



PRESENTAZIONE DEL RAPPORTO ANNUALE ISFOL

Relazione del Presidente Sergio Trevisanato

La presentazione del Rapporto Isfol si colloca quest'anno in un contesto di preoccupazione e contrasti. Negli ultimi mesi il quadro macroeconomico globale è stato investito da scosse telluriche di particolare intensità. I sommovimenti che si sono prodotti negli Stati Uniti hanno rapidamente varcato l'oceano, diffondendo un senso generale di incertezza verso il futuro.

Nello stesso periodo, le recenti elezioni americane contribuiscono a radicare nell'immaginario collettivo l'impressione di un profondo mutamento in atto e di interventi capaci di risolvere la crisi in corso.

Infine, sul piano interno, l'azione di governo, pur nella fase iniziale della nuova legislatura, sembra spingere l'acceleratore su riforme non più rinviabili. Non a caso, nel Libro Verde presentato lo scorso luglio dal ministro del Welfare, Maurizio Sacconi, si parla esplicitamente di "rifondazione del nostro modello sociale".

Abbiamo dunque uno scenario segnato al tempo stesso da perturbazioni economiche e da istanze di cambiamento. La lettura dei dati del Rapporto Isfol conferma quest'impressione di ambivalenza. Gli indicatori relativi al mercato del lavoro e al sistema formativo - i due ambiti principali di ricerca dell'Istituto - mostrano segnali positivi ancora evidenti nel 2007, mentre tutti gli indicatori volgono al peggio nel corso del 2008. Di solito, in circostanze

come queste, prevale la logica emergenziale, mentre, in questa fase di inizio legislatura, sembra prevalere in tutte le componenti della società italiana quantomeno l'aspirazione a cogliere questa occasione come un'opportunità per riforme incisive e durature. Le stesse agitazioni studentesche di queste settimane -se vogliamo coglierne l'aspetto positivo- mostrano un'ansia di cambiamento coerente con lo scenario esterno e interno che abbiamo appena descritto.

Ed è con questa sensibilità che proverò, seguendo le tracce delineate nel Rapporto, ad evidenziare alcuni dati di fatto e alcune direttrici di *policy* che mi sembrano di particolare rilevanza.

Partiamo dalla dimensione più ampia, quella macroeconomica.

Ci troviamo di fronte ad una crisi dei mercati finanziari di notevole gravità, con inevitabili ricadute sull'economia reale.

Il logoramento del clima di fiducia, la contrazione della liquidità, l'esaurirsi delle bolle speculative sono tutti elementi che intaccano la tenuta del sistema produttivo e determinano una fase di recessione.

Già nella seconda metà del 2008 non devono stupire gli impatti negativi sull'occupazione. Vale per noi e vale per gli altri paesi occidentali. Ma la situazione italiana - questo è il punto da sottolineare - appare caratterizzata tanto da debolezze quanto da opportunità da cogliere in misura maggiore di altri paesi. In questa incertezza devono muoversi le politiche del mercato del lavoro e della formazione.

Già nella fase espansiva dell'economia, negli anni tra il 2004 e il 2007, l'Italia ha registrato un differenziale negativo di crescita sia rispetto all'area Ocse che a quella Euro. In positivo, l'andamento del PIL è risultato strettamente connesso al ciclo positivo dell'economia mondiale più che ad un incremento della domanda interna. La vocazione all'export ha tuttavia confermato la debolezza dei consumi e degli investimenti interni. Questa specializzazione e questa vocazione italiana possono comportare riflessi più negativi di altri paesi oppure, invece, costituire una risorsa. Il punto, infatti,

riguarda la destinazione delle nostre esportazioni: se rimarranno orientate ai paesi dell'area Euro si può immaginare un trend più negativo, se invece aumenteranno le quote di export verso i paesi emergenti, come è già accaduto in questi anni, Cina e Russia *in primis*, gli effetti congiunturali potrebbero essere meno negativi di quanto di solito si dica.

Rimane il fatto che va sostenuta in qualche modo la già debole domanda di consumi interni: pensare di farlo attraverso il solo sostegno ai redditi rischia di essere insufficiente, vista la naturale tendenza a trasferire qualsiasi incremento di redditi in risparmio a titolo precauzionale. Forse varrebbe la pena intervenire anche con misure di riduzione temporanea dei prezzi finali di vendita, attraverso ad esempio il “congelamento” di parte dell'Iva o una parziale defiscalizzazione per un lasso di tempo ben definito, così da incentivare l'anticipazione di spese comunque previste dai consumatori.

Sul fronte del mercato del lavoro, dopo oltre un decennio di performance positive, è sopraggiunta una fase di rallentamento, che quasi sicuramente avrà segno negativo nei prossimi mesi.

