo queste emblematiche parole di Weber, alle considerazioni e alle proposte in ordine ad un libero mercato, in regime di concorrenza, sia pur controllata, dei servizi professionali, si può prevedere che la direttiva Bolkestein, limitata nel principio del Paese di origine, oggi trasformato in « libertà di prestazione dei servizi » con rigide tutele per il lavoro subordinato e soprattutto di quello dei professionisti, dovrebbe evitare i rischi di frantumazione del mercato del lavoro, di delocalizzazione di sedi legali delle imprese e soprattutto di *dumping* sociale.

Per evitare effettivamente questi pericoli dovrebbero prevedersi, in sede di definitiva approvazione della direttiva, alcune norme che, ad esempio, fissino il principio della « più alta protezione sociale », in applicazione puntuale, nel suo valore sociale, del principio del trattamento nazionale così come sancito negli articoli 42 e 49 del Trattato.

Non facile ma certamente necessario è il tentativo di coordinare norme contro il *dumping* con la liberalizzazione dei servizi, esigenza questa imprescindibile per risvegliare la vecchia Europa in concorrenza con il tradizionale gigante statunitense e, soprattutto, con l'aggressivo e ben poco regolamentato mercato dell'estremo oriente, anche in ordine ai servizi, se non nel breve termine, in prospettiva.

Il futuro dell'Unione Europea non può che reggersi sull'armoniz-

(22) M. WEBER, *Economia e Società*, Edizioni di Comunità, Milano, Classici della Sociologia, 1961, vol. I, 651 ss.

zazione del mercato interno con la liberalizzazione dei servizi, globalmente e non per singoli settori, aree o aspetti, così come attualmente avviene.

La libertà di circolazione dei servizi è una delle quattro libertà fondamentali dell'Unione, è la meno attuata, e, dal Trattato di Roma del 1957 ad oggi, la direttiva Bolkestein è il primo tentativo di disciplina globale della materia.

Ma se è vero che francesi prima e olandesi dopo, respingendo, attraverso referendum, la bozza di Costituzione Europea, erano stati condizionati dall'« idraulico polacco », è altrettanto vero che gli ultimi giorni del 2005, ancora una volta prima in Francia, forse anche per indiretta conseguenza delle violenze nelle *banlieues*, e successivamente in Germania oltreché in Olanda è nata la « nuova paura », quella dell'« odontotecnico polacco ».

Si tratta ancora della paura del principio del Paese di origine, prima dell'emendamento limitativo, così come approvato in Commissione per ridurre e condizionare ogni forma illimitata di circolazione dei professionisti da zone meno ricche a zone più ricche della nuova Unione.

Si tratta ora di cercare delle regole di coordinamento e superamento di *dumping* da un lato e di sciocche ed antistoriche barriere nazionali protettive poste dagli ordini delle professioni (le tariffe, per tutte) dall'altro.

La liberalizzazione che la direttiva Bolkestein, adeguatamente emendata, introdurrà dopo attenta riflessione, quando pienamente attuata nel 2010, non potrà che andare a vantaggio degli utenti tutti e dei consumatori, a favore dei quali sono previsti doveri di informazione sui prestatori posti a carico, dall'articolo 26, degli Stati membri.

Non vi è dubbio che la concorrenza possa incrementare a sua volta la scelta dei servizi, migliorando qualità e abbassando i prezzi degli stessi. Così l'odontotecnico, o l'odontoiatra, polacco, se il suo servizio sarà qualitativamente inferiore, potrà essere pagato di meno, ma viceversa, se il suo servizio sarà uguale o migliore, accertata la sua professionalità da filtri normativi e, soprattutto, dall'utenza, non potrà in alcun modo vietarsene l'erogazione a prezzi inferiori nel mercato interno europeo, pena lo scardinamento dello stesso ed il fallimento dello *European dream*, così come coltivato dai lontani anni Cinquanta ad oggi.

Si tratta allora di sviluppare dialetticamente mercato, servizi e garanzie di qualità della vita nei vari Paesi, con armonizzazione anche

delle norme protettive, queste sì da esportare, per creare condizioni uguali, sempre più uguali, in una Unione che veramente voglia essere tale.

Come prima si è cercato di evidenziare, sarà opportuno intervenire urgentemente e già autonomamente, con iniziative da parte dei Consigli Nazionali degli Ordini, e successivamente con leggi statuali di armonizzazione, nonché infine applicando direttive flessibili ed adeguate, operando sulle quattro aree critiche che attualmente ostacolano la concorrenza. Bisognerà ripensare e ridisegnare, pertanto, il ruolo degli ordini professionali (da riportare alla funzione di tutela e controllo, culturale e morale, dell'attività degli associati); le tariffe, quanto più possibile non inderogabili, ma di garanzia; i limiti alla pubblicità, da ridurre soprattutto stimolando l'informazione del mercato interno europeo, ed infine la riduzione dell'eccesso di regolamentazione normativa per l'accesso alle professioni. Solo così i professionisti di tutti i Paesi europei potranno collaborare, senza invece frapporre ostacoli, come ora avviene, allo sviluppo di una Unione capace di rinnovare il vecchio modello di una Europa, altrimenti destinata al soffocamento tra Paesi giganti, oggi in difesa (gli Stati Uniti), e Paesi emergenti, con le loro *deregulations*, sempre più aggressivi ed invadenti.

11.


LE SCUOLE DI DOTTORATO E LE TECNICHE PER L'OCCUPABILITÀ DEI LAVORATORI DELLA RICERCA

IACOPO SENATORI

SOMMARIO: 1. Il dottorato di ricerca: modello e criticità. — 2. Le Scuole come metodo organizzativo dei dottorati finalizzato all'occupabilità. — 3. I requisiti delle Scuole: la razionalizzazione dell'attività formativa. — 4. *Segue*: l'apertura verso l'esterno. — 5. *Segue*: l'internazionalizzazione. — 6. Osservazioni conclusive: una proposta per nuove occasioni di incontro tra l'alta formazione e il mondo del lavoro.

1. Il dottorato di ricerca: modello e criticità.

Nell'eterogeneo insieme delle sedi dell'alta formazione ⁽¹⁾, i dottorati di ricerca si caratterizzano per essere finalizzati « all'acquisizione delle competenze necessarie per esercitare attività di ricerca di elevata qualificazione » ⁽²⁾. Tuttavia, sull'effettiva rispondenza dei dottorati al proprio obiettivo istituzionale sono state autorevolmente espresse, di recente, serie perplessità. Lo stesso Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (Cnvsu), che opera nell'ambito del Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca con il compito di

⁽¹⁾ Con tale espressione si allude ai percorsi formativi di livello universitario e post-universitario. Si tratta di un insieme eterogeneo, che comprende esperienze variabili tanto dal punto di vista delle tecniche formative — ad esempio, alcune rivolte ad una formazione prettamente teorica, altre alla formazione attraverso il lavoro, come nel caso dell'apprendistato per l'alta formazione di cui all'art. 50, d.lgs. n. 276/2003 — quanto da quello dei *curricula*, degli obiettivi e degli sbocchi previsti: per un riepilogo della struttura e dei livelli dei percorsi formativi cfr. CNEL, *Osservazioni e proposte — Educazione e formazione*, Roma, 31 marzo 2005, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 13.

⁽²⁾ Cfr. art. 4, comma 1, dm n. 224/1999.

formulare giudizi tecnici sull'attività degli Atenei, ha rilevato in proposito importanti profili di criticità che dai piani delle risorse disponibili e della qualità della didattica si riverberano negativamente su quello del rendimento, in termini di collocazione dei dottorandi e dei dottori di ricerca nel mondo del lavoro ⁽³⁾.

Al di là dell'annoso problema delle risorse finanziarie ⁽⁴⁾, una spiegazione di tali criticità potrebbe forse essere rinvenuta nello scarso grado di implementazione di alcuni punti qualificanti della disciplina dei dottorati, come in particolare la prevista « possibilità di collaborazione con soggetti pubblici o privati, italiani o stranieri, che consenta ai dottorandi lo svolgimento di esperienze in contesto di attività lavorative » ⁽⁵⁾. Si tratta di un requisito di idoneità delle sedi dei corsi di dottorato, che, al pari dell'altro requisito della « previsione di percorsi formativi orientati all'esercizio di attività di ricerca di alta qualificazione presso Università, enti pubblici o soggetti privati » ⁽⁶⁾, esprime una vocazione occupazionale ad ampio raggio, la quale appare tuttavia smentita da una prassi per la quale il dottorato è visto prevalentemente come il primo passaggio della carriera accademica o come un mero titolo di studio da spendere nel mercato delle professioni autonome ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Cfr. COMITATO NAZIONALE PER LA VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO (CNVSU), *Relazione sullo stato della didattica nei corsi di dottorato di ricerca dell'a.a. 2003/04 e proposta di criteri per la ripartizione delle risorse finanziarie 2005*, doc. n. 12/05, consultabile in [\[link\]](#) indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

⁽⁴⁾ Secondo il CNVSU, *Relazione sullo stato della didattica nei corsi di dottorato di ricerca ecc.*, cit., « una percentuale significativa dei dottorati di ricerca dichiara di non disporre di risorse per il funzionamento del dottorato, in particolare per la didattica, le spese di ricerca e missione dei dottorandi ». È questa una delle ragioni che impedisce « l'inserimento delle attività del dottorando in una robusta rete di relazioni con strutture di ricerca nazionali e internazionali », ripercuotendosi negativamente, come appare ovvio, anche sulle possibilità di sbocco professionale degli allievi.

⁽⁵⁾ Cfr. art. 2, comma 3, lett. *d*), dm n. 224/1999.

⁽⁶⁾ Cfr. art. 2, comma 3, lett. *e*), dm n. 224/1999.

⁽⁷⁾ Cfr. C. BORDESE, E. PREDAZZI, *Dottorato: cuore e motore della ricerca*, International School of Advanced Study dell'Università di Torino, 2004, in [\[link\]](#) indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*, ed ivi riferimenti a rilievi statistici. In particolare, in relazione al settore della fisica, gli Autori espongono i risultati di un'indagine che ha messo a confronto le destinazioni occupazionali dei dottori di ricerca in diversi Stati europei, mostrando come lo sbocco universitario riguardi il 63% dei casi in Italia, contro il 33% in Francia, il 39% nel Regno Unito, il 25,2% in Germania, il 23,3% nei Paesi Bassi e il 33,3% in Svezia.

Una simile considerazione sembra aver ispirato il decreto ministeriale Università 5 agosto 2004, n. 262, che ai fini della ripartizione delle risorse finanziarie per la programmazione del sistema universitario relativa al triennio 2004-2006 ha stabilito quale criterio preferenziale per il finanziamento dei dottorati, sotto forma di borse di studio ed incentivi, l'adozione di un peculiare modello organizzativo, quello della "Scuola di dottorato di ricerca" che, come si vedrà in seguito, appare votato al miglioramento della qualità didattica e della resa occupazionale dei corsi.

2. Le Scuole come metodo organizzativo dei dottorati finalizzato all'occupabilità.

L'articolo 17 del decreto ministeriale Università n. 262 del 2004 definisce le Scuole di dottorato di ricerca come istituzioni caratterizzate da requisiti di idoneità aggiuntivi rispetto a quelli previsti per i dottorati dall'articolo 2, comma 3, decreto ministeriale Università 30 aprile 1999, n. 224. Quest'ultima norma contempla, oltre alle già citate « possibilità di collaborazione con soggetti pubblici o privati, italiani o stranieri, che consenta ai dottorandi lo svolgimento di esperienze in un contesto di attività lavorative » e alla « previsione di percorsi formativi orientati all'esercizio di attività di ricerca di alta qualificazione presso Università, enti pubblici o soggetti privati », i seguenti criteri: la « presenza nel collegio dei docenti di un congruo numero di professori e ricercatori dell'area scientifica di riferimento del corso »; la « disponibilità di adeguate risorse finanziarie e di specifiche strutture operative e scientifiche per il corso e per l'attività di studio e di ricerca dei dottorandi »; la « previsione di un coordinatore responsabile dell'organizzazione del corso, di un collegio di docenti e di tutori in numero proporzionato ai dottorandi e con documentata produzione scientifica nell'ultimo quinquennio nell'area di riferimento del corso »; « l'attivazione di sistemi di valutazione », relativi alla permanenza dei requisiti di cui sopra nonché « alla rispondenza del corso agli obiettivi formativi di cui all'articolo 4, anche in relazione agli sbocchi professionali » e « al livello di formazione dei dottorandi ».

Rispetto a tale elencazione, i requisiti aggiuntivi fissati dal decreto ministeriale n. 262 consistono nella afferenza di uno o più corsi alla medesima macro-area scientifico-disciplinare, nell'esistenza di stretti rapporti con il sistema economico-sociale e produttivo, nonché

in documentate e riconosciute collaborazioni con Atenei ed enti pubblici e privati anche stranieri.

Il regolamento ministeriale si raccorda ad esperienze di organizzazione didattica recentemente avviate in alcuni Atenei, ricondotte nonostante l'eterogeneità alla comune denominazione di *Scuola di dottorato*. Si manifesta con ciò la volontà di incentivare la diffusione di tali esperienze, evidentemente ritenute le più brillanti all'interno del fosco panorama delineato nel paragrafo precedente. Tuttavia, sul piano definitorio, dalla norma citata non si evince alcuna informazione aggiuntiva sulla natura e sulla funzione delle Scuole, se non che la loro attivazione costituisce elemento premiante al fine dell'attribuzione dei fondi ministeriali.


Ai fini interpretativi risulta pertanto di fondamentale importanza il parere del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario. Ad esso il regolamento assegna il compito di formulare i criteri per l'istituzione delle Scuole, che saranno recepiti in un decreto ministeriale, e i giudizi sull'attività delle Scuole stesse, le quali potranno accedere agli incentivi economici erogati dal Ministero solo previo parere favorevole del Cnvsu ⁽⁸⁾.


Il Comitato ha diffuso nel gennaio 2005 un Documento d'indirizzo ⁽⁹⁾ nel quale, riprendendo talune considerazioni del Consiglio universitario nazionale (Cun) ⁽¹⁰⁾ vengono proposte alcune linee interpretative circa la natura e gli obiettivi delle Scuole e fornite alcune indicazioni di massima sui criteri costitutivi ritenuti più idonei.

Quanto al primo dei profili contenutistici del documento, dall'elencazione ministeriale dei requisiti aggiuntivi delle Scuole il Cnvsu trae l'indicazione che l'elemento di novità da queste rappresentato riguarda in prevalenza il piano organizzativo. Le Scuole rappresenterebbero infatti una nuova modalità di organizzazione del dottorato, ovvero, come già rilevato dal Cun, « un esempio di buone pratiche organizzative » che possono consentire di « aggregare aree scientifiche che hanno affinità metodologiche e culturali e di proporre approfondimenti tra loro coerenti, in grado di favorire percorsi formativi comuni, connessioni multidisciplinari e ricerche di confine tra i diversi saperi ».

L'impulso alla riorganizzazione dei corsi si fonda su importanti



⁽⁸⁾ Cfr. art. 17, commi 2 e 3, dm n. 262/2004.

⁽⁹⁾ Cfr. CNVSU, *Documento di indirizzo sulla istituzione di scuole di dottorato di ricerca*, doc. n. 3/05, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

⁽¹⁰⁾ Cfr. CONSIGLIO UNIVERSITARIO NAZIONALE (CUN), *Parere* del 16 settembre 2004, n. 106, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

argomenti di tipo funzionale. Il Comitato osserva, anche alla luce delle esperienze già in corso, come « la motivazione principale per l'istituzione delle Scuole sia quella di definire un'adeguata strategia del post-laurea, che pone il dottorato al centro dell'attività di ricerca e del rapporto con le professionalità più avanzate, presenti o avvertite come necessarie nel contesto socio-economico in cui l'Ateneo opera ».

I rilievi del Cnvsu riecheggiano i più recenti indirizzi comunitari relativi al ruolo della formazione universitaria nel contesto delle politiche per l'occupazione, in particolare per il richiamo all'espansione e al consolidamento dei rapporti tra il sistema formativo universitario, la ricerca e il tessuto produttivo sul quale i singoli Atenei operano. Infatti la Commissione Europea, proponendosi di orientare l'azione universitaria a fornire un contributo alla realizzazione degli obiettivi della Strategia di Lisbona, ha previsto misure di supporto agli istituti e alle reti post-universitarie di dottorato, condizionate alla circostanza che gli istituti soddisfino alcuni requisiti tra cui, in primo luogo, l'interdisciplinarietà, la forte caratterizzazione europea e la partecipazione diretta dell'industria⁽¹¹⁾. Una prospettiva programmatica confermata a livello nazionale, seppure senza specifico riguardo ai dottorati di ricerca, dal Cnel, secondo il quale affinché le Università italiane possano svolgere un ruolo attivo nello sviluppo territoriale « deve essere favorita anche a livello più puntuale la contaminazione tra rete universitaria, mondo dell'impresa e rappresentanze sociali volta a promuovere innovazione e sviluppo, favorendo le interconnessioni tra questi soggetti »⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Cfr. la comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Mobilizzare gli intelletti europei: creare le condizioni affinché le università contribuiscano pienamente alla strategia di Lisbona*, COM(2005)152 def., 20 aprile 2005, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*, in cui si riprendono e si sviluppano alcune considerazioni svolte nella comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della strategia di Lisbona*, COM(2005)24 def., 2 febbraio 2005, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 4, ed in particolare l'affermazione secondo cui la conoscenza e l'innovazione costituiscono il fulcro della crescita europea, e pertanto è necessario « rafforzare il contributo delle università alla creazione e alla diffusione della conoscenza su tutto il territorio dell'Unione » e « incrementare le loro potenzialità e qualità nel campo della ricerca ».

⁽¹²⁾ Cfr. CNEL, *Osservazioni e proposte ecc.*, cit., 15. È stato peraltro sostenuto che in questo processo di scambio e contaminazione reciproca al sistema universitario spetta per natura e vocazione il ruolo strategico di centro di raccordo tra le istanze dei vari soggetti partecipanti alla rete: cfr. M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, in *DRI*, 2002, 343.

3. I requisiti delle Scuole: la razionalizzazione dell'attività formativa.


Esaminando analiticamente i singoli requisiti caratterizzanti delle Scuole, quello che appare preminente secondo il documento di indirizzo del Cnvsu è la *razionalizzazione dell'attività formativa* ⁽¹³⁾. A questa stregua, la Scuola non dovrebbe costituire una semplice riformulazione dell'esistente, bensì una modalità di organizzazione del dottorato diversa da quelle fino ad oggi conosciute, e definita sulla base di necessità oggettive, rilevate in conseguenza di una valutazione di merito scientifico. La "buona pratica organizzativa" consisterebbe, in particolare, nell'aggregazione di aree scientifiche affini e nella multidisciplinarietà ⁽¹⁴⁾.

Essenziali a questo fine sono il coinvolgimento nel progetto di un elevato numero di docenti e ricercatori e l'elevata qualificazione scientifica dei docenti e dei dipartimenti coinvolti: secondo il Comitato « dovrebbero istituirsi Scuole solo se vi sono risorse sufficienti a promuoverne l'attività e se i dottorati esistenti o proposti hanno elevati requisiti di qualità scientifica e validi programmi formativi ».

Da tali affermazioni è possibile dedurre che, anche nel sistema delle Scuole di dottorato, l'oggetto su cui è destinata a concentrarsi l'attività di valutazione da parte degli organi preposti al controllo delle istituzioni formative universitarie, ai fini dell'erogazione dei contributi pubblici, restino i singoli corsi afferenti alla Scuola e non quest'ultima nel suo complesso. Coerentemente, il Cnvsu dichiara che non è richiesto che tutti i dottorati si trasformino in Scuole: al contrario, la modifica strutturale « andrebbe destinata solo a quelle aree scientifiche che l'Ateneo ritiene strategiche per il proprio sviluppo ».


A questo proposito si pone una delicata questione operativa, ovvero: quanti corsi di dottorato devono essere organizzati all'interno di una Scuola? Nel vuoto normativo, il Cnvsu sembra ammettere che una Scuola possa organizzare anche un solo corso: il documento di indirizzo afferma infatti che la razionalizzazione « non esclude che al pro-

⁽¹³⁾ Cfr. Cnvsu, *Documento di indirizzo*, cit., § 6.A.

⁽¹⁴⁾ Cfr. il Regolamento delle Scuole di dottorato di ricerca dell'Università di Genova, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*, art. 5, lett. b), che include tra i requisiti di idoneità delle Scuole la trattazione di « tematiche scientifiche sufficientemente ampie, rilevanti e riferite ai settori scientifico-disciplinari rappresentati nella scuola ».

prio interno le Scuole possano prevedere l'articolazione in corsi », ammettendo quindi l'ipotesi inversa. Nondimeno, l'analisi dei regolamenti di alcune Scuole già istituite ⁽¹⁵⁾ mostra che tutte queste aggregano più di un corso: del resto lo stesso documento del Cnvsu sembra valorizzare un simile assortimento dell'organizzazione didattica delle Scuole, allorché sollecita la programmazione di « percorsi formativi con fasi comuni a più corsi di dottorato » ⁽¹⁶⁾.

Parallelamente alla questione appena posta, si sviluppa quella relativa all'oggetto dell'attività formativa, ovvero all'estensione tematica delle Scuole. Il decreto ministeriale n. 262 fa riferimento all'afferenza dei corsi alla medesima macro-area scientifico-disciplinare, senza però specificare a cosa l'espressione "macro-area" alluda. Sembra scontato il richiamo alle aree disciplinari in cui si articola l'offerta formativa universitaria (attualmente 14 ai sensi del decreto ministeriale Università del 4 ottobre 2000), a loro volta composte da settori scientifico-disciplinari (SSD): se ne potrebbe dedurre che le Scuole, in coerenza con i ripetuti richiami alla multidisciplinarietà della formazione ⁽¹⁷⁾, debbano coprire uno spazio di contenuti ed obiettivi più vasto di quello incluso in un'area disciplinare. Tuttavia, da questo punto di vista il Cnvsu propone un'interpretazione non rigorosa, rilevando l'inopportunità di formulare indicazioni vincolanti sull'estensione tematica delle Scuole, in quanto essa può dipendere da una serie di variabili soggettive come le dimensioni di ciascun Ateneo, la consistenza dei corsi di dottorato ivi esistenti e la loro tipologia. Ciò che conta, secondo il Comitato, è che l'offerta formativa non finisca per corrispon-

⁽¹⁵⁾ Il riferimento, esemplificativo, è alle Scuole di dottorato di ricerca dell'Università di Genova; alla Scuola di Alta formazione (SAF) di Ferrara; alla Scuola di dottorato di ricerca in Scienze matematiche dell'Università di Padova; alla Scuola di Dottorato "Galileo Galilei" dell'Università di Pisa; alla Scuola di dottorato del politecnico di Torino; nonché, da ultime, alle Scuole di dottorato attivate a partire dall'anno accademico 2005-2006 nell'Università di Modena e Reggio Emilia: tutti i riferimenti in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

⁽¹⁶⁾ Cfr. CNVSU, *Documento di indirizzo*, cit., § 6.A (ii), in cui si parla di « programmazione di precisi momenti formativi [...] relativa sia alle attività comuni [...] sia a quelle specifiche di ciascun corso ». È importante in questo senso anche la specificazione che la Scuola dovrà « disporre di un numero adeguato di posti di dottorato, che giustifichi l'attivazione di un programma formativo e un significativo impegno di docenza ».

⁽¹⁷⁾ Cfr. COM(2005)152 def., cit.

dere a tematiche di ricerca specifiche o a singoli settori scientifico-disciplinari, ma occupi campi scientifici ragionevolmente estesi.

Il criterio della razionalizzazione dell'attività formativa non incide sulle concrete modalità organizzative delle Scuole, su cui il Comitato riconosce alle singole istituzioni la più ampia libertà di scelta. Nel documento di indirizzo, sulla base della classificazione delle esperienze già avviate, vengono individuate tre possibili modalità, che si differenziano per il grado di concentrazione nella Scuola delle attività preesistenti.

1) *Scuola Unica*. — Questa raccoglie e organizza al suo interno tutti i corsi, è responsabile dell'attività formativa e cura tutte le attività correlate, come ricevere e ripartire le risorse, tenere i rapporti tra le Università e le realtà esterne, definire le modalità di accesso ⁽¹⁸⁾.


2) *Scuole di Area*. — Esse raccolgono, sotto forma di indirizzi o sezioni, corsi di dottorato preesistenti aventi tematiche comuni. Secondo questa modalità, in un Ateneo potranno esistere più Scuole: anche nell'ordine della decina negli Atenei maggiori. Questo tipo di Scuola ha il compito di ripartire le risorse tra i diversi indirizzi, ma non costituisce un momento unico di organizzazione e gestione dell'attività formativa di terzo livello. Infatti, ogni Scuola gestisce autonomamente le varie attività dei dottorati ad essa afferenti, come le modalità di ammissione, la didattica, gli *stages* ⁽¹⁹⁾.

3) *Scuola Integrativa*. — Questo tipo di Scuola si costituisce con riferimento ad ambiti disciplinari specifici, sovrapponendosi ai corsi ed integrandone le risorse. Secondo questo schema, i corsi mantengono pienamente la propria autonomia, e alla Scuola è riservato un ruolo complementare, che si esplica generalmente mediante la contribuzione ad eventuali attività comuni ⁽²⁰⁾.

Un altro profilo rilevante sottolineato dal Cnvsu in merito alla

⁽¹⁸⁾ In questa categoria può essere inquadrata la Scuola di Alta Formazione di Ferrara, che si pone come « punto di riferimento per le attività interdisciplinari dell'Università », ai sensi dell'art. 1 del Regolamento istitutivo.

⁽¹⁹⁾ Cfr. le esperienze delle Scuole di dottorato di ricerca delle Università di Modena e Reggio Emilia e di Genova, e della Scuola di dottorato di ricerca in Scienze matematiche dell'Università di Padova.

⁽²⁰⁾ A questo gruppo appartengono, ad esempio, la Scuola di Dottorato "Galileo Galilei" dell'Università di Pisa e la Scuola interpolitcnica istituita dalle Università di Torino, Milano e Bari, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

razionalizzazione dell'attività formativa riguarda i metodi di organizzazione del percorso formativo. Il documento, rifacendosi alle Scuole già attivate, considera positivamente l'impiego del sistema dei Crediti Formativi Universitari (CFU), che viene ritenuto molto utile ai fini dell'uniformazione mediante criteri qualitativi comuni delle attività presenti nei vari corsi o indirizzi. Si precisa tuttavia che i CFU considerati in questa sede non equivalgono a quelli in uso nei corsi universitari: i crediti per il dottorato si conseguono mediante presentazione di lavori a congressi e convegni, partecipazione a gruppi scientifici di lavoro e scuole estive, svolgimento di seminari in sedi universitarie. Questo genere di attività, pertanto, dovrebbe costituire un elemento costante nella formazione ordinaria dei dottorandi ⁽²¹⁾.

Il documento del Cnvsu segnala infine la necessità di maggiore chiarezza e trasparenza nella definizione dell'offerta formativa ⁽²²⁾. Tale precisazione appare importante, in quanto riflette un'idea, enunciata anche dal Cun ⁽²³⁾, fondamentale nel quadro della riorganizzazione del sistema e che quindi, presumibilmente, dovrà essere tenuta presente ai fini della definizione della struttura organizzativa di una Scuola. Si allude all'opinione secondo cui la formazione di terzo livello dovrà rappresentare l'elemento chiave di una nuova, adeguata "strategia del post-laurea", ed in particolare al dottorato spetterà il ruolo di « centro dell'attività di ricerca e del rapporto con le professionalità più avanzate, presenti o avvertite come necessarie nel contesto socio-economico in cui l'Ateneo opera ».

È infatti intuitivo come, ai fini di un'efficace integrazione dei dottorati con i soggetti esterni, che costituiscono il tessuto sociale,

⁽²¹⁾ I Regolamenti istitutivi talvolta pongono vincoli alla misura della ripartizione dei crediti tra didattica frontale e attività di ricerca, privilegiando l'impegno degli allievi in quest'ultima: ad esempio, il Regolamento delle Scuole di dottorato di ricerca dell'Università di Modena e Reggio Emilia dispone che dei 180 CFU che compongono il *curriculum* finale del dottore di ricerca solo un massimo di 60, prevalentemente collocati nel primo biennio, possa essere assegnato sulla base della frequenza a corsi frontali e seminari.

⁽²²⁾ Cfr. CNVSU, *Documento di indirizzo*, cit., § 4, nonché § 6.A, rispettivamente punti (i), in cui si indica come requisito essenziale delle Scuole quello della « illustrazione degli obiettivi formativi e delle prospettive professionali », e (iii), in cui si enfatizza « la definizione delle modalità di coinvolgimento dei dottorandi nelle attività di ricerca, che includa in particolare la illustrazione dei settori di ricerca in cui è previsto che essi vengano inseriti ».

⁽²³⁾ Cfr. CUN, *Parere*, cit.

economico e produttivo del territorio di riferimento, gli obiettivi, le modalità di funzionamento e i criteri che assicurano la qualità scientifica e la spendibilità professionale della formazione di terzo livello debbano essere espressi in modo trasparente, e quindi comprensibile dall'esterno. Ciò in quanto l'adeguata conoscenza degli scopi e del contenuto di un corso formativo è un elemento imprescindibile affinché si consolidi nell'ambiente un clima di fiducia reciproca tra gli attori — studenti, istituzioni formative, enti e imprese —, il quale a sua volta è determinante ai fini della costituzione di una rete di stabili relazioni tra i soggetti che compongono un determinato contesto socio-economico, come quella in cui il disegno ministeriale intende inserire i dottorati di ricerca ⁽²⁴⁾.

Sullo sfondo di queste considerazioni, è possibile distinguere nettamente la vera cifra distintiva del disegno di riorganizzazione della formazione di terzo livello, ossia la proposta di una diversa occupabilità dei dottorandi e dottori di ricerca, la cui attività non dovrebbe più svolgersi nell'ambito della sola "formazione alla ricerca", che contempla quale unico sbocco la carriera da ricercatore in ambito accademico o presso strutture di ricerca, bensì orientarsi ad una "formazione attraverso la ricerca" ⁽²⁵⁾ che consenta l'occupazione in altre professioni del settore privato o pubblico ⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Il nesso intercorrente tra il rapporto di fiducia che lega un gruppo di soggetti e la costituzione di una rete di relazioni stabili tra gli stessi, idonea a produrre effetti positivi dei quali tutti gli appartenenti al gruppo possono giovare, rimanda alla vasta letteratura sul concetto di "capitale sociale": per una ricapitolazione degli argomenti e dei contributi più rilevanti sul tema cfr. A. PORTES, *Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology*, in *Annual Review of Sociology*, 1998, 24, 1-24. In particolare sull'importanza di un corretto flusso di informazioni tra gli attori delle reti sociali, nello specifico contesto del mercato del lavoro, e sugli effetti distorsivi determinati dalla mancanza di informazioni, cfr. P. RYAN, *The School-to-Work Transition: a Cross-National Perspective*, in *Journal of Economic Literature*, 2001, vol. 39, n. 1.

⁽²⁵⁾ Cfr. CNVSU, *Documento di indirizzo*, cit., § 4. Da questo punto di vista, l'alta formazione può essere osservata come avanguardia di un più ampio progetto di generalizzata riforma della struttura dell'offerta formativa, su cui cfr. M. TIRABOSCHI, *Il problema della occupazione giovanile nella prospettiva della (difficile) transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, nella Parte I di questo volume, spec. § 2.


⁽²⁶⁾ È opportuno ricordare in proposito come taluni abbiano avvertito che i lavoratori della ricerca non costituiscono una classe uniforme, né per l'oggetto della disciplina di competenza, né per il tipo di professionalità posseduta, né — di conseguenza — per gli sbocchi occupazionali prevedibili, e che pertanto le strategie circa la

4. *Segue: l'apertura verso l'esterno.*

Funzionale all'obiettivo dell'inserimento dei dottorati in una rete di relazioni con il tessuto sociale e produttivo è il secondo requisito indicato dal Cnvsu per le Scuole: quello dell'*apertura verso l'esterno* (27). Tale requisito è in realtà interpretabile in due modi: per un verso attiene all'attrattività della Scuola nei confronti di studenti esterni, anche stranieri; per altro verso — e forse soprattutto — allude al consolidamento di relazioni con enti esterni, ed in particolare con le realtà produttive e sociali presenti nel territorio.


Non sfugge, anche da questo punto di vista, l'allineamento del progetto nazionale di modifica del sistema formativo di terzo livello alle indicazioni comunitarie: se da parte sua la Commissione ha segnalato che l'attrattività verso l'esterno costituisce uno dei principali strumenti della modernizzazione dell'Università nel quadro della Strategia di Lisbona (28), assieme alla riforma dei mezzi di finanziamento, il Cnvsu rileva come le relazioni con l'esterno possano essere particolarmente utili proprio ai fini del reperimento di fondi (29), oltre che per la qualificazione professionale dei dottorandi e il loro inserimento lavorativo (30).

Emerge da questi rilievi, ancora una volta, il rapporto funzionale

loro occupabilità, pur inserendosi in un quadro comune, dovranno variare ed essere specificate in funzione della specifica categoria in cui il ricercatore si colloca: cfr. R. DUHAUTOIS, S. MAUBLANC, *Les carrières des chercheurs dans les entreprises privées*, Centre d'Etudes de l'Emploi, Noisy-Le-Grand Cedex, Settembre 2005, n. 25, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

(27) Cfr. CNVSU, *Documento di indirizzo*, cit., § 6.B.

(28) Cfr. COM(2005)152 def., cit., spec. § 3.1.

(29) Sotto forma, ad esempio, di borse di dottorato: Cfr. CNVSU, *Documento di indirizzo*, cit., § 6.B (ix). Cfr. inoltre i modelli della Scuola di dottorato in Diritto internazionale e Diritto privato e del lavoro dell'Università di Padova, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*, che prevede borse di studio "a tema vincolato" finanziate mediante convenzione esterna, e della SAF di Ferrara, che ai sensi dell'art. 4 del Regolamento istitutivo promuove contatti con enti e imprese, l'organizzazione di *stage* e tirocini e l'individuazione di tematiche di ricerca di interesse comune. Sul sistema dei finanziamenti come nodo critico del sistema universitario italiano cfr. M. TIRABOSCHI, *Il problema della occupazione giovanile ecc.*, cit., spec. § 4.

(30) Quest'ultima constatazione è coerente con il generalizzato riconoscimento di come, data la necessità di definire, anche per la formazione di più alto livello, *curricula* maggiormente orientati all'acquisizione di capacità spendibili nel mercato del lavoro, il risultato atteso sia conseguibile più agevolmente mediante il raccordo delle istituzioni formative con il mondo produttivo e lo svolgimento di parte della forma-

che lega l'organizzazione delle Scuole all'obiettivo dell'occupabilità degli allievi, o in altri termini il fatto che il valore aggiunto recato dalle Scuole dovrebbe consistere proprio nell'« indirizzare il dottorato verso l'acquisizione di professionalità elevate, di grande rilevanza sotto l'aspetto socio-economico e spendibili in ambito produttivo »⁽³¹⁾. Infatti, con riguardo alle esperienze già avviate, il Cnvsu sottolinea con favore caratteristiche didattiche e organizzative quali: « coinvolgimento dei dottorandi in progetti di ricerca cui partecipano aziende e/o enti di servizio, *stage* presso laboratori o strutture che erogano servizi avanzati, corsi sull'organizzazione di strutture produttive e le loro problematiche tecnologiche, inserimento di autorevoli personalità del mondo economico negli organi della Scuola »⁽³²⁾.

Coerentemente, il documento di indirizzo specifica come tra i profili rilevanti per il perfezionamento del requisito dell'apertura verso l'esterno debba figurare quello dell'inclusione del lavoro di ricerca finalizzato alla tesi « nell'ambito di uno specifico programma di ricerca », allo scopo di favorire « la formulazione di tesi che prevedano il coinvolgimento, come valutatori e relatori, di autorevoli studiosi esterni e la possibilità di ampia diffusione internazionale »⁽³³⁾.

Si può rilevare da quest'ultimo inciso come l'apertura verso l'esterno si intrecci strettamente con il requisito dell'internazionalizzazione, che costituisce autonomo criterio di valutazione (v. *infra*). Inoltre, sembra possibile sostenere che, poiché entrambi i requisiti si collocano nel filone della nuova occupabilità dei dottorandi, l'ambito

zione in contesti di lavoro: cfr. P. RYAN, *The School-to-Work Transition ecc.*, cit.; U. TEICHLER, *The Contribution of Education and Training to the Employability of Youth: Changing Concerns, Debates and Measures*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century. The Transition from Education to the Labour Market*, 1999, 215.

⁽³¹⁾ Cfr. ad esempio il Regolamento delle Scuole di dottorato dell'Università di Genova, art. 12, lett. *w*), che prevede « eventuali collaborazioni con soggetti pubblici o privati, italiani o stranieri, che consentano ai dottorandi lo svolgimento di esperienze in un contesto di attività lavorative ».


⁽³²⁾ Cfr. ancora il Regolamento delle Scuole di dottorato dell'Università di Genova, art. 5, lett. *ì*), che pone tra i requisiti per l'istituzione delle Scuole la « collaborazione documentata con soggetti pubblici e privati italiani o stranieri, anche eventualmente ai fini del finanziamento delle borse di studio o dello svolgimento di *stage* »; nonché il Regolamento istitutivo della SAF di Ferrara, art. 4, che prevede la partecipazione alle sedute del Consiglio della scuola, con voto consultivo, di « rappresentanti degli enti di ricerca, enti territoriali, strutture produttive ed associazioni che concorrono al finanziamento delle attività della scuola ».

⁽³³⁾ Cfr. CNVSU, *Documento di indirizzo*, cit., § 6.B (viii).

della diffusione internazionale delle ricerche invocata nel documento del Cnvsu non sia solo quello accademico, ma comprenda i più svariati contesti sociali e produttivi, i quali dovranno quindi essere tenuti in conto nella formulazione dei programmi formativi, qualora si intenda trovare anche in quei settori una platea di destinatari interessati.

A questo proposito, tuttavia, pare opportuna una precisazione. Se appare del tutto condivisibile la constatazione che il miglioramento delle prospettive occupazionali di chi completa un corso di dottorato di ricerca richiede l'uscita da percorsi formativi svolti soltanto all'interno e ad uso del mondo accademico, non sembra d'altro canto opportuno enfatizzare oltremisura l'aspetto dell'applicazione pratica degli esiti della ricerca del dottorando. Non si deve trascurare infatti che l'attività di ricerca ha una funzione prima di tutto formativa, e che l'oggetto primario della formazione è proprio l'acquisizione delle tecniche e lo sviluppo delle attitudini necessarie per la ricerca: pertanto, salvo non voler disconoscere la rilevanza che nell'ambito di un processo di questo genere riveste il conseguimento di un bagaglio culturale di base, pur se di uso prettamente speculativo⁽³⁴⁾, sembra che la valutazione dell'esito del processo formativo non debba dipendere solo, e nemmeno prevalentemente, dalla sua immediata spendibilità pratica. La valutazione dell'attività del dottorando dovrebbe invece continuare ad essere compiuta prima di tutto secondo la sua rispondenza a canoni di scientificità, e come tale essere di competenza primaria di soggetti qualificati scientificamente.

Le medesime considerazioni valgono a proposito della fase iniziale del processo formativo, quella della definizione del programma. Anche a questo riguardo i profili scientifici dovrebbero continuare a prevalere, per rispettare le peculiari caratteristiche che differenziano il dottorato di ricerca da altre esperienze formative di pari livello. Solo con questa preliminare puntualizzazione, si ritiene, dovrebbe essere letta l'indicazione del Cnvsu secondo cui le Scuole, quale che sia la loro forma organizzativa, dovranno dotarsi di un Comitato Scientifico costituito da personalità esterne, anche straniere, di riconosciuta autorevolezza, con funzioni di indirizzo scientifico e di valutazione dell'attività della Scuola. L'autorevolezza delle personalità esterne in parola

⁽³⁴⁾ L'essenzialità della formazione di base è affermata anche dagli stessi rappresentanti del mondo produttivo: cfr. CONFINDUSTRIA (a cura di), *Rapporto Education* — 2004, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20.

dovrà essere valutata esclusivamente dal punto di vista scientifico, ovvero della qualità della produzione scientifica: il Comitato Scientifico non dovrà invece diventare la sede dell'integrazione con il mondo economico e produttivo.

Con ciò non si vuole negare l'auspicio innanzi ricordato del Cnvsu che, ai fini della costituzione di una rete stabile di relazioni esterne, l'integrazione con l'esterno abbia luogo anche mediante l'inserimento di autorevoli personalità del mondo economico e produttivo all'interno degli organi della Scuola: si intende semplicemente puntualizzare che l'organo preposto allo scopo non potrà essere il Comitato Scientifico, il quale dovrà bensì continuare a rappresentare la sede di conservazione, anche formale, dell'autonomia delle istituzioni scientifiche proclamata dall'articolo 33 della Costituzione ⁽³⁵⁾.

Anche in merito all'apertura sul versante delle relazioni con studenti ed istituzioni universitarie esterne, il documento del Cnvsu fornisce alcune linee di indirizzo ⁽³⁶⁾: le Scuole dovranno pubblicizzare in forma adeguata la propria offerta formativa, sia a livello nazionale che internazionale; dovranno inoltre fornire informazioni appropriate ai dottorandi provenienti da Atenei diversi, allo scopo di facilitarne l'inserimento scientifico e logistico (si sottolinea in particolare la necessità di emanare i bandi e svolgere le lezioni in lingua inglese); dovranno essere formulati in modo chiaro i criteri di selezione; una congrua percentuale di borse di studio dovrà essere attribuita a studenti meritevoli provenienti da altre sedi e stranieri.

5. *Segue: l'internazionalizzazione.*

Le indicazioni appena riportate conducono all'esame dell'ultimo criterio, quello dell'*internazionalizzazione* ⁽³⁷⁾, che in effetti appare strettamente connesso con i due esaminati in precedenza, e quasi vi si confonde.

È ormai generalizzata l'opinione secondo cui la rete di relazioni




⁽³⁵⁾ Sull'autonomia delle istituzioni formative e la libertà di insegnamento cfr. per tutti S. CASSESE, A. MURA, Sub *artt.* 33-34, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, artt.* 29-34 — *Rapporti etico-sociali*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1976.

⁽³⁶⁾ Cfr. CNVSU, *Documento di indirizzo*, cit., § 6.B.

⁽³⁷⁾ Cfr. ID., *op. ult. cit.*, § 6.C.

che dovrebbe collegare gli enti formativi alle istituzioni e agli attori sociali non possa non estendersi a livello internazionale. Solo in questo modo, si afferma, il sistema formativo sarà in grado di sintonizzarsi con le tendenze espansive — nel senso della dimensione territoriale — delle economie e dei mercati, e per questa via soddisfare il fabbisogno di professionalità espresso dai diversi contesti produttivi e consentire l'auspicato incremento dei tassi occupazionali e di mobilità geografica della popolazione. Non a caso, l'obiettivo della Strategia di Lisbona — rendere quella europea un'economia competitiva basata sulla conoscenza — presuppone la collocazione del tema dei raccordi tra le istituzioni formative, il mondo produttivo e, più in generale, il mercato del lavoro, in uno scenario internazionale: è questo infatti lo spazio entro cui si svolge la competizione economica nella quale l'Unione Europea è coinvolta, e nel quale essa intende contrapporre proprio lo strumento concorrenziale della conoscenza a quello, utilizzato da altri Paesi, della riduzione del costo del lavoro ⁽³⁸⁾.

Rispondendo a tali sollecitazioni, il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca conferma con il decreto ministeriale n. 262 del 2004 di attribuire un'importanza fondamentale alle relazioni internazionali nell'ambito della formazione di terzo livello, come peraltro chiaramente anticipato nel 2001, con il decreto ministeriale n. 115.

⁽³⁸⁾ Cfr. CNEL, *Osservazioni e proposte*, cit. In tale contesto si colloca anche il processo di uniformazione dei sistemi europei di istruzione e formazione avviato nel 1999 con la c.d. Dichiarazione di Bologna: cfr. A. MASIA, *L'internazionalizzazione del sistema universitario italiano*, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*; cfr. inoltre CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Conclusioni sui nuovi indicatori nel settore della istruzione e della formazione*, 2005/C 141/04, 24 maggio 2005, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*, e più recentemente COMMISSIONE EUROPEA, *Proposal for a Recommendation of the European Parliament and of the Council on transnational mobility within the Community for education and training purposes: European Quality Charter of Mobility*, COM(2005) 450 final, ove si definiscono una serie di linee-guida per il rafforzamento ed il miglioramento dei risultati delle esperienze di mobilità a scopo educativo e formativo nell'ambito dell'Unione. A proposito dell'intensificazione delle relazioni internazionali e della mobilità della popolazione europea, sembrano doversi valutare con attenzione i recenti rilievi statistici che segnalano, per l'Italia, la diminuzione dei tassi di mobilità studentesca afferente ai diversi programmi comunitari (come ad esempio il Programma Socrates/Erasmus), rinvenendone una causa nella contrazione della durata dei corsi di studio, che in seguito alla riforma del 1998 è stata com'è noto ridotta a tre anni, con l'eventuale aggiunta di un biennio specialistico (cfr. ALMALAUREA, *Profilo dei laureati — 2004*, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*).

