

# Schede sui principali Rapporti

GUGLIELMO MALIZIA<sup>1</sup>

## Valutare per valorizzare Il XXIV Rapporto 2022 sulla scuola cattolica in Italia

*Se l'occasione del Rapporto è stata la reintroduzione del giudizio al posto dei voti numerici nella scuola primaria, il volume si propone anche e soprattutto una finalità più generale, quella cioè di analizzare, interpretare e migliorare una dimensione essenziale dei processi formativi che si realizzano nella scuola. Al tempo stesso non si è inteso redigere un manuale introduttivo al tema, ma avviare una riflessione critica e aperta sulle problematiche più significative relative all'argomento scelto. Un'altra caratteristica del Rapporto è che la disamina è contestualizzata nelle scuole cattoliche, benché sempre nel quadro del sistema educativo italiano. E sono esse a comandare la prospettiva generale che non è burocratico-amministrativa, ma specificamente educativa.*

L'obiettivo generale di approfondire una componente fondamentale della prassi didattica, come la valutazione, viene perseguito con l'apporto particolarmente efficace di vari studiosi della problematica (Cicatelli, Coggi, Mazzeo, Nicoli, Pieroni, Rossi, Zanniello). Come richiesto dalle caratteristiche del tema, la trattazione dei contenuti procede tra competenze didattiche, esperienza emotiva e proposte migliorative. Le grandi *articolazioni* interne del Rapporto sono quelle tradizionali che l'attuale presentazione seguirà sostanzialmente accorpando tuttavia alcuni aspetti: si prenderanno le mosse dal quadro di riferimento, sia generale che specifico, per passare alla ricerca sul campo e alle proposte, per finire con le statistiche sulle scuole cattoliche e dell'IeFP<sup>2</sup>.

### 1. Il dibattito sulla natura della valutazione

A questo punto vale la pena analizzare le due prospettive principali che possono essere riassunte in due slogan: valutazione dell'apprendimento e valutazione per l'apprendimento. La prima ottica si può sintetizzare nel termine

<sup>1</sup> Professore Emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana.

<sup>2</sup> Cfr. CSSC – CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Valutare per valorizzare. Scuola Cattolica in Italia. Ventiquattresimo Rapporto, 2022*, Brescia, Scholé, 2022, pp. 264.

“controllo” e intende verificare e certificare determinati esiti formativi. In altre parole, la valutazione viene considerata come uno strumento sia per accertare la produttività delle attività educative nella scuola o nel CFP sia per assicurare un’adeguata rendicontazione sociale; inoltre, tale prospettiva tende ad accentuare la distinzione tra le dimensioni formativa e valutativa dei processi didattici e finisce con l’attribuire maggiore rilevanza agli interlocutori esterni rispetto a quelli interni. La seconda ottica mira allo sviluppo, ossia a privilegiare la dimensione formativa e i suoi esiti, ritiene la valutazione una strategia per il *feedback* in grado di coinvolgere direttamente l’allievo, aumentando di conseguenza la sua consapevolezza, implica una integrazione discorsiva tra gli aspetti formativi e valutativi e focalizza la sua attenzione sui soggetti interni.

Le *ragioni* a favore di una valorizzazione del ruolo formativo della valutazione degli apprendimenti sono molte e convincenti. Anzitutto, essa permette di potenziare le funzioni più autentiche della valutazione, offrendo agli allievi la possibilità di utilizzare le loro conoscenze e abilità, evidenziate nel momento dell’accertamento valutativo, per progredire nel percorso dei loro studi. Un secondo aspetto positivo può essere identificato nella maggiore responsabilizzazione degli studenti a seguito dell’attribuzione di un ruolo attivo. In terzo luogo, va sottolineata la più stretta integrazione tra la valutazione degli esiti della formazione e quella del processo formativo, ossia contenuti e strategie, che di solito è la parte meno conosciuta dei percorsi dell’insegnamento apprendimento. Da ultimo si possono richiamare i benefici che potrebbero venire da una migliore valorizzazione degli elementi trasversali dell’apprendimento e da una maggiore coscienza del proprio apprendere.

È importante anche richiamare brevemente le *strategie* principali che sono state elaborate per effettuare le valutazioni secondo una logica di sviluppo. Una prima consiste nella presenza di una condivisione piena tra docenti, allievi e genitori dei traguardi che si vogliono raggiungere e della criteriologia di base che orienta i giudizi. È anche cruciale che sia consentito agli studenti discutere del loro apprendimento, individualmente con l’insegnante e con i loro colleghi. Sarà pure necessario assicurare agli allievi un’adeguata retroazione che, mentre evidenzia gli aspetti positivi dei loro apprendimenti, consenta loro di comprendere le proprie carenze e indichi le strategie per ovviarle. Agli studenti, ai genitori e agli altri docenti va garantita la disponibilità di un adeguato ventaglio di prove degli apprendimenti in modo che possano valutarli con cognizione di causa. La preminenza deve essere attribuita alla personalizzazione delle verifiche: da questo punto di vista, le strategie dell’autovalutazione sono destinate ad assumere un ruolo di particolare rilevanza in quanto consentono una forte responsabilizzazione dell’allievo, un riequilibrio del rapporto asimmetrico tra l’alunno e il docente e una rilettura della propria esperienza formativa come se si fosse un osservatore esterno.

## 2. La ricerca sul campo

Una ricerca sul campo, che ha *coinvolto* insegnanti dalla primaria alla secondaria di secondo grado (926), studenti delle secondarie (2.645) e genitori della primaria (1.288) mostra che tutte le componenti scolastiche si pronunciano a larga maggioranza per una valutazione tesa a migliorare l'apprendimento degli alunni. Nel prosieguo ci si concentrerà sulle risposte dei docenti, mentre si farà riferimento agli altri campioni solo quando si differenziano in misura considerevole.

Nel confronto tra una concezione formativa della valutazione e una finalizzata al controllo, tra una valutazione per l'apprendimento e una valutazione dell'apprendimento, la maggioranza degli insegnanti di scuola cattolica si schiera per la prima. Tuttavia, non si tratta di una maggioranza schiacciante e l'orientamento formativo non è sempre chiaro.

Più della metà attribuisce alla valutazione le funzioni di favorire l'apprendimento, di migliorarlo e di contribuire alla sua personalizzazione, ma solo un terzo quella di insegnare agli allievi ad autovalutarsi. Anche riguardo all'oggetto della valutazione la maggioranza assoluta adotta una visione formativa parlando di impegno e di competenze, ma solo un terzo fa riferimento alla persona nel suo insieme e meno di un quarto alla partecipazione al dialogo educativo, anche se gli aspetti che si possono ricondurre al controllo sono segnalati da numeri abbastanza ridotti di intervistati.

Un risultato poco incoraggiante è che gli strumenti della valutazione usati dagli insegnanti sono principalmente tradizionali. La percentuale degli innovatori sale quando si passa a verificare l'atteggiamento nei confronti della DaD, ma gli intervistati appaiono divisi tra cambiamento e conservazione. È comunque positivo che la maggioranza assoluta dei docenti cerchi di coinvolgere sempre gli studenti nella valutazione.