La crescita occupazionale degli ultimi anni, ha riguardato in modo significativo le componenti relative al tempo determinato e al part-time, strumenti che si sono dimostrati particolarmente adatti nel favorire l'ingresso nel mondo del lavoro dei giovani, da un lato, e la crescita dei settori terziari e commerciali ad alta occupazione femminile, dall'altro lato. Tuttavia, proprio queste tipologie contrattuali presentano aspetti di problematicità nei momenti di congiuntura economica negativa: si pensi, in particolare, alle tensioni sui redditi familiari in caso di mancata riconferma dei contratti.

Più in generale, il sistema produttivo italiano negli ultimi 15 anni ha potuto contare su flessibilità e moderazione salariale incrementando anche per questa via il numero degli occupati. L'altra faccia della medaglia di questo processo è il posizionamento dell'economia italiana su una frontiera della produzione non sempre ottimale in termini di allocazione delle risorse, nonché un progressivo processo di segmentazione del mercato del lavoro che

ha allargato le aree marginali. E' evidente che in una fase di crisi l'esposizione al rischio sarà particolarmente alta proprio per quei lavoratori che già si trovano "al margine".

Si pongono quindi due ordini di problemi strettamente collegati tra loro: un attento monitoraggio dei fenomeni in corso e una adeguata capacità di risposta, preferibilmente in termini preventivi.

Nel primo caso è necessario rafforzare gli strumenti e la capacità di analisi, diffondere la cultura del monitoraggio e della valutazione in ogni ramo della pubblica amministrazione, ma soprattutto fare in modo che i risultati delle indagini svolte arrivino sul tavolo dei decisori politici e divengano un reale supporto per il loro operato. Quanto alle risposte, si pone innanzitutto la questione degli ammortizzatori sociali, per contrastare possibili iniquità e situazioni di criticità non presidiate. Occorrono valide misure di accompagnamento nei passaggi dall'inattività o dalla disoccupazione al lavoro, grazie ad una maggiore copertura ed una più elevata qualità delle politiche attive, nell'ottica del *welfare to work*. Lo ribadiamo ormai da tempo: si tratta di tutelare gli individui non solo sul lavoro ma anche *on the market*. Se da una parte è essenziale accrescere l'*appeal* del lavoro, per renderlo qualitativamente migliore e favorire quindi la partecipazione; dall'altra serve un sistema affidabile e universale di protezione nelle fasi di mobilità dei lavoratori, che renda più praticabili ed anche convenienti le transizioni da posto a posto nel mercato del lavoro.

Il ruolo dei servizi per l'impiego è fondamentale, proprio come luogo d'elezione per congiungere politiche passive e politiche attive. Su questo piano vi sono ancora evidenti difficoltà.

Solo in alcune Regioni, ad esempio, il Patto di servizio è accompagnato dalla previsione di un Piano di azione individuale. La "centralità della persona" di cui si parla nel Libro Verde sul futuro del modello sociale è in molte regioni italiane, quelle meridionali in particolare, un approccio ad oggi solo dichiarato o abbozzato.

Complessivamente, i Centri in grado di operare in modo coerente con quanto previsto dalla normativa nazionale non sono più di un quarto a livello nazionale, appena il 10% nel Mezzogiorno, quattro volte di più al Nord. Arriviamo così ad un aspetto più volte richiamato nelle pagine del Rapporto Isfol di quest'anno: la profonda spaccatura del Paese tra un Nord che è abbondantemente in linea con le più avanzate regioni europee e un Sud che è in coda alle classifiche europee. Cosa nota a tutti, ma i dati del rapporto Isfol 2008 indicano un'ulteriore accentuazione sotto vari profili.

Rimanendo ai Servizi per l'impiego, alcune cifre sono emblematiche. Azioni di raccordo con il sistema della formazione professionale si rilevano in circa il 60% delle Province italiane, ma solo in un terzo di quelle meridionali. Oltre la metà delle Province associa al raccordo anche procedure di presa in carico degli utenti disoccupati; nel Mezzogiorno sono il 20%. In tutto il Paese un terzo delle Province svolge azioni proattive, come l'erogazione *on demand* di pacchetti formativi o la gestione di voucher; nel Sud siamo fermi all'11%.

L'interrogativo più forte è cosa fare per impedire che i divari regionali si amplifichino ulteriormente. Se si guarda alle regioni del Nord le scelte di decentramento non sembrano aver dato sotto questo profilo buona prova, una pessima prova, invece se osserviamo cosa è successo nelle regioni meridionali. Cosa fare? Credo sia necessaria una seria riflessione sulla perseguibilità o meno di un modello di federalismo omogeneo, non differenziato, e se, di conseguenza, nei casi di palese inadempienza o di malfunzionamento delle istituzioni regionali e provinciali non si debba procedere ad azioni di surroga o di commissariamento.