In quella occasione, individuando, nell'ambito di un programma sperimentale di sostegno alla costituzione di poli di alta qualificazione e corsi di dottorato di ricerca, i requisiti che avrebbero permesso a tali strutture formative di accreditarsi come "Scuola di dottorato di ricerca di alta qualificazione", il Ministero aveva prescritto tra gli altri ⁽³⁹⁾: « inserimento della struttura promotrice in reti nazionali ed internazionali di collaborazione interuniversitaria »; « previsione di uno o più Comitati o Consigli scientifici con presenza per almeno un terzo di membri della comunità scientifica internazionale »; « frequenza dei dottorandi ad « attività formative e/o di ricerca presso istituti scientifici o laboratori stranieri o internazionali »; « obbligo di assegnare almeno il 50 per cento delle borse di dottorato di ricerca a laureati provenienti da altre sedi universitarie, anche estere ».


Secondo questo programma, la vocazione internazionale dei dottorati avrebbe dovuto essere sostenuta da un adeguato impegno di risorse, ed in particolare ⁽⁴⁰⁾: dall'« incremento dell'ammontare delle borse per i periodi di effettiva permanenza all'estero » dei dottorandi; dall'ampia « pubblicizzazione dei bandi e delle procedure pubbliche di selezione comparativa dei candidati » e da misure volte ad assicurare la « capacità della struttura [...] di assicurare la residenzialità dei dottorandi e dei ricercatori ».

Tali indicazioni possono senz'altro essere tenute presenti per tracciare le coordinate dell'internazionalizzazione invocata dal decreto ministeriale del 2004, e a questo fine appaiono utili le considerazioni svolte dal Cnvsu nel documento di valutazione delle esperienze incluse nel programma sperimentale ⁽⁴¹⁾.

Il panorama raffigurato appare denso di criticità: in particolare, le carenze più rilevanti che le esaminate azioni-pilota denotano riguardano il profilo dell'inserimento in reti internazionali e l'accesso per studenti di altre sedi. È soprattutto la predisposizione di strutture adatte ad ospitare gli allievi esterni a mancare in una quantità considerevole di casi. Difetti notevoli sono inoltre stati rilevati, pur se in misura più limitata, anche per quanto riguarda il legame con strutture di ricerca internazionali e la partecipazione di studiosi stranieri ai Co-

⁽³⁹⁾ Cfr. art. 12, comma 2, dm n. 115/2001.

⁽⁴⁰⁾ *Ibidem*.

⁽⁴¹⁾ Cfr. CNVSU, *Valutazione dei corsi di dottorato e attività di ricerca avanzata. Programmazione del sistema universitario per i trienni 2001-2003, art. 12, e 2004-2006, art. 18, doc. n. 11/05*, in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

mitati Scientifici; al punto che in relazione ad una delle esperienze in esame il Cnvsu ha rilevato come « il complesso sistema di governo messo in opera sia più rivolto ad assicurare le varie componenti accademiche che ad aprire il sistema dei dottorati a un confronto critico con la comunità internazionale ». Tutto ciò a scapito della possibilità di inserimento dei dottorandi nella comunità scientifica internazionale, che dovrebbe costituire uno dei punti qualificanti delle Scuole di dottorato.

Le suddette considerazioni potranno orientare i progetti di costituzione di nuove Scuole, focalizzando i punti sui quali è più opportuno concentrare gli interventi, anche nell'ottica dell'accesso agli incentivi economici ministeriali. Ciò è stato confermato dal Cnvsu nel documento di indirizzo del gennaio 2005, che enuclea i requisiti delle Scuole nel quadro dell'internazionalizzazione mediante la piana riproposizione di quelli già definiti in relazione alle esperienze-pilota: presenza non episodica di una qualificata docenza internazionale; definizione di forme di reciproco riconoscimento di titoli o di corsi; partecipazione dei dottorandi a programmi di ricerca internazionali; istituzione di un Comitato Scientifico internazionale (aspetto su cui si rimanda alle considerazioni svolte nel paragrafo precedente).

L'analisi di tali requisiti aiuta a precisare con maggiore chiarezza l'effettivo ruolo della Scuola ai fini dell'internazionalizzazione e, più in generale, nel perseguimento degli obiettivi di occupabilità che improntano il progetto di riforma: non un ruolo di motore primario, ma una funzione complementare, di ausilio all'ottimizzazione delle risorse tecniche, economiche, relazionali e scientifiche che devono già appartenere al bagaglio dei dottorati e dei soggetti (docenti e strutture di Ateneo) che li costituiscono. Il Cnvsu, infatti, ricorda che « non si ottiene l'obiettivo della internazionalizzazione se la Scuola non si radica sull'attività di gruppi già efficacemente inseriti nella comunità internazionale ». Il valore aggiunto della Scuola, in questo senso, dovrebbe consistere nell'agevolare lo sviluppo e il consolidamento di questi rapporti, facilitando per questa via l'inserimento dei dottorandi all'interno di una vasta e qualificata comunità scientifica ⁽⁴²⁾.

⁽⁴²⁾ A questo scopo appare orientato l'art. 4 del Regolamento istitutivo della SAF di Ferrara, che menziona tra i compiti della Scuola la promozione degli aspetti scientifici e culturali delle attività di collaborazione, di didattica e di ricerca con altre Università, enti, istituzioni e centri di ricerca nazionali ed internazionali. Cfr. inoltre

6. Osservazioni conclusive: una proposta per nuove occasioni di incontro tra l'alta formazione e il mondo del lavoro.

È comunemente affermato, anche nei documenti comunitari⁽⁴³⁾, che l'innalzamento dei livelli quantitativi e qualitativi dell'occupazione per i lavoratori della ricerca non rappresenti solo un fatto positivo ai fini delle rilevazioni statistiche sull'andamento dei tassi occupazionali, ma anche un fattore fondamentale per la crescita qualitativa del sistema economico e produttivo. In altri termini, la maggiore quantità di conoscenza disponibile sul mercato è in grado di determinare quelle innovazioni di processo e di prodotto che si ritengono indispensabili per accrescere la competitività dell'economia europea nel mercato globale, fondandola sulla qualità dei prodotti in alternativa alla riduzione dei costi.

L'idea che una più intensa attenzione al tema della ricerca e dell'alta formazione possa produrre una tale combinazione di effetti virtuosi non è un frutto originale dei regolamenti ministeriali citati nei paragrafi precedenti: nella storia recente del nostro ordinamento, il medesimo impianto progettuale è presente nella legge n. 196 del 1997 (c.d. Pacchetto Treu), che ricollegandosi al Protocollo del luglio 1993 e al Patto per il lavoro del settembre 1996 ha tratteggiato, all'articolo 14, un embrionale corpo di misure normative rivolte al sostegno dell'occupazione nel settore della ricerca⁽⁴⁴⁾. Queste misure consistono, da un lato, nell'eroga-

l'art. 5, lett. j), del Regolamento delle Scuole di dottorato dell'Università di Genova, che indica il requisito della « capacità di proiezione internazionale », da acquisirsi mediante « di norma lo svolgimento di parti del percorso formativo in più sedi ed il riconoscimento dei crediti acquisiti ». Rilevante appare in proposito la previsione, contenuta nel Regolamento delle Scuole di dottorato di ricerca dell'Università di Modena e Reggio Emilia, della possibilità di stipulare con Università o enti stranieri programmi di co-tutela di tesi, consistenti nell'elaborazione della ricerca sotto la direzione congiunta di un docente dell'Università sede della Scuola e di un docente dell'Università o dell'ente *partner*.

⁽⁴³⁾ Cfr. COM(2005)152 def., cit.

⁽⁴⁴⁾ Sottolinea la derivazione delle norme del 1997 dai grandi accordi interconfederali degli anni immediatamente precedenti D. GAROFALO, *Art. 14 — L'incentivo alla ricerca come misura di sostegno all'occupazione*, in E. GHERA (a cura di), *Occupazione e flessibilità: legge n. 196/1997 e provvedimenti attuativi*, Jovene, Napoli, 1998, 139, e spec. 142-143, il quale riepiloga le linee guida per gli interventi legislativi che quegli interventi avevano sancito, e che ancora oggi paiono ispirare le azioni in questo settore (« coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali, sociali ed economici; definizione delle politiche di ricerca e dei relativi strumenti, con corretta valorizza-

zione a favore di determinati soggetti, in particolare delle piccole e medie imprese, di contributi economici finalizzati all'avviamento ad attività di ricerca di titolari di diploma universitario, laureati e dottori di ricerca, con la stipula di contratti a termine di lavoro subordinato, nell'ambito di progetti di ricerca di durata predeterminata; dall'altro nell'invio in distacco di ricercatori, tecnologi e tecnici di ricerca, dipendenti di Università ed enti di ricerca, presso piccole e medie imprese, con la contestuale erogazione a dette istituzioni di contributi finalizzati a consentire loro l'assunzione a termine, in sostituzione del personale distaccato, di titolari di diploma universitario, laureati o dottori di ricerca.

È agevole rilevare come entrambe le tipologie di strumenti predisposte dalla legge n. 196 del 1997, al pari delle più recenti normative dedicate alla transizione dai percorsi formativi al lavoro, tra cui quelle relative alle Scuole di dottorato, presuppongano l'esistenza di consolidate relazioni tra gli istituti di ricerca ed alta formazione e il mondo produttivo. Relazioni operanti secondo una direttrice bidirezionale, mediante la quale si perseguono, da un lato, l'aumento delle occasioni di impiego dei ricercatori, nonché l'incremento della loro professionalità tramite l'applicazione pratica del sapere; dall'altro la modernizzazione delle imprese attraverso l'acquisizione di un patrimonio di conoscenza, e per questa via l'incremento della loro competitività⁽⁴⁵⁾. Le stesse misure si differenziano poi tra loro per il genere di impiego offerto ai lavoratori della ricerca: la prima sembra infatti

zione delle attività di ricerca; mobilitazione di tutte le risorse e competenze disponibili; avvio di un processo di riforma delle strutture della ricerca; piena valorizzazione delle risorse umane con incentivo all'impiego produttivo delle capacità acquisite; sostegno alla ricerca e all'innovazione tecnologica in favore di PMI e delle aree meno favorite; coinvolgimento dell'opinione pubblica sul tema della scienza e della tecnologia», e le operazioni conseguentemente programmate (« incremento delle risorse»; « riunificazione delle competenze decisionali»; « riordino degli enti ed istituzioni scientifiche onde realizzare l'interazione della loro attività con il sistema produttivo»; « sostegno alle iniziative di trasferimento e diffusione tecnologica (ad es. con l'inserimento di ricercatori nel mondo del lavoro)»; « investimento sul capitale umano, scientifico e tecnologico sia nei processi formativi sia nella mobilità e nel sostegno all'impiego produttivo di capacità acquisite nel mondo della ricerca e dell'innovazione »).

⁽⁴⁵⁾ Cfr. L. FORLANI, *Sviluppo delle piccole e medie imprese e lavoro nel settore della ricerca*, in M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1997, 335; A. TAMPIERI, *L'occupazione nel settore della ricerca (art. 14)*, in L. GALANTINO (a cura di), *Il lavoro temporaneo e i nuovi strumenti di promozione dell'occupazione: commento alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, Milano, 1997, 353.

orientata alla transizione, tramite la fase intermedia dell'impiego temporaneo, dalle sedi formative all'occupazione stabile nel tessuto produttivo ⁽⁴⁶⁾, mentre la seconda appare concepita con riguardo alla stabilizzazione dell'impiego nel contesto accademico, o comunque nella ricerca pura, secondo uno schema articolato che prevede, per un verso, a vantaggio dei più esperti, periodi di formazione e ampliamento delle competenze attraverso esperienze temporanee di lavoro presso le imprese — le quali in cambio potranno giovare dell'apporto di conoscenza offerto dai ricercatori distaccati presso di loro —, e successivamente il rientro alle strutture di origine per la continuazione del lavoro di ricerca; per altro verso, l'apertura di un canale di ricambio generazionale, realizzata con il provvisorio arruolamento di lavoratori più giovani da introdurre al mestiere di ricercatore ⁽⁴⁷⁾.

Il fatto che a quasi un decennio dall'emanazione della norma *de qua* i legislatori e i Governi, tanto quello nazionale quanto quello comunitario, continuino ad insistere, con toni sempre crescenti, sulla necessità di incrementare l'occupazione nel settore della ricerca e consolidare gli scambi tra il mondo dell'alta formazione e il tessuto produttivo, potrebbe indurre perplessità circa l'effettivo radicamento, tra gli operatori del sistema formativo e gli attori del mercato del lavoro, delle tecniche a quello scopo ideate dal Pacchetto Treu. Tuttavia, pare lecito domandarsi se da tali tecniche, o dalla logica che esse sottendono, non possano trarsi indicazioni utili per rendere efficaci gli strumenti di più recente elaborazione, finalizzati ad agevolare l'incontro tra le istituzioni formative e il mondo produttivo, e tra questi in particolare quello delle Scuole di dottorato.

A questo proposito, potrebbe a prima vista apparire problematica l'ipotesi di una meccanica riproducibilità degli schemi di cui all'articolo 14, legge n. 196 del 1997, in funzione dell'apertura delle

⁽⁴⁶⁾ Peraltro, alla stabilizzazione dei lavoratori della ricerca nell'impiego privato non necessariamente consegue la prosecuzione perpetua della carriera nell'impresa con il medesimo ruolo di ricercatore: talvolta si assiste, infatti, ad una migrazione dei ricercatori verso compiti manageriali, come rilevano R. DUHAUTOIS, S. MAUBLANC, *Les carrières des chercheurs dans les entreprises privées*, cit.

⁽⁴⁷⁾ Si tratta di un'applicazione della tecnica comunitaria denominata *job rotation*, uno degli strumenti di politica attiva del lavoro « capace di garantire allo stesso tempo una collocazione a lavoratori in cerca di occupazione e una formazione continua dei lavoratori già inseriti in un'azienda », come ha rilevato P. LOI, *Occupazione nel settore della ricerca*, in *NLCC*, 1997, 1326.

Scuole verso l'esterno (cfr. § 4). Tali schemi riguardano, in prevalenza, soggetti già introdotti nel mondo del lavoro — ricercatori, tecnici o tecnologi di ricerca — o che comunque hanno già concluso il proprio percorso formativo — titolari di diploma universitario, laureati e dottori di ricerca — mentre le Scuole operano in una fase cronologicamente anteriore. Queste infatti sono istituti di formazione, nel cui ambito gli scambi con il tessuto produttivo adempiono prima di tutto allo scopo di sviluppare il bagaglio culturale degli allievi con l'esperienza pratica, e consentire loro di stringere rapporti con l'esterno in vista di un futuro impiego; ovvero, le reti di relazioni incidono non tanto sul piano dell'occupazione, ma su quello attiguo dell'occupabilità. Tuttavia, non sembra che tale differenza debba essere sopravvalutata, in particolare se si tiene presente che il dato caratterizzante delle Scuole consiste proprio nell'enfasi posta sulla finalizzazione dell'esperienza formativa ad uno sbocco lavorativo. Cosicché, proprio le Scuole di dottorato potrebbero costituire un'opportunità per rivitalizzare, inserendole in uno scenario più complesso, almeno parte delle tecniche elaborate nel Pacchetto Treu. Una strada percorribile potrebbe essere quella di progettare, con specifici accordi tra gli enti formativi e le imprese ⁽⁴⁸⁾, un percorso formativo del dottorando che contempli lo svolgimento del lavoro di tesi in stretto collegamento con il contesto aziendale, e, in seguito al conseguimento del titolo, lo sviluppo del progetto tramite la costituzione di un rapporto a termine con il dottore di ricerca, ai sensi dell'articolo 14, nell'ambito di un programma di durata predeterminata. Questa seconda fase potrebbe servire per concretizzare l'applicazione pratica del progetto originario, risultato che, come si è sostenuto *retro* (§ 4), non sembra potersi esigere dal lavoro di tesi, che deve concedere spazio anche al momento speculativo della ricerca.

Siffatta integrazione tra il tessuto produttivo e le Scuole di dottorato potrebbe essere agevolata qualora nell'Ateneo entro cui opera la Scuola funzionasse una struttura amministrativa di supporto, sul genere degli *Industrial liaison offices* ⁽⁴⁹⁾. Mediante questa struttura, l'Università potrebbe fornire supporto all'impresa nella redazione dei


⁽⁴⁸⁾ Sottolinea la centralità dello strumento dell'intesa concertativa sul terreno della transizione tra formazione e lavoro M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma*, cit. Cfr. nello stesso senso CNEL, *Osservazioni e proposte ecc.*, cit.

⁽⁴⁹⁾ L'espressione designa servizi sperimentati per la prima volta negli Stati Uniti, mirati a favorire la cooperazione ed il trasferimento tecnologico dalle Univer-

progetti di ricerca, facilitando la connessione tra il programma finale e il precedente lavoro di tesi.

Ancor più sicura appare la prospettiva del ricorso alle tecniche ideate nel 1997 da parte delle Scuole di dottorato se ci si focalizza sullo spirito del citato articolo 14. Esso poggia su due pilastri principali: l'incentivo economico all'assunzione dei lavoratori della ricerca e di chi ha concluso un percorso di alta formazione, e la flessibilità delle forme di impiego. Il primo risponde alla necessità di stimolare nelle imprese la domanda di ricerca e innovazione, che esse appaiono refrattarie a sviluppare autonomamente ⁽⁵⁰⁾. Il secondo consente di introdurre nel flusso di interscambio tra il mondo produttivo e gli enti di formazione e ricerca elementi di dinamismo, definendo una struttura articolata in percorsi di andata e ritorno e perciò idonea ad alimentare il continuo trasferimento di conoscenza teorica e di esperienza pratica. Inoltre, esso corrisponde alle generali esigenze di flessibilità espresse dalle imprese con riguardo alla fase iniziale del periodo lavorativo. Osservata la tematica da questo punto di vista, si rileva come i principi da cui aveva preso le mosse il Pacchetto Treu, agendo sui fattori che favoriscono la partecipazione del tessuto produttivo alle reti di relazioni con le strutture formative e di ricerca, e inoltre contribuendo a rendere più agili i rapporti tra i soggetti che partecipano alle reti, appaiano coerenti con la strategia che ispira il sistema delle Scuole di dottorato, e possano rientrare nella strumentazione di cui il sistema deve dotarsi.

Vista poi l'importanza che tra tali strumenti rivestono le incenti-

sità e dai centri di ricerca, pubblici e privati, alle imprese, mediante un'attività di supporto tecnico-scientifico ed operativo nell'ideazione di progetti di ricerca. Gli *Industrial liaison offices* svolgono attività di vario genere, tra cui: monitoraggio delle caratteristiche delle imprese locali e proposta di soluzioni idonee al loro sviluppo; promozione di programmi di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico; assistenza e supporto alla definizione di piani di innovazione e di progetti di ricerca da parte delle imprese; organizzazione di attività formative volte alla creazione di figure professionali orientate alla gestione e al controllo dell'innovazione tecnologica. Per una recente applicazione nel contesto italiano cfr. il bando MIUR per *Presentazione e selezione di proposte per la costituzione o il sostegno di "Industrial Liaison Office"*, in  *Boll. Adapt*, 2005, n. 20.

Cfr. anche V. BARRESI, *Gli « Industrial Liaison Office »*, nella Parte II di questo volume.

⁽⁵⁰⁾ Rimarca questo limite dell'imprenditorialità italiana M.G. GAROFALO, *La formazione e la ricerca nel cosiddetto Pacchetto Treu*, in *RGL*, 1998, I, 71.

vazioni ministeriali, consegue alle suesposte considerazioni il rilievo della necessità che, nell'ambito del raccordo tra formazione e mondo del lavoro che si istituisce nelle Scuole di dottorato, gli incentivi di fonte pubblica non raggiungano solo gli enti formativi, ma vengano rivolti anche a vantaggio del tessuto produttivo; in altre parole, occorre definire misure incentivanti delle quali tutti i partecipanti alla rete possano godere. Tali misure, beninteso, non dovrebbero necessariamente avere natura economica, ma potrebbero anche essere di tipo normativo, proprio sulla falsariga delle disposizioni di cui all'articolo 14, legge n. 196 del 1997: nel quadro ordinamentale allora vigente, infatti, la stessa possibilità di stipulare contratti a termine nell'ambito di progetti di ricerca di durata predeterminata costituiva una misura incentivante, in veste di deroga al principio di tassatività delle causali di apposizione del termine al contratto di lavoro *ex* legge n. 230 del 1962⁽⁵¹⁾. La definizione delle modalità di utilizzo degli strumenti incentivanti di fonte pubblica nei singoli casi potrebbe poi essere rimessa alla comune determinazione dei soggetti partecipanti alla rete, i quali potrebbero ricorrere a strumenti pattizi come le intese: in questo modo si contrasterebbe il rischio che ciascun soggetto tragga vantaggio dalle incentivazioni a fini meramente egoistici — ad esempio il temporaneo arruolamento a basso costo di manodopera altamente qualificata — trascurando, o peggio ostacolando, l'obiettivo comune per il quale gli incentivi sono stati erogati.

Nel rispetto degli obiettivi delle Scuole di dottorato, ricordati nei paragrafi che precedono, per la determinazione delle misure incentivanti si dovrebbe tenere in considerazione anche la prospettiva della stabilizzazione delle posizioni lavorative dei ricercatori, e quindi creare un sistema di agevolazioni per le imprese o gli enti di ricerca che, dopo aver introdotto presso di sé gli allievi delle Scuole, consolidino i rapporti avviati⁽⁵²⁾.

Tra i motivi di ispirazione che, nella messa a punto del sistema delle Scuole di dottorato, si possono trarre dalle norme del Pacchetto Treu sull'occupazione nel settore della ricerca, figura anche il rilievo attribuito al consenso della persona coinvolta nel flusso di scambio tra

⁽⁵¹⁾ Analizza questa particolare valenza dell'art. 14 A. TAMPIERI, *L'occupazione nel settore della ricerca*, cit.

⁽⁵²⁾ Rileva le carenze dell'art. 14, l. n. 196/1997, dal punto di vista degli incentivi alla trasformazione dei rapporti D. GAROFALO, *Art. 14 ecc.*, cit., spec. 157.

le istituzioni formative e il tessuto produttivo: si ricorda in merito che, ai sensi dell'articolo 14, legge n. 196 del 1997, il distacco del ricercatore dall'ente di ricerca all'impresa è subordinato, in deroga ai principi generali sul distacco⁽⁵³⁾, all'assenso dell'interessato. Riprodotta nel contesto dei transiti tra le sedi formative istituzionali e la formazione sul lavoro, che dovrebbe caratterizzare il percorso dei dottorandi nell'ambito delle Scuole, questa tecnica normativa suggerisce l'opportunità di rendere l'allievo partecipe delle scelte relative al proprio percorso formativo personale, in particolare per quanto concerne il ramo del tessuto produttivo, se non la specifica impresa, presso cui egli intende svolgere la sua formazione pratica, nell'ottica di un possibile consolidamento del rapporto con la sede prescelta.

Infine, un altro dato caratteristico del sistema delineato dal suddetto articolo 14, che potrebbe essere preso a modello per i nuovi strumenti di occupabilità dei lavoratori della ricerca, si rinviene nella centralità conferita all'impulso imprenditoriale alla costituzione dei rapporti con i ricercatori e i centri di ricerca. Secondo la norma suddetta, non solo la predisposizione dei progetti di ricerca dai quali deriva la stipulazione di contatti a termine con titolari di diploma universitario, laureati e dottori di ricerca, compete alle imprese — il che può apparire scontato — ma, inoltre, l'invio in distacco presso le imprese dei ricercatori dipendenti di Università e centri di ricerca è condizionato alla richiesta dell'impresa stessa: il che appare meno ovvio ed anzi costituisce una deroga alla disciplina generale del distacco, che va ad aggiungersi a quella precedentemente rilevata concernente la necessità del consenso del lavoratore distaccato⁽⁵⁴⁾.

Alla base di queste disposizioni sembrano risiedere la consapevolezza del rapporto biunivoco, segnalato in apertura di questo paragrafo, tra l'incremento dei tassi quantitativi e qualitativi dell'occupazione nel settore della ricerca e la crescita complessiva del sistema produttivo, e la certezza che l'attivazione di tale rapporto dipenda fortemente da una crescita della domanda di innovazione da parte delle imprese. Considerazioni di questo tenore possono essere generalizzate, come si è più volte rilevato in precedenza, a tutto il contesto della transizione tra le sedi formative e il mondo del lavoro, e pertanto do-

⁽⁵³⁾ A meno di non voler ritenere che nell'ipotesi *de qua* il distacco comporti un mutamento di mansioni: cfr. art. 30, d.lgs. n. 276/2003.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. P. Loi, *Occupazione nel settore della ricerca*, cit.

vrebbero essere messe in conto anche nella definizione degli strumenti operativi delle Scuole di dottorato. Il che conferma il bisogno di individuare adeguati strumenti di incentivazione e stimolo alla domanda di ricerca da parte delle imprese, e forse mette in luce, ad un livello più profondo, la necessità di uno spostamento in quella direzione dei paradigmi culturali del mondo imprenditoriale.

**ALTA FORMAZIONE E MERCATO DEL LAVORO:
I RISULTATI DI UNA VALUTAZIONE
SUGLI SBocchi OCCUPAZIONALI
DEI CORSI POST-LAUREA**

CRISTINA LION, PAOLA MARTINI

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Le motivazioni della partecipazione ai corsi di alta formazione. — 3. L'analisi dell'attività formativa. — 4. L'analisi del *target*. — 5. L'analisi dell'inserimento occupazionale. — 6. Conclusioni.

1. Introduzione.

In questi ultimi anni si sono intensificati gli studi sulla condizione occupazionale dei laureati ⁽¹⁾, che sono andati ad affiancarsi alle indagini periodiche condotte dal Consorzio AlmaLaurea sui percorsi lavorativi dei laureati e dall'Istat sull'inserimento professionale dei diplomati e dei laureati, a testimonianza di un interesse crescente verso gli sbocchi occupazionali degli individui più formati. Da queste ricerche è emerso che ad un maggiore investimento in formazione, misurato in numero di anni di studio, è associato un più facile e qualificato inserimento nel mercato del lavoro. I dati Istat del 2004/2005 mostrano, ad esempio, che a tre anni dal conseguimento del titolo il 63 per cento dei laureati ha un lavoro continuativo contro soltanto il 42 per cento dei diplomati di scuola se-

⁽¹⁾ C. BORZAGA, R. IORIO, B. VALLINE, *Accesso al lavoro e salari dei laureati in un contesto ad elevata occupazione: il caso della provincia di Trento*, in *Rivista di politica economica*, luglio-agosto 2001, fasc. 7-8; G. CICCITELLI, G.E. MONTANARI, G. RANALLI, *Inserimento professionale dei laureati in Economia e commercio dell'Università degli Studi di Perugia*, ricerca a cura dell'Università degli Studi di Perugia (disponibile sul sito dell'Università), 2002; D. CHECCHI, S.M. IACUS, I. NEGRI, G. PORRO, *Formazione e percorsi lavorativi dei laureati dell'Università degli Studi di Milano*, *Working paper*, 2004, n. 4.

condaria superiore. Anche la coerenza tra titolo posseduto e sbocco occupazionale tende ad aumentare al crescere del livello di istruzione. Il 56 per cento dei diplomati dichiara di svolgere un lavoro per il quale era necessario il titolo posseduto a fronte del 67 per cento dei laureati. Circa due laureati su tre, infatti, risultano occupati in attività per le quali è richiesta la laurea.

Le indagini ad oggi realizzate hanno dedicato minore attenzione all'analisi degli inserimenti lavorativi dei laureati in possesso di un titolo di studio post-universitario (corsi di alta formazione e dottorati), che rappresentano secondo gli ultimi dati di AlmaLaurea pubblicati nel 2003 una fetta cospicua e in crescita della popolazione di coloro che conseguono la laurea, pari al 68 per cento.

Il presente contributo illustra i risultati della prima fase di un'indagine di tipo campionario ⁽²⁾ sui percorsi di studio e di lavoro dei laureati che hanno frequentato dei master di secondo livello, o altri corsi di specializzazione e dei dottorati di ricerca nelle Regioni del Mezzogiorno nell'ambito di uno specifico programma del Miur sostenuto dai finanziamenti comunitari ⁽³⁾.

Tale programma è mirato alla qualificazione e al rafforzamento del potenziale umano nella ricerca, nella scienza e nella tecnologia, con una particolare attenzione al sostegno della partecipazione delle donne al mercato del lavoro nel settore della ricerca scientifica e tecnologica, con l'obiettivo di sostenere la competitività dei sistemi produttivi del sud.

Alla luce di queste finalità l'indagine, realizzata nel corso del 2004, utilizzando come strumento di rilevazione un questionario somministrato con metodologia CATI (*Computer Assisted Telephonic Interviewing*) ⁽⁴⁾, approfondisce sia il tema della formazione di capitale umano di eccellenza e della sua capacità di inserirsi in un contesto ca-

⁽²⁾ Tale indagine è stata realizzata nell'ambito della Convenzione tra Miur (Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca scientifica) e il Mlps (Ministero del lavoro e delle politiche sociali), in collaborazione con Isfol (Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori) — Struttura nazionale di valutazione.

⁽³⁾ Il programma operativo nazionale (PON) *Ricerca scientifica, Sviluppo tecnologico, Alta formazione*, 2000-2006, a titolarità del Miur cofinanzia interventi a favore delle Regioni italiane in ritardo di sviluppo: Campania, Basilicata, Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia.

⁽⁴⁾ Il metodo CATI consente di realizzare le interviste con il supporto di un *software* che registra le informazioni in tempo reale migliorando la qualità del dato rilevato. Al termine delle interviste il tasso di risposta dei formati è risultato elevato, pari all'86%.

ratterizzato da innovazione e sviluppo tecnologico, sia quello dell'efficacia delle politiche formative sulle possibilità occupazionali dei beneficiari, anche in termini di coerenza tra lavoro svolto e formazione.

L'analisi dei risultati è stata condotta prendendo in considerazione l'attività formativa, il *target* raggiunto e gli esiti occupazionali dei formati (5).

L'attività formativa è stata indagata attraverso l'esame di tre dimensioni: la prima concerne il grado di « innovatività » del corso, valutato sia in termini di contenuti che di metodologie didattiche; la seconda riguarda la collocazione geografica dell'intervento, che è stata ricostruita attraverso la rilevazione dell'eventuale svolgimento di parte dell'attività formativa in una Regione diversa da quella principale. Infine, la terza dimensione è rappresentata dalla soddisfazione degli utenti espressa in forma di giudizio sui docenti e sull'attività formativa nel suo complesso.

L'analisi del *target* consente di tracciare il profilo dei partecipanti agli interventi di alta formazione attraverso la ricostruzione del *curriculum* formativo post-diploma e post-laurea, nonché delle eventuali e significative esperienze lavorative maturate prima della partecipazione al corso. I dati relativi alle caratteristiche dell'utenza risultano funzionali all'identificazione dei soggetti intercettati che decidono di ritardare l'ingresso nel mondo del lavoro a favore di un ulteriore investimento in formazione. A tal fine sono state osservate alcune variabili dei partecipanti quali, ad esempio, il genere, l'età al momento dell'iscrizione al corso di perfezionamento, il tipo di diploma, il voto conseguito alla maturità, l'area disciplinare della laurea, la durata effettiva del corso degli studi, le esperienze formative e lavorative prima del corso.

Gli esiti occupazionali sono stati indagati attraverso la quantificazione del tasso di inserimento, evidenziando le caratteristiche del lavoro trovato sia con riferimento al tipo di azienda/ente/istituto in cui si sono collocati gli occupati, sia con riferimento al tipo di lavoro svolto. In particolare è stato esaminato l'inserimento lavorativo in con-

(5) Le elaborazioni e le analisi sono state realizzate su dati Miur-Isfol-Minwelfare, *Progetto per la rilevazione degli esiti occupazionali degli interventi di alta formazione cofinanziati dal FSE nelle Regioni Obiettivo 1*, nell'ambito del gruppo di lavoro dell'Isfol — Struttura nazionale di valutazione, coordinato da Cristina Berliri e costituito da Cristina Lion, Paola Martini, Stefano Gagliarducci e Corrado Polli.

testi innovativi e tecnologicamente avanzati sulla base dei principali indicatori adottati in sede internazionale.

2. Le motivazioni della partecipazione ai corsi di alta formazione.

Come già osservato, la scelta di proseguire gli studi dopo la laurea implica un investimento aggiuntivo che sottende l'esistenza di un qualche beneficio, attribuito alla formazione, rinviato nel tempo. L'analisi delle motivazioni fornite dagli intervistati mette in evidenza due scenari molto diversi tra loro se si guarda ai partecipanti che hanno frequentato corsi di specializzazione piuttosto che corsi di dottorato. Il motivo prevalente che ha spinto gli intervistati a partecipare ad un corso di specializzazione risulta essere in primo luogo quello di inserirsi nel mondo del lavoro e di aggiornare le proprie competenze professionali. Le aspettative dei laureati che scelgono un corso di alta formazione sembrano dunque decisamente orientate verso uno sbocco lavorativo o comunque verso l'acquisizione e l'aggiornamento di competenze spendibili sul mercato del lavoro.

Nel caso del dottorato il 47 per cento degli intervistati dichiara di aver deciso di seguire un corso per crescita culturale e solo il 29 per cento per inserirsi nel primo lavoro. Tale dato risulta in qualche modo inatteso: la scelta di investire in anni aggiuntivi di studio non sembra determinata da un aumento delle *chances* occupazionali legate a tale partecipazione, quanto piuttosto da un bisogno di ampliare le proprie conoscenze o di approfondire temi già sviluppati nel percorso di laurea. In aggiunta a ciò appare significativo il dato sui tassi di conclusione: la quasi totalità delle persone che ha partecipato ad un corso di specializzazione ha conseguito il titolo; una componente ridotta ha concluso il corso senza conseguire il titolo e solo l'1 per cento ha interrotto l'attività. Ciò evidenzia un alto numero di formati che porta a conclusione l'intervento, con una *performance* migliore delle donne (94 per cento) rispetto agli uomini (91 per cento). Analogamente, i tassi di abbandono per il dottorato risultano molto bassi, nonostante si tratti di un intervento di durata triennale. A differenza dei percorsi universitari, che registrano tassi di successo ancora piuttosto contenuti ⁽⁶⁾, il fenomeno dell'abbandono nei corsi di alta formazione risulta

(6) ISTAT, *Università e lavoro. Statistiche per orientarsi*, 2004/2005.

sostanzialmente irrilevante, sintomo, presumibilmente, di una scelta più consapevole e motivata.

3. L'analisi dell'attività formativa.

L'offerta formativa dei corsi di specializzazione riguarda diversi ambiti o aree disciplinari cui corrispondono tipologie di laurea differenti come requisito di accesso. Considerando la distribuzione dei destinatari si evidenzia la prevalenza di tre aree disciplinari: tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT), produzioni agro-alimentari e scienze dell'amministrazione. Nell'ambito del dottorato i corsi più frequentati sono stati ingegneria, medicina e chirurgia, scienze matematiche, fisiche e naturali.

In merito alle caratteristiche dei corsi l'indagine prende in esame tre aspetti specifici: l'innovatività dei contenuti e delle metodologie didattiche, la localizzazione degli interventi e la soddisfazione degli utenti. Tali dimensioni consentono di qualificare meglio la natura e in parte la qualità dei percorsi di alta formazione considerati.

Dall'analisi dei contenuti didattici e delle metodologie utilizzate non sono emersi elementi significativi di innovatività, come invece ci si sarebbe potuti aspettare da interventi finalizzati alla formazione di capitale umano nel settore della scienza e della tecnologia.

Relativamente alla dimensione geografica dei corsi, i dati segnalano un fenomeno interessante di « delocalizzazione » dell'attività formativa, ossia lo svolgimento di una parte degli interventi in una Regione diversa da quella in cui il corso è stato finanziato (53 per cento con riguardo ai corsi di specializzazione e 50 per cento con riferimento ai dottorati). Nel caso dei corsi di specializzazione si tratta nell'80 per cento dei casi dell'attività di *stage*/tirocinio. Rilevante appare anche il dato relativo alle Regioni nelle quali tale segmento dell'attività formativa si è svolto: nel 55 per cento dei casi si tratta di Regioni del centro-nord e nel 29 per cento di Stati europei. Anche per i dottorati si rileva la stessa tendenza, anche se in questo caso non si tratta solo dello *stage*/tirocinio (56 per cento), ma anche della formazione in aula (30 per cento). A differenza dei corsi di specializzazione tali attività sono state svolte soprattutto all'estero in Paesi appartenenti all'Unione Europea (42 per cento).

Per quanto riguarda, infine, la soddisfazione dell'utente il giudizio espresso in merito alla qualità del corpo docente è complessiva-

mente positivo: i formati danno una valutazione buona sia con riferimento alle competenze e all'aggiornamento nelle discipline insegnate, sia per quanto attiene la capacità e il metodo di insegnamento. In particolare, sono valutati positivamente l'aggiornamento e le competenze dei docenti e buoni o comunque soddisfacenti la capacità e il metodo d'insegnamento. Anche il giudizio sul corso nel suo complesso risulta positivo. La dimensione della soddisfazione comprende in realtà diversi aspetti legati non solo alle caratteristiche del percorso formativo seguito, e valutati soggettivamente dall'individuo, ma anche ai risultati conseguiti in termini di inserimento lavorativo ad esso in qualche modo connesso.

4. L'analisi del *target*.

Elementi interessanti emergono dall'analisi delle caratteristiche dei partecipanti ai corsi di alta formazione. Si rileva infatti una prevalenza delle donne sia nell'ambito dei corsi di perfezionamento post-laurea sia nell'ambito dei dottorati: nel primo caso esse rappresentano il 71 per cento del campione, a fronte del 54 per cento di donne che ha partecipato ad un corso di dottorato. Tali dati possono essere messi in relazione alla minore occupabilità delle donne al termine della laurea, le quali decidono quindi di continuare a formarsi. Significativo appare in particolare il dato per quanto riguarda il dottorato: considerando che le statistiche internazionali evidenziano per il nostro Paese una sottorappresentatività delle donne nel comparto della ricerca ⁽⁷⁾ e assumendo che la partecipazione al dottorato rappresenti il primo *step* di un percorso naturalmente orientato verso questo settore, la presenza delle donne segnala forse un fenomeno in controtendenza.

Con riferimento all'età media dei partecipanti al momento dell'iscrizione emerge che quest'ultima è pari a 27-28 anni. In linea con gli obiettivi programmatici del Miur si rileva la partecipazione ai corsi di specializzazione anche di donne con età superiore ai 40 anni, mentre l'età massima osservata per il genere maschile è di 32 anni.

Per quanto riguarda il *curriculum* scolastico una caratteristica significativa è l'alta percentuale di individui che ha frequentato un liceo

(7) È quanto emerge dall'Workshop organizzato dall'OECD lo scorso 17 novembre 2005 a Parigi, dal titolo *Women scientific careers: unleashing the potential*.

conseguendo la maturità classica, scientifica e linguistica (78 per cento nel caso dei dottorati e 66 per cento nel caso dei corsi di specializzazione). I rimanenti destinatari sono in possesso di un diploma di tipo tecnico o professionale. La votazione conseguita alla maturità, che viene considerata spesso una *proxy* dell'abilità individuale, segnala un dato interessante. Emerge, infatti, un *target* di utenza con un buon livello di *performance* negli studi: la maggior parte degli individui che si sono formati ha dichiarato di avere ottenuto un punteggio superiore a 52/60, tuttavia si osservano percentuali sensibilmente migliori dei dottori rispetto a coloro che hanno deciso di seguire un corso di formazione.

Il dato sui percorsi formativi post-diploma e precedenti alla laurea evidenzia dei fenomeni di transizione diretti dalla scuola superiore all'Università: infatti oltre il 90 per cento degli intervistati non ha partecipato a nessuna attività formativa dopo il diploma, scegliendo dunque di iscriversi all'Università immediatamente dopo il conseguimento del titolo.

Con riferimento al corso di laurea, quasi la totalità dei rispondenti ha conseguito un diploma secondo il vecchio ordinamento presso una Università pubblica del Mezzogiorno. L'area disciplinare umanistica è quella prevalente nel caso dei corsi di specializzazione. Seguono l'area economica, l'area di agraria e medicina veterinaria e l'area scientifica.

Il percorso universitario scelto dagli intervistati che hanno successivamente seguito un dottorato vede la prevalenza di lauree appartenenti all'area disciplinare scientifica (33 per cento) e a seguire dell'ingegneria (18 per cento) e quindi dell'area medica (14 per cento). La laurea in agraria e medicina veterinaria e quelle dell'area umanistica sono rappresentate mediamente dall'11 per cento dei formati. Le donne sono concentrate nell'area disciplinare scientifica e in secondo luogo in quella medica e umanistica. Gli uomini risultano più distribuiti tra i vari percorsi con una prevalenza dell'area dell'ingegneria (30 per cento rispetto al 7 per cento delle donne).

Il dato riguardante la durata legale del corso di studi, che fornisce indicazioni sull'impegno universitario, ed in particolare sulla continuità con cui è stato condotto il percorso di studi, evidenzia che la maggior parte degli intervistati si è laureata entro un anno fuori corso. Tale dato, tuttavia, andrebbe messo in relazione sia al voto di conseguimento del titolo, sia alla media dei voti degli esami sostenuti du-

rante il corso degli studi. Occorre, inoltre, tener presente che le percentuali possono variare in relazione ai diversi corsi di laurea.

Andando ad analizzare i percorsi di transizione istruzione-lavoro, si rileva che dopo la laurea, e prima della partecipazione al corso di alta formazione, oltre un terzo dei laureati ha partecipato ad attività formative, in particolare a corsi di specializzazione universitari e a corsi di formazione professionale post-laurea. A questo dato contribuisce in particolare la componente femminile che ha mostrato maggiore interesse ad arricchire il proprio *curriculum* con più esperienze formative, specializzandosi con ulteriori studi dopo il conseguimento della laurea.

La maggior parte dei laureati ha dichiarato di non aver mai lavorato prima della partecipazione al corso. La rimanente quota che ha dichiarato di aver lavorato è rimasta nello stesso posto di lavoro senza mai effettuare degli spostamenti in oltre il 70 per cento dei casi. Tale dato mette in luce una scarsa dinamicità rispetto al mondo del lavoro dei laureati che hanno partecipato ai corsi di alta formazione. Con riferimento a coloro che poi hanno partecipato ad un'attività di specializzazione di tipo master, le esperienze di lavoro più significative sono state effettuate nel 45 per cento dei casi in aziende private e nel 35 per cento dei casi in Università, istituti scolastici e centri di formazione svolgendo perlopiù attività professionali intellettuali di elevata specializzazione e ricoprendo professioni intermedie per il 25 per cento. Concentrandosi su un'analisi di genere si nota una quota di donne maggiore nelle professioni intellettuali di elevata specializzazione, il 62 per cento contro il 42 per cento degli uomini, e una quota più alta degli uomini nelle professioni intermedie, il 42 per cento contro il 19 per cento.

Per quanto riguarda coloro che hanno partecipato al dottorato le caratteristiche dell'esperienza lavorativa maturata precedentemente al corso tracciano il profilo di un lavoro comunque altamente qualificato: prendendo in considerazione la variabile relativa all'inquadramento, nel 78 per cento dei casi si tratta di lavori appartenenti al gruppo professionale dei professionisti ed intellettuali ad elevata specializzazione. Inoltre, l'esperienza lavorativa si è svolta prevalentemente all'interno dell'Università o di enti di ricerca pubblici o privati (45 per cento) e in secondo luogo in un'azienda privata (24 per cento). Infine, il 10 per cento dei formati ha lavorato presso istituti scolastici o centri di formazione e il 9 per cento presso studi professionali, probabilmente per lo svolgimento di tirocini post-laurea previsti per l'esercizio della pro-

fessione. Interessante appare il dato di genere: mentre nell'Università la presenza delle donne supera quella degli uomini, come anche negli istituti scolastici e negli enti di formazione, nelle aziende private la presenza maschile è più accentuata con il 27 per cento rispetto al 21 per cento delle donne.

5. L'analisi dell'inserimento occupazionale.

Come già ricordato, l'indagine approfondisce gli esiti occupazionali dei formati attraverso la quantificazione del tasso di inserimento e la ricostruzione delle principali caratteristiche del lavoro trovato, sia con riferimento al mercato di sbocco, che al tipo di attività svolta. In particolare è stato indagato l'inserimento lavorativo in contesti innovativi e tecnologicamente avanzati sulla base dei principali indicatori adottati in sede internazionale.

A sei mesi dalla chiusura dell'intervento formativo circa la metà dei partecipanti ad un corso di specializzazione risulta occupata (48 per cento). Il 25 per cento degli intervistati dichiara di essere ancora in cerca di prima occupazione, e quasi l'11 per cento si colloca tra gli studenti. Mentre non stupisce il dato su coloro che sono ancora alla ricerca di un lavoro, considerando comunque relativamente breve il lasso temporale dei sei mesi scelto per l'indagine, la percentuale non trascurabile di studenti si spiega probabilmente con il fatto che la formazione (anche quella di elevato livello) svolga il ruolo di « camera di compensazione » rispetto al mondo del lavoro, per cui nell'attesa di trovare un impiego si preferisce « occuparsi » nello studio. Una situazione decisamente migliore si rileva per i dottori di ricerca, per i quali il tasso di occupazione risulta pari al 70 per cento a sei mesi dalla fine del dottorato. Solo il 13 per cento dichiara di essere ancora alla ricerca di prima occupazione insieme ad una quota di studenti del tutto irrilevante. Se da un lato, nel caso dei corsi di specializzazione, il dettaglio di genere non evidenzia differenze significative nei tassi di inserimento, nel caso dei dottorati il divario di circa dieci punti percentuali a vantaggio degli uomini testimonia una maggiore difficoltà per le donne che conseguono il titolo di dottore di ricerca a collocarsi sul mercato del lavoro. Anche nell'ambito dello stesso settore disciplinare si rilevano divari significativi tra uomini e donne. Tale differenza sembrerebbe non essere in linea con quanto rilevato dalle indagini Istat secondo cui, al crescere del livello di istruzione, si attenuano le diffe-

renze di genere che penalizzano le donne. Inoltre, il tipo di diploma di scuola media superiore non sembra essere correlato all'esito occupazionale: il diploma di liceo rispetto a quello rilasciato da un istituto tecnico o da un istituto professionale non determina, infatti, tassi di inserimento più elevati.