Per quanto riguarda le novità recenti, due terzi degli insegnanti primari approvano la sostituzione del voto con il giudizio verbale mentre i genitori si dividono esattamente a metà sull'argomento; nella secondaria invece la maggioranza è ancora affezionata ai voti numerici e non intende cambiare. Manca purtroppo la possibilità di confrontare questi risultati con le analoghe posizioni espresse dalle scuole statali.

Passando a esaminare il vissuto della valutazione, più della metà degli insegnanti percepisce negli allievi disagio al momento della valutazione, anche se poi tali insegnanti cercano di scagionarsi da ogni responsabilità. Quando passano a giudicare il proprio atteggiamento, il giudizio diventa positivo e i due terzi affermano di non avvertire alcuno stress. Solo un 30% di studenti secondari dicono di essere stressati dalle prove, probabilmente per via dell'ambiente disteso e accogliente delle scuole cattoliche, in cui i genitori della primaria esprimono

grande fiducia negli insegnanti approvando incondizionatamente in tre quarti dei casi le loro valutazioni.

È senz'altro positivo che più del 50% dei docenti si senta libero da condizionamenti al momento della valutazione, anche se la quota del 40% che l'avverte desta una certa preoccupazione, ma le cause di tale situazione sono identificate soprattutto nelle condizioni personali di alcuni studenti o nelle pressioni dei genitori. Nella medesima linea va evidenziato che l'atmosfera in cui si svolgono gli scrutini è distesa e collaborativa per i due terzi circa degli intervistati. Inoltre, nel confronto tra scuole cattoliche e statali, sembra che la caratteristica delle prime sia la collegialità e delle seconde il rigore, anche se il numero degli intervistati che hanno sperimentato le due situazioni e che hanno risposto non risulta molto rappresentativa.

La maggior parte dei progetti educativi e anche dei Ptof contiene indicazioni riguardo alle procedure di valutazione, evidenziando che il processo è governato dalle scuole in maniera sufficientemente collegiale, con riferimento limitato però al personale docente e dirigente. A livello nazionale, invece, la maggioranza assoluta respinge l'uso dei test INVALSI, non tenendo conto del fatto che, nonostante i loro limiti, essi offrono un contributo prezioso per misurare i risultati degli studenti, apporto che, certamente, va completato anche da altri dati. Quanto alle prospettive di futuro, il 70% è favorevole in generale a cambiare la valutazione in senso formativo, anche se, quando si scende nei particolari, la sostituzione dei voti numerici con giudizi di sintesi trova un'accoglienza maggioritaria nella primaria ma non nella secondaria.

Il Rapporto contiene anche una piccola raccolta di *buone pratiche* e di suggerimenti metodologici, che vanno dal ruolo strategico del metodo di studio all'applicazione del Sistema degli obiettivi fondamentali dell'educazione (SOFE), dalla sperimentazione di specifiche modalità valutative nella formazione professionale. Ma la carta vincente rimane l'attenzione educativa propria delle scuole cattoliche, che si ripercuote positivamente anche sulle prassi valutative.

Le proposte migliorative, basate sul quadro teorico confrontato con i risultati della ricerca, sono state tradotte in un *decalogo* molto efficace di indicazioni che qui mi limito a riassumere molto brevemente. La prima regola è che non si può non valutare, anzi che lo si deve effettuare continuamente perché si ha a che fare con ragazzi in crescita i quali necessitano dell'aiuto costante di controlli e di suggerimenti. La valutazione va considerata come un'attività didattica ordinaria poiché, come si è visto sopra, presenta una natura intrinsecamente educativa. In questo senso essa è soprattutto una valutazione per l'apprendimento e non solo dell'apprendimento. Se la competenza è assurta a categoria guida della didattica, essa non potrà non essere oggetto di valutazione. Bisogna evitare l'analogia giudiziaria e non intendere la valutazione, né effettuarla come

un giudizio di tribunale. Essa deve essere il prodotto di più contributi, compreso quello dell'alunno. Non va percepita come un evento ansiogeno, ma nella sua natura di regolazione fisiologica della prassi predittiva. Bisogna ripensare la formazione iniziale e in servizio dei docenti per attribuire uno spazio adeguato alla preparazione docimologica. Il dibattito tra sostenitori dei voti e dei giudizi non ha fondamento perché ogni strumento può essere efficace se utilizzato adeguatamente. Da ultimo, i momenti di valutazione nei processi di insegnamento-apprendimento vanno moltiplicati in modo da abituare gli studenti ad essa.

### 3. La scuola cattolica in cifre nel 2021-22

Come ogni anno, il Rapporto comprende anche l'appendice statistica che fornisce un panorama della situazione della scuola cattolica sul piano quantitativo. In confronto ad anni recenti, in cui si era riscontrata una diminuzione preoccupante, il trend al calo sembra aver ridotto il suo ritmo. Il miglioramento che si era intravisto lo scorso anno in connessione anche con lo shock pandemico si consolida nel 2021-22 (cfr. tab. 1). Le scuole cattoliche raggiungono in totale la cifra di 7.829 e registrano una riduzione contenuta di 30 unità; gli studenti ammontano in tutto a 542.080, con una diminuzione di 2.699 che dipende però dal calo nelle scuole primarie e dell'infanzia bilanciato da una crescita nelle secondarie, soprattutto di secondo grado. Tra gli aspetti positivi delle scuole cattoliche vanno enumerate l'abbondante disponibilità di spazi e la buona condizione delle strutture edilizie, insieme alla progressiva crescita di inclusività dei disabili e degli alunni stranieri. Tra quelli negativi restano le problematiche economiche da attribuire a un riconoscimento solo formale della libertà di educazione nel nostro Paese, cui vanno assommate le rilevanti disparità territoriale: le scuole del Nord (che da sole sono quasi il 60% del totale) accolgono fino al doppio di alunni delle scuole del Sud in continuo calo.

Quanto ai *Centri di Formazione Professionale* accreditati (IF), che per due terzi sono parte del privato sociale di ispirazione cristiana, le statistiche evidenziano una *crescita continua*, anche se lenta, degli iscritti (+1,1%), mentre subisce un calo molto rilevante il numero degli allievi degli Istituti Professionali (-29,8%). Aumentano gli iscritti al sistema duale che in tre anni raddoppiano, passando da oltre 18mila a più di 37mila e portandosi a 42mila nel 2020-21. La sussidiarietà complementare sta gradualmente scomparendo, sostituita da una nuova sussidiarietà.

