



Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo

A cura di

Michele COLASANTO - Rosangela LODIGIANI

La ricerca è stata affidata dal CNOS-FAP e dal CIOFS/FP alla Fondazione Pastore. Il lavoro è stato condotto da una équipe mista, composta da ricercatori afferenti alla Fondazione Pastore, al Dipartimento di Sociologia dell'Università cattolica di Milano, all'Associazione Irene. L'équipe ha operato sotto la responsabilità scientifica di Michele Colasanto, d'intesa con i Presidenti del CNOS-FAP e del CIOFS/FP. Fatte salve le attribuzioni della redazione dei singoli capitoli, il lavoro è frutto di uno sforzo comune che ha visto coinvolti: Andrea Ciarini, Mariapaola Colombo Svevo, Massimiliano Cossi, Marcello D'Amico, Elena Garavaglia, Rosangela Lodigiani, Giulio Marini, Egidio Riva.

SOMMARIO

PRESENTAZIONE

di <i>Mario Tonini e Laretta Valente</i>	5
1. Welfare, cittadinanza attiva, formazione di <i>Rosangela Lodigiani</i>	7
2. Quattro Paesi europei a confronto. Indicatori su mercato del lavoro, investimento in capitale umano e politiche formative di <i>Giulio Marini ed Egidio Riva</i>	27
3. Il <i>learnfare</i> danese tra mito e realtà di <i>Rosangela Lodigiani</i>	57
4. Un sistema di protezione sociale ibrido. La via francese all'attivazione delle politiche del lavoro di <i>Andrea Ciarini</i>	77
5. Dal <i>workfare</i> al <i>welfare to work</i>. La <i>path dependency</i> del sistema di politiche di attivazione in Inghilterra di <i>Andrea Ciarini</i>	93
6. I paradossi del <i>welfare to work</i> italiano di <i>Rosangela Lodigiani</i>	109
7. Conclusioni. Dall'<i>employability</i> alla <i>capability</i> di <i>Rosangela Lodigiani</i>	133

Allegati

Allegato 1 - Le tappe fondative della strategia europea per l'occupazione di <i>Marcello D'Amico, Elena Garavaglia</i>	147
Allegato 2 - Rassegna bibliografica a cura di <i>Massimiliano Cossi</i>	163
Indice	175

PRESENTAZIONE

Una premessa necessaria

La formazione professionale, come sistema, sta cambiando in termini non percepiti forse dall'opinione pubblica, ma invece ben percepiti dagli attori sociali coinvolti. C'è da tempo un tentativo, con alterne vicende, di rivederne il ruolo nella fase iniziale della vita delle persone in relazione alla loro entrata nel mercato del lavoro. C'è il crescere delle attività formative durante il corso della vita. Le due cose, formazione iniziale e continua si richiamano, la seconda soprattutto presuppone una buona qualità della prima.

Questo volume costituisce un tentativo di approfondire tutti i significati, legati al lavoro e non, della seconda, cioè la formazione continua e permanente.

Progressivamente occorrerà disporre di un quadro di riferimento sempre più organico, che chiarisca e rafforzi il senso di un sistema complessivo di formazione professionale che sembra oggi essere a un bivio: affermare una sua autonomia, che può solo derivarle da un carattere sistemico, di pari dignità con la sfera scolastica, o frantumarsi in attività segmentate e separate.

Per venire all'oggetto di questo contributo, il tema della cosiddetta cittadinanza attiva e quello connesso del welfare attivo sono al centro dell'agenda politica europea da diversi anni, almeno a partire dalla definizione della Strategia Europea per l'Occupazione avvenuto nel celebre vertice di Lussemburgo del 1997. Il lancio della SEO, infatti, indica nel concetto di "attivazione" il fulcro di un ampio disegno di riforma del welfare che dalle politiche del lavoro si allarga alle politiche formative e alle politiche sociali, prevedendone non solo una rimodulazione, ma anche una loro crescente integrazione. A partire dall'esigenza di individuare strategie efficaci per combattere la disoccupazione, ridurre la spesa sociale, promuovere l'innalzamento generalizzato dei tassi di attività e di occupazione, combattere l'esclusione dal mercato del lavoro dei soggetti più deboli e svantaggiati, l'attivazione diviene sinonimo di un processo di innovazione che, mentre mira a coniugare ragioni di efficienza ed equità sociale (come è nel dettato di quello che viene definito il "modello sociale europeo"), agisce sulla responsabilizzazione dei soggetti e sul loro empowerment, al fine di renderli protagonisti attivi e responsabili nel fronteggiamento delle situazioni di disagio occupazionale e sociale in cui possono trovarsi. Emblematicamente il welfare attivo si traduce, con riferimento ai rischi connessi al lavoro, nei programmi di welfare to work, i quali, pur conservando specificità nazionali, vedono i Paesi europei convergere verso politiche comuni o, quantomeno, verso una comune convinzione: occorre sostenere il soggetto in situazione di disagio per favorirne il passaggio dal welfare al lavoro secondo i principi del welfare to work, mediante politiche ad hoc che prevedono dispositivi di diverso tipo come gli in work benefit (che agiscono soprattutto attraverso la leva fiscale ed econo-

mica: per es. come i crediti di imposta e i lavori sussidiati), job to job benefit (che sostengono la mobilità e la flessibilità del lavoro con servizi di accompagnamento, orientamento, inserimento; formazione, ...). Si tratta di dispositivi generalmente subordinati – seppure in modo più o meno accentuato a seconda dei Paesi – al vincolo della “condizionalità”, ovvero all’accettazione da parte del soggetto che ne beneficia delle condizioni poste dai programmi di attivazione e reinserimento attivo nel mercato del lavoro: l’obiettivo è quello di realizzare una “protezione sociale attivante”. Come tale convinzione si declini sul piano delle policies è materia di opzione politica e di fatto rimanda al patto di cittadinanza che lega Stato e cittadini in ciascun contesto nazionale.

Volano di questo reinserimento attivo sono considerate le azioni di manutenzione e promozione dell’occupabilità del lavoratore, azioni che passano attraverso lo sviluppo di politiche formative rivolte alla popolazione attiva, occupata e non, e che si rivelano essere uno dei pilastri più importanti di questo nuovo sistema di protezione, il quale – non riuscendo (o non volendo) garantire in merito al posto di lavoro, in uno scenario di crescente flessibilizzazione del mercato del lavoro e incertezza delle traiettorie di vita – punta a garantire una “sicurezza nella mobilità”. Da qui discenderebbe cioè la possibilità di configurare un welfare che offre protezione nella misura in cui garantisce opportunità di partecipazione attiva, e che per questo investe nel capitale umano dei propri cittadini, nell’istruzione, nella formazione professionale, nella formazione permanente. Con quale ruolo ed efficacia dipenderà, come si è detto all’inizio, dal carattere, sistemico e no, che si vorrà dare in particolare alla formazione professionale.

La ricerca presentata in questa sede, affidata dal CNOS-FAP e dal CIOFS/FP alla Fondazione Pastore, mira precisamente a indagare i temi qui brevemente evocati, cercando di individuare i fattori di sostenibilità, le potenzialità e le ambivalenze di questo nuovo modello di welfare attivo, andando ad approfondire in modo particolare il ruolo che in tale contesto può essere giocato dalla formazione e dalle politiche di capitale umano, invocate come il vero pilastro dell’attivazione, ma non di rado piegate a fini meramente funzionali rispetto all’occupazione.

Muovendo in questa prospettiva, la ricerca conduce nell’analisi dei modelli di welfare attivo e dei programmi di attivazione messi in atto in quattro Paesi europei (Danimarca, Francia, Inghilterra, Italia), e in particolare invita a puntare l’attenzione sul ruolo che in essi giocano le politiche formative.

Dentro questo percorso, sono molti gli spunti di riflessione che emergono e che non mancano di sollecitare il mondo della formazione professionale, anche iniziale, e in generale il sistema educativo, come del resto lo stesso paradigma del lifelong learning suggerisce. L’ottica del lifelong learning infatti, puntando l’attenzione sulle esigenze di promuovere un apprendimento continuo, lungo l’arco della vita attiva, in qualsiasi contesto formativo, lavorativo e sociale, valorizza anziché diluire il ruolo dell’istruzione e della formazione iniziali.

Mario TONINI
(Presidente CNOS-FAP)

Lauretta VELENTE
(Presidente CIOFS/FP)

Capitolo 1

Welfare, cittadinanza attiva, formazione

Rosangela LODIGIANI

*La libertà esprime se stessa come resistenza all'oppressione, come "forza critica"
In questa definizione, il ruolo decisivo viene assegnato alla capacità di fare
e alla capacità di resistere;
ma tale capacità richiede di più di una semplice acquisizione di diritti.
La capacità è una qualità pratica che non è distribuita in modo eguale
tra tutti gli individui che godono dei diritti del cittadino.*
Z. Bauman (1999)

*Il paniere di politiche necessarie per sostenere il modello sociale europeo
e assicurare un equo bilanciamento tra crescita economica e giustizia sociale
dovrebbe contenere anche, oltre a una garanzia di protezione alla salute,
un'universale garanzia sul capitale umano,
garantendo l'accesso a un alto livello educativo e formativo.*
M. Ferrera et al. (2000)

1. Nuove forme di vulnerabilità, nuove esigenze di protezione

Da qualche tempo in Italia, e con evidenza ancora maggiore a livello europeo, è in atto un ridisegno del welfare ai fini, come si sostiene, di una sua modernizzazione.

A spingere in questa direzione è anzitutto una ragione di tipo economico. Lo stato sociale "tradizionale", passivo e assistenziale non è più in grado di mantenere la propria copertura finanziaria. Di qui l'esigenza di effettuare tagli alle spese, incrementare la selettività e inasprire i criteri di eleggibilità, accrescere l'efficienza redistributiva. Una lettura meramente economicista, tuttavia, sarebbe alquanto riduttiva. Così come lo sarebbe una lettura che considerasse solo la dimensione dell'efficienza, entrata anch'essa in crisi a fronte di una eccessiva centralizzazione e burocratizzazione dello stato sociale, che a sua volta ha originato un impulso al decentramento a livello locale e al *targeting* delle risposte sino alla loro personalizzazione.

Occorre invece tener conto delle spinte innescate dalle trasformazioni in atto su più fronti: nel mondo lavoro, attraversato da una crescente flessibilizzazione, precarizzazione, e femminilizzazione; nell'economia, che superando l'assetto industriale fordista si trasforma in una economia dei servizi, centrata sul sapere e sulle tecnologie dell'informazione; nella struttura demografica, che registra un progressivo invecchiamento della popolazione; nelle strategie e nei modelli familiari, che

vanno incontro a fenomeni di diversificazione, pluralizzazione, fragilizzazione; nel rapporto tra individuo e società, all'insegna di un processo di individualizzazione sempre più marcato, correlato a esigenze di autorealizzazione ma anche a sentimenti di vulnerabilità e incertezza. *Sono queste tutte trasformazioni che hanno giocato un ruolo determinante nel sollecitare il cambiamento del welfare, il quale nel suo assetto moderno non appare più in grado di rispondere ai rischi sociali emergenti né alle esigenze di protezione dei cittadini* (cfr. Castel 2004; Hemerijck 2002; Esping-Andersen 2000, Naldini 2006; Paci 2005; Ranci 2002, 2004; Ferrera 2004). Basti pensare che:

- sul fronte del lavoro il mito della piena occupazione, vera e propria “promessa” del welfare moderno, incentrato sulla figura del *male breadwinner* (il lavoratore maschio, adulto, unico percettore di reddito del nucleo familiare), è sfidato sia dalla crescente pluralizzazione delle condizioni occupazionali, dal diffondersi di percorsi di carriera discontinui, incerti, che lasciano sempre aperta la porta verso la disoccupazione, la sotto-occupazione, l'insicurezza; sia dalla crescente partecipazione al lavoro delle donne. Quest'ultima, non solo rende la piena occupazione più difficile da realizzare, ma va a incidere pesantemente sugli equilibri di welfare consolidati, specie in un Paese come il nostro nel quale, proprio la famiglia – e la donna al suo interno – è a lungo stata un pilastro del welfare stesso, assolvendo in proprio tutta una serie di funzioni di tutela, protezione, cura, senza che sia stata mai prevista una vera e propria politica per la famiglia o di sostegno alla cura familiare (Saraceno 2003). Tra l'altro proprio la femminilizzazione del mercato del lavoro si intreccia con lo sviluppo della *service economy*, dando vita a un circolo che si autoalimenta, laddove stimola la domanda per un certo tipo di servizi di cura e insieme offre sbocchi occupazionali prevalentemente al femminile (Esping-Andersen 2000).
- Sul fronte demografico, l'invecchiamento della popolazione pone crescenti problemi in termini di assistenza delle persone anziane non autosufficienti, problemi resi ancor più urgenti proprio dal lavoro femminile per il mercato che comprime la disponibilità di tempo delle donne per tali prestazioni di cura. Tale invecchiamento pone crescenti sfide anche in termini di sostenibilità del sistema pensionistico, a fronte di uno sbilanciamento tra le persone non più attive e quelle attive che di fatto mantengono tale sistema con la loro contribuzione, ingenerando non pochi problemi sul versante delle biografie individuali (Marcaletti 2007).
- Sul fronte familiare, l'instabilità delle relazioni, l'incidenza crescente di separazioni e divorzi, di figli nati fuori dal matrimonio vedono aumentare, per portare solo un esempio, le famiglie monoparentali (con figli a carico), spesso al femminile, dove cioè la donna è capofamiglia e da sola si trova a dover fronteggiare le esigenze di mantenimento economico e di cura del nucleo familiare, configurando un nuovo modello di *breadwinner* spesso difficile da sostenere per i soggetti coinvolti, dove si definiscono percorsi di marginalizzazione,

esclusione e povertà correlati alla debolezza del capitale sociale (Ranci 2002; Naldini 2006).

