

RAPPORTO
2009
ISFOL
Relazione
del Presidente

Sergio Trevisanato

Rubbettino

Buongiorno. E ben ritrovati a tutti coloro che ormai abitualmente seguono questo nostro appuntamento annuale.

Ci siamo lasciati l'anno scorso in un quadro di forte incertezza. Nel settembre del 2008, solo due mesi prima della presentazione del *Rapporto Isfol*, era avvenuto il crollo delle borse. A livello mondiale si diffondevano ombre inquietanti e ci chiedevamo, con grande apprensione, cosa sarebbe successo nei mesi a seguire.

Proviamo a fare il punto della situazione.

1. I fenomeni: il mercato del lavoro italiano e la crisi

1.1 La crisi e le politiche di fronteggiamento

In Europa la caduta del PIL toccherà il fondo nel 2009. Vuol dire che siamo ai margini della fase peggiore. Per quanto riguarda il mercato del lavoro, invece, gli effetti più pesanti sono attesi per l'anno venturo, con un ritardo di oltre 18 mesi rispetto al cedimento dei mercati finanziari. Tirate le somme, su scala europea l'impatto appare molto pesante, con una perdita complessiva di non meno di 8,5 milioni di posti di lavoro dall'inizio della crisi e un tasso di disoccupazione che nel 2010 potrebbe superare il 10%.

In Italia, ad oggi, la crisi ha inciso meno di quanto non si sia verificato nella maggior parte dei paesi europei. Alcune caratteristiche del nostro sistema bancario, generalmente considerate elementi di debolezza strutturale, come ad esempio la ridotta propensione al rischio sul mercato del credito, sembra abbiano avuto in questo caso un ruolo nel contrastare gli effetti della crisi. D'altro canto, questi stessi elementi rischiano di essere un freno nella fase di ripresa dell'economia, rallentando il necessario flusso di liquidità per le imprese. Sono aspetti da tenere ben presenti nella definizione delle politiche economico-finanziarie per il prossimo anno.

Ma vorrei soffermarmi in particolar modo sugli ambiti che più direttamente interessano l'ISFOL. Partiamo dal lavoro. I dati parlano chiaro: il mercato del lavoro italiano sta reggendo ai colpi della crisi meglio degli altri paesi europei. Secondo le rilevazioni dell'ISTAT e i dati dell'EUROSTAT, il calo occupazionale del primo semestre 2009, infatti, è molto inferiore alla media europea. Del resto, se confrontiamo, su base tendenziale, il dato del secondo trimestre 2009 con quello dell'analogo periodo dell'anno precedente, gli occupati in Italia risultano in calo dello 0,9% contro una riduzione media europea dell'1,9%. Valori peggiori dei nostri si registrano in Inghilterra, Francia, Austria, nei Paesi scandinavi. Il Portogallo ha una contrazione del 2,7%. La Spagna addirittura del 7,1%.

Analogamente, la crescita del numero di disoccupati a livello nazionale appare anch'essa limitata, rispetto all'incremento registrato in molti paesi comunitari.

In Italia, dunque, i livelli occupazionali sembrano calare meno degli altri paesi europei mentre, non a caso, si osserva una contrazione dell'orario medio di lavoro più sostenuta che altrove: nell'ultimo anno, la riduzione è stata mediamente in Europa pari a circa un quarto d'ora, da noi il tempo medio di lavoro è invece diminuito di circa mezz'ora. Si tratta di un segnale dell'esistenza di strategie aziendali volte a mantenere i propri dipendenti in azienda il più possibile.

Un'ulteriore conferma di questi comportamenti viene dall'incremento del ricorso al *part-time*: nel secondo trimestre 2009 il lavoro dipendente a tempo indeterminato di tipo *part-time* è cresciuto del 2,1%, mentre l'occupazione *full-time* è rimasta sostanzialmente ferma. La crescita dei contratti *part-time* ha riguardato più la componente maschile che quella femminile, proseguendo una dinamica avviata già da un paio d'anni e che è più accentuata nei settori di attività più colpiti dalla crisi. Lo strumento del *part-time* è dunque oggi utilizzato dalle imprese quale strumento funzionale ad arginare i processi di espulsione del personale dipendente. Si tratta di comportamenti spontanei che si muovono lungo le stesse linee auspiccate dalle istituzioni comunitarie, ma anche dal *Libro Bianco* del Ministro del Lavoro.

Il secondo fattore che motiva l'accentuata riduzione dell'orario medio di lavoro in Italia è imputabile alle scelte del Governo di fronteggiare la crisi attraverso un robusto potenziamento delle risorse degli ammortizzatori sociali e un consistente ampliamento della platea dei beneficiari, sino a coinvolgere anche lavoratori per i quali non era precedentemente prevista alcuna tutela.