**Tabella 1: Il sistema delle scuole paritarie cattoliche; a.s. 2021-22**  
(dati provvisori; escluse Aosta e Bolzano; esclusa anche Trento per la scuola dell'infanzia)

	Infanzia	Primaria	Sec. I gr.	Sec. II gr.	Totale
<b>Scuole</b>	5.739	1.006	510	574	7.829
(% sul totale)	(73,3)	(12,8)	(6,5)	(7,3)	(100,0)
(variazione su a.s. precedente)	(+7)	(-22)	(-5)	(-10)	(-30)
<b>Classi o sezioni</b>	15.239	6.685	2.802	3.063	27.789
(% sul totale)	(54,8)	(24,1)	(10,1)	(11,0)	(100,0)
(variazione su a.s. precedente)	(-437)	(-76)	(+5)	(+45)	(-463)
<b>Alunni</b>	302.730	127.546	60.413	51.391	542.080
(% sul totale)	(55,8)	(23,5)	(11,1)	(9,5)	(100,0)
(variazione su a.s. precedente)	(-1.405)	(-2.922)	(+74)	(+1.554)	(-2.699)
<b>Rapporto alunni/scuola</b>	52,7	126,8	118,5	91,0	69,2
<b>Rapporto alunni/classe o sezione</b>	19,9	19,1	21,6	16,8	19,5
<b>Rapporto classi o sezioni/scuola</b>	2,7	6,6	5,5	5,4	3,5

Fonte: elaborazione CSSC su dati Ministero dell'Istruzione 2022.

I punti di forza delle IF non sono solo quantitativi, ma il miglioramento ha riguardato anche la dimensione *qualitativa*. I principali possono essere identificati nei seguenti: la resilienza durante lo shock pandemico; il maggiore successo formativo nei risultati di apprendimento; la probabilità più elevata di terminare la formazione in tempi regolari, benché una metà degli allievi delle IF presenti un percorso scolastico interrotto a causa di insuccessi; l'accesso più favorevole di altri canali professionalizzanti al mercato del lavoro; una corrispondenza positiva tra la formazione e il lavoro; l'interesse elevato dell'industria e dei servizi per le qualifiche e i diplomi delle IF; quote percentuali più alte degli allievi di origine migratoria nell'IeFP rispetto alla scuola; la parità con i nativi degli allievi stranieri quanto al tasso di occupazione a 3 anni; una maggiore capacità di includere i ragazzi diversamente abili; una discreta tutela dei contratti di lavoro; una minore probabilità di perdere il lavoro rispetto a chi possiede solo il titolo di licenza media.

## **Il mercato del lavoro tra crisi e ripresa** **Presentazione del XXIV Rapporto 2022 del CNEL**

*Nel 2022 il mercato del lavoro del nostro Paese è stato contraddistinto sia dal moltiplicarsi dei fattori negativi che dai segnali consistenti di miglioramento. Il XXIV Rapporto del CNEL esamina entrambi gli andamenti sulla base di studi e ricerche pienamente valide e di una grande messe di informazioni del tutto atten-*

*dibili. Le quattro parti in cui sono distribuiti i 18 capitoli del Rapporto (lavoro, politiche attive, politiche passive e contrattazione collettiva) approfondiscono le problematiche più importanti del lavoro e delle relazioni industriali che hanno caratterizzato nel 2022 l'economia del nostro Paese.*

Il periodo 2020-22 è stato contrassegnato da eventi eccezionali a livello sia nazionale che internazionale. Alle problematiche di natura strutturale e di lungo periodo che affliggono il nostro Paese sul piano economico e sociale, si sono aggiunte gradualmente cinque crisi: la diffusione del Covid-19, la guerra di invasione della Russia contro l'Ucraina, la crescita dell'inflazione fino a valori che non si riscontravano da decenni, la morsa energetica e la paura di essere esposti a pericoli globali incontrollabili. Al tempo stesso i progressi che il Rapporto del 2021 evidenziava si sono consolidati nel primo semestre del 2022 e hanno permesso una ripresa superiore alle medie europee, e consentito al lavoro di recuperare i livelli pre-pandemia aumentando in misura maggiore del Pil. Nella seconda metà dello scorso anno, tuttavia, il sopraggiungere di diverse cause sfavorevoli quali la crescita dei costi della energia e delle materie prime, anche a causa della guerra in Ucraina, l'aumento dell'inflazione e la fine della politica espansiva della BCE, ha frenato notevolmente lo sviluppo così da prefigurare, se non ipotesi di recessione, certamente quelle di quasi stagnazione, e un rallentamento nella creazione di nuovi posti di lavoro. Un fattore di contesto determinante per la ripresa della crescita dell'economia e dell'occupazione è rappresentato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ma la crisi energetica e l'aumento dei prezzi delle materie prime hanno messo in pericolo parecchi programmi predisposti dal PNRR, difficoltà che sono state solo in parte superate con la previsione di meccanismi di revisione dei prezzi. La risposta alle emergenze non deve però far dimenticare la necessità di dare piena attuazione al PNRR, strumento di rilevanza centrale per spingere la crescita strutturale nella direzione di uno sviluppo sostenibile e in particolare verso la realizzazione delle due transizioni digitale ed ecologica.

In questo contesto di una ripresa ostacolata dalle crisi, il Rapporto affronta un ampio ventaglio di tematiche, evidenziando i problemi aperti e le proposte di soluzioni. Qui, si tratteranno solo quelle che sembrano più rilevanti per i *destinatari* della nostra Rivista<sup>3</sup>. Anche se sono innegabili il rigore scientifico del documento, la sua completezza e la validità delle sue proposte, non si può non evidenziare una sua criticità, per questa rivista molto seria, dell'attenzione minore riservata all'IeFP nel delineare le politiche attive del lavoro e della formazione.

<sup>3</sup> Cfr. CNEL-CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO, *XXIV Rapporto. Mercato del Lavoro e Contrattazione Collettiva*. 2022, Roma, 2022, pp. 388.

## 1. Tendenze dell'occupazione

La *ripresa post pandemia*, iniziata nel 2021, è continuata in tutti i Paesi in gran parte del 2022. Essa si presenta nei vari comparti non solo con differenti intensità, che risultano alquanto simili nei diversi sistemi economici, ma anche con nuove forme di organizzazione del lavoro, attribuibili all'accelerazione della digitalizzazione. Il ritorno, o quasi, ai livelli occupazionali di prima del Covid-19 e la frenata nei tassi di attività hanno portato la disoccupazione ai minimi in Europa e negli USA, mentre il problema di trovare manodopera sufficiente in alcuni settori produttivi sta diventando una caratteristica strutturale dei mercati del lavoro, attribuibile al disallineamento fra domanda e offerta. Su quest'ultimo andamento hanno influito anche mutamenti negli stili di vita e battute di arresto nei processi produttivi dipendenti da materie prime o semilavorati non disponibili. Inoltre, ai cambiamenti dovuti al periodo pandemico si è aggiunta sul piano negativo l'impennata inflazionistica che in Europa è attribuibile alla crescita dei costi dell'energia che ha risentito pesantemente della ripresa delle economie e dell'eccesso di domanda di tali beni e, in un secondo momento, della guerra tra Russia e Ucraina, causando una considerevole diminuzione del potere d'acquisto degli stipendi. In Italia il bilancio positivo del mercato del lavoro va attribuito in particolare alla crescita del comparto del turismo (post pandemia) e di quello delle costruzioni (a causa degli elevati incentivi fiscali).