- Sul fronte dell'economia, lo scivolamento verso la *knowledge economy* tanto cara all'Unione Europea che se ne propone come avanguardia competitiva, produce un miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, fa della conoscenza il motore dello sviluppo, la principale forza produttiva nella misura in cui tutto, o quasi, il valore prodotto è da essa mediata (Rullani 2004). Ma ci si dimentica a volte, che il discorso sull'economia della conoscenza, come dice Dahrendorf (2003), non è per sua natura "neutrale": esso implica una visione di società che, mentre promette questo cambiamento epocale e ne sottolinea le potenzialità, a volte sembra sottacere che indirettamente produce nuove forme di esclusione, per quanti non hanno eguale accesso alla conoscenza.

Nuovi rischi sociali dunque: incertezza lavorativa, vulnerabilità sociale, vecchiaia, povertà, malattia; e nuove esigenze di protezione, prevenzione, assistenza: per i lavoratori temporanei, per le donne e le donne-madri in particolare, per le persone anziane. Rischi sociali che mutano nella natura, nella possibilità di una loro rappresentanza, nella loro estensione: diventando sempre più trasversali, individuali, e tali per cui è difficile persino individuare una popolazione di riferimento ampia e omogenea (Paci 2005; Busilacchi 2006). E nuovi bisogni di servizi: di accompagnamento sul mercato del lavoro, di conciliazione famiglia-lavoro, di cura, in specie per bimbi piccoli, malati, persone non autosufficienti.

A ben vedere, il quadro sociale che si configura è quello di una situazione di disagio diffuso sempre meno inquadrabile in termini di "rischio" – quest'ultimo inteso come evento aleatorio e circostanziale –, e sempre più definibile in termini di "vulnerabilità", laddove essa riguarda fasce ampie di popolazione esposte a situazioni critiche (vulneranti, appunto) in termini continuativi nel tempo (Pavolini 2002). Le trasformazioni nel lavoro, nella famiglia, nelle istituzioni di regolazione sociale, e ancor prima nella sfera culturale, fanno emergere ampi processi di "disarticolazione sociale" che mutano le linee di stratificazione sociale ed evidenziano forme di disuguaglianze inedite (Ranci 2002).

In risposta alle trasformazioni appena tratteggiate i processi di ridisegno del welfare muovono in tutta Europa nella direzione di un *welfare attivo*, proteso a sviluppare la promozionalità dei cittadini, la loro responsabilità, il loro *empowerment*, ossia la loro capacità di fronteggiare le situazioni, agire con consapevolezza ed efficacia accrescendo le proprie conoscenze e le competenze personali, facendo leva sulle proprie risorse, puntando sul lavoro e sulla formazione. In linea con un cambiamento culturale di vasta portata, che è stato collocato sotto il nome di "individualizzazione", il welfare attivo sembra cioè voler prendere sul serio la volontà dei soggetti di affrancarsi da vincoli istituzionali, da risposte precodificate, per valorizzare il desiderio di muoversi in autonomia e in modo proattivo nel progettare la propria vita pur tra le difficoltà, in poche parole rendendoli protagonisti, artefici e in ultima istanza unici responsabili del proprio destino. Anzi, l'enfasi sulla respon-

sabilità individuale nell'uscita dalla condizione di bisogno, nella ricerca di un'occupazione, nella contribuzione al benessere collettivo è presentata come la chiave di volta della riforma avviata.

Tuttavia, come sostiene Sennett (2004), investire il soggetto delle scelte che lo riguardano tende a delineare un *welfare* "corto" (e così può configurarsi anche il *welfare* attivo, almeno in certe sue declinazioni) che finisce col produrre disuguaglianze tra coloro che hanno bisogno di consigli per sapere quali risorse esistono e come le possono utilizzare e coloro che richiedono solo che le risorse siano date, perché sanno già come sfruttarle al meglio. Di fronte a tale diversità, anzi disuguaglianza tra le persone, invocare la responsabilità individuale come criterio normativo di ridisegno del *welfare* nasconde non poche insidie, prima fra tutte che l'assunzione di responsabilità si configuri in qualche caso più come una condanna che come un'opportunità legittima. Specie laddove il soggetto non disponga delle risorse cognitive, sociali e materiali per affrancarsi. *Ne discende la domanda di nuovi "beni primari"*, per dirla con Rawls (1991), *tra i quali spiccano per importanza il caring e la formazione* (Busilacchi 2006).

2 Le coordinate dell'*active welfare state* nel modello sociale europeo

Superando l'ottica di un'assistenza di tipo solamente passivo, tesa a tutelare i soggetti nei momenti di difficoltà in una prospettiva riparatoria per il danno subito (la perdita del lavoro, la malattia, l'invalidità, la fuoriuscita dal mercato del lavoro per limiti età), l'approccio del *welfare* attivo mira a sostenere la persona nello sviluppo di capacità di auto-protezione e responsabilizzazione rispetto alla gamma variegata dei rischi sociali. Esso propone dunque un passaggio dalle azioni di sostegno del reddito a quelle di promozione del soggetto nel fronteggiamento delle situazioni di bisogno, anche se l'integrazione con i trasferimenti monetari (le cosiddette politiche passive) non può venire meno, anzi ne rappresenta una delle chiavi di successo, come vedremo.

È questa l'impostazione sottesa al cosiddetto modello del *welfare-to-work*, il cui obiettivo è quello di sostenere *una cittadinanza attiva, in primo luogo aiutando i soggetti esclusi dal mercato del lavoro a rientrarvi, considerando quindi il lavoro come principale ambito di integrazione sociale*. Si tratta di un approccio chiaramente rintracciabile sia nella *Job Strategy* dell'OCSE sia nella *Employment Strategy* dell'Unione Europea, le quali assumono sostanzialmente tre postulati (Lodigiani 2005a):

- l'approdo al lavoro costituisce sempre (salvo poche eccezioni) un miglioramento rispetto alla situazione di assistenza e *dipendenza* dal *welfare*;
- l'accesso a forme di indennità deve essere *selettivo* e dunque corrisposto dopo la verifica della reale condizione di bisogno;
- l'accesso a forme di indennità deve essere *promozionale* e dunque richiedere l'attivazione dei soggetti per uscire dalla situazione di disagio in cui versano,

per questo l'erogazione dei sussidi viene subordinata alla partecipazione ai programmi di reinserimento lavorativo, all'accettazione di un lavoro alle condizioni di mercato, alla frequenza di una iniziativa formativa.

Le conseguenze di questo mutamento di prospettiva non sono di poco conto sia per quanto concerne l'elaborazione delle politiche, il ridisegno dei sistemi di *welfare*, le persone che ne sono beneficiarie effettive o potenziali; sia – ciò che in questa sede interessa maggiormente – per quanto concerne le politiche formative che in tale scenario vengono investite di attese molto elevate. La lotta alla disoccupazione e la promozione della piena occupazione, pur declinata secondo le diverse categorie che compongono la forza lavoro, si realizzano anzitutto attraverso la rimotivazione e la riqualificazione delle persone che sono senza un impiego, favorendo il passaggio dall'assistenza (*welfare*) al lavoro (*work*), ossia il passaggio dalla percezione passiva di un sussidio – che relega i soggetti in una posizione di dipendenza – al lavoro nel settore pubblico o in ambito privato grazie a incentivi per determinati *target* di lavoratori, a una indennità garantita solo a fronte di un impegno “certificato” nella ricerca attiva di un impiego, alla partecipazione ad azioni di orientamento (*counselling*) e soprattutto di formazione (*lifelong learning*) per migliorare l'occupabilità (*employability*) dei soggetti in difficoltà, all'accettazione di una occupazione “adeguata” alle caratteristiche della persona che la cerca, o di un lavoro magari meno qualificato e poco remunerato, ma temporaneo e capace di fungere da trampolino di lancio verso il reingresso stabile nel mondo del lavoro. Ciò secondo il principio della “condizionalità”, il quale, sulla scorta del “patto” che si viene esplicitamente a siglare tra il lavoratore e lo Stato (per tramite dei Centri dell'impiego che erogano i servizi di attivazione), impone al lavoratore stesso il rispetto delle condizioni poste, pena la perdita di accesso ai benefici garantiti.

Si tratta di un nuovo paradigma che postula l'esigenza di un raccordo stretto, funzionale e vitale tra politiche del lavoro e politiche sociali.

Significativamente l'OCSE (2005) ha recentemente indicato nel passaggio dalle *politiche sociali passive* alle *politiche sociali attive* la via per la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale dei Paesi più avanzati. Le politiche sociali attive vengono propriamente definite come lo strumento necessario per contribuire a conciliare l'esigenza della crescita economica (e degli aggiustamenti strutturali necessari per l'economia) con quella dello sviluppo sociale. L'ambizione è spostare l'accento da un approccio “correttivo” basato sui trasferimenti monetari e sociali, ad uno più “attivo” basato sull'investimento e mirato a massimizzare il potenziale degli individui perché possano diventare membri autosufficienti e autonomi della società. In altri termini, l'intento è quello di sviluppare un nuovo sistema di *welfare* che, partendo dall'esigenza di una revisione del suo impianto di sostenibilità finanziaria, finisce col rivedere la relazione tra *welfare* e cittadini sin dalle sue fondamenta, riscoprendo alla base il rapporto con il lavoro, e nello stesso tempo assestando al principale attore del *welfare* – lo Stato – un ruolo nuovo. Siamo certo avvertiti della distinzione sottolineata da Esping-Andersen (2000) tra “regimi di wel-

fare” e “modelli di stato sociale”, laddove i primi non riguardano solo il ruolo dello Stato in quanto costruttore del benessere dei propri cittadini, ma riconoscono la compartecipazione di almeno altri tre attori: il mercato, la famiglia, il Terzo settore; tuttavia qui l’attenzione si concentra proprio sul cambiamento dei modelli di welfare state che la svolta in senso attivo dei sistemi di protezione sta producendo nei Paesi dell’Unione Europea.

A livello europeo si sta radicando, infatti, l’idea di uno “stato sociale attivo e dinamico”, come si legge nei documenti comunitari a partire dal vertice di Lisbona del 2000: tale idea rimanda a un intervento pubblico di tipo “abilitante”, ovvero diretto a potenziare le capacità di scelta, azione, partecipazione attiva dei cittadini. Un intervento che, nella definizione di *active welfare state* resa celebre dal Ministro belga per il lavoro, gli affari sociali e le pensioni Frank Vanderbrouke (1999), è divenuta ormai di uso comune in letteratura, è considerato fondamentale per promuovere la responsabilità individuale e l’autorealizzazione personale congiuntamente con le responsabilità e la solidarietà collettive, considerando gli uni e gli altri quali tasselli irrinunciabili di un progetto di riforma del welfare che voglia a un tempo promuovere la riduzione dei costi e l’innescare di processi di autotutela senza perdere di vista l’orizzonte della coesione sociale. Un intervento, precisa lo stesso Vanderbrouke, che non misconosce l’istituto del welfare state come da alcuni paventato, poiché sottende almeno tre principi di fondo che ne conservano l’impianto costitutivo: *a*) è lo Stato, ovvero una pubblica autorità, a rappresentare il soggetto cardine (ancorché non unico) del welfare e tale autorità è chiamata ad assumere un approccio innovativo di governo a livello locale, nazionale ed europeo; *b*) lo scopo è rendere i cittadini in grado di partecipare attivamente alla vita socioeconomica; *c*) resta intatta la tradizionale *mission* del welfare di provvedere a una adeguata protezione sociale dei cittadini stessi (*ibidem*).

Tale modello di stato sociale si incentra su un tentativo di “riallineamento tra lavoro e welfare”, di ridefinizione del rapporto tra occupazione e protezione sociale, laddove l’occupazione retribuita rappresenta l’asse portante del diritto alla protezione e più radicalmente della cittadinanza stessa, così come predicato nel modello sociale europeo (Hemerijck 2002): ne sono i pilastri fondativi da un lato i principi dell’occupabilità, della formazione permanente, dell’inserimento lavorativo, dell’impiego sussidiato, dall’altro lato quelli dell’attivazione e della responsabilità individuale, che solo in questo modo possono continuare a intessere legami di solidarietà collettiva. Invero, il nesso tra lavoro e welfare è sempre stato al centro del patto di cittadinanza, ma in questo nuovo approccio tale nesso pare radicalizzarsi.

Volendo indicarne le coordinate di fondo, si può rilevare che esso mira ad abbinare (condizionare) l’esigibilità di determinate prestazioni e il sostegno all’inserimento lavorativo con l’attivazione del soggetto attraverso strumenti di azione differenti: dallo sviluppo della formazione al potenziamento dei Servizi di impiego e incontro domanda offerta per favorire la (ri)collocazione nel mercato del lavoro; dai crediti di imposta agli incentivi alle assunzioni, alle integrazioni di reddito (*in work benefit*) volti a rendere il lavoro vantaggioso (*make work pay*) rispetto all’inattività

o alla disoccupazione e alla dipendenza dal welfare. A ben vedere si configura una nuova rete di protezione che si regge però su alcuni presupposti, i quali devono essere compresenti e tra loro interdipendenti, pena l'insostenibilità del modello stesso. Ovvero la capacità del sistema politico-economico di: creare posti di lavoro; implementare un efficiente sistema di incontro/domanda e offerta di lavoro (i Servizi per l'impiego); sviluppare l'offerta di formazione e orientamento; non ultimo, finanziare economicamente un corposo pacchetto di incentivi (Lodigiani 2005a).