L'informazione relativa alla sede di lavoro fornisce spunti di interesse sul tema della mobilità geografica. La maggioranza degli intervistati risulta occupato in una Provincia del sud (l'83 per cento dei partecipanti ai corsi di specializzazione e l'86 per cento dei dottori). Il dato risulta indubbiamente significativo: a fronte del noto fenomeno dell'emigrazione della forza lavoro verso il centro-nord o della cosiddetta « fuga dei cervelli » verso l'estero, i formati oggetto di questa indagine dimostrano al contrario la tendenza a restare nei luoghi di origine, o comunque nelle aree del Mezzogiorno.

Se a tale dato si aggiunge quello relativo ai percorsi lavorativi dopo la partecipazione al corso, emerge una scarsa mobilità dei formati anche nel mercato del lavoro: infatti, tendenzialmente, l'azienda o ente in cui si sono inseriti a sei mesi dalla chiusura del corso risulta essere la stessa di quella dichiarata al momento dell'intervista. Leggermente più « stabili » i dottori (84 per cento) rispetto ai partecipanti ai corsi di specializzazione (75 per cento) e, in questo ultimo caso, più dinamiche le donne poiché maggiore in confronto agli uomini è la percentuale che dichiara di lavorare in un'azienda diversa.

L'informazione sulle modalità e sui canali di ingresso nel mondo del lavoro fornisce indicazioni utili in un contesto, quale quello italiano, caratterizzato da difficoltà di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Differenze significative emergono tra i partecipanti ai corsi di specializzazione rispetto ai dottorati: nel primo caso infatti il canale prevalente nella ricerca del lavoro risulta essere l'invio della domanda e del proprio *curriculum* ai datori di lavoro (23 per cento) e a seguire l'intermediazione svolta dal centro di formazione o dall'Università presso cui si è tenuto il corso (18 per cento); nel secondo caso, invece, il 35 per cento dei formati ha trovato lavoro tramite l'Università dove ha seguito il dottorato e il 27 per cento si è inserito nel mondo del lavoro in seguito alla vincita di un concorso pubblico. La segnalazione a datori di lavoro da parte di familiari e amici resta comunque uno dei canali utilizzati dai formati, sia partecipanti ad un corso di specializzazione che ad un dottorato (rispettivamente il 16 per cento e l'11 per cento). Un dato interessante riguarda il ruolo giocato dall'esperienza lavorativa svolta presso un'azienda/ente durante lo *stage* o tirocinio

previsto dal percorso formativo: nel 15 per cento dei casi i partecipanti ai corsi di specializzazione che hanno svolto uno *stage* sono stati assunti dall'azienda che li aveva ospitati. Emerge con evidenza l'assenza dei servizi pubblici per l'impiego o delle agenzie private di collocamento nello svolgere il compito di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro: tale dato può essere in parte spiegato con il tipo di *target* a cui sono rivolti gli interventi di alta formazione, ossia con il fatto che tali servizi vengano ad oggi utilizzati ancora in genere da un'utenza con un livello di istruzione mediamente più basso.

Il mercato di sbocco dei formati presenta una forte differenziazione tra i partecipanti ad un dottorato e coloro che hanno frequentato un corso di specializzazione. Questi ultimi, in più della metà dei casi (57 per cento), hanno trovato una occupazione in aziende private, mentre per i dottori risulta prevalente la collocazione presso le Università, i consorzi universitari o interuniversitari (52 per cento) e presso gli enti/istituti di ricerca pubblici e privati (8 per cento). La quota di dottori che si è collocata presso un'azienda privata è pari al 16 per cento, mentre il 14 per cento dei formati dei corsi di specializzazione si è inserito nel comparto della ricerca, considerando sia le Università che gli enti di ricerca. Un altro dato da evidenziare riguarda la componente di occupazione femminile nelle Università sia con riferimento ai dottori, che ai partecipanti ai corsi di specializzazione: in particolare, la percentuale delle donne inserita negli atenei risulta maggiore di almeno dieci punti percentuali rispetto agli uomini, dimostrando come la loro presenza nelle Università rappresenti un fenomeno in crescita. La restante quota di formati si distribuisce tra gli istituti scolastici e i centri di formazione, che rappresentano il mercato di sbocco per il 15 per cento di partecipanti ad un corso di specializzazione e per il 9 per cento dei dottori, e la Pubblica Amministrazione, rispettivamente il 6 per cento e il 4 per cento.

Complessivamente emerge da questi dati una evidente, anche se non esclusiva, specializzazione dei dottori verso uno sbocco di tipo universitario, la quale, appare in linea con la tradizionale funzione del dottorato come primo *step* della carriera accademica. D'altra parte la debolezza di sistemi di *network* tra Università ed imprese rende più complicato un inserimento lavorativo dei dottori diverso da quello descritto.

Le imprese in cui si sono inseriti i formati attraverso un corso di specializzazione appartengono in prevalenza al settore di attività

economica dei servizi pubblici sociali e personali (33 per cento), del manifatturiero (22 per cento) e dei servizi (17 per cento). Residuali sono le imprese appartenenti al settore delle costruzioni (9 per cento), quelle del settore agricoltura, caccia, pesca (poco più dell'8 per cento) e le imprese delle telecomunicazioni (6 per cento). Considerando invece le altre tipologie di enti ed organismi in cui hanno trovato un'occupazione, ossia quelli appartenenti al comparto della ricerca, per i quali si fa riferimento al settore scientifico e tecnologico, si riscontra la prevalenza di strutture appartenenti al settore agrario (24 per cento), seguito dalle scienze matematiche e fisiche (17 per cento) e quindi dall'ingegneria e dalle altre scienze sociali (mediamente il 14 per cento). Gli organismi del settore economico e statistico e di scienze dell'educazione sono presenti entrambi per il 7 per cento.

L'analisi della distribuzione tra settori di attività economica delle aziende in cui sono inseriti i dottori evidenzia una prevalenza di imprese appartenenti al settore dei servizi pubblici sociali e personali (28 per cento) e a quello manifatturiero (20 per cento). Seguono le costruzioni (16 per cento), la sanità e l'assistenza sociale (13 per cento) e i servizi (11 per cento). Con riferimento all'inserimento occupazionale nelle Università e negli enti pubblici di ricerca il settore scientifico e tecnologico è riconducibile per il 33 per cento all'area delle scienze matematiche fisiche e naturali e per il 21 per cento all'area dell'ingegneria e dell'informatica. Seguono medicina e chirurgia (10 per cento) e agraria (9 per cento).

Andando ad esaminare l'inquadramento degli occupati, si osserva che il 78 per cento delle persone formate attraverso un corso di specializzazione appartiene alla categoria dei professionisti intellettuali di elevata specializzazione; tale percentuale sale all'84 per cento nel caso dei dottori di ricerca. Nel complesso, il dato segnala l'adeguatezza del profilo professionale al *curriculum* e al titolo di cui sono in possesso i formati e quindi l'assenza del fenomeno del sottoinquadramento (*over-education*). In termini di genere il dato più rilevante riguarda la leggera prevalenza degli uomini nelle qualifiche più elevate, e, specularmente, una maggiore quota di donne nelle professioni intermedie, che documenta la persistenza di fenomeni di segregazione verticale.

Tra gli occupati a sei mesi dalla fine del corso di specializzazione

il 56 per cento ha un rapporto di lavoro di tipo atipico ⁽⁸⁾. Il 31 per cento ha dichiarato di avere un lavoro alle dipendenze. Il confronto con i dottorati evidenzia una maggiore « stabilità » dell'occupazione trovata dai dottori poiché il 45 per cento degli occupati ha un lavoro alle dipendenze, a fronte di una quota di atipici del 42 per cento. Tale « stabilità » è confermata da una quota non trascurabile di dottori, pari al 27 per cento, che ha un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Più omogenea tra i due gruppi è la percentuale di formati con contratto a tempo determinato (il 26 per cento di coloro che hanno partecipato a corsi di specializzazione e il 23 per cento dei dottori). Un fenomeno da segnalare riguarda la maggior quota di donne con rapporti di tipo atipico rispetto agli uomini, con una differenza di circa 10-15 punti percentuali. Il dettaglio relativo ai dottori mostra come la tipologia prevalente tra i contratti atipici rimanga la collaborazione coordinata e continuativa (24 per cento), mentre poco diffuse sono le nuove forme legate all'entrata in vigore della c.d. Legge Biagi (contratto di somministrazione di lavoro, contratto intermittente o a chiamata, contratto di lavoro occasionale, contratto di apprendistato) ad eccezione del contratto di lavoro a progetto (19 per cento). Il contratto di formazione lavoro interessa il 6 per cento degli occupati. Pochi infine sono gli intervistati che hanno scelto di avviare un'attività autonoma che assume in prevalenza la forma della libera professione.

Se dunque l'inserimento lavorativo risulta caratterizzato da rapporti « instabili », un altro elemento di rilievo è rappresentato dalla durata dei contratti a termine, che mettono in luce un'ampia diffusione di lavori a breve-medio periodo: nel complesso il 76 per cento degli occupati con contratti a termine e che ha seguito un corso di specializzazione ha un contratto che non supera i dodici mesi. Lievemente inferiore la quota dei dottori, per i quali la percentuale si attesta sul 67 per cento.

L'impegno lavorativo risulta in prevalenza a tempo pieno con un orario di lavoro settimanale che ricade nella maggior parte dei casi nella classe 36-40 ore. Mentre poco rilevanti sono le differenze di genere nella distinzione part-time/full-time, è nel monte ore settimanale che si registrano dei divari consistenti tra uomini e donne: infatti nelle classi orarie superiori alle 40 ore gli uomini risultano in percentuale

⁽⁸⁾ Per rapporto di lavoro atipico si intende in questa sede un rapporto che non è né alle dipendenze, né autonomo.

maggiore rispetto alle donne. In sostanza, se la scelta di un contratto a orario ridotto non risulta, come ci si sarebbe aspettati, appannaggio delle donne, è nel monte ore settimanale che si evidenziano i divari di genere, poiché gli uomini lavorano mediamente più delle donne.

Con riferimento alla classe di reddito in cui sono collocati gli occupati il dato più significativo è rappresentato dalla prevalenza di individui con un reddito inferiore ai 1.050 euro per quanto riguarda sia coloro che si sono formati attraverso un corso di specializzazione che i dottori di ricerca. In particolare, rilevante è la quota di persone che dichiara di percepire un reddito compreso tra 650 e 850 euro, pari a circa il 20 per cento. Si osserva, inoltre, la permanenza dei differenziali retributivi per sesso, con una percentuale superiore di donne collocate nelle classi di reddito medio-basse e una concentrazione maggiore di uomini in quelle medio-alte.

Se dunque non si notano macroscopiche differenze tra i generi nell'accesso al lavoro, si registrano divari nel reddito che si accompagnano a una minore stabilità dell'occupazione, con riferimento alle tipologie contrattuali già descritte. Complessivamente dunque il profilo dell'occupazione femminile che emerge da questi dati è quello di un lavoro tendenzialmente più « precario » e mediamente meno pagato rispetto agli uomini.

Nell'analisi del lavoro svolto è stata approfondita, in particolare, la dimensione della R&S, ossia delle attività espressamente finalizzate all'innovazione e alla sperimentazione nell'ambito delle tecnologie, così come indicato dagli obiettivi di programmazione del Miur. Un primo dato riguarda le aree aziendali in cui sono collocati gli occupati: il 52 per cento dei dottori risulta inserito nell'area dedicata alla R&S, con una leggera prevalenza di donne. L'11 per cento degli intervistati svolge la propria attività nel settore della didattica, trattandosi probabilmente di istituti scolastici o di centri di formazione. Il 7 per cento lavora presso reparti specialistici di medicina. Questi dati confermano il ruolo del dottorato nella formazione di profili e professionalità espressamente dedicate alla ricerca. In termini assoluti anche i partecipanti ad un corso di specializzazione sono maggiormente collocati nell'area della R&S (33 per cento), tuttavia la distribuzione tra le diverse aree aziendali risulta molto più disomogenea: una quota consistente di formati si trova nell'amministrazione (22 per cento), nella produzione e logistica (20 per cento), nella qualità, nel marketing e nelle vendite (17 per cento).

Le informazioni sul tipo di attività effettivamente svolta e sull'im-

pegno in R&S in termini di *output* permettono di avere indicazioni sulla capacità del sistema di produrre innovazione e di rendersi competitivo. Come già evidenziato, dalla collocazione dei formati nelle aree aziendali, il confronto tra corsi di specializzazione e dottorati mostra una maggiore finalizzazione del percorso universitario verso l'attività di ricerca. In particolare lo svolgimento di attività di ricerca e sviluppo sperimentale vede coinvolti il 64 per cento dei dottori e solo il 27 per cento dei partecipanti ai corsi di specializzazione. I primi si occupano in prevalenza di ricerca sperimentale (42 per cento) mentre i secondi di ricerca applicata (48 per cento).

Volendo misurare l'*output* dell'attività di ricerca svolta si sono considerati due aspetti: la realizzazione di pubblicazioni e la promozione di brevetti. I dati rilevati non mostrano una significativa dinamica innovativa se si prendono come riferimento questi due principali indicatori utilizzati a livello internazionale ⁽⁹⁾. Emerge, infatti, come a fronte dell'attività di ricerca svolta solo poco più della metà dei dottori ha realizzato pubblicazioni su riviste scientifiche (58 per cento) e il 15 per cento ha realizzato pubblicazioni tecniche, commerciali o di altra natura. L'*output* della ricerca non si traduce quasi mai nella realizzazione di brevetti (solo il 2 per cento). Con riferimento ai partecipanti ai corsi di specializzazione le percentuali scendono ulteriormente: solo il 4 per cento ha realizzato pubblicazioni su riviste scientifiche e il 6 per cento pubblicazioni di carattere tecnico o commerciale.

Le informazioni fondate sulla percezione che gli intervistati hanno circa la coerenza tra l'esperienza formativa vissuta e i contenuti del lavoro svolto permettono di inquadrare con maggiore precisione la relazione tra attività formativa e occupazione. La spendibilità del titolo, vale a dire il suo utilizzo per l'accesso al mercato del lavoro, da un lato, e l'utilizzo delle competenze acquisite durante il corso di formazione, dall'altro, possono essere letti insieme come indicatori dell'efficacia del titolo.

In merito alla coerenza, i dottori esprimono un giudizio migliore rispetto ai formati dei corsi di specializzazione: il tasso di occupazione coerente risulta essere infatti pari al 48 per cento a fronte del 76 per

⁽⁹⁾ Cfr. Manuali OECD sulla rilevazione statistica delle attività di R&S (*Manuale Frascati*) e sulla raccolta e interpretazione dei dati di innovazione tecnologica (*Manuale Oslo*).

cento dei dottori. Tuttavia, per quanto riguarda l'adeguatezza del titolo di studio con le mansioni svolte, i formati dichiarano per la maggior parte un giudizio positivo (77 per cento i dottori e il 72 per cento i partecipanti a corsi di specializzazione).

Un'altra misura del grado di efficacia della formazione è dato dal contributo offerto dal corso nel trovare lavoro e, quindi, nella sua effettiva utilità rispetto all'esito occupazionale. I due gruppi di formati si differenziano anche in questo caso: per i dottori il giudizio espresso è in più della metà dei casi complessivamente positivo (57 per cento). Per i partecipanti ai corsi di specializzazione la condizione occupazionale a sei mesi viene collegata alla partecipazione al corso dal 47 per cento degli intervistati, ma un giudizio totalmente negativo viene espresso dal 39 per cento dei formati.

Un'ultima dimensione considerata con riferimento alla relazione formazione/lavoro è quella che riguarda il legame tra competenze acquisite con la formazione e utilizzo delle stesse sul luogo di lavoro. Rispetto a questo aspetto sono stati considerati tre ambiti: le competenze specialistiche, la capacità di relazionarsi con gli altri e l'uso di tecnologie dell'informazione e della comunicazione. I dati mostrano differenze significative tra i dottori e i partecipanti ai corsi di specializzazione che sottolineano una non univocità nella percezione dei formati. Mentre i dottori dichiarano utile il corso nel 78 per cento dei casi, solo poco più della metà dei formati dai corsi di specializzazione esprime un giudizio complessivo di utilità, con valore al di sotto del 50 per cento per quanto riguarda l'utilizzo delle competenze specialistiche. In altre parole, a giudizio degli intervistati, il corso ha contribuito in particolare a svolgere meglio il lavoro che si è trovato, poiché le competenze acquisite risultano utilizzate nel contesto lavorativo. L'adeguatezza del titolo di studio rispetto al lavoro e il livello di coerenza evidenziano, inoltre, una buona qualità dell'occupazione trovata che va a compensare in parte la precarietà dei rapporti di lavoro.

6. Conclusioni.

Nell'articolo sono stati presentati i risultati della prima fase della rilevazione relativa all'analisi degli esiti occupazionali degli interventi di alta formazione (corsi di specializzazione e dottorati) nelle Regioni del Mezzogiorno.

L'analisi delle due tipologie di interventi di alta formazione, deli-

neate attraverso la ricostruzione delle principali caratteristiche dell'attività formativa, del profilo dell'utenza e degli esiti occupazionali, mette in luce elementi comuni, ma anche alcune differenze, soprattutto in termini di *target*, tra i percorsi di dottorato e i corsi di specializzazione.

Un primo elemento è rappresentato dalla diversa motivazione che spinge i laureati a proseguire gli studi scegliendo un dottorato piuttosto che un corso post-laurea: la motivazione prevalente, rappresentata dalla crescita culturale, evidenzia come le aspettative dei dottorandi rispetto a tale scelta non siano tanto legate ad un più facile inserimento nel mondo del lavoro, quanto piuttosto alla possibilità di approfondire temi probabilmente già sviluppati durante il corso di laurea. I laureati che scelgono di partecipare ad un corso di specializzazione sono sicuramente più orientati verso il mondo del lavoro e considerano tale percorso uno strumento professionalizzante che può migliorare le *chances* occupazionali. Questa esigenza è avvertita in misura maggiore dalle donne: infatti la presenza delle donne nei corsi post-laurea è molto più significativa rispetto al dottorato, ove invece non si osservano differenze di rilievo.

Le variabili prese in considerazione come *proxy* dell'abilità dei formati, con riferimento al percorso scolastico (voto del diploma) e a quello universitario (durata della laurea) tendono a differenziare ulteriormente i due *target*: i partecipanti al dottorato, oltre ad avere un voto di maturità più alto, tendono a conseguire la laurea in tempi più brevi rispetto ai partecipanti ai corsi post-laurea. Essi esprimono inoltre una maggiore propensione alla formazione, poiché prima del dottorato hanno in molti casi già partecipato ad un ulteriore corso post-laurea.

Guardando agli esiti occupazionali, i tassi di inserimento lavorativo a sei mesi dalla conclusione del corso mostrano un'efficacia migliore dei corsi di dottorato rispetto ai corsi di specializzazione, con percentuali decisamente più alte per i primi.

Rispetto al tipo di occupazione trovata, i percorsi lavorativi dei due *target* sono abbastanza differenziati: mentre per i dottori lo sbocco universitario risulta il più diffuso, confermando il ruolo del dottorato come primo *step* della carriera accademica, per gli specializzati l'azienda privata risulta essere il tipo di ente prevalente in cui trovano una collocazione. Il lavoro svolto risulta per entrambi i gruppi di destinatari di alto livello sotto il profilo dell'inquadramento. Tuttavia, gli indicatori sull'attività innovativa e la ricerca e sviluppo presi in

considerazione segnalano di nuovo differenze rilevanti: mentre i dottori si occupano nella maggior parte dei casi di ricerca, i partecipanti ad un corso post-laurea sono meno orientati verso questo tipo di attività e inseriti in contesti meno innovativi. I due *target* sono invece accomunati da rapporti di lavoro tendenzialmente « precari », di breve durata e con retribuzioni medio-basse.

A giugno 2005 è stata avviata la seconda fase dell'indagine che si è conclusa a ottobre 2005.

13.

I NUOVI PERCORSI DI ALTA FORMAZIONE

LILLI CAROLLO, PATRIZIA TIRABOSCHI

SOMMARIO: 1. L'orientamento comunitario in materia di formazione. — 2. La formazione continua e i Fondi paritetici interprofessionali. — 3. Gli strumenti dell'alta formazione.

1. L'orientamento comunitario in materia di formazione.

Adattabilità	<i>Definizione e finalità:</i> l'adattabilità è una delle priorità d'azione della Strategia Europea per la Occupazione — in [1997] indice A-Z, voce <i>Strategia Europea per l'Occupazione</i> — e consiste nella capacità delle imprese e dei lavoratori di adeguarsi ai repentini mutamenti del mercato del lavoro, dovuti alla globalizzazione ed all'avvento di nuove tecnologie, contrastando tensioni occupazionali e incentivando maggiore produttività e competitività delle imprese. Strumento necessario per promuoverla è il raggiungimento di un buon equilibrio tra flessibilità e sicurezza; ciò è possibile grazie a politiche che promuovano meno rigidità del sistema (introduzione di nuove forme contrattuali, diverse possibilità di modulare l'orario di lavoro, incentivi al ricorso al part-time, ecc.) e che allo stesso tempo garantiscano percorsi di formazione volti a sviluppare le competenze e la professionalità del lavoratore.
<i>Lifelong learning</i>	<i>Definizione e finalità:</i> l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita è un'altra priorità d'azione della Strategia Europea per la Occupazione — in [1997] indice A-Z, voce <i>Strategia Europea per l'Occupazione</i> — ed è oggi considerata il fattore chiave per favorire la competitività, lo sviluppo economico e l'adattabilità, e per fare della società europea una società basata sulla conoscenza. La formazione deve essere perciò espletata non solo in periodi predeterminati della vita, ma lungo l'intera durata della stessa, sia dunque attraverso i percorsi dell'istruzione, che attraverso i percorsi di formazione professionale, volti, questi ultimi, a potenziare le capacità professionali richieste da una società basata sulla conoscenza.



<i>Lifewide learning</i>	<i>Definizione e finalità:</i> l'apprendimento attraverso i differenti strumenti della vita. La formazione espletata non solo attraverso istituti di formazione o, in generale, all'interno dei luoghi canonici, ma che si accresce anche all'interno dei luoghi non direttamente finalizzati ad essa: il posto di lavoro, luoghi di svago. Anche l'apprendimento così strutturato è considerato un fattore chiave per favorire la competitività, lo sviluppo economico e l'adattabilità.
--------------------------	---


2. La formazione continua e i Fondi paritetici interprofessionali.

La formazione continua	<p><i>Definizione e finalità:</i> si definisce formazione continua l'attività comprendente sia l'aggiornamento professionale, ossia l'attività successiva al corso di diploma, laurea, specializzazione, formazione complementare, e diretta ad adeguare per tutto l'arco della vita professionale le conoscenze professionali, sia la formazione permanente, ossia le attività finalizzate a migliorare le competenze e le abilità nel tempo. La formazione continua è pertanto un processo permanente finalizzato a costruire un progetto professionale nell'ottica dell'eccellenza, strettamente connesso con l'idea di qualità dinamica, intesa come ricerca del miglioramento continuo e adeguamento di conoscenze, abilità e competenze professionali.</p> <p><i>Strumenti:</i> la formazione continua si sviluppa in Italia a partire dalla prima metà degli anni Novanta. Essa si fonda principalmente sullo stanziamento di rilevanti finanziamenti per la formazione aziendale e sulla sperimentazione di strumenti che mirano alla diversificazione dell'offerta formativa quali piani formativi, <i>voucher</i> per la formazione individuale.</p> <p><i>Soggetti destinatari:</i> nel rispetto delle politiche di <i>lifelong learning</i> (vedi <i>supra</i>) e <i>lifewide learning</i> (vedi <i>supra</i>) le azioni di formazione continua si rivolgono a soggetti adulti, occupati o disoccupati, i quali possono accedervi anche per autonoma scelta. Inoltre sono previste anche azioni di formazione continua predisposte dalle aziende, al fine di adeguare o di elevare le professionalità e le competenze dei propri lavoratori, in stretta connessione con l'innovazione tecnologica ed organizzativa del processo produttivo.</p>
I Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua	<i>Definizione e finalità:</i> i Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua sono organismi di natura associativa promossi dalle organizzazioni di rappresentanza delle Parti sociali attraverso specifici Accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale. Possono essere istituiti per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato. Gli Accordi interconfederali possono prevedere l'istituzione di Fondi anche per settori diversi, nonché, all'interno degli stessi, la costituzione di un'apposita sezione per la formazione dei dirigenti. I Fondi

	<p>paritetici interprofessionali sono finalizzati alla promozione della formazione professionale continua, in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori.</p>
	<p><i>I Fondi interprofessionali ad oggi costituiti: Fondimpresa</i>, costituito da Confindustria, Cgil, Cisl e Uil; <i>Fondirigenti</i>, costituito da Confindustria e Federmanager; <i>Fondoprofessioni</i>, costituito da Consilp, Confprofessioni, Confedertecnica, Cipa, Cgil, Cisl e Uil; <i>For.Te</i> costituito da Confcommercio, Ania, Abi, Confetra, Cgil, Cisl e Uil; <i>Fon.Ter</i>, costituito da Confesercenti, Cgil, Cisl e Uil; <i>Fondir</i> costituito da Confcommercio, Abi, Ania, Confetra, Fendac, Federdirigenticredito, Sinfub e Fidia; <i>Fon.Coop</i> costituito da Agci, Cci, Legacoop, Cgil, Cisl e Uil; <i>Fondo Artigianato Formazione</i> costituito da Cna, Cassartigiani, Claii, Cgil, Cisl e Uil; <i>Fondo Dirigenti PMI</i> costituito da Confapi e Federmanager; <i>Fondo Formazione PMI</i> costituito da Confai, Cgil, Cisl e Uil; <i>Fond.e.r. (Fondo Enti Religiosi)</i> costituito da Agidae (Associazione Gestori Istituti Dipendenti dall'Autorità Ecclesiastica) e da Cgil, Cisl, Uil; <i>Fon.ar.com.</i>, costituito dalla Confederazione italiana federazioni autonome e Confsal.</p>

3. Gli strumenti dell'alta formazione.

<p>Tirocini formativi e di orientamento</p>	<p><i>Definizione e finalità:</i> il tirocinio formativo e di orientamento — in  indice A-Z, voce <i>Tirocinio (formativo e di orientamento — estivo di orientamento)</i> — è un rapporto mediante il quale un ente promotore accreditato (es: Università, Istituto di formazione) invia presso un ente ospitante (es. azienda privata, pubblica amministrazione) un tirocinante al fine di orientarlo nelle scelte lavorative, migliorarne la conoscenza del mercato del lavoro e facilitarne l'inserimento lavorativo. Il tirocinio formativo o di orientamento non è considerato un rapporto di lavoro subordinato. La riforma Biagi del mercato del lavoro ha introdotto una nuova tipologia di tirocini: i tirocini estivi di orientamento, la cui disciplina è però stata considerata illegittima da parte della sentenza della Corte Costituzionale n. 50/2005 (la sentenza è consultabile in  indice A-Z, voce <i>Apprendistato</i>).</p> <p><i>La convenzione e il Progetto formativo:</i> questa forma di lavoro trae fonte da un apposito accordo tra il soggetto promotore del tirocinio formativo di orientamento e l'azienda ospitante per l'attivazione del tirocinio stesso. Il tirocinante è invece tenuto a sottoscrivere il Progetto formativo in cui è specificata l'attività oggetto del tirocinio e gli obiettivi perseguiti, concordati con il soggetto promotore e con l'azienda ospitante.</p> <p><i>Ambito di applicazione soggettivo:</i> possono essere soggetti tirocinanti i giovani che abbiano assolto l'obbligo scolastico; non</p>
---	--

	<p>è tuttavia richiesto un particolare requisito d'età per accedere al tirocinio. Possono essere soggetti ospitanti tutti i datori di lavoro, sia pubblici che privati.</p>
<p>Apprendistato per l'acquisizione di un diploma o percorsi di alta formazione</p>	<p><i>Definizione e finalità:</i> il contratto di apprendistato è uno speciale contratto di lavoro in cui il datore di lavoro si impegna ad impartire, o far impartire, al lavoratore gli insegnamenti necessari per l'acquisizione di una qualifica (o qualificazione) professionale — in  indice A-Z, voce <i>Apprendistato</i>. La riforma Biagi ha modificato la previgente disciplina regolando tre differenti tipologie di apprendistato: apprendistato per espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione, apprendistato professionalizzante e, infine, apprendistato per l'acquisizione di un diploma o percorsi di alta formazione. L'apprendistato di terzo tipo, c.d. di « alta formazione », è finalizzato al conseguimento di un alto titolo di studio — diploma di master, laurea, diploma di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) — mediante lo svolgimento di attività lavorativa.</p> <p><i>Ambito di applicazione soggettivo:</i> il contratto di apprendistato per « alta formazione » può essere stipulato tra datori di lavoro appartenenti a tutti i settori produttivi e giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni d'età (17 se già in possesso di una qualifica professionale, ai sensi della legge n. 53/2003).</p> <p><i>La disciplina del contratto:</i> la disciplina del contratto è definita dalle Regioni, per quanto attiene i profili formativi, mediante un accordo con le Parti sociali e con le Università o gli Istituti di formazione.</p>
<p>Le scuole di dottorato universitario</p>	<p><i>Definizione e finalità:</i> si definiscono scuole di dottorato le sedi dell'alta formazione strutturate su percorsi formativi orientati all'esercizio di attività di ricerca di alta qualificazione presso università, enti pubblici o soggetti privati. Sono finalizzate all'acquisizione delle competenze necessarie per esercitare attività di ricerca di elevata qualificazione, anche attraverso una possibile collaborazione con soggetti pubblici o privati, italiani o stranieri.</p> <p><i>Criteri di operatività:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> — la presenza nel collegio dei docenti di un congruo numero di professori e ricercatori dell'area scientifica di riferimento del corso; — la disponibilità di adeguate risorse finanziarie e di specifiche strutture operative e scientifiche per il corso e per l'attività di studio e di ricerca dei dottorandi; — la previsione di un coordinatore responsabile dell'organizzazione del corso, di un collegio di docenti e di tutori in numero proporzionato ai dottorandi e con documentata produzione scientifica nell'ultimo quinquennio nell'area di riferimento del corso; l'attivazione di sistemi di valutazione; — la rispondenza del corso agli obiettivi formativi anche in relazione agli sbocchi professionali.

Parte IV

UNIVERSITÀ E CERTIFICAZIONE
DEI CONTRATTI DI LAVORO

1.

L'UNIVERSITÀ E LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORO

EDOARDO GHERA (*)

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Le ragioni della scelta legislativa di riconoscere alle università un ruolo specifico nella certificazione dei contratti di lavoro. — 3. I requisiti che delimitano e qualificano l'attività universitaria di certificazione. — 4. Il ruolo attribuito alle commissioni universitarie di certificazione nella raccolta e nella selezione di indici di qualificazione dei contratti di lavoro. — 5. Il contributo scientifico proveniente dalle università come punto di riferimento per la corretta interpretazione degli orientamenti giurisprudenziali e per la formazione dei codici di buone pratiche. — 6. Conclusioni.

1. Introduzione.

La legge di riforma del mercato del lavoro (decreto legislativo n. 276/2003), dedicata dal Governo alla memoria del compianto Marco Biagi, ha riconosciuto, in più luoghi, il ruolo delle università.

Ciò è da dire non solo per la certificazione dei contratti di lavoro (l'articolo 76, comma 1, lettera *c*), include le università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie, tra i soggetti abilitati a tale funzione) ma anche per la attività di intermediazione (analiticamente definita, al punto *b*) dell'articolo 2, comma 1, come: « l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, anche in relazione all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati, comprensiva tra l'altro: della raccolta dei *curricula* dei potenziali lavoratori; della preselezione e costituzione di relativa banca dati; della promozione gestionale dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro;

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

della effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito della attività di intermediazione; dell'orientamento professionale; della progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo »).

L'articolo 6, comma 1, include tra i soggetti abilitati alla intermediazione le università pubbliche e private, comprese le fondazioni universitarie di alta formazione « con specifico riferimento alle problematiche del mercato del lavoro, a condizione che svolgano la predetta attività » senza finalità di lucro e fermo restando l'obbligo della interconnessione alla Borsa continua nazionale del lavoro, nonché l'invio di ogni informazione relativa al funzionamento del mercato del lavoro ai sensi di quanto disposto al successivo articolo 17.

Lo speciale regime autorizzatorio agevolato o addirittura *ope legis* accomuna le università agli altri soggetti pubblici o anche sindacali (e perfino professionali: è il caso della fondazione dell'ordine dei consulenti del lavoro) che il legislatore ha voluto abilitare all'esercizio dell'attività intermediatrice purché, come detto, senza fine di lucro. Il regime di favore si giustifica in ragione della funzione istituzionale oppure sindacale-collettiva dei soggetti elencati dall'articolo 6 (le agenzie di lavoro sono invece soggetti imprenditoriali disciplinati come tali dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 276/2003).

Insomma, per l'università come per gli altri soggetti pubblici e sindacali, la partecipazione alla gestione dei flussi di ingresso nel mercato del lavoro e perciò del collocamento, dell'orientamento e della formazione professionale è stata ritenuta dal legislatore delegato meritevole di promozione perché portatrice di valori sociali e solidaristici.

2. Le ragioni della scelta legislativa di riconoscere alle università un ruolo specifico nella certificazione dei contratti di lavoro.

Una analoga valutazione di meritevolezza è all'origine anche della scelta legislativa di riconoscere alle università un ruolo specifico nella certificazione dei contratti di lavoro. Del resto vi è una linea di continuità almeno logica tra l'attività rivolta ad agevolare l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro e la attività rivolta ad assistere le parti nella successiva fase negoziale della instaurazione e regolamentazione dei rapporti di lavoro.

La certificazione infatti, presupponendo (come si ricava anche

testualmente dalla legge: cfr. articoli 77-78) l'avvenuta costituzione del rapporto è, nel disegno del legislatore, finalizzata ad assistere le parti nella determinazione del contenuto (il programma negoziale) dei singoli contratti di lavoro.

Come si può leggere nell'articolo 78, lettera *b*), le parti dichiarano l'esistenza del contratto e la sua efficacia vincolante; la commissione procede alla *identificazione* del contratto, secondo le regole legali (articoli 1362 c.c. e ss.) che ne governano la interpretazione, e poi alla sua *qualificazione* a stregua dei tipi o modelli contrattuali previsti dalla legge; e, infine, determina gli effetti prodotti dal contratto certificato « in relazione ai quali le parti richiedono la certificazione » (tali effetti sono sia « civili » e cioè interni al contratto e dunque tra le parti; sia esterni al contratto e perciò anche verso terzi: alla certificazione consegue infatti la individuazione della posizione amministrativa previdenziale e fiscale del prestatore e del datore di lavoro).

Dunque la qualificazione del rapporto è il presupposto di un atto amministrativo di *certazione* e cioè produttivo di certezza legale in merito al contenuto e agli effetti del contratto (l'articolo 79 precisa che gli effetti dell'atto di certificazione « permangono anche verso terzi » fino alla sentenza di annullamento pronunciata dal giudice civile oppure dal giudice amministrativo nei casi previsti dal successivo articolo 80).

Insomma, la certificazione « non accerta uno stato di fatto, ma qualifica il rapporto determinando così le conseguenze giuridiche del comportamento contrattuale delle parti » ⁽¹⁾: presupposto della certificazione è non la ricognizione di un fatto ma una valutazione tecnica o dichiarazione di giudizio sul contenuto e gli effetti del contratto certificato e sulla qualificazione del rapporto che dallo stesso deriva. La certificazione è quindi espressione di discrezionalità tecnica (in particolare: tecnico-giuridica) e cioè di un giudizio a contenuto scientifico in ordine alla interpretazione prima e poi alla qualificazione dei contratti di lavoro ⁽²⁾.

È allora verosimile che l'indicazione delle università tra gli enti abilitati alla certificazione sia stata determinata dalla consapevolezza

⁽¹⁾ L. NOGLER, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in *DLRI*, 2004, n. 2, 203 ss.

⁽²⁾ E. GHERA, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004, 279 ss.

del legislatore della natura tecnico-scientifica della valutazione rimessa alle commissioni.

Si può aggiungere che il legislatore delegato è stato alquanto preciso e perfino restrittivo nel disciplinare la attività certificatoria in sede universitaria. Le università e le fondazioni universitarie di alta formazione sono tenute a svolgere l'attività certificatoria esclusivamente attraverso rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo: e ciò nell'ambito fissato dall'articolo 66, decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, che regola l'attività di ricerca e consulenza professionale (c.d. in conto terzi) dei dipartimenti e istituti universitari.

Inoltre — ed è questa la caratteristica che ne differenzia la posizione rispetto agli enti bilaterali — le università non beneficiano di un regime di autorizzazione *ope legis*. Al contrario per essere abilitate alla certificazione, le università « sono tenute a registrarsi in un apposito albo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'università, e della ricerca » (così l'articolo 76, comma 2).

3. I requisiti che delimitano e qualificano l'attività universitaria di certificazione.

Entrambi i requisiti, che delimitano e nello stesso tempo qualificano l'attività universitaria di certificazione, meritano un commento.

In primo luogo va considerato il rapporto tra le università e i docenti di diritto del lavoro. Il legislatore delegato, pur attribuendo la funzione certificatoria alle università come istituzione (anzi: alle commissioni di certificazione istituite presso le università) e non ai docenti singolarmente, vincola tuttavia le università ad utilizzare i propri docenti di diritto del lavoro di ruolo richiamando all'articolo 66, decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 383.

Resta tuttavia da comprendere quale sia il significato da attribuire a tale rinvio. L'articolo 66, infatti, nel disciplinare il regime della attività professionale universitaria convenzionata in conto terzi — e cioè su commessa — prevede che per lo svolgimento di tale attività vengano stipulate convenzioni con enti pubblici e privati, la cui esecuzione può essere affidata non solo alle strutture universitarie ma anche ai singoli docenti a tempo pieno.

Per la certificazione, però, la via indicata dal legislatore sembra non coincidere con nessuna delle ipotesi previste dall'articolo 66. È vero infatti che nell'articolo 76, comma 1, lettera *c*), si prevede che l'attività certificatoria sia espletata non dalle strutture universitarie ma esclusivamente dai singoli docenti a tempo pieno nell'ambito di rapporti di collaborazione o consulenza con i terzi committenti. Pertanto la certificazione sarà operativa in funzione di specifiche convenzioni di collaborazione e consulenza in conto terzi riferite dai singoli docenti ma sottoscritte con le università le quali beneficeranno dei relativi introiti ⁽³⁾.

Ma questa interpretazione letterale per più ragioni non convince. L'iniziativa di costituire la commissione e dunque la titolarità stessa della funzione di certificazione compete all'università e non ai singoli docenti; inoltre detta funzione, oltre ad essere necessariamente bilaterale (l'articolo 78, comma 1, subordina l'avvio della procedura all'istanza congiunta delle parti), richiede la fiducia di entrambe le parti: la stipula di convenzioni con i possibili committenti (inevitabilmente, imprese o loro consorzi oppure associazioni professionali e sindacali anche dei lavoratori) sarebbe in contrasto con queste caratteristiche di terzietà. Sembra allora preferibile dare una diversa lettura del richiamo all'articolo 66 intendendo la norma dell'articolo 76, lettera *c*), come norma che aggiunge una ipotesi di attività convenzionata ulteriore e diversa da quelle in conto terzi previste dall'articolo 66, decreto del Presidente della Repubblica n. 382.

L'università, per la composizione della commissione e lo svolgimento delle attività certificatorie, sarà tenuta ad avvalersi soltanto dei propri docenti di ruolo a tempo pieno stipulando in favore degli stessi appositi contratti di collaborazione o consulenza.

Ci si può chiedere se vi siano a riguardo differenze. In effetti la dizione « consulenza » dovrebbe essere riferita al contratto di opera semplice (articolo 2222 c.c.) oppure per prestazioni intellettuali ai sensi dell'articolo 2231 c.c. Quanto alle collaborazioni è da presumere che il legislatore abbia inteso riferirsi ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa senza progetto: per le università statali è infatti operante la esclusione dal campo di applicazione dell'intero decreto legislativo n. 276/2003 prevista dall'articolo 1, comma 2, per i rapporti tra le pubbliche amministrazioni e il loro personale; soltanto

⁽³⁾ M. TIRABOSCHI, *Le università come sedi di certificazione* (dattiloscritto).

per le università private si potrà porre dunque la questione della applicabilità della esclusione dalla collaborazione a progetto stabilita per le professioni intellettuali dell'articolo 61, comma 3.

Ma ancora più importante è la disposizione che per l'abilitazione alla funzione certificatoria impone alle università la « registrazione presso uno speciale albo istituito presso il Ministero del lavoro »: la registrazione (nella sostanza un atto amministrativo di *iscrizione*) ha l'effetto di autorizzare le università alla costituzione *intra moenia* della commissione di certificazione.

Si noti che la registrazione è un provvedimento non discrezionale ma vincolato nell'*an* all'adempimento di un onere che non è di semplice documentazione bensì di merito e per così dire di tipo culturale: la norma infatti precisa che al fine di « ottenere la registrazione, le università sono tenute ad inviare già all'atto della registrazione e ogni sei mesi studi ed elaborati contenenti indici e criteri giurisprudenziali di qualificazione dei contratti di lavoro con riferimento a tipologie di lavoro indicate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ».

A prima vista sembra una sorta di esame nei confronti non tanto dell'università, che è persona giuridica, quanto dei suoi docenti di diritto del lavoro. Evidentemente il legislatore delegato — dubbioso, forse, che non basta essere docente di ruolo per conoscere il diritto del lavoro — non si è fidato pienamente ma ha voluto bilanciare l'apertura di credito fatta abilitando le università alla certificazione con l'adozione di uno strumento permanente di verifica delle capacità di lavoro (e, indirettamente, del livello di competenza scientifica) dei docenti che saranno in concreto chiamati a svolgere l'attività certificatoria.

Al di là di queste interpretazioni maliziose, sembra che l'istituzione dell'albo e il meccanismo della registrazione non trovino una effettiva giustificazione se non — forse — nella prospettiva di qualificare come esercizio professionale riservato la attività di certificatore dei docenti universitari a tempo pieno.

4. Il ruolo attribuito alle commissioni universitarie di certificazione nella raccolta e nella selezione di indici di qualificazione dei contratti di lavoro.

Il decreto interministeriale 14 giugno 2004 ha attuato le disposizioni fin qui riassunte, istituendo l'albo informatico delle commissioni

di certificazione presso le università statali e non statali e fissando le procedure e gli adempimenti per la registrazione. In particolare l'articolo 3 specifica il contenuto e i tempi degli adempimenti indicati dall'articolo 76, comma 2; inoltre è da segnalare, per la sua importanza, l'articolo 4, dove è reso esplicito il collegamento degli studi ed elaborati alla cui produzione è tenuta la commissione e la « definizione di codici di buone pratiche e indici presuntivi di qualificazione, secondo la previsione degli articoli 78 e 84, comma 2, d.lgs. n. 276 ».

Viene così in evidenza la *funzione consultiva* sul piano tecnico-giuridico attribuita alle commissioni universitarie di certificazione. Diversamente dalle altre indicate dall'articolo 76 le commissioni universitarie non sono soltanto organi di certificazione sul piano del concreto regolamento negoziale voluto dalle parti e della qualificazione dei singoli contratti di lavoro, ma sono anche organi tecnici di consulenza a livello di sistema per l'esercizio della funzione certificatoria. La funzione consultiva si esplica nella forma dell'elaborato tecnico (o di studio) assimilabile ad un parere e dovrebbe — secondo il decreto interministeriale — sostanzialmente nella raccolta e nella selezione di indici di qualificazione dei contratti di lavoro, nonché nel recepimento e valutazione delle tipologie di lavoro socialmente rilevanti. Gli studi così elaborati costituiscono un patrimonio di conoscenze da catalogare e diffondere a cura dell'amministrazione centrale, nell'intero sistema: i suoi fruitori saranno, oltre il Ministero, le commissioni presso gli enti bilaterali, le Province e le DPL cui la legge attribuisce la funzione della certificazione.

In questo modo le commissioni universitarie si distinguono nettamente dalle altre commissioni, le quali non sono titolari di alcuna funzione consultiva ma hanno soltanto il compito di valutare caso per caso il contenuto negoziale e gli effetti civili previdenziali e fiscali dei contratti di lavoro che vengono loro sottoposti dai contraenti.

Sembra dunque cogliere nel segno chi ⁽⁴⁾ individua nella funzione di consultazione e prima ancora nella autorevolezza scientifica il carattere tipico della partecipazione delle università alla certificazione, puntualizzando che il contributo scientifico proveniente dalle università dovrebbe costituire un punto di riferimento per la corretta interpretazione degli orientamenti giurisprudenziali e per la formazione di indici unitari. Ed è altresì da condividere l'assunto che « gli elaborati

(4) M. TIRABOSCHI, *Le università come sedi di certificazione*, cit.

prodotti dalle commissioni devono servire da base conoscitiva per la definizione dei codici di buone pratiche e indici c.d. presuntivi per la qualificazione dei contratti di lavoro e dei contratti di appalto ».