L'utilizzo molto più consistente dell'orario ridotto e l'andamento dell'offerta di lavoro, contraddistinto dalle specificità segnalate sopra, hanno frenato la crescita del *tasso di disoccupazione*. Pertanto, sebbene si corra il rischio di una grave recessione mondiale, l'anno appena trascorso ha presentato il paradosso di un tasso di disoccupazione basso per quanto non del tutto dovuto alla ripresa dell'occupazione. Inoltre, l'impatto accresciuto dei posti di lavoro vacanti e il problema di reperimento di manodopera rispetto al periodo pre-pandemico hanno messo in risalto un mutamento nella struttura produttiva, verificatosi negli ultimi due anni, insieme con le difficoltà di funzionamento del mercato che non sembra riuscire a inserire parte della forza lavoro nei comparti produttivi.

Quanto all'incidenza della *transizione energetica* sulla quantità e qualità del lavoro e delle dinamiche salariali, il Rapporto nota che risulta difficile quantificarla principalmente a causa dell'assenza di un quadro teorico solido per la definizione del concetto di green job. L'unica conclusione certa che si può trarre dai relativi studi è che il costo del processo di "reskilling" dipende dagli obiettivi a cui è mirato. Se la finalità della transizione verde consiste nel reinserire in modo adeguato nel mondo del lavoro persone munite di competenze ormai superate, il costo del "reskilling" sarebbe alquanto ridotto, poiché si potrebbe fare ricorso al complesso delle competenze comuni tra quelle verdi e quelle tradizionali. Se

invece lo scopo è di riassorbire la disoccupazione strutturale connessa anche ad altri cambiamenti, il gap tra le competenze si presenterà notevolmente più ampio e per riuscire a chiuderlo saranno necessari investimenti più consistenti in progetti di “reskilling” e “upskilling”.

Nonostante la grande crisi del 2009, l’offerta di lavoro *straniera* non si è ridotta, ma invece è cresciuta dall’11% al 16% del 2020 del totale della forza lavoro fra i 25 e i 55 anni. Questa considerevole occupabilità degli immigrati è in gran parte attribuibile alla notevole domanda di lavoro flessibile, poco qualificato e a basso costo, che caratterizza il mercato del lavoro del nostro Paese e che implica un alto grado di concentrazione degli stranieri in determinati comparti che vengono a formare delle nicchie di specializzazione. Tale situazione spiega l’elevata probabilità degli immigrati di essere impiegati in lavori con contenuto professionale modesto. Secondo il Rapporto gli stranieri originari dell’Asia, dell’Africa e del Sud America hanno uno svantaggio del 23% di evitare lavori dequalificati, e tale handicap raggiunge il 33% quando si tratti di una donna. Inoltre, preoccupa molto che tale andamento non sia sostanzialmente cambiato nel tempo.

Il documento in esame si occupa del fenomeno del “*mismatching*” o disallineamento fra domanda e offerta di lavoro, evidenziando anzitutto i motivi che sono alla base: le elevate percentuali di dispersione scolastica caratterizzate da rilevanti disparità a livello geografico; l’inverno demografico per cui sempre meno giovani accedono al mercato del lavoro; le gravi carenze dell’organizzazione dell’orientamento che lascia sole le famiglie nella scelta degli studi dei figli; l’accelerazione dei processi di digitalizzazione che non si traducono in nuove opportunità occupazionali ma che, invece, si trasformano in cause di esclusione; i problemi notevoli che le istituzioni incontrano a “fare sistema”; i gravi ritardi delle università nell’adeguare i piani di studio ai rapidi cambiamenti dell’economia; la natura farraginoso del funzionamento della macchina burocratica; la poca fiducia che le imprese private nutrono riguardo ai servizi messi a disposizione da parte della pubblica amministrazione. Comunque, non mancano anche segnali positivi nel senso che inizia ad emergere tra le aziende la tendenza a evitare tagli lineari dell’organico, ma si punta, invece, a adottare misure finalizzate a proteggere le professionalità in servizio e a intervenire direttamente sul divario di competenze, integrando tra loro le conoscenze e collegando le competenze tecniche con quelle relazionali. Il Rapporto avanza anche alcune proposte da realizzare nel periodo breve e in quello medio quali soprattutto la predisposizione di una “piattaforma digitale emergenza-lavoro” e la creazione di un “ecosistema dell’orientamento” e di “patti di collaborazione fra Regioni, università e organizzazione imprenditoriali” per la ridefinizione dei programmi formativi.

Nel Rapporto sono contenute previsioni occupazionali nella prospettiva del PNRR. Nel complesso, si stima che tra il 2022 e il 2026 il mercato del lavoro

italiano potrà avere bisogno di 4,1-4,6 milioni di occupati, a seconda dei diversi scenari. Quanto alle professionalità di cui necessitano le imprese e la Pubblica Amministrazione, più del 60% delle richieste nel quinquennio si concentreranno sulle competenze green con importanza almeno “intermedia” (oltre 2,4 milioni di lavoratori) e con importanza “elevata” poco meno di un milione e mezzo di unità (circa il 37% del totale). Il mercato del lavoro, pertanto, andrà incontro a un cambiamento profondo nella prospettiva della sostenibilità, implicando in maniera trasversale i comparti e le professioni. Entro questo scenario, i problemi più gravi nell’incontro tra domanda e offerta si registreranno in un complesso di professionalità contraddistinte da notevoli difficoltà nel loro reperimento: medici, infermieri, fisioterapisti, professioni qualificate nei servizi sanitari e sociali. Problemi simili si risconteranno altresì riguardo alle professioni decisive per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale, quali gli specialisti in scienze matematiche e informatiche, i tecnici delle nuove tecnologie dell’informazione e della comunicazione, gli ingegneri e i tecnici in campo ingegneristico. Per queste figure si può ipotizzare che, se non crescerà l’offerta, si potranno registrare dei rallentamenti nell’attuazione del PNRR per la carenza della forza lavoro.

## 2. Politiche del lavoro e della formazione

Il Rapporto analizza la prima fase della realizzazione dei provvedimenti presi dal PNRR nell’ambito del mercato del lavoro. Le misure sono state adottate in base a tre linee strategico-operative: potenziamento delle politiche attive del lavoro mediante l’attuazione di due Programmi nazionali, uno per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL), mirato ad associare la presa in carico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale, e l’altro per il rafforzamento dei Centri per l’Impiego; le riforme nel settore della formazione/educazione ossia il “Piano Nazionale Nuove Competenze” (PNC) con la messa a disposizione di opportunità per l’adeguamento delle competenze professionali dei disoccupati alle nuove esigenze del mondo economico; il contrasto alle discriminazioni nell’inserimento e nella permanenza nel mercato del lavoro per le persone in maggiori difficoltà (donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, giovani under 30 e lavoratori over 55).