L'*active welfare state* mette dunque l'occupazione retribuita al centro del proprio funzionamento, ma l'incremento dei tassi di occupazione e partecipazione al lavoro non ne può rappresentare l'unico obiettivo, poiché quest'ultimo deve procedere di pari passo con un adeguato sviluppo dei sistemi di protezione sociale dal momento che – come chiosa Vanderbroucke (2003) – una cosa è promettere l'occupazione, altra cosa è garantire l'occupabilità. Con altre parole: un conto è offrire un posto di lavoro, un'altra è offrire l'opportunità di sviluppare nel soggetto le condizioni per potersene guadagnare uno, nonché promuovere nel mercato *chance* sufficienti e adeguate per essere colte. Ciò implica che, come già evidenziato, la riforma del welfare non va necessariamente in direzione di una sua marginalizzazione e riduzione; al contrario, la sua ridefinizione ne dovrebbe implicare una sua espansione, seppure secondo modalità inedite, quantomeno nella misura in cui esige di realizzare un *mix* tra le politiche sociali e le politiche del lavoro (attive, ma anche passive), prevedendo che le misure di sostegno al reddito e gli ammortizzatori sociali diventino anche strumenti per permettere ai lavoratori di affrontare periodi di formazione e riqualificazione, di rientrare con rinnovate competenze nel mercato del lavoro uscendo dalla situazione di assistenza. Si tratta di una opzione molto costosa, come avverte Solow (2001). Certo potrebbe essere realizzata prestando unicamente attenzione ai costi economici, limitandosi dunque a individuare le opportunità di risparmio insite nella diminuzione delle persone dipendenti dal *welfare* (e dunque nella diminuzione delle indennità erogate): ma un simile approccio costruisce una rete minimale, e accresce i rischi di marginalizzazione per quanti si trovano a dipendere da essa. Se si vuole che tale rete di protezione configuri invece un *fair welfare*, un'assistenza "equa", allora occorrono investimenti ingenti tanto nella creazione di posti di lavoro pubblici, quanto nel sostegno degli incentivi, quanto nella formazione e nei Servizi per l'impiego, ecc. (*ibidem*). In particolare, afferma il premio Nobel per l'economia, occorre puntare risorse nel "*packaging*" che unisce insieme il *welfare* e il lavoro nei casi in cui la transizione al lavoro non può compiersi del tutto, quando cioè l'impiego trovato non offre livelli di reddito adeguati a consentire uno standard di vita "decente", nel senso dato all'Ilo (2003) a questo termine, associando agli aspetti economici quelli di sicurezza e protezione.

Solo a queste condizioni può realmente realizzarsi l'obiettivo europeo della *flexicurity*, chiamata a fare sintesi tra le esigenze di flessibilità economica e del mercato del lavoro, e quelle di sicurezza e protezione sociale. Nella definizione divenuta "classica" di Wilthagen e Tros (2004), la *flexicurity* è una strategia politica che cerca in modo sincronico e deliberato di aumentare la flessibilità del mercato

del lavoro, delle imprese e delle relazioni di lavoro da un lato, e di aumentare la sicurezza – occupazionale e sociale – soprattutto per i soggetti deboli dentro e fuori il mercato del lavoro, dall’altro lato. Il che, però, come nota Lang (2006), implica almeno due fattori: la presenza di una strategia politica che sia realmente in grado di mirare a entrambi gli obiettivi; che l’attenzione sia rivolta anche agli esclusi, ai soggetti ai margini, e non solo agli *insider* del mercato del lavoro.

Appare chiaro sin da questi brevi cenni introduttivi che l’idea di uno stato sociale attivo rimandi a una determinata visione del rapporto tra cittadino e Stato, tra bene individuale e bene comune, tra responsabilità individuale e responsabilità collettive. In sintesi *rimanda a una opzione normativa e dunque valoriale*, come sempre inevitabilmente accade quando si ha a che fare con un modello di welfare. Significativamente, il modo in cui tale ridisegno è stato interpretato a livello europeo non è univoco, e lascia intravedere una diversa declinazione proprio del principio normativo che lo informa, almeno in due direzioni. I modelli che emergono, che semplificando un po’ possono essere considerati l’uno di matrice scandinava, l’altro di matrice anglosassone, trovano a loro volta una loro specifica declinazione nei diversi Paesi europei. Anche se l’ambizione di costruire un “modello sociale europeo” accomuna tutti nella convinzione che la politica sociale sia un fattore essenziale per promuovere la regolazione economica, e che non esista contraddizione tra competitività economica e coesione sociale (Hemerijck 2002). In questa sede lo verificheremo con riferimento all’esperienza di quattro Paesi: Danimarca, Francia, Italia, Regno Unito.

In termini generali i due distinti modelli di *active welfare state* appena evocati – entrambi legati all’approccio del *welfare to work* (WTW), teso a promuovere il passaggio dal welfare al lavoro in un’ottica di attivazione – possono essere così sintetizzati:

- il primo considera il ruolo dello stato sociale attivo una forma di *investimento sociale* basato su strategie e politiche orientate al capitale umano (Ambrosini-Beccalli 2004; Barbier 2004; Giddens 1999), teso ad attivare le capacità dei soggetti (la loro libertà di scelta sostanziale, la responsabilità, le possibilità di autorealizzazione); un investimento rispetto al quale l’inserimento nel mercato del lavoro assume un significato peculiare. Esso è una condizione fondamentale ma non necessaria né peraltro sufficiente per garantire una cittadinanza attiva: è cioè uno degli strumenti possibili per realizzare uno *sviluppo umano* (Bosi 2003; Busilacchi 2006). Tale modello richiede un elevato riconoscimento e la valorizzazione della formazione (a tutti i livelli e nelle sue diverse declinazioni: formale, non formale, informale) come veicolo di *empowerment* e di capacitazione del soggetto. Grazie allo sviluppo di tale capacitazione il soggetto può arrivare a esercitare la sua cittadinanza attiva in ambiti diversi dal lavoro per il mercato, come ad esempio nel lavoro di impegno civile indicato da Beck (2000) nel quadro di una società pluriattiva (Paci 2005); ma qui, invero, si fuoriesce dal modello scandinavo e si allarga lo sguardo ai risvolti che

la visione del ruolo dello stato sociale come “investimento” potrebbe esercitare sulla ridefinizione dello stesso concetto di cittadinanza attiva, laddove – come afferma Supiot (2003) – la concezione di “condizione lavorativa” che ne è a fondamento supererebbe l’impegno contrattuale del lavoro salariato per includere altre forme, eterogenee, di impiego non di mercato;

- il secondo vi identifica una forma *efficientista* di *welfare to work*, come nel *workfare* (Barbier 2004; Busilacchi 2006), secondo il quale il godimento dei diritti sociali è invece subordinato alla attivazione dei cittadini sul mercato del lavoro e al rapido inserimento lavorativo (in un impiego “purché sia”), e nel quale la formazione viene considerata in termini strumentali e di breve periodo come politica attiva del lavoro e dell’occupazione¹. La centralità assegnata al lavoro e la convinzione che esso sia, in tutti i casi, preferibile alla condizione di dipendenza dal welfare porta nei dispositivi di *workfare* a creare la figura del “lavoratore sussidiato” (per esempio, ma non solo, in lavori di pubblica utilità), laddove il sussidio è offerto in sostituzione o integrazione del reddito da lavoro (*in work benefit*). In sostanza riconverte i sussidi alla disoccupazione in incentivi all’occupazione (ciò che si intende con “attivazione delle politiche passive”) in specie per le categorie svantaggiate, con l’obiettivo di rompere la dipendenza dalle indennità e rendendo più redditizio il lavoro, anche se poco qualificato e remunerato dal mercato².

Tali modelli di fatto propongono una dicotomia tra due regimi di welfare: l’uno riduttivo, residuale, marginale tipico di un’interpretazione “produttivista” del *workfare*, l’altro inclusivo, universalistico, che pone al centro l’obiettivo dello sviluppo umano nei termini sopra detti. Invero la dimensione produttivista non è estranea nemmeno al secondo, nella misura in cui l’obiettivo è sempre massimizzare le capacità produttive dell’individuo, ma mentre in questo secondo caso è lo stato sociale a doversi impegnare per garantire ai cittadini risorse e motivazioni al lavoro nonché reali opportunità di impiego, nel primo caso allo stato sociale spetta essenzialmente l’erogazione di sussidi, subordinandola alla disponibilità degli eventuali beneficiari ad accettare una occupazione (Esping-Andersen 2000).

La stessa occupabilità intesa come pacchetto di risorse che a livello istituzionale uno stato sociale ridisegnato deve garantire (Ferrera 1998) può essere interpretata in modi differenti. Si può convenire sul fatto che i pilastri dell’occupabilità

¹ Distinguiamo il *welfare to work*, inteso come approccio che mira a ridurre la dipendenza passiva dai sussidi portando al lavoro il maggior numero di disoccupati, dal *workfare* che ne rappresenta un modello di attuazione: letteralmente il termine significa *work for welfare*; esso prevede nello specifico la promozione di misure miste che erogano sussidi “in cambio” di lavoro, e obbliga le persone che richiedono i benefici del welfare ad acquisire “requisiti occupazionali” accettando di partecipare a programmi di formazione e reinserimento lavorativo (Barbier 2004).

² L’efficacia di tali dispositivi viene a dipendere da diversi fattori: che l’integrazione del reddito sia tale da consentire di sfuggire alla trappola della povertà per quanti trovano lavori scarsamente remunerati (i cosiddetti *working poors*); che si prevedano sistemi di mobilità che consentano di sfuggire all’intrappolamento nelle fasce più basse e dequalificate del mercato del lavoro (Solow 2001).

siano – come sostiene l’Unione Europea – almeno quattro: una protezione sociale “amichevole” verso il lavoro (in termini di incentivi, sgravi, agevolazioni...); un mercato del lavoro più equo e flessibile; servizi per l’impiego efficienti ed efficaci; ampio investimento in istruzione e formazione; politiche di promozione della mobilità. Ma ciò non basta. Come sostiene Ferrera (*ibidem*), occorre ragionare sugli obiettivi che tramite essi si vogliono perseguire. La preoccupazione di garantire l’uguaglianza dei risultati (piena occupazione) va superata in vista di un traguardo diverso: l’equità nelle opportunità di partenza e soprattutto lungo l’arco della vita attiva, cercando di restituire in modo *permanente* i mezzi per rimettersi in carreggiata. *Fronteggiando in modo particolare le disuguaglianze che si tramandano e cumulano in chiave intergenerazionale*: è questo il vero problema in una società che tende a invecchiare, modificando i presupposti dei patti tra le generazioni; una società che continua a vedere pesare enormemente sui processi di stratificazione e disuguaglianza le differenze di tipo ascrivibile (Esping-Andersen 2005). Basti pensare a quanto, almeno in alcuni contesti, la famiglia continui a caratterizzare un accesso differenziato alle risorse, essendo essa stessa un’istituzione né meritocratica né egualitaria (Benadusi 2006, 20).

Le politiche di occupabilità e i programmi di attivazione iscritti nel quadro del welfare attivo non sempre sono in grado di mirare a questo traguardo *dell’uguaglianza delle opportunità lungo il corso dell’esistenza*, né sembrano aprire il varco alla riflessione sulle condizioni alle quali sia realmente possibile costruire una società più giusta e inclusiva, poiché non sempre sono realmente impostate a favorire lo sviluppo delle capacità personali necessarie per fronteggiare le situazioni di disagio, rischio, esclusione che continuamente si possono presentare nelle traiettorie di vita (Bonvin - Farvaque 2005). La stessa occupabilità non è solo funzione delle caratteristiche personali e della responsabilità del soggetto come troppo spesso si pensa, bensì anche delle reali opportunità che il contesto istituzionale e il mercato del lavoro offrono, chiamando dunque in causa le responsabilità collettive. Ma per progredire nella nostra riflessione occorre guardare più da vicino il concetto di attivazione.

3. Modelli di attivazione e soluzioni *path dependency*

Nella prospettiva sin qui descritta l’*attivazione* viene assunta non solo come parola chiave, ma insieme come tratto distintivo e obiettivo prioritario di sviluppo di un nuovo sistema di protezione sociale. Anch’essa però può essere declinata in diverse direzioni, che non attengono la sola ricerca attiva dell’occupazione e il reinserimento immediato nel mercato del lavoro (come alcune varianti nazionali suggerirebbero), ma che rimandano ai diversi gradi di *empowerment* del cittadino che sono promossi dalle politiche nazionali.

Nel primo dei due modelli sopra richiamati, infatti, tale concetto si applica a una visione di cittadinanza attiva più ampia di quella sostenuta nel secondo, che la

interpreta in prospettiva economicista e occupazionale: essa suppone un individuo coinvolto in prima persona nella costruzione di un percorso di (re)inserimento insieme lavorativo e sociale, dunque sia nei termini di una maggiore propensione alla ricerca attiva di un impiego, sia in quelli (non meno importanti) di una maggiore possibilità di incidere nel rapporto con il soggetto pubblico nella definizione stessa dei programmi di reinserimento attivo.

Cercando di essere più precisi sul piano definitorio, è indubbio che il concetto di attivazione rimandi anzitutto all'instaurarsi di un nesso esplicito tra la protezione sociale e l'attività lavorativa, retribuita, dell'individuo (Barbier 2005). In questa prospettiva si può affermare, come sopra accennato, che per quanto già i moderni sistemi di welfare siano sorti ponendo il lavoro come fulcro della cittadinanza, l'attuale ridisegno dei sistemi di protezione radicalizza ulteriormente il rapporto tra welfare e lavoro, tra cittadinanza e lavoro³.

In quest'ottica, seguendo Barbier (2006), l'attivazione si può applicare empiricamente a tre grandi categorie dell'azione politica:

- 1) le prestazioni, che comprendono l'assicurazione-disoccupazione e le prestazioni sociali per le persone in età di lavoro, il prepensionamento e le pensioni in genere,
- 2) le politiche per l'impiego, dalle misure di sostegno ai giovani disoccupati agli impieghi temporanei nel settore pubblico o nel Terzo settore, le politiche attive del lavoro e della formazione in particolare,
- 3) le politiche a scavalco tra politiche fiscali e politiche sociali (come per es. il *Working Families Tax Credit* britannico o il reddito minimo di inserimento francese).

