

Schede sui principali Rapporti

GUGLIELMO MALIZIA¹

Fare scuola dopo l'emergenza Il XXIII Rapporto 2021 sulla Scuola Cattolica in Italia

Come tutta la società italiana e l'intera umanità, anche la scuola cattolica e i centri di formazione professionale di ispirazione cristiana sono stati coinvolti dalla pandemia ed hanno affrontato il problema con il massimo impegno. Il volume non solo descrive le strategie adottate e attesta lo spirito costruttivo con cui tante comunità educative hanno saputo adattare i loro processi interni alle sfide del Coronavirus, ma anche delinea alcune prospettive interessanti per il rinnovamento del sistema di istruzione e di formazione. I dati statistici che chiudono il volume evidenziano come le scuole cattoliche abbiano retto alla prova della pandemia, anche se non sempre con la stessa efficacia.

La diffusione del Covid-19 in tutto il mondo ha provocato una *crisi senza precedenti*, anche più grave di quella del 2008, che necessariamente ha riguardato pure le scuole cattoliche². In tale situazione era necessario e urgente cercare di individuare l'impatto specifico che ha causato nelle istituzioni educative appena menzionate e il Centro Studi per la Scuola Cattolica (CSSC) ha inteso contribuire a dare una risposta, realizzando una ricerca a carattere nazionale. Sulla base di tali risultati, nel primo paragrafo si cercherà di approfondire criticità, soluzioni e sviluppi a livello generale; nel secondo si offrirà in sintesi il quadro delle cifre che riguardano le istituzioni in esame.

¹ Professore Emerito di Sociologia dell'Educazione dell'Università Pontificia Salesiana.

² Nella scheda le parole scuola/e cattolica/che, scuola/e vanno intese come comprensive dei sottosistemi di istruzione e di formazione a meno che non venga indicato esplicitamente un significato diverso. I dati della scheda sono presi da: CSSC-CENTRO STUDI PER LA SCUOLA CATTOLICA, *Fare scuola dopo l'emergenza. Scuola Cattolica in Italia. Ventitreesimo Rapporto, 2021*, Brescia, Scholé/Editrice Morcelliana, 2021. Per l'impatto devastante della pandemia in generale sul sistema educativo cfr. MALIZIA G.- M. TONINI, *L'organizzazione della scuola e del CFP alla prova della pandemia del Coronavirus*, Milano, FrancoAngeli, 2020.

1. La ricerca sul campo

L'indagine ha analizzato le opinioni di un campione nazionale di 1.677 coordinatori delle scuole cattoliche di ogni ordine e grado e dei centri di formazione professionale di ispirazione cristiana, che hanno risposto a un questionario online. Il campione non è rappresentativo in senso strettamente statistico, ma lo è socialmente, cioè per la numerosità e le caratteristiche sostanziali. L'analisi che segue è focalizzata sulle criticità, le soluzioni e gli sviluppi connessi alle sfide del Covid-19.

Incominciando dalle *difficoltà* incontrate dalle scuole cattoliche durante l'emergenza; il primo posto va alle problematiche di natura pedagogico-didattica, e in particolare alla perdita del contatto personale con gli alunni; le relative percentuali oscillano tra il 60% circa e oltre il 90%. Sempre in questo ambito, tra un quarto e un quinto degli intervistati segnalano le difficoltà connesse con la DaD e la FaD, con l'imposizione di una nuova idea di scuola e con lo svolgimento di una vera didattica attiva laboratoriale.

Una seconda collocazione va attribuita agli aspetti organizzativo-burocratici, dato che la quantità eccessiva di adempimenti formali viene denunciata da percentuali tra il 35% e il 40% circa dei rispondenti. Passando alle componenti della comunità educativa, vanno menzionati il disorientamento degli alunni, che è indicato tra un quarto e un terzo dei coordinatori, e le difficoltà della famiglia che dipendono però da cause esterne e non dalla loro responsabilità personale.

Nell'infanzia si è avvertita la mancanza di contatto quotidiano con le scuole - tra un terzo e un quinto dei rispondenti - mentre percentuali minime prendono in considerazioni alternative come la scarsa disponibilità delle famiglie e le disparità da loro sperimentate nell'accesso alla DaD.

Passando alle *strategie* adottate per contrastare l'impatto del Covid-19, inizio da quelle messe in atto dalle *stesse scuole cattoliche*. Esse hanno riguardato anzitutto la formazione dei docenti per attrezzarli ad affrontare in maniera vincente le problematiche nuove provocate dalla pandemia.

La strategia più comune è consistita nella comunicazione agli insegnanti delle istruzioni che provenivano dalle autorità scolastiche e sanitarie: le relative percentuali si collocano tra i due terzi circa e l'80% quasi. Molto più efficaci sono stati certamente i corsi di formazione per i docenti, sia quelli organizzati dalle scuole per il loro personale (da un terzo a due terzi nei due gradi della secondaria) che quelli offerti dalle Federazioni di appartenenza (che arrivano fino al 60% nell'infanzia, FP e primaria).