I codici di buone pratiche sono infatti lo strumento scelto dal legislatore per governare l'attività degli organi amministrativi e degli enti bilaterali preposti alla certificazione nelle diverse articolazioni territoriali e professionali del mercato del lavoro. La certificazione, infatti, nel disegno del legislatore, dovrebbe offrire lo strumento per la identificazione e la qualificazione dei contratti di lavoro di ogni specie: e dunque anzitutto, dopo l'intervento correttivo del 2004 (articolo 18, decreto legislativo 6 ottobre 2004, n. 251) ai fini della distinzione (in realtà contrapposizione agli effetti della imputazione soggettiva delle tutele che costituiscono lo statuto protettivo del lavoratore) tra lavoro subordinato da un lato e lavoro autonomo dall'altro. L'obiettivo della prevenzione della conflittualità giudiziaria intorno alla qualificazione del rapporto viene ad intrecciarsi, in questa prospettiva, con quello di promuovere la agibilità concreta dei modelli contrattuali atipici che il legislatore ha introdotto nel duplice intento di rendere flessibile l'universo dell'occupazione e di rendere trasparente la « zona grigia » tra il lavoro subordinato e il lavoro autonomo.

5. Il contributo scientifico proveniente dalle università come punto di riferimento per la corretta interpretazione degli orientamenti giurisprudenziali e per la formazione dei codici di buone pratiche.

Ci si deve tuttavia chiedere se l'obiettivo perseguito dal legislatore trovi nella stessa legge una strumentazione adeguata. Se cioè la funzione consultiva e di studio che il legislatore delegato attribuisce alle commissioni universitarie sia effettivamente utile al fine di indirizzare l'attività delle commissioni e, soprattutto, al fine di sviluppare, nella pratica, il ricorso alle procedure di certificazione volontaria.

La risposta all'interrogativo appena formulato è ardua non solo perché la disciplina della certificazione è sperimentale (e la sperimentazione è in corso) ma soprattutto perché gli studi e gli elaborati scientifici delle commissioni non hanno fin qui avuto la possibilità di raggiungere il loro sbocco naturale nella formazione dei codici di buone pratiche (si v. ancora l'articolo 4, decreto ministeriale).

Ora i codici di buone pratiche sono un po' l'oggetto misterioso che si annida nel corpo della certificazione.

L'articolo 78 assegna infatti al Ministero la funzione di stabilire con proprio decreto codici di buone pratiche (comma 4) nonché modelli e formulari per la certificazione dei contratti di lavoro (comma 5). La norma precisa che modelli e formulari devono tenere conto « degli orientamenti giurisprudenziali prevalenti in materia di qualificazione del contratto di lavoro come autonomo o subordinato in relazione alle diverse tipologie di lavoro ».

Il raccordo di quest'ultima previsione con l'attività di consulenza scientifica affidata alle commissioni universitarie di certificazione è evidente. Ma tra il comma 4 e il comma 5 vi sono differenze: la predisposizione dei modelli o formulari resta finalizzata all'accertamento della volontà espressa dalle parti e, a monte, alla valutazione del suo contenuto (il programma negoziale) come determinato dalle stesse. Diversamente nel comma 4, prevedendo la formazione dei codici di buone pratiche, il legislatore delegato mira ad assistere l'autonomia individuale su un piano normativo e non più strettamente negoziale indirizzando i contraenti nella selezione dei diversi modelli contrattuali.

All'autonomia individuale così assistita compete dunque la libertà di scegliere non solo il modello contrattuale più adatto al programma negoziale delle parti ma anche di scegliere, nei limiti consentiti dai codici di buone pratiche, il livello delle tutele da riconoscere al lavoratore.

Il legislatore, riprendendo uno spunto contenuto nel *Libro Bianco*, ha inteso utilizzare la tecnica della autonomia o c.d. derogabilità assistita ed aprire — o almeno socchiudere — la porta all'intervento della contrattazione collettiva in funzione normativa perseguendo l'obiettivo non solo di regolamentare ma altresì di qualificare i rapporti atipici e, alla fine, di selezionare le tutele disponibili nell'universo dell'occupazione.

Scopo dei codici di buone pratiche — al cui atto di produzione normativa sembra doversi riconoscere natura di fonte secondaria (regolamento ministeriale) — è la individuazione dei trattamenti economici e normativi indisponibili in sede di certificazione. Ai codici compete cioè la selezione dei diritti indisponibili e la individuazione delle norme inderogabili cui i primi sono geneticamente collegati; e, quindi, in sostanza, la posizione di uno statuto protettivo minimo del prestatore nei diversi rapporti atipici. Vincolando il Ministero a recepire i

contenuti della contrattazione collettiva soltanto a livello interconfederale, il legislatore delegato ha inteso riconoscere il ruolo delle parti sociali al massimo grado di rappresentatività. L'autonomia collettiva viene sollecitata a stabilire consensualmente le norme per regolare i rapporti che nascono dai contratti certificati, mentre all'intervento eteronomo ministeriale viene lasciato un ruolo suppletivo.

Quello dei codici di buone pratiche è — o dovrebbe essere — un modello di regolazione flessibile dei rapporti di lavoro: ai codici compete la individuazione preventiva dei trattamenti economici e normativi derogabili e perciò non solo dei diritti disponibili in sede di certificazione. Il meccanismo utilizzato sembra essere quello della inserzione delle « clausole indisponibili » di volta in volta nel contratto certificato.

6. Conclusioni.

Dunque la certificazione dei contratti individuali è destinata a trovare la sua più adatta collocazione nell'ambito della c.d. derogabilità assistita dei trattamenti di tutela e al connesso ruolo normativo della contrattazione collettiva. Sennonché questa larga apertura di credito alla contrattazione collettiva in funzione promozionale della c.d. derogabilità assistita (o inderogabilità flessibile) è rimasta finora inutilizzata. Probabilmente essa è bisognosa più che dell'intervento astratto del legislatore, dei comportamenti virtuosi degli attori (governo, imprese, sindacati) del sistema delle relazioni industriali chiamate ad incentivare la regolazione flessibile dei rapporti di lavoro: per esempio instaurando un *trade off* tra più salario e flessibilità contrattuale. Si può anche pensare che questa incentivazione sarebbe più efficace nel quadro di una politica di concertazione capace di guadagnare la fiducia delle parti sociali e soprattutto delle organizzazioni dei lavoratori. Sono condizioni politiche difficili da raggiungere e che, per altro, devono essere accompagnate da una maturazione culturale almeno sufficiente a riattivare i processi di rinnovamento del sistema di relazioni industriali.

Se è così, non si può dire che vi sia finora un terreno di coltura propizio alla formazione dei codici di buone pratiche e quindi, di riflesso, alla attività consultiva delle commissioni universitarie di certificazione. In assenza dei prodotti innovativi provenienti dalla contrattazione collettiva gli elaborati tecnici delle commissioni rischiano di es-

sere destinati ad una ripetitiva esposizione delle massime giudiziarie o, tutt'al più, ad una rivisitazione critica degli indirizzi della giurisprudenza.

In conclusione è fuori dubbio che l'attribuzione alle università di una funzione di sostegno o guida alla attività dei certificatori è da considerare positivamente. Criticabile invece — almeno nella sua parte attuativa — è lo strumento prescelto dal legislatore.

La bizzarria — mi si sia consentito usare ancora una volta questa parola — è stata infatti nella scelta legislativa di collegare la funzione di consulenza tecnico-scientifica all'esercizio della attività di certificazione e alla costituzione in sede universitaria della relativa commissione. Sarebbe stato invece opportuno riconoscere il ruolo tecnico ed altamente qualificato delle università in una forma diversa: ad esempio promuovendo la costituzione di osservatori con funzioni di monitoraggio dell'attività degli organi abilitati alla certificazione e (perché no?) di consulenza nei loro confronti. Ed invece promuovere l'inserimento dei docenti universitari nelle commissioni costituite presso le DPL e gli enti bilaterali.

2.

LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORO E LE COMPETENZE DELLE SEDI UNIVERSITARIE

MARIELLA MAGNANI (*)

SOMMARIO: 1. Il ruolo delle Università nella c.d. riforma Biagi. — 2. Le funzioni della certificazione. — 3. Le peculiarità delle sedi universitarie rispetto alle altre sedi di certificazione. — 4. Interrogativi e criticità del sistema. — 5. Considerazioni conclusive: in particolare, la rilevanza delle commissioni unitarie di certificazione.

1. Il ruolo delle Università nella c.d. riforma Biagi.

Per una serie di coincidenze (che capitano spesso, ma di cui non sempre ci si accorge) ci troviamo a parlare di scuola, in particolare di Università, mentre, da una parte, è in discussione in Parlamento la riforma dello stato giuridico dei docenti universitari (v. il testo del disegno di legge approvato dalla Camera il 15 giugno 2005 e fortemente contrastato, tra l'altro, dalla CRUI) e, d'altra parte, si sta implementando la c.d. riforma Biagi cui, in base al disegno originario dello stesso Biagi, è sottesa una linea di raccordo tra Università e mercato del lavoro. Il decreto legislativo n. 276/2003 affida oggi alle Università tre compiti cruciali: il collocamento, l'alta formazione in apprendistato e la certificazione dei contratti di lavoro (e dei contratti d'appalto, di cui per la verità si parla poco). È evidente però la distanza che separa le prime due competenze dall'ultima — quella relativa alla certificazione — se di essa cogliamo unicamente l'aspetto qualificatorio dei contratti di lavoro e dei contratti di appalto, essenzialmente a fini deflattivi del contenzioso.

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

Iniziamo dallo spettro dei soggetti cui il decreto legislativo n. 276/2003 attribuisce ruoli e competenze in materia di mercato del lavoro. L'ampiezza di tale spettro ha destato un certo disorientamento. Anzi, la scelta di alcuni soggetti per svolgere determinate funzioni è stata oggetto di aperta critica (si pensi alla *querelle* sugli enti bilaterali). Questa ha riguardato anche l'Università ed in particolare l'attribuzione ad essa delle funzioni certificatorie definita dal nostro relatore di oggi « una bizzarria legislativa » ⁽¹⁾.

Molte di queste censure sono in realtà influenzate da un giudizio (o pregiudizio) negativo nei confronti della stessa certificazione, vuoi sotto il profilo della sua scarsa utilità, vuoi sotto il profilo, opposto, delle sue potenzialità destrutturanti dell'apparato protettivo del diritto del lavoro.

Da tempo ritengo che l'atteggiamento liquidatorio assunto dalla dottrina nei confronti della certificazione — o, quanto meno, la sua sottovalutazione — sia ingiustificato, perché se mai essa prenderà piede — e non vi è nulla che dica che questo non succederà — ne potrà derivare un processo di strisciante amministrativizzazione del diritto del lavoro. Del resto, più in generale, da tempo vado sottolineando che è proprio sul piano delle tecniche normative di tutela (e l'istituto della certificazione ne fa parte integrante) che si esprimono le insinuanti, ma vere, novità del decreto legislativo n. 276/2003; e ciò assai sul piano dell'articolazione tipologica dei rapporti di lavoro, normalmente sottolineata, ma che non costituisce una novità per l'ordinamento.

Basterà ricordare che, alla valorizzazione della autonomia individuale e alla indubbia e speculare riduzione del ruolo della contrattazione collettiva, si accompagna l'insistito richiamo a « fonti » regolative finora sconosciute: basti pensare ai « codici di buone prassi » e agli « indici presuntivi » ai fini della distinzione tra interposizione illecita e appalto, nonché ai « codici di buone pratiche », e ai « moduli e formulari » per la certificazione dei contratti di lavoro e del relativo programma negoziale. Tutto ciò indica un tendenziale progredire verso una tecnica regolativa più leggera, che a sua volta potrebbe comportare non il superamento, ma il ridimensionamento della norma inderogabile.

⁽¹⁾ Cfr. E. GHERA, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema*, ES, Napoli, 2004, 279.

2. Le funzioni della certificazione.

Dunque occorre *accettare* di entrare nel merito dell'attribuzione alle Università delle funzioni certificatorie, senza arrestarsi di fronte alla critica, un po' altezzosa, che preconizza una sottrazione « di tempo e risorse preziosi alla ricerca e alla didattica »⁽²⁾ e a quella che teme una sorta di accondiscendenza reverenziale dei giudici di fronte a certificazioni di fonte accademica⁽³⁾: critiche, da una parte, basate su una concezione astratta e formalistica della docenza universitaria, dall'altra troppo pessimistiche.

Entrare nel merito implica innanzitutto dipanare la matassa, vale a dire cercare di comprendere di che cosa si tratta quando si parla di certificazione. Non vi è dubbio che in essa si fondono e confondono almeno due (se non tre) anime: e ciò non si sa quanto consapevolmente o a seguito di un equivoco teorico-dogmatico iniziale⁽⁴⁾. In ogni caso, nella certificazione vi è la funzione qualificatoria, che sembrerebbe restare la funzione principale e tipica dell'istituto, al fine di ridurre il contenzioso in materia di qualificazione dei contratti di lavoro (ma anche dei contratti di appalto): l'operazione qualificatoria è, come noto, l'operazione logica con cui l'interprete afferma o nega la riconducibilità di un concreto contratto ad un determinato tipo contrattuale, conseguentemente stabilendo se al medesimo sia applicabile la disciplina di qualche tipo e, se sì, di quale tipo.

Su quale sia l'efficacia della certificazione qualificatoria si sono prodotti risultati ormai sufficientemente assestati. Essa produce effetti provvisori, fino al momento in cui sia accolto uno dei ricorsi giurisdizionali esperibili avverso essa, nei confronti delle parti stipulanti il contratto e dei terzi (Istituti previdenziali, Agenzia delle entrate, organi periferici del Ministero del lavoro). Questi soggetti, pertanto, in presenza di un contratto certificato, « potrebbero esercitare soltanto i poteri di accertamento e vigilanza; mentre è da escludere che possano

(2) Cfr. il documento sottoscritto da un gruppo di giuslavoristi: AA.VV., *La certificazione dei rapporti di lavoro: quale ruolo per le università?*, in www.lex.unict.it; L. ZOPPOLI, *Università e riforma del mercato del lavoro*, in *DRI*, 2004, 98 ss.

(3) M.G. GAROFALO, *La certificazione dei rapporti di lavoro*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il d.lgs. n. 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004.

(4) La storia è ripercorsa in A. TURSI, *La certificazione dei contratti di lavoro*, in M. MAGNANI, P.A. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali*, Giappichelli, Torino, 2005.

validamente porre in essere atti di autotutela che presuppongano una contestazione della natura del rapporto » ⁽⁵⁾.

La certificazione può, poi, produrre effetti indiretti a seguito del tentativo obbligatorio di conciliazione nelle sedi certificatorie, nel caso in cui venga intrapresa azione giudiziaria. Senza contare, infine, l'influenza dell'(eventuale) autorevolezza dell'organo certificatore nei confronti dell'autorità giudiziaria che fosse poi investita della questione.

Dunque, non si può ritenere che la certificazione, nella sua funzione qualificatoria, sia di per sé priva di apprezzabile rilievo pratico.

Naturalmente ben altra sarebbe stata la rilevanza dell'istituto se gli si fosse espressamente attribuita anche la funzione di derogabilità assistita (che, a ben vedere, avrebbe finito per assorbire la prima). Su questo punto, vi sono nel decreto legislativo n. 276/2003 riferimenti di tipo più allusivo che precettivo: in base all'articolo 81 del medesimo, « le sedi di certificazione svolgono anche funzioni di consulenza e assistenza alle parti contrattuali, sia in relazione alla stipulazione del contratto di lavoro e del relativo programma negoziale sia in relazione alle modifiche del programma negoziale medesimo concordate in sede di attuazione del rapporto di lavoro, con particolare riferimento alla disponibilità dei diritti e alla esatta qualificazione dei contratti di lavoro ».

A sua volta l'articolo 78, comma 4, prevede che il Ministro del lavoro adotti « con proprio decreto codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con specifico riferimento ai diritti e ai trattamenti economici e normativi ». E che tali codici recepiscano, « ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali stipulati dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ».

Quest'ultima norma è stata molto criticata non solo perché malformulata, ma anche perché di dubbia legittimità costituzionale, se intesa nel senso che, nel caso in cui manchino siffatti accordi interconfederali, rimanga intatto ed incondizionato il potere determinativo ministeriale di ciò che è derogabile e ciò che è inderogabile. Sicché pro-

⁽⁵⁾ M. TIRABOSCHI, *Le sedi universitarie*, in C. ENRICO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Compendio critico per la certificazione dei contratti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 2005, 115.

babilmente essa verrà interpretata in connessione con l'ipotesi della contrattazione collettiva a scelta multipla, con esclusione, dunque, del potere del Ministro di adottare il decreto sulle clausole « disponibili » ed « indisponibili » in via autonoma.

Resta però la previsione di cui all'ultimo comma dell'articolo 78, vale a dire l'approntamento, sempre tramite decreto ministeriale, di « appositi moduli e formulari per la certificazione del contratto e del relativo programma negoziale, che tengano conto degli orientamenti giurisprudenziali prevalenti in materia di qualificazione del contratto di lavoro, come autonomo o subordinato, in relazione alle diverse tipologie di lavoro ».

Ed ancora la previsione di cui all'articolo 84, comma 2, del decreto legislativo in base al quale « il Ministro del lavoro e delle politiche sociali adotta con proprio decreto codici di buone pratiche e indici presuntivi in materia di interposizione illecita e appalto genuino, che tengano conto della rigorosa verifica della reale organizzazione dei mezzi e della assunzione effettiva del rischio tipico di impresa da parte dell'appaltatore. Tali codici e indici presuntivi recepiscono, ove esistono, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali o di categoria stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ».

Sono queste disposizioni — riconducibili alle funzioni di consulenza ed assistenza nella predisposizione del regolamento contrattuale che hanno gli organismi certificatori — le parti forse più innovative del decreto legislativo, ma anche quelle da considerare con maggiore attenzione, perché da esse può derivare quella sorta di amministrativizzazione dei rapporti di lavoro di cui si parlava.

Dunque, da una parte, il Ministro del lavoro adotta « codici di buone pratiche per l'individuazione delle clausole indisponibili in sede di certificazione dei rapporti di lavoro, con specifico riferimento ai diritti e trattamenti economici e normativi »; d'altra parte, egli adotta, sempre con decreto, « appositi moduli e formulari per la certificazione del contratto o del relativo programma negoziale, che tengano conto degli orientamenti giurisprudenziali prevalenti in materia di qualificazione del contratto di lavoro, come autonomo o subordinato, in relazione alle diverse tipologie di lavoro ». Codici di buone pratiche e indici presuntivi sono, poi, come detto, previsti in materia di interposizione illecita e appalto genuino. E anche tali codici e indici presuntivi dovrebbero recepire, ove esistano, le indicazioni contenute negli accordi interconfederali o di categoria stipulati da associazioni dei datori

e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

È difficile orientarsi in questa prosa, in questo linguaggio normativo che, allusivamente, evoca esperienze straniere. Sicché appare produttivo affidarsi, più che alla semplice capacità evocativa dei nomi (codici di buone pratiche e indici presuntivi, moduli e formulari), da una parte, al contenuto normativamente tipizzato di tali atti e, dall'altra, alla storia di queste previsioni. La storia, come è a tutti noto, risale al progetto di Statuto dei lavori elaborato da Marco Biagi nel 1998 ⁽⁶⁾. In questo progetto ⁽⁷⁾, la funzione qualificatoria della certificazione era strettamente collegata, ed anzi secondaria, rispetto a quella della modulazione delle tutele, anche attraverso il meccanismo della derogabilità assistita. In esso comunque si prevedeva, anche a prescindere dalla possibilità della deroga assistita, un'esemplificazione dei presupposti e delle modalità attraverso cui si sarebbe dovuta dipanare l'operazione di certificazione: si prevedevano sia l'elaborazione di una « griglia di indici » circa la natura subordinata od autonoma (ma in ipotesi anche parasubordinata) del rapporto di lavoro tratti dai precedenti giurisprudenziali, sia la predisposizione e la presentazione alle parti stipulanti di alcuni formulari su cui basarsi per la determinazione del contenuto essenziale del contratto.

La storia delle disposizioni che andiamo esaminando sembra allora avvalorare la conclusione cui si può pervenire considerandone il tenore letterale: mentre l'articolo 78, comma 4, sembra attenere — senza per questo necessariamente realizzarla — alla funzione della derogabilità assistita, l'articolo 78, comma 5, ha senso se lo si intende in connessione con l'attività di qualificazione.

L'articolo 84 è addirittura di ancora più difficile decifrazione, perché gli evanescenti « codici di buone pratiche » sono messi assieme agli « indici presuntivi » dell'esistenza di un appalto ovvero di una interposizione (si suppone, desunti dagli orientamenti giurisprudenziali, oltretutto sulla base degli accordi interconfederali e dei contratti di categoria).

⁽⁶⁾ Vedilo in appendice a T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, Il Mulino, Bologna, 2001, 317.

⁽⁷⁾ Sul quale v. M. TIRABOSCHI, *La c.d. certificazione dei lavori « atipici » e la sua tenuta giudiziaria*, in *LD*, 2003, 101 ss.

3. Le peculiarità delle sedi universitarie rispetto alle altre sedi di certificazione.

Se questo è il *proprium* dell'attività di certificazione, quale funzione specifica può assumere l'Università in tale contesto? Ricordo che, ai sensi dell'articolo 76 del decreto legislativo n. 276/2003, ai fini di ottenere la registrazione, le Università sono tenute ad inviare « studi ed elaborati contenenti indici e criteri giurisprudenziali di qualificazione dei contratti di lavoro con riferimento a tipologie di lavoro indicate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali » (e tale prescrizione è ripetuta nel decreto interministeriale del 14 giugno 2004 il quale, peraltro, nulla dice in ordine agli indici presuntivi in materia di interposizione ed appalto).

Sicché si è detto — e ciò segnerebbe la differenza rispetto ad altre sedi certificatorie (DPL, Province, Enti bilaterali) — che alle Università è attribuito un compito importante di carattere sistematico perché « esse dovrebbero costituire non solo un puntuale e affidabile punto di riferimento per tutte le altre sedi e, dunque, al fine della formazione di indirizzi unitari, ma anche un importante ausilio al corretto funzionamento dell'istituto »⁽⁸⁾. In base al decreto interministeriale 14 giugno 2004 il Ministero del lavoro, infatti, detiene e cataloga gli studi e gli elaborati prodotti dalle commissioni universitarie al fine dell'iscrizione nell'Albo, non solo garantendone a tutti l'accessibilità a fini di studio e di ricerca, ma anche, se non soprattutto, per la definizione dei codici di buone pratiche e indici presuntivi in tema di qualificazione dei contratti di lavoro (risultano dimenticati, invece, i contratti di appalto).

Ma ha significato questa operazione, che peraltro dovrebbe limitarsi alla ricognizione degli orientamenti giurisprudenziali? E chi controlla la « bontà » di questi studi ed elaborati? Sarà il Ministero del lavoro?

Non si tratta di una prospettiva tranquillizzante e c'è da auspicare una sorta di *self-restraint* da parte del medesimo (che in effetti l'ha già esercitato in sede di decreto ministeriale 21 luglio 2004, sulle commissioni di certificazione presso le DPL e le Province, disponendo che, in attesa dei codici di buone pratiche, le commissioni di certificazione operano sulla base del proprio regolamento interno).

⁽⁸⁾ M. TIRABOSCHI, *Le sedi universitarie*, cit., 110.

4. Interrogativi e criticità del sistema.

Vi sono altri punti interrogativi che si addensano attorno alla funzione certificatoria attribuita alle Università. Se, come io ritengo, tra le principali funzioni della certificazione vi è la consulenza ed assistenza nella stipulazione del contratto, vi è da domandarsi quale competenza specifica in materia possano vantare le commissioni di certificazione universitarie, tanto più che l'articolo 76 del decreto legislativo viene inteso⁽⁹⁾ nel senso che solo i professori di ruolo a tempo pieno (e non quelli a tempo definito che, paradossalmente, possono vantare una specifica esperienza professionale) possono essere abilitati a richiedere, anche tramite il proprio dipartimento, la costituzione di una sede di certificazione. Che senso ha riservare ai docenti a tempo pieno tale funzione? L'articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382/1980 per la verità non impone di per sé tale conclusione.

Questa norma, richiamata dall'articolo 76 del decreto legislativo, prevede che « le Università [...] possono eseguire attività di ricerca e consulenza stabilite mediante contratti e convenzioni con enti pubblici e privati. L'esecuzione di tali contratti e convenzioni sarà affidata, di norma, ai dipartimenti [...] o a singoli docenti a tempo pieno ».

L'inciso secondo cui « di norma » sono i docenti a tempo pieno ad eseguire le convenzioni stipulate dall'Università lascia le porte aperte anche ai docenti a tempo definito, quanto meno là dove non vi siano docenti di diritto del lavoro a tempo pieno. Conclusione, questa, che esce rafforzata dal tenore di un'altra disposizione dello stesso decreto del Presidente della Repubblica, l'articolo 11, nella parte in cui prevede che il regime del tempo pieno costituisca « titolo preferenziale per la partecipazione alle attività relative alle consulenze o ricerche affidate alle Università con convenzioni o contratti ».

Né la restrizione ai soli docenti a tempo pieno deve ritenersi imposta dalla necessità di risolvere eventuali conflitti di interesse. La questione è effettivamente seria, ma sembra semplicistico affrontarla solo sulla base della dicotomia docenti a tempo pieno-docenti a tempo definito. Il regime del tempo definito nulla dice, di per sé, della tipologia e della collocazione territoriale degli interessi professionali coltivati dal docente (sicché il conflitto di interessi andrebbe semmai ap-

⁽⁹⁾ M. TIRABOSCHI, *Le sedi universitarie*, cit., 113.

purato in concreto, caso per caso, eventualmente mutuando le regole processualciviltistiche in tema di astensione e ricsuzione). Così come è a tutti noto che anche tra i docenti a tempo pieno vi è chi intrattiene rapporti di consulenza (se non di militanza) con organizzazioni sindacali di ambo i fronti.

In generale, l'impressione è che si siano messe insieme, nello stesso articolo 76 del decreto legislativo, due normative del tutto disomogenee. L'articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica n. 382/1980 richiama convenzioni e contratti per l'esercizio di attività di consulenza. Ma una cosa è che le Università, tramite dipartimenti, istituti o anche singoli docenti, forniscano una o più prestazioni di consulenza a soggetti che lo richiedano (appunto *ex* articolo 66, decreto del Presidente della Repubblica n. 382/1980); altra cosa, invece, è che, sempre sulla base di rapporti di consulenza, esse svolgano un'attività certificatoria, che tra l'altro produce effetti giuridici per così dire di tipo pubblicistico.

Si è affermato che la sede di certificazione sarà operativa in funzione di specifiche convenzioni di collaborazione e consulenza in conto terzi e con ciò il singolo docente attirerà verso la propria struttura universitaria importanti finanziamenti privati che, in un circolo virtuoso, potranno poi consentire di finanziare la ricerca, in un'epoca in cui è sempre più difficile usufruire di adeguati finanziamenti pubblici. Ma a me pare abbastanza singolare che, per svolgere funzioni di rilievo pubblicistico, si debbano stipulare convenzioni con un soggetto privato. Chi sono o chi potranno essere del resto gli « enti pubblici e privati » richiamati dall'articolo 68, decreto del Presidente della Repubblica n. 382/1980, interessati alla stipulazione di tali convenzioni? Il Ministero (che ha già le sue commissioni)? Gli Enti bilaterali (che possono già costituirne per conto loro)? Singole associazioni sindacali, specie datoriali?

Quest'ultima ipotesi, che è forse quella più plausibile, finisce tuttavia per porre non pochi problemi di credibilità, ma anche di appetibilità, atteso che la certificazione promanerebbe infine da un soggetto sponsorizzato da una sola parte.

5. Considerazioni conclusive: in particolare, la rilevanza delle commissioni unitarie di certificazione.

Se ci si pone peraltro nell'ottica, non dell'atteggiamento liquidatorio, ma della *costruzione*, l'insieme di questi problemi, così come

quello, molto sottolineato e reale della concorrenza tra le sedi certificadorie, potrebbe venire ridimensionato dalla conclusione di convenzioni tra le commissioni istituite, al fine di giungere alla costituzione di una commissione unitaria di certificazione.

In particolare la costituzione di una commissione unitaria tra le altre sedi di certificazione (ed in particolare quelle che vedono la partecipazione di rappresentanze sindacali: Province ed Enti bilaterali) e l'Università, mentre diluirebbe il problema del conflitto di interesse, consentirebbe la partecipazione alla certificazione, accanto ai soggetti che esprimono la competenza tecnica, delle parti sociali. Ciò che la renderebbe più idonea alle funzioni prefigurate dal legislatore — che, come detto, non sono solo quelle qualificatorie — e forse anche più appetibile per i potenziali fruitori.

3.

LA CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORO ED IL RUOLO DELLE UNIVERSITÀ

SERGIO MAGRINI (*)

SOMMARIO: 1. La certificazione e la riduzione del contenzioso sulla qualificazione dei rapporti di lavoro. — 2. I rimedi esperibili contro la certificazione. — 3. Considerazioni conclusive.

1. La certificazione e la riduzione del contenzioso sulla qualificazione dei rapporti di lavoro.

Mi propongo di svolgere alcune osservazioni di carattere generale sull'istituto della certificazione.

La prima osservazione — suggerita dall'attenzione che ho sempre dedicato al contenzioso del lavoro, anche in ragione della mia carriera professionale comprensiva di una fase di iniziale di magistratura ordinaria — costituisce un doveroso omaggio alla generosa intenzione, dichiarata dal legislatore, di fare della certificazione uno strumento al fine di “ridurre il contenzioso” sia pure limitatamente alle controversie sulla “qualificazione dei rapporti di lavoro” (articolo 75 del decreto legislativo n. 276 del 2003 nella versione corretta, ma per questa parte identica a quella originaria).

Che io sappia, è la prima volta che ci si propone apertamente, attraverso un intervento di legislazione del lavoro, un obiettivo di deflazione di quel contenzioso in materia, le cui dimensioni quantitative rappresentano — credo — un *unicum* patologico nel panorama dei Paesi industrializzati (a parte la patologia qualitativa di alcuni tipi di contenzioso).

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

Per quanto riguarda invece la precedente evoluzione legislativa, si potrebbe dire che — se si volesse indicare nella legislazione del lavoro italiana post-bellica un connotato costante, che l'ha stabilmente caratterizzata al di là di oscillazioni anche marcate di politica legislativa — quel connotato dovrebbe essere individuato in una attitudine, per dir così, "causogena" degli interventi legislativi, in quanto costituzionalmente atti ad accrescere comunque le occasioni di contenzioso, per la gioia degli avvocati e degli altri operatori interessati. Anzi, da questo punto di vista, si può constatare — almeno nella prospettiva dei sette/otto anni ormai trascorsi dal completamento della riforma del pubblico impiego — che paradossalmente proprio questa riforma, della quale comunemente si predicevano effetti catastrofici sui ruoli dei giudici del lavoro, ha avuto conseguenze tutto sommato limitate sul livello del contenzioso.

Dato atto dunque al legislatore della bontà dell'intenzione, v'è parimenti da prendere atto dell'ostacolo preliminare ed insuperabile che si frappone comunque sulla via della realizzazione di quella intenzione, cioè il principio di sacralità della tutela giurisdizionale dei diritti di cui all'articolo 24 della Carta Costituzionale. Tale principio è stato infatti inteso ed applicato nel nostro ordinamento, come è noto, in un senso molto rigido, cioè nel senso che non v'è previa valutazione o qualificazione di fatti o di rapporti, sia pur effettuata da pubbliche autorità in piena conformità a norme di legge, che possa impedire una revisione, od anche un ribaltamento, di quella valutazione o di quella qualificazione in sede giurisdizionale. Sono numerosi gli esempi che si potrebbero addurre, ma mi limito a due. Uno è quello della dichiarata incostituzionalità, con conseguente abbandono da parte del legislatore, di sistemi basati sulle c.d. collegiali mediche, dotate per legge di potere decisionale insindacabile in materia di accertamento circa le condizioni di salute del lavoratore: di qui, il fenomeno di proliferazione del contenzioso giudiziario in tema di invalidità e simili, sul quale incide in modo determinante, appunto, l'inefficienza e l'inefficacia del filtro amministrativo. Il secondo esempio, più specifico, è quello della inidoneità psico-fisica sopravvenuta del lavoratore, la quale — una volta accertata attraverso gli istituti di diritto pubblico di cui all'articolo 5, comma 3, della legge n. 300 del 1970 — attribuisce al datore di lavoro il diritto di recedere dal rapporto di lavoro, ed anzi, da un certo punto di vista, un dovere con connotati pubblicistici in relazione alla tutela del bene primario della salute in applicazione degli articoli 32 della Costituzione e 2087 del codice civile. Eppure, il

presupposto di quel diritto, o diritto-dovere, può essere fatto tranquillamente “saltare” in sede giurisdizionale, ove il giudice — di solito (ma non necessariamente, almeno in astratto) sulla base di una consulenza tecnica d’ufficio — ritenga di aderire ad un accertamento di idoneità psico-fisica, opposto a quello compiuto nella fase stragiudiziale dall’istituto di diritto pubblico; e così l’atto originariamente lecito, compiuto nell’esercizio di un diritto o di un diritto-dovere, diventa *ex post* un atto illecito perché inosservante dell’obbligo di non licenziare se non per giusta causa o giustificato motivo, con le relative conseguenze anche di carattere risarcitorio.

In tale situazione ordinamentale, il legislatore del 2003 non aveva dunque altra possibilità che quella di attribuire alla qualificazione del rapporto, basata sulla certificazione, una stabilità relativa, inevitabilmente esposta ad una revisione in sede giudiziaria.

2. I rimedi esperibili contro la certificazione.

Nell’individuare le ipotesi di revisione, e quindi i “rimedi nei confronti della certificazione” (espressione francamente non felicissima, da prescrizione medica), il legislatore ha effettuato scelte razionali, ed anzi in qualche misura obbligate, prevedendo tre “rimedi”, dei quali solo uno, a mio avviso, risulterà praticamente rilevante, mentre gli altri due non dovrebbero assumere un ruolo operativo di rilievo. Ciò è da dire, anzitutto, per l’impugnativa della certificazione basata sulla “erronea qualificazione del contratto”, o per quella basata sul “vizio del consenso”, che appaiono destinate a costituire due ipotesi davvero di scuola: sarebbe davvero strano che la Commissione di certificazione modenese neo-iscritta all’apposito albo, presieduta dal collega Prof. Michele Tiraboschi e composta da esperti fra i quali il collega Prof. Francesco Basenghi, commettesse la topica di scambiare un contratto di lavoro a progetto per un contratto di lavoro subordinato, o viceversa; oppure consacrasse con la certificazione situazioni inficiate da violenza morale o da errore essenziale. Ma anche l’impugnativa che — con previsione, qui, resa obbligata dai principi di giustizia amministrativa — è stata ammessa avverso l’atto di certificazione, per “violazione del procedimento o per eccesso di potere”, non mi sembra suscettibile di frequente applicazione.

Resta il terzo “rimedio”, quello dell’impugnazione della certificazione innanzi al giudice ordinario per “difformità tra il programma

negoziale certificato e la sua successiva attuazione”. Sotto questo profilo, come ho detto, il legislatore non aveva scelta, e non poteva non ammettere la contestazione, sempre possibile, della congruità fra l’assetto negoziale del rapporto originariamente pattuito, di regola mediante contratto scritto, e l’assetto negoziale effettivamente realizzato dalle parti nel corso di un rapporto di durata quale il rapporto di lavoro: congruità la cui rilevanza può essere sostenuta, come è ormai acquisito da dottrina e giurisprudenza, senza bisogno di ricorrere alla simulazione, ma semplicemente facendo leva sull’accertamento della volontà contrattuale effettivamente manifestata in ordine alla natura del rapporto, eventualmente anche a seguito di una concordata modifica tacita del programma contrattuale originario.

Fin qui, dunque, nulla di sostanzialmente nuovo. Dal punto di vista dello scopo pratico perseguito, si tratta della stessa iniziativa giudiziaria che, secondo la disciplina previgente, poteva esperirsi al fine di rovesciare il valore di presunzione semplice, che la giurisprudenza conferiva all’atto negoziale privato di qualificazione di un rapporto di lavoro (non certificata).

3. Considerazioni conclusive.

La vera novità sta, a mio avviso, nell’aver attribuito alla qualificazione certificata del rapporto — e questo è il massimo che il legislatore poteva fare — l’efficacia provvisoria sancita dall’articolo 79 del decreto legislativo fino alla sentenza di merito che decide sull’impugnativa, fatti salvi soltanto i provvedimenti cautelari: e questo, non soltanto nel rapporto fra le parti, ma soprattutto “verso i terzi”, e tutti i terzi senza distinzioni, quindi anche istituti previdenziali e organi ispettivi. Io credo che questa disposizione, correttamente intesa al di là dei tentativi di sminuirne la portata, implichi una paralisi non rispetto all’attività ispettiva degli enti previdenziali o degli organi ministeriali, ma rispetto all’emanazione o quanto meno all’efficacia di ogni provvedimento (contestazione, notifica di illecito amministrativo, cartella esattoriale per omissione contributiva) il cui contenuto contrasti con l’accertamento della natura del rapporto risultante dalla certificazione. E non penso che tale paralisi possa essere agevolmente superata attraverso il ricorso al procedimento d’urgenza, posto che il requisito del *periculum in mora* non appare facilmente realizzabile (anzi, prima ancora, immaginabile) per un ente o per un organo pubblico.

L'efficacia provvisoria della certificazione potrebbe costituire così, almeno in astratto, un forte stimolo promozionale alla diffusione dell'istituto: contrastando la diffusa "diffidenza" che sinora, a quanto consta, ha nettamente prevalso.

Ma v'è poi, o vi dovrebbe essere, un altro fattore di promozione dell'istituto, stavolta di carattere fattuale od operativo. Anche indipendentemente dall'efficacia giuridica provvisoria dell'accertamento certificato, la qualificazione del rapporto risultante dalla certificazione dovrebbe funzionare, di fatto, da "copertura" almeno presuntiva rispetto ad interventi ispettivi, che verosimilmente si rivolgeranno verso rapporti non certificati: con particolare riguardo all'area delle collaborazioni coordinate e dei lavori a progetto.

4.

UNIVERSITÀ E CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI: L'ESPERIENZA DEL CENTRO STUDI INTERNAZIONALI E COMPARATI « MARCO BIAGI » DELL'UNIVERSITÀ DI MODENA E REGGIO EMILIA

FLAVIA PASQUINI

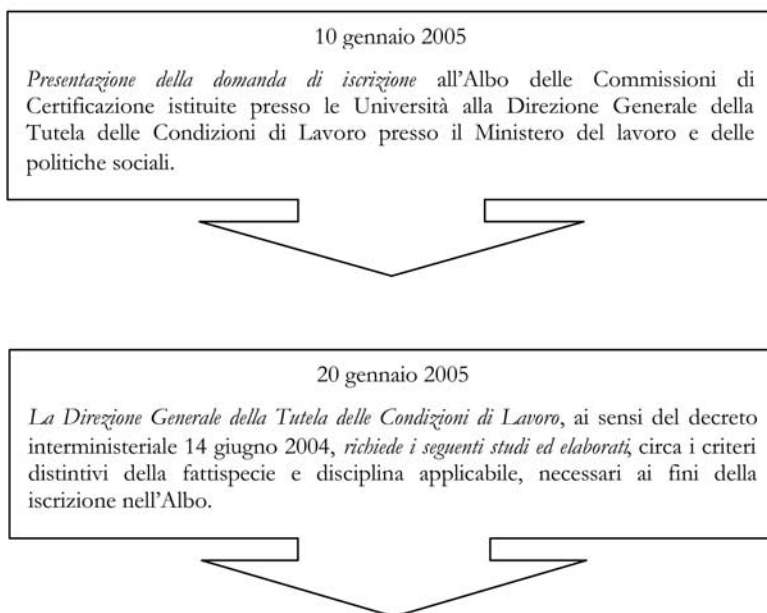
SOMMARIO: 1. Riferimenti normativi. — 2. Iter per divenire sede di certificazione del Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi » dell'Università di Modena e Reggio Emilia.

1. Riferimenti normativi.

Legge n. 30/2003	Articolo 1, comma 2, lettera <i>m</i>), punto 7).
	Articolo 4, lettera <i>c</i>), punto 6.
	Articolo 4, lettera <i>d</i>).
	Articolo 5.
Decreto legislativo n. 276/2003	Articolo 2, comma 1, lettera <i>b</i>).
	Articolo 20, comma 2, lettera <i>e</i>).
	Articolo 68, sostituito dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 251/2004.
	Articolo 75, sostituito dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 251/2004.
	Articoli 76-84.

Decreto interministeriale 14 giugno 2004	Ha istituito l'Albo delle Commissioni di Certificazione universitarie e ha definito le modalità di iscrizione da parte degli atenei pubblici e privati.
Decreto interministeriale 21 luglio 2004	Ha stabilito la composizione e le modalità di funzionamento delle Commissioni di certificazione presso le Direzioni provinciali del lavoro e le Province.
Circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 15 dicembre 2004, n. 48	Ha fornito i chiarimenti operativi inerenti la costituzione ed il funzionamento delle Commissioni di Certificazione presso le Direzioni provinciali del lavoro.
Legge n. 266/2005	Ha attribuito ai Consigli provinciali dei Consulenti del lavoro e alla Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali la capacità a divenire sedi di certificazione.

2. Iter per divenire sede di certificazione del Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi » dell'Università di Modena e Reggio Emilia.



Collaborazioni coordinate e continuative
 Lavoro a progetto
 Lavoro occasionale
 Contratto di agenzia

Per ciascun tema di approfondimento assegnato vengono richiesti

- sintesi dei prevalenti orientamenti emersi in dottrina
- analisi ragionata della evoluzione giurisprudenziale
- aggiornamenti di dottrina e giurisprudenza
- analisi della evoluzione della contrattazione collettiva
- documentazione


15 febbraio 2005

La Direzione Generale della Tutela delle Condizioni di Lavoro, in attesa del portale telematico, trasmette le istruzioni operative per l'iscrizione all'Albo delle Commissioni di Certificazione istituite presso le Università, fornendo uno schema della domanda da inviare per lettera raccomandata o, nel caso si disponga di firma digitale, ovvero quando l'autore sia identificato dal sistema informatico, con l'uso della carta d'identità elettronica, anche via e-mail.

22 febbraio 2005

Con Decreto Direttoriale, la Commissione di Certificazione istituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi » dell'Università di Modena e Reggio Emilia, adempiuto l'obbligo di presentazione di studi ed elaborati, viene iscritta all'Albo delle Commissioni di Certificazione istituite presso le Università.

Il Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi» dell'Università di Modena e Reggio Emilia stipula convenzioni (ex articolo 66, decreto Presidente della Repubblica n. 382/1980) aventi ad oggetto una attività di assistenza e consulenza preliminare alla certificazione vera e propria dei contratti e una attività di certificazione/validazione formale degli schemi contrattuali.




Principali Convenzioni stipulate,
autorizzate dal Consiglio di Dipartimento
della Università di Modena e Reggio Emilia
con delibera del:

- 16 marzo 2005 - Convenzione con Adecco Paywise Systems s.r.l., con sede in Milano
- 13 aprile 2005 - Convenzione con l'Associazione degli Industriali della Provincia di Vicenza, con sede in Vicenza
- 19 maggio 2005 - Convenzione con Confcommercio, con sede in Roma
- 7 settembre 2005 - Convenzione con ABI, con sede in Roma
- 18 gennaio 2006 - Convenzione con Unione Regionale Lombarda del Commercio del Turismo e dei Servizi, con sede in Milano
- 28 gennaio 2006 - Convenzione con Ordine dei Consulenti del lavoro di Bergamo e Associazione nazionale consulenti del lavoro, Unione Provinciale di Bergamo

30 maggio 2005

Redazione e approvazione, da parte della Commissione di Certificazione costituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati «Marco Biagi» dell'Università di Modena e Reggio Emilia, del proprio Regolamento.



22 giugno 2005

La Direzione Generale della Tutela delle Condizioni di Lavoro richiede la comunicazione dell'attività di certificazione fino a quel momento svolta.

23 giugno 2005

La Commissione di Certificazione costituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi » dell'Università di Modena e Reggio Emilia invia la documentazione richiesta.

13 settembre 2005

Deliberazione, da parte della Commissione di Certificazione costituita presso il Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi » dell'Università di Modena e Reggio Emilia, delle modifiche al proprio Regolamento.

Molte Commissioni di Certificazione, tra le numerose ormai istituite presso le Direzioni provinciali del lavoro, hanno provveduto ad approvare i propri regolamenti interni, sulla base delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 276/2003, al decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 21 luglio 2004 e alla circolare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 15 dicembre 2004, n. 48.

