

## Rapporto ISFOL 2009

GUGLIELMO MALIZIA<sup>1</sup>

*L'edizione 2009 del Rapporto Isfol analizza, nel contesto più vasto dello scenario europeo, lo sviluppo dei sistemi di istruzione e di formazione, del mercato del lavoro e delle politiche sociali nel nostro Paese. In linea con gli anni precedenti, il volume non si limita a descrivere l'esistente, ma anche mira sia a interpretare le dinamiche in atto e i nodi problematici più significativi, sia ad avanzare proposte di soluzione. Le sezioni in cui si articola il rapporto sono pertanto tre, l'Europa, il lavoro e la formazione.*

### Premessa

Le tecnologie dell'informazione, informatiche e telematiche, hanno provocato nell'ultimo decennio uno scenario di radicale transizione verso nuove forme di vita e di organizzazione sociale che ha fatto parlare di "società della conoscenza". Sono accresciute enormemente le opportunità di accedere all'informazione e al sapere, ma d'altra parte si richiedono adattamenti e competenze nuove che, se mancano, possono provocare emarginazione ed esclusione sociale. Nello scorso anno i nodi dello sviluppo sociale sono emersi con tutta la loro forza distruttiva, provocando una delle crisi economiche più gravi dopo la grande depressione del 1929. L'edizione 2009 del Rapporto Isfol<sup>2</sup> analizza, nel contesto più vasto dello scenario europeo, tali problematiche in relazione ai sistemi di istruzione e di formazione, al mercato del lavoro e alle politiche sociali nel nostro Paese.

<sup>1</sup> Prof. Emerito, già Ordinario di Sociologia dell'Educazione presso l'Università Pontificia Salesiana di Roma.

<sup>2</sup> ISFOL, *Rapporto 2009*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2009.

## 1. Il quadro di riferimento europeo

Il Programma di lavoro *Istruzione e Formazione 2010*, incluso nella Strategia di Lisbona, ha costituito nel decennio ormai al termine il quadro di riferimento europeo per gli ambiti dell'istruzione e della formazione. Il metodo aperto di coordinamento adottato per l'attuazione del progetto ha consentito il varo in diversi Paesi di importanti riforme dei sistemi nazionali e l'accettazione di una concezione dell'apprendimento come un percorso coestensivo alla vita delle persone e come un investimento nel capitale umano. Questo tipo di cooperazione rappresenta il risultato positivo più importante del Programma che il Consiglio dell'Unione Europea vuole conservare in prospettiva di futuro, mentre alla scadenza del 2010 non si realizzeranno i progressi auspicati nel documento.

L'unico esito che è stato raggiunto riguarda l'incremento dei laureati in discipline matematiche, scientifiche e tecnologiche, incremento che era stato fissato al 15%, anche se permangono ancora disparità di genere. La diminuzione degli abbandoni precoci (percentuale della popolazione 18-24enne in possesso al massimo di licenza media che non partecipa ad alcuna attività di istruzione e formazione) ha registrato qualche progresso dal 17,6% del 2000 al 15,1% del 2008, ma *non riuscirà a portarsi nel 2010 sul programmato 10%*; analogamente, la porzione del gruppo di età 20-24 anni che ha completato con esito favorevole almeno il ciclo di scuola secondaria superiore o un equivalente percorso formativo è salito dal 76,6% al 78,5%, ma è lontano dal benchmark dell'85%. Pure il livello di partecipazione degli adulti (coorte 25-64) è cresciuto dal 7,1% al 9,6%, ma non toccherà il previsto 12,5% nel 2010. Inoltre, il numero dei 15enni che denunciano basse capacità di lettura ha subito nel periodo considerato un peggioramento.

Il mancato conseguimento dei *benchmark* non rappresenta la sola fonte di problemi. A ciò si aggiunge che i Paesi che si trovavano in difficoltà all'inizio dell'ultima decade non sono stati capaci di ridurre lo scarto con quelli meglio collocati; anzi talora il gap è incrementato. Il problema più grave si individua nell'aumento del numero dei 15enni che presentano basse capacità di comprensione di un testo scritto perché diviene concreto il pericolo di una interrelazione perversa tra scarso livello di preparazione individuale, situazioni di abbandono precoce degli itinerari scolastici e formativi e poca disponibilità alla partecipazione alle opportunità formative da parte della popolazione adulta.