Tuttavia, il modo in cui tali categorie di azione e gli strumenti di intervento si combinano dà vita a diversi modelli di attivazione dentro ai quali questa definizione *strictu sensu* si amplia sino a ricomprendere altre dimensioni, legate alla partecipazione in termini di corresponsabilità nella definizione delle politiche, nella scelta delle strategie di fronteggiamento dei bisogni, nella stessa erogazione dei servizi. Se si adotta questa prospettiva, applicando l'attivazione alle esigenze di riforma dello stato sociale, gli obiettivi non possono più essere solo di contenimento della spesa, bensì di sviluppo dell'autorealizzazione, passando attraverso meccanismi di autotutela e responsabilizzazione individuale. Come sottolineato da Paci (2005), in tale senso si può dire che il welfare state attivo vada incontro ai processi di individualizzazione della società, assecondandone – almeno in linea di principio – il lato positivo, che conduce i soggetti a ricercare maggiori spazi di realizzazione

³ Occorre peraltro rilevare che la cittadinanza economica si configura come requisito necessario ma non sufficiente a garantire la piena cittadinanza sociale e politica, o quantomeno non sufficiente a garantire il godimento dei diritti politici che, assieme a quelli civili e sociali e ai doveri ad essi associati, compongono le dimensioni della cittadinanza nella definizione marshalliana. Ne è un caso emblematico quello dei cittadini extracomunitari che lavorano nei Paesi dell'Unione Europea (Zanfrini 2004).

e affermazione di sé, caricandoli anche di ampie responsabilità. *Si tratta però di far convergere la responsabilità verso di sé e il proprio benessere con una responsabilità collettiva, inscritta in un disegno di solidarietà sociale.*

L'ampliamento di significato del concetto di attivazione è ben evidenziato dall'analisi dei singoli casi nazionali.

Seguendo ancora Barbier (2006) si può distinguere tra diversi modelli di attivazione.

Il *modello neo-liberale* nel quale sono le dinamiche di mercato a garantire i maggiori livelli di efficacia ed equità: l'obiettivo è quello di mettere il lavoro al centro del sistema di welfare, il quale è orientato a fornire una rapida informazione, servizi essenziali di incontro tra domanda e offerta, formazione di breve durata per far uscire il più velocemente possibile le persone dalla situazione di disoccupazione (o inoccupazione) al lavoro. Anche i dispositivi di sostegno "*in work*" sono tesi a esortare le persone a essere il più attive possibile, promuovendo la figura del lavoratore sussidiato (emblematico al riguardo il caso inglese).

Il *modello universalistico socialdemocratico*, nel quale il mercato ha un ruolo relativo nell'assicurare il benessere delle persone, che resta invece la *mission* del welfare: un welfare di tipo universalistico, le cui provvidenze sono cioè rivolte a tutti i cittadini indipendentemente dalla loro posizione occupazionale; esso assicura servizi complessi e ampi, riconoscendo una centralità alle politiche attive del lavoro, e alla formazione in modo particolare (ne è un esempio il caso danese).

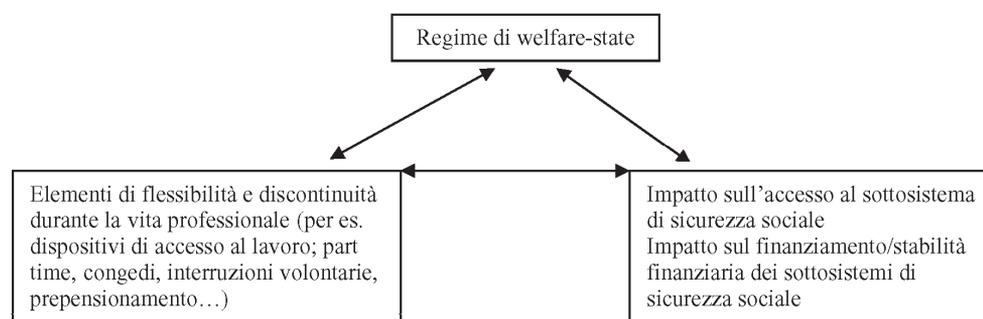
Questa tipologia dell'attivazione ricalca in parte la nota *tipologia dei tre modi del capitalismo del benessere* di Esping-Andersen (2000), laddove l'autore distingue tra: *regime liberale*, residuale e selettivo; *regime socialdemocratico*, universalistico e "produttivistico" (spetta allo Stato garantire tutte le condizioni necessarie affinché il soggetto possa assumere una posizione attiva nella società e nel mercato del lavoro); *regime conservatore*, corporativistico e familistico (con una possibile variante *mediterranea*, che vede accentuare il carattere familistico). Come è immediatamente evidente, se si procede in questo parallelismo, alla tipologia di Barbier mancherebbe però la definizione di un terzo tipo ideale.

Secondo l'autore, dal punto di vista dell'attivazione, quest'ultimo tipo è ancora insufficientemente delineato, nonostante cominci a emergere grazie al percorso di innovazione messo in atto dalla Francia, la quale potrebbe diventare paladina del modello conservatore, meglio definibile come continentale. L'esperienza francese tende ad associare infatti alcuni dei tratti tipici di entrambi i modelli di attivazione sopra richiamati, introducendo anche qualche elemento di novità. Per esempio: reddito minimo di inserimento senza obbligo di ricerca di impiego; sanzioni per i beneficiari di indennità di disoccupazione; creazione – sostenuta dallo Stato – di posti di lavoro temporanei nel settore *non profit*, laddove dunque lo Stato assolve il ruolo di datore di lavoro di ultima istanza. La connessione tra politiche assistenziali, volte a fornire risposta ai bisogni di cura emergenti attraverso l'articolazione dei servizi sociali, e politica occupazionale per il reinserimento dei soggetti più svantaggiati, realizzata attraverso l'azione di organizzazioni *non profit* che operano nel

campo dei servizi sociali, sembra emergere come il tratto più interessante (sperimentato solo in Francia in maniera effettivamente compiuta).

Ancor più remota pare la possibilità di definirsi di una variante *mediterranea* dell'attivazione stante il ritardo su questo terreno dei Paesi che la potrebbero rappresentare. L'Italia, su tutte, afferma Barbier, appare in difficoltà ad attuare una riforma di respiro in questo campo. Peraltro, se si può condividere il pessimismo circa la mancanza di un indirizzo di sistema che abbia in Italia messo mano al settore delle politiche del lavoro (si pensi all'attesa riforma degli ammortizzatori sociali e all'esiguità dei programmi di contrasto alla vulnerabilità sociale), sono da tempo in corso sperimentazioni locali che si muovono sul terreno della connessione tra politiche sociali e politiche occupazionali (si pensi al ruolo riconosciuto dalla legislazione delle cooperative di tipo B per l'inserimento occupazionale dei soggetti svantaggiati); terreno sul quale il caso italiano potrebbe rivelare una specificità tutta sua; inoltre sono molti i progressi compiuti sul piano delle politiche formative e nel raccordo con quelle occupazionali e sociali.

La tipologia dei regimi di welfare individuata da Esping-Andersen e affinata negli anni, anche a fronte delle critiche ricevute, resta uno dei riferimenti per la comparazione internazionale dei sistemi di welfare, ma non è l'unica. A determinare il fiorire di modelli di classificazione è la difficoltà a individuare un set di indicatori univoci, efficaci nello spiegare da un lato il funzionamento dei singoli modelli, dall'altro la varianza tra di essi (Busilacchi 2006; Naldini 2006), varianza determinata soprattutto dall'insieme delle caratteristiche socio-economiche, istituzionali e culturali dei singoli contesti che configurano soluzioni *path dependency* (Esping-Andersen 2000). I rapporti tra flessibilità (del mercato del lavoro), sicurezza (in termini di protezione sociale) e apparato istituzionale differiscono storicamente tra un Paese e un altro. La variabilità dei modelli che ne derivano si iscrive nel campo di analisi che tali rapporti definiscono (Klammer 2006). Il campo di analisi che si dispiega può essere tracciato nel triangolo sottorappresentato dalle frecce.



Fonte: tratto da Klammer (2006)

In questa sede, la discriminante da cui moveremo per cercare di leggere le specificità dei modelli nazionali è rappresentata dalle politiche formative nel loro intreccio con le politiche sociali e occupazionali: partendo dall'assunto – fatto pro-

prio dall'Unione Europea nella definizione del suo modello sociale – che le politiche del capitale umano, intese in senso lato, rappresentino, o dovrebbero rappresentare, il cuore di un welfare attivo che voglia essere *capability-friendly* (Bonvin, Farvaque 2005), ovvero orientato realmente a investire nell'*empowerment* delle persone, dunque nella loro autorealizzazione. *Detto in termini ancora più espliciti, le politiche formative si configurano a nostro avviso come uno dei pilastri principali del welfare attivo, e (anche) dalla loro definizione e attuazione dipende il configurarsi di uno specifico “regime” di welfare, con tutto ciò che esso comporta sul piano normativo.*

4. La centralità delle politiche di capitale umano

Dentro questa ampia cornice di riferimento, il nostro intento è di soffermarci sul nesso che si può creare tra politiche sociali, occupazionali e formative, laddove queste ultime siano intese come politiche di inclusione e partecipazione attiva, lavorativa e sociale. Laddove cioè la formazione diviene veicolo (e diritto) di cittadinanza (Colasanto 2000), di una cittadinanza attiva che fa appunto della partecipazione uno dei suoi fondamenti. Nel convincimento che la vulnerabilità sociale abbia sempre una determinata sociale sulla quale si può intervenire con appropriati investimenti, in specie nell'ambito dell'educazione e della formazione (Vanderbrouke 1999).

Come abbiamo visto, il passaggio da un welfare assistenziale e assicurativo (centrato sul lavoro) a un welfare attivo, anzi attivante (centrato sull'occupabilità e la partecipazione) esige un vero mutamento di prospettiva che fa cambiare il ruolo dello stato sociale, il quale da erogatore di dispositivi di tutela e di protezione passiva diviene produttore di servizi promozionali *ad personam* in grado di stimolare e sviluppare le risorse del soggetto chiamato a fronteggiare le situazioni di rischio in cui viene a trovarsi. Quello che si dovrebbe configurare è allora un “welfare delle opportunità” (Paci 1997) o un *welfare* delle “capacità e delle eque opportunità” (Busilacchi 2003) che opera per garantire ai soggetti il diritto all'inclusione sociale, assumendo come assi portanti le politiche attive del lavoro e dell'occupazione, la formazione professionale, l'istruzione. Sarebbe questo uno stato sociale che “investe” (Giddens 1999) sul capitale umano dei suoi cittadini curando per questo tramite il loro “diritto all'inserimento” (Ambrosini - Beccalli 2004), un diritto non più garantito attraverso la certezza di una occupazione, ma rispetto al quale la formazione diviene veicolo di cittadinanza.

Se le trasformazioni in atto nel lavoro e nella società non sono da leggersi solo negativamente in termini di frammentazione e rischio, ma anche come opportunità di realizzazione di sé e autonomia, ovvero ciò che sul piano socioculturale persegue il processo di individualizzazione, esse possono anche divenire, come sostiene Paci, il luogo il cui il soggetto recupera uno spazio di azione inscritto in una logica di libertà *sostanziale*, una libertà che svincola il soggetto da condizionamenti ascritti e da forme obbligate di appartenenza tanto quanto dai condizionamenti di

un welfare paternalistico e gli garantisce sia la possibilità di realizzarsi sia quella di contare di più nel rapporto con i servizi e gli attori che li programmano e li erogano (Paci 2005).

Dentro questo quadro vengono a trovarsi in primo piano le capacità del soggetto intese come la possibilità effettiva di riuscire trovare e sfruttare le opportunità che il contesto offre per assumere un ruolo attivo nel lavoro e nella società, per “fare la sua parte”, ma anche per autorealizzarsi. Sempre dentro questo quadro la formazione a sua volta si configura come strumento per aumentare l’occupabilità, per accedere a impieghi più sicuri, meglio remunerati, di maggior qualità e dunque anche più soddisfacenti, nonché per accrescere il grado di consapevolezza e spirito critico del soggetto, entrambi tasselli di un reale processo di *empowerment*, di capacitazione individuale, di accrescimento delle sue *chance* negoziali e decisionali, oltre che occupazionali.

In questo scenario, dunque, un ruolo centrale (benché non univoco, né aporomatico) è assegnato alle politiche del capitale umano, riconosciute come punto nodale di incontro di un complesso di politiche del lavoro, sociali (di diversa natura) e di *lifelong learning*.

Significativamente, il Consiglio d’Europa ha così precisato gli obiettivi del benessere che sostanziano il principio della coesione sociale: equità, dignità, autonomia, partecipazione. Quest’ultima, con riferimento al *welfare*, può essere intesa in diverse accezioni:

- di partecipazione attiva al lavoro,
- di partecipazione attiva alla costruzione del welfare, nella misura in cui si prende parte ai processi decisionali che danno corpo alle risposte ai bisogni. Su questo punto si può ulteriormente distinguere tra: *a*) il livello della partecipazione nella costruzione (attraverso incentivi, *voucher* e altri dispositivi) della strategia di uscita dalla condizione di bisogno. In questo senso l’*empowerment* del soggetto conduce alla possibilità di *co-partecipare* all’elaborazione dell’intervento di formazione o ricollocazione professionale, traducendosi, per dirla con Paci (2005), in termini di negoziazione, contrattualizzazione e coinvolgimento diretto o indiretto alle decisioni circa i programmi sociali; *b*) il livello della partecipazione come possibilità per il soggetto di prendere parte alla costruzione, non di un programma di intervento “individualizzato”, ma delle politiche, nel rapporto con l’amministrazione. In questo caso la partecipazione è *mobilizzazione della società civile*, così come, per esempio, espressamente indicato dalla legge italiana sull’assistenza 328/2000, che apre il *policy making* alla partecipazione della società civile.

Questo tipo di declinazione rimanda a un diverso grado di *empowerment* individuale quando riletto alla luce del paradigma dell’attivazione:

- capacità di attivazione sul piano lavorativo (occupabilità)
- capacità di attivazione sul piano della definizione del percorso di uscita dalla condizione di bisogno (*consapevolezza, autonomia, responsabilità per sé*)

- capacità di attivazione sul piano della partecipazione alla programmazione (*corresponsabilità, responsabilità per sé e gli altri*).