Sappiamo che le richieste di Cassa integrazione guadagni hanno fatto registrare nel corso del 2009 un incremento notevole. Su base tendenziale, il numero di ore autorizzate nei primi sette mesi del 2009 supera di oltre il 400% le autorizzazioni concesse nello stesso periodo dell'anno pre-

cedente. Va detto, comunque, che le imprese solitamente usufruiscono solo di una parte delle ore autorizzate. Lo scarto tra le ore autorizzate e il loro impiego appare particolarmente marcato nel 2009, con una percentuale inferiore al 60% di ore utilizzate sul totale autorizzate. L'anno precedente questa percentuale era stata pari al 77%. Evidenzio tale aspetto perché ritengo vada letto come indice dell'incertezza che ha colpito il sistema produttivo italiano nell'ultimo anno, ma anche perché nella programmazione dei fabbisogni finanziari va tenuto conto di questo scarto. Nei primi sette mesi del 2009, su quasi 325 milioni di ore di CIGO autorizzate ne risultavano utilizzate 195 milioni. E delle 138 milioni di ore di CIGS e di trattamenti in deroga autorizzate ne sono state impiegate 88 milioni. Considerando l'utilizzo effettivo delle ore dell'intera Cassa integrazione guadagni, l'incremento complessivo rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente si aggira intorno ai 200 milioni di ore, un valore che equivale a circa 164 mila unità di lavoro al mese.

1.2 Le dinamiche strutturali e congiunturali del mercato del lavoro

In definitiva, dunque, le informazioni statistiche a disposizione indicano come il sistema Italia abbia salvaguardato nei limiti del possibile il capitale di forza lavoro accumulato negli anni della crescita. A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, anche grazie alle riforme del pacchetto Treu e della legge Biagi, si è realizzato nel nostro Paese un consistente e generalizzato incremento dell'occupazione. Questa dinamica sostenuta della domanda di lavoro da parte delle imprese ha determinato tre importanti novità nella struttura del nostro mercato del lavoro: l'innalzamento dei tassi di attività, la maggiore partecipazione femminile e giovanile, la stabilizzazione di un'importante componente immigrata. Ne è seguita una significativa riduzione del tasso di disoccupazione e, in particolare, della durata della disoccupazione giovanile.

Vale la pena ricordare che negli anni Novanta in Europa solo la Spagna aveva un tasso di disoccupazione superiore al nostro. In dieci anni abbiamo dimezzato il tasso di disoccupazione, che ha preso a risalire solo tra il 2007 e il 2008, quando risultava comunque inferiore alla media europea e migliore di paesi quali la Germania e la Francia. Nonostante alcuni primi segnali di rallentamento, il tasso di occupazione mostrava invece andamenti positivi ancora fino al 2008, anno in cui siamo arrivati al nostro massimo storico di occupati, pari a 23 milioni e 400 mila lavoratori.

Nell'opinione pubblica si è andata diffondendo l'idea che la causa principale di questa crescita dell'occupazione negli ultimi anni sia dovuta all'esplosione del fenomeno del lavoro atipico, a sua volta inserito in un unico grande contenitore contrassegnato da precarietà e cattiva occupazione. Non è così. Tra il 2004 e il 2008 il lavoro a collaborazione ha subito un calo del 6,5%. Il contributo dato dalle collaborazioni all'aumento dell'occupazione in questo periodo è stato praticamente nullo. E si è contratto - nella misura del 5,1% - anche il lavoro autonomo, elemento specifico del mercato del lavoro italiano rispetto a numerosi altri paesi europei.

Viceversa, i lavoratori dipendenti sono aumentati dell'8,2%, pari a oltre 1 milione e 300 mila unità. Questo è il segmento che spinge la crescita occupazionale che si è avuta in Italia, e appare difficile non instaurare una relazione diretta con le modifiche delle normative che regolano il nostro mercato del lavoro. Certo, l'incremento percentuale maggiore è quello relativo al segmento del lavoro dipendente a tempo determinato, ma vi sono due constatazioni da fare. In primo luogo, il contributo più significativo alla creazione di nuovi posti di lavoro tra il 2004 e il 2008 è comunque dato dall'occupazione standard, con contratti di lavoro a tempo indeterminato. Sol tanto nel 2006 il lavoro a termine ha contribuito alla crescita occupazionale in misura leggermente superiore a quello permanente. In secondo luogo, va ricordato l'alto tasso di conversione dei rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Ancora tra il 2007 e il 2008, cioè quando già si manifestavano i primi segnali della crisi, la percentuale di lavoratori a termine stabilizzati è cresciuta del 2,9% rispetto al 2006-2007.