L'Italia si caratterizza per una collocazione inferiore alle medie europee: 19,7% nel 2008 riguardo all'abbandono scolastico formativo rispetto al 15,1% dell'UE; 76,5% (78,5%) quanto al conseguimento dell'istruzione secondaria superiore; 6,3% (9,6%) rispetto alla partecipazione degli adulti alle attività di *lifelong learning*. Contemporaneamente, si osserva che il nostro Paese ha diminuito nel tempo lo scarto con l'Europa nei primi due casi, mentre nel terzo i risultati sono stati molto meno soddisfacenti.

Gli esiti inadeguati del Programma in esame dipendono da varie cause. In particolare è stata evidenziata una certa farraginosità dei meccanismi decisionali e delle attribuzioni di effettive competenze su singoli temi; inoltre, non sono man-

cate incertezze nei contesti nazionali rispetto alle decisioni e alle raccomandazioni della Commissione. La realizzazione della strategia di Lisbona avrebbe richiesto massicci investimenti e soprattutto un completo mutamento di impostazione culturale e programmatoria nei Paesi in ritardo che di fatto non sono stati realizzati. In aggiunta, la definizione di finalità tanto ambiziose avrebbe dovuto essere accompagnata dalla presenza di strumenti rigorosi e vincolanti a livello di UE.

Nonostante i limiti appena denunciati, l'UE intende continuare l'esperienza e si è posta per il 2020 quattro obiettivi strategici. Il primo mira a rendere l'apprendimento permanente e la mobilità di chi apprende una realtà concreta. A questo proposito viene riaffermata la centralità della partecipazione degli adulti per cui si dovrà rafforzare il coordinamento tra istruzione e formazione, realizzare la convalida degli insegnamenti non formali e informali in un contesto di maggiore trasparenza in rapporto alle qualifiche e promuovere l'orientamento. La sfida principale consiste nel migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione e il nodo problematico si trova nel coniugare il diritto di tutti ad apprendere le competenze di base con l'impegno per coltivare le eccellenze. Riguardo a questo obiettivo strategico si punta ad aumentare le competenze di base dei giovani nella lettura, nella matematica e nelle scienze, a potenziare l'insegnamento delle lingue straniere e a portare la percentuale del gruppo di età 30-34 che possiede un titolo di studi superiore dal 29,9% al 40% - in Italia si è al 19,2%. La terza finalità intende promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva: qui va ricordato che il 15,7% dei giovani europei lascia gli studi senza aver ottenuto un titolo secondario superiore (19,7% in Italia), che cresce il numero di quanti possiedono competenze di base al di sotto di livelli minimi e che gli adulti con scarsi livelli di istruzione usufruiscono di meno delle opportunità formative disponibili. Il quarto obiettivo strategico mira incoraggiare la creatività, l'innovazione, compresa l'imprenditorialità a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione.

L'ultima considerazione va alla *crisi economica*. Il rapporto Isfol fa notare che il calo del PIL ha raggiunto i minimi nel 2009 per cui si può dire che si è ormai usciti dal tunnel. Diverso è il discorso per il mercato del lavoro in quanto il picco è previsto per il 2010 e si ipotizza la perdita di 8,5 milioni di posti rispetto all'avvio della crisi e un tasso di disoccupazione che nel presente anno potrebbe portarsi oltre il 10%.

## 2. Il lavoro

A giudizio del rapporto Isfol l'incidenza della crisi nel nostro Paese è stata *inferiore* al peso che essa ha registrato nel più gran parte degli Stati membri dell'UE. Aspetti del nostro sistema bancario che normalmente sono ritenuti punti di debolezza, come in particolare la minore tendenza al rischio nel mondo del credito, si sono rivelati degli strumenti importanti nel limitare le conseguenze delle gravi problematiche in atto, anche se potrebbero rivelarsi un freno nel momento del rilancio delle nostre attività produttive. Per quanto riguarda il tema di questa sezione, va sottolineato che l'andamento del lavoro presenta in Italia caratteristiche meno negative che non la media dell'UE.