L'iniziativa autonoma degli insegnanti ha un rilievo ridotto, leggermente maggiore nella primaria e nella secondaria di 1° e 2° grado. A livello economico la

strategia che ha ottenuto la grande maggioranza dei consensi è consistita nel ricorso alla cassa integrazione o al fondo di integrazione salariale per i dipendenti.

Passando dalle strategie delle scuole a quelle del *governo* la valutazione diventa globalmente negativa. Tra il 45% e il 60% dei coordinatori dichiara che gli interventi sono stati concentrati sulla scuola statale, dimenticando quella paritaria e i CFP: questo non è formalmente vero per la sola paritaria, ma lo è nella sostanza perché, se alla fine si è riusciti ad ottenere quanto richiesto, ciò è avvenuto solo dopo una lunga e difficile trattativa e lo si è ricevuto in condizioni di precarietà per i tempi lunghi necessari per l'arrivo dei finanziamenti, e sempre sotto la minaccia di possibili ritiri delle sovvenzioni e di rinvii ad ulteriore data. Inoltre, la critica non ha riguardato solo le disparità a danno delle scuole paritarie e l'insufficienza economica, ma anche l'incapacità di cogliere l'occasione di avviare una riforma, utilizzando gli interventi congiunturali come una prima fase.

Molto più positiva è la valutazione del comportamento della *Chiesa* italiana di cui viene lodato l'atteggiamento responsabile e il sostegno convinto alle richieste delle scuole cattoliche, mentre viene respinta la critica di una sottomissione al potere statale. Tuttavia, le percentuali del consenso sono tutt'altro che plebiscitarie.

Passando infine alle *prospettive di futuro*, si può anzitutto dire che i coordinatori delle scuole cattoliche ritengono che, dopo la pandemia, il sistema educativo non potrà ritornare alla condizione pre-Covid, ma neppure si affermeranno forme di descolarizzazione. Inoltre, come scenari di futuro, essi ritengono - tra il 70% e l'80%, tranne nella scuola dell'infanzia al 44,7% - che si andrà verso modelli efficientisti, ma non solo, perché, anche se in percentuali minori, segnalano pure la crescita della concezione educativa della scuola e della consapevolezza della sua importanza per la maturazione dei giovani. Non molte sono, invece, le speranze che nutrono circa l'introduzione di una parità effettiva o riguardo al rafforzamento della centralità della persona dell'alunno. Le posizioni negative raccolgono relativamente pochi consensi e cioè che con la pandemia l'immagine di scuola non è sostanzialmente cambiata e che si desidera tornare alla vecchia normalità.

In secondo luogo, nel delineare gli *esiti positivi* dell'emergenza per il mondo della scuola gli intervistati hanno sottolineato due alternative: tra il 75% e il 70% (con la sola eccezione della scuola dell'infanzia a oltre il 40%) ritengono che l'emergenza abbia evidenziato la disponibilità straordinaria degli insegnanti; tra il 60% e il 50% dichiarano che è emerso il desiderio di relazione educativa, destinato ad incidere favorevolmente sul futuro dei sistemi educativi.

Minoranze consistenti convergono su tre altri effetti positivi: che si è ormai acquisita la consapevolezza dell'urgenza di realizzare la digitalizzazione dell'istruzione e della formazione; che debbono essere rafforzati i legami tra scuola e famiglia; che si è divenuti consapevoli dell'urgenza di risolvere il problema

delle povertà educative. Percentuali modeste segnalano effetti negativi, come la perdita degli studenti fragili e la subordinazione agli interessi del mondo produttivo, o positivi quali la crescita degli investimenti nella scuola e l'aumento della trattazione in classe delle questioni ultime della vita.

Cinque quesiti hanno chiesto ai coordinatori di prendere posizione su *alternative contrapposte*. Benché nessuno degli item ottenga un accordo maggioritario pieno, tuttavia il consenso più ampio va generalmente alle ipotesi positive. Infatti, si può dire che le percentuali dei coordinatori che sostengono almeno abbastanza le alternative favorevoli superano quelle negative: in misura considerevole si ritiene che la propria scuola uscirà rafforzata dalla pandemia, che i propri insegnanti stanno affrontando il Covid-19 come occasione di rinnovamento e che le famiglie collaborano efficacemente con le scuole in vista del superamento dell'emergenza; con minore convinzione, ma sempre con una tendenziale positività, si dichiara che l'impatto del Coronavirus contribuisce ad aumentare il senso di responsabilità degli studenti e che alla fine della pandemia la scuola italiana sarà migliore.