Un altro aspetto messo in luce nel documento presentato dal ministro Sacconi è quello relativo al sistema telematico di incontro tra domanda e offerta di lavoro. Un'accelerazione dell'efficienza delle reti tecnologiche e di relazione è in effetti indispensabile per garantire il monitoraggio del mercato del lavoro. I tre strumenti attuali - vale a dire il SIL su base regionale, la Borsa continua nazionale del lavoro e il sistema delle Comunicazioni obbligatorie - funzionano ancora in modo separato, come mostrano i dati

raccolti dalle indagini Isfol sui Centri per l'impiego. Riaprire una riflessione pacata su questo fronte, facendo tesoro tanto delle esperienze nazionale quanto di quelle locali, può essere utile per far ripartire la messa a regime degli strumenti informativi congiunturali su mercato del lavoro, la cui necessità non viene meno -anzi si rafforza- nei momenti di crisi come questo.

In generale, appare fondamentale rafforzare complessivamente le azioni dei servizi per l'impiego, in particolar modo qualora vadano attivate misure straordinarie di *placement*. Continuare ad affidarsi quasi esclusivamente all'intermediazione informale - il canale tradizionalmente utilizzato per l'incontro domanda/offerta di lavoro in Italia - può rivelarsi poco efficiente.

Una funzione fondamentale dei Servizi per l'impiego senz'altro da potenziare è quella relativa alla riqualificazione, prevista ormai da oltre un quinquennio dalla normativa nazionale e non ancora completamente attuata. A fronte dell'attuale congiuntura economica è essenziale garantire un'azione di rafforzamento continuo delle competenze dei lavoratori e i servizi per l'impiego devono rappresentare il punto di raccordo tra tutti i soggetti in campo. Già solo fissare questo obiettivo per i prossimi anni servirebbe a dare slancio e riconoscimento alle migliori esperienze locali registrate in questi anni, specie in alcune regioni del Nord, e che andrebbero diffuse in tutto il territorio nazionale.

Il Rapporto Isfol rivolge anche quest'anno un'attenzione particolare ai segmenti maggiormente a rischio di esclusione sociale. Sui disabili, ad esempio, la recente presentazione della IV Relazione biennale al Parlamento sullo stato di attuazione della legge 68/99 - per la cui stesura il nostro Istituto ricopre un ruolo centrale - è stata l'occasione per fare il punto della situazione in questo campo. Dai dati risulta che la corretta applicazione di quanto previsto all'art. 2 della legge in questione - che ha introdotto il concetto di collocamento mirato - non rappresenta ancora una pratica diffusa sul territorio nazionale, limitando ad una porzione del Paese (circa il 42%) la piena costruzione di progetti individuali per le persone con disabilità e la sperimentazione di nuove modalità di collaborazione con i datori di lavoro.

Altra pressante questione è quella relativa alle politiche migratorie. A livello europeo si insiste da tempo sulla necessità di avviare una strategia comune anche in questo settore. Di recente la Commissione ha adottato una Comunicazione sulla politica di immigrazione ed un Piano strategico sull'asilo. Il mese scorso il Consiglio ha adottato il Patto europeo sull'immigrazione e l'asilo, per avviare una politica comune in questo ambito. L'impostazione di massima continua a prevedere il contrasto dell'immigrazione clandestina, la regolamentazione di quella legale e la cooperazione con i Paesi di origine. Il fenomeno sta assumendo in tutt'Europa una rilevanza sempre maggiore: su una popolazione che conta intorno ai 500 milioni di abitanti circa 27 milioni sono gli immigrati con cittadinanza straniera, che diventano 50 milioni se si includono anche coloro che hanno acquisito la cittadinanza presso uno degli Stati membri. La portata dei numeri mostra l'esigenza di approcci non più gestibili dai singoli Paesi, soprattutto in una condizione di libera circolazione dei cittadini e di apertura delle frontiere interne.

La prospettiva di una politica comune è il presupposto perché l'immigrazione legale possa accrescere il proprio contributo allo sviluppo socioeconomico dell'Unione. Servono regole chiare sui requisiti e sulle procedure per l'ingresso e il soggiorno nel territorio comunitario; strumenti di valutazione dei fabbisogni del mercato del lavoro europeo; una piena integrazione dei cittadini immigrati. Sotto quest'ultimo profilo un aspetto centrale rimane quello dell'istruzione, come è stato ribadito solo qualche mese fa dal Libro Verde su migrazione e mobilità presentato dalla Commissione europea.

In Italia, i dati indicano l'esistenza di differenze molto accentuate tra i risultati scolastici degli studenti autoctoni e quelli di coloro che provengono da famiglie straniere. Particolarmente preoccupante è il trend che vede gli studenti immigrati di seconda generazione ottenere performance peggiori della generazione precedente, segno che il divario sociale tra immigrati e nativi non si riduce in modo significativo con il passare del tempo.

Inoltre, sembra acuirsi il fenomeno della concentrazione di immigrati in determinati tipi di scuole, in particolare quelle professionali, oppure in specifici ambiti territoriali, fenomeni che a loro volta portano alla diserzione di queste scuole da parte delle famiglie italiane, alimentando ben noti circoli viziosi. La situazione più critica riguarda l'istruzione professionale perché costituisce il punto di snodo tra istruzione e formazione professionale: questo segmento è oggi in gravissima difficoltà e le dinamiche di questi anni di concentrazione di popolazioni immigrate in questo segmento ai fini di assolvere all'obbligo scolastico sta producendo una vera e propria sovrapposizione di figure marginali. Non è mai stato questo l'obiettivo dei governi che si sono succeduti in questi quindici anni, anzi il problema è sempre stato quello opposto, vale a dire di rafforzare il canale dell'istruzione professionale. Si tratta di un tema che dovrà essere oggetto di specifico monitoraggio e di interventi conseguenti in tempi ravvicinati.