1.3 Gli squilibri nel mercato del lavoro

La crisi interviene dunque in un tessuto occupazionale rafforzato da oltre un decennio di crescita. Gli esiti andranno monitorati negli anni a venire. Quel che è certo è il suo impatto sui tradizionali squilibri occupazionali del nostro Paese, a volte accentuandoli, a volte modificandoli. Si pensi, ad esempio, al divario di genere. La recente contrazione occupazionale ha riguardato maggiormente la manodopera maschile, mentre di solito le prime ad essere colpite erano le donne. Tra l'inizio del 2008 e quello del 2009 il tasso di occupazione femminile nell'Europa a 27 è sceso di quattro decimali di punto, contro l'1,6% degli uomini. E in Italia si è avuta una dinamica analoga. Questo perché la crisi ha pesato soprattutto nei settori a forte presenza maschile, quali la manifattura e le costruzioni. In Europa il settore dei servizi - esclusi quelli finanziari e commerciali - mostra ancora tra il primo e il secondo trimestre del 2009 segnali di una lieve crescita occupazionale.

Fatta eccezione per la componente femminile, tuttavia, la difficile congiuntura economica tende a colpire specialmente le parti più deboli del sistema. Analizzando le transizioni vediamo che i valori più elevati di passaggio nella disoccupazione e nell'inattività riguardano i lavoratori atipici. Tra il 2007 e il 2008 il 12,1% dei collaboratori e l'11,7% dei dipendenti a termine sono passati nell'inattività, contro il 4% dei dipendenti permanenti. Le maggiori fragilità si riscontrano, evidentemente, nel lavoro a collaborazione. Sempre tra il 2007 e il 2008 il passaggio al lavoro a tempo indeterminato ha riguardato il 13,7% dei collaboratori, contro il 27,7% dei lavoratori a tempo determinato.

Non è quindi un caso che i giovani rappresentino un segmento della popolazione particolarmente esposto ai colpi della crisi. L'accesso dei giovani al mercato del lavoro avviene, infatti, principalmente attraverso forme contrattuali flessibili, e la recessione tende inoltre ad accentuare questa tendenza all'utilizzo di forme contrattuali non standard. Nel 2008 tra i giovani al di sotto dei 25 anni che hanno dichiarato di avere trovato un'occupazione negli ultimi 12 mesi più del 50% risulta inquadrato con una forma di contratto non standard. Inoltre, la componente dei giovani in ingresso nel mercato del lavoro è la prima a risentire del sostanziale blocco della domanda di lavoro che caratterizza questo periodo. L'andamento del tasso di occupazione dei 15-24enni si è mantenuto sostanzialmente costante tra il primo trimestre 2007 e il primo trimestre 2008, ma è poi bruscamente caduto nel 2009, con un'accelerazione ben più marcata rispetto all'intera popolazione in età attiva. Il dato relativo al secondo trimestre dell'anno mostra un calo del 3,5% rispetto all'analogo periodo del 2008, mentre per i 15-64enni c'è stata una riduzione dell'1,3%.

È un fenomeno che riguarda anche gli altri paesi europei. In tutta Europa i giovani tra i 15 e i 24 anni senza un'occupazione sono ormai circa 5 milioni. Nel primo trimestre del 2009, dopo tre anni di flessione, il tasso di disoccupazione giovanile ha ripreso a crescere raggiungendo in Europa il 18,3% e in Italia il 24,9%.

Questo blocco delle assunzioni giovanili, per certi versi inevitabile in tempi di crisi acuta, appare di difficile presidio in termini di politiche pubbliche nonostante la sua oggettiva gravità. Come sappiamo, nel nostro Paese, a lenire in parte il disagio giovanile intervengono le reti familiari e parentali. D'altro canto il problema di un prolungato ritardo nell'ingresso nel mondo del lavoro rischia di accentuarsi nei prossimi anni. Va di conseguenza preso sul serio il rischio che un'intera generazione di giovani si trovi a dover pagare un prezzo troppo pesante per circostanze del tutto indipendenti dalla loro condizione. L'ISFOL si impegna fin d'ora a monitorare con attenzione questa specifica problematica così da fornire a tutti gli attori sociali e istituzionali le necessarie informazioni per valutare eventuali interventi correttivi.