Quanto agli *incroci*, sembra che emergano due andamenti generali, però non sempre chiari ed omogenei. Sul piano territoriale si conferma il trend tradizionale che vede contrapposti Nord e Sud, con il primo che tende a concentrare in sé gli aspetti positivi e il secondo quelli negativi. A loro volta le scuole in crescita tendono ad associarsi con caratteristiche favorevoli soprattutto in prospettiva di futuro, mentre gli istituti in calo di iscritti evidenziano maggiormente carenze e criticità.

2. La scuola cattolica in cifre nel 2020-21

Come nel Rapporto precedente, anche in questo che stiamo commentando, i dati devono essere presi con grande *cautela* perché il prolungamento della pandemia ha provocato notevoli problematiche nella raccolta dei dati. Comunque, il quadro che ne risulta pare evidenziare segnali di *assestamento* nel breve e nel medio-lungo periodo che fanno sperare in un rallentamento del grave declino che si è registrato nell'ultimo decennio. Certamente è ancora presto per trarre conclusioni positive da tali recenti andamenti.

Passando ad alcuni dati di sintesi e incominciando dal *quadro generale*, nel 2020-21 le scuole assommano a 7.859 e tra di esse quelle dell'infanzia risultano essere tre quarti circa (72,9%). A loro volta gli allievi assommano a 544.759 e al loro interno la presenza degli iscritti alle scuole dell'infanzia si riduce al 55,8%. Come più volte è stato fatto notare dai Rapporti del CSSC, le dimensioni delle scuole cattoliche sono molto ridotte e il numero medio degli alunni si colloca tra 53,1 dell'infanzia e 126,9 della primaria.

Se si esaminano questi dati dal punto di vista evolutivo, emergono i *segnali positivi* a cui si è accennato sopra. In primo luogo, il numero delle scuole evidenzia una crescita che, seppur modesta, rimane significativa, tenendo conto dei trend negativi degli ultimi anni. Tale aumento dipende dalle scuole dell'infanzia che salgono nel biennio di 138 unità compensando in misura considerevole il calo delle primarie e delle secondarie (91). A loro volta gli studenti segnano una crescita di 2.675 che deriva dall'aumento degli iscritti alle primarie e alle secondarie notevolmente superiore rispetto alla diminuzione nell'infanzia.

Il Rapporto offre una interpretazione del tutto *plausibile* dei due ultimi andamenti. Le scuole paritarie cattoliche, primarie e secondarie, essendo di dimensioni ridotte, riescono a garantire migliori condizioni di sicurezza e di distanziamento in confronto con quelle statali più grandi e affollate; inoltre, non va sottovalutata l'incidenza sulle scelte dei genitori della cura educativa assicurata tradizionalmente dalle scuole cattoliche. Le scuole dell'infanzia hanno registrato un andamento opposto nel senso che varie famiglie hanno rinunciato alla frequenza scolastica e hanno preferito tenere a casa i figli per i costi e dato anche che in questo caso l'iscrizione non è obbligatoria.

I dati appena richiamati sopra trovano una *conferma* in due andamenti. Un primo effetto è riscontrabile a proposito delle dimensioni delle scuole cattoliche che registrano un leggero aumento nel numero medio degli alunni delle primarie e delle secondarie. Più consistente risulta la crescita del numero degli allievi con disabilità e di quelli stranieri sempre, però, limitatamente alle primarie e alle secondarie.

Quanto all'*Istruzione e Formazione Professionale* offerta dagli Enti di ispirazione cristiana, non essendo possibile offrire dati statistici aggiornati, il Rapporto si limita ad evidenziare alcune strategie significative adottate in condizioni di emergenza durante la pandemia. Anzitutto, si è cercato di salvaguardare lo stile familiare delle relazioni in tutti i progetti educativi che sono stati effettuati. Inoltre, ci si è impegnati ad assicurare la possibilità di realizzare in presenza le attività formative dei laboratori interni e nelle situazioni esterne dell'alternanza e del duale. Le prove intermedie e finali sono state svolte secondo un metodo rigoroso senza, però, dimenticare le problematiche create dalla pandemia. Da ultimo, si è riusciti a documentare adeguatamente la formazione a distanza in modo da poter ottenere il relativo riconoscimento al fine di ricevere i necessari finanziamenti pubblici.

In conclusione, si può affermare che per il post-Covid-19 le scuole cattoliche dimostrano di possedere al loro interno grandi potenzialità. Sarebbe veramente *inescusabile* che la mancanza di finanziamenti adeguati dovesse privare il nostro sistema di istruzione e di formazione anche solo in parte di un contributo così prezioso.