Gli aspetti più rilevanti disciplinati dai regolamenti riguardano:

Ambito di competenza delle Commissioni

Costituzione e composizione delle Commissioni (membri titolari, supplenti, consultivi)

Sottocommissioni (compiti istruttori, non deliberativi)

Validità delle sedute e delle delibere

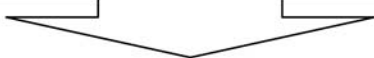
Norme relative ai membri della Commissione (cause di astensione)

Procedura di certificazione:


- l'istanza di certificazione
- il termine del procedimento
- la calendarizzazione dei lavori e la convocazione delle parti
- la convocazione della commissione ed il ruolo dei relatori
- la registrazione e la conservazione dei documenti ricevuti
- il provvedimento di certificazione

19 ottobre 2005


La Direzione Generale della Tutela delle Condizioni di Lavoro, ai sensi del decreto interministeriale del 14 giugno 2004, richiede, in relazione al II semestre di iscrizione all'Albo delle Commissioni di Certificazione istituite presso le Università, studi ed elaborati inerenti il seguente tema.



Trasferimento di azienda.



Per il tema di approfondimento assegnato vengono richiesti aggiornamenti di dottrina e giurisprudenza.



26 ottobre 2005

La Commissione di Certificazione presso il Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi » dell'Università di Modena e Reggio Emilia invia alla Direzione Generale della Tutela delle Condizioni di Lavoro la propria Relazione Semestrale, unitamente agli studi ed elaborati richiesti.

Parte V

LE *POLICIES*
PER L'OCCUPAZIONE GIOVANILE
E LA TRANSIZIONE
DALLA SCUOLA AL LAVORO:
OPINIONI A CONFRONTO

1.

IL SISTEMA EDUCATIVO E FORMATIVO TRA AUTONOMIA E TERRITORIALITÀ

MARIANGELA BASTICO (*)

Istruzione, formazione e accesso al mondo del lavoro sono oggi parte dello stesso, complesso sistema. Il professor Tiraboschi, nel suo intervento, ha efficacemente messo in luce la complessità, l'ampiezza e l'articolazione dei soggetti che intervengono in questo sistema, sottolineando anche le difficoltà e le specifiche criticità e inadeguatezze che i diversi livelli istituzionali — operanti nell'ambito della formazione, dell'istruzione e del mercato del lavoro — presentano. Potremmo analizzare all'infinito quali inadeguatezze attribuire e a chi, per giungere a una valutazione condivisa: sia i soggetti istituzionali che le parti sociali non sono all'altezza delle sfide dell'oggi.

Tuttavia una tale analisi andrebbe volta al positivo, a partire dalla considerazione che il sapere, la conoscenza, la ricerca sono i veri motori del cambiamento. Questi elementi del sistema non possono essere considerati singolarmente, ma occorre svolgere il ragionamento così come ce lo propone l'Unione Europea, cioè non per segmenti settoriali, ma per contenuti, per obiettivi e per filoni di intervento: istruzione di base, istruzione superiore, formazione per tutto l'arco della vita, Università. Per raggiungere gli obiettivi vanno organizzate le risorse, oggi purtroppo largamente insufficienti, rispetto ai bisogni della Regione e del Paese; è pertanto necessario operare la massima razionalizzazione al fine di un loro utilizzo per obiettivi condivisi e selezionati.

La consapevolezza — delineata dal professor Tiraboschi — dell'inadeguatezza dei soggetti che operano nell'ambito dell'istruzione,

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

della formazione e della ricerca, non deve indurci a tornare indietro rispetto alla valorizzazione dell'autonomia dei soggetti stessi. Ritengo, in sintesi, errati e impraticabili i processi di accentramento delle scelte e dei processi decisionali e gestionali, soluzione che sembra voler realizzare il Ministro Moratti, ad esempio, a proposito dei concorsi universitari: poiché le Università non li gestiscono in modo adeguato, la soluzione proposta è quella di centralizzarli.

È un processo che non condivido. Ed è errato, perché non c'è un soggetto in grado di sostituirsi alle autonomie e di assumere in proprio una responsabilità, allontanando da sé le problematiche che si riscontrano a livello territoriale. Al contrario, il nostro sistema, oggi, ha bisogno di un solido radicamento territoriale e di una forte valorizzazione delle autonomie, partendo da quelle universitarie, della scuola, e dei soggetti della formazione. È chiaro, però che l'autonomia non può essere né senza regole, né senza obiettivi specifici, né senza meccanismi di valutazione. Un soggetto autonomo non può interpretare il proprio ruolo come esente da qualsiasi elemento di valutazione e di verifica rispetto al raggiungimento degli obiettivi dati. Valutare, ad esempio, l'efficacia dell'intervento formativo dell'Università significa valutare l'efficacia occupazionale, che non è semplicemente la percentuale di quanti trovano un lavoro: è troppo poco, nella nostra Regione c'è quasi piena occupazione. Perciò bisogna anche « misurare », ad esempio, quale relazione c'è tra il percorso universitario e il lavoro trovato, in quali tempi e con quale inquadramento.

È peraltro ampia la gamma di indicatori a livello europeo che potremmo utilizzare da subito. Credo che il vero problema non stia, dunque, nell'elaborazione dei criteri di valutazione, ma nel fatto che non c'è, in Italia, cultura della valutazione, e pertanto, conseguentemente, non c'è cultura dell'autonomia. Autonomia è anche responsabilità.

Le autonomie — dell'Università e della scuola — vanno difese e valorizzate, anche per realizzare, ad esempio, un maggiore collegamento tra scuola superiore e mondo del lavoro. In tale contesto possono essere attuate esperienze di alternanza scuola-lavoro, di tirocini, di innovazione didattica e dei piani di offerta formativa. Ritengo che la riforma della scuola superiore che è stata approvata dal Governo non vada in questa direzione; l'istruzione e la formazione tecnica e professionale rischiano di essere fortemente indebolite, mentre la scuola di serie A permane il liceo. E questo è già fortemente percepito dai ragazzi e dalle famiglie, che stanno scegliendo sempre più il liceo

classico e scientifico, come all'Università si stanno riducendo sempre più le iscrizioni alle facoltà di carattere scientifico e tecnologico. E questi sono gravi problemi, per il nostro Paese.

Per tornare alle autonomie, ritengo che ogni soggetto autonomo, che oggi si suppone solo e competitivo con gli altri, non abbia la capacità di migliorarsi. È invece necessario sviluppare le interdipendenze, creare sistemi a rete e collaborazioni tra le Università, tra esse e gli altri soggetti della formazione, le Autonomie locali, le imprese. A livello regionale, ad esempio, abbiamo ottenuto risultati assai interessanti dal coordinamento tra vari soggetti, proprio a partire dal rafforzamento delle relazioni tra Università e imprese. È il caso dell'apprendistato, ma soprattutto dei master post-universitari, professionalizzanti e finanziati dal Fondo sociale europeo; ed anche è il caso del progetto Spinner, la sovvenzione globale Fse, che si occupa del trasferimento della ricerca dall'Università alla piccola-media impresa, attraverso i ricercatori, cioè la risorsa umana capace di portare il patrimonio di conoscenze e di ricerca dalle Università alle imprese. Per far questo, come Regione Emilia-Romagna, non abbiamo dato vita a una grande struttura, ma a un sistema leggero di trasferimento dei saperi e delle competenze.

Non dobbiamo infatti pensare di risolvere le nostre difficoltà creando nuove strutture. Il sistema della ricerca così com'è non funziona? Non per questo dobbiamo smantellare il CNR o l'ENEA, magari per creare altre strutture simili. Con questo metodo finiremmo soltanto per disperdere risorse, quando invece abbiamo bisogno, credo, di focalizzarle su obiettivi condivisi. A partire dalla valorizzazione delle risorse umane.

Abbiamo la necessità di valorizzare non nuove strutture, ma persone; di liberare le energie delle intelligenze, dei saperi, non di creare altri contenitori. E occorre « fare rete » anche attraverso patti territoriali, accordi con le Autonomie locali e le parti sociali; questa è la chiave di volta di ciò che dobbiamo costruire.

Perché nei patti e negli accordi, che definiscono gli obiettivi comuni e condivisi, si valorizza l'autonomia dei soggetti e dunque la loro libertà, la loro responsabilità; e insieme, sottoscrivendo il patto, l'autonomia diventa anche regola condivisa e norma applicata da tutti. Perché i patti possano essere operativi e applicabili, occorre che non ci siano dichiarazioni teoriche, di principio, ma devono essere specificati con chiarezza gli obiettivi, immediati e di medio termine, e l'insieme di azioni che ciascun soggetto si impegna a svolgere per il rag-

giungimento dell'obiettivo comune, e quali risorse intende mettere a disposizione. Il patto può rendere operativa la complessa *governance* dei sistemi della formazione e del lavoro, che è fatta di soggetti pubblici e privati, di imprese, di parti sociali. In questo contesto, i patti per l'innovazione e la ricerca hanno una grande potenzialità.

Quanto agli obiettivi, credo che sia necessario fare riferimento alla Strategia di Lisbona. In questa direzione ha operato la Regione Emilia-Romagna, anche perché la programmazione del Fondo sociale europeo ci ha aiutato moltissimo, offrendoci la possibilità straordinaria di programmare interventi e azioni per sei anni — dal 2000 al 2006 — sapendo su quali risorse potevamo contare. Ma abbiamo grandi preoccupazioni per la nuova programmazione. Anzitutto non è stato chiuso il bilancio europeo e ciò rischia di farci perdere le risorse il primo anno della nuova programmazione, il 2007. Inoltre siamo preoccupati per l'entità dei fondi e, in particolare, del fondo per la valorizzazione delle risorse umane, cioè il Fondo sociale. Come Regioni, abbiamo chiesto che il Governo italiano e i Governi regionali mantengano l'entità del co-finanziamento, sia a livello nazionale, sia a livello regionale, anche qualora si riducesse in modo consistente l'entità del Fondo europeo. Le previsioni sono fosche, infatti: l'Emilia-Romagna, potrebbe avere un taglio del 50 per cento rispetto all'attuale programmazione nella quale ci sono stati assegnati 2.500 miliardi di vecchie lire, per il periodo 2000/2006. È chiaro che il peso di un taglio del 50 per cento, non sarebbe sostenibile da risorse sostitutive regionali. Solo il mantenimento del pieno co-finanziamento statale può contribuire a ridurre un danno che sarà comunque significativo.

A questo proposito vorrei sottolineare che — come accade sempre, purtroppo — quando c'è la necessità di tagliare risorse, la forbice finisce per colpire sempre l'istruzione, la formazione e le politiche per il lavoro, nonostante tutti affermino che sono queste le priorità del Paese. Questo deve allarmarci, così come ci deve allarmare il fatto che moltissimi Stati dell'UE premono per la riduzione del loro finanziamento ai fondi strutturali e intendono cioè passare dall'1,24 per cento del PIL della precedente programmazione all'1,06 per cento. Togliere lo 0,18 per cento sulla somma di tutti i PIL dei Paesi europei impoverirà enormemente il *budget* dei Fondi strutturali, taglio che si scaricherà soprattutto sulle Regioni e sui Paesi che partono da condizioni strutturali ed economiche migliori, come l'Emilia-Romagna.

Ripensare la programmazione sia dell'offerta scolastica, sia dell'offerta universitaria significa anche avviare un tavolo di programma-

zione che definisca i bisogni del mercato del lavoro. Come Regione Emilia-Romagna abbiamo fatto un'interessante esperienza di ridefinizione delle qualifiche, di tutte le qualifiche professionali, partendo dai fabbisogni del sistema produttivo. Questo ha migliorato l'efficacia occupazionale della formazione stessa, superando elementi di autoreferenzialità nella definizione delle qualifiche quale esito, soltanto, di un percorso formativo. Abbiamo praticato una metodologia del tutto diversa; partendo dal processo produttivo abbiamo riconfigurato un sistema di formazione in grado di fornire le competenze per quel determinato processo.

In conclusione, sono tanti i terreni comuni su cui è necessario lavorare. Non credo che tutti i soggetti autonomi dell'istruzione, della formazione, della ricerca possano fare tutto; ciascuno deve poter esercitare il proprio ruolo al meglio. Ma ciò potrà avvenire partendo da accordi di carattere territoriale che coinvolgano vari soggetti pubblici e privati, che condividano progetti, definiscano percorsi e risorse da mettere a disposizione.

2.

SCUOLA, UNIVERSITÀ, IMPRESA: UN DIALOGO POSSIBILE

CLAUDIO GENTILI (*)

Il tema che mi è stato chiesto di affrontare è abbastanza complesso e soprattutto i relatori che dopo di me prenderanno la parola, ne sono dei protagonisti a livello assoluto. Il professor Guidi è stato vicepresidente di Confindustria ed il dottor Parisi è stato direttore generale della nostra organizzazione. Quindi chi meglio di loro ha sperimentato con mano cosa voglia dire dialogare tra scuola e impresa, tra università ed impresa nel vivo di un percorso di avvicinamento tra due mondi che devono restare, voglio premetterlo subito, autonomi? C'è sempre in Italia il timore che qualcuno voglia invadere il campo di qualcun altro, università ed industria, scuola ed industria, sono realtà diverse, che sono ispirate a regole diverse e che hanno una reciproca autonomia, ogni forma di avvicinamento è fatta sulla base del rispetto assoluto di tale reciproca autonomia, nessuno pretende di chiedere all'università o alla scuola di far qualcosa in « funzione di ». Il tema fondamentale che noi andiamo ad affrontare è quello della occupabilità sostenibile nel tempo. Scuola ed università devono essere in grado di offrire ai giovani non soltanto il *kit* fondamentale della cittadinanza, non soltanto gli elementi essenziali delle scienze, ma anche la possibilità di disporre di competenze da spendere nel mercato del lavoro. Io ho affrontato nella mia relazione tre capitoli, il primo dei quali è legato al tema dei numeri, della misurazione, in sintesi, a che punto siamo nel nostro percorso di costruzione del capitale umano. Il primo elemento che vorrei sottolineare è che la qualità del capitale umano in Italia è bassa, solo il 7 per cento della popolazione tra i 55 e i 64 anni

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

risulta aver completato l'università. Questo è un dato che ci vede ultimi, più in basso di noi c'è solo il Portogallo nella classifica dell'OCSE. Rimane basso anche il numero dei laureati, solo il 12 per cento della popolazione ha conseguito tra i 25-34enni un titolo universitario, rispetto a 10 anni fa c'è un aumento considerevole, bisogna dire che abbiamo fatto passi significativi, ma la Spagna, che partiva più bassa di noi, in 20 anni ci ha surclassato. L'Italia è il Paese dell'Unione con il più basso numero di laureati in materie scientifiche. Confindustria il 14 ottobre prossimo dedicherà Orientagiovani, l'evento che ogni anno in 100 città italiane fa incontrare imprenditori e giovani, imprenditori e studenti per orientarsi, proprio alle lauree scientifiche, cioè all'orientamento verso le lauree scientifiche. Le aree di maggior crescita e di maggiore sviluppo sono quelle in cui nascono e si consolidano sistemi di relazioni tra scuola, università, formazione ed impresa sul territorio. Io vorrei insistere molto su quest'aspetto, per superare i *gap* competitivi, il 70 per cento nel nord-est e il 42 per cento nel sud degli addetti che le nostre industrie cercano, non viene trovato. Cioè mentre ci sono tanti laureati in Scienze della comunicazione disoccupati, ci sono tante imprese che non trovano i tecnici che cercano. L'Italia ha un grande problema di vocazionalità: quando un nostro giovane consegue la maturità, spesso a settembre si interroga se fare ingegneria informatica o filosofia, e poi, incerto tra una facoltà dove al centro vi è troppo l'occupazione e una facoltà dove il centro è proprio il cuore, sceglie la via di mezzo, cioè Scienze della comunicazione. E poi diventa disoccupato garantito. Mentre ci sono possibilità notevoli *a)* di percorsi universitari professionalizzanti, *b)* di percorsi post-scuola, post-secondaria non universitari come in Italia gli FTS, e *c)* di percorsi collegati con il mondo delle imprese. Quindi uno dei problemi fondamentali dell'avvicinamento scuola-impresa-università-impresa è l'orientamento, aiutare i ragazzi a sapere quali università hanno sistemi di cooperazione con il sistema industriale, quali università sono veramente innovative, considerando un valore aggiunto dell'università il fatto che quest'ultima abbia, per esempio, una convenzione con le associazioni industriali, abbia un *ilo*, un *industrial liaison office*, abbia un ufficio *placement*, abbia un ufficio *stage*.

Come si realizza l'integrazione università-impresa? Non siamo all'anno zero, e quindi abbiamo moltissime esperienze: la Confindustria ha firmato nel Novanta, perciò ormai 15 anni fa, una convenzione con il Miur, sia per il versante università, allora si chiamava Ministero della pubblica istruzione, che per il versante scuola. Tale collaborazione si

realizzava primariamente attraverso la consultazione. La legge n. 509, che ha realizzato il 3+2, ed il decreto n. 270 prevedono formalmente, ma molte università queste cose non le fanno, che quando nasce un nuovo corso di laurea, le università devono consultare, tra i soggetti del territorio, gli imprenditori.

Ma non perché si vada dal direttore, dall'imprenditore o dal presidente portandogli un faldone di 500 pagine chiedendo « entro domani per cortesia un commento », ma perché si consultano coloro che domani dovranno assumere i ragazzi che verranno formati. Il secondo elemento è la valutazione, siamo stati coinvolti dalla Crui, Conferenza dei Rettori delle Università italiane, in centri che stanno effettuando la valutazione dei corsi universitari, tale valutazione è fatta anche da persone che stanno fuori dall'università e ne valutano la produttività, l'*output*. Il terzo elemento è l'interscambio per la ricerca, l'orientamento alla cultura scientifica e tecnologica e la valorizzazione, misurazione, incentivazione delle attività di *stage* e tirocinio. Faccio una piccola battuta. Oggi lo *stage* è molto più diffuso che in passato, capita però che se uno studente faccia uno *stage* di 3 mesi, 3 ore al giorno nell'ufficio studenti della sua università, o ne faccia uno di 6 mesi magari all'estero, essi valgano lo stesso, 3 crediti. Perché nessuno misura effettivamente quale è l'efficacia didattica di un'esperienza di *stage*. Nessuno. Non voglio offendere nessuno, molte università lo fanno ma molte non lo fanno. Allora uno degli elementi di innovazione in questo rapporto è la capacità di misurare quanto uno *stage*, non soltanto per durata, ma anche per azienda dove lo si fa, per efficacia formativa, per rapporto con il corso di studi di riferimento, sia utile o no. Noi abbiamo realizzato il 29 luglio dello scorso anno un'intesa con la Crui, che prevedeva 6 punti per avvicinare questi due mondi. Primo punto è creare un modello nuovo di programmazione, *governance*, finanziamento, valutazione e accreditamento dell'università. Quello che non si sta facendo ora. La legge che è stata approvata il 15 giugno scorso e che sarà in discussione il 7 luglio di nuovo in Parlamento, purtroppo è una legge che si occupa di stato giuridico ma non si occupa di *governance*, finanziamento, valutazione e accreditamento dell'università. E non si può cambiare l'università senza cambiare i meccanismi del suo governo. Uno degli elementi della collaborazione università-industria è anche questo: il mondo dell'impresa può fornire all'università modelli organizzativi di *management*, di efficace utilizzo delle risorse, di *governance*, etc. L'introduzione di un credito d'imposta pari al 50 per cento per il trasferimento di risorse dalle imprese alle università.

Quando l'impresa investe sull'università deve avere un riconoscimento. La realizzazione di una banca dati e di un sistema informativo sulle competenze distintive delle università. Oggi le università sembrano tutte uguali, come supermercati che offrono di tutto di più, mentre uno degli elementi caratterizzanti di un modello di università all'avanguardia è la specializzazione delle università in un settore, specializzazione che deve essere strettamente collegata al territorio. L'università, è vero che in qualche modo produce laureati per il mondo, ma ogni università nasce sul territorio, collegata ad un territorio e anche alle vocazioni produttive di questo territorio. Il sistema di collaborazione deve anche trovare il modo per occuparsi di qualità e di incremento di studenti e ricercatori nelle discipline scientifiche e tecnologiche. I nostri dati sono terribilmente bassi in riferimento al numero dei ricercatori e all'investimento per la ricerca, è necessario trovare il modo di favorire la mobilità di studenti e ricercatori tra Italia e nuove economie emergenti dell'Asia. La Cina può essere una grande minaccia o può essere una grande opportunità. Oggi soltanto 160 studenti cinesi studiano nelle università italiane, mentre sono 40.000 quelli che studiano in Germania, 50.000 in Francia e 60.000 in Gran Bretagna. Questo dà la misura, un sistema universitario che collabora con le imprese diventa anche più internazionalizzato e più attrattivo nei confronti degli studenti di altri Paesi. Abbiamo realizzato molti progetti, questo per dire che la cooperazione si fa non a chiacchiere ma nei fatti; quando le associazioni imprenditoriali, le camere di commercio collaborano con le università si realizzano cose concrete. Cito solo un esempio: i prestiti d'onore, sono un'esperienza poco diffusa da noi, mentre sono diffusissime in altri Paesi. Uno dei motivi per cui non sono diffuse è che nessuno garantisce per gli studenti, mentre negli altri Paesi esistono delle forme di garanzia, in cui l'ente locale, l'associazione industriale, la banca, in qualche modo attribuisce allo studente un'occupabilità relativa. BancaIntesa a questo proposito sta realizzando un progetto molto interessante da questo punto di vista. Realizza prestiti d'onore che sono un modo per aiutare gli studenti capaci e meritevoli ma privi di mezzo. Uno dei motivi per cui l'Italia è arretrata è la sua genericità, il fatto che non si coltivino le vocazioni. Questa cosa si ripercuote anche sulla scuola. Nella scuola italiana, infatti, c'è un vecchio mito, per cui la scuola è un sistema stellare, in cui al centro c'è il sole che è il liceo classico, tutti gli altri tipi di scuola si giustificano per la maggiore o minore lontananza o prossimità dal sole. In nome di questa cosa un po' sciocca, dentro la riforma Moratti, al-

l'inizio, anche per responsabilità del Titolo V riformato che divideva il sistema italiano in due come una specie di Muro di Berlino, tra il sistema dei licei e la formazione professionale, si stava rischiando una delle cose più belle che abbiamo in Italia, che è l'esperienza degli istituti tecnici industriali. E noi, come Confindustria, abbiamo fatto una battaglia perché questo terzo genere tra i licei generalisti e la formazione professionale, fosse conservato. Ci siamo riusciti, nell'ultima versione del decreto che è uscita il 27 maggio, dopo 2 anni, oggi esiste un liceo tecnologico, previsto dalla riforma Moratti, con 8 indirizzi, che sono gli indirizzi meccanico, chimico, tessile, che ripercorrono un po' la storia industriale italiana. Io qui vi dò tre dati: nell'Italia attuale, il 41 per cento degli studenti frequentano licei generalisti, il 36 per cento istituti tecnici, il 21 per cento formazione professionale. L'Ocse stima il 21 per cento nei licei, il 35 per cento nei licei tecnologici o istituti tecnici a seconda di come vengano definiti, il 41 per cento nella formazione professionale. A me pare che l'Italia debba puntare molto a far crescere questa quota di formazione professionale. E in questo è fondamentale l'accordo con le imprese. La collaborazione scuola-università-impresa non si realizza senza il ruolo forte delle Regioni e delle Province. Crediamo che le Regioni e le Province debbano svolgere un ruolo importante per avvicinare la scuola, l'impresa e l'università. L'idea che abbiamo cercato di proporre è quella del Polo Formativo Tecnologico. Di fronte ad un'Italia che rischia di de-industrializzarsi, di fronte a dei ragazzi senza vocazioni, di fronte ad una scuola che non orienta, di fronte a importanti settori industriali con il *know how* che consegue, realizziamo un'offerta formativa che valorizzi le nostre vocazioni tecnologiche-territoriali. Un polo formativo tecnologico è una rete di strutture, fatta da scuole, da istituti tecnici professionali, istituti tecnici industriali, etc., centri di formazione professionale privati o pubblici, imprese, università, collegi professionali, enti locali etc.

Il polo tecnologico realizza due cose: mette insieme le competenze e l'unitarietà del sistema formativo. Un sistema formativo fatto di serie A e di serie B, separato in due mondi, il mondo dei licei ed il mondo della formazione professionale, è un sistema formativo che rischia di discriminare, mentre il polo tecnologico vuole mettere insieme quello che qualcuno vuole separare. Il polo tecnologico parte dai settori produttivi, io poi vi farò vedere esempi concreti, quindi noi partiamo dalla realtà industriale reale, dall'Italia che funziona bene, dalle nostre imprese che competono, che danno lavoro ai giovani, che sono piene di ricercatori, che sono sul piano internazionale competitive. Il

polo tecnologico si fonda su dei territori, io credo molto al *genius loci*, è difficile che i giapponesi o i cinesi imitino i violini di Cremona, perché a Cremona c'è un territorio dove certi risultati straordinari si possono ottenere. Questo non vale soltanto per l'evoluzione artigianale, in certi casi vale anche per l'evoluzione industriale di livello alto. Insomma ogni industria è anche un po' la storia del territorio che ha saputo valorizzare i talenti delle persone che vi abitavano.

L'obiettivo di questo polo tecnologico è organizzare un'offerta formativa di settore, fare in modo che non ci siano più il 70 per cento di imprese del nord, e il 40 per cento del sud che dicono di avere difficoltà nel reperire tecnici, favorire una programmazione della formazione in coerenza con le esigenze del sistema produttivo. Quindi basta corsi per parrucchiere o per segretarie visto che parrucchiere e segretarie ce ne sono già troppe, facciamo corsi per il settore che il sistema sociale e quello produttivo richiedono. Leggevo ieri sul giornale che abbiamo un'*overdose* di medici e abbiamo una carenza terrificante di infermieri, basta mettersi d'accordo ed offrire anche sul mercato delle opportunità per i giovani e delle offerte formative adeguate. Aggregare il nodo delle imprese e collegare istruzione professionale e formazione sul lavoro: questa è la soluzione. Uno dei temi su cui si discute, sulla Legge Biagi etc., è quello della precarizzazione, che è diventata una parola sintetica per dire che le cose vanno male: nessuno mette in dubbio che esistano delle situazioni di precarietà prolungata che sicuramente sono dannose per i giovani, però io penso che in un sistema moderno ed aperto l'ideale non è che il giovane faccia l'università sotto casa, trovi lavoro sotto casa, e non abbandoni mai il lavoro, faccia sempre lo stesso lavoro, gli ingegneri più bravi cambiano 7 lavori nei primi 7 anni, non perché vengano licenziati 7 volte, ma perché 7 volte trovano un'impresa che li paga di più. Allora bisogna stare attenti a non far diventare la precarizzazione un concetto olistico come fanno i verdi che spesso dicono che tutto riguarda l'ambiente, certamente ci sono fattori importanti dell'ambiente come fattori importanti dei diritti, ma il vero diritto per i giovani, la vera assicurazione sulla vita, la vera pensione sono le competenze. Il dramma è quando la scuola non riesce ad offrire un sistema di competenze e quando non orienta verso le competenze. Un sistema sociale capace di essere aperto e non rigido, deve saper collegare il tema delle competenze a quello delle opportunità da offrire ai giovani.

Queste sono le cose che possono offrire i poli tecnologici, quindi monitoraggio dei fabbisogni, corsi integrati, orientamento. Il territorio

esprime un'offerta formativa che è in grado di supportare anche le industrie. Nel 1934, se avessimo fatto un'indagine nel milanese di quanti ingegneri c'era bisogno all'epoca, ci avrebbero detto di nessun ingegnere. Però il Politecnico di Milano che è nato nel 1934 ha creato l'imprenditoria lombarda. Allora certe volte non è soltanto che la formazione segua quello che le imprese dicono o chiedono, c'è anche una funzione pro-attiva della formazione, in cui la formazione è un elemento che crea sviluppo, che anticipa in qualche modo lo sviluppo. Il polo consente per esempio il reciproco riconoscimento dei crediti, le famose passerelle vere tra un sistema e l'altro, formazione professionale, scuole, etc., le maggiori opportunità, l'aggiornamento dei docenti. Su questo dirò velocemente per carenza di tempo, la *governance* del polo, una *governance* che può essere gestita con una convenzione, o con una associazione temporanea di impresa, con un consorzio o anche con una fondazione, che ci sembra la formula organizzativa più efficace. I temi forti del raccordo scuola, università, imprese oggi sono questi: il ruolo delle Regioni, che hanno un compito enorme da svolgere nei prossimi anni nel campo della formazione, per la riforma del Titolo V, l'innovazione del sistema formativo, le imprese, il fondo sociale, la riforma del secondo ciclo, i fondi interprofessionali che stanno faticosamente finalmente partendo, le competenze, l'apprendistato, il libretto formativo, che in qualche modo certifica le competenze possedute. Ci sono tre poli, tre settori dei poli tecnologici, i poli IFTS, di formazione superiore, i poli della ricerca industriale e i poli intesi come poli di formazione.

Esistono già dei poli formativi settoriali, dell'IFTS, che vuol dire Istruzione Formazione Tecnico Superiore, sono corsi di durata annuale o biennale che si fanno dopo il diploma, e sono poli legati alla automazione industriale in Lombardia, all'ICT e al navalmeccanico in Liguria, alla plasturgia *wireless* in Piemonte, ai trasporti, all'agroalimentare e sono poli variamente collocati. Quale è la caratteristica di questi poli? È quella di collegarsi sempre alle imprese del territorio.

Dietro questi poli ci sono intese tra settori industriali e Miur.

Passiamo poi ai distretti della ricerca che sono essenzialmente il *biotech*, dove c'è stato un investimento notevolissimo di 8.000.000 di euro del Ministero e 18 della Regione, in Lombardia; *wireless*, 26.000.000 il Miur e 10 la Regione, in Piemonte; il polo della meccanica avanzata in Emilia Romagna con 25.000.000 di euro del Miur e 25 della Regione; le nano tecnologie ed i nano sistemi in Sicilia; i polimeri in Campania etc. Questi poli esistono e funzionano e cercano di

attivare sinergie tra ricerca industriale e territorio. Questi sono degli esempi di poli tecnologici che già esistono. Cito soltanto, per non essere troppo lungo, la Fondazione Aldini Valeriani di Bologna che è una vera tipologia di polo tecnologico che mette insieme scuola-formazione professionale e collegamento con le imprese. Il mio ragionamento è concluso, esso vuole portare sostanzialmente ad un elemento, sulla formazione, sulla scuola, sull'università: la collaborazione con l'impresa non è un pericolo ma un'opportunità. Non è qualcosa da cui guardarsi, ma è qualcosa da guardare con simpatia ed interesse, perché laddove nei sistemi educativi la collaborazione è forte ne guadagnano le imprese che vivono di conoscenza e ne guadagnano i giovani in termini di possibilità di trovare lavoro.

3.

PIENA OCCUPABILITÀ: RIDARE FIDUCIA AI GIOVANI E VALORIZZARE IL RUOLO DELLE PARTI SOCIALI

GIORGIO PIGHI (*)

Ringrazio per l'occasione che mi è fornita di parlare di piena occupabilità e di mercato del lavoro.

Il pensiero va immediatamente a Marco Biagi le cui ricerche — il giudizio è unanime — appaiono animate dalla volontà di costruire prima di tutto un metodo di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro più semplice rispetto all'attuale, un sistema aperto ai vantaggi della mobilità e non certo al precariato.

Ritengo che nell'impostazione giuridica dei temi del convegno, tutta rivolta a disegnare questo metodo, ad individuare il ruolo dei diversi attori, si senta forte l'insegnamento di Biagi. Tutto un sistema deve orientare le proprie priorità e la propria capacità di innovazione nel trovare soluzione al nodo cruciale: l'impossibilità di creare un lavoro fisso per tutti come risposta alla tragedia della precarietà. Chi ha responsabilità di governo, però, deve prendere atto che la precarietà significa per molti la condanna a condurre un'esistenza fra mille incertezze.

Ho apprezzato il contributo del collega prof. Michele Tiraboschi sul difficile passaggio dai percorsi educativi e formativi al mondo del lavoro, che spesso è tardivo, preceduto da un'inutile ed estenuante attesa, irto di difficoltà, realizzato sovente quando si tratta ormai di ex giovani, con uno scarso tasso di coerenza tra occupazione e percorso educativo e formativo, in un quadro di troppo bassi livelli di istruzione.

Di una legge si può sempre discutere se è fatta bene o male, se è

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

applicata correttamente oppure no. In questi casi è sempre meglio, per un amministratore, per un sindaco — la veste con cui oggi intervengo — affrontare direttamente la realtà “sottostante” che una legge vuole disciplinare. In questo modo si riesce meglio ad evitare la strettoia del pregiudizio, derivante dal proprio orientamento culturale e politico. Si parla di fatti, persone, situazioni concrete.

Parlo qui oggi da amministratore pubblico che ha davanti a sé una realtà preoccupante: ragazzi licenziati dopo pochi mesi e riassunti dopo un intervallo, giovani che mai, mai nella loro vita paiono poter sperare di avere un lavoro stabile e quindi di essere in grado di progettare il futuro.

Ti parlano di come vedono vanificato l’investimento di energie in corsi, ricerche, impegno sul posto di lavoro. Ti raccontano che, ogni qualvolta scade un contratto, perdono qualsiasi entusiasmo a riprovarci ancora. Ti spiegano che le alternative non ci sono. Ti dicono della mortificazione che vivono nell’attesa di uno squillo di cellulare per giorni e giorni per fissare un colloquio. Ti fanno capire che è snerante come aspettare in anticamera che il medico ti dica quanto e se ti resta ancora da vivere: esagero? Parlate coi giovani veri e vedrete come questa spesso è la realtà.

Debbo dire che un mondo del lavoro regolato da queste condizioni non rappresenta una situazione socialmente e politicamente accettabile. Su temi del genere è necessaria una forte assunzione di responsabilità: la riforma del lavoro deve andare nella direzione opposta.

Deve mettere in primo piano le ragioni dell’uguaglianza, i diritti che procedono di pari passo coi doveri, ma che sono preceduti da opportunità pari per tutti: il diritto costituzionale all’esistenza libera e dignitosa che la nostra Carta fondamentale affida al lavoro.

E debbo dire che nel pensiero di Marco Biagi si coglie un obiettivo ideale che rappresenta l’opposto rispetto alla precarietà reale dell’oggi, quella che si è imposta in Italia negli ultimi anni, accompagnata dal vuoto di garanzie a cui assistiamo.

Nel pensiero di Biagi c’è la positività del fare esperienze personalizzate, la possibilità di misurarsi con più occasioni reali ed effettive, la sfida costruttiva a verificare le proprie forze, la concreta occasione di cogliere fino in fondo le proprie attitudini, la capacità di perseguire le proprie aspirazioni, di costruire uno stile di vita ben coniugato tra interessi, attitudini personali, uso del tempo, gratificazione.

Oggi, la maggiore flessibilità, quella che conosciamo, l’unica di

cui un sindaco si deve occupare, ha forse portato queste positività? Non mi sembra, non le vedo.

È davvero questo l'unico modo di creare nuova occupazione? Come mai il sistema delle garanzie e delle tutele non è andato di pari passo con la flessibilità?

Un dato deve essere fonte di riflessione per tutti: lavoro precario, lavoro flessibile, lavoro a termine, intorno a queste parole s'è costruita negli anni passati la terra promessa, mitica di un cambiamento all'insegna della presunta modernità.

Dopo il primo avvio abbiamo trovato davanti a noi gli effetti preoccupanti dell'incertezza che scavano solchi profondi nel vissuto e nelle aspirazioni di tanti giovani che non trovano lavoro e di tanti meno giovani che l'hanno perso e non sanno come riorganizzare la loro vita e quella delle loro famiglie.

Nel sistema che si va costruendo, lo dicono molti sindaci ed io lo dico con loro, non ci dovete lasciare soli a cercare di dare risposta a questi giovani. Prima di arrivare a noi hanno bussato a tante porte e nessuno ha aperto.

Oggi dobbiamo chiederci: quale strada imboccare davanti a tanta insicurezza? Quale avvenire garantire in queste condizioni, in cui tanti, anche non più giovani, hanno perso quelle certezze quotidiane che ruotavano attorno al lavoro?

Da parte nostra tutto l'impegno perché gli Enti locali siano presenti negli organismi per la ricerca e l'innovazione, per favorire un'occupazione di qualità e perché le nostre partecipazioni nelle *multiutilities*, negli Enti fieristici, negli Enti culturali assumano la stessa finalità. E poi l'impegno perché i servizi sanitari ed alla persona sappiano trovare equilibrio tra efficacia, efficienza, ottimizzazione delle risorse e relazioni col personale, all'insegna di una forte salvaguardia dei diritti dei lavoratori, che molto spesso vediamo affievolirsi in alcuni settori del privato.

La sensazione è che oggi la precarietà abbia coinvolto anche mestieri che precari non sono mai stati. Il problema, perciò, è come garantire oggi che non sia assunto a progetto, ad esempio, un lavoratore metalmeccanico. Questo deve essere il nostro obiettivo, usando tutte le nostre forze per evitare che la precarietà diventi una modalità normale del lavoro.

In Italia le protezioni sociali sono rimaste quelle di una volta, qualcosa anzi si è perso. Marco Biagi, invece, insisteva molto, oltre che sulla flessibilità, sulla ridefinizione degli istituti previdenziali. Sino ad

oggi si è proceduto nella direzione della flessibilità e non riesco a veder dove sia l'altro pezzo della riforma.

So bene che non si può risolvere il problema mirando solamente alla sicurezza del posto di lavoro, senza rendersi conto che si è realizzata un'evoluzione nelle cose che non consente questa soluzione.

Non bastano dunque gli ammortizzatori sociali ma lo Stato deve sapere garantire un livello alto e costante di diritti legati alla condizione di cittadino per compensare il livello più basso e più discontinuo di quelli legati allo *status* di lavoratore. Occorre quindi un *welfare* i cui benefici siano incentivanti per chi cambia più volte lavoro, coprano i periodi inattivi e prendano il posto di quel sistema di "premi" che invece, nel lavoro fisso, ricollegano vantaggi all'anzianità ed al prolungarsi del rapporto.

Ma vedo anche che c'è grande ritegno ad affermare chiaramente che le organizzazioni sindacali, assieme all'impresa, devono essere gli interlocutori privilegiati di questo dialogo per costruire non dico la piena, ma una migliore occupabilità. Dico che c'è prima di tutto un tema di diritti.

Nessuno può pensare che il tema della flessibilità del lavoro abbia un orizzonte così ristretto da potere comprendere solo la disciplina legale astratta ed un legame diretto, che esclude tutti gli altri, tra scuola ed università da un lato e sistema delle imprese dall'altro. Il tema della flessibilità, infatti, proprio per i suoi riflessi sull'occupazione ha bisogno di parti sociali, portatrici degli opposti interessi in campo e presuppone la concertazione con le organizzazioni sindacali. Senza il consenso sociale frutto di accordi condivisi e rispettati che sappiano allontanare la precarietà e l'incertezza si rischia di rimanere all'anno zero, non si fa alcun passo avanti.

Oggi ci si deve battere perché la flessibilità non sia applicata in modo indiscriminato, non sia un *escamotage* per diminuire i costi di produzione, persino per aumentare la produttività scaricando tutto sul lavoratore, che oltre tutto vive anche con il perenne timore del licenziamento sempre alle porte.

Certo, bisogna rassegnarsi all'idea che la produzione fatta al momento in cui si presenta un'esigenza, senza creare magazzino, non è un'invenzione, e che quindi l'esigenza di certe professionalità è discontinua.

Ma allora non possiamo attendere ancora per costruire, nel mondo del lavoro, reti di protezione forti ed ineludibili, la prima delle quali è la formazione.

Qualche retaggio di vecchie concezioni c'è ancora, ma di certo se non si dialoga in maniera forte con le organizzazioni sindacali si aiuta poco a rendere accettabile la flessibilità.

È vero che la formazione non deve essere, diciamo così, un modo mascherato per pagare un sussidio di disoccupazione, ma è anche vero che gli investimenti sulla formazione debbono essere tanti, per dare all'Università ed alla scuola risorse tali da metterle in condizione di creare opportunità vere.

Queste risorse non le vedo e non vedo neanche il quadro normativo che deve tutelare i lavoratori, valorizzando il ruolo del sindacato, affinché sia posto nelle condizioni di praticare una vera concertazione, di verificare tempi di realizzazione dei progetti, di apprezzare eventuali risultati, di battersi con gli strumenti di pressione propri del mondo del lavoro per superare le inadempienze.

Vedo invece che lo strumento più forte per creare la base delle opportunità diffuse, la scuola a tempo pieno, quella che cerca di mettere i giovanissimi il più possibile in condizioni di parità ai nastri di partenza, sta subendo una preoccupante modificazione genetica che ridurrà gli effetti di quella che invece è sempre stata un'importante occasione per i ragazzi, perché possano giungere al momento dell'ingresso nel mercato del lavoro con un più completo bagaglio di cultura di base e di conoscenza.

Se mi si risponde che il numero delle ore a scuola, con la riforma in campo, è grosso modo lo stesso, allora dico chiaramente che non è solo problema di ore di vigilanza sui ragazzi mentre i genitori sono al lavoro, ma si tratta di valorizzare il metodo con cui la scuola a tempo pieno possa seguire un percorso didattico diverso, più approfondito, teso ad ovviare ad eventuali carenze della famiglia.

Lo so, dobbiamo fare tutto questo in una stagione ormai lunga di declino economico.

Fino all'anno scorso aumentava l'occupazione, senza che aumentasse il prodotto interno lordo. Cioè aumentavano lavori più brevi, di basso profilo e di bassa remunerazione. Adesso non aumenta il PIL e non aumenta neppure l'occupazione.

La spiegazione è semplice: siamo di fronte a un fenomeno di forza lavoro "disincentivata", di persone che non si iscrivono neppure più alle liste di disoccupazione. Non si considerano più possibili lavoratori e sono soprattutto donne e soprattutto al sud.

L'introduzione delle nuove figure di lavoro dipendente oggi consentite corrisponde ad un'idea di flessibilità molto accentuata, che si

accompagna ad una posizione di debolezza che non può essere senza contrappeso.

L'assenza di un impegno forte ad inserire questo tema in una prospettiva di seria concertazione sindacale che rimetta al centro il problema della piena occupabilità rischia di rendere fragile lo stesso ruolo dei soggetti istituzionali, come l'Università e la scuola, che debbono creare le condizioni per una più forte preparazione professionale aperta agli sbocchi sul mercato del lavoro. Diventa difficile modulare in modo credibile il rapporto con le aziende senza che l'interlocutore cui compete la tutela dei diritti del lavoratore sia pienamente coinvolto.

Sedersi al tavolo in cui si parla di come garantire la piena occupabilità in un quadro di flessibilità senza che partecipino i sindacati in un ruolo forte dà la sensazione di fare qualcosa di provvisorio, di non accettato, privo di consenso sociale, che si vuole sostanzialmente solo subito dal lavoratore.

Ci sarebbero in realtà ben altri modi di attuare una flessibilità articolata sull'idea del progetto, come è dimostrato da quei governi europei che hanno legato tale idea a quella di ammortizzatori sociali, del tipo indennità di disoccupazione, in un quadro di forte dialogo con le organizzazioni sindacali.

Proprio su questo tema voglio concludere per sottolineare l'impegno che ci attende: per guardare alla piena occupazione dobbiamo superare l'idea che possa esistere un quadro di lavoro a progetto senza che si sappiano offrire al lavoratore programmi e garanzie costruiti su mediazioni realizzate dalle parti sociali, riconosciute e condivise.

4.

L'UNIVERSITÀ DI FRONTE ALLA RIORGANIZZAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO

STEFANO PARISI (*)

Per capire quanto effettivamente la scuola, le università e le imprese si possano integrare tra loro, credo che prima di tutto occorra comprendere qual è il processo verso il quale oggi stiamo andando. È vero infatti che siamo di fronte ad una forte riorganizzazione del sistema produttivo rispetto alla quale la risposta che viene data dal sistema universitario e dal sistema formativo non è assolutamente adeguata.

In questa fase di riorganizzazione il sistema produttivo italiano trova di fronte a sé tre criticità fondamentali.

Una è quella della crescita nella catena del valore. L'Italia deve uscire dalla situazione nella quale si trova oggi, dove è chiamata a fronteggiare la fortissima concorrenza dei Paesi emergenti nella parte più bassa della catena del valore. Il Paese può uscire dall'attuale situazione solo se riuscirà a delocalizzare alcune sue attività manifatturiere più povere, sviluppando capacità e servizi a maggiore valore aggiunto. Per operare questa trasformazione servono professionalità nuove, nuove conoscenze tecniche e scientifiche e nuova e più forte cultura manageriale.

Penso, ad esempio, al ruolo nuovo che la finanza dovrà avere in Italia per imparare a stare al passo con un sistema produttivo che, ricordiamolo, deve ancora ristrutturarsi. Le aziende hanno bisogno di banchieri molto bravi, al passo con i tempi, professionalmente preparati, che stiano loro accanto, che sappiano capire i *businesses*, la loro evoluzione. Questa finanza nuova, moderna, innovativa, che serve alle

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

imprese, spesso, purtroppo, non abita nelle banche italiane. In parecchi casi, in giro per il mondo si incontrano bravi banchieri italiani che, però, si sono formati all'estero e crescono professionalmente in banche non italiane.

Pensiamo a che potenziale può rappresentare per l'Italia la crescita dei servizi. La contrazione dell'industria manifatturiera dovrà essere accompagnata da un contestuale sviluppo dell'industria dei servizi che può rappresentare una componente sempre più importante del PIL del nostro Paese. Nei Paesi come gli Stati Uniti o la Gran Bretagna se da un lato si è ridotto il settore manifatturiero dall'altro è cresciuto in modo consistente il settore terziario. Servizi alla persona, ICT, nuovi servizi delle Amministrazioni Pubbliche, manutenzione, logistica (quest'ultima di primaria importanza per la competitività del nostro sistema industriale). Si tratta di attività dove si riscontra un basso grado di efficienza ma che, se razionalizzate e rilanciate, faranno crescere produttività, ricchezza, occupazione.