Andando più sul particolare, va messo in rilievo che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza identifica nella *formazione “collegata al lavoro”* una strategia fondamentale in grado di avviare il cambiamento lungo un asse trasversale alle sei Missioni volute dall’UE come condizioni necessarie dello sviluppo economico e sociale. Inoltre, all’interno del PNC è previsto il Fondo Nuove Competenze, che permette alle imprese, in cooperazione con i sindacati, di operare non solo

sugli *aggiornamenti* delle competenze dei lavoratori, ma anche sulla finalità di favorirne la *ricollocazione*. In aggiunta, si stima che il Programma GOL, orientato principalmente ai lavoratori fragili e ai destinatari degli ammortizzatori sociali, in cinque anni sia in grado di finanziare quattro miliardi di euro, coinvolgendo circa *tre milioni di beneficiari* entro il 2025, dei quali il 75% dovranno essere donne, disoccupati di lunga durata, persone con disabilità, under 30, lavoratori over 55, mentre almeno 800 mila parteciperanno ad attività di formazione, di cui 300 mila saranno impegnati nel potenziamento delle competenze digitali

Sulla base dell'analisi degli obiettivi conseguiti, il Rapporto evidenzia che le amministrazioni pubbliche sono riuscite ad ottemperare, in larga parte, ai compiti e alle scadenze stabiliti. Sul piano negativo, elementi di criticità sono stati riscontrati su alcuni aspetti specifici: ritardi nell'attuazione del Piano di potenziamento dei Centri per l'impiego riguardo all'assunzione del contingente previsto di personale anche per dare concreta attuazione ai provvedimenti di politica attiva stabiliti in GOL; problemi per la messa a disposizione dei servizi di formazione per sostenere adeguatamente i lavoratori nei processi transizionali; difficoltà per i formatori e riserve da parte dei lavoratori stessi in relazione a percorsi di formazione predisposti in risposta a specifici fabbisogni.

Passando alla *formazione continua* finanziata dai *fondi interprofessionali*, il documento in esame ne delinea l'evoluzione nel tempo. Nell'ultimo anno precedente la pandemia sono stati approvati cinquantamila piani formativi a beneficio di un milione e settecentomila lavoratori in oltre novantamila aziende; in concreto hanno partecipato 1.417.000 lavoratori, per il 59,4% uomini e il 40,6% donne. Nel 43,5% dei casi la formazione è consistita nell'aggiornamento e/o nella manutenzione delle competenze dei lavoratori, mentre nel 30% si è trattato di preparazione ai processi di innovazione e nel 14,9% di quella per la sicurezza sui luoghi di lavoro. Circa la metà dei piani è stata finanziata attraverso "avvisi", strumento solidaristico a cui fanno ricorso soprattutto le imprese di piccole dimensioni, mentre i dipendenti delle grandi aziende hanno partecipato a percorsi finanziati attraverso conti aziendali. I fondi interprofessionali hanno esercitato una funzione rilevante nel diminuire le disparità di investimento formativo, anche se sarebbe necessario potenziare maggiormente i programmi capaci di accrescere la capacità di competere delle imprese e il grado di occupabilità dei lavoratori.

### **3. Prospettive di futuro**

Come ho accennato sopra, la ripresa della occupazione è stata trainata principalmente dalla crescita dei *lavori a termine* (oltre che del lavoro autonomo), e in misura minore dai contratti a tempo indeterminato; in aggiunta, è pure

aumentato il fenomeno del part time involontario. Questi andamenti, non certamente nuovi ma che sono peggiorati negli ultimi anni, ripresentano una problematica ancora irrisolta di una regolamentazione efficace sia del lavoro a tempo determinato e in generale dei lavori intermittenti, sia della lotta al ricorso irregolare alle forme tipiche come il part-time. La questione del contrasto al lavoro sommerso è stata riproposta in modo esplicito dal PNRR e dovrebbe essere affrontata anche alla luce di esperienze straniere come quella spagnola.

In anni recenti uno dei problemi più gravi del nostro mercato del lavoro è certamente costituito dal *disallineamento tra domanda e offerta di lavoro* in quanto comporta uno spreco di risorse personali e riduce la competitività dell'Italia. Al riguardo il Rapporto ripresenta con forza la proposta di agire con un impegno congiunto e sinergico fra scuole – aggiungo io – IeFP, imprese e mondo del lavoro.

È vero che le imprese, principalmente quelle medio grandi, si propongono, come rimedio al mismatch che si riscontra al loro *interno*, di potenziare i loro sistemi di previsione e di programmazione dei fabbisogni professionali e i percorsi di formazione continua. Tale strategia, però, non può essere attuata facilmente dalle piccole imprese, particolarmente diffuse nella nostra economia. Per ovviare a questo problema occorrerebbe creare reti con l'apporto delle stesse imprese e degli enti locali, mirate a predisporre offerte di preparazione e di orientamento a servizio delle piccole aziende.

Tuttavia, queste strategie non sono sufficienti in quanto non risolvono il problema di rispondere alle esigenze che le imprese devono soddisfare *all'esterno*, facendo ricorso alle competenze presenti sul mercato del lavoro. Infatti, in questo caso sono necessari interventi coordinati fra mondo delle imprese, mondo della scuola – aggiungo io – quello dell'istruzione e formazione professionale, e le istituzioni responsabili delle politiche attive del lavoro. In tale contesto una strategia centrale consiste nella creazione di un sistema organico e diffuso di *orientamento*, gestito da tutti gli attori menzionati sopra sulla base di una relazione molto stretta tra di loro.

Per essere efficace l'orientamento deve trovare un corretto *equilibrio* fra due obiettivi: da una parte quello di informare adeguatamente i giovani e le famiglie sugli andamenti più importanti relativi alle competenze richieste in prospettiva e quello di potenziare l'esame delle attitudini e desideri dei giovani in modo tale che essi possano decidere del loro futuro con piena conoscenza delle loro capacità e delle opportunità disponibili nel contesto. Ciò significa che bisogna intraprendere un'attività complessa che esige non solo un'organizzazione più efficiente, ma anche una nuova concezione delle scelte orientative e investimenti nella preparazione delle persone da coinvolgere. I programmi da introdurre non solo nella scuola, ma anche nella IeFP, a servizio degli allievi e delle loro famiglie dovranno essere accompagnati dalla formazione di orientatori dedicati

e degli insegnanti, i quali dovranno essere sistematicamente informati circa gli effetti dei cambiamenti economici e sociali sul futuro dei giovani.

Pure in questo senso sarà opportuno un più stretto rapporto fra l'orientamento scolastico e professionale e le imprese che sono a conoscenza dei trend in atto nel mondo dell'economia. Naturalmente, le attività in esame si svolgeranno con tempi e modalità differenti secondo i diversi livelli e tipologie di sistema educativo e diventeranno più specifici via via che si sale dalle secondarie di secondo grado e dell'IeFP fino all'istruzione terziaria. In ogni caso un sistema strutturato di orientamento non consiste solo nell'offerta di informazioni utili e aggiornate, «[...] ma dovrebbe essere accompagnato da esperienze pratiche che mettano a contatto gli studenti con il lavoro, tramite forme di *alternanza* e poi eventualmente di *tirocinio*, adeguatamente finalizzate onde evitare abusi e dispersioni<sup>4</sup>». Allo scopo di sviluppare adeguatamente un tale modello di servizi di orientamento è necessario anche che siano potenziati in modo regolare i flussi informativi fra scuole e istituzioni formative, imprese e istituzioni competenti, centri pubblici e agenzie per il lavoro e che si pongano in essere patti di collaborazione fra questi attori del sistema in vista dell'attuazione efficace delle sue finalità.