Il PNRR e le nuove previsioni per il Sud (2021-24) Il Rapporto Svimez 2021 sull'economia del Mezzogiorno

Il Rapporto Svimez esamina l'impatto socio-economico e culturale della pandemia al suo secondo anno sulla situazione del Sud del Paese, evidenziando da una parte le criticità che persistono ancora e dall'altra i progressi compiuti e le prospettive di futuro che si stanno delineando sempre più chiaramente. In particolare, esso cerca di disegnare il ruolo del Mezzogiorno nella realizzazione di mete ambiziose, situandole all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza, finanziato dall'iniziativa europea "Next Generation EU".

Gli andamenti della seconda parte del 2021 hanno messo in risalto una rilevante accelerazione dello sviluppo del Paese e in particolare delle Regioni del Sud, con un rimbalzo superiore alle aspettative di inizio d'anno, per cui la Svimez ha provveduto ad aggiornare le stime di previsione. Al tempo stesso va tenuto presente che le debolezze strutturali del Mezzogiorno sono rimaste sostanzialmente immutate. Tuttavia, gli investimenti del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza (PNRR) costituiscono la grande novità che fa ben sperare. Tenuto conto di questi aspetti principali della situazione del Sud, la presentazione del Rapporto che segue si articolerà in tre sezioni: le criticità attuali del Mezzogiorno, le nuove previsioni per il periodo 2021-24 e le politiche proposte dalla Svimez³.

1. I divari di cittadinanza

La più gran parte delle *disparità di genere* di cui l'Italia soffre in relazione alle medie europee sono attribuibili alla condizione delle Regioni del Sud. La percentuale delle donne Neet raggiunge nel Meridione il 40% quasi (900mila circa in valori assoluti) in paragone al 17% nell'UE; il tasso di occupazione delle 20-34enni laureate da 1 a 3 anni è di appena il 44% nel Sud, mentre nel Centro-Nord tocca il 70%. A confronto con il secondo semestre del 2019, il lavoro femminile è diminuito nel Mezzogiorno del 5%, mentre al Centro-Nord il calo si ferma al 3,3%.

Per effetto delle migrazioni, della riduzione della natalità e della crescita della mortalità il *tasso di aumento della popolazione* registra nel 2020 una diminuzione del 7% al Sud rispetto al 6,2% del Centro-Nord. Inoltre, sempre nel 2020 il saldo migratorio interno evidenzia un calo di 50mila nel Meridione a favore delle altre Regioni del Paese e, complessivamente, negli anni 2002-20 più di un milione di persone, di cui il 30% laureate, hanno lasciato il Sud.

³ Cfr. *Rapporto Svimez 2021 sull'economia del Mezzogiorno*, Roma, Svimez, 30 novembre 2021.

Un andamento negativo del 2020 che ha riguardato tutto il Paese è consistito nella crescita della *povertà assoluta* sia delle famiglie che delle persone. Il Mezzogiorno è stato la circoscrizione territoriale che più ne ha risentito con un'incidenza del 9,4% tra le famiglie rispetto all'8,6% del 2019. Uno dei fattori di tale situazione è la presenza di figli minori che nel Sud si associa al 13,2% delle famiglie in confronto con l'11,5% a livello nazionale.

Se si passa al settore della *sanità*, il primo dato negativo è offerto dai valori di spesa pro capite che risultano mediamente inferiori al Sud. La politica della diminuzione drastica dell'assistenza ospedaliera allo scopo di massimizzare i risparmi, che avrebbe dovuto essere accompagnata su tutto il territorio nazionale dal potenziamento dei servizi alternativi all'ospedale, in particolare quelli della medicina territoriale, ha prodotto, come si sa, esiti molto insoddisfacenti soprattutto nel Meridione: un esempio è offerto dal tasso di assistenza domiciliare integrata che è molto più basso al Sud. Una prova indiretta del livello inferiore della qualità delle prestazioni dei servizi sanitari nella circoscrizione sotto esame è offerta dalla migrazione dei malati del Meridione verso il Settentrione alla ricerca di cure mediche.

Il divario a scapito del Sud si riscontra anche nell'amministrazione della *giustizia* che rappresenta una condizione essenziale della competitività specialmente riguardo alle imprese. I dati attestano l'esistenza di una disparità ampia e persistente di efficienza fra i tribunali del Centro-Nord e quelli del Meridione e questo a fronte di una domanda di giustizia che è più elevata nella seconda delle circoscrizioni territoriali appena citate.

Un altro ambito dove le disuguaglianze incidono in misura rilevante è costituito dal sistema di *istruzione*. La relativa spesa è diminuita dai 60 miliardi del 2007-08 ai 50 degli ultimi due anni e ha colpito il Sud in maniera più rilevante. Rispetto ai benchmark dell'UE il Meridione si colloca con il suo 15% circa molto al di sotto del 33% di copertura della coorte 0-2 anni con i servizi di educazione e cura dell'infanzia, mentre con 16,3% di abbandoni si situa al di sopra del 9,9% della media dell'UE per cui ben 235mila giovani meridionali si trovano fuori dal sistema di istruzione con al massimo la licenza media. Inoltre, sia l'orario prolungato nella scuola dell'infanzia che il tempo pieno nella primaria sono meno diffusi al Sud.