Si legge in questa impostazione la convinzione che le *chance* di vita e di partecipazione attiva al lavoro e alla società dipendano sempre più dalle abilità di apprendimento e dall'accumulazione di capitale umano (Esping-Andersen 2002), oltre che dal capitale sociale che si riesce a mobilitare. Dal grado più "basso" a quello più "alto" della partecipazione attiva e dell'*empowerment*, il coinvolgimento dei soggetti passa attraverso la dotazione crescente di conoscenze, competenze e capacità di leggere la situazione in cui si trovano, di diagnosticare e affrontare le eventuali difficoltà, di assumere responsabilmente un ruolo attivo su più fronti. In questo senso può certamente essere letta l'enfasi europea sul *Lifelong Learning* considerato quale ambito privilegiato in cui investire sulle persone, e porre le basi per lo sviluppo delle capacità necessarie per la loro attivazione nel senso più ampio del termine.

Il terreno appare fecondo, ma anche colmo di insidie, e la più evidente è quella di un sovraccarico sulle politiche formative e di capitale umano, politiche chiamate a mantenere il legame di cittadinanza dove un tempo lo manteneva il lavoro, almeno laddove la loro declinazione si gioca più sul piano dell'occupabilità e meno su quello delle capacità.

Nel quadro del welfare attivo, la formazione viene a essere proposta come forma di protezione, a garanzia dell'occupabilità e del diritto di cittadinanza, specie laddove il lavoro manca: se oggi il lavoro non c'è, si offre un'opportunità formativa che consenta ritrovarne uno domani. In questo senso essa, si situa al punto di incontro tra le politiche del lavoro e le politiche sociali, incarnando la promessa di garantire almeno l'opportunità di presentarsi sul mercato del lavoro con le migliori *chance* di trovare o mantenere un impiego (Lodigiani 2005b). Ma – e questo è il rischio più evidente – la formazione non può essere considerata come un sostituto funzionale del lavoro. Non può essere la formazione da sola a garantire la "continuità sociale" dei cittadini-lavoratori (Accornero 2005) quando la discontinuità delle carriere lavorative la minaccia (posto che qui la questione rimanda allo status di cittadino in senso proprio, che acquista significato al di là del suo essere lavoratore). Non può, non fosse altro per il fatto che a sua volta non è una risorsa equamente distribuita o equamente accessibile. Basti pensare che se le politiche di attivazione hanno il pregio porre in primo piano l'esigenza della cura dell'occupabilità dei soggetti, l'attenzione posta sul singolo tende sempre più ad amplificare le differenze individuali, che si rivelano perfino nella capacità o meno di fruire di iniziative formative, al limite di riconoscerle come opportunità. In altri termini, non è sufficiente che tali opportunità siano presenti, occorre che il soggetto le sappia individuare, selezionare, cogliere, e utilizzare. Se proprio le politiche formative, unitamente alle politiche attive del lavoro e dell'inclusione sociale, possono giocare un ruolo fondamentale per supportare e incentivare le capacità di *pooling* dei soggetti nel combinare le risorse a disposizione (Ranci 2002), occorre verificare che esse

siano realmente in grado di rendere fattivi i diritti goduti in linea di principio, ovvero di garantire l'esercizio di una libertà sostanziale, che si regge sulle *capabilities* di tradurre tali diritti in risorsa per l'azione e l'auto realizzazione (Nussbaum 2002). La difficoltà sta dunque nell'andare nella definizione di un quadro normativo che garantisca la formazione come un diritto per tutti, ma che sappia anche renderla effettivamente un diritto esigibile in tutte le sue potenzialità al di là delle differenze e delle disuguaglianze.

Sulla scorta di una riflessione ampiamente nota – inaugurata da autori come Ralf Dahrendorf (1988), il quale pone l'attenzione sulla differenza tra *entitlements* (diritti) e *provisions* (condizioni), o come l'economista il premio Nobel Amartya Sen (1992), il quale si sofferma sulla distinzione tra *functionings* (dotazioni) *capabilities* (capacità), o più di recente la Nussbaum appena citata –, possiamo evidenziare che esistono almeno tre piani sui quali possono innescarsi i processi di disuguaglianza: il piano dei diritti, dell'accesso a tali diritti, della capacità di tradurli in risorse per l'azione. A dire che un conto è garantire a tutti eguali diritti ed eguali opportunità, altro è garantire che diritti e opportunità siano egualmente esigibili e utilizzabili a proprio vantaggio. E questo non è sempre vero proprio con riferimento alla formazione, come ribadisce Supiot (2003): il diritto alla formazione (professionale in particolare), se pure è ormai pressoché unanimemente considerato un “diritto sociale universale”, da garantire cioè a tutti indipendentemente dal loro lavoro, rimane tale per lo più solo in forma di principio e fatica a essere pienamente realizzato.

In questa prospettiva, come sostiene Rovati (2005, 34), “si comprende quanto importante sia, per ogni strategia di contrasto dell'esclusione sociale, *investire sulle motivazioni, le conoscenze, i legami sociali* delle singole persone: ciò che viene chiamato *capitale umano* è in effetti il principale destinatario e allo stesso tempo la principale risorsa di ogni politica di sviluppo”.

Le proposte non mancano. L'intento della riflessione sviluppata in questa sede è quello di andare a vedere come le politiche formative si integrano nel quadro di welfare attivo nei diversi contesti nazionali, pur se a partire dagli orientamenti espressi in sede europea a espressione di un comune modello sociale. Per capire il valore della posta in gioco basti ricordare che il consenso sull'importanza della formazione (in specie quella continua e permanente) entra immediatamente in crisi nel momento in cui se ne deve attribuire la responsabilità e ricercare le fonti di finanziamento, laddove viene a cadere il confronto tra le parti sociali e ci si muove in un'ottica di breve periodo (Hemerijck 2002).

Come abbiamo ricordato, la costruzione del welfare è *path dependency*, ovvero dipendente dai contesti economici e socio-istituzionali in cui si radica, ma è anche dipendente una dimensione normativa (e dunque valoriale) che rimanda alla visione di società, di solidarietà e di coesione sociale, di patto tra individuo e società che ad esso è sotteso in ciascun Paese. Lo stesso può dirsi del ruolo assegnato alla formazione (all'istruzione e alla formazione professionale) nella misura in cui traduce uno specifico modello di attivazione e partecipazione.

È proprio sull'istruzione e sulla formazione, e in particolare sulle politiche riferite al capitale umano nel nesso con il lavoro e la cittadinanza attiva, in un'ottica dunque del welfare attivo, che ci proponiamo di continuare a riflettere nei capitoli che seguono. Consapevoli che tale riflessione non può però restare confinata al ruolo delle politiche formative. Occorre indagare come, nei diversi contesti, esse si intreccino con altri dispositivi di protezione e promozione, con i servizi per l'impiego ma anche di sostegno alle famiglie, con le forme di regolazione del mercato del lavoro e le sue caratteristiche, con il quadro istituzionale e culturale di riferimento, con gli attori sociali che in esso agiscono. Lo faremo addentrandoci nell'esperienza di quattro Paesi: Danimarca, Francia, Italia, Regno Unito.

Bibliografia

- ACCORNERO A. (2005), *Il lavoro tra la rigidità e la flessibilità. E Poi?*, in "Sociologia del lavoro", n. 100.
- AMBROSINI M., BECCALI B., (2000) *Introduzione*, in *Lavoro e nuova cittadinanza*, "Sociologia del Lavoro", n. 80, pp. 7-28.
- BAUMAN Z. (1999), *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna.
- BARBIER J.C. (2006), *Cittadinanza, flessibilità e altre forme di attivazione della protezione sociale in Europa*, in Farrel G., *Flexicurity. Flessibilità e welfare una sfida da raccogliere*, Sapere 2000, Roma.
- BARBIER J.C. (2005), *Attivazione*, in "La rivista delle politiche sociali", n. 1, pp. 257-299.
- BARBIER J.C. (2004), *Activation Policies: a Comparative Perspective*, in Serrano Pascual A. (a cura di), *Are Activation Policies Converging in Europe? The European Employment Strategies for Young People*, Etui, Bruxelles.
- BECK U. (2000), *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro*, Einaudi, Torino.
- BENADUSI L. (2006), *Politiche dell'educazione e modelli di welfare*, in "La rivista delle politiche sociali", n. 4.
- BONVIN J. M., FARVAQUE N. (2005), *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in "Rivista delle Politiche Sociali", n. 1.
- BOSI P. (2003), *Politica dei redditi e riforme del Welfare*, in "Diritto delle relazioni industriali", n. 1.
- BUSILACCHI G. (2006), *Nuovo welfare e capacità dei soggetti*, in "Stato e mercato", n. 76.
- CASTEL R. (2004), *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.
- COLASANTO M. (2000), *I significati della formazione professionale*, in "Professionalità", n. 5.
- DAHRENDORF R. (2003), *Libertà attiva. Sei lezioni su un mondo instabile*, Laterza, Roma-Bari.
- ESPING-ANDERSEN G. (2005), *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo*, in "Stato e Mercato", n. 74.
- ESPING-ANDERSEN G. (2000), *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna.
- FERRERA M. (2004), *Ricalibrare il modello sociale europeo*, URGE WP n. 7.
- FERRERA M. (1998), *Le trappole del welfare. Uno stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna.
- FERRERA M., HEMERIJCK A., RHODES M. (2000), *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta Editore, Oeiras.
- GIDDENS A. (1999), *La terza via. Manifesto per la rifondazione della socialdemocrazia*, Il Saggiatore, Milano.

- HEMERIJCK A. (2002), *Come cambia il modello sociale europeo*, in "Stato e Mercato", 65, pp. 191-235.
- ILO, *Promoting Policy Integration at the National Level. Country Strategies on Decent Work Decent Work*. Pilot Programme, Country Briefs, Turin, 9-11 July 2003.
- KLAMMER U. (2006), *I dispositivi di flexicurity*, in FARRELL G. (a cura di), *Flexicurity. Flessibilità e welfare. Una sfida da raccogliere*, Sapere 2000 edizioni multimediali, Roma.
- LANG D. (2006), *Can the Danish Model of "Flexicurity" Be a Matrix for the Reform of European Labour Markets?*, Cahiers du Gres, n. 18.
- LODIGIANI R. (2005a), *Capitale umano, activation policies e formazione nella "società attiva"*, in "Quaderni della Fondazione Pastore", n. 5.
- LODIGIANI R. (2005b), *Dal workfare al learnfare: un nuovo ruolo per le politiche formative*, in "Professionalità" n. 88, 2005.
- MADSEN, P. K. (2001), *Employment Protection and Labour Market Policies: Trade-offs and Complementarities: The Case of Denmark*, Employment papers, 21, Geneva.
- MADSEN, P. K. (2002); *"Flexicurity" Through Labour Market Policies and Institutions in Denmark*; in Auer P., Cazes S. (eds), *Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries*, Geneva, ILO.
- MARCALETTI F. (2007), *L'orizzonte del lavoro. Il prolungamento dell'esperienza professionale nell'ageing society*, Vita e Pensiero, Milano.
- NALDINI M. (2006), *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma.
- NUSSBAUM M. C. (2002), *Giustizia sociale e dignità umana: da individui a persone*, Il Mulino, Bologna.
- OCSE (2005), *Extending Opportunities - How Active Social Policies Can benefit Us All*, Paris.
- PACI M. (con Melone A.) (1997), *Welfare State*, Ediesse, Roma.
- PACI M. (2005), *Nuovi lavori, nuovo welfare: sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.
- PAVOLINI E. (2002), *Il welfare alle prese con i mutamenti sociali: rischio, vulnerabilità, frammentazione*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", n. 3.
- RANCI C., (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- RANCI C. (2004), *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna.
- RAWLS J. (1991), *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano.
- ROVATI G. (2005), *Lavoratori svantaggiati e inclusione nel mercato del lavoro*, in Rovati G. (a cura di), *Laboratori per l'inclusione. Fasce deboli e politiche del lavoro in quattro province lombarde*, Guerini e Associati, Milano.
- RULLANI E. (2004), *Economia della conoscenza. Economia e valore nel capitalismo delle reti*, Carocci, Roma.
- SARACENO C. (2003), *La conciliazione di attività familiari e attività formative in Italia: paradossi e equilibri imperfetti*, in "Polis", n. 2.
- SENNETT R. (2004), *Rispetto. La dignità umana in un mondo di diseguali*, Il Mulino, Bologna.
- SOLOW R. M. (2001), *Lavoro e Welfare*, Edizioni di Comunità, Torino.
- SUPIOT A. (2003), *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma.
- VANDENBROUCKE F. (1999), *The Active Welfare State. A European ambition*, Lecture Den Uyl, Amsterdam, 13 December.
- VANDENBROUCKE F. (2003), *Promoting Active Welfare States In The European Union*, Lecture University Of Wisconsin, Madison, 30 October.
- WILTHAGEN T., TROS F. (2004), *The concept of "flexicurity". A new Approach to Regulating Employment and Labour Markets*, in "Transfer", n. 2.
- ZANFRINI L. (2004), *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Roma-Bari.

Capitolo 2

Quattro Paesi a confronto. Indicatori su mercato del lavoro, investimento in capitale umano e politiche formative

Giulio MARINI ed Egidio RIVA⁴

Obiettivo di questo capitolo è quello comparare tra di loro Danimarca, Francia, Italia e Regno Unito sulla base di alcuni indicatori. L'attenzione sarà rivolta, in prima battuta, a chiarire le caratteristiche e le tendenze di sviluppo dei diversi mercati locali del lavoro, evidenziandone le peculiarità in quanto a modelli di partecipazione, occupazione, disoccupazione e a diffusione delle tipologie contrattuali atipiche.

L'analisi degli schemi e delle traiettorie occupazionali verrà poi intrecciata con i livelli di scolarizzazione e la formazione continua, così da fornire elementi utili per misurare e confrontare l'occupabilità e il grado di successo lavorativo dei soggetti, in rapporto al bagaglio formativo conseguito.