Altre dinamiche sono ben note ma non per questo più semplici da affrontare. Mi riferisco, ad esempio, alla componente femminile del mercato del lavoro. La crescita complessiva dell'occupazione nell'ultimo decennio è stata trainata dalle donne - che rappresentano oggi quasi il 40% degli occupati - e tuttavia il segmento femminile è quello che più sensibilmente e per primo risente della difficile congiuntura. Alcuni dati: circa il 44% delle donne disoccupate nel 2006 risulta inattiva nel 2007, mentre per la componente maschile non si oltrepassa il 33%. Tra tutte le donne che cercavano un impiego nel 2006, poco più di una su quattro è riuscita a trovarlo l'anno successivo, contro il 35% degli uomini.

L'ineguaglianza di genere nel mercato del lavoro è dunque ancora una realtà di fatto, specie nei momenti di crisi, anche se in un'ottica di lungo periodo il nostro paese sembra essere in grado di allinearsi al resto d'Europa, con la sola eccezione, già più volte rilevata, delle regioni meridionali.

Una questione fondamentale è la conciliazione tra vita privata e vita professionale. L'Italia, come gli altri Paesi dell'Europa "mediterranea" non dispone tradizionalmente di forme strutturate di welfare familiare. Abbiamo

una spesa sociale che destina scarse risorse al sostegno delle famiglie. E abbiamo uno dei più alti tassi di inattività femminile, tra l'altro con una partecipazione particolarmente discontinua al mercato del lavoro, soprattutto in relazione allo status familiare e alla presenza di figli o persone non autosufficienti. Vi è poca condivisione dei carichi familiari all'interno della coppia e insufficienti servizi pubblici per la conciliazione. Nei Paesi nordici, ad esempio, ad un mercato del lavoro flessibile viene associato un sistema di sostegni nei periodi di transizione, con valide misure di formazione e di assistenza al reinserimento. Ciò permette di affrontare uno degli aspetti peculiari della partecipazione femminile, appunto quello della discontinuità.

La strategia di Lisbona ha posto l'incremento dell'occupazione femminile in stretta connessione con lo sviluppo dei servizi di supporto alla cura. Tutti gli Stati membri sono stati invitati ad offrire servizi all'infanzia al 33% dei bambini di età compresa tra 0 e 3 anni. L'Italia non arriva al 10% e si registrano ampi divari territoriali, con percentuali a dir poco irrisorie in alcune Regioni del Mezzogiorno, dove notoriamente vi sono i più alti livelli di inattività femminile e di gender gap.

Il tempo speso in attività di cura all'interno della famiglia continua a rappresentare un differenziale di genere enorme. Non è quindi un caso che il tasso di occupazione femminile ruoti intorno al 45%, mentre quello maschile sfiori il 70%.

L'analisi dei flussi del mercato del lavoro è interessante anche sotto il profilo generale. Al di là del raffronto uomo/donna, possiamo notare come la quota complessiva di disoccupati che a distanza di un anno sono riusciti a trovare un'occupazione passi dal 33% del biennio 2005-2006 a circa il 30% del 2006-2007. Una fetta analoga è rimasta in cerca di lavoro ed il resto è finito nell'inattività.

Quanto alle transizioni dalla temporaneità alla stabilità riscontriamo invece dei progressi: i collaboratori stabilizzati sono in aumento, probabilmente a causa dei provvedimenti volti alla corretta applicazione

della relativa normativa. Tra il 2006 e il 2007 quasi il 15% è passato a tempo indeterminato, con un aumento di circa 4 punti percentuali rispetto al biennio 2005-2006. E l'11,2% è diventato a tempo determinato, con un incremento del 3%. Risultano tuttavia stabili le transizioni relative agli occupati a tempo determinato: circa un dipendente su 4 viene stabilizzato nel corso di un anno.

In Italia, il peso del lavoro a termine sul totale dell'occupazione rimane comunque contenuto: il dato relativo al 2007 è ancora sotto il 10%, tanto che nonostante gli incrementi degli ultimi anni siamo ancora uno dei paesi europei con l'incidenza più bassa di rapporti di lavoro a tempo definito. Analogo discorso vale per i rapporti di lavoro a tempo parziale, che presentano una dinamica di crescita più elevata di quella dell'occupazione complessiva, rimanendo tuttavia ben al di sotto della media comunitaria: nel nostro paese il part-time è al 13,6%, contro il 18,2% dell'Ue a 27 e il 20,9% dell'Ue a 15. Sappiamo bene che il lavoro a tempo parziale rappresenta per la componente femminile un'opportunità importante per conciliare vita privata e lavoro. Tra le donne in cerca di occupazione quasi una su tre preferirebbe avere un part-time, ma nella fascia tra i 35 e i 44 anni si arriva ad oltre il 42%, valore che tra gli uomini non raggiunge il 4%.