L'Italia presenta una domanda interna molto bassa, anche perché è scarsa la qualità dei servizi che possono essere acquistati: pensate ad esempio che cosa rappresenta il sistema dei trasporti e le potenzialità che questo può avere. Migliorare la qualità dei servizi può generare una nuova domanda di qualità.

Dunque diventa indispensabile che in Italia la crescita lungo la catena del valore venga accompagnata da un sistema formativo, scolastico e universitario che sappia confrontarsi con le nuove e più diffuse professionalità che questa riorganizzazione dei servizi sta richiedendo.

Ma anche il riposizionamento dell'industria manifatturiera richiede un nuovo ruolo del sistema universitario e del sistema formativo. Si pensi al settore delle biotecnologie che in Italia può avere ancora grandi sviluppi. Sono stati prima citati Israele e l'Istituto Weizmann, nel quale si formano giovani scienziati.

All'interno di questo Istituto c'è una società di *technology transfer*, la quale finanzia con i propri profitti il 30 per cento dei costi di funzionamento dell'Istituto Weizmann. Lì vi sono ragazzi giovani, che hanno lavorato all'Istituto come ricercatori, che con la loro ricerca hanno individuato una qualche molecola e hanno potuto avviare un'azienda, con l'aiuto dell'Istituto, che oggi magari è quotata a Wall Street. Tutta gente che viene da quello stesso centro di ricerca e che ha dato vita a piccole aziende che riescono a trovare finanziamenti sui mercati internazionali perché ci sono soggetti/istituzioni che credono e puntano sul rischio di quel tipo d'impresa. Allora che dire se non

che il rapporto tra Università e impresa è cruciale e non solo per mantenere in vita le imprese italiane ma anche per farne nascere di nuove?

Le nuove imprese del futuro non nasceranno più come in passato da operai che si sono, nella maggior parte dei casi, appassionati a quel lavoro e che sono diventati imprenditori perché hanno cominciato a fare con metodo industriale lo stesso lavoro che facevano come dipendenti. La storia del nostro Paese è costellata da migliaia di imprenditori di quel tipo ma il nostro futuro, inevitabilmente, non sarà così. Io spero che le prossime aziende nascano da *start up* in seno all'Università perché solo da lì può nascere la gran parte del futuro dell'impresa italiana.

La seconda criticità importante riguarda il tempo: noi non abbiamo tempo. Condivido quanto ha espresso Claudio Gentili nella sua relazione ⁽¹⁾ sul fatto che bisogna fare presto. La crescita dei Paesi dell'estremo oriente, la nuova dinamica di crescita degli Stati Uniti, la forte competitività delle economie dell'Europa dell'est, ci fanno trovare di fronte ad un nuovo scenario competitivo, nel quale l'obsolescenza delle nostre professionalità si fa sentire in modo drammatico. Dobbiamo correggere questa rotta ora, senza aspettare gli incerti esiti di mal digerite riforme. Bisogna investire nelle Università italiane che avranno un ruolo chiave per la crescita ed il futuro di questo Paese.

La terza criticità è quella delle risorse pubbliche scarse. Continuare a sperare negli stanziamenti delle leggi finanziarie è una strada senza futuro. Si possono attrarre nuove risorse ma solo a patto di cambiare profondamente la mentalità delle nostre istituzioni accademiche ed il modo in cui si opera al loro interno.

Nella relazione di Michele Tiraboschi ⁽²⁾ emergono aspetti e dati molto interessanti ma la parte su cui mi sono maggiormente soffermato è quella relativa alle modalità di finanziamento delle Università. Modalità che condivido. Certo, possiamo parlare di autonomia, ma autonomia vuol dire anche responsabilità. Oggi il dibattito confuso e urlato che c'è nel nostro Paese fa prevalere il tema dell'autonomia e tralascia quello della responsabilità sui risultati.

L'Università deve diventare un luogo di aggregazione di risorse

⁽¹⁾ Cfr. C. GENTILI, *Scuola, Università, impresa: un dialogo possibile*, che precede.

⁽²⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Il problema della occupazione giovanile nella prospettiva della (difficile) transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, nella Parte I di questo volume.

private e di risorse pubbliche, senza dover ricorrere ad *escamotages* organizzativi: fondazioni, associazioni, ecc.

Il fondo della Columbia University di New York, costituito esclusivamente da denaro privato, è superiore ai 7 miliardi di dollari: l'Università si finanzia con il suo impiego efficiente. Il finanziamento è possibile, ma vorrei trasmettere una mia ferma convinzione: un'Università è tanto più vicina al mondo del lavoro — non solo attraverso la costituzione di tavole rotonde o di occasioni d'interazione/scambio (ad esempio gli *stages*, ecc.) — quanto più l'impresa è dentro il mondo universitario. Ciò che si insegna nell'Università italiana dovrebbe essere utile all'impresa: in quest'ottica il finanziamento privato assume particolare rilievo perché stimola l'interazione tra questi due mondi.

Il finanziamento viene concesso a quel dipartimento dell'Università nel quale l'azienda trova gli *skills* professionali che ritiene, per essa, utili, aprendo così le porte a quelle professionalità.

Questa è la questione a mio avviso più importante!

È vero, come affermava Claudio Gentili ⁽³⁾, che in Italia il livello di formazione del capitale umano è piuttosto basso. Lo dicono le statistiche (quanti laureati abbiamo tra i giovani o quanti sono laureati tra coloro che lavorano ecc.). Non reggiamo il confronto con gli Stati Uniti anche perché lì l'Università è migliore della nostra.

Le famiglie italiane, che oggi vogliono dare una formazione competitiva ai loro figli, finanziano i loro studi prevalentemente con risorse private. Appena questi escono dalle Università italiane li mandano a studiare all'estero; le imprese, quando possono, mandano i loro neo-assunti a fare *stage*, master, ecc. Si tratta di un percorso tutto a finanziamento privato. Io lavoro in un'azienda di 2.500 giovani. Ci sono molti neolaureati, ingegneri, informatici che si sono formati all'Università ma, soprattutto, attraverso esperienze di lavoro all'estero o seguendo percorsi di studio all'estero. Quindi le risorse private ci sono, perché non mettere in condizioni le Università italiane di esserne le destinatarie?

Formando le persone, recependo anche gli *input* delle imprese, si producono risorse che sono in grado di riuscire ad anticipare e rispondere ai modelli gestionali del mercato in costante evoluzione.

Bisogna fare in modo che i giovani stiano il più possibile al passo con i cambiamenti del mondo esterno. Purtroppo, però, l'Università

⁽³⁾ Cfr. C. GENTILI, *Scuola, Università, impresa: un dialogo possibile*, cit.

ha difficoltà anche a formare le professionalità necessarie alla buona gestione dell'Università stessa.

Un esempio che nasce dalla mia esperienza personale. Essendo stato docente all'Università statale di Milano e collaborando attualmente con l'Università di Pavia ho avuto modo di verificare che non si ha la capacità di formare adeguatamente le risorse (i cosiddetti amministrativi) che devono gestire l'Università. È un serio problema della Pubblica Amministrazione italiana dove non si riescono a trasferire, con le dovute modifiche, alcune tecniche gestionali del mondo privato al pubblico, due ambiti completamente diversi perché in uno vige il diritto civile e nell'altro si opera secondo il diritto amministrativo. In Italia non ci sono ancora soggetti in grado di trasferire buone tecniche gestionali nell'ambito del diritto amministrativo; eppure la norma che riforma le Pubbliche Amministrazioni e introduce moderni strumenti gestionali risale ai primi anni Novanta.

Io ho lavorato a lungo nella Pubblica Amministrazione e conosco bene quel mondo. In 15 anni non siamo riusciti a dar vita, in modo diffuso, a strumenti gestionali degni di questo nome nella Pubblica Amministrazione e questo vale anche per le Università, dove nella maggior parte dei casi vi sono difficoltà nello sviluppare il bilancio pubblico con tecniche di bilancio privato né le risorse umane, pubbliche, con modalità privatistiche.

Se la Pubblica Amministrazione fosse gestita da persone efficienti, da una generazione di *managers* pubblici bravi, questo varrebbe 500 riforme Bassanini!

L'Università italiana può avere un ruolo cruciale all'interno della « operazione di salvataggio » dell'Italia solo se riesce a capire che questa è la sua grande missione: formare e far emergere scienziati, ingegneri, tecnologi, persone capaci di competere con gli indiani, i cinesi, i sud coreani, i quali oggi si presentano sul mercato del lavoro con una rapidità e con competenze straordinarie e per i quali le nostre imprese chiedono al Governo italiano di poter disporre di permessi di soggiorno straordinari, rilasciati extra quote, pur di avere una di queste persone nel proprio *staff*.

Perché non formiamo qui le risorse umane di cui abbiamo bisogno?

Un'ultima osservazione su un aspetto sollevato da Claudio Gentili: l'importanza dei patti territoriali sul polo tecnologico locale. Va bene parlare e auspicare l'integrazione tra territorio, industria e Università/scuola, ma attenzione! Un'altra patologia tutta italiana è la mo-

bilità: dobbiamo mandare i giovani a fare esperienze anche extra locali/territoriali così da reinserirli dopo una consolidata esperienza che consente loro di apportare nuovo *know how*.

In Italia si registra la più bassa mobilità d'Europa e in Europa quella a livello mondiale: i nostri giovani vorrebbero possibilmente trovare un lavoro vicino a casa e l'Università a non più di due fermate di autobus ... La maggioranza dei giovani americani si iscrive in Università situate in città diverse e lontane da dove sono nati anche se ha un *college* sotto casa: questi giovani vanno a guardare lontano mentre noi continuiamo a guardare sotto casa; questa è la nostra miopia!

Dobbiamo cercare di guardare lontano nel progettare il nostro futuro e credo che l'Università possa giocare un ruolo straordinario.

5.

IL FUTURO DEI GIOVANI IN ITALIA

MAURIZIO SACCONI (*)

Sono molte le ragioni per attuare solide politiche dell'educazione e del lavoro capaci di garantire ai nostri giovani un ruolo attivo nella società lungo tutto l'arco della loro vita.

Essi costituiscono infatti la risorsa decisiva per la necessaria evoluzione della nostra economia verso maggiori contenuti di conoscenza. Se appare in parte inesorabile il trasferimento di molte produzioni manifatturiere verso i Paesi di nuovo sviluppo, non altrettanto scontata è la crescita delle funzioni « intelligenti » se non accompagnata da una adeguata dotazione di professionalità idonee ad alimentarle.

Si aggiunga poi che solo la concreta possibilità di una tempestiva autosufficienza economica per i nostri giovani, inclusa la componente femminile, può determinare una maggiore propensione al matrimonio in età tale da consentire buoni livelli di natalità.

Si deve considerare infine la straordinaria rilevanza della coesione sociale nei processi di modernizzazione del Paese e, in essa, di un rinnovato patto tra generazioni come tra queste e le istituzioni. L'inclusione sociale dei giovani garantisce infatti non solo il loro consenso al cambiamento ma anche quello dei loro genitori, spesso pronti a « scambiare » le loro insicurezze con condizioni di maggiore certezza per i loro figli.

Se poi consideriamo le croniche condizioni di arretratezza della dotazione di capitale umano dell'Italia, nonostante i significativi progressi di questa legislatura, appare ancor più evidente la necessità di accelerare le riforme avviate. All'opposto, sarebbe davvero dramma-

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

tica una brusca inversione di tendenza su di esse, quale è stata promessa dalla opposizione nel caso di vittoria elettorale.

L'Italia è infatti ancora caratterizzata da bassi indici di natalità, da insufficienti tassi di scolarizzazione con particolare riferimento alle discipline scientifiche e tecnologiche, da bassi tassi di apprendimento continuo e di occupazione. È ben vero che tutti questi indicatori sono migliorati nel corso degli ultimi anni ma le rigidità, le arretratezze, le chiusure corporative da sconfiggere sono ancora molte.

L'andamento demografico è leggermente migliorato, ma gli indici sono ancora ben lontani dal punto di equilibrio che garantisce stabilità alla nostra popolazione. In modo particolare pesa sulla natalità quel posticipo delle scelte responsabili di vita che rappresenta il circolo vizioso nel quale sono intrappolati — o si stanno intrappolando — molti dei nostri giovani. Esso poi muove dai limiti del nostro sistema educativo largamente dominato dall'autoreferenzialità corporativa di molta parte del corpo docente. In Italia coesistono tanto la patologia dell'abbandono precoce degli studi quanto quella di una conclusione dei percorsi di laurea ad età così avanzate che non hanno riscontri in nessun altro Paese industrializzato. Il sistema è inoltre stato cronicamente viziato da carenti servizi di orientamento e da una offerta frazionata in una moltitudine di corsi di laurea spesso poco qualificati. La lingua straniera, a partire dall'inglese, è ancora un supporto raro nei processi di apprendimento. Per non parlare del poco o nullo incentivo al merito e della penalizzazione dei talenti ...

Il fallimento di questo sistema educativo si misura soprattutto attraverso la pochissima mobilità sociale, che rivela l'assenza di quella parità delle opportunità che fa equa una società che ha motivato la coraggiosa riforma del Ministro Moratti. I limiti di questo sistema educativo si esaltano poi nel momento della transizione al mercato del lavoro. I pochi e deboli istituti a ciò preposti prima della Legge Biagi non erano certo in grado di assorbire e compensare la profonda separazione tra scuola e lavoro, accentuata dall'età del passaggio (precoce o tardiva) e dalla poca spendibilità effettiva dei titoli conseguiti. Questi pesanti limiti del percorso scuola-lavoro sono stati poi ulteriormente accentuati da una minore attitudine alle esperienze lavorative nei periodi di pausa scolastica e dal calore ingannevole di una famiglia spesso iper-protettiva che ha — ovviamente in buona fede — concorso a produrre veri e propri cambiamenti antropologici nel segno di una minore attitudine alla fatica e alla responsabilità.

Tutto ciò ha generato un significativo *stock* di giovani intrappo-

lati ai margini del mercato del lavoro sulla base di rapporti lavorativi di bassa qualità e ripetuti nel tempo. La responsabilità di questa condizione non sta quindi nella disponibilità di tipologie contrattuali « precarie » — che la Legge Biagi ha peraltro informato in termini di maggiore tutela del lavoratore — ma, piuttosto, nella oggettiva bassa occupabilità delle persone come conseguenza dei vizi richiamati.

Si impone quindi la drammatica necessità non solo di non invertire la rotta perseguita in questa legislatura — con i disastrosi effetti di declino economico e sociale del Paese — ma ancor più di rilanciare la faticosa implementazione delle riforme prodotte attraverso un enfatico programma di azioni utili a rendere i nostri giovani davvero attrezzati al futuro. L'idea-guida di questo programma dovrà essere un modello di comportamento offerto alle famiglie e ai nostri figli, fondato sul binomio opportunità-responsabilità, caratterizzato da un significativo anticipo delle scelte di vita (studio, lavoro, matrimonio, natalità). Il programma deve avvalersi di un insieme di indicatori utili a verificarne l'efficacia in relazione agli obiettivi prefissati. Questi devono riguardare l'incremento quantitativo e qualitativo della dotazione di capitale umano del Paese tanto attraverso la produzione di nuovi apporti qualificati quanto attraverso il recupero dei molti sottoutilizzati o addirittura emarginati a causa del circolo vizioso sopra descritto.

È questa « visione » complessiva che può aiutare l'attuazione delle riforme della scuola, del lavoro, della previdenza e dell'immigrazione moltiplicando l'efficacia delle singole disposizioni attraverso le necessarie sinergie applicative e, soprattutto, contrapponendo alle resistenze ideologiche e corporative — di cui l'Unione si fa compiutamente interprete — un disegno che possa illuminare ed emozionare insieme.

Il programma deve riguardare tutte le prime fasi del ciclo di vita della persona, dalla natalità propria a quella del primo figlio, nella convinzione che la moderna politica sociale previene le ragioni dell'esclusione in quanto agisce sulle fasi del percorso umano in cui più si determina la capacità di esprimere le proprie potenzialità.

Ciò significa agire sui servizi di cura all'infanzia, sulla loro quantità e modalità di funzionamento; sul periodo del diritto-dovere all'apprendimento minimo essenziale, sulla pluralità dei percorsi, la continua opportunità delle scelte, l'alternanza scuola-lavoro; su percorsi universitari più brevi e qualificati; su strumenti per la transizione al lavoro connotati da robusta qualità; su condizioni di favore per l'uscita di casa ed il matrimonio in giovane età; su modalità contrattuali nel

lavoro che consentano di conciliarne i tempi con quelli rivolti alla famiglia.

La stessa qualificazione dei flussi migratori, a partire dalla capacità di attrarre giovani ad alta specializzazione, deve essere parte di questo programma nella consapevolezza del necessario apporto della componente migratoria. Così come un'azione specifica dovrà essere rivolta al rilancio dell'auto-imprenditorialità che tanto ha rappresentato nello sviluppo economico e sociale del nostro Paese, quanto poco essa si riproduce ora nelle più giovani generazioni, anche là ove è in gioco la continuità dell'impresa familiare.

Ovviamente, un programma di questa natura deve porre i giovani nella condizione di prevedere e provvedere rispetto al proprio futuro promuovendo tempestivamente, anche grazie all'ausilio in questo caso virtuoso delle famiglie, quelle forme di previdenza complementare che saranno necessarie a garantire una vecchiaia dignitosa.

Si tratta, in conclusione, di porre questa progettualità politica tra i temi prioritari della campagna elettorale perché essa oggettivamente corrisponde ad un interesse primario del Paese intero e perché evidenzia un manifesto discrimine tra le due coalizioni. Da una parte l'Unione, la cui cultura politica ripropone i modelli nefasti degli anni Settanta e si attesta a difesa del circolo vizioso che sta inginocchiando il nostro Paese. Essa difende le resistenze corporative di chi non accetta di modificare gli orari di lavoro nei servizi all'infanzia, di chi rifiuta la verifica della qualità delle attività di docenza, di chi non concepisce un maggiore impegno entro le mura delle istituzioni educative, di chi pretende la proliferazione dei corsi di laurea o, in essi, l'eccesso di esami per tutelare la propria cattedra, di chi dice ai nostri giovani che hanno solo diritti ma non responsabilità. Noi dobbiamo far comprendere che siamo l'esatto opposto di tutto ciò, che in nome della centralità della persona rifiutiamo l'autoreferenzialità delle funzioni educative, che ai giovani indichiamo un modello di comportamento nel segno della libertà e della responsabilità, affinché essi sappiano consapevolmente imparare a diventare, lungo tutto l'arco della vita, utili a sé e agli altri.

6.

IL RUOLO DELL'UNIVERSITÀ E LA NECESSITÀ DI MISURE PER LA CREAZIONE DI OCCUPAZIONE PER I GIOVANI

TIZIANO TREU (*)

Prima di rispondere a questa giusta sollecitazione, proprio perché sono da molti anni dedito allo studio e alla pratica delle norme sono convinto che in questa materia c'è bisogno più che mai di buona implementazione più che di nuove norme (naturalmente si tratta di implementare le norme giuste e non quelle sbagliate). Vorrei partire da una sensazione generale che mi viene da un po' di tempo e anche da questo giro di tavolo. Dice Mariangela Bastico ⁽¹⁾ che siamo tutti inadeguati, di fronte ad una sfida molto forte che deriva dalla società della conoscenza. È vero. Se guardo il tasso di innovazione, misurato ad occhio naturalmente, ne vedo più fuori che dentro l'università. Sono molto preoccupato di questo. Con tutta l'imperfezione del nostro mercato del lavoro, ovviamente può essere migliorato, però il mercato si muove. Invece la nostra università è bloccata. Proprio adesso in Senato ⁽²⁾ c'è l'ennesimo tentativo di mettere le mani su quella polveriera che sono le norme sullo stato giuridico dei docenti. E la sensazione che non si stia prendendo il bandolo della matassa dal verso giusto è fortissima. Si continuano a vedere i difetti che ci sono, si fanno tentativi di aggiustamento di pezzi di normativa; il che aggrava l'incertezza; e non mi pare che il bandolo sia colto. Il rapporto tra università ed impresa e il mondo produttivo, è sempre stato difficile, più che mai oggi. Se è vero che siamo nella società della cono-

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

⁽¹⁾ Vedi M. BASTICO, *Il sistema educativo e formativo tra autonomia e territorialità*, che precede.

⁽²⁾ L'Autore fa riferimento alla discussione sulla Legge Moratti e, in particolare, sui concorsi pubblici e i contratti di lavoro per i docenti universitari.

scenza, e se prendiamo con serietà questa espressione, mi sembra evidente che la sfida per l'università è molto forte, oggi più che in passato. Nel secolo scorso l'università doveva fornire una serie di prodotti ad una struttura industriale che però produceva con una certa stabilità. Adesso la produzione è sollecitata da forti variazioni, l'oggetto centrale è l'innovazione, è la conoscenza. L'università dovrebbe essere tutta impegnata su questo oggetto centrale del mondo produttivo. Viceversa mi sembra anche dalle analisi che sono state fatte qui, essa è meno innovativa dell'interlocutore impresa.

Più che un pensiero unico, ho spesso l'impressione che qui rischiamo di avere un pensiero debole o inutile. Quali sono i segnali di sfasatura, li indico in sintesi perché molto è già stato detto. L'università è un'industria che produce poco, molto meno di quello che dovrebbe. Abbiamo migliorato certamente, ma i Paesi scandinavi, che sono al vertice nella scala della innovazione, accolgono nell'università il 50 per cento dei giovani della vostra età, che finiscono l'università, non ci passano solo. Inoltre l'università è una industria che produce prodotti non richiesti. Le ultime indagini anche scritte sui giornali di più larga diffusione, dicono che i due terzi dei giovani che escono dall'università ritengono che quanto hanno imparato non gli serve; cioè c'è un *mismatch* gravissimo. Il fatto è tanto più preoccupante perché il *mismatch* è già forte alla scuola media superiore, e dunque ancora più forte all'università. Invece di migliorare nel corso degli studi, si riduce la capacità di adeguare i propri obiettivi.

Il fatto che ci sia questo *mismatch* all'uscita dell'università non è senza rimedio; sempre i Paesi scandinavi mi hanno colpito per la capacità di adattamento del sistema universitario. Questo è abbastanza tollerante nella parte iniziale degli studi, che possono essere variati; e anche alla fine permette recuperi se la laurea conseguita è debole; ma questo ovviamente richiede risorse, controlli e buona organizzazione.

La correzione di queste anomalie italiane richiede rimedi strutturali, a cominciare dal potenziamento dell'autonomia e quindi dalla concorrenza fra università. Se le risposte arrivano a prescindere dalla qualità dell'università e dei suoi professori e se l'autonomia non ha con sé un grado equivalente di responsabilità, mancano gli stimoli a migliorare e a reclutare i migliori professori e i migliori studenti, a farli progredire nell'apprendimento e nella ricerca. Per questo credo che serva più concorrenza e più autonomia nel sistema universitario.

Concorrenza non vuol dire privatizzazione, certi Paesi hanno in-

trodotto la concorrenza tra università private e pubbliche, ma altri hanno previsto sistemi di concorrenza tra università pubbliche.

Questo è il punto. Purtroppo nelle discussioni di questi ultimi anni questo nodo è stato eluso. E allora il sistema non stimola e non progredisce. Allo stesso fine sono essenziali meccanismi di valutazione; ma che siano effettivi e non solo formali, come purtroppo avviene per lo più.

Le difficoltà non riguardano solo il versante dell'università. Dalla parte delle imprese c'è un problema per così dire reciproco, cosicché rischiamo di essere in un circolo vizioso.

Da un lato l'università non è incentivata ad attivare ricerche utili e di migliore qualità; che non vuol dire necessariamente ricerche a breve termine: altri Paesi che hanno introdotto questo tipo di concorrenza nella università, hanno mantenuto ben chiara la distinzione tra ricerca di base e risultati applicativi.

D'altra parte le imprese italiane, soprattutto le piccole, richiedono manodopera meno professionalizzata di quella già scarsamente formata che si trova sul mercato. E non remunerano adeguatamente il personale qualificato (tipico il caso di molti ingegneri), cosicché lo stimolo a scegliere queste professioni viene meno. Occorre indurre il mondo imprenditoriale a prendere sul serio la società della conoscenza. È importante introdurre attività innovative nell'ambito universitario come si vuole fare qui a Modena. Ma occorre rafforzare l'intero sistema, altrimenti le buone pratiche restano isolate e deperiscono.

Questo vale anche per gli incentivi. È utile incentivare gli accordi università-impresa, come sostiene Pininfarina, ma occorre indirizzare bene tali incentivi, che sono troppo spesso indifferenziati e quindi vanno dispersi. Del resto il primo incentivo è la concorrenza.

L'ultimo accenno che voglio fare riguarda un altro aspetto del rapporto tra conoscenza e produzione, che è la formazione continua. Purtroppo se ne parla molto e se ne fa poca.

L'Europa ci indica come obiettivo che il 12,5 per cento delle persone sia sempre in formazione. In Italia non si arriva alla metà e spesso si tratta di formazione debole, o di mero addestramento. La formazione di eccellenza è appena a livello di sperimentazione, come ci ricorda Mariangela Bastico.

Un obiettivo ambizioso è stato posto nella legge n. 196/1997, che stabilì l'obbligo di versare il 4 per cento del monte retributivo al fondo per la formazione dei lavoratori interinali.

Occorre aumentare la quantità e migliorare la qualità della for-

mazione continua. Nell'attuale contesto produttivo questa deve servire non solo ad aggiornare specifiche competenze pratiche ma anche a rifondare periodicamente nella vita le stesse conoscenze di base (si parla non a caso di *refraining*). Impegnarsi in una simile attività formativa per lavoratori di età e di esperienze diverse può essere una grande sfida per i docenti a tutti i livelli, compresi quelli universitari: può attivare metodi ed esperienze nuove (meno autoreferenziali).

Su questi punti, dell'innovazione, della ricerca e della formazione, il nostro Paese ha bisogno di investire di più; servono dosi d'urto per recuperare gravi ritardi. Non si tratta solo di investire risorse materiali, pure necessarie, ma di rompere inerzie culturali e strutture organizzative che frenano l'innovazione (altrimenti le stesse risorse materiali rischiano di essere inutili).

Sempre in tema di formazione vorrei introdurre il problema della scarsità di manodopera specializzata: io venendo dal nord-est, vedo gli imprenditori a cui serve quasi sempre un manovale in più, oppure a cui serve un ingegnere e me lo pago 4 lire. Allora capirete che anche lo stimolo per avere più ingegneri c'è meno. In sostanza occorre forzare la cultura imprenditoriale a rendersi conto che siamo nella società della conoscenza. Questo è il bandolo della matassa. Perché altrimenti anche dicendo incentiviamo l'università a fare delle cose belle come diceva Tiraboschi, reti di relazioni, *placement* eccetera, sì ma se il motore e il manico è sbagliato, quali relazioni volete introdurre ... oppure lo si fa solo per nicchie particolari, fa sempre bene ma non è il sistema. Anche gli incentivi, diceva Pininfarina, diamo gli incentivi a chi fa un accordo con l'impresa, ma guardate che gli incentivi spesso finiscono per piovere sul bagnato oppure di buttare via i soldi che sono pochi. Siamo pieni di incentivi che non producono nulla, facciamo autocritica perché la cosa va indietro di molti anni. Allora primo incentivo è la concorrenza.

L'ultima cosa che volevo dire riguarda l'altro pezzo della formazione e del rapporto tra conoscenza e produzione: la formazione continua. Primo tutti ne parlano e quasi nessuno la fa, noi abbiamo un obiettivo, dice l'Europa, del 12,5 per cento delle persone sempre in formazione e noi siamo al 4,5 forse in Emilia siete a livelli più alti, ma si tratta tuttavia di una formazione *on the job training*, cioè roba da addestramento. Io ero molto orgoglioso di aver messo il 5 per cento nel famoso fondo dell'interinale, ma insomma dobbiamo non solo aumentare anche qui le risorse ma a dire il vero dobbiamo porci un problema anche qui di che tipo di formazione facciamo, ci sarà pure ne-

cessità di aggiornare naturalmente le conoscenze più o meno pratiche, insomma però guardate che a 40 anni o a 45 anni uno che è uscito a 25 anni dall'università, se non lo vogliamo mettere direttamente in pre-pensionamento, ha bisogno di un *refraining*, cioè di professionalizzazione e aggiornamento delle conoscenze. Allora l'università qui vogliamo dire che deve misurarsi con 2 milioni, 2 milioni e tre, ho fatto il conto, di persone occupate che devono fare questo esercizio di formazione, bella sfida per i professori universitari!!

Credo che su questo ci fosse un impegno serio, sarebbe anche un modo per turbare loro (ai professori) i sonni e renderli un po' meno autoreferenziali. E qui si ritiene non solo quella formazione continua di eccellenza che non solo non c'è in quantità sufficiente ma c'è appena appena a livello di sperimentazione, come ha citato Mariangela Bastico.

Parte VI
ESPERIENZE PILOTA

1.
**INIZIATIVE PILOTA
DELL'ATENEO DI MODENA E REGGIO EMILIA
NEL RACCORDO TRA UNIVERSITÀ
E MERCATO DEL LAVORO**

PAOLA REGGIANI GELMINI (*)

Numerose e importanti riforme adottate nel corso dell'ultimo decennio hanno spinto le Università italiane ad accelerare i processi volti a rafforzare la coerenza tra i percorsi didattici e i fabbisogni del mercato del lavoro. L'autonomia delle Università — non solo didattica, ma anche statutaria e finanziaria — ha indubbiamente costituito una tappa decisiva nella prospettiva di una reale integrazione tra percorsi di formazione universitaria e mercato del lavoro.

Ma essa è insufficiente se non si creano, parallelamente, le condizioni per avvicinare nella esperienza quotidiana i singoli atenei al mondo delle imprese e al territorio circostante.

L'Università di Modena e Reggio Emilia ha accolto questa sfida anche con largo anticipo rispetto ad altri Atenei italiani, valutandone attentamente i rischi ma anche cercando di coglierne le opportunità.

Grazie alla progettualità del Prof. Marco Biagi ha inaugurato una nuova stagione di patti locali per l'occupabilità, che assegnano alle sedi universitarie un ruolo di regia e di motore della innovazione.

Con il patto per l'occupabilità dell'aprile 2002, ideato da Marco Biagi e sottoscritto da tutte le istituzioni e parti sociali locali, è stato infatti intrapreso uno sforzo straordinario per assicurare a tutti gli studenti una occasione di occupabilità, realizzando una insostituibile funzione. Quella cioè di facilitare e rendere effettiva la transizione dalla scuola al lavoro.

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

Il Patto modenese per l'occupabilità ha rappresentato uno stimolo per una profonda e radicale ristrutturazione del servizio di orientamento al lavoro dell'Ateneo, che ha consentito di valorizzare appieno le opportunità offerte dalla legislazione allora vigente di raccordo con il mondo del lavoro, soprattutto per quanto attiene alla progettazione e realizzazione di tirocini di formazione e orientamento ad integrazione dei percorsi didattici e anche dei tirocini post-laurea con finalità più direttamente occupazionale e di ingresso nel mercato del lavoro.

Io non mi soffermo su questo punto perché i delegati del Rettore all'orientamento Prof.ssa Ronchetti e Prof.ssa Galantino svolgeranno nel merito le loro comunicazioni.

A me preme sottolineare che dopo le prime esperienze il quadro legale è repentinamente cambiato soprattutto nel corso dell'ultimo anno e la riforma del mercato del lavoro ha contribuito, per un verso alla emersione di funzioni e compiti già svolti più o meno direttamente dalle Università, come nel caso delle funzioni di *placement* e di *orientamento al lavoro*, e, per l'altro verso, ha assegnato alle strutture universitarie nuove competenze volte a generalizzare l'esperienza avviata con il Patto modenese del 2002 in modo da garantire per tutti gli Atenei italiani un più intenso raccordo con il mercato del lavoro e il territorio circostante.

Voglio brevemente ricordare, che la Legge Biagi affida oggi alla Università tre compiti centrali: il *collocamento*, l'*apprendistato di alta formazione* e la *certificazione* dei contratti di lavoro. È attraverso questi strumenti che pare in effetti possibile fare del sistema universitario il segmento strategico di una ben più complessa e articolata rete di relazioni giuridico-istituzionali che, sotto l'insegna della occupabilità, si propone l'obiettivo di un reale dialogo tra istituzioni (Regione, Province, Comuni), organizzazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori e sistema economico e produttivo locale.

E questo sia dal punto di vista di un migliore raccordo tra processi produttivi e ricerca scientifica sia nella prospettiva del sostegno alle politiche attive del lavoro e di apprendimento lungo tutto l'arco della vita a garanzia dell'obiettivo del miglioramento qualitativo dei livelli di occupabilità.

Oggi con la presentazione delle nostre iniziative intendiamo avviare a tutti i livelli istituzionali (nazionale, regionale e locale) un confronto sulle opportunità aperte dalla nuova disciplina del mercato del lavoro che candidi l'Ateneo modenese e la Fondazione « Marco

Biagi » a svolgere un ruolo pilota nella implementazione dei nuovi compiti che la legislazione affida al sistema universitario.

Riteniamo oggi di trovarci, come Università e Fondazione, già attrezzati per consolidare definitivamente iniziative ed esperienze da tempo avviate e di quelle più recenti e che si collocano nella prospettiva del *job placement*, dell'apprendistato professionalizzante e della certificazione dei contratti di lavoro.

Alla luce delle nuove competenze affidate in materia di collocamento e certificazione di contratto di lavoro, l'Università di Modena e Reggio Emilia, ha ritenuto opportuno affidare ad un unico soggetto giuridico, in grado di operare secondo le logiche di mercato ma strettamente coordinato con l'Ateneo, il complesso delle funzioni legate all'orientamento professionale e all'inserimento nel mercato del lavoro. Il soggetto individuato è la Fondazione universitaria « Marco Biagi » che partecipa in qualità di Ente di riferimento.

La Fondazione indirizza già la propria attività alla promozione e attuazione di studi, ricerche ed iniziative di alta formazione nel campo del diritto del lavoro e delle relazioni industriali italiane, comunitarie e comparate e per statuto è impegnata a valorizzare il raccordo tra percorsi di istruzione e formazione universitaria e mercati del lavoro locali e nazionali, senza peraltro trascurare la vocazione internazionale che ben si integra con la globalizzazione dei mercati e della economia.

La Fondazione vuole affermarsi come centro di eccellenza a livello europeo per lo scambio e la diffusione di *best practices* nell'ambito delle politiche di promozione della occupazione, ha il compito di realizzare alta formazione con specifico riferimento alle problematiche della occupabilità e del funzionamento del mercato del lavoro, mediante la realizzazione di master, corsi di perfezionamento, tirocini formativi e di orientamento, alto apprendistato.

Vuole favorire il dialogo sociale a tutti i livelli, comunitario, nazionale e locale e attività strumentali e di supporto della didattica e della ricerca scientifica e tecnologica con specifico riguardo al sostegno finanziario alle attività didattiche, formative e di ricerca, nonché attività integrative e sussidiarie alla didattica e alla ricerca stessa.

Una prima iniziativa pilota è stata deliberata nel corso dell'anno accademico 2003/2004 con l'istituzione presso questa Facoltà del corso di laurea specialistica biennale di secondo livello, avente per oggetto lo studio dei rapporti di lavoro e delle regole di gestione delle risorse umane denominato *Relazioni di lavoro*.

Il corso privilegia la prospettiva gestionale nell'affrontare lo stu-

dio e l'insegnamento delle relazioni di lavoro e dei metodi di gestione delle risorse umane. In particolare si propone una prospettiva multidisciplinare, sostenuta ed integrata da una ampia valorizzazione del metodo comparatistico che fa riferimento a quattro aree disciplinari: diritto comunitario, diritto del lavoro e diritto delle relazioni industriali italiana e comparate, economia del lavoro, organizzazione aziendale e gestione delle risorse umane.

Il corso mira a formare i laureati all'assunzione di ruoli specifici nelle imprese, nella Pubblica Amministrazione e negli enti pubblici, nelle organizzazioni internazionali del lavoro, nelle agenzie private di collocamento, di ricerche e selezione del personale e di fornitura di lavoro temporaneo, nei centri di ricerca e formazione professionale, nelle organizzazioni e associazioni sindacali, nella consulenza professionale alle imprese, nelle organizzazioni del terzo settore.

Le aree professionali di riferimento rientrano nell'ambito della gestione delle risorse umane, delle relazioni industriali, della formazione professionale, della tutela della salute e sicurezza sul lavoro, della consulenza alle imprese, nella utilizzazione degli incentivi all'occupazione, formazione e innovazione legata alla organizzazione del lavoro e alla gestione delle risorse umane.

Una seconda iniziativa pilota riguarda l'istituzione di un master in *Employability and Placement* nel corso dell'anno accademico 2004/2005. È un master promosso dalla Fondazione e realizzato presso il Dipartimento di Economia Aziendale della Facoltà di Economia con il sostegno economico della Fondazione Cassa di Risparmio di Modena.

Il master si propone di promuovere e sviluppare competenze specialistiche indispensabili alla ricerca e valutazione delle politiche attive del lavoro, sia a livello locale che nazionale, oltre che di sostenere l'acquisizione di conoscenze di diagnosi del territorio, analisi dei mercati locali del lavoro e di ricerca di bacini occupazionali potenziali.

Il master che si avvale di una corposa struttura didattica, rappresenta uno strumento essenziale per gli studenti che ambiscono ad acquisire conoscenze approfondite, con approccio fortemente operativo, del mutato contesto normativo in cui operano i nuovi servizi per l'impiego e le modalità e tecniche di intervento delle politiche attive del lavoro.

Con soddisfazione la Fondazione ha avuto molte risposte affermative di prestigiosi esponenti del mondo industriale, universitario, delle istituzioni disponibili a partecipare alle iniziative formative didat-

tiche della Fondazione: oggi la *Teaching Faculty* è composta da un notevole numero di personalità che secondo modalità che andremo a concordare porteranno la loro esperienza e la loro testimonianza aumentando certamente il prestigio del nostro master, così come delle altre attività formative della Fondazione.

La prima edizione del master ha avuto inizio a gennaio 2005; come previsto dal bando la Fondazione ha erogato 21 borse di studio a totale copertura delle spese di iscrizione mentre le società Adecco e Worknet hanno elargito la quota rispettivamente per una e due borse di studio.

La Fondazione nell'ottobre del 2004 ha approvato un progetto *Dalla Università al lavoro* per la creazione di un servizio di *job placement* a sostegno dell'inserimento mirato nel mondo del lavoro.

Il progetto prevede, in particolare la creazione di un vero e proprio ufficio di *job placement* di Ateneo, e cioè di un ufficio che opera senza fini di lucro per espressa disposizione legislativa e abilitato all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, con riferimento all'inserimento nel mercato del lavoro dei laureati dell'Ateneo (almeno in una fase iniziale), sulla costruzione e gestione, in raccordo con la Regione, di un database per far confluire le informazioni su domanda e offerta nella borsa continua nazionale del lavoro, sull'assistenza alle singole Facoltà per la progettazione e realizzazione di percorsi di alta Formazione attraverso contratti di apprendistato di terzo livello; il monitoraggio delle iniziative in atto nelle province di Modena e Reggio Emilia in materia di tirocini formativi e di orientamento realizzate in collaborazione con l'Ateneo; una attività di assistenza e consulenza agli studenti, ai laureati, alle imprese e alle singole facoltà per quanto attiene alla normativa di legge sul mercato del lavoro e alla sua evoluzione nel corso del tempo, alla redazione di CV, alla richiesta di tirocini, all'attivazione di contratti di lavoro, ecc.

La Fondazione intende costruire una rete di rapporti con Aziende ed enti a cui offrire non solo un servizio di qualità per l'inserimento dei laureati, ma anche l'opportunità di realizzare in modo sistematico testimonianze aziendali, esperienze, seminari e corsi di formazione.

Intende inoltre costruire una rete istituzionale, mediante il raccordo con le Province e con tutte le istituzioni scolastiche presenti sul territorio.

Prevedere una attività di assistenza e consulenza agli istituti scolastici delle Province di Modena e Reggio Emilia che intendano a loro

volta aprire un ufficio di *placement*, in modo da far diventare l'Ateneo come il punto terminale e di raccordo sul territorio dei contatti tra scuola e mercato del lavoro.

Altra novità introdotta dalla Legge Biagi è la certificazione dei contratti di lavoro, istituto nuovo cui è affidato il compito di disincentivare il contenzioso sulla qualificazione dei contratti di lavoro intermittente, ripartito, a tempo parziale e a progetto, nonché dei contratti di associazione in partecipazione: la nuova normativa dispone che le parti che intendono stipulare tra loro uno di questi contratti possono farsi consigliare dalle commissioni di certificazione circa i contenuti più appropriati e le formule e i significati che esse hanno e le conseguenze giuridiche, economiche, fiscali che ne seguono, onde evitare, per quanto possibile, equivoci e incomprensioni reciproci, dai quali potrebbero sorgere, in seguito, costose liti giudiziarie.

Dette commissioni possono essere istituite sia presso le Università che presso le Fondazioni. Con decreto direttoriale del Ministero del lavoro il Centro Studi Internazionale e Comparato « Marco Biagi » è già stato autorizzato a svolgere la certificazione dei contratti di lavoro.

Con la istituzione della commissione di certificazione potremo:

— innalzare la qualità del servizio di *job placement*, in quanto verrà fornita assistenza legale e contrattuale nella stipulazione dei contratti di lavoro o nella stipulazione di convenzioni di *stages* relative agli studenti dell'Ateneo;

— attivare una alleanza con il territorio, e segnatamente con le Direzioni provinciali del lavoro, le Province, l'Inps e l'Inail mediante la costituzione di una sede di certificazione allargata;

— attivare una alleanza strategica con altri Atenei e altre strutture abilitate alla certificazione dei contratti di lavoro per la realizzazione, in prospettiva, di una sede di certificazione con rilevanza nazionale abilitata a operare al di fuori delle Province di Modena e Reggio Emilia.

L'ultima iniziativa pilota dell'Ateneo che voglio illustrare riguarda i contratti di apprendistato, la cui disciplina è notevolmente modificata con la riforma del mercato del lavoro. Tutto ciò in raccordo con la Regione Emilia Romagna che ha già emesso un primo bando al quale abbiamo partecipato.

Infatti con l'intesa siglata l'11 maggio fra le parti sociali decolla in Emilia Romagna l'*Apprendistato di alto livello* ai sensi della delibera di giunta n. 294/2005.

Oltre alla partecipazione al bando della Regione Emilia Romagna e sulla scorta dell'esperienza acquisita con l'organizzazione del master in *Placement and Employability*, abbiamo previsto l'attivazione di uno specifico master di primo livello per la formazione di operatori del mercato del lavoro da inserire in azienda mediante la nuova tipologia del contratto di apprendistato e nel rispetto delle modalità individuate dalla Regione.

Questa esperienza dell'Università e della Fondazione ha permesso di realizzare una bozza di progetto con Inpdap che ha dimostrato un particolare interesse nei confronti della sperimentazione del contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per corsi di alta formazione, ipotizzandone un suo utilizzo al fine di promuovere contatti tra il mondo della Pubblica Amministrazione e i nuovi attori privati del mercato del lavoro.

Dall'altra parte, l'Apla, l'Associazione delle agenzie per il lavoro associate, nell'ambito delle nuove e più ampie competenze attribuite alle agenzie di somministrazione di lavoro, ha espresso particolare interesse all'inserimento, nonché formazione, presso le filiali delle sue associate, di figure professionali capaci di operare attivamente e, in particolar modo, competenti sui cambiamenti recentemente intervenuti nella disciplina del mercato del lavoro.

Con queste premesse è nata la proposta di convenzione nella quale l'Università, attraverso la Fondazione, si impegna a progettare ed attivare un progetto sperimentale di alta formazione in apprendistato rivolta a 320 apprendisti, ripartiti su 8 moduli formativi di un massimo di 40 apprendisti ciascuno rivolto a giovani di età compresa tra i 24 e i 29 anni.

L'Università si impegna, inoltre, a verificare, riconoscere e certificare la formazione formale svolta in azienda secondo le modalità da esse stesse individuate.

Inpdap e Apla si impegnano a finanziare il progetto sperimentale ed a fornire le sedi per l'attuazione dei moduli di formazione a distanza compresi nel progetto formativo.

Apla poi si impegna ad assumere con contratto di apprendistato gli apprendisti da inserire nel percorso sperimentale, nel rispetto della disciplina definita a livello nazionale e regionale.

La sperimentazione ha durata di un anno ed il progetto sarà rinnovabile sulla base di una verifica delle parti con particolare riferimento al monitoraggio e previo parere favorevole della Regione.

È evidente che alla fine dell'anno si risolverà anche il rapporto di

apprendistato ed è ragionevole ipotizzare che il rapporto si trasformerà per buona parte in contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Questa è una delle prime esperienze in Italia di alta formazione ed è anche una delle principali innovazioni della riforma del mercato del lavoro.

Ed unitamente al progetto presentato alla Regione Emilia Romagna in risposta al bando regionale, crediamo sia una delle prime esperienze importanti introdotte con la riforma del mercato del lavoro.

Le iniziative fin qui illustrate, unitamente a quelle relative all'orientamento che saranno oggetto delle successive comunicazioni, dimostrano come l'Università di Modena e Reggio Emilia e la Fondazione « Marco Biagi » stiano con determinazione portando avanti iniziative pilota per avvicinare il mondo dell'Università e della scuola al mondo delle imprese.