Si passerà, in ultima analisi, a valutare l'importanza attribuita, in ciascun contesto, alle diverse tipologie formative; per tale ragione verrà prima proposto un approfondimento sul *lifelong learning* e quindi una disamina sull'investimento nelle istituzioni educative e, all'interno delle politiche del lavoro, nella formazione.

Il termine di paragone con cui confrontare il quadro emergente nelle diverse realtà locali sarà costituito, di volta in volta, dal complesso dei Paesi OCSE o dall'area dell'Europa a 15 o a 25 Paesi. Questo in ragione delle diverse fonti dei dati impiegate nello studio.

1. Il mercato del lavoro: partecipazione, occupazione, disoccupazione, diffusione del lavoro atipico

Nell'area comunitaria (Europa a 15) il tasso di attività degli adulti della fascia di età 15-64 anni è cresciuto di due punti percentuali negli ultimi cinque anni, passando dal 69,3% del 2001 al 71,3% del 2005; se si allarga l'orizzonte temporale di riferimento si nota come nel decennio passato l'incremento sia stato ancora più sostenuto e pari a quattro punti percentuali.

Come ormai assodato, sono in prevalenza le condotte femminili ad essere cambiate. I tassi di attività maschili si sono, infatti, mantenuti pressoché stabili (78,4%

⁴ A Giulio Marini va attribuito il paragrafo 3.3, a Egidio Riva i restanti paragrafi.

nel 1994; 78,3% nel 2001 e 79,1% nel 2005); al contrario il tasso di partecipazione delle donne al mercato del lavoro è cresciuto considerevolmente, dal 56,5% del 1994 al 60,3% del 2001 e quindi al 63,5% del 2005.

Unitamente alla disaggregazione per genere, è interessante cogliere le differenze nei modelli partecipativi a seconda della classe di età di appartenenza, così da costruire un quadro interpretativo più ricco e approfondito.

Tra i giovani (15-24 anni) il tasso di attività è cresciuto lievemente nell'ultimo quinquennio, dal 47,2% al 47,6%, ma dal confronto sul medio periodo si nota un calo rispetto al valore del 49,2% registrato nel 1994; non si osservano, in questo ambito, particolari differenze di genere, in quanto la partecipazione al mercato del lavoro ha seguito il trend di sviluppo appena commentato sia tra gli uomini che tra le donne. Nella classe di età successiva (25-54 anni) l'aumento del tasso di attività a livello aggregato (+4 punti nel decennio, dall'80,5% del 1994 al 84,3% del 2005) è dovuto quasi esclusivamente all'affermarsi della presenza femminile sul mercato del lavoro: invero, i tassi di attività delle donne sono cresciuti di otto punti nel decennio e di tre nell'ultimo quinquennio, arrivando al 76,0%, un valore comunque nettamente inferiore al corrispettivo maschile (92,6%). È vero, ad ogni modo, che in questa fascia di età il differenziale di genere si è ridotto notevolmente nel periodo in considerazione.

Il maggiore protagonismo femminile è ancora più evidente tra le fasce più mature della popolazione. Tra i 55-64enni il tasso di attività, pari al 39,4% nel 1994, è passato al 43,4% nel 2001 e ha subito una crescita ulteriore negli ultimi anni tanto da arrivare al 46,7%; più nel dettaglio si rileva, ad ogni buon conto, che se tra gli uomini i volumi di partecipazione sono cresciuti dal 39,4% del 1994 al 46,7% del 2005, tra le donne l'aumento occorso nell'ultimo decennio è stato ancora più sostanzioso (+ 10 punti percentuali, dal 27,0% al 37,2%).

Sempre in merito ai tassi di attività è possibile suddividere i Paesi in oggetto in due sottogruppi. Del primo fanno parte Danimarca e Regno Unito, che presentano livelli di partecipazione della popolazione decisamente elevati e pari, rispettivamente, al 79,4% e al 76,1%; del secondo Francia (69,1%) e Italia (62,4%), che si caratterizzano invece per valori più moderati e comunque inferiori alla media europea (Tabella 1).

A spiegare le diversità intercorrenti tra questi Paesi contribuisce, innanzitutto, la variabile di genere; questo perché in Danimarca e Regno Unito, anche se i tassi di attività maschile sono comunque più elevati, è soprattutto la partecipazione delle donne al mercato del lavoro a raggiungere livelli decisamente superiori (75,1% e 69,7%) rispetto a quanto avviene in Francia (63,8%) e in Italia (50,4%). Inoltre, con riguardo all'età, mentre gli indici di partecipazione della popolazione adulta (25-54 anni) non variano in modo apprezzabile tra i Paesi – eccezione fatta per l'Italia, che mostra, rispetto agli altri Stati, un differenziale negativo di 7-10 punti percentuali spiegato da quanto si osserva nella componente femminile –, importanti disparità emergono tra i giovani e le classi di età più mature. In particolare, in Francia e Italia i tassi di attività dei 15-24enni sono circa la metà di quelli dei co-

etanei britannici e danesi, senza distinzioni di genere; allo stesso modo, tra gli *over 55*, il saggio di partecipazione al mercato del lavoro è pari al 32,6% in Italia e al 43,6% in Francia, mentre raggiunge valori del 58,4% nel Regno Unito e del 62,9% in Danimarca.

La crescita nel tempo nei tassi di attività si è accompagnata a un incremento nei livelli di occupazione. Nel 2005 il tasso di occupazione registrato nella media dei Paesi europei è pari al 65,4%. Il raffronto con i dati precedenti mette, pertanto, in luce un differenziale positivo di 6 punti percentuali nel decennio e uno schema di sostanziale stabilità nell'intervallo temporale più recente, sui quali influisce in prevalenza il mutamento dell'occupazione femminile, i cui volumi passano dal 49,4% del 1994 al 57,8% del 2005 e aumentano, quindi, di oltre otto punti percentuali. Tra gli uomini il tasso di occupazione rimane stabile negli ultimi cinque anni (73,1% nel 2005 verso il 73,2% nel 2001), ma mostra una crescita di tre punti nel decennio.

TABELLA 1: Tassi di attività per Paese, classe di età, genere, 2005

		Danimarca	Francia	Italia	Regno Unito	EU 15
15-24	Totale	67,2	33,7	33,5	65,9	47,6
	Maschi	70,6	37,3	38,1	69,0	51,2
	Femmine	63,9	29,9	28,7	62,7	43,8
25-54	Totale	87,7	87,2	77,4	84,1	84,3
	Maschi	91,1	93,8	91,2	91,0	92,6
	Femmine	84,1	80,7	63,6	77,4	76,0
55-64	Totale	62,9	43,6	32,6	58,4	46,7
	Maschi	70,2	47,1	44,3	68,1	56,6
	Femmine	55,7	40,2	21,5	49,1	37,2
15-64	Totale	79,4	69,1	62,4	76,1	71,3
	Maschi	83,6	74,5	74,4	82,8	79,1
	Femmine	75,1	63,8	50,4	69,7	63,5

Fonte: Elaborazione su dati OCSE, Employment Outlook, 2006.

In quanto alla variabile età, nel decennio sono cresciuti i tassi di occupazione delle fasce centrali (dal 72,7% al 78,2%) e di quelle più mature (dal 36,1% al 43,9%), un andamento che è il risultato della *performance* positiva registrata tra gli uomini di età superiore ai 55 anni (+5 punti verso il 1994 e +2,5 punti verso il 2001), come pure e principalmente tra le donne 25-54enni (dal 60,3% del 1994 al 69,8% del 2005) e over 55 (dal 24,9% al 35,0%); tra i più giovani non si segnalano, invece, mutamenti di rilievo.

Nei singoli Paesi oggetto di studio i livelli occupazionali aumentano ovunque, tanto tra gli uomini – seppure in misura più ridotta – che tra le donne. In particolare, occorre segnalare il notevole incremento verificatosi in Italia nei tassi di occupazione femminile, passati dal 35,4% nel 1994 al 41,1% nel 2001 e al 45,3% nel 2005.

Come si evince dai dati riportati nella Tabella 2, lo scenario che prende forma dall'accostamento delle variabili età e genere sembra confermare l'esistenza di una reale distinzione tra Francia e Italia, da un lato, e Danimarca e Regno Unito, dall'altro. È vero, infatti, che i due Paesi dell'Europa mediterranea presentano tassi di occupazione molto più contenuti tanto tra le fasce più giovani quanto tra quelle più

mature della popolazione; in aggiunta, per ciascuna classe di età considerata, le donne italiane e francesi presentano livelli inferiori di occupazione. Per di più, oltre a presentare i tassi di occupazione più modesti, Francia e Italia fanno registrare, nel confronto interno, il divario di genere più accentuato tra le fasce centrali e più giovani della forza lavoro.

TABELLA 2: Tassi di occupazione per Paese, classe di età, genere, 2005

		Danimarca	Francia	Italia	Regno Unito	EU 15
15-24	Totale	62,0	26,0	25,5	58,1	39,7
	Maschi	66,3	29,3	29,9	59,7	43,0
	Femmine	57,6	22,6	20,8	56,5	36,4
25-54	Totale	83,9	79,6	72,2	81,1	78,2
	Maschi	87,7	86,6	86,6	87,6	86,6
	Femmine	80,0	72,7	57,9	74,9	69,8
55-64	Totale	59,8	40,7	31,4	56,8	43,9
	Maschi	66,8	43,8	42,7	65,7	53,1
	Femmine	52,9	37,6	20,8	48,2	35,0
15-64	Totale	75,5	62,3	57,5	72,6	65,4
	Maschi	80,1	67,8	69,7	78,6	73,1
	Femmine	70,8	56,9	45,3	66,8	57,8

Fonte: Elaborazione su dati OCSE, Employment Outlook, 2006.

L'andamento positivo di medio-breve periodo messo in luce dallo studio dei tassi di attività e di occupazione viene confermato anche dalla tendenza registrata nel tasso di disoccupazione. A livello aggregato, la quota di soggetti (15-64 anni) in cerca di occupazione è l'8,2%, che si declina in un tasso pari al 7,6% tra gli uomini e al 9,0% tra le donne. Soltanto la Francia registra un tasso di disoccupazione superiore alla media dell'Europa comunitaria a 15 Paesi (9,9%); Italia (7,8%), ma soprattutto Danimarca (4,9%) e Regno Unito (4,6%), presentano invece valori nettamente inferiori. In quanto alla variabile genere, in Danimarca, Francia e Regno Unito le donne presentano volumi di disoccupazione più elevati degli uomini, anche se il *gap* è inferiore al punto percentuale; in Italia, per contro, dove la disoccupazione femminile è superiore al 10,0% così come avviene solo in Francia, il divario di genere è più consistente ed è pari a 1,5 punti.

Dall'analisi longitudinale si deduce che, sebbene le difficoltà occupazionali si siano ridotte nel corso del decennio, tanto nella media dei Paesi comunitari quanto nei contesti nazionali in questione, è comunque vero che a partire dal 2001 la disoccupazione è tornata a crescere, seppure di poco. Solo l'Italia si discosta da questo modello, in quanto nel nostro Paese la quota di disoccupati, pari all'11,1% nel 1994, si è attestata al 9,6% all'inizio del nuovo secolo, per poi calare ulteriormente fino al 7,8% del 2005; nel Regno Unito negli ultimi cinque anni la quota di disoccupati è rimasta di fatto inalterata.

Un ulteriore approfondimento sulle dinamiche di disoccupazione si ricava dallo studio delle classi di età, da cui si evince che, in termini generali, i tassi di disoccupazione registrano un andamento decrescente al crescere della classe di età di appartenenza. Come mostrato nella Tabella 3, infatti, nella media dei Paesi dell'Europa a 15, così come negli Stati in analisi, le difficoltà occupazionali sono deci-

samente maggiori per i giovani che non per le altre fasce della forza lavoro: nel dettaglio, i volumi di disoccupazione tra i 15-24enni sono pari al 16,5%, più del doppio di quanto registrato tra le classi centrali della popolazione in età lavorativa (7,3%) e quasi il triplo dei valori che caratterizzano le fasce più mature (6,1%).

Dall'incrocio dei dati per Paese e per classe di età si nota che Francia e Italia presentano volumi di disoccupazione più elevati per ciascuna fascia di età, con differenziali particolarmente accentuati tra i giovani e le classi centrali. Invero, nella classe di età 15-24 anni la disoccupazione registrata in Danimarca (7,9% complessivo; 6,1% tra gli uomini e 9,8% tra le donne) e Regno Unito (11,8%) è pari, in media, alla metà di quella che si osserva in Francia (22,8%) e Italia (24,0%); ugualmente nella classe successiva (25-54 anni), i livelli di disoccupazione sono minimi nel Regno Unito (3,5%) e in Danimarca (4,2%) e massimi, su livelli doppi, in Italia (6,7%) e ancor più in Francia (8,7%).

Circa le specificità dei singoli Stati, l'Italia è il contesto in cui è più elevato il differenziale di genere nei livelli di disoccupazione giovanile e adulta: le giovani donne in cerca di impiego sono infatti il 27,4% rispetto al 21,5% degli uomini, mentre tra le 25-54enni i volumi di disoccupazione sono pari al 9,0% contro il 5,1% del corrispettivo maschile. Il Regno Unito, per contro, è l'unico ambito dove la disoccupazione femminile è sempre inferiore a quella maschile, tanto tra i giovani (10,0% verso 13,4%), quanto nelle fasce adulte (3,3% verso 3,6%) e anziane (1,8% verso 3,4%).

TABELLA 3: Tassi di disoccupazione per Paese, classe di età, genere, 2005

		Danimarca	Francia	Italia	Regno Unito	EU 15
15-24	Totale	7,9	22,8	24,0	11,8	16,5
	Maschi	6,1	21,4	21,5	13,4	16,2
	Femmine	9,8	24,6	27,4	10,0	17,0
25-54	Totale	4,2	8,7	6,7	3,5	7,3
	Maschi	3,7	7,7	5,1	3,6	6,5
	Femmine	4,9	9,9	9,0	3,3	8,2
55-64	Totale	4,9	6,8	3,5	2,7	6,1
	Maschi	4,8	7,1	3,6	3,4	6,2
	Femmine	5,1	6,4	3,2	1,8	6,0
15-64	Totale	4,9	9,9	7,8	4,6	8,2
	Maschi	4,2	9,0	6,3	5,1	7,6
	Femmine	5,6	10,9	10,1	4,1	9,0

Fonte: Elaborazione su dati OCSE, Employment Outlook, 2006.