Tra i giovani italiani sono i laureati a fare registrare le diminuzioni più significative nei tassi di occupazione in seguito alla crisi. Questa debolezza dei giovani laureati è connessa a problematiche complesse, che investono il sistema di istruzione e formazione e la fisionomia del nostro

mercato del lavoro. Ma vi è anche una questione strettamente legata al tessuto produttivo italiano e alle dinamiche di domanda e offerta del lavoro qualificato.

Per certi versi, infatti, l'Italia appare in controtendenza rispetto ai fenomeni di sviluppo e valorizzazione - anche economica - del capitale umano che caratterizzano le principali economie avanzate. Nel nostro Paese si è assistito ad una progressiva riduzione dei salari percepiti dai lavoratori più istruiti rispetto a quelli con un più basso livello di istruzione. Nel settore privato i vantaggi salariali associati al conseguimento di un titolo di laurea e di un diploma di scuola media superiore sono diminuiti tra il 1993 e il 2004 in misura considerevole. E la perdita in termini reddituali per i lavoratori qualificati non è stata compensata da un aumento relativo delle loro opportunità occupazionali. In sostanza, la domanda di lavoratori qualificati non si è incrementata in misura sufficiente ad assorbire l'offerta. E si sono verificati evidenti *mismatch* tra profili richiesti dalle imprese e quelli offerti dalla forza lavoro. Anche in questo caso la fragilità del segmento occupazionale tende ad essere ulteriormente accentuata dalla crisi.

Ma la recessione interviene anche ad approfondire il principale tradizionale divario del mercato del lavoro italiano: quello territoriale. Colgo l'occasione per ricordare come tutti gli indicatori relativi al lavoro e alla formazione - così come i restanti indicatori economici - sintetizzano nei loro valori medi nazionali realtà territoriali estremamente differenziate, che affondano la loro ragion d'essere nel ben noto dualismo geografico che contraddistingue il nostro Paese. Occorre tenerlo presente soprattutto nei raffronti statistici effettuati su scala europea, con l'avvertenza ulteriore che nessun paese europeo ha al suo interno divari territoriali così ampi come l'Italia. La conseguenza di tutto ciò è una sorta di strabismo nella lettura dei confronti statistici internazionali, perché i dati medi nazionali comportano una valutazione negativa dell'Italia. In quasi tutti i casi, tuttavia, le regioni settentrionali si trovano in una posizione molto più alta rispetto alla media comunitaria, spesso con punte di vera e propria eccellenza; quelle meridionali, invece, appaiono sempre in forte ritardo, spesso agli ultimi posti delle classifiche europee.

Così nel 2008 il tasso di disoccupazione era nelle regioni del Nord uno dei più bassi in assoluto tra tutte le regioni europee, pari al 3,9%; mentre nelle regioni del Centro Italia il tasso di disoccupazione saliva del 6,1%, per poi esplodere al 12% nel Meridione. Si tenga presente che il 52,4% del totale dei disoccupati è concentrato nelle regioni meridionali, mentre la popolazione è pari al 34,9% del totale nazionale. Al Nord troviamo il 28,9% del totale dei disoccupati con una popolazione pari al 45,5% del Paese. Si tenga inoltre a mente che questo strabismo, dovuto alle divisioni territoriali, riguarda tutti i parametri relativi agli obiettivi di Lisbona e pone un delicato problema di politiche differenziali per le diverse aree del Paese. Appare infine evidente la difficoltà di mantenere nel lungo periodo politiche redistributive a base territoriale se non decollano processi di sviluppo economico che riducano sensibilmente i divari regionali. Basta riflettere sui dati dell'*Indagine sui redditi delle famiglie* della Banca d'Italia, che segnala come l'incidenza delle persone a basso reddito sia a livello nazionale pari al 20,9%, ma questa percentuale nel Centro-Nord scende all'8,7%, mentre nel Meridione sale addirittura al 42,7%.

La crisi sembra stia ulteriormente approfondendo questi divari: nel secondo trimestre del 2009 il tasso di occupazione nel Mezzogiorno si è ridotto, rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, dell'1,3%; contro l'1,1% del Nord-Ovest, lo 0,9% del Nord-Est e lo 0,4% del Centro. Anche il tasso di attività mostra una situazione di particolare svantaggio per le regioni meridionali, dove è diminuito del 2,2%, contro un decremento dello 0,2% in tutte le altre ripartizioni. Il Mezzogiorno è sceso al 51,2%, rispetto il 67% del Centro, il 69,3% del Nord-Ovest e il 70,2% del Nord-Est.

Per sintetizzare, dunque, se il mercato del lavoro italiano sembra riuscire a contrastare relativamente bene le ricadute occupazionali della crisi economica, la congiuntura negativa tende a rinforzare ulteriormente i tradizionali divari, in particolare quelli a base territoriale. Con l'importante eccezione dell'occupazione femminile, che in questa circostanza tiene più di quella maschile.