Per affrontare le nuove sfide della *transizione ecologica e digitale* l'UE ha già messo a disposizione degli Stati membri linee generali di azione che il nostro Paese è chiamato ad attuare perché sono in grado di offrire un apporto rilevante al potenziamento della protezione del lavoro nella nuova situazione economica e anche alla transizione giusta delineata dal NGEU (Next Generation European Union, Programma dell'Unione Europea per la Prossima Generazione). Il Rapporto esamina gli aspetti più rilevanti delle politiche del lavoro e della formazione finalizzate a supportare gli investimenti del PNRR al fine di massimizzarne le potenzialità per il lavoro. Questa analisi evidenzia non solo aspetti di progresso, ma anche di criticità e questi in particolare riguardo ad alcuni elementi da tempo carenti come: il ritardo nel rafforzamento dei Centri per l'impiego, le problematiche nella organizzazione di percorsi di formazione, specialmente quelli rivolti a sostenere i lavoratori nei processi di transizione, e i ritardi principalmente nell'avanzamento verso gli obiettivi stabiliti dal PNRR particolarmente in determinati contesti dell'Italia.

Le due transizioni menzionate sopra costituiscono una sfida di enorme importanza e novità per le politiche attive del lavoro e della formazione. In questo ambito è necessario creare nei prossimi anni, sebbene con ritardo, un sistema integrato in cui siano presenti le competenze necessarie per realizzare la riconversione professionale di migliaia di lavoratori verso nuove figure e di sostenerne il passaggio fra imprese e fra comparti rilevanti. La realizzazione di tale proget-

<sup>4</sup> CNEL-CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO, *o.c.*, p. 26.

to richiede non solo ingenti risorse, in parte previste dal PNRR e da integrare con fondi nazionali, ma anche infrastrutture capaci di sostenere le iniziative relative alle transizioni. Esse saranno diverse da quelle storiche e comunque da rinnovare, perché destinate a confrontarsi con problemi di complessità e di scala maggiore di quelle finora attuate. Si richiederà un impegno speciale di *institution building* cui tutti sono chiamati a fornire il loro apporto. Pertanto, la realizzazione delle politiche attive e della formazione professionale in rapporto alle transizioni lavorative deve essere assunta come finalità centrale non solo delle istituzioni pubbliche, ma della contrattazione collettiva e degli enti bilaterali da essa costituiti.

Come si è visto sopra, il Rapporto riconosce la funzione rilevante svolta dai fondi interprofessionali nel diminuire il divario in negativo riguardante gli investimenti dell'Italia in formazione continua, ma al tempo stesso richiede che il sistema della formazione adotti contenuti e modalità innovative capaci di fornire un apporto più efficace alla competitività delle imprese e alla occupabilità dei lavoratori. Infatti, malgrado qualche progresso recente nella frequenza da parte dei lavoratori nella formazione continua, questa resta inferiore alle medie UE e ben lontana dal benchmark dell'Action Plan che stabilisce il target di avere il 60% di lavoratori ogni anno in formazione nel 2030.

Le gravi e persistenti *diseguaglianze* che affliggono il nostro Paese da tempo pone anzitutto in primo piano l'esigenza di potenziare le misure di politica sociale a favore di gruppi e dei territori particolarmente colpiti dall'impatto delle diseguaglianze. Il Rapporto analizza la Legge n. 234/2021 sulle integrazioni salariali e ritiene che la riforma debba essere perfezionata per garantire livelli soddisfacenti di reddito per tutti i lavoratori, non solo dipendenti ma anche autonomi, specie per quelli più direttamente coinvolti nelle crisi. Una esigenza pressante più generale, sollecitata dalle transizioni in corso, consiste nel realizzare un miglior equilibrio fra politiche passive e politiche attive del lavoro, con una più stretta integrazione fra di loro e le politiche industriali necessarie per delineare itinerari efficaci per risolvere le crisi aziendali e per offrire credibili alternative occupazionali.

Il Rapporto prende posizione anche sul *Reddito di Cittadinanza*, sottolineando la necessità non di abolirlo in ragione del ruolo positivo svolto nel contrasto alle diseguaglianze, ma proponendo di correggerlo in vari punti e avanzando suggerimenti al riguardo. La realizzazione del provvedimento ha evidenziato criticità che dovrebbero essere affrontate in sede di "manutenzione" della misura, mirando al suo potenziamento e all'affinamento dei sistemi amministrativi che diminuiscano al minimo il pericolo di abusi. Nelle proposte sulle priorità per la nuova legislatura, il Rapporto insiste sull'esigenza di conservare la distinzione fra provvedimenti di lotta alla povertà e politiche attive rivolte ad accrescere la

partecipazione al mercato del lavoro. In aggiunta, non bisogna dimenticare che il nodo principale della misura in esame non consiste tanto nel meccanismo delle condizionalità, quanto nella carenza di sufficienti opportunità lavorative, oltre che di adeguate ed efficaci politiche attive.

Il Rapporto ricorda che nel 2022 il CNEL è stato incaricato dalla Commissione lavoro della Camera dei deputati di allargare la sua disamina al *sistema di protezione sociale*. Tale studio ha confermato la gravità delle disparità riscontrabili nel nostro Paese, accresciute dalla diminuzione della mobilità sociale anche intergenerazionale. Pertanto, si è riconosciuto che è urgente introdurre, come una priorità nell'agenda politica e sociale, la predisposizione di strategie e di istituzioni capaci di contrastare l'aumento delle diseguaglianze e di correggerne gli effetti più negativi.

Pertanto, il Rapporto riconferma l'esigenza di andare oltre i provvedimenti di emergenza realizzati dal governo negli ultimi mesi per ridurre il disagio sociale e di ripensare il progetto generale del nostro *welfare* in modo da superare l'impostazione ereditata dal passato che è di tipo lavoristico-categoriale e impegnarsi, invece, nella creazione di un sistema di tutela e di promozione sociale di natura universalistica.

## **Il Sud tra ripresa e pericolo di recessione Il Rapporto Svimez 2022 sull'Economia del Mezzogiorno**

*Il 2022 è stato per il Sud un anno caratterizzato da andamenti contrastanti tra il primo e il secondo semestre. Infatti, si è passati da un rilancio rilevante allo shock drammatico dell'annuncio del pericolo di recessione. Il Rapporto Svimez fornisce un quadro preciso della situazione con l'indicazione dei miglioramenti registrati e delle molte criticità ancora presenti; al tempo stesso si impegna ad offrire previsioni e proposte valide per una ripresa efficace.*

Come anticipato nel titolo, il Rapporto si muove tra un rilancio che è stato frenato da eventi sfavorevoli e ipotesi di resistenza, anzi di rimessa in gioco, nonostante la minaccia della recessione<sup>5</sup>. Pertanto, la presentazione che segue è articolata in tre sezioni; la prima intende delineare la situazione attuale e le previsioni attendibili; la seconda si concentra sugli andamenti che da tempo caratterizzano in negativo il nostro Mezzogiorno; la terza tratta delle proposte per affrontare in maniera vincente le sfide che si prospettano per il futuro.

<sup>5</sup> Cfr. *Rapporto Svimez 2022 sull'economia e la società del Mezzogiorno*, Roma, Svimez, 28 Novembre 2022.