In questo scenario l'incidenza della disoccupazione di lunga durata (Tabella 4) è pari al 44,3%, un valore che ha registrato un discreto incremento nel breve periodo; al contrario, rispetto al 1994, la quota di persone alla ricerca di un impiego da un periodo superiore ai 12 mesi si è ridotta di circa 4 punti. Non si osservano consistenti differenze di genere, dato che la quota di disoccupazione di lunga durata è pari al 43,9% tra gli uomini e al 44,8% tra le donne; si nota, invece, a partire dal 1994, una contrazione nel divario che è il prodotto di una diminuzione più marcata tra le donne nel periodo 1994-2002 a cui è seguita, più di recente, una crescita della disoccupazione di lunga durata tra gli uomini e una sostanziale stabilità tra le donne.

TABELLA 4: Incidenza della disoccupazione di lunga durata sul totale della disoccupazione, per anno, genere, Paese, 1994-2005, valori percentuali

Adulti 15-64 anni	1994		2002		2003		2004		2005	
	6 mesi e più	oltre 12 mesi								
Danimarca	54,0	32,1	33,3	19,7	40,9	19,9	45,0	22,6	43,8	25,9
<i>Maschi</i>	52,1	31,9	30,3	17,2	43,6	21,8	47,4	22,5	49,3	29,7
<i>Femmine</i>	55,8	32,4	36,7	22,4	38,1	17,9	42,5	22,7	39,1	22,7
Francia	61,7	38,5	53,4	33,8	62,0	42,9	61,3	41,6	61,2	42,5
<i>Maschi</i>	60,3	37,4	52,5	32,2	61,7	43,0	61,2	41,5	60,2	41,8
<i>Femmine</i>	63,1	39,5	54,3	35,2	62,2	42,8	61,3	41,8	62,1	43,2
Italia	79,5	61,5	75,7	59,2	74,1	58,2	65,5	49,7	67,7	52,2
<i>Maschi</i>	77,4	59,6	74,0	58,2	73,1	57,5	63,8	47,3	66,2	50,5
<i>Femmine</i>	81,5	63,3	77,2	60,1	74,9	58,9	67,0	52,0	69,1	53,8
Regno Unito	63,4	45,4	38,7	22,9	37,2	22,8	38,8	21,4	38,2	22,4
<i>Maschi</i>	68,6	51,2	43,8	26,7	40,9	26,4	43,0	25,0	43,2	26,2
<i>Femmine</i>	53,3	33,9	30,9	17,1	31,4	17,1	33,0	16,4	31,0	16,9
EU 15	67,6	48,4	59,1	41,5	61,5	43,4	60,4	42,4	61,4	44,3
<i>Maschi</i>	66,0	46,9	57,4	39,6	60,3	42,1	59,5	41,6	60,8	43,9
<i>Femmine</i>	69,4	50,0	60,8	43,4	62,9	44,8	61,4	43,3	62,0	44,8

Fonte: Elaborazione su dati OCSE, Employment Outlook, 2006.

Rispetto al valore medio, nei Paesi in cui le difficoltà occupazionali sono più contenute risulta essere minore anche l'incidenza della disoccupazione di lungo periodo: in specie, in Danimarca la quota di persone alla ricerca prolungata di un impiego è pari al 25,9% (29,7% tra gli uomini e 22,7% tra le donne) e nel Regno Unito al 22,4% (26,2% tra gli uomini e 16,9% tra le donne) mentre è su valori decisamente più robusti in Francia (42,5%) e Italia (52,2%). L'analisi longitudinale rivela, ad ogni modo, che a partire dal 1994 vi è stato un ridimensionamento del dato in Italia e Regno Unito mentre in Francia e Danimarca, dopo una fase positiva tra il 1994 e il 2002, la quota di disoccupazione di lunga durata ha cominciato a crescere a ritmi sostenuti, a motivo soprattutto del peggioramento della situazione occupazionale degli uomini.

Per completare lo spaccato offerto sul mercato del lavoro è utile svolgere un'ultima disamina in merito ad alcune tipologie contrattuali atipiche, così da valutarne il grado di diffusione in rapporto al totale occupazionale e i relativi *trend* di evoluzione. Il *focus* verterà sul lavoro a tempo parziale e sul lavoro a tempo determinato, per i quali sono disponibili una base dati aggiornata e serie storiche comparabili.

Il lavoro a tempo parziale – inteso, secondo la definizione OCSE (2006b), come un rapporto di lavoro con durata inferiore alle 30 ore settimanali – costituisce un quinto (18,1%) del totale occupazionale nella media dei Paesi dell'Europa a 15 e la sua consistenza è in crescita di quasi quattro punti percentuali rispetto a quanto rilevato nel 1994 (14,6%); limitando, invece, il periodo di analisi all'ultimo quinquennio si coglie un incremento inferiore ai due punti (Tabella 5).

Si tratta, in linea di massima, di una tipologia di impiego altamente caratterizzata per genere: l'incidenza della componente femminile è infatti pari al 78,3% del totale e anche lo sviluppo più recente conferma questo carattere *gendered* in quanto non vi sono segnali concreti che indichino interesse e coinvolgimento crescente da parte maschile, se non forse nella realtà danese, dove, peraltro, il tasso di femminilizzazione del lavoro *part-time* è più misurato. Per di più, secondo una diversa prospettiva, il lavoro a tempo parziale costituisce il 7,0% del totale occupazionale maschile ma interessa circa un terzo (32,3%) dell'intera forza lavoro femminile (Tabella 6).

Il Paese che presenta la quota più consistente di lavoro *part-time* è il Regno Unito, dove un rapporto di impiego su quattro (23,6%) si svolge secondo tali modalità contrattuali; questo soprattutto in ragione della forte diffusione della tipologia tra le donne (39,3% del totale occupazionale femminile), le quali occupano nell'insieme i due terzi del totale dei posti di lavoro a tempo parziale (77,3%). In quanto a incidenza del *part-time* sul totale occupazionale, al Regno Unito seguono Danimarca (18,0%), Italia (14,7%) e Francia (13,6%). Diversa è invece la graduatoria dei Paesi con riguardo alla crescita del *part-time* su base longitudinale: è vero, infatti, che il Paese in cui la quota di *part-time* ha subito la variazione più marcata

TABELLA 5: Incidenza e composizione del lavoro a tempo parziale, per anno e per Paese, 1994-2005, valori percentuali

Adulti 15-64 anni	Quota del part-time sul totale occupazionale					Quota femminile sul totale part-time				
	1994	2002	2003	2004	2005	1994	2002	2003	2004	2005
Danimarca	17,3	16,2	15,8	17,5	18,0	69,4	66,2	64,2	64,5	64,1
Francia	13,8	13,7	12,9	13,3	13,6	78,6	79,5	80,2	80,7	79,1
Italia	10,0	11,9	12,0	14,9	14,7	72,6	74,4	74,7	76,1	78,0
Regno Unito	22,4	23,4	23,8	24,1	23,6	82,7	79,2	77,8	77,8	77,3
EU 15	14,6	16,4	16,6	17,4	18,1	80,1	78,9	78,6	78,6	78,3
Paesi OCSE Europa	13,8	14,7	14,8	15,4	15,8	78,6	77,3	77,1	77,1	77,0
Paesi OCSE	11,6	14,6	14,8	15,2	15,4	73,9	72,3	72,3	72,2	72,9

Fonte: Elaborazione su dati OCSE, Employment Outlook, 2006.

TABELLA 6: Incidenza e composizione del lavoro a tempo parziale, per genere, per anno e per Paese, 1994-2005, valori percentuali

Adulti 15-64 anni	Maschi					Femmine				
	1994	2002	2003	2004	2005	1994	2002	2003	2004	2005
Danimarca	9,8	10,3	10,5	11,6	12,0	26,2	23,0	21,9	24,3	24,9
Francia	5,3	5,2	4,7	4,8	5,3	24,5	24,1	22,7	23,5	23,3
Italia	4,2	4,9	4,9	5,9	5,3	20,6	23,5	23,6	28,8	29,2
Regno Unito	7,0	9,1	9,8	10,0	10,0	41,2	40,0	40,1	40,4	39,3
EU-15	5,0	6,1	6,3	6,6	7,0	28,3	30,0	30,1	31,2	32,3
Paesi OCSE Europa	4,9	5,8	5,9	6,1	6,3	27,0	26,9	27,0	28,2	28,9
Paesi OCSE	5,3	7,1	7,2	7,4	7,4	20,1	24,6	24,8	25,4	25,5

Fonte: Elaborazione su dati OCSE, Employment Outlook, 2006.

(dal 10,0% del 1994 al 14,7% del 2005) è l'Italia, mentre negli altri contesti i volumi di occupazione a tempo parziale si sono mantenuti pressoché immutati nell'ultimo decennio.

Per quanto attiene al lavoro a tempo determinato – che secondo la definizione Eurostat include il lavoro stagionale, il lavoro interinale, ora somministrato, come pure i contratti a causa mista –, nella media dei 15 Paesi di prima adesione comunitaria esso rappresenta il 14,3% sul totale occupazionale e negli ultimi cinque anni ha di fatto consolidato la propria consistenza; con riferimento, invece, al medio periodo, la sua incidenza è cresciuta di circa tre punti percentuali, poiché nel 1994 era pari all'11,5%. Risulta leggermente più diffuso tra le donne (15,0%) che non tra gli uomini (13,6%), anche se l'analisi longitudinale mostra una crescita di pari intensità in entrambe le categorie (Tabella 7).

I Paesi che più si discostano dal valore registrato a livello aggregato sono Regno Unito (5,6%) e Danimarca (9,8%), dove peraltro nel periodo in analisi si è verificata una riduzione nei volumi del lavoro a tempo determinato; al contrario in Italia (12,3%) e Francia (13,3%), i contesti in cui questa modalità di impiego risulta essere maggiormente diffusa, si è verificata nell'ultimo decennio una crescita consistente, seppure i volumi raggiunti siano ancora inferiori rispetto alla media europea.

TABELLA 7: Percentuale di lavoratori con contratto a tempo determinato sul totale occupazionale, per anno, Paese e genere, 1994-2005

Adulti 15-64 anni	1994	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Danimarca	11,6	9,7	9,2	9,1	9,3	9,5	9,8
Maschi	10,8	8,5	7,7	7,9	8,2	8,7	8,5
Femmine	12,4	11,1	10,7	10,3	10,4	10,3	11,3
Francia	11,5	15,2	14,6	13,5	12,7	12,9	13,3
Maschi	10,4	14,2	13,2	11,9	11,4	11,8	12,6
Femmine	12,8	16,4	16,2	15,3	14,2	14,0	14,0
Italia	6,8	10,1	9,8	9,9	9,9	11,8	12,3
Maschi	5,7	8,7	8,3	8,4	8,2	9,9	10,5
Femmine	8,7	12,2	11,9	12,0	12,2	14,5	14,7
Regno Unito	6,9	6,9	6,7	6,4	6,1	6,0	5,7
Maschi	5,9	6,1	6,0	5,6	5,4	5,5	5,2
Femmine	7,9	7,9	7,5	7,2	6,8	6,5	6,2
EU 15	11,5	13,7	13,5	13,1	13,1	13,6	14,3
Maschi	10,7	12,8	12,5	12,2	12,2	12,9	13,6
Femmine	12,6	14,7	14,6	14,3	14,1	14,4	15,0

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat - LFS.

Analizzando i dati per genere emerge in ciascuna realtà territoriale, in linea con quanto discusso in precedenza, una maggiore incidenza del contratto a tempo determinato tra le donne. L'entità del differenziale varia, a ogni modo, in misura discreta tra i Paesi: vale, infatti, oltre quattro punti percentuali in Italia – dove la

quota del lavoro a tempo determinato è pari al 14,7% tra le donne e al 10,5% tra gli uomini – e circa tre punti in Danimarca (11,3% tra le donne e 8,5% tra gli uomini), ma solamente 1,4 punti in Francia (14,0% verso 12,6%) e un punto in Gran Bretagna (6,2% verso 5,2%).

Su base longitudinale, sempre con riguardo alla variabile genere, si notano, infine, ulteriori specificità, soprattutto per quanto concerne il tasso di crescita (o il decremento) dell'impiego a tempo determinato. Il raffronto con il dato del 1994 consente di individuare due aggregati distinti. Da un lato vi sono Italia e Danimarca, in cui si rafforza il grado di femminilizzazione di questa tipologia di impiego, seppure in ragione di andamenti di senso inverso: in Italia la quota di lavoro a tempo determinato aumenta in modo più accentuato tra la forza lavoro femminile (+6 punti) che non tra quella maschile (+4,8 punti), mentre in Danimarca la sua incidenza si riduce maggiormente tra gli uomini (-2,3 punti) che non tra le donne (-1,1 punti). Dall'altro lato, invece, troviamo Francia, con una crescita nel lavoro a tempo determinato maggiore tra gli uomini (+2,2 punti rispetto al punto aggiuntivo annotato tra le donne), e Regno Unito, dove il peso relativo della componente maschile cresce, anche a fronte di una riduzione di quasi un punto percentuale, a motivo del decremento più consistente registrato tra le donne (-1,7 punti).

2. Il rapporto tra titolo di studio conseguito e condizione occupazionale

I primi dati che vengono fatti oggetto di considerazione nello studio dei percorsi di scolarizzazione sono il tempo speso nei sistemi di istruzione formale e i livelli di qualificazione conseguiti; si tratta di indicatori in grado di fornire valutazioni significative, per ciascuna realtà studiata, sul livello di capitale umano a disposizione dell'intero sistema socio-economico.