2. I fenomeni: la formazione

2.1 La partecipazione alle attività formative

Anche sul versante della formazione il sistema paese, all'inizio della crisi, rivela luci ed ombre. In generale, nel 2008 la partecipazione della popolazione adulta alle attività formative risulta in crescita. I dati mostrano una tendenza positiva. L'indicatore utilizzato per il *benchmark* della strategia di Lisbona, relativo alla fascia d'età dei 25-64enni coinvolti in attività di apprendimento permanente, ha raggiunto il 6,3%. È un valore ancora basso rispetto all'obiettivo fissato a Lisbona del 12,5% entro il 2010. Obiettivo comunque fallito anche a livello di media europea, che è ferma al 9,6%. Considerando i 15-64enni si arriva a quota 15,5%.

Per quel che riguarda invece i soli occupati, anche qui si riscontra un incremento abbastanza significativo del numero di coloro che frequentano corsi di studio e/o di formazione: si è infatti avuta una crescita di 200 mila unità tra il 2006 e il 2008. In termini percentuali si tratta dell'0,2% in più nel 2007 e dello 0,6% nel 2008. Incremento non imputabile esclusivamente all'aumento delle forze di lavoro. Si registra, inoltre, un netto miglioramento della partecipazione femminile: nel 2008 tra le donne occupate il 9% ha partecipato ad attività formative, contro il 6,3% degli uomini.

Quanto ai giovani, rimane il problema della dispersione formativa, che interessa il 5,4% dei 14-17enni; vale a dire 126 mila ragazzi e ragazze al di fuori di qualsiasi percorso di istruzione e formazione. Ma anche questo dato sintetizza un valore massimo del 7,7% nelle regioni del Sud e un valore minimo del 2,8% nel Nord-Est, dove tra l'altro quasi la metà dei dispersi riguarda apprendisti che non svolgono attività di formazione.

Complessivamente, risulta comunque in crescita il tasso di passaggio dalla scuola media inferiore al secondo ciclo. Il tasso di scolarità dei giovani tra i 14 e i 18 anni è arrivato al 93%. Si registra tuttavia un calo del tasso di scolarità in relazione al crescere dell'età ed in particolare in corrispondenza temporale con la conclusione del ciclo di istruzione obbligatoria. Altro aspetto problematico è la regolarità degli studi: il relativo tasso è molto buono nei licei mentre negli istituti professionali solo 55 studenti su 100 risultano in regola con il percorso scolastico.

Il bilancio dei percorsi triennali di istruzione e formazione professionale è sostanzialmente positivo, a giudicare dalle richieste provenienti dal territorio e dall'apprezzamento delle imprese. Emerge un progressivo radicamento delle sperimentazioni in quasi tutte le realtà regionali e il numero degli allievi è aumentato di cinque volte in sei anni. In termini di esiti, risulta un'apprezzabile percentuale del 78,4% di allievi che non abbandonano, nonostante l'estrema "fragilità" sociale e scolastica del *target* di riferimento. Buoni segnali giungono anche dalla sperimentazione dei quarti anni.

Venendo al sistema universitario, sia il tasso di passaggio all'università che quello di immatricolazione sono in aumento. Diminuisce però il numero di laureati in rapporto alla popolazione dei 23enni e 25enni; un fenomeno che appare legato alla scarsa regolarità degli studi.

Sul fronte della formazione continua, da un'indagine ISFOL-Ministero del Lavoro, tuttora in corso, emerge che, anche in questo periodo di crisi e tra le stesse imprese che ne hanno avvertito gli effetti, le iniziative formative non hanno subito una contrazione di rilievo. Ciò indica non solo che l'investimento in formazione è ritenuto strategico per rilanciare su nuove basi l'attività produttiva, ma anche che le stesse imprese guardano con fiducia ad una ripresa della domanda. Inoltre, la maggioranza del campione intervistato - circa il 60% - prevede di investire in formazione nel prossimo futuro.

Dal lato dell'offerta va rilevata, in particolare, la crescita dei Fondi paritetici interprofessionali. L'incremento medio dal 2008 al 2009 è pari all'8,1%. Il contributo all'aumento delle adesioni sembra provenire soprattutto da imprese di piccola o piccolissima dimensione. E il peso percentuale

del Sud, per la prima volta in cinque anni, aumenta a scapito del Nord e del Centro. L'insieme dei Fondi paritetici - attualmente 18, con il recente ingresso del Fondo per i pubblici servizi - può contare su un introito annuo che si avvicina ai 400 milioni di euro.