Anche l'area della *mobilità* non si sottrae a questi andamenti che penalizzano il Meridione. La sotto dotazione del Sud riguarda in particolare due ambiti: quello dei servizi del trasporto pubblico nelle aree urbane e quello dei servizi innovativi e flessibili.

Il Meridione è raggiunto anche da un chiaro e persistente *divario digitale*. Infatti, la quota di persone senza competenze digitali o con competenze basse (4,3% e 47,8% rispettivamente) è più alta soprattutto nei confronti del Nord-Ovest e del Nord-Est.

2. Le nuove previsioni e il mercato del lavoro

Dopo che il 2020 ha assistito al riallineamento degli andamenti territoriali tra le nostre circoscrizioni geografiche per effetto della pandemia che ha omogeneizzato le diverse dinamiche di contesto, per il 2021 Svimez ha calcolato la crescita del Pil nel Centro-Nord al 6,8% e quella del Sud a un livello più basso, cioè al 5% perché quest'ultimo, pur situato in un contesto generalizzato di ripresa, tuttavia resta meno reattivo e pronto a rispondere a una domanda connessa principalmente a due fattori, le esportazioni e gli investimenti che nel Meridione si caratterizzano per una potenzialità propulsiva inferiore.

Per il 2022 Svimez prevede una *crescita* del Pil del 4,2% al Centro-Nord, mentre per il Sud la percentuale di aumento si ferma al 4%. Il periodo 2023-24 vedrebbe salire il Pil al Centro-Nord del 2,6% nel primo anno e del 2% nel secondo mentre nel Meridione le cifre sarebbero rispettivamente dell'1,9% e dell'1,5%. In sintesi, la maggiore consistenza degli interventi di finanza pubblica e del PNRR al Sud dovrebbero impedire che nel periodo 2021-24 riemergano le diseguaglianze tradizionali del passato.

Svimez evidenzia un fattore negativo che *frenebbe* uno sviluppo maggiore del Meridione, tenuto conto delle circostanze favorevoli evocate sopra. Più precisamente, si tratterebbe dei seguenti aspetti: una dinamica salariale piatta (15,3% di lavoratori dipendenti con stipendi bassi nel Sud rispetto all'8,4% del Centro-Nord), la conseguente debolezza dei consumi, un tasso di occupazione modesto, l'eccessiva flessibilità del mercato del lavoro meridionale e l'elevato utilizzo del tempo determinato e del part-time involontario in tali Regioni.

Sul piano positivo, va sottolineato che l'economia meridionale potrebbe compiere un vero e proprio *balzo in avanti* se si riuscirà a spendere tutti i fondi previsti dal PNRR e dalla finanza pubblica e a trasformarli in nuova capacità produttiva in grado di intercettare una parte più grande di domanda interna ed esterna. Da ciò discende la centralità di un ruolo attivo delle *policy*.

3. Le proposte politiche

Il Rapporto della Svimez mette in particolare risalto la principale novità che, intervenuta sul piano delle politiche, consente ora di affrontare con successo la transizione post-Covid: si tratta del Piano europeo del *Next Generation EU* che ha promosso la coesione economica, sociale e territoriale a obiettivo esplicito da raggiungere tramite le politiche generali. In questo caso ci troviamo di fronte a una grande opportunità che è allo stesso tempo anche una grande sfida. Se in altri

Paesi la ripresa può essere progettata come un ritorno alla normalità, da noi e in particolare nel Sud, bisogna invece interrompere il circuito perverso tra il disarmo delle politiche nazionali, la stagnazione economica e la crescita delle disparità.

Al riguardo, Svimez propone *tre tipi* di interventi. Anzitutto, devono essere superate le sfide connesse alla realizzazione del PNR, consentendo l'assorbimento delle risorse stanziato dal Piano per il Meridione, sostenendo la progettualità delle amministrazioni decentrate del Sud e potenziando la Pubblica Amministrazione a tutti i livelli. In aggiunta va reso effettivo il coordinamento tra il PNRR e la politica di coesione italiana ed europea, mirando a rendere complementari le relative strategie. In terzo luogo, sarà necessario estendere l'agenda del PNRR alle politiche generali da focalizzare sulle problematiche dell'interdipendenza fra i territori e dell'attivazione dei potenziali sottoutilizzati, disponibili tra i giovani e le donne.

Passando a una breve *valutazione* del Rapporto Svimez, vanno anzitutto apprezzate le analisi della situazione del Sud che sono state condotte in maniera molto rigorosa, come negli anni precedenti. Inoltre, nel 2021 rispetto al 2020 le previsioni risultano più ricche e sono certamente il meglio che si possa avere in una situazione di incertezza. Al tempo stesso, mi permetto di suggerire ancora una volta che l'investimento in capitale umano comprenda anche e in particolare la *IeFP* perché continua ad essere uno dei percorsi formativi più efficaci per il reperimento di una occupazione⁴.