L'esistenza di incongruenze nelle modalità di incrocio tra domanda e offerta di lavoro anche per quanto riguarda il lavoro a part-time è testimoniata dal fatto che una consistente quota di lavoratori a tempo parziale (circa il 41%) si dice insoddisfatta della propria condizione lavorativa. E' del tutto probabile, che anche in questo caso si verifichi un *mismatch* all'interno del mercato del lavoro e una sua non perfetta capacità di soddisfare tanto le richieste dal lato della domanda quanto le aspirazioni dal lato dell'offerta di lavoro.

Siamo ormai da tempo abituati a sviluppare le nostre riflessioni sulle politiche da intraprendere entro la dimensione europea, con un'attenzione particolare al fatto che il rapporto tra Commissione e Stati membri si è rafforzato attraverso il cosiddetto "coordinamento aperto".

Nel dibattito comunitario che si è avviato sul futuro delle politiche di coesione sta prendendo corpo l'idea che alla condivisione di linee guida si affianchi una maggiore attenzione al territorio, anche attraverso un'ulteriore accentuazione del decentramento delle competenze. Dal punto di visto finanziario, la direzione è quella di un più intenso coordinamento con le azioni messe in campo grazie alle risorse nazionali, rafforzando quindi il principio dell'addizionalità. In un Paese come l'Italia, dove intere parti dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro vengono finanziati in grandissima parte dal Fondo sociale europeo, si dovranno operare cambiamenti importanti. Dicevamo prima dei Servizi per l'impiego: anche su quel fronte, ad esempio, il sistema dovrà attrezzarsi ad un trasferimento sui fondi nazionali. E non sarà un'evoluzione di poco conto. Inoltre, sappiamo che i nostri programmi operativi rivolti al capitale umano sono tradizionalmente finalizzati ad una molteplicità di azioni, a differenza di quelli dei nostri partner europei solitamente dedicati ad obiettivi più specifici e circoscritti. Ne deriva una dispersione di risorse, cui prima o poi occorrerà mettere mano. In definitiva, il dibattito in corso rappresenta un'occasione per ragionare sull'effettivo utilizzo del Fse come volano di sviluppo e non semplice sostitutivo di fondi nazionali sempre più scarsi.

Questo ruolo dell'Europa in termini di trasferimento di principi è ancora più evidente se guardiamo al tema della flexsecurity. Appare evidente come tale approccio non possa identificarsi in un unico modello cui ispirare le politiche del lavoro, ma sia comunque servito a delineare principi comuni su cui fondare interventi che tengano in debito conto gli specifici contesti politici, economici e sociali.

Le disparità geografiche nell'Unione europea si sono accentuate con l'allargamento. Sul fronte dei risultati relativi alla strategia di Lisbona registriamo un parziale fallimento. Gli obiettivi quantitativi fissati in vista del 2010 non sono stati raggiunti. Almeno come media europea. Poi se andiamo a vedere i singoli Paesi la realtà è assai differenziata, con punte di eccellenza e forti ritardi. Vorrei fare a riguardo un paio di considerazioni. La prima

riguarda la mancanza di dati certi e comparabili come una delle possibili cause delle oscillazioni così marcate tra le diverse realtà nazionali. Tra l'altro, non vi sono criteri pienamente validi per standardizzare i diversi assetti istituzionali che influenzano il mercato del lavoro come per esempio le varie legislazioni sulle età di ingresso e d'uscita dal mercato del lavoro. Questo rilievo è particolarmente importante per il nostro paese, spesso penalizzato proprio da un adeguato raccordo a livello europeo tra i criteri delle rilevazioni statistiche e la normalizzazione delle legislazioni nazionali che regolano l'ingresso e l'uscita del mercato del lavoro.

La seconda considerazione, in positivo, sottolinea come, al di là dei risultati e delle comparazioni di benchmark, la strategia di Lisbona abbia comunque svolto una funzione di stimolo che ha permesso a tutti gli Stati di migliorare il funzionamento dei rispettivi mercati del lavoro. E l'Italia ne è un esempio evidente: il ritardo rispetto ai partner più avanzati si è ridotto e la spinta europea ha determinato progressi a volte rilevantissimi, come nel caso delle regioni del centro-nord.

Di nuovo occorre sottolineare questo aspetto della problematica occupazionale, a cui già ho fatto cenno in alcuni passaggi di questa relazione: la profonda spaccatura tra Nord e Sud.

Gli indicatori del mercato del lavoro delle Regioni settentrionali e in molti casi anche del Centro superano la media europea e si collocano ai vertici della graduatoria, ad affiancare i territori più virtuosi. Di contro, il Mezzogiorno rappresenta uno dei fanalini di coda dell'Europa.