## 1. La situazione del Sud tra progressi e rischi di recessione

Dopo il periodo in cui la diffusione del Covid-19 aveva raggiunto il culmine, il nostro Paese ha registrato una *ripresa* caratterizzata da un andamento sostanzialmente omogeneo tra le nostre circoscrizioni territoriali tradizionali. Il rimbalzo del Pil nel 2021 – +6,6% a livello di tutta l'Italia – è stato favorito dalla ripresa degli investimenti, in particolare di quelli in costruzioni, e dalla domanda estera e ha riguardato tutte le zone del Paese, anche se è stata più consistente nel Nord (+7,5% nel Nord-Est; +7% nel Nord-Ovest), dove nel 2020 si era riscontrato maggiormente il fenomeno della recessione. Tuttavia, il Sud non è rimasto escluso dal rilancio del 2021: il suo Pil è aumentato del 5,9% che è un risultato migliore della media UE (+5,4%). Su questo esito hanno inciso in positivo anche l'andamento espansivo delle politiche a supporto dei redditi delle famiglie e della liquidità delle imprese che hanno permesso di sostenere i consumi e di mantenere condizioni favorevoli di continuità per le iniziative economiche.

Nel 2022 la ripresa ha continuato per il primo semestre e poi è stata frenata nel secondo dalla crisi energetica e dalla crescita dell'inflazione a livelli che non si registravano da anni, due andamenti negativi connessi con la guerra di invasione della Russia in Ucraina. Le conseguenze, territorialmente asimmetriche, delle turbolenze intervenute durante il 2022 hanno interrotto il percorso di sviluppo coeso tra Nord e Sud, penalizzando soprattutto le famiglie e le imprese meridionali e riaprendo la forbice di crescita del Pil tra Nord e Sud. Nell'anno passato, in base alle previsioni della Svimez, il Pil italiano sarebbe aumentato del +3,8%, con il Meridione (+2,9%) in condizione inferiore di oltre l'1% rispetto al Centro-Nord (+4%).

In riferimento sempre al 2022, secondo le stime del Rapporto l'aumento medio dei *prezzi al consumo* si collocava all'8,5%, ma tale andamento nascondeva una diversità rilevante tra le circoscrizioni geografiche: + 8,3% al Centro-Nord e +9,9% al Sud, con un differenziale sfavorevole al Meridione. Tale diversità andrebbe attribuita principalmente a un effetto "composizione" nel senso che l'acquisto di beni di consumo più colpiti dal rincaro delle materie prime occupava un posto predominante nel "carrello della spesa" del consumatore medio del Meridione, mentre al Centro-Nord a prevalere era l'acquisto dei servizi i cui rincari erano notevolmente inferiori. La diversità appena menzionata va attribuita alle differenze significative nella ripartizione dei redditi tra le circoscrizioni.

Nel 2023 il Pil meridionale si ridurrebbe fino a -0,4%, mentre quello del Centro-Nord resterebbe positivo, anche se a +0,8%. Tale andamento sarebbe dovuto, da un lato, a un peggioramento della congiuntura nel Meridione causata da un notevole calo della spesa delle famiglie in consumi e, dall'altro, al proseguimen-

to nel Centro-Nord della fase espansiva, sia pure in forte rallentamento. In base alle stime effettuate da Svimez, il rincaro di energia elettrica e gas implicherebbe un aumento in bolletta annuale di 42,9 miliardi di euro per le imprese industriali italiane; il 20% circa (8,2 miliardi) pesa sul Sud, il cui apporto al valore aggiunto industriale nazionale è tuttavia inferiore al 10%. Inoltre, l'aumento dei prezzi dei beni energetici e alimentari è destinato a incidere negativamente sulle famiglie in povertà assoluta la cui quota potrebbe salire all'8,6%, cioè di circa l'1%, con notevoli differenziazioni tra le circoscrizioni: +2,8% al Sud a fronte del +0,3 del Nord e del +0,4 del Centro. In valori assoluti si tratta di 760 mila nuovi poveri (287 mila nuclei familiari), di cui mezzo milione al Sud.

Al contrario, il 2024 dovrebbe essere un anno di rilancio propiziato dal generale miglioramento della congiuntura internazionale e dalla prosecuzione del calo dall'inflazione che si porterebbe a +2,5% e a +3,2% rispettivamente nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno. A sua volta, il Pil crescerebbe in riferimento all'Italia dell'1,5%, con il +1,7% nel Centro-Nord e il +0,9% al Sud. L'andamento del Meridione, che risulta di per sé apprezzabile in quanto dovrebbe tornare in positivo, dopo il crollo del 2023, sarebbe comunque considerevolmente più basso di quello delle altre due circoscrizioni. Un fattore strutturale che aiuta a spiegare la ripresa più fiacca del Sud è riscontrabile a livello dell'offerta: a causa della continua riduzione della base produttiva che ha colpito il Meridione dal 2008, è notevolmente diminuita la capacità dell'economia del Sud di agganciare le fasi espansive del sistema produttivo.

## 2. Le problematiche sociali di medio e lungo termine

Le politiche di salvaguardia adottate dai governi durante lo shock pandemico – il blocco dei licenziamenti, gli ammortizzatori sociali in deroga, il reddito di emergenza che si è aggiunto al reddito di cittadinanza – hanno permesso di *contenere* l'impatto negativo delle emergenze sociali e occupazionali che in assenza di questi interventi avrebbero causato conseguenze critiche. In particolare, la quota delle famiglie in povertà assoluta sarebbe salita al 9,4%, mentre si è fermata al 7,7%, e il conseguente impatto sulle persone sarebbe cresciuto all'11,1% invece di limitarsi al 9,4%. Specialmente nel Meridione, le conseguenze della povertà assoluta fra le famiglie avrebbe toccato una cifra molto elevata e particolarmente preoccupante di circa 13 famiglie ogni 100 (13,2% al Sud e 12,9% nelle Isole) che, tuttavia, per effetto dei sussidi è diminuita del 3,4% al Sud e del 4,5% nelle Isole.

Nonostante le politiche adottate dai governi, la crisi inflazionistica ha comportato pericoli reali per la sostenibilità dei *bilanci di famiglia* e imprese, con

conseguenze più serie nel Meridione. Quanto alle prime, a essere colpite più gravemente dagli aumenti della bolletta energetica e dei beni di prima necessità sono quelle con redditi più bassi, per le quali l'impatto delle spese "incomprimibili" può riguardare il 70% dei consumi totali. Queste famiglie risiedono in percentuale maggiore nel Sud.

Il coinvolgimento più esteso del Meridione nella crisi inflazionistica è confermato dalle previsioni Svimez sul numero dei nuclei familiari a rischio di *povertà assoluta*. Infatti, al Sud la crescita dell'incidenza della povertà assoluta raggiungerebbe il 2,8% di incremento, mentre al Nord e al Centro le percentuali sarebbero rispettivamente dello 0,3% e dello 0,4%. In valori assoluti i poveri crescerebbero nel Mezzogiorno di mezzo milione. Questo impatto più pesante nel Meridione andrebbe attribuito alla maggiore presenza in questa circoscrizione di famiglie numerose (con più di tre componenti) e con minori a carico per le quali il pericolo della povertà sarebbe più alto in paragone ai nuclei più ridimensionati.