Il mercato del lavoro del secondo anno della pandemia. Presentazione del XXIII Rapporto del CNEL

Il 2021 è stato un altro anno segnato dall'impatto della pandemia del Coronavirus che ha provocato effetti molto rilevanti nel mercato del lavoro. Il XXIII Rapporto del CNEL li analizza con rigore scientifico e sulla base di una grande ricchezza di dati, evidenziando non solo le problematiche, ma anche i progressi compiuti nel contrasto all'impatto negativo del Covid-19. Gli argomenti principali esaminati sono stati i seguenti: gli andamenti generali del mercato del lavoro, la formazione professionale, iniziale e continua, le relazioni fra tecnologie e occupazione, le disuguaglianze, gli ammortizzatori sociali, le politiche attive e la contrattazione collettiva. La loro trattazione risulta sostanzialmente sempre efficace.

In confronto alla situazione del 2020 il Rapporto in esame evidenzia vari *miglioramenti* che risentono di un contesto nazionale e internazionale molto più

⁴ Per questa affermazione si rimanda all'editoriale nella parte sul commento al Rapporto dell'INAPP sulla IeFP.

positivo, anche se sussistono ancora problematiche gravi da superare⁵. La pandemia, oltre ad aver causato migliaia di morti, aveva cancellato quasi un milione di posti di lavoro con conseguenze negative soprattutto per le donne, i giovani, i lavoratori a termine e quelli delle aree più svantaggiate del Sud; in aggiunta, una parte notevole del tessuto economico dell'Italia registrava gravi difficoltà, in particolare i settori dei servizi come il turismo, la ristorazione e il commercio. Alla fine del 2021, l'Italia si trova in una situazione più favorevole rispetto al dicembre del 2020 e tale condizione va attribuita principalmente alla vaccinazione di massa e ai progressi conseguiti a livello economico e occupazionale. In ogni caso, l'emergenza non è ancora terminata e non mancano nubi all'orizzonte quali il riaccendersi della inflazione, l'impennarsi dei costi dell'energia, la carenza di materie prime, le tensioni della politica internazionale e di quella interna e la perdurante incertezza delle prospettive sanitarie ed economiche. Non vanno neppure sottovalutate le debolezze tradizionali del nostro mercato del lavoro, aggravate dall'impatto della pandemia.

Il Rapporto affronta questo ampio ventaglio di tematiche in *14 capitoli*. In concreto vengono trattate le questioni principali che riguardano lo stato e l'evoluzione del mercato del lavoro dell'Italia, riscontrate durante il 2021, evidenziando i problemi aperti e le proposte di soluzioni. Qui, si tratteranno solo quelle che sembrano più rilevanti per i destinatari della Rivista.

1. Il secondo anno della crisi: una ripresa contrastata e diseguale

Anzitutto il Rapporto segnala come la *ripresa* del 2021 abbia permesso un importante recupero della produzione e un miglioramento della situazione del mercato del lavoro, attestati dagli indicatori più rilevanti: la crescita delle ore lavorate con un calo del ricorso alla cassa integrazione e l'aumento degli occupati (oltre 505mila, almeno in via tendenziale) e delle persone alla ricerca di un lavoro (più di 514mila in un anno). Nonostante questi andamenti positivi, il livello degli occupati risulta ancora inferiore a quello del 2020 e la disoccupazione ha colpito prevalentemente i dipendenti a termine e gli indipendenti. A sua volta, il miglioramento richiamato sopra ha riguardato soprattutto i contratti a termine e frequentemente di lavoratori, privi di particolari qualifiche e con bassi stipendi; in aggiunta la pandemia ha colpito in maniera diseguale comparti e

⁵ Cfr. CNEL-CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO, *XXIII Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva. 2021*, Roma, 2021.

aziende, penalizzando in particolare i settori a predominanza femminile, come il commercio e i giovani, mentre è aumentata la presenza degli occupati anziani.

Il Rapporto conferma con i suoi dati e le sue analisi le opportunità offerte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e le indicazioni positive di sviluppo emerse dalle fasi iniziali di attuazione del Piano. Non vanno però sottovalutate le persistenti criticità del funzionamento del mercato del lavoro quali: il basso tasso di occupazione, soprattutto di donne, di giovani e delle aree meridionali; la presenza di sacche notevoli di lavoro precario e irregolare; l'ineadeguatezza della formazione dei lavoratori che rappresenta l'ostacolo maggiore nel nostro Paese nel confronto con le altre economie.