Venendo ai *particolari*, il secondo trimestre del 2009 ha registrato un calo dell'occupazione dello 0,9% rispetto al dato europeo dell'1,9%. Anche la crescita della disoccupazione si mantiene su livelli più contenuti di molti Paesi dell'UE. In connessione con questo andamento si osserva una riduzione dell'orario medio del lavoro più elevata che altrove a significare l'impegno delle imprese a tenere i propri dipendenti in azienda il più a lungo possibile. Cresce inoltre l'utilizzo del part-time, mentre il ricorso al full-time rimane stabile e ciò evidenzia che le imprese si servono del primo per combattere la disoccupazione. La notevole riduzione dell'orario medio del lavoro si spiega anche per le politiche del governo volte al potenziamento delle risorse degli ammortizzatori sociali e all'allargamento delle categorie dei beneficiari di tali misure.

In sintesi si può dire che, nonostante le gravi problematiche economiche che hanno toccato il nostro Paese, questo sia *riuscito* a conservare nei limiti del possibile il capitale di forza lavoro accumulato a partire dalla metà degli anni '90 per effetto delle riforme Treu e Biagi. Infatti, a partire da quella data si è registrata una crescita notevole e generalizzata dell'occupazione e il dimezzamento del tasso di disoccupazione. Diversamente da quello che pensa l'opinione pubblica, questo andamento positivo non è dipeso dalla espansione del lavoro atipico, con le sue caratteristiche di precarietà e di cattiva occupazione, perché tra il 2004 e il 2008 il lavoro a collaborazione è diminuito del 6,5% e quello autonomo del 5,1%, mentre i lavoratori dipendenti sono cresciuti dell'8,2% e il lavoro dipendente a tempo indeterminato è quello che ha dato il contributo maggiore alla creazione di nuovi posti.

Se è vero che il nostro Paese è riuscito a contenere meglio della media dell'UE l'incidenza negativa sull'occupazione della crisi economica, al tempo stesso va sottolineato che la congiuntura sfavorevole tende ad *accrescere i tradizionali squilibri* del mercato del lavoro italiano con l'unica ma significativa *eccezione dell'occupazione femminile*. Incomincio da quest'ultima. La crisi lavorativa ha colpito in misura più consistente gli uomini e questo in controtendenza con l'andamento tradizionale che aveva nelle donne le prime vittime. Il fenomeno è comune a tutta l'Europa e si spiega per il fatto che la crisi economica ha riguardato in particolare i settori tipici dell'occupazione maschile come la manifattura e le costruzioni, mentre il settore di servizi non è stato raggiunto da tali effetti negativi, almeno non nella stessa misura.

Sono invece i *lavoratori atipici* quelli più colpiti dalle conseguenze sfavorevoli della crisi economica. Nel biennio 2007-08 il 12,1% dei collaboratori e l'11,7% dei dipendenti a tempo determinato sono passati in una situazione di inattività a fronte di solo il 4% dei lavoratori dipendenti a tempo indeterminato.

Tale andamento contribuisce a una migliore comprensione delle ragioni per cui i *giovani* costituiscano una categoria della popolazione particolarmente vulnerabile. Infatti, la loro transizione al mondo del lavoro ha luogo soprattutto mediante il ricorso a forme contrattuali flessibili, una tendenza che la crisi economica viene ad accentuare. Il tasso di occupazione, dopo un primo momento di stabilità durante l'anno 2008, ha subito improvvisamente nel 2009 un calo più accentuato del totale della popolazione attiva: 3,5% nel secondo trimestre dell'anno rispetto

al 2008, mentre la percentuale si ferma all'1,3% riguardo ai 15-64enni. Inoltre, sempre nel 2009 il tasso di disoccupazione giovanile ha ripreso a salire, portandosi nell'UE al 18,3% e al 24,9% in Italia. A ciò va aggiunto che sono i laureati a presentare le riduzioni più elevate nei tassi di occupazione e questo in controtendenza con il resto dell'UE.