Dall'avvio nel 2004 all'aprile 2009 i Fondi paritetici hanno finanziato circa 10 mila Piani formativi, che hanno coinvolto 57 mila imprese e circa un milione e 100 mila lavoratori. In termini finanziari, per la formazione si è impegnata una cifra pari a circa 1 miliardo di euro. Rispetto agli anni passati, il 2008 ha fatto registrare un sensibile incremento delle attività. La tipologia di Piano formativo prevalente resta quella aziendale. I Piani settoriali e territoriali, che necessitano di un maggiore impegno progettuale e organizzativo, hanno coinvolto circa un quarto dei lavoratori.

Permane però una scarsa integrazione tra i diversi canali di sostegno, quelli cioè gestiti dai Fondi paritetici interprofessionali e quelli a titolarità regionale, con le risorse della legge 236 e del FSE. Ciò rappresenta un limite all'efficacia degli interventi e appare dunque necessario rilanciare con decisione l'attività dei luoghi di confronto tra Regioni e Parti sociali, come ad esempio l'Osservatorio nazionale per la formazione continua istituito presso il Ministero del Lavoro.

2.2 Formazione e competenze

A monte, sempre in tema di formazione continua, divengono più pressanti le istanze di riconoscimento della molta formazione non formale e informale che avviene nelle imprese, soprattutto quelle di piccola dimensione. Dalle nostre analisi viene confermata ancora una volta la minore propensione alle attività di formazione continua delle PMI, rispetto alle imprese di grande dimensione. Ma sappiamo perfettamente come tali statistiche riflettano soltanto i dati sulla formazione formale, mentre sono silenti rispetto alla formazione implicita che si svolge quotidianamente sui luoghi di lavoro. Se andiamo oltre l'idea che la formazione sia solo quella svolta nei tradizionali luoghi formativi, allora forse si può tentare di valorizzare e far emergere il contributo di apprendimento che viene dato direttamente all'interno delle aziende, specie in quelle di minori dimensioni.

Non si tratta solo di un problema italiano. La Commissione europea, infatti, si è spesa molto negli ultimi cinque anni per richiamare i Paesi membri ad istituire e rendere fruibili ai cittadini sistemi di validazione dell'apprendimento da esperienza. In rapporto al processo di certificazione delle esperienze, l'Italia risulta collocata tra i paesi definiti di "grado medio", ossia che hanno previsto iniziative di natura parziale, non sistemica oppure ancora in fase iniziale. Vi sono diversi approcci metodologici in materia. Ma in generale la tendenza è quella di definire repertori che mettano in relazione le figure professionali - e quindi le competenze necessarie alla svolgimento di un lavoro - con i risultati dell'apprendimento, certificando anche l'apprendimento da esperienza e, in generale, gli apprendimenti ovunque e comunque acquisiti. In Italia abbiamo su questi temi una diffusa condivisione di vedute.

Per quel che riguarda l'ISFOL, tra i progetti più recenti vi è quello relativo al Programma OCSE denominato PIAAC e volto alla valutazione delle competenze della popolazione adulta. È l'evoluzione di altre indagini, come PISA. L'attuazione della partecipazione italiana è responsabilità del Ministero del Lavoro in accordo con quello dell'Istruzione. L'ISFOL ha avuto l'incarico di realizzare l'indagine, che si focalizzerà sulle competenze sia cognitive che utilizzate nei luoghi di lavoro. Il Programma vuole favorire una migliore comprensione dei collegamenti tra mercato del lavoro ed istruzione, esaminando anche il *mismatch* tra competenze offerte dalla forza lavoro e competenze richieste dalle imprese.

Sappiamo che l'accreditamento rappresenta un importante strumento di garanzia della qualità del sistema in entrata ma che è altrettanto importante introdurre in modo più sistematico strumenti di garanzia di qualità anche degli esiti e validare i risultati dell'apprendimento. In tale ambito abbiamo già realizzato nel nostro Paese iniziative di rilievo, come il riconoscimento dei cre-

diti da esperienza nell'Istruzione e formazione tecnica superiore o il Libretto formativo del cittadino. Ma è anche questo un terreno su cui occorre ancora insistere. E lo dico pensando in particolar modo alle specificità del tessuto produttivo italiano, caratterizzato da una forte presenza di piccole e medie imprese.