Il basso tasso di occupazione dell'Italia è dovuto esclusivamente all'insufficiente apporto delle Regioni meridionali, dove il valore è di poco superiore al 45%. E il divario si accentua.

Tra il 2000 e il 2007 al Sud l'occupazione è aumentata del 4,7%, rispetto all'8,9 del Nord-Est, al 9,9 del Nord-Ovest e al 16,8% del Centro. Nello stesso periodo le Regioni meridionali hanno registrato un calo molto più consistente della disoccupazione ma il relativo tasso rimane comunque quasi il doppio di

quello medio nazionale. Senza contare il fenomeno -più volte evidenziato - dell'effetto "scoraggiamento" che ha portato ad un innalzamento del tasso di inattività. Sempre nel periodo 2000-2007 l'area dell'inattività è cresciuta nel Mezzogiorno dell'8,1%; contro l'1,7% del Nord-Est e l'insignificante 0,3% del Nord-Ovest. Sappiamo, inoltre, che nel Meridione vi sono le quote più elevate di irregolarità sul lavoro: il tasso di irregolarità raggiunge quasi il 20% rispetto al 12% delle Regioni settentrionali.

C'è da chiedersi a questo proposito quale sia la strategia da seguire di fronte all'evidente paradosso di forze di lavoro inoccupate nelle regioni del sud e di un relevantissimo ricorso a forze di lavoro immigrate nelle regioni del nord. O si portano capitali produttivi da nord a sud, oppure si favorisce lo spostamento di forze di lavoro da sud a nord: la nettezza con cui pongo la questione è pari all'urgenza del dilemma. Non si tratta, come è ovvio, di un aut aut. Punti di ragionevole equilibrio tra queste due alternative strategiche se ne possono trovare quanti se ne vuole, ma rimane il fatto che è forse utile cominciare a indagare a quali condizioni sia possibile dare un qualche slancio anche alla seconda strategia, favorendo i trasferimenti interni.

Se passiamo al sistema di istruzione e formazione rimane l'immagine di un Paese a due velocità. Prendiamo la formazione professionale regionale: con il 45% della popolazione residente e la metà della forza lavoro, il Nord realizza circa tre quarti dei corsi e totalizza una quota analoga di allievi.

Nell'anno scolastico 2006-2007 il 4% della forza lavoro nazionale ha partecipato alle attività di formazione professionale organizzate dalle Regioni, con un incremento annuo dell'1,2%. Ma se scorporiamo i dati a livello geografico vediamo che il Nord ha coinvolto il 6% della forza lavoro, il Centro poco più del 2% e il Sud non arriva neanche a quella soglia, fermandosi all'1,9%.

Stesso discorso per l'apprendistato: quello relativo al diritto-dovere risulta praticamente inutilizzato nel Meridione. E il fenomeno della dispersione

formativa tra i 14-17enni coinvolge al Sud 8 ragazzi su 100, contro circa il 4% del Centro e del Nord-Ovest e fino all'inconsistente 0,6% del Nord-Est. Quanto alla formazione continua, essa incide sul 35% circa delle imprese settentrionali, mentre a Mezzogiorno si registra un valore più basso di circa 10 punti percentuali. I Fondi paritetici interprofessionali, come è noto, hanno una concentrazione fortissima al Nord e sono assai deboli al Sud.

Di analogo tenore sono i dati relativi al monitoraggio, la valutazione, i sistemi di qualità, la certificazione.

Un ambito, quest'ultimo, che rappresenta la chiave di volta per garantire la produttività dei percorsi formativi e su cui l'Europa sta insistendo con particolare vigore. I recenti progressi sul fronte del Quadro europeo delle qualifiche e dell'ECVET - il sistema per il riconoscimento dei crediti - hanno infatti reso più concreto l'obiettivo di un'effettiva leggibilità e correlabilità dei titoli tra i vari Paesi dell'Unione. L'Isfol ha partecipato direttamente all'elaborazione di queste iniziative e un rinnovato impegno ci viene chiesto in vista del 2012, cioè la data entro cui gli Stati membri sono chiamati ad aderire su base volontaria. E' un impegno perfettamente in linea con la filosofia del Libro Verde cui ho fatto riferimento prima: quella che pone l'individuo al centro di un sistema di opportunità, tra cui appunto la piena valorizzazione delle competenze acquisite. Sarà quindi necessario rafforzare strumenti come l'Europass, il cui potenziale non sembra ancora del tutto emerso, e il Libretto formativo del cittadino, la cui sperimentazione si è da poco conclusa. E bisognerà innanzitutto proseguire il lavoro svolto nell'ambito del Tavolo tecnico per la costruzione del Sistema nazionale di standard minimi, cercando di fare in modo che questi strumenti abbiano capacità di vigenza sull'intero territorio nazionale e non riproducano all'infinito la fotografia di una Italia "a due velocità".