Da ultimo vanno ricordate le disparità sul piano *territoriale* per cui i nostri valori medi tendono ad esprimere realtà locali molto differenziate. Pertanto, nel 2008 il tasso di disoccupazione si collocava nel Nord al 3,9%, uno dei più bassi in tutta l'Europa, mentre il Centro Italia registrava il 6,1% e soprattutto il Sud ben il 12%. Inoltre, nel 2009 il tasso di attività è sceso del 2,2% nel Meridione a fronte dello 0,2% delle altre circoscrizioni.

### 3. La formazione

Incomincio dai *giovani*. Anche nel 2009 va denunciato il grave e cronico problema della *dispersione formativa*. Esso colpisce il 5,4% del gruppo di età 14-17 anni e pure in questo caso il dato medio nasconde situazioni molto diverse per cui tale percentuale scende al 2,8% nel Nord-Est e sale al 7,7% nel Meridione. Ricordo che in valori assoluti la percentuale nazionale equivale a 126.000 ragazzi e ragazze che si trovano al di fuori di qualsiasi percorso di istruzione e di formazione.

Un dato positivo è costituito dall'andamento del tasso di passaggio dalla scuola secondaria di 1° grado a quella di 2°: ciò tra l'altro spiega come mai la *scolarizzazione* del gruppo di età 14-18 abbia raggiunto il 93%. Sul lato negativo va osservato che il tasso di scolarità diminuisce con l'aumento dell'età e il calo si fa più consistente in rapporto con la fine della scolarizzazione obbligatoria.

Un'altra criticità riguarda la *regolarità* del percorso scolastico e formativo. Da una parte l'andamento è positivo e questa situazione si riscontra nei licei; al contrario, problemi seri si riscontrano negli istituti professionali dove solo il 55% degli studenti si trova in regola con gli studi mentre gli altri presentano ritardi più o meno grandi.

I *percorsi triennali* sperimentali di istruzione e di formazione professionale continuano a ottenere grande apprezzamento. È in particolare il territorio a esprimere consensi e al suo interno sono soprattutto le imprese a manifestare la loro soddisfazione. Una conferma evidente viene dal fatto che il numero degli allievi si è quintuplicato in sei anni. Un altro segno positivo è rappresentato dalla percentuale di quanti non abbandonano che si colloca al 78,4% degli iscritti. Anche la sperimentazione del quarto anno appare avviata molto bene.

Il rapporto ha dedicato notevole attenzione ai *tre regolamenti*, uno per gli istituti tecnici, uno per quelli professionali (28 maggio 2009), e uno per i licei (10 giugno 2009), approvati in prima lettura da parte del Consiglio dei Ministri. In proposito si possono ricordare i *criteri generali* a cui si ispira la razionalizzazione degli assetti ordinamentali, organizzativi e didattici. Si è cercato di essenzializzare i piani di studio, i quadri orari sono stati ridimensionati soprattutto nel caso degli istituti tec-

nici e di quelli professionali, le classi di concorso degli insegnanti sono state accorpate ai fini di assicurare una più grande flessibilità nell'utilizzo dei docenti.

Per quanto riguarda il riordino degli istituti tecnici e dei professionali, in primo luogo la *distinzione* tra di essi è stata identificata nella maggiore focalizzazione dei primi sulla padronanza delle diverse tecnologie e della loro base metodologica (*high tech*) e nel prevalente orientamento dei secondi a fornire le competenze per agire in ambiti settoriali specifici (*high touch*). Inoltre in seguito a uno sforzo enorme di razionalizzazione, gli istituti tecnici prevedono ora solo due settori di riferimento (economico e tecnologico) e 11 indirizzi e i professionali due macrosettori (industria e artigianato; servizi) e 6 indirizzi.