Uno degli strumenti più adatti a valorizzare le potenzialità dell'impresa quale luogo di apprendimento è indubbiamente l'apprendistato, strumento giustamente al centro dell'attenzione del Governo e del *Libro Bianco*. Indubbiamente, la probabilità che hanno oggi gli apprendisti di essere inclusi in attività formative è troppo bassa. I valori delle regioni meridionali sono ai minimi termini: al Sud è di circa il 5%, nelle Isole non supera l'1%. Il dato delle regioni del Centro Italia è pari al 10%. Mentre solo nel Nord-Ovest la formazione coinvolge un quarto degli apprendisti, mentre nel Nord-Est si arriva a quota 35%. Su questo fronte la strategia messa in atto punta al potenziamento del ruolo degli Enti bilaterali. Si è infatti avviata una nuova modalità di formazione regolamentata dalle Parti sociali, dando alle imprese l'opportunità di optare per una formazione esclusivamente aziendale. Da una situazione di concorrenzialità tra il sistema pubblico e il sistema privato della bilateralità si attende ora una crescita della formazione erogata agli apprendisti, sia sotto il profilo della quantità che della qualità. Sulla base delle nuove norme, i contratti collettivi stipulati a qualunque livello possono oggi definire integralmente la disciplina della formazione svolta nell'ambito dell'apprendistato professionalizzante.

Infine, sul versante della formazione, voglio porre l'accento su quello che ritengo un impegno prioritario nei confronti del versante produttivo, reso ancora più cogente dalla congiuntura. Oggi più che mai occorre puntare alla costruzione di un sistema che risponda alle esigenze di formazione tecnica superiore. Per fare questo, appare necessario rafforzare il sistema della formazione superiore non accademica.

Relativamente all'IFTS in un decennio sono stati programmati 3.500 percorsi, pari a circa la metà delle iniziative di raccordo formazione-lavoro e dei corsi di formazione professionale di II livello organizzati dalle Regioni in un solo anno formativo. Se vediamo le informazioni previsionali di assunzioni raccolte dall'indagine *Excelsior 2009*, emerge che la richiesta di specializzazione post secondaria si avvicina a raccogliere le stesse preferenze accordate alla laurea triennale.

Sono anche questi ambiti che richiedono una forte cooperazione interistituzionale e un coinvolgimento dei vari attori che intervengono nel sistema.

3. Le politiche

A conclusione del mio intervento, mi preme sottolineare in particolare quelli che sono a mio avviso gli elementi che maggiormente hanno distinto l'approccio delle istituzioni nella congiuntura di crisi, dal lato delle politiche. Mi riferisco in particolare a due distinte misure: la normativa anticrisi e il *Piano d'azione ITALIA 2020*, rivolto alle giovani generazioni.

3.1 Il coordinamento delle politiche anticrisi

Rispetto al primo tema - la nuova normativa anticrisi - è ancora presto per fare un bilancio. Ci tengo però a sottolineare un punto. Come è noto, l'azione di Governo nel predisporre misure urgenti anticicliche si è mossa nel solco di un complesso quadro di *governance*, caratterizzato da una molteplicità di attori istituzionali. Si è quindi svolto uno stretto coordinamento istituzionale - su iniziativa del Ministero del Lavoro e con la partecipazione diretta anche dell'ISFOL - con la costituzione della cosiddetta *Unità di crisi*, che ha avuto innanzitutto lo scopo di dare rapida attuazione alle misure previste nel *Decreto anti-crisi* e di raggiungere un'intesa tra lo Stato centrale e le Regioni. Si è quindi arrivati all'accordo del 12 febbraio 2009, siglato nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, appunto con il sostegno dell'*Unità di crisi*. Questo processo di *governance* rappresenta un significativo esempio di coordinamento tra gli attori istituzionali responsabili nei rispettivi livelli delle politiche passive e attive del lavoro. Al di là del metodo, anche il merito delle misure individuate deve essere messo in luce. Gli interventi di sostegno al reddito per la gestione dell'emergenza - con il coinvolgimento degli Enti bilaterali e delle Regioni - sono stati infatti pensati in una logica di stretto raccordo con innovative azioni di politica attiva espressamente dedicate ai titolari di ammortizzatori. In sostanza, l'erogazione di un'indennità a favore del lavoratore non è stata intesa come strumento a sé, ma come parte integrante di un pacchetto di misure attive calibrato sull'individuo, che preveda percorsi formativi e di orientamento personalizzati. È un terreno in costruzione e in via di sperimentazione. Ma su cui si può e credo si debba proseguire. Anche perché mi sembra costituisca un esempio appropriato di quella presa in carico degli individui indispensabile per garantire politiche del lavoro che pongano al centro la persona, nel binomio virtuoso delle opportunità e delle responsabilità.