Agli andamenti demografici che pongono in risalto come l'accresciuta natalità causa un impatto molto negativo nei gruppi di età dei ventenni e dei trentenni, si accompagna la *debolezza* dei nostri percorsi formativi per cui il Paese si colloca molto spesso al di sotto delle medie europee relative ai sistemi educativi⁶. Inoltre, il divario tra i sessi è uno dei maggiori tra i Paesi comparabili, la percentuale dei 15enni in possesso delle competenze ritenute necessarie per un inserimento adeguato nelle società degli inizi del terzo millennio è tra le più esigue come anche il tasso dei laureati, mentre la quota del gruppo di età 18-24 anni, che non possono contare su un titolo della secondaria superiore è tra le più elevate. Comunque, su tali problematiche si ritornerà più ampiamente nel secondo paragrafo.

Da ultimo, nonostante le incertezze che circondano il futuro delle occupazioni, sembra ormai assodato che il digitale, l'intraprendenza e la capacità di imparare a imparare costituiranno tra pochi anni le *competenze fondamentali*. Diminuire al minimo le povertà educative e fornire solide competenze di base dovranno costituire obiettivi minimi da perseguire a favore di tutti, giovani e adulti.

2. La questione giovanile e la parità di genere

Come si è anticipato sopra, le criticità del nostro mercato del lavoro hanno inciso negativamente soprattutto sulla condizione delle *donne* e dei giovani. Riguardo alle prime il Rapporto esprime un giudizio positivo sui recenti provvedimenti finalizzati a contrastare gli impedimenti che esse trovano nel partecipare al lavoro in occasione della maternità e cioè: la crescita dei congedi genitoriali e di paternità, le misure di riconciliazione e di condivisione introdotte dalla

⁶ Dati statistici particolareggiati si possono trovare nell'Editoriale di questo numero di Rassegna CNOS.

contrattazione collettiva; il potenziamento dei servizi di cura e di educazione per bambini e anziani; la clausola sociale che obbliga quanti svolgono lavori finanziati dall'UE ad assicurare una percentuale di almeno il 30% di assunzioni delle donne e dei giovani.

Ultimamente l'Italia ha integrato le disposizioni sulla parità di genere con forme *premiali* e di sostegno rivolte a diminuire le diseguaglianze negli stipendi e nelle condizioni di lavoro: si è sancito l'obbligo per le imprese di fornire informazioni periodiche e particolareggiate sulla situazione occupazionale delle/dei loro dipendenti al pubblico e alle rappresentanze sindacali al fine di consentire maggiori verifiche pubbliche e sociali; si sono introdotte forme di certificazione della parità e punteggi premiali per le aziende virtuose; si è esteso e precisato il concetto di discriminazione diretta e indiretta in modo da renderlo più stringente. Pur approvando tali interventi, il Rapporto fa notare come siano necessarie urgenti soprattutto interventi *strutturali* che risolvano alla radice queste e altre problematiche di fondo del nostro mercato del lavoro.

A riguardo dei *giovani*, il documento in esame sottolinea che essi si sono sentiti abbandonati a se stessi e all'aiuto delle famiglie, mentre avrebbero avuto bisogno di essere sostenuti nella transizione al mondo del lavoro da servizi di orientamento efficaci, da strumenti validi di accompagnamento nell'accesso all'occupazione e dall'offerta di un apprendistato funzionante, come invece è avvenuto in altri Paesi europei.

Pertanto, il Rapporto *raccomanda* di rendere pienamente operative da noi le strategie appena ricordate, di potenziare il programma "Garanzia Giovani" e di attuare gli strumenti di politica attiva indicati nel PNRR e nella legge di bilancio per il 2021. Sarebbe anche necessario predisporre un piano che porti il nostro Paese ai livelli delle medie europee sui benchmark della transizione scuola-lavoro e della valorizzazione del capitale umano dei giovani entranti. Più in generale, si raccomanda di elaborare e attuare una politica organica che sia in grado di integrare provvedimenti per il potenziamento delle loro competenze e delle opportunità di lavoro con misure di più ampio respiro, mirate a consentire loro una maggiore e soddisfacente autonomia.

3. Istruzione e formazione a confronto con il mondo del lavoro

Anzitutto va ribadito che i mutamenti in atto nel mondo economico esigeranno *profondi cambiamenti* nei sistemi di istruzione e di formazione in tutti gli ordini e gradi. In concreto, bisognerà realizzare un'opera di alfabetizzazione e di "reskilling" dell'intera popolazione a ogni livello.

I dati statistici evidenziano che i bassi livelli di istruzione e di formazione accompagnati dalla inefficienza dei canali per la transizione al mondo del lavoro tendono a sospingere verso il basso la condizione lavorativa delle giovani generazioni. Al tempo stesso, va messo in risalto che i giovani più istruiti rivelano una propensione maggiore per le esperienze formative informali come i soggiorni all'estero o il servizio civile. Pertanto, bisognerà operare sul *disallineamento* tra sistema educativo e mercato del lavoro, intervenendo sulla istruzione tecnica e sulla formazione professionale nei settori che forniscono competenze povere o in cui non trova ancora spazio una vera dualità.