Nel Sud la *ripresa occupazionale*, pur non mancando, è stata però contraddistinta da bassa qualità, perché ha fatto leva sulla precarietà. Pertanto, sebbene si sia tornati sui livelli pre-pandemia in anticipo rispetto al Centro-Nord, essa si è tuttavia attestata su percentuali più basse in paragone al 2008 (-2,9%), mentre nel Centro-Nord l'andamento è stato opposto (+2,6%).

Nel 2021 la percentuale dei lavoratori dipendenti occupati a termine da almeno 5 anni (compresi quelli con contratto a tempo determinato e i collaboratori) costituiva il 17,5% del totale dei lavoratori a termine. Il problema della *precarietà "persistente"* non si distribuiva, però, in modo uniforme tra le circoscrizioni territoriali. Il Sud si caratterizzava per la maggiore consistenza del fenomeno con circa 1 lavoratore su 4 (23,8%, anche se in diminuzione dell'1% rispetto al 2020), quasi l'11% superiore in confronto al Nord (13%) e al 7% rispetto al Centro. Tale andamento costituisce un problema serio per le persone che intenderebbero emanciparsi dalla situazione di precarietà. Pertanto, nel Sud si registrano più precari e più a lungo e questo trend significa una maggiore percezione di insicurezza del lavoro nella circoscrizione meridionale.

Inoltre, nel nostro Paese cresce il fenomeno del *lavoro povero* soprattutto al Sud. Nel 2021, ultimo anno con dati disponibili, gli occupati dipendenti *extragricoli* privati con salario basso (inferiore a 10.700 euro) rappresentavano 3,2 milioni, di cui 2,1 milioni al Centro-Nord (il 18% degli occupati) e 1,1 milioni al Sud, cioè ben il 34,3% degli occupati.

Dopo aver esaminato due fattori del maggiore disagio sociale nel Meridione, nuova povertà energetica e lavoro di bassa qualità, va segnalato anche un terzo elemento, ossia una *scuola "diseguale"*. Nel Sud i servizi socioeducativi per l'infanzia si contraddistinguono per una frammentarietà molto più diffusa

dell'offerta e per le gravi disparità a livello territoriale nelle strutture e nella spesa pubblica corrente delle Amministrazioni locali. Nella scuola d'infanzia, la mancanza d'offerta nel Meridione si concentra principalmente negli orari di frequenza. Infatti, nel Sud è molto meno frequente l'orario prolungato (disponibile unicamente per il 4,8% dei bambini), mentre è più comune l'orario ridotto (20,1%); viceversa nel Centro-Nord le percentuali sono rispettivamente il 17% e il 3,6%. A sua volta, nella scuola primaria il tasso di alunni che frequentano a tempo pieno è inferiore nel Mezzogiorno (18,6%) in paragone al resto dell'Italia (48,5%). Nel Sud quasi 650 mila allievi delle scuole primarie statali (79% del totale) non godono di alcun servizio mensa rispetto al 46% del Centro-Nord (700 mila in valori assoluti). Circa 550 mila alunni delle primarie del Sud (66% del totale) sono iscritti a scuole che non possono contare su una palestra, mentre nel Centro-Nord la percentuale scende al 54%.

Una quarta causa del disagio sociale nel Sud viene identificata dal Rapporto nella *questione femminile*. Si incomincia con il tasso di occupazione che è molto distante dalla media dell'UE, approssimandosi la differenza a -15%. Se si fa riferimento alla sola Italia, la diversità tra il Sud e il Centro-Nord è evidente nel senso che, se il tasso di occupazione femminile fosse uguale a quello del Centro-Nord, nel Meridione l'occupazione femminile crescerebbe di 1,6 milioni. Nel nostro Paese ammontano a quasi 4 milioni, di cui circa 1,8 nel Sud, le donne più o meno vicine al mercato del lavoro che, però, non vengono impiegate. Per le donne, i problemi familiari sono tra i motivi più comuni di dimissioni volontarie: nel 2020 oltre il 77% delle convalide di dimissioni di genitori di figli tra 0 e 3 anni era attribuibile alle madri; la causa più frequente consisteva nel problema di conciliare lavoro e bisogni di cura della prole, sia per la mancanza di servizi di cura che per la difficoltà a organizzare il lavoro.

Il volume medio di spesa pubblica utilizzata dai Comuni per gestire e per finanziare i servizi per la prima infanzia è cresciuto da circa 550 euro nel 2004 a poco più di 900 nel 2021, ma al tempo stesso mostra evidenti segni di disparità territoriali in termini di strutture: la spesa per bambino residente di 0-2 anni è di 883 euro al Nord-Ovest, di 1.345 al Nord-Est, di 1.526 al Centro, ma di 308 al Sud e di 429 nelle Isole.

### **3. Le opportunità del Sud di rimettersi in gioco**

Tenendo conto dell'offerta ampia e differenziata di risorse per le strategie di crescita dei prossimi anni, – includendo quelle della coesione 2014-2020, le risorse del ciclo 2021-2027, le dotazioni PNRR, che va assolutamente attuato, e quelle della coesione nazionale – emerge chiaramente il bisogno di *coordina-*

mento tra la politica di coesione, comunitaria e nazionale, e il PNRR e l'esigenza che i diversi interventi siano messi a sistema in un progetto organico e unitario. Infatti, benché siano mirati al conseguimento di obiettivi convergenti di sviluppo e di cambiamento dell'Italia, questi programmi finanziari adottano strategie, logiche ed approcci differenti, particolarmente riguardo al territorio. Queste proposte valgono soprattutto per il Meridione.

La *politica industriale* dovrebbe estendere il suo raggio di intervento. Pertanto, sarebbe necessario che essa non solo sviluppasse la concorrenza e fissasse norme per il corretto funzionamento dei mercati, ma che prendesse anche decisioni sull'attribuzione delle risorse per raggiungere finalità strategiche in una prospettiva unitaria che tenga in attenta considerazione l'esigenza di superare i divari territoriali. Altri obiettivi altrettanto rilevanti andrebbero identificati nelle seguenti misure: aumento delle dimensioni di impresa, apertura al mercato internazionale, potenziamento delle filiere, supporto alla ricerca, ampliamento dell'innovazione, sostegno al trasferimento tecnologico e promozione di prodotti e tecnologie green, e della digitalizzazione.

Concludendo con una *valutazione* sintetica si può evidenziare che nel Rapporto le analisi della condizione del Mezzogiorno sono state effettuate in modo scientificamente rigoroso, come nelle edizioni precedenti. Vanno poi apprezzate particolarmente sia le previsioni che le proposte di intervento in quanto saranno di grande utilità per i decisori. Infine, mi permetto di raccomandare ancora una volta che l'investimento in capitale umano includa anche e in particolare la *IeFP* perché continua ad essere uno dei percorsi formativi più efficaci per il reperimento di una occupazione<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Cfr. l'Editoriale di questo numero di Rassegna CNOS.