La chiave di fondo per leggere le dinamiche relative ai sistemi dell'educazione e della formazione rimane la qualificazione complessiva della popolazione italiana e in particolare della forza lavoro. Un dato certo riguarda la crescita della scolarizzazione. Il tasso di istruzione secondaria

superiore per chi ha 15 anni ed oltre è in progressivo aumento e si è attualmente posizionato su un valore di circa il 42%. Relativamente alla sola forza lavoro siamo arrivati per la prima volta al 60%, mentre la percentuale di chi ha anche la laurea ha superato il 15%. Nella fascia dei 20-24enni, più dei tre quarti ha un titolo di scuola superiore, ancora lontani dagli obiettivi di Lisbona che fissano al 2010 una percentuale dell'85%. Va però segnalato che dal 2000 abbiamo drasticamente ridotto lo scarto con la media europea passando da un meno 7,2% ad un meno 1,8%.

L'aspetto più critico rimane quello della dispersione scolastica. Nel 2006-2007 l'1,6% degli studenti della scuola secondaria di secondo grado ha abbandonato precocemente il proprio percorso educativo. Ed anche in questo caso assistiamo ad una forte disparità tra i licei (con una percentuale dello 0,2%) e gli istituti professionali (con il 3,6%). Se consideriamo complessivamente sia la dispersione scolastica che quella formativa, ossia la quota di giovani che risultano al di fuori di qualsiasi percorso educativo, tra i 18-24enni abbiamo una percentuale che sfiora il 20%, mentre il benchmark di Lisbona chiede di non oltrepassare il 10 e la media europea si ferma sotto il 15.

Ritorna qui il problema del raccordo tra sistema dell'istruzione e sistema della formazione professionale, e in particolare la necessità di riprendere il percorso di revisione dell'istruzione tecnica, dove la criticità maggiore sembra concentrarsi negli istituti professionali. Marginalità e dispersione scolastica si sommano nel canale più tipico dell'istruzione professionale senza che si intravedano possibili vie di uscita. Di concerto con le autorità ministeriali competenti, l'Isfol propone di avviare un programma di monitoraggio finalizzato a proposte operative in questo snodo critico del nostro sistema formativo.

Una seconda criticità riguarda invece il grado di qualificazione complessiva della popolazione adulta. E' un problema ancora grave, su cui non sono stati fatti sufficienti passi in avanti. Se consideriamo la fascia d'età che va dai 25 ai 64 anni, poco più di una persona su due ha un titolo di

istruzione secondaria superiore, vale a dire circa 20 punti percentuali in meno rispetto al dato medio europeo e addirittura 40 in confronto ai paesi più virtuosi.

Per quel che riguarda specificatamente la formazione continua, le imprese italiane dell'industria e dei servizi con almeno 10 addetti che svolgono attività formative per i propri lavoratori sono meno di una su tre, contro il 60% della media europea. Il nostro Paese ha valori inferiori sia per incidenza delle imprese formatrici che per tasso di partecipazione. E i dati confermano ancora una volta la forte correlazione tra dimensione d'impresa e propensione alla formazione: solo una su quattro delle aziende con un numero tra 10 e 19 addetti svolge attività di formazione interna; percentuale che supera il 96% in quelle con almeno 1.000 addetti. Relativamente ai Fondi paritetici interprofessionali - che, ricordo, dispongono mediamente di oltre 350 milioni di euro l'anno - al giugno 2008 risulta che abbiano finanziato una quantità di interventi formativi capace di raggiungere il 14% dell'utenza potenziale. Una quota ancora troppo ristretta e - come ho già avuto modo di segnalare - in buona parte concentrata al Nord. Vorrei aggiungere che in questo campo l'Isfol fornirà a breve i primi risultati del sistema di monitoraggio che ha realizzato su incarico del Ministero del Lavoro. Entro la fine dell'anno avremo quindi un quadro molto più dettagliato su cui riflettere, ma già fin d'ora non si può non valutare come adeguata e tempestiva la sollecitazione del Libro verde del Ministro del lavoro a valorizzare in ogni modo la formazione in azienda.

Ricapitolando, il sistema formativo italiano mostra buone performance nella scuola secondaria di primo e di secondo grado. Le superiori riescono ormai ad attrarre una percentuale di 14-18enni intorno al 92%. Anche i partecipanti alla formazione professionale sono in crescita. Quanto al livello universitario, nell'ultimo biennio c'è stato un calo delle immatricolazioni, ma il grado di partecipazione rimane comunque apprezzabile. Tra i 19-23enni il tasso di iscrizione è salito per la prima volta oltre il 60%. Inoltre, rispetto agli obiettivi della strategia di Lisbona uno dei risultati sicuramente positivi del

nostro Paese rispetto agli altri partner europei riguarda proprio l'università, anche con l'incremento dei laureati in discipline matematiche, scientifiche e tecnologiche: dal 2000 al 2007 l'Italia registra un aumento del 70% contro il 25 della media europea.