Molti aspetti sono *comuni*. A livello di curricoli occorrerà formare negli allievi delle basi solide di cultura scientifica, tecnica e professionale, adottando il modello europeo delle competenze e definendo i traguardi didattici in termini di risultati di apprendimento. L'orario annuale ammonta a 1.056 ore che corrispondono a 32 ore settimanali di lezione. Ambedue gli istituti si articolano in due bienni e un quinto anno; per ogni anno sono previste un'area di istruzione generale comune a tutti i percorsi e aree di indirizzo. Il 20% dei curricoli è lasciato all'autonomia degli istituti; inoltre, il 30% nel secondo biennio e il 35% nell'ultimo anno possono essere organizzati in maniera flessibile nel senso che è possibile distribuire in opzioni particolari le aree di indirizzo per corrispondere alle esigenze del territorio e ai bisogni formativi espressi dal mondo del lavoro

Quanto al riordino dei *licei*, ne sono previsti sei: classico, linguistico, scientifico, delle scienze umane, artistico, musicale e coreutico. Venendo alle specificità di ciascuno, va sottolineato in primo luogo che il liceo classico si caratterizza rispetto alla tipologia tradizionale per la presenza della lingua inglese in tutti gli anni; lo scientifico si qualifica in paragone al passato per l'offerta di un'area matematico-scientifica più solida; il linguistico prende il posto di tutte le sperimentazioni avviate in questo ambito; il liceo delle scienze umane succede all'istituto magistrale e alle sperimentazioni che lo hanno sostituito; l'artistico prende il posto del liceo artistico e degli istituti d'arte e contempla tre indirizzi, *arti figurative, architettura design e ambiente, audiovisivo multimedia scenografia*; il liceo musicale e coreutico è articolato in due sezioni, *musicale e coreutica*. I primi quattro hanno un quadro orario di 31 ore settimanali obbligatorie nel primo e nel secondo biennio e 29 nel quinto anno; il liceo artistico prevede 36 ore nel primo biennio e 38 nel secondo e nel quinto; il liceo musicale e coreutico si articola in 34 ore in tutto il quinquennio. Va precisato che le ore obbligatorie sono distribuite tra obbligatorie per tutti gli studenti e obbligatorie a scelta dello studente e che in aggiunta alle ore obbligatorie esistono le ore facoltative, una nel primo e nel quinto anno e due negli altri anni. I piani di studio prevedono un impianto unitario

Sul versante dell'*Università*, le buone notizie vengono dai tassi di passaggio e di immatricolazione che stanno crescendo. La criticità maggiore riguarda il numero dei laureati che risulta in calo in relazione al gruppo di età 23-25 anni: su questo andamento negativo pesa certamente la patologia ormai cronica della scarsa regolarità degli studi.

In Italia e nell'UE si riscontra un consenso generale sulla necessità di svilup-

pare un sistema che corrisponda alle esigenze di formazione tecnica superiore. In proposito, una delle strategie da perseguire consiste nel potenziamento della *formazione superiore non accademica*. Da questo punto di vista va sottolineato che l'IFTS ha progettato nel decennio appena trascorso circa 3.500 corsi che rappresentano metà delle iniziative di raccordo formazione-lavoro e dei corsi di formazione professionale di secondo livello predisposti dalle regioni in un solo anno formativo. Dai dati dell'indagine Excelsior 2009 risulta che la domanda di specializzazione post-secondaria si avvicina ormai a quella della laurea triennale. Certamente questo è un canale che esige una forte cooperazione interistituzionale.

Un altro trend favorevole può essere identificato nell'aumento della partecipazione della popolazione *adulta* alle iniziative formative. Come si è visto sopra, la percentuale della coorte 25-64 che è impegnata in attività di apprendimento ha raggiunto il 6,3% nel 2008 rispetto al 4,8% del 2000; nonostante ciò si è ancora molto lontani dal benchmark di Lisbona fissato al 12,5% per il 2010, ma in questo caso l'insuccesso riguarda tutti i Paesi dell'UE, anche se il nostro si viene a trovare sotto la media dell'UE, 9,6%.

Se si fa riferimento unicamente alla categoria degli *occupati*, sale in misura abbastanza consistente il numero di quanti partecipano a corsi di studio e di formazione e l'andamento positivo non è attribuibile solo alla crescita dei tassi di attività. Nel periodo 2006-08 si registra un aumento in valori assoluti di 200.000 che corrisponde sul piano percentuale a una crescita dello 0,2% nel 2007 e dello 0,6% nel 2008. In aggiunta, e sempre in positivo, va sottolineato che l'aumento beneficia le donne più degli uomini.