Il Rapporto identifica l'obiettivo principale delle politiche educative nel fornire una *formazione digitale di base* alla grande maggioranza degli adulti (l'80% secondo le stime europee): l'adozione di tale strategia sarebbe necessaria e urgente per evitare l'ampliarsi del divario digitale che accrescerebbe ulteriormente le disuguaglianze e porterebbe all'esclusione delle persone più fragili. Allo stesso tempo, la formazione continua dovrà raggiungere almeno il 60% dei lavoratori secondo il nuovo benchmark dell'Unione Europea e costituire la base per aggiornare le loro competenze in modo che possano affrontare senza problemi l'evoluzione tecnologica e organizzativa che sta investendo le nostre società.

Al fine di conseguire queste mete, oltre ad accrescere le risorse come viene previsto correttamente nel PNRR, bisognerà procedere ad *adeguare* sia le strutture dell'istruzione e della formazione, iniziando dalla loro organizzazione, ancora prigioniera di modelli antiquati di origine fordista, che i processi di insegnamento-apprendimento e la preparazione e la cultura degli insegnanti. Si tratta di innovazioni da introdurre a tutti i livelli dalla educazione di base alla formazione continua.

La seconda si presenta attualmente *frammentata* in modalità molto diverse tra loro, diseguale nella sua distribuzione a livello territoriale e nella qualità che, comunque, si rivela in parecchi casi insoddisfacente, e spesso anche non certificabile e, di conseguenza, inutile per i lavoratori e le imprese. Va aggiunto che le politiche nazionali ed europee tendono a considerare la formazione continua come una dimensione *essenziale* delle politiche attive del lavoro. A questo fine si richiede che siano ripensati i contenuti, gli attori e gli assetti istituzionali, incominciando dalla ridefinizione dei ruoli reciproci dei soggetti pubblici e di quelli privati con particolare riguardo alle funzioni delle parti sociali.

4. Prospettive di futuro

Nei precedenti paragrafi si trovano già indicate, ma nella presente sezione mi occuperò soprattutto di quelle *generali*.

La prima indicazione del Rapporto riguarda la conferma di una linea di azione già emersa chiaramente nel 2020 e che consiste nel riconoscimento del ruolo fondamentale delle *politiche pubbliche* per poter affrontare con successo le sfide tradizionali e nuove del mercato del lavoro del nostro Paese. Si tratta di una prospettiva attestata chiaramente non solo dalle misure predisposte nel PNRR per i prossimi anni, ma anche dai provvedimenti che si richiederanno al nostro governo per accompagnare gli investimenti del PNRR, essenziali per renderli fruibili ai cittadini. Essi dovranno riguardare le infrastrutture materiali e digitali, ma ancor più quelle sociali che in parecchi ambiti risultano carenti e prive di risorse.

Un'altra prospettiva generale riguarda gli interventi sul mix occupazionale e sulle competenze richiesti per i lavori del futuro che saranno profondamente differenti da quelli propri dell'industria e dei servizi del passato. Più precisamente si tratta delle due *transizioni, digitale e green*, previste dai Piani dell'Europa. Esse, infatti comporteranno trasferimenti molto consistenti di persone e di risorse da aziende e comparti in crisi a imprese e settori capaci di svilupparsi nella nuova economia. La loro entità non è ancora pienamente visibile, ma la si può percepire ed evidenzia la necessità e l'urgenza di adeguare a questi nuovi contesti il complesso delle strategie tradizionalmente utilizzate e soprattutto di elaborare una nuova concezione delle politiche industriali e di quelle del lavoro al fine di affrontare con successo le sfide delle nuove economie.

Passando a una valutazione del Rapporto, esso va *apprezzato* anzitutto perché è una fonte di dati importanti, difficilmente reperibili in un solo documento, e in quanto le analisi, le interpretazioni e le proposte che avanza sono in generale valide e condivisibili. Sono queste ultime che risultano particolarmente significative in un contesto in profondo cambiamento, come appena sopra è stato segnalato. Sul lato *negativo* faccio riferimento a due criticità la cui rilevanza è molto inferiore ai molti punti forti del documento. Anche se il Rapporto affronta non solo problematiche economiche, ma anche quelle valoriali, non sempre sembra emergere con chiarezza la centralità della persona del lavoratore rispetto alle esigenze tecnico-organizzative ed efficientistiche e agli imperativi del profitto e della produzione. Inoltre, quando si parla di formazione professionale non si distingue mai tra quella buona (l'IeFP) e quella carente (l'IP) per cui vengono ambedue erroneamente coinvolte nella medesima valutazione negativa.