Tra le criticità, a livello di formazione post secondaria, vi è invece il mancato decollo dei percorsi di specializzazione alternativi all'università. La formazione tecnica superiore, infatti, investita di recente da un processo di riorganizzazione, con l'istituzione dei Poli formativi per l'IFTS, appare un sistema ancora in fase di sviluppo e assestamento. I numeri delle attività corsuali appaiono addirittura in calo, con 144 corsi IFTS tra il 2006-2008 contro i 388 del periodo 2004-2006. Un prossimo monitoraggio ci consentirà anche su questo fronte di presentare dati di riflessione e alternative di intervento alle autorità competenti.

Ma già fin d'ora si può dire che al successo delle lauree triennali bisogna aggiungere la progressiva licealizzazione della scuola italiana, fenomeno che rischia di indebolire l'istruzione e la formazione tecnico-professionale. Tra tutti gli studenti italiani i liceali sono ormai uno su tre, ad un solo punto percentuale di distanza dagli iscritti degli Istituti tecnici, mentre quelli degli Istituti professionali sono appena il 22%. Se consideriamo esclusivamente gli iscritti al primo anno delle superiori il sorpasso dei Licei è già una realtà di fatto. A ciò va aggiunto che il fenomeno della dispersione - lo dicevo un attimo fa - riguarda prevalentemente proprio il segmento tecnico-professionale. Di nuovo segnalo l'urgenza di una riflessione e di interventi mirati per ridare ruolo e significato all'istruzione professionale e rafforzare gli istituti tecnici.

Un altro capitolo particolarmente preoccupante riguarda l'apprendistato. Vi è una situazione di opacità operativa che rende assai difficoltoso l'accesso alla formazione. è in caduta libera da tre anni: era il 25% nel 2004 - valore già di per sé basso - ed è sceso al 17% due anni dopo. Appare quindi del tutto condivisibile il giudizio espresso nel Libro Verde sul futuro del modello sociale, quando si dice che tale strumento "non risponde alle esigenze della

domanda di formazione da parte di lavoratori e imprese”. L’approccio che sembra profilarsi vede l’attribuzione di un ruolo sempre più ampio alle parti sociali e agli organismi bilaterali, invitati a partecipare alla governance del sistema in chiave cooperativa.

Quanto alla sperimentazione dell’apprendistato “alto”, anche in quei territori dove sembra che lo strumento abbia riscosso il maggior successo - ovvero nell’area del Nord-Ovest - il primo avviso pubblico per la raccolta dei progetti ha riscosso una scarsa attenzione da parte delle strutture produttive, tanto da lasciare una ampia quota di risorse non assegnate.

Mi avvio a concludere. L’anno scorso, in occasione della presentazione del precedente Rapporto, segnalavo come l’analisi degli andamenti in atto fosse positiva. I documenti di programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 sono stati elaborati in funzione di un contesto di questo tipo. Improvvisamente, il quadro è cambiato, la crisi e la recessione sono già attualità, e rischiano di aggravare vecchie e nuove fratture territoriali sia sul fronte del mercato del lavoro che del sistema formativo.

Innanzitutto, il mutamento di ciclo rischia di accentuare le disparità, tra le persone e fra i territori. Si pone allora la necessità di garantire un’efficace governance delle politiche volte a contrastare tali rischi. Il tema del federalismo acquista quindi un significato particolare, perché il decentramento delle politiche attive del lavoro si trasformi in occasione di sviluppo dei territori sulla base delle diverse caratteristiche locali. Ma occorrono anche momenti di sintesi e di controllo. Ed appare indispensabile un’azione di governo da parte dell’Amministrazione centrale volta ad arginare i forti ritardi che ancora caratterizzano una parte del nostro Paese. E’ la questione dei livelli essenziali dei servizi. A riguardo, appare importante la consapevolezza sottolineata nel Libro Verde sul futuro del modello sociale che l’efficacia dell’azione di governance delle politiche del lavoro dipenda non solo dalle Istituzioni ma anche dal contributo delle parti sociali.

Il processo di ridefinizione delle competenze scaturito dalla riforma del Titolo V della Costituzione non ha sempre avuto un adeguato accompagnamento in termini di raccordo, almeno per quel che riguarda le politiche attive del lavoro. E' invece prioritario rafforzare una struttura di governo capace di intervenire in un'ottica di sistema e al tempo stesso di supportare operativamente i territori in ritardo. Quei territori che potrebbero rivelarsi particolarmente vulnerabili in una fase di maggiore difficoltà macroeconomica.

Più in generale, concludendo, ci si deve chiedere se l'intero ciclo delle politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione non debbano essere ripensati e riorientati alla luce della crisi in corso.

Chiudo, come sempre, assicurando l'impegno dell'Isfol sia sul versante della ricerca e della valutazione del monitoraggio, sia in materia di assistenza tecnica.

Ringrazio i ricercatori e tutto il personale dell'Istituto, poiché il Rapporto è innanzitutto il frutto del loro lavoro.

Ringrazio infine tutti i presenti per la partecipazione a questo nostro importante appuntamento annuale.