Dal dibattito di questi giorni acquisiremo utili stimoli ed idee per andare oltre le iniziative fin qui proposte e per presentarci al confronto con le altre realtà con nuovi stimoli e nuove idee, certi che oggi, ancora di più che per il passato, occorre una integrazione forte fra scuola media superiore, università e mondo del lavoro.

2.

ORIENTAMENTO, ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE NELLA PROVINCIA DI MODENA

MARIA GRAZIA ROVERSI (*)

Desidero focalizzare il mio intervento in questo convegno sui risultati più significativi emersi dall'ultima delle azioni di monitoraggio sugli esiti dei diplomati che l'Amministrazione provinciale ha compiuto negli scorsi anni interpellando giovani diplomati modenesi a quattro anni dal superamento dell'esame di stato.

I processi e i fenomeni evidenziati da tale indagine — scolarità, occupazione, disoccupazione post-diploma, scomposte per indirizzo scolastico superiore di provenienza/genere/ambito territoriale — si collocano all'intersezione dei sistemi della scuola, della formazione professionale, dell'università e del lavoro. Per questo essi rivestono un significato particolare sia per le istituzioni preposte alla programmazione sul territorio dei diversi segmenti dell'offerta formativa (educazione degli adulti, scuola secondaria superiore, formazione professionale, formazione post-secondaria), sia per i soggetti (autonomie scolastiche, enti di formazione, università) cui è demandata l'erogazione di tale offerta, sia, infine, per le parti sociali, specialmente in una congiuntura economica complessivamente stagnante (e recessiva per alcuni, nodali, settori produttivi) come quella che stiamo affrontando.

La socializzazione dei risultati dell'indagine, d'altra parte, garantisce, a fronte dell'ampliamento della gamma delle opzioni post-diploma derivante dalla revisione degli ordinamenti universitari e dalla oggettiva complicazione e segmentazione del mercato del lavoro, un ampliamento delle quantità e della qualità delle informazioni a dispo-

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

sizione degli studenti, tanto quelli in uscita dalla scuola media inferiore quanto quelli provenienti dalla secondaria superiore, con le rispettive famiglie.

L'indagine sui percorsi di lavoro e di studio dei diplomati nelle scuole medie superiori statali e provinciali della Provincia di Modena nel 2000, svolta per il sesto anno consecutivo, costituisce un nuovo importante tassello nella ricostruzione analitica degli esiti occupazionali e formativi dei giovani modenesi. Lo studio — condotto per la prima volta sui ragazzi diplomatisi nel 1995 e poi ripetuto ogni anno — ha coinvolto l'intero universo dei diplomati nell'anno scolastico 1999/2000 a quattro anni dal conseguimento del titolo di studio ed è stato realizzato nei mesi di settembre, ottobre e novembre 2004 mediante il sistema CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*). Si è registrato un grado di copertura complessivo dell'indagine pari al 72,4 per cento: su 3.623 giovani diplomatisi nell'anno scolastico 1999/2000, 2.624 hanno fornito il proprio contributo all'indagine, 322 (poco meno del 9 per cento) hanno rifiutato l'intervista, mentre 677 (pari al 18,7 per cento) sono risultati irreperibili. Al netto dei soggetti irreperibili, la copertura parziale sale all'89,1 per cento. Si tratta, dunque, di percentuali elevate, che garantiscono la rappresentatività dei risultati, soprattutto se si tiene conto del fatto che tale grado di copertura si distribuisce in maniera equilibrata tra tutte le scuole coinvolte.

Il questionario è articolato in sei sezioni:

- 1) informazioni socio-anagrafiche;
- 2) collocazione attuale dell'intervistato;
- 3) diplomati occupati al momento dell'intervista;
- 4) diplomati in cerca di lavoro al momento dell'intervista;
- 5) studenti al momento dell'intervista;
- 6) opinioni sulla collocazione nel mercato del lavoro.

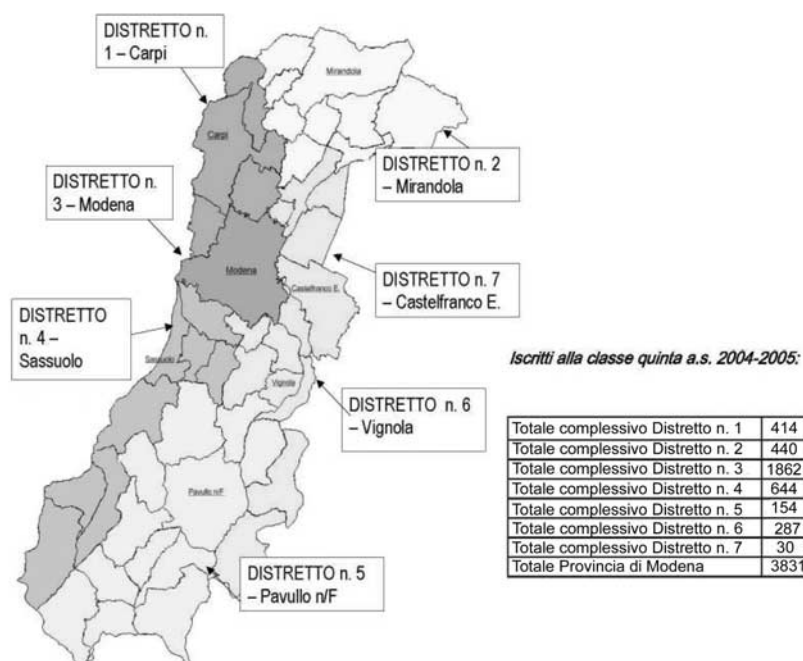
Nelle elaborazioni presentate si è sempre fatto riferimento a variabili chiave quali l'indirizzo di diploma, il genere, lo *status* socio-economico della famiglia di origine, nonché l'ambito territoriale di provenienza. Di seguito vediamo la figura che sintetizza l'organizzazione territoriale delle scuole superiori.

Quasi tutti i diplomati intervistati nel corso della rilevazione sono di cittadinanza italiana (solo 7 su 2.624 sono extracomunitari), di età compresa tra i 22 ed i 59 anni. Come facilmente prevedibile, la maggior parte degli intervistati, a distanza di circa quattro anni dall'esame di maturità, ha al momento dell'intervista fino a 23 anni (45,8 per cento) o 24 anni (41,1 per cento), il 9,4 per cento ha 25 anni, mentre

solo il 3,7 per cento supera questa soglia di età, con 21 individui di 30 anni e più, che hanno frequentato corsi serali per il conseguimento del diploma, per lo più afferenti il progetto Sirio.

Le differenze di età si spiegano anche in virtù dell'iter scolastico dei singoli: il 14,5 per cento ha ripetuto una sola volta l'anno, il 3,8 per cento ha sperimentato due o più ripetenze nel percorso scolastico, mentre l'81,7 per cento degli intervistati ha regolarmente terminato gli studi nei tempi "standard". Gli studenti dei licei presentano il *curriculum* scolastico più regolare, con una percentuale di ripetenze (9,5 per cento) inferiore rispetto agli allievi degli istituti professionali e tecnici (rispettivamente 31,6 per cento e 20,1 per cento), e il dato è attribuibile, come si può facilmente intuire, ai noti fenomeni di autoselezione degli studenti al momento dell'iscrizione.

Figura 1.



Lo *status* occupazionale al momento dell'intervista è fortemente condizionato dalla tipologia di diploma conseguito: più del 90 per cento dei giovani provenienti da istituti professionali è nel mercato del

lavoro (l'85,5 per cento come occupato e il 4,6 per cento in cerca di lavoro), mentre sta completando gli studi, mediamente, una quota inferiore al 10 per cento, se escludiamo i picchi relativi agli IPA ed agli IPSS, in cui ad essere ancora impegnati nello studio sono rispettivamente il 27,3 per cento ed il 22,9 per cento. Sebbene in misura meno significativa, tuttavia, anche per quanto concerne gli istituti tecnici, i diplomati sembrano orientati ad iniziare la ricerca di un lavoro dopo la maturità: meno di un terzo dei diplomati tecnici si dichiara studente, a fronte dei due terzi inseriti nel mercato del lavoro (63,9 per cento occupati e 3,1 per cento in cerca di lavoro), con quote di studenti inferiori alla media di indirizzo per i tecnici agrari e i tecnici commerciali e una percentuale, invece, decisamente superiore per gli istituti tecnici per le attività sociali, che manifestano qualche problematicità in merito alla spendibilità immediata del titolo sul mercato del lavoro locale. Tra gli iscritti a scuole di indirizzo liceale una minore propensione al proseguimento degli studi rispetto alle altre tipologie di liceo si registra fra i diplomati dei licei socio-psicopedagogici. Infine, è da notare come gli ex allievi degli istituti d'arte preferiscano inserirsi nel mercato del lavoro: si tratta del 70,9 per cento dei casi, contro il 29,1 per cento di chi continua gli studi. Le scelte post-diploma risultano condizionate anche dal genere, poiché le diplomate femmine scelgono di proseguire gli studi in misura maggiore dei maschi (48,8 per cento contro 40,4 per cento), nonché dalle *performances* scolastiche durante gli studi medi superiori: lo *status* di studente dopo la maturità appartiene al 62,5 per cento dei diplomati con un voto pari o superiore ai 90/100, al 51,1 per cento dei diplomati con un punteggio compreso fra 75 e 89/100 e al solo 32,2 per cento di diplomati con una votazione inferiore.

La ripartizione dei giovani fra studenti e occupati è a quattro anni dal diploma come indicato nelle tabelle di seguito.

La condizione occupazionale in riferimento ai territori indica come maggiormente occupati i giovani provenienti dai distretti di Sassuolo e Pavullo.

Per contro, coloro che frequentano l'università provengono maggiormente dal distretto di Modena.

A livello generale, l'indagine ha confermato la *sostanziale positività del mercato del lavoro modenese*, un mercato "forte", nel quale l'ingresso dei (molto pochi, peraltro) giovani diplomati in posizioni atipiche o, comunque, poco garantite, non sembra pregiudicare loro

una successiva stabilizzazione contrattuale, diversamente da quanto accade in aree del Paese economicamente più deboli.

Proprio i diplomati che entrano nel mondo del lavoro con contratti a tempo determinato o di natura parasubordinata, in posizioni professionali inferiori rispetto a chi inizia a lavorare con un contratto standard, sperimentano, inoltre, una maggiore possibilità di progressione nella professione nel medio periodo, associata al cambiamento della condizione occupazionale con la transizione verso un lavoro più stabile.

Tabella 1. — Condizione occupazionale attuale dei diplomati per indirizzo di diploma (Valori per cento. N = 2.624).

<i>Indirizzo di diploma</i>	<i>Mercato del lavoro</i>	<i>Studenti</i>	<i>Altra condizione</i>	<i>Totale</i>	<i>(N)</i>
Diploma di Istituto Professionale	90,1	9,2	0,7	100,0	(456)
Agrario (IPA)	72,7	27,3	-	100,0	(22)
Industriale (IPIA)	94,0	5,7	0,4	100,0	(265)
Commercio e Turismo (IPCT)	88,8	9,7	1,5	100,0	(134)
Servizi Sociali (IPSS)	77,1	22,9	-	100,0	(35)
Diploma di Istituto Tecnico	67,0	32,8	0,2	100,0	(1.211)
Agrario (ITA)	75,0	25,0	-	100,0	(40)
Industriale (ITI)	66,3	33,4	0,2	100,0	(410)
Commerciale (ITC)	73,0	26,6	0,5	100,0	(444)
Geometri (ITG)	68,0	32,0	-	100,0	(128)
Attività Sociali (ITAS)	51,9	48,1	-	100,0	(189)
Diploma liceale e di Istituto d'Arte	22,7	77,2	0,1	100,0	(957)
Socio-Psicopedagogico	38,0	62,0	-	100,0	(171)
Scientifico	16,1	83,7	0,2	100,0	(479)
Classico	13,8	86,2	-	100,0	(188)
Linguistico	15,6	84,4	-	100,0	(64)
Istituto d'Arte	70,9	29,1	-	100,0	(55)
Totale	54,8	44,9	0,3	100,0	(2.624)

Tabella 2. — Condizione occupazionale attuale dei diplomati per ambito territoriale di provenienza (Valori per cento. N = 2.624).

<i>Indirizzo di diploma</i>	<i>Mercato del lavoro</i>	<i>Studenti</i>	<i>Altra condizione</i>	<i>Totale</i>	<i>(N)</i>
1 - Carpi	55,2	44,8	-	100,0	(297)
2 - Mirandola	57,1	42,9	-	100,0	(343)
3 - Modena	47,2	52,6	0,2	100,0	(1.344)
4 - Sassuolo	71,4	27,9	0,7	100,0	(402)
5 - Pavullo	75,6	23,1	1,3	100,0	(78)
6 - Vignola	60,0	40,0	-	100,0	(160)
Totale	54,8	44,9	0,3	100,0	(2.624)

Dal settembre 2000 ad oggi è aumentata, dunque, complessivamente la quota di occupati con un lavoro standard dipendente o autonomo, mentre è diminuita la quota di giovani con un impiego non standard o ancora in cerca di lavoro, anche nell'ambito di settori economici di attività tradizionalmente caratterizzate da un'elevata quota di lavoratori atipici, quali l'agricoltura, la silvicoltura e la pesca o i servizi pubblici, sociali e alle persone.

Tabella 3. — Posizione nella professione per indirizzo di diploma (Valori per cento. N = 1.360).

<i>Indirizzo di diploma</i>		<i>Posizione nella professione</i>				<i>(N)</i>
		<i>Dipendente</i>	<i>Autonomo</i>	<i>Atipico</i>	<i>Totale</i>	
Diploma di Istituto Professionale	F	97,5	1,2	1,2	100,0	(162)
	M	86,4	11,8	1,8	100,0	(228)
	Tot.	91,0	7,4	1,5	100,0	(390)
Diploma di Istituto tecnico	F	91,3	5,4	3,4	100,0	(355)
	M	84,5	12,6	2,9	100,0	(419)
	Tot.	87,6	9,3	3,1	100,0	(774)
Diploma liceale e di Istituto d'Arte	F	80,5	9,4	10,1	100,0	(159)
	M	78,4	13,5	8,1	100,0	(37)
	Tot.	80,1	10,2	9,7	100,0	(196)
Totale	F	90,2	5,3	4,4	100,0	(676)
	M	84,8	12,4	2,8	100,0	(684)
	Tot.	87,5	8,9	3,6	100,0	(1.360)

A soli tre mesi dal diploma, peraltro, il 37,1 per cento dei giovani

aveva già trovato una occupazione standard, a tempo pieno e indeterminato. La maggioranza assoluta dei diplomati oggi occupati, inoltre, non ha mai conosciuto, di fatto, la disoccupazione.

Tabella 4. — Condizione lavorativa al settembre 2000 dei diplomati occupati al momento dell'intervista (Valori assoluti e per cento. N = 1.360).

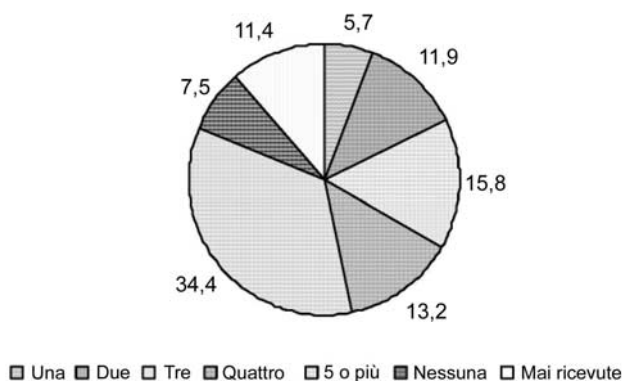
<i>Condizione occupazionale</i>	<i>V.A.</i>	<i>per cento</i>
Occupazione dipendente a tempo indeterminato a tempo pieno	505	37,1
Occupazione dipendente a tempo indeterminato a tempo parziale	11	0,8
Occupazione dipendente a tempo determinato a tempo pieno	167	12,3
Occupazione dipendente a tempo determinato a tempo parziale	10	0,7
Lavoro autonomo stabile	45	3,3
Lavoro occasionale	71	5,2
Collaborazione coordinata continuativa/a progetto	19	1,4
Interinale	6	0,4
Praticantato, tirocinio	31	2,3
Formazione professionale/stage	88	6,5
Studio universitario	153	11,3
Ricerca di prima occupazione	112	8,2
Ricerca di lavoro per disoccupazione	9	0,7
Ricerca di lavoro per nuova occupazione	1	0,1
Non lavora e non cerca lavoro	121	8,9
Non indica	11	0,8
Totale	1.360	100,0

La continuità nell'impiego costituisce un fattore importante, che contribuisce alla probabilità di pervenire ad un impiego standard mediante un percorso di carriera esterna che consente di raggiungere un'occupazione stabile transitando attraverso una molteplicità di esperienze lavorative.

A distanza di quattro anni dal conseguimento del diploma, solo il 3 per cento dei 2.624 diplomati intervistati è ancora in cerca di lavoro. Si riscontrano risultati peggiori fra i giovani dell'area liceale, fra i diplomati degli Istituti Tecnici Agrari e dei Tecnici per le Attività Sociali e fra gli studenti provenienti dagli Istituti per il Commercio e il Turismo e dagli Istituti Agrari.

Risulta, peraltro, piuttosto limitato il fenomeno della disoccupazione cosiddetta “di lunga durata”, ovvero superiore ad un anno. La maggioranza assoluta dei diplomati attualmente in cerca di lavoro, inoltre, si dichiara disponibile a lavorare immediatamente soltanto qualora fossero garantite alcune condizioni, prima fra tutte la corrispondenza con i propri interessi e competenze, seguita da un’ubicazione del posto di lavoro non troppo distante dalla propria residenza (per lo più entro i confini regionali) e dalla certezza di una remunerazione adeguata.

Figura 2. — Offerte di impiego rifiutate prima di accettare l’attuale lavoro (Valori per cento. N = 1.360).



Dei 1.360 diplomati attualmente occupati, l’87,5 per cento svolge un lavoro alle dipendenze, meno del 9 per cento un lavoro autonomo ed un restante 3,6 per cento un lavoro atipico o parasubordinato.

Rispetto al dato nazionale, la Provincia di Modena risulta caratterizzata da una quota di atipici (consulenti, collaboratori) estremamente ridotta.

Anche l’indagine dei diplomati del 1999 vedeva pochi giovani assunti con contratti atipici.

Le poche forme di lavoro atipico/parasubordinato sono complessivamente più diffuse per alcuni indirizzi di diploma, in larga parte coincidenti con le tipologie scolastiche che presentano le maggiori criticità in termini di giovani in cerca di occupazione. Le maggiori difficoltà di stabilizzazione della propria posizione professionale, a quattro

anni dal diploma riguardano, infatti, i licei, gli Istituti Professionali Agrari, gli Istituti Tecnici Agrari ed i Tecnici per le Attività Sociali.

A fronte di una diffusa propensione teorica al lavoro autonomo dichiarata dai diplomati delle scuole modenesi, la struttura occupazionale della Provincia risulta decisamente caratterizzata dal lavoro alle dipendenze, in larga parte di tipo standard (a tempo pieno e indeterminato), con un buon livello di stabilità complessiva.

Non soltanto le imprese prevedono, qualunque sia il livello di istruzione richiesto, il coinvolgimento esplicito di donne in misura inferiore rispetto a quello maschile, ma esercitano anche un'evidente discriminazione di genere orientandosi verso soggetti femminili o maschili secondo il tipo di formazione e la figura professionale di cui necessitano. Le imprese tendono a ricercare donne in relazione a fabbisogni formativi di stampo linguistico, amministrativo-commerciale, turistico-alberghiero o di indirizzo tessile, abbigliamento e moda o ancora, in minor misura, se il fabbisogno è di indirizzo generale, relativo all'area liceale, uomini se necessitano di conoscenze e competenze tecnico-professionali di natura industriale (indirizzi edile, chimico, meccanico, elettronico, elettrotecnico, termoidraulico, ecc.). Similmente, le imprese si rivolgono a figure femminili per professioni esecutive relative all'amministrazione e alla gestione d'impresa o professioni relative alle vendite ed ai servizi per le famiglie, mentre è più frequente la ricerca di figure maschili per ricoprire posizioni operative della produzione industriale o posizioni dirigenziali, intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione.

La domanda di lavoro da parte delle imprese modenesi finisce, dunque, col rafforzare il fenomeno di autoselezione femminile rispetto alle diverse aree dell'istruzione, favorendo la sottorappresentazione delle donne in tutte le scuole professionali e tecniche di indirizzo industriale e agrario e negli Istituti Tecnici per Geometri e la speculare sovrarappresentazione nei licei (con l'unica eccezione dello scientifico), negli Istituti Tecnici e Professionali di indirizzo commerciale o sociale e negli Istituti d'Arte.

Un primo differenziale di genere emerge, dunque, già a partire dalla scelta dei percorsi di istruzione secondaria superiore: la componente femminile si orienta verso indirizzi di studio non immediatamente professionalizzanti — che spingono a proseguire gli studi dopo il diploma, come nel caso dei licei, in misura maggiore rispetto all'altro sesso — o verso percorsi mediamente meno favorevoli in termini di possibilità occupazionali, di progressione nella carriera e di elevate

retribuzioni, secondo una tendenza emersa anche in analoghe indagini.

Le discriminazioni non terminano dopo l'ingresso nel mercato del lavoro, poiché le diplomate modenesi lavorano sovente in condizioni di maggiore precarietà rispetto ai colleghi maschi. Alle donne di tutti gli indirizzi scolastici, con l'unica eccezione delle diplomate degli Istituti Tecnici Commerciali, è, infatti, destinato un numero di contratti standard di tipo dipendente (a tempo pieno e indeterminato) inferiore rispetto a quello degli uomini, secondo *trend* ampiamente noti sul totale degli occupati modenesi, come messo in luce dai dati relativi agli avviamenti al lavoro in aziende con sede in Provincia di Modena registrati presso i Centri per l'impiego della Provincia. Le donne sembrano, d'altro canto, meno propense al lavoro autonomo, ragion per cui ne risulta una sovrarappresentazione nell'occupazione dipendente a tempo determinato, nelle forme di lavoro atipico e parasubordinato, nonché negli impieghi part-time.

Consequentemente alle diverse scelte effettuate dai due sessi in materia di indirizzo scolastico ed ai pregiudizi diffusi tra le imprese locali, la componente femminile è maggiormente presente fra gli impiegati amministrativi, i docenti e gli operatori comuni dei servizi, a fronte di uomini occupati in maggior misura con la qualifica di impiegati tecnici e di operai.

Per quanto concerne la partecipazione ai settori economici di attività, la componente femminile risulta prevalente nei servizi, quella maschile nell'industria, nelle costruzioni e nell'agricoltura, silvicoltura e pesca.

Dalle discriminazioni finora evidenziate deriva una penalizzazione delle donne anche sotto il profilo economico. Non soltanto i settori di attività maggiormente caratterizzati dall'occupazione femminile garantiscono redditi mediamente più bassi (è il caso dei servizi, *in primis* alberghi e ristorazione, istruzione, sanità e altri servizi sociali, altri servizi pubblici, sociali e alle persone), ma, anche a parità di comparto economico di attività, di tipo di diploma conseguito, di *status* socio-economico della famiglia d'origine, le donne percepiscono in media retribuzioni inferiori a quelle dei colleghi maschi.

A tale svantaggio "oggettivo" corrisponde anche una diversa percezione del proprio futuro professionale: le diplomate modenesi appaiono meno capaci di fare previsioni di medio termine, meno fiduciose di poter essere più soddisfatte o meglio retribuite entro i prossimi tre anni. Il futuro lavorativo, declinato al femminile, è meno ricco

di possibilità e maggiormente costellato da rischi ed incognite rispetto all'avvenire immaginato dai colleghi maschi.

Il 14,3 per cento dei diplomati nelle scuole della Provincia modenese nell'anno 2000 ha già conseguito una laurea al momento dell'intervista; di questi, il 51,5 per cento è costituito da ragazze, il 48,5 per cento da ragazzi.

Il 28,3 per cento dei 375 giovani in possesso di un diploma di laurea si era iscritto ad un corso di laurea di ingegneria, il 25,9 per cento ad uno dell'area economica e statistica, il 13,3 per cento dell'area scientifica ed il 12,8 per cento di quella medica; seguono, con percentuali minori di iscritti, l'area umanistica (8 per cento), quella politico-sociale (5,1 per cento), architettura (4,5 per cento), l'area giuridica (1,6 per cento) e, infine, quella agraria (0,5 per cento).

Attualmente, 278 laureati (pari al 74,1 per cento) sono ancora inseriti nel sistema universitario, 78 (il 20,8 per cento) sono occupati e 19 (il 5,1 per cento) sono in cerca di lavoro. Tra gli studenti, la maggioranza assoluta (il 91,7 per cento) ha deciso di iscriversi ad un corso di laurea specialistica dopo aver conseguito la laurea triennale.

Tabella 5. — I diplomati: dati complessivi. Attuale posizione nella professione dei diplomati occupati per sesso (Valori per cento. N = 1.360).

<i>Posizione nella professione</i>	<i>Femmine</i>	<i>Maschi</i>	<i>Totale</i>	<i>(N)</i>
Dipendente	90,2	84,8	87,5	(1.190)
Autonomo	5,3	12,4	8,9	(121)
Atipico/parasubordinato	4,4	2,8	3,6	(49)
Totale	100,0	100,0	100,0	(1.360)
(N)	676	684	1.360	

Tabella 6. — Tipo di contratto di lavoro dei diplomati occupati in posizione dipendente per sesso (Valori per cento. N = 1.190).

<i>Tipo di contratto</i>	<i>Femmine</i>	<i>Maschi</i>	<i>Totale</i>	<i>(N)</i>
A tempo indeterminato e a tempo pieno	71,3	79,3	75,2	(895)
A tempo indeterminato e a tempo parziale	4,8	0,2	2,5	(30)

<i>Tipo di contratto</i>	<i>Femmine</i>	<i>Maschi</i>	<i>Totale</i>	<i>(N)</i>
Di formazione lavoro / di inserimento	2,5	2,9	2,7	(32)
Di apprendistato	5,2	5,7	5,5	(65)
Stagionale	0,2	0,2	0,2	(2)
A tempo determinato e a tempo pieno	13,4	11,0	12,3	(146)
A tempo determinato e a tempo parziale	2,3	0,2	1,3	(15)
(Non indica)	0,3	0,5	0,4	(5)
Totale	100,0	100,0	100,0	(1.190)
(N)	610	580	1.190	

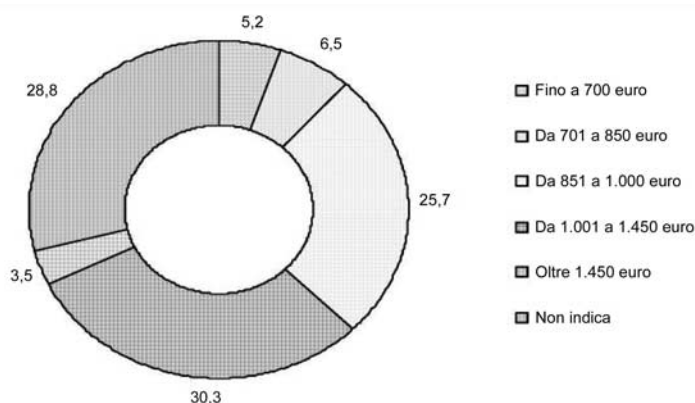
I settori economici che offrono le maggiori opportunità lavorative ai giovani diplomatisi nella Provincia di Modena nel 2000 sono l'industria della trasformazione — specialmente per quanto concerne la fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici — ed i servizi, soprattutto commercio e riparazioni, istruzione, sanità e altri servizi sociali, intermediazione monetaria e finanziaria/attività immobiliari. Rimane stabile il ruolo del settore costruzioni, mentre diminuisce ancora il numero di giovani occupati nell'ambito dell'agricoltura, a dare ragione delle maggiori difficoltà nel trovare un impiego incontrate dai diplomati degli istituti professionali e tecnici agrari rispetto ai diplomati di altri istituti di indirizzo tecnico o professionale.

I giovani modenesi che hanno scelto di inserirsi nel mondo del lavoro dopo la fine della scuola media superiore non sembrano, nel complesso, aver trovato eccessive difficoltà: oltre l'80 per cento ha rifiutato almeno un'offerta di lavoro prima di accettare l'attuale occupazione, a fronte del solo 7,5 per cento che non ha mai rifiutato e di un altrettanto ridotto 11,4 per cento che non ha mai ricevuto altre proposte. Il 61,2 per cento dei diplomati occupati al momento dell'intervista, inoltre, è stato contattato direttamente, nel corso della propria ricerca di lavoro, da qualche struttura per l'impiego, di natura pubblica o privata, o dalle stesse aziende interessate.

La retribuzione netta mensile di oltre il 30 per cento dei diplomati della Provincia di Modena è compresa tra i 1.000 ed i 1.450 euro (anche se, di questa quota, il 18,8 per cento ha un guadagno al massimo pari a 1.150 euro), circa un quarto dei diplomati ha un salario che oscilla fra 850 e 1.000 euro, l'11,7 per cento è sotto questa soglia,

mentre il 3,5 per cento percepisce più di 1.450 euro. Piuttosto elevata, come spesso accade con dati “sensibili” di questa natura, la quota degli intervistati che non ha fornito una risposta, con buona probabilità rinvenibili fra le classi di reddito più elevate. È, comunque, possibile effettuare una stima dei guadagni netti mensili dei diplomati modenesi, che risultano decisamente più elevati rispetto a quanto emerso da un’analoga ricerca condotta sui diplomati del 1999 nella Provincia di Reggio Emilia, che metteva in luce le seguenti condizioni di reddito: 6,8 per cento dei diplomati fino a 850 euro al mese; 31,7 per cento 650-850 euro; 45 per cento 850-1.050 euro; 13,6 per cento 1.050-1.450 euro; 3 per cento oltre i 1.450 euro.

Figura 3. — Ultimo guadagno o retribuzione netta mensile (Valori per cento. N = 1.360).



Il 45 per cento circa dei 2.624 intervistati diplomatisi nel 2000 nella Provincia modenese è ancora impegnato in un percorso di studio, per la quasi totalità all’interno del sistema universitario. Se ai 1.158 diplomati attualmente iscritti ad un ateneo si sommano i 97 giovani che hanno già conseguito una laurea e sono ora inseriti nel mercato del lavoro, la percentuale di iscritti all’università fra i diplomati della Provincia modenese si avvicina al 49 per cento, valore particolarmente elevato per una regione del nord-est e superiore sia al dato nazionale diffuso dall’Istat (47,1 per cento in Italia e 44 per cento nel Settentrione tra i diplomati del 1998) sia a quello registrato, ad esem-

pio, in Provincia di Reggio Emilia (complessivamente 37,5 per cento tra i diplomati del 1999).

Al di là della propensione a proseguire gli studi, molta rilevanza viene anche attribuita al tema della formazione professionale e non solo da parte dei giovani. Il 40,5 per cento degli intervistati ha, infatti, frequentato formazione in azienda, per lo più contestuale all'inserimento lavorativo (più del 35 per cento) e, in buona parte, su iniziativa aziendale (oltre il 75 per cento dei casi, cui va sommato un 17 per cento circa di decisioni concordate fra impresa e lavoratore).

Tabella 7. — Diplomati iscritti all'università per area del corso di laurea e per indirizzo scolastico di provenienza (Valori per cento. N = 1.157).

<i>Indirizzo di diploma</i>	<i>Area CdL</i>										<i>(N)</i>
	<i>Agraria</i>	<i>Architettura</i>	<i>Ingegneria</i>	<i>Giuridica</i>	<i>Economia e statistica</i>	<i>Umanistica</i>	<i>Medica</i>	<i>Scientifica</i>	<i>Politico-sociale</i>	<i>Totale</i>	
Professionale	2,7	-	2,7	8,1	16,2	21,6	43,2	-	5,4	100,0	37
Tecnico	3,1	1,5	23,3	6,4	19,2	22,8	9,7	9,7	4,1	100,0	390
Liciale/ d'Arte	0,1	3,2	16,0	5,2	9,9	33,8	15,2	7,1	9,5	100,0	730
Totale	1,2	2,5	18,1	5,7	13,2	29,7	14,3	7,8	7,5	100,0	1.157

Tabella 8. — Diplomati iscritti all'università per area del corso di laurea, sesso e anno di diploma (Valori per cento).

<i>CdL</i>	<i>Femmine</i>					
	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>
Agraria	2,4	2,7	1,9	2,5	1,5	0,1
Architettura	1,3	1,9	2,6	2,4	2,0	3,0
Ingegneria	4,0	6,1	4,9	4,5	5,3	7,0
Giuridica	16,7	14,9	10,1	9,4	9,8	6,8
Economia e statistica	14,6	16,1	13,5	16,2	12,0	9,9
Umanistica	34,5	31,5	41,6	40,1	39,9	41,9

<i>Femmine</i>						
<i>CdL</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Medica	10,6	11,5	10,8	7,6	10,5	15,9
Scientifica	8,5	8,9	9,3	11,2	10,1	6,4
Politico-sociale	7,4	6,4	5,2	6,0	8,5	9,0
Educazione Fisica	-	-	-	-	0,3	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

<i>Maschi</i>						
<i>CdL</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Agraria	2,1	3,2	2,4	4,3	2,5	2,7
Architettura	1,3	2	2,4	3,4	2,0	1,9
Ingegneria	33,9	34,5	31,7	27,9	30,3	33,6
Giuridica	8,5	10,4	10,0	7,0	5,8	4,1
Economia e statistica	23,9	19	17,9	20,2	15,9	17,8
Umanistica	10,4	11,3	13,7	15,6	14,6	12,7
Medica	4,5	5,4	6,3	4,5	7,4	12,0
Scientifica	11,3	9,5	11,9	12,5	16,4	9,8
Politico-sociale	4,1	4,7	3,7	4,5	4,9	5,4
Educazione Fisica	-	-	-	-	0,2	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Vado ora a concludere il mio intervento, nella speranza di aver adeguatamente — seppur non esaustivamente — rappresentato la realtà di un sistema scolastico superiore che, forte della solidità del nostro tessuto socio-economico e di un'offerta formativa post-secondaria estremamente diversificata, sembra garantire a tutti i giovani modenesi sbocchi ed approdi soddisfacenti. Ce lo dicono gli indicatori relativi al rapporto quantitativo tra occupazione lavorativa e frequenza universitaria a quattro anni dal diploma, e, assieme a questi, gli inequivocabili dati su alto tasso di occupazione e basso tasso di disoccupazione. Tuttavia mi premeva contemporaneamente evidenziare alcuni elementi problematici che possono emergere da una lettura disaggregata dei dati, anche se in alcuni casi di lettura analitica degli esiti è doveroso tener conto che gli ordini di grandezza del campione disincentivano generalizzazioni troppo marcate. Su alcune rilevanze pre-

cedentemente richiamate (l'asimmetria contrattuale e la sperequazione retributiva tra generi, piuttosto che l'inferiore occupabilità dei diplomati — o, più spesso, diplomate — provenienti da alcuni indirizzi “deboli”) gli indizi presentati ci inducono, da una parte, a rinnovare ed eventualmente dettagliare le azioni di monitoraggio, dall'altra a mettere in campo iniziative di sistema (all'incrocio fra programmazione scolastica, orientamento scolastico-professionale e politiche del lavoro) utili al superamento delle criticità.

3.

ORIENTAMENTO, ISTRUZIONE E FORMAZIONE NELLA PROVINCIA DI REGGIO EMILIA

FRANCESCO SEMERARO (*)

Obiettivi e finalità dell'Osservatorio.

La realizzazione di un Osservatorio sulle transizioni dal sistema formativo complessivamente inteso (Scuola, Università e Formazione Professionale) al lavoro si inserisce in un quadro più ampio che propone di individuare e progettare gli strumenti utili ad interpretare le dinamiche formative e del mercato del lavoro nella Provincia di Reggio Emilia ed i meccanismi, gli stereotipi, le motivazioni, i condizionamenti che contraddistinguono l'accesso dei giovani al mondo del lavoro.

Uno dei temi interpretativi relativi alle dinamiche delle transizioni propone che l'ingresso al lavoro non si configuri più come un evento, vale a dire un unico passaggio che segna, per un giovane, la fine del periodo dell'apprendimento nel sistema scolastico/formativo e l'inizio del periodo « produttivo » nel sistema economico, ma piuttosto come un « processo » dinamico costituito da una serie di passaggi e di permanenze in diversi contesti lavorativo/formativi, connotati anche da apprendimenti pratici che si sommano e costituiscono la base per la professionalità, e che in esito dà luogo, o dovrebbe dare luogo, ad un rapporto di lavoro con caratteristiche di stabilità.

Questo « processo » si realizza in un arco di tempo variabile da soggetto a soggetto a seconda delle caratteristiche individuali e personali ed è influenzato dal contesto socio-economico in cui si trova la persona e costituisce pertanto una sorta di « cartina di tornasole » che

(*) Intervento orale svolto nell'ambito del convegno organizzato da ADAPT e Fondazione « Marco Biagi » su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27-30 giugno 2005. Il testo dell'intervento è stato rivisto dall'Autore.

mette in evidenza non solamente le potenzialità individuali ma anche le « opportunità » che ad ogni singolo vengono riconosciute o concesse dal sistema socio-economico in cui vive ed è inserito.

Le politiche formative, quelle dell'istruzione e le politiche attive del lavoro si inquadrano perfettamente in tale contesto e ne diventano gli strumenti principali sia per favorire le potenzialità individuali sia per riconoscere « pari opportunità » a tutti i giovani che per ridurre o contenere le disparità sociali che incidono nelle scelte dei percorsi di studio prima e successivamente nell'accesso al lavoro.

L'idea di un Osservatorio che non si esaurisca solamente con la realizzazione di una sola ricerca, ma che mantenga nel tempo una attenzione costante nel monitorare e verificare le « transizioni », ci permette di individuare i punti e gli aspetti più « critici » del sistema formativo e dei fabbisogni professionali del sistema produttivo.

È nota, sul nostro territorio, una certa sfasatura tra domanda e offerta di lavoro che si è tradotta, da parte delle istituzioni scolastiche, in una risposta basata sulla proliferazione dei titoli e dei *curricula* formativi, avvenuta anche sulla spinta delle sperimentazioni ministeriali e dell'autonomia scolastica.

Questo tipo di risposta delle istituzioni scolastiche è legata all'idea che la transizione avvenga come un evento che attiene a questo assunto: poiché i lavori stanno diversificandosi, occorre anche parallelamente una diversificazione dei corsi e degli indirizzi di studio.

I dati che ci vengono forniti dall'Osservatorio ci inducono a riflettere in una direzione diversa; è il periodo esterno della transizione che il mercato del lavoro utilizza proprio per diversificare le competenze dei giovani, al fine di « adattare » alle esigenze delle aziende, mentre risulterebbe più efficace, per il sistema formativo, concentrarsi di più sulla formazione delle competenze e delle conoscenze trasversali e sulla capacità di « risolvere i problemi » per attrezzare al meglio i giovani ad affrontare l'ingresso al lavoro.

Le indagini.

Sono state realizzate indagini sull'universo dei giovani in uscita dai percorsi formativi del sistema scolastico (quindi tutti i diplomati ed i qualificati delle scuole superiori), del sistema universitario (tutti i laureati residenti in provincia e i laureati della sede reggiana dell'Università di Modena e Reggio Emilia) e tutti gli allievi dei corsi di formazione professionale.

Sono state prese a riferimento le annualità 1999 e 2000; questo per consentire di verificare a distanza di almeno 3 anni e mezzo dalla conclusione dei percorsi formativi, la situazione occupazionale dei giovani.

Le indagini sono state condotte da operatori esterni che la Provincia ha individuato mediante procedure trasparenti e sono state svolte con l'utilizzo di un questionario telefonico che è stato progettato ed elaborato da uno staff scientifico composto da esperti del mondo accademico e da un nucleo di coordinamento interno alla Provincia composto da responsabili dei tre Servizi direttamente coinvolti nella conduzione delle indagini: il Servizio Lavoro, il Servizio Scuola e il Servizio Formazione Professionale.

Le indagini riguardanti i laureati sono state realizzate con la collaborazione del Consorzio AlmaLaurea di Bologna, consorzio al quale aderiscono ad oggi 40 atenei italiani.

Ad oggi sono disponibili i risultati relativi ai giovani usciti dal sistema scolastico e formativo nell'anno 1999 (il rapporto di ricerca è stato pubblicato e diffuso durante un seminario pubblico a Reggio Emilia il 18 febbraio 2004) e abbiamo i primi riscontri con i dati ottenuti dai giovani in uscita dal sistema scolastico e formativo nell'anno 2000 (il rapporto di ricerca è in fase di stesura e verrà presentato nel prossimo autunno).

Per ogni annualità sono stati intervistati circa 4.500 giovani così suddivisi:

- oltre 3.100 diplomati e qualificati;
- oltre 900 laureati;
- oltre 400 allievi della formazione professionale;

numeri che costituiscono il patrimonio « produttivo » dell'intero sistema scolastico formativo reggiano.

I mutamenti socio-economici.

Prima di esporre i dati più significativi e i *trend* delle indagini condotte si introducono alcuni elementi distintivi dell'economia reggiana e dei suoi mutamenti avvenuti negli ultimi anni che ci permettono anche di comprendere meglio il contesto.

Reggio Emilia è da parecchi anni la Provincia italiana con il più elevato tasso di occupazione; nel 2003 il rapporto tra il numero di persone occupate e la popolazione in età lavorativa (15-64 anni) era

del 70,8 per cento, dato che supera con 7 anni di anticipo l'obiettivo europeo del 70 per cento fissato a Lisbona nel marzo 2000 per il 2010.

Tra il 1998 e il 2003 la popolazione provinciale è aumentata notevolmente (dato unico in Regione) di circa 36.000 abitanti, parallelamente si è avuto un aumento anche della popolazione scolastica, negli stessi anni si registrano +3.000 studenti nella scuola primaria, +2.000 studenti nella scuola secondaria di primo grado e +1.500 studenti nelle scuole superiori.

Negli anni compresi tra il 1996 e il 2001 il sistema economico produttivo locale ha creato 41.000 nuovi posti di lavoro (coperti in grande maggioranza da donne).

L'economia reggiana continua ad avere una fortissima vocazione industriale, infatti il 42,6 per cento dei lavoratori reggiani è occupato nel settore industriale (percentuale molto superiore alla media regionale del 36 per cento e a quella nazionale del 31,8 per cento) mentre gli occupati nelle attività terziarie sono il 50,7 per cento (dato inferiore sia alla media regionale del 59 per cento che a quella nazionale del 63,3 per cento) e gli occupati in agricoltura sono il 6,7 per cento (dato superiore a quello regionale, pari al 5 per cento, e alla media nazionale 4,9 per cento).

Nel corso del decennio 1994-2003 il numero degli occupati nell'industria è cresciuto nella Provincia di Reggio Emilia al ritmo del 2 per cento all'anno.

Il mercato del lavoro reggiano ha pertanto presentato, sul finire degli anni Novanta e nei primi anni 2000, le condizioni ideali per i giovani che cercavano lavoro e che, pertanto, avrebbero dovuto tradursi in buone possibilità di trovare una occupazione e soprattutto di avere buone *chances* per « ottenere » una occupazione stabile.

Tali condizioni però, e le nostre indagini lo confermano, non sono state completamente colte, anzi si registrano segnali di una crescente difficoltà dei giovani ad inserirsi stabilmente nel mercato del lavoro.

Risulta vero che i giovani reggiani hanno trovato con una certa facilità una occupazione al termine degli studi (i giovani disoccupati nell'anno 2003 erano circa il 19,6 per cento del totale dei disponibili al lavoro).

Ma l'aumento della domanda di lavoro ha trascinato dietro di sé un altrettanto rilevante aumento dell'offerta di lavoro, molta della quale proveniente da immigrazione interna ed in parte da immigrazione esterna.

L'aumento della offerta di lavoro, le innovazioni normative sulla flessibilità del mercato del lavoro ed, in particolare, la possibilità delle aziende di stipulare, senza molti vincoli, rapporti di lavoro in forma atipica o temporanea, le pressioni delle imprese al contenimento del costo del lavoro, hanno di fatto favorito la riduzione del costo del lavoro, ma tale riduzione (e i dati riportati nelle nostre indagini lo confermano) si è principalmente scaricata sulle nuove generazioni in ingresso.

I lavoratori anziani già assunti con contratti di lavoro a tempo indeterminato sono stati in parte sostituiti da giovani ai quali sono stati offerti contratti di lavoro, in generale, meno stabili, meno retribuiti e meno onerosi per le aziende.

In un contesto di forte cambiamento e di crescenti difficoltà è pertanto lecito chiedersi: « se in un contesto economico di grande sviluppo e crescita le variegate forme di lavoro instabili attraverso cui passano i giovani dopo l'uscita dal sistema formativo nella fase della "transizione" rappresentano una sorta di "adattamento" delle competenze che porta via via a condizioni di lavoro più soddisfacenti e si conclude per tutti in una concreta prospettiva di una occupazione stabile », quali sono ora le prospettive dei giovani nella transizione al lavoro in una mutata situazione economica nella quale il ciclo congiunturale dà segnali di un significativo rallentamento?

I risultati delle indagini.

Analizzando lo stato occupazionale a tre anni e mezzo dal termine degli studi/formazione dei giovani reggiani troviamo che il dato percentuale risulta buono: i giovani in uscita dai percorsi 1999 sono occupati per l'85 per cento se provenienti dalla formazione, il 58,1 per cento se provenienti dalle scuole superiori e per l'85,3 per cento se laureati.