Passando alla *formazione continua*, il dato di rilievo è che nonostante la crisi le offerte in materia non registrano alcun calo. Tale andamento evidenzia che l'investimento in formazione viene considerato determinante per superare le difficoltà gravi del momento e che le aziende guardano con fiducia al futuro: questo è confermato dal fatto che la maggioranza delle imprese prevede di continuare a investire nella formazione.

Sul piano dell'offerta, si riscontra un aumento significativo dei *Fondi paritetici interprofessionali* che crescono dell'8,1% nel periodo 2008-09. L'aumento sembra dovuto soprattutto all'apporto delle imprese di dimensione piccola o piccolissima; un altro dato favorevole da segnalare si può identificare nell'aumento in percentuale del Meridione che si registra per la prima volta negli ultimi cinque anni. Anche gli altri numeri sono notevoli: i piani formativi finanziati dall'inizio nel 2004 fino al 2009 sono ben 10.000, hanno riguardato un milione e cento mila lavoratori e impegnato una cifra di 1 miliardo di euro. La carenza principale consiste nella scarsa integrazione tra le varie forme di supporto, quelle cioè gestite dai Fondi paritetici professionali e quelle a titolarità regionale.

Una problematica che investe alla base la formazione continua riguarda il riconoscimento della molta *formazione non formale e informale* che ha luogo nelle aziende, in particolare quelle piccole. Medie e piccole imprese, se paragonate alle grandi, dimostrano una minore disponibilità alla formazione continua; il dato però va interpretato nel senso che le statistiche rispecchiano unicamente la formazione formale, mentre non tengono conto della formazione implicita che ha

luogo nella aziende quotidianamente. Se accettiamo l'idea che la formazione non sia unicamente quella offerta nelle strutture del sistema di istruzione e di formazione, allora si può far emergere l'apporto dell'apprendimento che viene acquisito entro le imprese stesse. La questione non riguarda solo l'Italia, ma tutti i Paesi dell'UE e la Commissione europea si è molto impegnata per sollecitare gli Stati membri a creare sistemi di validazione dell'apprendimento da esperienza che fossero utilizzabili dai cittadini. Da questo punto di vista bisogna dire che il nostro Paese non sfigura in quanto si colloca tra i Paesi di grado medio nella realizzazione della certificazione delle esperienze.

Se l'accreditamento costituisce una forma rilevante di tutela della qualità del sistema in entrata, egualmente significativa è la previsione di strumenti di *garanzia della qualità* anche circa i *risultati*. L'Italia ha già posto in essere attività importanti nel merito come il riconoscimento dei crediti da esperienza nell'Istruzione e formazione tecnica superiore e il Libretto formativo del cittadino. È un ambito tuttavia in cui è necessario impegnarsi ancora di più.

L'*apprendistato* costituisce una delle istituzioni più rilevanti ai fini di mettere in evidenza le enormi possibilità delle aziende come luoghi di apprendimento. In questo caso ci si trova di fronte a una situazione che in Italia presenta gravi criticità perché le opportunità di cui godono gli apprendisti di usufruire di iniziative formative sono molto ridotte. In particolare, nel Meridione la formazione riguarda appena il 5% degli apprendisti e nelle Isole l'1%; nel Centro la percentuale raggiunge il 10%, mentre nel Nord-Ovest sale al 25% e nel Nord-Est al 35%. Dalla introduzione di un sistema competitivo tra pubblico e privato nella bilateralità ci si attende un impulso notevole sul piano quantitativo e qualitativo.

Concludendo con una *valutazione* sintetica del rapporto, si può confermare sul lato positivo quanto espresso riguardo alle edizioni precedenti. Esso fornisce un quadro esaustivo delle tendenze valide e negative che sono in atto nel mercato del lavoro e nel sistema educativo di istruzione e di formazione, e lo fa in una prospettiva che non è soltanto italiana ma che tiene conto in maniera puntuale delle dinamiche operanti in tutto il nostro continente. Di questi andamenti il rapporto effettua una disamina in profondità che cerca di identificare le cause che li influenzano e il significato che essi assumono; significative sono anche le soluzioni che vengono adombrate. Sul lato negativo ho trovato il rapporto più "filogovernativo" dei precedenti; inoltre, permane una certa insensibilità a rendersi conto e a evidenziare le disparità di cui soffre ancora la formazione professionale regionale.