Si tratta anche di un'esperienza che andrà monitorata e studiata attentamente perché, per la prima volta nel nostro Paese, stiamo attuando un pacchetto di politiche del lavoro che contengono gradi di libertà piuttosto ampi a livello regionale, attraverso la sperimentazione di un federalismo cooperativo e coordinato a livello centrale. La novità c'è, non è da poco, e vale la pena seguirla con molta attenzione.

3.2 L'ingresso nel mondo del lavoro

Nel *Piano 2020* per i giovani la centralità della persona, il *Lifelong Learning*, l'integrazione lavoro-formazione, la valorizzazione dell'apprendistato e dei tirocini, il potenziamento dei sistemi di incontro domanda-offerta e dell'orientamento divengono i cardini delle politiche per favorire la cosiddetta cittadinanza attiva. Sul *target* dei giovani il Governo italiano ha deciso di fare convergere interventi trasversali volti innanzitutto a facilitare l'integrazione tra apprendimento e lavoro, nella convinzione che tanto più distanti rimangono questi due mondi tanto più lontane saranno le nuove generazioni da un futuro di gratificazione professionale.

Parlare di transizione tra scuola e lavoro - anche se in realtà il termine più adatto è "integrazione" - vuol dire parlare di tempi di passaggio da un sistema all'altro, che devono essere brevi, più di quanto avvenga oggi. Ma significa anche parlare di modi della transizione. Nel *Piano d'azione* presentato dai ministri Sacconi e Gelmini si sottolinea su questo punto un aspetto caratteristico del nostro mercato del lavoro: la ricerca di occupazione avviene in Italia prevalentemente

attraverso reti amicali e informali. È un altro tema su cui l'ISFOL punta l'indice da anni, segnalandone gli effetti in termini di perpetuazione della disuguaglianza. Ne abbiamo dato molte volte conto nei nostri *Rapporti* annuali. Di qui l'importanza di efficienti servizi per l'impiego. Ma anche un nuovo ruolo di intermediazione che potrebbe essere svolto dalle scuole e dalle università. E poi, appunto, l'impresa come luogo di incontro tra apprendimento e lavoro.

L'esigenza di avere moderni servizi di intermediazione ed orientamento secondo l'approccio della centralità della persona è una priorità che la crisi ha reso ancora più evidente. Chi è in cerca di lavoro deve poter trovare servizi competenti che lo aiutino a percorrere le varie fasi legate sia all'ingresso nel mercato del lavoro che ai processi di mobilità orizzontale e verticale che caratterizzeranno la sua vita professionale. Su questo fronte, l'aspetto più preoccupante è dato dalla perdurante disparità territoriale nel livello di recepimento degli standard di servizio. Basti pensare che il Patto di servizio - ovvero lo strumento che determina la presa in carico dell'utente stabilendo un legame reciprocamente vincolante per la costruzione di un percorso individuale - viene utilizzato solo da un centro per l'impiego su due.

4. Conclusioni

Per concludere, vorrei fare alcune considerazioni in merito alla rinnovata importanza che la concertazione assume in questa nuova stagione di cambiamenti. Nel *Rapporto Isfol* di quest'anno dedichiamo un approfondimento specifico proprio al fenomeno della bilateralità, sulla scorta del sempre più ampio coinvolgimento degli Enti bilaterali nelle politiche pubbliche, basti pensare al ruolo che gli è stato dato nella normativa anticrisi. È una realtà ancora poco analizzata, nonostante la sua diffusione nel panorama italiano delle relazioni industriali. Vi sono esperienze di un certo rilievo che meritano, invece, di essere messe in luce. Penso ad esempio al comparto artigiano, dove la bilateralità svolge attività di sostegno al reddito già dagli anni Novanta. Penso anche alle misure adottate in favore degli apprendisti nel contratto collettivo dell'edilizia. Nel terziario le parti hanno approvato nel marzo scorso un Avviso comune sugli ammortizzatori sociali che ha affidato alle singole realtà territoriali la possibilità di inserire il sostegno al reddito tra gli scopi degli Enti bilaterali. Sono così nati i primi accordi su base provinciale che si ispirano alle linee tracciate dal Governo per contrastare la crisi, comprese quelle che si riferiscono agli apprendisti e ai lavoratori con contratto non standard.

In definitiva, l'impressione è che la crisi abbia incontrato un sistema Italia reattivo, capace di fronte alle difficoltà di compattarsi e di valorizzare nuove sinergie. Mi auguro che l'anno prossimo ci ritroveremo a valutare i dati congiunturali con un senso di maggiore fiducia verso il futuro. I segnali che abbiamo intravisto già in questi mesi credo permettano di intendere tale augurio non tanto come una semplice speranza ma come una previsione.

Finito di stampare nel mese di novembre 2009
da Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)