Per i giovani usciti dal sistema formativo nell'anno 2000 la situazione pare, seppure di poco, addirittura migliorata: per i giovani provenienti dalla formazione professionale 86,9 per cento, e per quelli provenienti dalla scuola superiore 60,3 per cento, ma diminuisce all'83,1 per cento se laureati.

Per quanto riguarda la tipologia di contratto dei giovani in uscita dai diversi percorsi di studio abbiamo rilevato una notevole riduzione dei contratti di lavoro a tempo indeterminato tra i risultati ottenuti nell'indagine 2003 e quella del 2004:

- per i giovani della formazione professionale scendono dall'82,8 per cento al 71,4 per cento;
- per i giovani diplomati/qualificati scendono dal 74,2 per cento al 45,8 per cento;
- per i giovani laureati scendono dal 63 per cento al 59,3 per cento.

Aumentano notevolmente i contratti atipici per i giovani della formazione professionale che passano dal 4,4 per cento al 19,9 per cento e per i laureati che passano dal 28,9 per cento al 32,5 per cento, mentre per i giovani diplomati/qualificati triplica la percentuale dei contratti di apprendistato (da 5,6 per cento a 16,1 per cento) e dei contratti di formazione/lavoro (da 5,3 per cento a 18,8 per cento).

Tra il 2003 e il 2004 si assiste, quindi, ad una forte diminuzione delle posizioni di lavoro « stabili » e parallelamente ad un consistente aumento delle posizioni di lavoro « non stabili ».

La percezione di questo aumento delle incertezze è stata avvertita anche direttamente dai giovani stessi; sondando le aspettative personali dei giovani e la percezione del proprio futuro professionale, alle domande:

- 1) se ritengono che « il proprio futuro professionale è pieno di possibilità », nell'indagine 2003 i diplomati rispondevano positivamente al 60,3 per cento mentre nel 2004 scendono al 49,6 per cento;
- 2) se vedono « un futuro pieno di rischi ed incognite », rispondevano sì il 27,2 per cento nel 2003 mentre nel 2004 le risposte aumentano al 40,6 per cento.

Questa tendenza è marcata anche dai dati che si registrano sulla retribuzione dei giovani lavoratori a tre anni e mezzo dal termine degli studi.

In generale si registra la tendenza all'aumento percentuale di coloro che si collocano nelle fasce retributive basse (fino a 650 euro):

- i diplomati aumentano dal 6,8 per cento al 9,3 per cento;
- i laureati aumentano dal 4,3 per cento al 7,2 per cento.

Le retribuzioni delle donne si collocano con maggiore frequenza rispetto ai maschi nelle fasce più basse: la probabilità di una diplomata di essere collocata nella fascia più bassa di reddito (fino a 650 euro) è doppia rispetto a un maschio; per le laureate le cose non vanno meglio, mediamente guadagnano 250 euro in meno rispetto ai laureati; sono molte di più le donne ex allieve dei corsi di formazione professionale inserite nella fascia retributiva più bassa rispetto ai maschi.

L'influenza della famiglia e lo *status* socio-economico risultano

ancora determinanti sia nell'indirizzare i giovani nei percorsi di studio, sia nella formazione delle competenze, che nel favorire l'ingresso nel mercato del lavoro (il 31,1 per cento dei diplomati/qualificati occupati trova lavoro grazie a contatti familiari).

Il livello di istruzione della famiglia d'origine e la sua posizione sociale condizionano ancora fortemente le scelte dei giovani tra percorsi di formazione/istruzione brevi e percorsi lunghi, discriminando in tal modo le possibilità dei ragazzi di intraprendere, al termine degli studi, percorsi di carriera che aprono la via alle professioni prestigiose e ai lavori stabili (il 79,2 per cento dei giovani con genitori che hanno la laurea intraprendono percorsi universitari contro il 18,6 per cento dei giovani figli di genitori con titoli di studio bassi).

Conclusioni.

I dati raccolti nelle indagini descrivono un contesto provinciale con una economia a vocazione industriale che ha garantito negli ultimi anni un forte sviluppo economico e ha creato moltissimi posti di lavoro e un tessuto socio-familiare che ancora oggi investe energie e risorse sulla scuola e sull'università consentendo a molti giovani di percorrere lunghi percorsi di studio (i 3/4 dei laureati reggiani provengono da famiglie i cui genitori non posseggono una laurea), ma al contempo segnalano che sta aumentando notevolmente, ed in brevissimo tempo, anche nella nostra Provincia, l'area del lavoro « precario ».

In una situazione economica di difficoltà, il lavoro precario può tradursi, principalmente per alcune classi sociali, in una vera e propria « trappola » nella quale si può rimanere invischiati molti anni passando da un contratto di lavoro ad un'altro, svolgendo mansioni differenti spesso in diversi comparti e con l'unico beneficio, piuttosto esiguo, di percepire una retribuzione generalmente « bassa » che non permette ai più di rendersi completamente autonomi dalla famiglia, ma al contempo pagando un « prezzo » molto alto, quello di non riuscire a costruirsi una professionalità spendibile e trovare quindi una concreta opportunità per il proprio futuro.

Aumenta anche la « segmentazione sociale »; i giovani che hanno una famiglia con titolo di studio basso o con posizione sociale bassa (classe sociale operaia) hanno minori probabilità di intraprendere percorsi di studio lunghi che permettono con maggiore facilità l'accesso

ai « lavori stabili » e hanno pertanto maggiori possibilità di essere invischiati per periodi lunghi in lavori precari, non stabili e poco retribuiti.

Le fasce sociali più esposte al rischio di cadere nella « trappola » del lavoro precario a vita sono composte:

- dai giovani che svolgono percorsi di studi brevi;
- dai giovani provenienti da famiglie con un basso tasso di scolarità;
- dai giovani di famiglie che non sono in grado di sorreggere a lungo i figli nei periodi di transizione che si sono allungati;
- dalle giovani donne che scelgono percorsi di studio anche lunghi (laurea) ma che risultano meno « spendibili » sul mercato del lavoro locale.

Allegati.

Tabella 1. — Situazione occupazionale al momento dell'intervista (indagine 2003).
Giovani in uscita dal sistema formativo nell'anno 1999.

	<i>Occupato</i>	<i>In cerca di lavoro</i>	<i>Studente</i>	<i>Non lavora e non cerca</i>
Formazione di base	81,7%	9,8%	3,7%	4,9%
Formazione iniziale	80,8%	5,1%	2,6%	11,5%
Formazione post-diploma	82,6%	5,4%	7,6%	4,3%
Formazione post-laurea	97,1%	1,4%	1,4%	0,1
Totale Formazione	85,0%	5,6%	4,0%	5,3%
Liceo	20,8%	1,8%	76,6%	0,8%
Tecnico commerciale	75,7%	0,6%	23,7%	%
Tecnico	68,3%	0,9%	29,6%	1,2%
Arte (diploma)	70,5%	9,0%	20,5%	-
Arte (qualifica)	77,0%	11,5%	11,5%	-
Professionale (diploma)	86,4%	2,9%	10,4%	0,3%
Professionale (qualifica)	76,0%	7,4%	11,9%	4,8%
Totale diplomati/qualificati	58,1%	3,0%	37,5%	1,4%
Laureati reggiani anno accademico 1998-1999	85,3%	1,5%		13,2%

Tabella 2. — Situazione occupazionale al momento dell'intervista (indagine 2004).
Giovani in uscita dal sistema formativo nell'anno 2000.

	<i>Occupato</i>	<i>In cerca di lavoro</i>	<i>Studente</i>	<i>Non lavora e non cerca</i>
Formazione di base	90,5%	4,8%	2,4%	2,4%
Formazione iniziale	74,6%	16,4%	3,0%	6,0%
Formazione post-diploma	88,1%	4,4%	6,3%	1,3%
Formazione post-laurea	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Totale Formazione	86,9%	6,5%	4,2%	2,3%
Liceo	31,8%	3,7%	63,8%	0,7%
Tecnico commerciale	68,3%	3,2%	27,9%	0,5%
Tecnico	70,5%	2,5%	26,3%	0,8%
Arte (diploma)	71,9%	1,8%	24,6%	1,8%
Arte (qualifica)	60,0%	20,0%	17,1%	2,9%
Professionale (diploma)	83,4%	5,5%	9,6%	1,6%
Professionale (qualifica)	76,3%	10,0%	11,7%	2,0%
Totale diplomati/qualificati	60,3%	5,1%	33,5%	1,1%
Laureati reggiani anno accademico 1999-2000	83,1	3,8		13,2

Tabella 3. — Posizione lavorativa degli occupati (indagine 2003). Giovani in uscita dal sistema formativo nell'anno 1999.

	<i>Dipendente</i>	<i>Autonomo</i>	<i>Atipico/para subordinato</i>
Formazione di base	92,5%	6,0%	1,5%
Formazione iniziale	84,1%	11,1%	4,8%
Formazione post-diploma	75,0%	15,8%	9,2%
Formazione post-laurea	80,6%	17,9%	1,5%
Totale Formazione	82,8%	12,8%	4,4%
Liceo	86,4%	8,8%	4,8%
Tecnico commerciale	94,5%	4,3%	1,2%
Tecnico	85,1%	11,3%	3,6%
Arte (diploma)	77,4%	12,9%	9,7%
Arte (qualifica)	90,0%	5,0%	5,0%
Professionale (diploma)	85,8%	10,5%	3,7%
Professionale (qualifica)	89,0%	8,8%	2,2%
Totale diplomati/qualificati	88,2%	8,7%	3,1%
Laureati reggiani anno accademico 1998-1999		63,00%	28,9%

Tabella 4. — Posizione lavorativa degli occupati (indagine 2004). Giovani in uscita dal sistema formativo nell'anno 2000.

	<i>Dipendente</i>	<i>Autonomo</i>	<i>Atipico/para subordinato</i>
Formazione di base	68.4%	7.9%	23.7%
Formazione iniziale	74.0%	8.0%	18.0%
Formazione post-diploma	67.4%	9.2%	23.4%
Formazione post-laurea	86.5%	8.1%	5.4%
Totale Formazione	71.4%	8.6%	19.9%
Liceo	47.1%	2.6%	49.3%
Tecnico commerciale	70.4%	3.6%	25.2%
Tecnico	58.5%	12.1%	28.4%
Arte (diploma)	41.5%	19.5%	39.0%
Arte (qualifica)	28.6%	0.0%	66.7%
Professionale (diploma)	67.6%	5.6%	26.8%
Professionale (qualifica)	50.1%	5.4%	43.7%
Totale diplomati/qualificati	57.6%	6.1%	35.5%
Laureati reggiani anno accademico 1999-2000	46%	13,3%	32,5%

Tabella 5. — Reddito medio mensile degli occupati per sesso e area di studio (indagine 2004). Giovani in uscita dal sistema formativo nell'anno 2000.

	<i>Femmine</i>		<i>Maschi</i>		<i>Totale</i>		<i>Differenziale uomo-donna</i>
	<i>N</i>	<i>Reddito</i>	<i>N</i>	<i>Reddito</i>	<i>N</i>	<i>Reddito</i>	
Formazione di base	5	790	31	907	36	890	117
Formazione iniziale	36	877	9	875	45	876	+2
Formazione post-diploma	56	988	81	1147	137	1080	159
Formazione post-laurea	12	1250	21	1487	33	1391	237
Totale Formazione	109	976	142	1119	251	1056	143
Liceo	220	817	54	944	274	842	127
Tecnico commerciale	188	954	86	1016	274	974	62
Tecnico	70	1004	212	1081	282	1062	77
Arte (diploma)	27	840	14	970	41	884	130
Arte (qualifica)	15	830	6	983	21	874	153

4.

SPERIMENTAZIONI PER L'ORIENTAMENTO AL LAVORO NELLA PROVINCIA DI RIMINI: *LE PAROLE CHE SERVONO,* UN SERVIZIO TRA GLI ALTRI SERVIZI

MARCO VINCENZI

Il progetto denominato *Le parole che servono*, che il Centro per l'impiego della Provincia di Rimini sta realizzando dal marzo 2003, nasce dalla consapevolezza che il ruolo fondamentale assunto dall'informazione nella società moderna produce significative conseguenze sull'orientamento al lavoro, rendendo necessaria anche su questo piano la parità dei cittadini rispetto all'accesso alle informazioni.

Le opportunità di informazione offerte dai servizi del Centro per l'impiego, infatti, benché molteplici, non possono essere fruite compiutamente dalla generalità dei cittadini, perché non tutte le persone sono in possesso degli stessi strumenti: sono state, quindi, organizzate specifiche azioni volte a promuovere la circolazione dell'informazione anche *fuori dagli uffici*, con modalità che ne facilitassero e amplificassero sia l'accesso che la fruizione.

A questo fine, sono stati realizzati alcuni cicli di incontri tematici e di laboratori sulle diverse tematiche riguardanti il lavoro, nella logica dell'animazione territoriale. In primo luogo, sono state trattate le attività e servizi/opportunità offerti dal Centro per l'impiego in maniera da essere realizzate attraverso nuove modalità di comunicazione che promuovessero la partecipazione e facilitassero la dialettica fra gli attori coinvolti nel mercato del lavoro (persone in cerca di lavoro, soggetti già occupati, imprenditori, professionisti, studenti, insegnanti e coloro che operano nella formazione): seminari, tavoli di discussione e laboratori, anche nella forma di eventi culturali e di spettacolo, con produzioni video o altre forme di rappresentazione, attivati in luoghi e tempi non convenzionali (ad esempio in manifestazioni fieristiche, nelle piazze, nelle scuole o nelle università). In questo modo, è stato

possibile amplificare l'azione informativa del Centro per l'impiego e rielaborare, insieme a tutti i protagonisti del mercato del lavoro locale (e della società civile in genere), il significato dell'esperienza fatta in questi anni con l'implementazione dei servizi per il lavoro, rendendola disponibile su tutto il territorio.

A partire dall'obiettivo generale di far svolgere al Centro per l'impiego il ruolo di referente per i servizi, la cultura e la qualità del lavoro sul territorio provinciale, si sono potuti perseguire anche obiettivi diversi e maggiormente specifici: evitare l'affollamento ai servizi informativi del Centro per l'impiego che, solo nella sede di Rimini, hanno accolto nel 2004 oltre sedicimila persone, e portare fuori dai soliti luoghi l'informazione, in direzione dei potenziali fruitori e delle loro esigenze, *facendo girare le informazioni e non la gente*; modificare un'obsoleta abitudine comportamentale, tipica del vecchio sistema e della cultura dell'assistenzialismo, per cui ci si attendeva (passivamente) che l'ufficio fornisse tutte le risposte, magari solo di tipo burocratico, ai problemi del lavoro, in favore di una cultura dell'auto-attivazione e dell'autonomia personale, molto più vicina al concetto di *occupabilità* promosso dall'Unione Europea; prevedere una risposta differenziata e personalizzata a tutti coloro che si rivolgono al Centro per l'impiego e far conoscere questa nuova opportunità anche a coloro che ancora non l'avevano scoperta; favorire la cooperazione e la coesione tra gli attori del territorio in una logica di rete, nel rispetto del principio di sussidiarietà tra sistema pubblico e privato.

Si è inteso in questo modo fornire una risposta adeguata alla domanda piuttosto articolata espressa dal territorio (comprendente disoccupati, soggetti già occupati, lavoratori atipici, studenti, imprenditori, consulenti, operatori), attraverso l'uso di linguaggi, modi, luoghi, tempi diversi da quelli convenzionali che hanno facilitato anche l'affermarsi di un'immagine nuova della Pubblica Amministrazione.

Il cambiamento culturale che questo processo ha innescato dovrebbe poi favorire un migliore incontro tra domanda e offerta di lavoro, perché solo accrescendo la consapevolezza e l'informazione sul proprio ruolo e sul contesto in cui si opera sarà possibile ottimizzare l'incontro tra le esigenze professionali espresse dalle imprese e le aspettative di chi si avvicina o entra nel mondo del lavoro per trovare soddisfazione economica e personale. Non è un caso che *complessità* e *flessibilità* siano diventati due dei termini più usati nel vocabolario della nostra società e del mondo del lavoro e, in questo senso, l'iniziativa qui descritta si è proposta di offrire nuovi strumenti perché le

persone possano affrontare queste situazioni con maggiore consapevolezza, per evitare che possano tradursi in *precarietà* e *disagio*.

Le attività messe in atto hanno assunto sia una forma divulgativa che di maggiore riflessione teorica, sulle tematiche del lavoro, mantenendo costante l'idea e la prospettiva della partecipazione sociale. Tra le altre sono state affrontate tematiche di natura gius-lavoristica, con interventi e laboratori che hanno permesso di chiarire questioni complesse e fatto conoscere nuove emergenze mettendo a confronto esperti della materia con i diretti fruitori sia di parte datoriale che sul versante dei lavoratori (*Le regole della collaborazione*, un seminario informativo sulle nuove forme contrattuali previste dalla Legge Biagi; *Privacy & Lavoro*, un seminario informativo sulle modalità di applicazione della disciplina sulla *privacy* nei servizi per il lavoro; *Professione Badante*, una conferenza per conoscere gli adempimenti per le famiglie, le opportunità di lavoro, i servizi sul territorio; *Stiamo lavorando con voi*, un incontro di approfondimento sulla legge regionale Emilia-Romagna 1° agosto 2005, n. 17, sulla promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro; *Apprendistato e imprese*, un seminario/confronto tra istituzioni e imprenditori sull'opportunità offerta dall'apprendistato professionalizzante), tematiche riguardanti la transizione tra scuola e lavoro e tra occupazioni tra loro diverse (*Tecniche per trovare lavoro*, un laboratorio per organizzare la ricerca di lavoro, analizzare le offerte, rispondere alle inserzioni, promuoversi e proporsi alle imprese; *Studio, lavoro e molto altro*, utilizzo di un video prodotto dai CPI come strumento finalizzato a facilitare il ricordo e il passaggio dell'informazione tra CPI e studenti nelle scuole; *Tempi di vita e di lavoro*, su come utilizzare i contributi per la conciliazione tra lavoro e vita privata messi a disposizione dalla legge 8 marzo 2000, n. 53, per le aziende che applicano la flessibilità oraria alle lavoratrici e ai lavoratori con figli; *Buon lavoro a chi lo cambia*, tavola rotonda tra studenti, insegnanti, lavoratori e imprenditori su che cosa significa oggi essere "flessibili" nel mondo del lavoro; *Invisibili*, tavola rotonda sul lavoro atipico introdotto da un documentario realizzato dalla regista Tania Pedroni; *Donne per un lavoro da uomo*, pubblica discussione tra lavoratrici e imprese del territorio, nella forma del *focus group*, sulla possibilità per le donne di svolgere lavori ritenuti convenzionalmente maschili; *Nicola Rubino è entrato in fabbrica*, la presentazione del libro di Francesco Desio utilizzata come stimolo per affrontare il tema delle nuove forme di lavoro con domande di studenti, imprenditori e apprendisti dirette all'autore e a Paolo Zurlo, so-

ciologo del lavoro) e altre tematiche, tra loro eterogenee ma ritenute parimenti meritevoli di attenzione nel quadro dell'iniziativa (*Opportunità Europa*, rivolto alle imprese che intendono guardare all'Unione Europea, relativo a come ottenere finanziamenti e a come affrontare i nuovi mercati; *Intelligenza Emotiva al lavoro*, un laboratorio per controllare e rendere produttiva l'emotività nei luoghi di lavoro, rivolto a lavoratori e imprenditori; *Giovani oggi*, una tavola rotonda stimolata dal rapporto di monitoraggio: *Giovani, sistema scolastico-formativo e mondo del lavoro nella provincia di Rimini*; *Quando hai raggiunto la vetta continua a salire*, laboratorio di tecniche e strumenti per l'auto-promozione, la valorizzazione di sé e il raggiungimento degli obiettivi sul lavoro; *Per scelta o per forza*, un convegno sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione dei giovani fino al diciottesimo anno di età).

A complemento di questi interventi sono state realizzate altre iniziative come: elaborazione di materiali informativi in formato video, trascrizioni degli interventi, rese disponibili attraverso il sito internet *www.riminimpiego.it*, e la promozione di una collana editoriale denominata *Le parole che servono. Lavorare informati*, che ha già pubblicato tre quaderni: *Buoni a tutto. Vizi e virtù della Legge 68/99*; *Uso lavoro. Carta dei valori e dei servizi del Centro per l'impiego*; *Per scelta o per forza. Il diritto/dovere all'istruzione e alla formazione*.

Questi incontri hanno permesso di sviluppare discussioni su questioni tecniche nei vari ambiti di competenza dei servizi per l'impiego, come *un servizio fra i servizi*, cercando di farsi carico anche di alcune emergenze affiorate dalla riflessione maturata all'interno dei centri e tra gli operatori, ed offrendo al territorio una vera e propria opportunità di partecipazione, sul piano culturale, al fine di instaurare un dialogo fra tutti gli attori del mercato del lavoro sul significato che i vari aspetti e le nuove forme del lavoro stanno assumendo, oltre alle implicazioni che queste hanno con la società civile ed economica locale.

I primi risultati conseguiti risultano evidenti dal forte aumento di credibilità e visibilità assunte dal Centro per l'impiego. La sensibilità verso la realizzazione del progetto, dichiarata e dimostrata da molti degli attori coinvolti, ha facilitato la condivisione delle idee, la promozione della concertazione sui diversi temi affrontati, la coesione sociale e la maturazione di una maggiore coscienza critica.

Gli indicatori di questi risultati sono sia numerici che qualitativi: — il flusso di utenti del Centro per l'impiego si è stabilizzato intorno ai 30 mila contatti annui (che si dividono in due macro *target*: il

target disoccupati rappresenta il 60 per cento e quello degli occupati e studenti il 40 per cento), ma sono aumentati esponenzialmente i contatti via mail e attraverso il sito internet (oltre 100 mila contatti l'anno);

— il numero di persone che si sono rivolte ai servizi specialistici è aumentato di oltre il 20 per cento rispetto all'anno precedente;

— le imprese che si sono rivolte al Centro per l'impiego nell'anno 2004 sono aumentate del 20 per cento, inoltre molte di esse hanno utilizzato gli spazi del Centro per l'impiego per effettuare colloqui di selezione del personale, riconoscendo indirettamente la sua credibilità;

— si è riscontrata una maggiore disponibilità delle scuole e dell'università nei contatti e, soprattutto, nelle relazioni per la programmazione delle attività condivise;

— si è intensificato il rapporto di *co-marketing* con l'Ente Rimini Fiera, uno dei più prestigiosi Enti fieristici della Regione: il Centro per l'impiego della Provincia di Rimini, oltre ad essere ospite come espositore, propone e realizza eventi in un numero sempre maggiore di manifestazioni fieristiche;

— sono aumentate le convenzioni per la condivisione di azioni e collaborazioni con le associazioni di categoria (tra cui citiamo le associazioni degli Albergatori) e le agenzie private per il lavoro del territorio.

A fronte di quanto sedimentato attraverso il progetto, il Centro per l'impiego viene oggi percepito come un luogo dove e attraverso cui potersi confrontare e dove portare e affrontare questioni inerenti la tematica del lavoro, perché si è capito che le sue proposte incontrano ascolto.

Il progetto ha inoltre contribuito fortemente a costruire e consolidare sul territorio una rete di relazioni con le istituzioni ed i privati, rendendo informale un approccio che fino ad ora era sempre stato burocratico: la relazione può avvenire, come un tempo avveniva, nella *piazza*, il luogo dello scambio e del confronto che, a partire dai fatti concreti, ha portato visibilità alle politiche e alle conseguenti azioni messe in campo dalla Provincia.

5.


PROGRAMMI TERRITORIALI PER L'ORIENTAMENTO GIOVANILE: L'ESPERIENZA DELLO "SPORTELLO ASCOLTO" DI ROVIGO

MONICA ZANFORLIN

Il progetto della Provincia di Rovigo denominato *Sportello Ascolto*, finanziato dalla Regione Veneto con una somma di 86.000 euro, rappresenta il naturale prosieguo di un precedente progetto dal titolo *Percorso verso il diritto all'obbligo formativo*, presentato anche questo per il biennio 2002/2003 nell'ambito delle direttive emanate dalla stessa Regione per il finanziamento di iniziative finalizzate all'orientamento formativo e professionale dei giovani. L'esigenza di rivedere il progetto originario è stata imposta dalle norme di riforma dell'istruzione e formazione scolastica ⁽¹⁾ che hanno determinato il passaggio dal concetto di obbligo formativo a quello di diritto-dovere all'istruzione e formazione realizzabile, in relazione ad attitudini e aspirazioni, nei tre canali previsti: scuola, formazione professionale regionale e apprendistato.

Lo sportello, facente capo al Centro di formazione professionale della Provincia, a sua volta incardinato nell'Area Personale e Mercato del lavoro, consiste in un servizio di *front-office* che si occupa di orientamento e accompagnamento nei percorsi scolastico-formativi intrapresi dai giovani di età compresa fra i 14 e 18 anni non ancora compiuti. In particolare, il bacino di riferimento è costituito da ragazzi che sono in uscita dai cicli dell'obbligo formativo o che si trovano in difficoltà rispetto alla scelta formativa effettuata.

Gli obiettivi principali del servizio sono: informare i giovani e le famiglie sulle opportunità offerte dalla normativa; sensibilizzarli ri-

⁽¹⁾ La l. n. 53/2003 e i due d.lgs. n. 76 e n. 77/2005, tutti in  indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

spetto all'importanza della formazione; ascoltare i loro bisogni e le loro insoddisfazioni; fornire loro strumenti di autovalutazione.

La particolarità dello Sportello Ascolto è non solo la capacità di raggiungere gli utenti esterni ma anche quella di fare da tramite tra questi ultimi ed altri soggetti istituzionali, interni rispetto alla amministrazione provinciale (Centri per l'impiego, Centro di formazione professionale, Ufficio apprendistato) ovvero esterni ad essa (Centro servizi amministrativi, Dirigenti scolastici, Operatori ASL, Informagiovani, ecc.).

Realizzare una simile rete di comunicazione consente di ottenere e scambiare informazioni sui bisogni e sulle opportunità formative dei vari utenti e di interpretare in maniera coordinata i dati disponibili, evitando di sovrapporre le azioni dei vari enti.

Venendo alle risorse umane impiegate, la realizzazione del progetto ha coinvolto, oltre ad un paio di funzionari provinciali, due orientatori esperti, un addetto amministrativo e due psicologi da utilizzare nei casi di accertato disagio personale del giovane, legato ad aspetti della personalità o ad un contesto ambientale di particolare degrado familiare e sociale.

Di particolare rilevanza, al fine della riuscita del progetto, è stata la scelta dei *partners* utilizzati: l'Ente di Formazione Enaip, intervenuto con le sedi di Rovigo e Porto Viro al fine di facilitare gli utenti distribuiti nel territorio provinciale, e la Cooperativa di mediatori culturali Hope, il cui coinvolgimento è stato indispensabile per organizzare le fasi di accoglienza, informazione e orientamento di giovani stranieri.

Enaip è stato individuato in quanto unico ente accreditato dalla Regione Veneto con un'esperienza consolidata in materia e la Cooperativa Hope è stata scelta sulla base della considerevole esperienza dei suoi operatori e di precedenti rapporti di collaborazione instauratisi e conclusisi in modo soddisfacente.

Rispetto alle metodologie utilizzate, occorre sottolineare che esse variano in ragione dell'intervento da attuare e della tipologia di beneficiari. Il primo approccio, salvo per gli utenti che si presentano spontaneamente, è sempre di tipo telefonico. In caso di mancata collaborazione, viene spiegata la necessità della prosecuzione del monitoraggio in quanto prevista per legge. Successivamente, se l'utente dichiara il proprio consenso, si procede al colloquio diretto. Nel colloquio vengono applicate le tecniche dell'ascolto attivo, della partecipazione empatica e dell'accettazione in-

condizionata. L'obiettivo è quello di fornire punti di vista differenti al soggetto al fine di consentirgli di prendere autonome decisioni per risolvere i propri conflitti. In sostanza viene instaurata una "relazione di aiuto" che si stabilisce fra un soggetto in difficoltà, e quindi non in grado di prendere decisioni, e l'orientatore che lo aiuta, mediante specifiche tecniche di comunicazione, a scegliere la sua strada. Ove ricorra la possibilità e la disponibilità, specie nelle scuole medie inferiori, possono essere utilizzate anche metodologie di gruppo. Nella maggior parte dei casi gli utenti presentano conflitti psicologici, ma raramente ci si trova davanti a psicopatologie; e in questi casi, peraltro, la prassi consolidata è quella di coinvolgere professionisti esperti (psicologi, assistenti sociali, insegnanti di sostegno).

Entrando nel dettaglio delle azioni intraprese, per prima cosa si è provveduto a dare informazioni sullo sportello mediante *depliants* in varie lingue, campagne informative sulla stampa locale, convegni per l'illustrazione e l'analisi della normativa, sito internet e manifestazioni organizzate al salone dell'orientamento, al quale sono stati invitati a partecipare personaggi legati al mondo dello spettacolo e della comunicazione allo scopo di sensibilizzare i giovani e le loro famiglie. L'azione successiva è stata quella volta alla informazione dettagliata e all'orientamento, obiettivi perseguiti attraverso colloqui iniziali e consulenze approfondite atte a verificare abilità, attitudini, difficoltà ed eventuali percorsi da intraprendere. Detti colloqui sono previsti sull'intero territorio provinciale, contando sull'appoggio di Scuole, Centri per l'impiego, Comuni ed altre istituzioni. Ai giovani disponibili ad intraprendere un'attività lavorativa i Centri per l'impiego fanno sottoscrivere un Patto di Servizio, a seguito del quale essi vengono convocati per un colloquio di orientamento per la stesura del piano di azione individuale. I Centri per l'impiego hanno poi il compito di individuare l'eventuale azienda interessata all'assunzione di apprendisti.

In casi specifici si è fatto ricorso ad azioni di formazione personalizzata attraverso l'Enaip, con cui sono stati progettati percorsi specifici per mestieri come addetto alle vendite, meccanico, elettricista. In altri casi si è garantito l'accompagnamento dei giovani attraverso il canale dell'apprendistato, potendo contare sulla collaborazione dell'ufficio preposto interno all'Ente. L'azione è rivolta a rimotivare i giovani che evidenziano particolari situazioni di disagio o per i quali è a ri-

schio il superamento del monte ore necessario all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione.

Altra azione importante è quella del tutoraggio, che si sostanzia in un'attività di consulenza/accompagnamento dei percorsi scolastico-formativi intrapresi a seguito delle attività di orientamento poste in essere dallo Sportello Ascolto o, in caso di segnale di disorientamento *in itinere*, anche nel contesto di percorsi scolastico-formativi autonomamente intrapresi.

L'ultima azione è quella del monitoraggio e diffusione dei risultati diretta a valutare l'impatto delle varie azioni e a diffondere i dati al fine di consolidare o ridefinire il servizio. Per consentire tale valutazione sono state somministrate agli utenti schede a campione volte a misurare il grado di soddisfazione degli utenti. Il monitoraggio ha consentito, poi, di costruire un'utile banca dati collegata all'anagrafe regionale.

A fianco delle azioni sopra elencate vengono poste in essere alcune attività di supporto economico diretto a rimborsare le spese di trasporto o quelle dei test scolastici di minori le cui famiglie si trovano in difficoltà economiche.

Gli obiettivi complessivi degli interventi sono: promozione della cultura della formazione attraverso il coinvolgimento degli operatori territoriali (CSA, Istituti scolastici, Informagiovani, Associazioni Sportive ed altro) che a vario titolo interfacciano adolescenti/giovani a potenziale rischio di abbandono scolastico; prevenzione della dispersione scolastica mediante le azioni di informazione, sensibilizzazione, orientamento, formazione personalizzata, *tutoring* e monitoraggio; accompagnamento dei giovani che assolvono il diritto-dovere di istruzione e formazione nell'apprendistato affinché conseguano una qualifica spendibile nel mercato del lavoro; promozione della cultura di genere, consolidamento di sinergie locali in una logica di cooperazione territoriale.

Venendo ai risultati, i dati aggiornati al 30 settembre 2005 evidenziano un totale di 503 ragazzi in carico allo sportello, di cui 345 hanno assolto il diritto-dovere all'istruzione e formazione, mentre 158 lo non hanno assolto per diverse ragioni specificatamente indicate nelle seguenti tabelle:

Tabella 1. — Banca dati Progetto provinciale (aggiornata al 30 settembre 2005). Ragazzi che assolvono il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione (ex "obbligo formativo").

<i>Percorso di assolvimento</i>	<i>Tot.</i>
Scuola	232
Formazione professionale	76
Apprendistato	36
Qualificati e Specializzati nella Formazione professionale	1
Totale	345

Tabella 2. — Banca dati Progetto provinciale (aggiornata al 30 settembre 2005). Ragazzi che non assolvono il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione.

<i>Situazione</i>	<i>Tot.</i>
Ragazzi frequentanti corsi non in assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione	13
Stagisti	4
Interessati al lavoro e talvolta iscritti al CPI	94
Non rintracciabili	1
Con problematiche varie	11
Convocati tramite lettera ma non presentatisi al primo colloquio (convocazioni recenti)	16
Da contattare nuovi nominativi	19
Totale	158

Tabella 3. — Risultati delle azioni (luglio 2004 - settembre 2005).

<i>Azione</i>	<i>Utenti interessati</i>	<i>Ore impegnate</i>
1. Informazione, Sensibilizzazione, Promozione	2450	349
2. Informazione mirata, Accoglienza, Analisi domanda	400	198
3. Orientamento	462	345
4. Formazione Personalizzata	10	650 (*)
5. Tutoraggio	Tutti (**)	1452
6. Accompagnamento nell'apprendistato	54	20
7. Monitoraggio e diffusione dei risultati	n.q.	880

(*) + 2 mesi di stage.

(**) Tutti i ragazzi che hanno usufruito delle azioni 2, 3 e 4.

Risultati:

— Scuole/Enti di Formazione che forniscono informazioni: 75 su 75.

— Scuole/Enti di Formazione che utilizzano le Azioni dello Sportello Ascolto:

— Scuole Medie Inferiori: 12 su 48;

— Scuole Medie Superiori: 8 su 24;

— Enti di Formazione in diritto-dovere all'istruzione e alla formazione 3 su 3.

— Dalla sua attivazione lo Sportello Ascolto ha monitorato 1139 giovani (10 per cento dei residenti in età 14-17), di cui 369 nel secondo progetto.

— Al 30 settembre 2005 lo Sportello Ascolto continua a seguirne 503 (di cui 73 stranieri) nella fascia di età 14-17:

— 345 stanno assolvendo al diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e comprendono: 230 che hanno usufruito di azioni di prevenzione all'interno dei percorsi scelti; 152 "falsi allarmi" (errori o mancate informazioni); 23 *drop-out* reinseriti dallo Sportello Ascolto nel primo progetto; 49 *drop-out* reinseriti dallo Sportello Ascolto in questo progetto;

— 158 non stanno assolvendo al diritto-dovere all'istruzione e alla formazione.

Diversamente dagli anni precedenti, nell'anno scolastico 2004-2005 tutti i ragazzi di terza media hanno operato una scelta per il proseguimento dei percorsi di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione anche grazie al supporto dello Sportello Ascolto.

ELENCO DELLE ABBREVIAZIONI

<i>AC</i>	Archivio civile
<i>ADL</i>	Argomenti di diritto del lavoro
<i>AsS</i>	L'assistenza sociale
<i>BCLR</i>	Bulletin of Comparative Labour Relations
<i>Boll. Adapt</i>	Bollettino Adapt
<i>BURL</i>	Bollettino Ufficiale Regione Lombardia
<i>C&C</i>	Contratti e Contrattazione Collettiva
<i>CG</i>	Corriere Giuridico
<i>CI</i>	Contratto e impresa
<i>CS</i>	Consiglio di Stato
<i>DCS</i>	Diritto comunitario e degli scambi internazionali
<i>DD</i>	Democrazia e diritto
<i>DDPCiv</i>	Digesto delle discipline privatistiche - Sez. Civile
<i>DDPCom</i>	Digesto delle discipline privatistiche - Sez. Commerciale
<i>DE</i>	Diritto dell'economia
<i>DFall</i>	Diritto Fallimentare
<i>D&G</i>	Diritto e Giustizia
<i>DL Marche</i>	Diritto e lavoro nelle Marche
<i>DL</i>	Il diritto del lavoro
<i>D&L</i>	Diritto e lavoro - Rivista critica di diritto del lavoro
<i>DFall</i>	Diritto Fallimentare
<i>DLRI</i>	Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali
<i>DML</i>	Il diritto del mercato del lavoro
<i>DLM</i>	Diritti lavori e mercati
<i>DP</i>	Diritto pubblico
<i>DPL</i>	Diritto e pratica del lavoro
<i>DPL-Oro</i>	Diritto e pratica del lavoro, serie oro
<i>DRI</i>	Diritto delle relazioni industriali
<i>DS</i>	Droit social
<i>EGT</i>	Enciclopedia giuridica Treccani
<i>EL</i>	Economia e lavoro
<i>Enc. dir.</i>	Enciclopedia del diritto
<i>FA</i>	Foro amministrativo
<i>FD</i>	Famiglia e diritto
<i>FI</i>	Foro italiano

<i>FP</i>	Foro padano
<i>GADI</i>	Giurisprudenza annotata di diritto industriale
<i>GC</i>	Giustizia civile
<i>GComm</i>	Giurisprudenza commerciale
<i>GCost</i>	Giurisprudenza Costituzionale
<i>GD</i>	Guida al diritto - Il Sole 24 Ore
<i>GDA</i>	Giornale di diritto amministrativo
<i>GDI</i>	Giurisprudenza di diritto industriale
<i>GI</i>	Giurisprudenza italiana
<i>GLav</i>	Guida al Lavoro
<i>GM</i>	Giurisprudenza di merito
<i>GMil</i>	Giurisprudenza milanese
<i>GN</i>	Guida normativa
<i>GP</i>	La Giustizia penale
<i>GPiem</i>	Giurisprudenza piemontese
<i>GU</i>	Gazzetta Ufficiale
<i>IJCLLIR</i>	The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations
<i>IPrev</i>	Informazione previdenziale
<i>IF</i>	Le istituzioni del federalismo
<i>ILJ</i>	Industrial Law Journal
<i>JPE</i>	Journal of Political Economy
<i>L80</i>	Lavoro '80
<i>LD</i>	Lavoro e diritto
<i>LG</i>	Il lavoro nella giurisprudenza
<i>LI</i>	Lavoro informazione
<i>LPA</i>	Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni
<i>LPO</i>	Lavoro e previdenza oggi
<i>MFI</i>	Massimario del Foro italiano
<i>MGC</i>	Massimario di Giustizia civile
<i>MGI</i>	Massimario della giurisprudenza italiana
<i>MGL</i>	Massimario giurisprudenza del lavoro
<i>NDI</i>	Novissimo Digesto italiano (AppNDI)
<i>NGCC</i>	Nuova giurisprudenza civile commentata
<i>NGL</i>	Notiziario della giurisprudenza del lavoro
<i>NLCC</i>	Le nuove leggi civili commentate
<i>OGL</i>	Orientamenti della giurisprudenza del lavoro
<i>PD</i>	Politica del diritto
<i>PE</i>	Politica e economia
<i>QCost</i>	Quaderni costituzionali
<i>QDLRI</i>	Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali
<i>QL</i>	Quaderni di diritto del lavoro
<i>QRIDL</i>	Quaderni delle riviste italiane di diritto del lavoro
<i>Racc.</i>	Raccolta
<i>RCP</i>	Responsabilità civile e previdenziale
<i>RDC</i>	Rivista di diritto civile

<i>RDComm</i>	Rivista di diritto commerciale
<i>RDI</i>	Rivista di diritto industriale
<i>RFI</i>	Repertorio del Foro italiano
<i>RGenel</i>	Rassegna giuridica dell'Enel
<i>RGI</i>	Repertorio della giurisprudenza italiana
<i>RGC</i>	Repertorio della giustizia civile
<i>RGL</i>	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza
<i>RI</i>	Relazioni industriali
<i>RPA</i>	Rassegna parlamentare
<i>RIDL</i>	Rivista italiana di diritto del lavoro
<i>RIMP</i>	Rivista degli infortuni e malattie professionali
<i>RISP</i>	Rivista italiana di scienza politica
<i>RIT</i>	Reveu International de Travail
<i>Riv. Pen.</i>	Rivista Penale
<i>RS</i>	Rassegna sindacale
<i>RTDPub</i>	Rivista trimestrale di diritto pubblico
<i>RTDPC</i>	Rivista trimestrale di diritto e procedura civile
<i>SM</i>	Stato e mercato
<i>TLG</i>	Toscana Lavoro Giurisprudenza

NOTIZIE SUGLI AUTORI

VIVIANA BARRESI	Diplomata con il Master di I livello in <i>Employability e Placement</i> , Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
MARIANGELA BASTICO	Vice Ministro dell'Istruzione, Università e ricerca
FRANCO BELLEZZA	Dirigente scolastico a Bitonto (Bari)
DARIO BERGAMO	Partner di Ernst & Young
SERGIO BETTINI	Direttore della fondazione Centro di orientamento di Alessandria
GIANPAOLO BISIGHIN	Collaboratore Ufficio di Progetto Marketing, Provincia di Verona
AVIANA BULGARELLI	Direttore Cedefop
ANTONIO COCOZZA	Professore associato Gestione Risorse Umane e Relazioni Industriali, Università Luiss Guido Carli, Università "G. d'Annunzio" di Chieti
FLORO ERNESTO CAROLEO	Professore straordinario di Politica Economica, Università degli Studi di Salerno
LILLI CAROLLO	Dottoranda di ricerca in <i>Relazioni di lavoro internazionali e comparate</i> , Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
GIULIANO CAZZOLA	Economista. Componente del <i>Social Protection Committee</i> dell'Unione Europea
LAURA DAL COLLE	Collaboratore Ufficio di Progetto Marketing, Provincia di Verona
GERMANA DI DOMENICO	Ricercatrice ISFOL, Area "Ricerche sui Sistemi del Lavoro"
CLARA ENRICO	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Genova
NATALE FORLANI	Amministratore delegato Italia Lavoro
CLAUDIA GALLO	Senior Manager di Ernst & Young, responsabile di progetti co-finanziari dai fondi strutturali
DOMENICO GAROFALO	Professore straordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari
CLAUDIO GENTILI	Direttore nucleo <i>education</i> Confindustria
EDOARDO GHERA	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università La Sapienza - Roma

ALBERTO LANZA	Collaboratore Ufficio di Progetto Marketing, Provincia di Verona
CRISTINA LION	Ricercatore Isfol - Struttura nazionale di valutazione
MARIELLA MAGNANI	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Pavia
SERGIO MAGRINI	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università di Tor Vergata
PAOLA MARTINI	Ricercatore Isfol - Struttura nazionale di valutazione
LUIGI MONTUSCHI	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna
LETIZIA MORATTI	Sindaco di Milano
PAOLA OLIVELLI	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Macerata
LUIGI OLIVERI	Dirigente del Settore Politiche Attive per il Lavoro, Provincia di Verona
FABIO PAMMOLLI	Professore ordinario di Economia e Management, Università di Firenze; Direttore IMT - Alti Studi Lucca; Presidente Fondazione CERM - Competitività, Regolazione, Mercati
GIANLUCA PAPA	Senior researcher Fondazione CERM - Competitività, Regolazione, Mercati
STEFANO PARISI	Amministratore Delegato FASTWEB
FLAVIA PASQUINI	Assegnista di ricerca, Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi », Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
FRANCESCO PASTORE	Ricercatore di Economia Politica, Seconda Università di Napoli
GIORGIO PIGHI	Sindaco del Comune di Modena
MAURIZIO POZZI	Dirigente Regione Emilia Romagna
GEORGE PSACHAROPOULOS	Visiting Professor, Università di Atene
PAOLA REGGIANI GELMINI	Direttore Fondazione « Marco Biagi »
MARIA GRAZIA ROVERSI	Dirigente Servizio Istruzione e Orientamento Provincia di Modena
MARIO RUSCIANO	Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi Federico II di Napoli
MAURIZIO SACCONI	Senatore della Repubblica Italiana
NICOLA C. SALERNO	Senior researcher Fondazione CERM - Competitività, Regolazione, Mercati
CARLO SCUPOLA	Coordinatore Ufficio di Progetto Marketing, Provincia di Verona
FRANCESCO SEMERARO	Responsabile U.O. Formazione per Disoccupati

- IACOPO SENATORI Assegnista di ricerca, Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi », Università di Modena e Reggio Emilia
- SILVIA SPATTINI Assegnista di ricerca. Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi », Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
- MANFRED TESSARING Responsabile area *Developing Research*, Cedefop
- GIUSI TIRABOSCHI Esperta in processi formativi - Ricercatore Adapt - Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi »
- MICHELE TIRABOSCHI Professore straordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia
- PATRIZIA TIRABOSCHI Ricercatore Adapt - Centro Studi Internazionali e Comparati « Marco Biagi »
- TIZIANO TREU Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano
- PIER ANTONIO VARESI Professore ordinario Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano
- GAETANO VENETO Professore ordinario Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bari
- CLAUDIA VILLANTE Consulente di Ernst & Young per le politiche sociali e del lavoro
- MARCO VINCENZI Ufficio politiche del lavoro Provincia di Rimini
- JENNIFER WANNAN Collaboratrice area *Reporting/Concerted Approach*, Cedefop
- MONICA ZANFORLIN Dirigente Area Personale e Mercato del lavoro Provincia di Rovigo