Stando alle statistiche relative al 2004, nella media dei Paesi OCSE la popolazione adulta (25-64 anni) ha trascorso circa 12 anni nell'istruzione formale, senza rilevanti differenze di genere. Significative variazioni occorrono, invece, a livello dei singoli stati. In particolare, mentre in Italia (10,1) e, seppure di poco, anche in Francia (11,6) si registrano valori inferiori alla media OCSE, Regno Unito (12,6) e ancor più Danimarca (13,4) si caratterizzano per livelli di permanenza nel circuito scolastico istituzionale tra i più elevati nelle economie avanzate.

La disaggregazione del dato per classe di età mostra che, nel tempo, sono andati aumentando tanto la permanenza nell'istruzione formale – con un differenziale positivo più marcato tra la componente femminile – quanto i livelli di istruzione conseguiti; questo in pressoché tutti i Paesi OCSE.

Il ruolo trainante delle giovani generazioni emerge con forza dai dati riportati nella Tabella 8, dalla quale si è evince che, se negli anni passati poco più della metà degli studenti riusciva a conseguire almeno un diploma di scuola secondaria superiore (53% tra i 55-64enni e 64% tra i 45-54enni), oggi i tassi di successo scolastico nell'istruzione secondaria sono molto maggiori: la quota di conseguimento scola-

stico secondario tra i giovani adulti (25-34 anni) è infatti pari al 77% del totale. Il dato medio maschera, tuttavia, forti disparità territoriali. In specie, si nota con una certa chiarezza che le differenze tra le coorti sono più evidenti – a vantaggio delle fasce più giovani della popolazione – nei Paesi in cui i livelli medi di istruzione secondaria e terziaria sono più contenuti, mentre sono meno pronunciate laddove i tassi di conseguimento dell'istruzione superiore sono più elevati. Nel dettaglio, in contesti quali Italia e Francia – in cui la quota di adulti che ha concluso almeno un percorso di istruzione secondaria è rispettivamente pari al 48%, livello tra i più bassi, e al 65% – i tassi di istruzione superiore dei 25-34enni sono più che doppi rispetto a quelli dei 55-64enni; in Danimarca, dove il tasso medio di scolarizzazione secondaria è pari all'81%, il differenziale è di soli nove punti percentuali (77% verso 86%). In posizione intermedia si trova, infine, il Regno Unito in quanto, a fronte di una media di due soggetti adulti su tre (65%) che hanno conseguito almeno il diploma di scuola superiore secondaria, le differenze nei livelli di scolarità tra le coorti più giovani e quelle di età più mature sono valutabili nell'ordine di dieci punti percentuali (70% verso 59%).

TABELLA 8: Quota di popolazione che ha conseguito almeno un diploma di istruzione secondaria, per classe di età e per Paese, 2004

	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Danimarca	81	86	82	79	77
Francia	65	80	70	59	49
Italia	48	64	52	44	28
Regno Unito	65	70	65	64	59
Paesi OCSE	65	75	68	61	53

Fonte: Elaborazione su dati OCSE, Education at a Glance, 2006.

Per quanto concerne la sola istruzione terziaria (Tabella 9), nella media dei Paesi OCSE il 25% della popolazione adulta giunge al conseguimento del titolo. Netto è, anche in questo caso, lo scarto tra le generazioni: se meno di un quinto (18%) dei 55-64enni ha portato a termine un percorso di studio terziario, tale quota sale invece al 31% tra i giovani adulti (25-34 anni). In merito ai Paesi oggetto di analisi, la percentuale di soggetti che ha conseguito un livello di istruzione terziaria tra la popolazione adulta è più consistente in Danimarca (32%); seguono il Regno Unito (26%) e la Francia, che segna un dato leggermente inferiore alla media (24%). L'Italia, con un valore pari all'11% tra la popolazione adulta chiude la graduatoria dei Paesi OCSE, seguita solamente dalla Turchia. Il differenziale tra le coorti nei tassi di successo scolastico è più consistente in Francia dove, nel giro di qualche decennio, la quota dei soggetti in possesso di un titolo di livello terziario è aumentata considerevolmente, passando dal 14% tra i 55-64enni al 38% tra i 25-34enni; in Italia, Danimarca e Regno Unito si sono, invece, registrati incrementi di valore compreso tra gli otto e i dieci punti percentuali, che rapportati ai livelli di partenza assumono comunque una diversa valenza.

TABELLA 9: Tassi di conseguimento dell'istruzione terziaria per classe di età e per Paese, 2004

	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Danimarca	32	35	34	33	27
Francia	24	38	24	18	14
Italia	11	15	12	11	7
Regno Unito	26	31	25	24	21
Paesi OCSE	25	31	27	23	18

Fonte: Elaborazione su dati OCSE, Education at a Glance, 2006.

Nel complesso, dunque, compaiono profonde diversità nei tassi di scolarità, nonché nella loro variazione longitudinale, tra i quattro Paesi in analisi; in questo scenario, l'Italia occupa sicuramente una posizione marginale in quanto, oltre alla percentuale più modesta di soggetti in possesso dell'istruzione terziaria, come appena visto, presenta inoltre una consistente quota di adulti che non è giunta a conseguire neppure un diploma di scuola superiore secondaria (51%); per contro, la parte di popolazione adulta (25-64 anni) ferma ai livelli di scolarizzazione primaria è molto più contenuta tanto in Francia (35%) quanto in Danimarca (17%) e nel Regno Unito (15%).

I dati di fonte Eurostat (Tabella 10) consentono di valutare anche il fenomeno dell'uscita dal sistema formativo, prima del conseguimento di un titolo di istruzione secondaria, da parte della fascia più giovane della popolazione (18-24 anni). Secondo la rilevazione più recente, nell'Europa a 15 Paesi un giovane ogni sei (17,2%) non arriva al conseguimento del diploma; il confronto con il dato precedente mostra, comunque, un miglioramento del quadro generale, dato che nel 2000 il tasso di insuccesso era pari al 19,5%. Dalla disaggregazione per genere si nota, inoltre, che gli abbandoni sono più frequenti tra i ragazzi (19,5%) che non tra le ragazze (14,9%). Riguardo la situazione dei singoli Paesi, i tassi più elevati di uscita anticipata dall'istruzione secondaria si registrano in Italia, dove circa uno studente su cinque (21,9%) non giunge al conseguimento del diploma; seguono, a distanza, il Regno Unito con un tasso di abbandono del 14,0%, la Francia (12,6%) e la Danimarca (8,5%).

TABELLA 10: Percentuale di abbandoni scolastici prima del conseguimento dell'istruzione secondaria tra i giovani di 18-24 anni, per anno, Paese e per genere, 2000-2005

	Totale		Maschi		Femmine	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Danimarca	11,6	8,5	13,4	9,4	9,9	7,5
Francia	13,3	12,6	14,8	14,6	11,9	10,7
Italia	25,3	21,9	28,8	25,9	21,9	17,8
Regno Unito	18,4	14,0	19,0	14,7	17,9	13,2
EU 15	19,5	17,2	21,8	19,5	17,2	14,9

Fonte: Eurostat, Europe in Figures, Eurostat Yearbook 2006-07.

Un elemento ricorrente in ciascuna di queste realtà è la quota di insuccesso maschile, che è sempre superiore a quella femminile. I differenziali di genere più elevati si registrano in Italia, ambito in cui i tassi di abbandono dell'istruzione secondaria tra i ragazzi sono pari al 25,9% e superiori di otto punti percentuali a quelli registrati tra le ragazze (17,8%); quelli più contenuti si ritrovano invece in Danimarca, a motivo della marcata riduzione del tasso di abbandono maschile rilevata nell'ultimo quinquennio (dal 13,4% al 9,4%).

Una volta ricostruito lo scenario di fondo dei livelli di partecipazione al sistema dell'istruzione e del grado di successo scolastico, è interessante andare a verificare se e quanto i percorsi formativi e l'investimento in capitale umano continuino a configurarsi quali importanti elementi predittivi del destino lavorativo e professionale. Per il commento verranno impiegati dati di fonte OCSE riferiti al 2004, che consentiranno di integrare il quadro complessivo già formulato nelle pagine precedenti circa la caratterizzazione dei diversi mercati del lavoro (OCSE, 2006a).

Nel contesto delle economie europee più sviluppate i tassi di attività della popolazione adulta (25-64 anni) crescono ovunque proporzionalmente all'aumento del grado di scolarizzazione, tanto per gli uomini quanto per le donne. Più nello specifico, se tra i soggetti che hanno conseguito un titolo di studio di istruzione primaria il tasso di partecipazione al mercato del lavoro è pari al 63,1% (76,0% tra gli uomini e 51,2% tra le donne), la quota della popolazione attiva sale al 79,8% tra i diplomati nella scuola secondaria superiore (87,2% tra gli uomini e 72,3% tra le donne) e all'88,1% tra quanti hanno completato l'istruzione terziaria (91,3% tra gli uomini e 84,6% tra le donne). Non si registrano differenze di rilievo tra i Paesi oggetto di studio, se non per quanto concerne i tassi di attività dei soggetti meno qualificati – che sono su livelli più elevati in Francia (67,8%) e Danimarca (67,2%) che non nel Regno Unito (56,8%) e Italia (56,0%) – e delle donne, che in Italia sono tradizionalmente meno coinvolte nel lavoro retribuito di quanto non avvenga nel contesto europeo e internazionale.

Per quanto attiene al tasso di occupazione, mette conto rilevare che è quasi esclusivamente la condotta femminile a spiegare le variazioni tra i Paesi, qualunque sia il grado di scolarità conseguito. In aggiunta, si evidenzia chiaramente che tanto più elevati sono i livelli di occupazione complessivi, tanto maggiori sono le probabilità che le donne svolgano un lavoro retribuito.

Tra i Paesi OCSE i tassi di occupazione, come i tassi di attività, aumentano considerevolmente al variare del titolo di studio conseguito, secondo un modello di crescita che è più marcato tra le donne; questo significa che la forbice nei tassi di attività per genere si riduce al crescere del tasso di scolarità della popolazione. In particolare, se i differenziali nel tasso di occupazione a livello aggregato sono pari a quasi venti punti percentuali (82% per gli uomini e 63% per le donne) e toccano il valore massimo tra i soggetti meno qualificati (72% tra gli uomini e 49% tra le donne), essi diminuiscono progressivamente fino a raggiungere il livello più contenuto tra i soggetti con titoli più elevati (89% tra gli uomini e 79% tra le donne). Da-

nimarca, Francia, Regno Unito e Italia sostanzialmente non si discostano dal modello appena tratteggiato. In merito alla situazione italiana spicca la problematica condizione femminile sul mercato, testimoniata da modesti – e decisamente inferiori rispetto al dato medio – livelli occupazionali delle donne ferme al conseguimento scolastico primario (32,6%), come pure delle diplomate in percorsi di scuola secondaria superiore (68,3%).

Anche il dato relativo ai tassi di disoccupazione (Tabella 11; Tabella 12) conferma la valenza del grado di scolarità raggiunto in quanto, come mostrano con una certa evidenza le informazioni statistiche a nostra disposizione, bassi livelli di istruzione sono generalmente congiunti a situazioni di precarietà e incertezza lavorativa.

Tra i Paesi OCSE, il tasso di disoccupazione dei soggetti che hanno conseguito la sola istruzione primaria è pari al 10,4%; scende al 6,2% tra i diplomati e si attesta su livelli frizionali (3,9%) tra quanti hanno concluso un percorso di formazione terziaria. Sono ancora una volta le donne a mostrare le maggiori criticità; invero, il differenziale di genere è sempre a svantaggio della componente femminile della forza lavoro ed è massimo tra i soggetti in possesso di un diploma di scuola secondaria (1,5 punti percentuali, 5,7% tra gli uomini e 7,2% tra le donne), mentre si riduce su livelli più contenuti tra i soggetti con qualifiche formali più elevate (0,8 punti percentuali).

Nei contesti territoriali studiati, il conseguimento dell'istruzione terziaria sembra garantire un ritorno più consistente nel Regno Unito, dove minimi sono i livelli di disoccupazione tra gli adulti più qualificati (2,2%), e meno soddisfacente in Francia (6,1%); al contrario le maggiori difficoltà lavorative tra quanti dispongono di bassi livelli di scolarità si ritrovano in Francia (12,1%), mentre nel Regno Unito l'aver concluso il solo percorso di istruzione primaria non sembra comportare seri

TABELLA 11: Tassi di disoccupazione per livello di istruzione conseguito, per Paese e per anno, 1991-2004

Adulti 25-64 anni		1991	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004
Danimarca	Inferiore al secondario superiore	14,2	14,6	7,0	6,3	(5)	6,2	7,2	7,8
	Sec. sup. e post-secondario	9,1	9,9	4,6	3,9	3,3	3,4	4,4	4,8
	Terziario	4,9	4,6	3,3	2,6	3,2	3,5	4,7	3,9
Francia	Inferiore al secondario superiore	10,6	13,7	14,9	13,9	11,9	c	12,1	12,1
	Sec. sup. e post-secondario	6,6	9,0	9,6	7,9	6,9	6,8	7,5	7,5
	Terziario	3,7	6,5	6,6	5,1	4,8	5,2	6,1	6,1
Italia	Inferiore al secondario superiore	5,7	9,1	10,8	10,0	9,1	9,0	-	7,8
	Sec. sup. e post-secondario	7,2	7,9	8,2	7,4	6,8	6,4	-	5,3
	Terziario	5,0	7,3	6,9	5,9	5,3	5,3	-	4,8
Regno Unito	Inferiore al secondario superiore	10,4	12,8	10,5	8,9	7,6	8,5	6,9	6,6
	Sec. sup. e post-secondario	6,5	7,5	5,0	4,6	3,9	4,1	3,9	3,7
	Terziario	3,3	3,7	2,6	2,1	2,0	2,4	2,4	2,2
Paesi OCSE	Inferiore al secondario superiore	-	10,8	9,5	9,1	8,9	9,4	10,2	10,4
	Sec. sup. e post-secondario	-	7,3	6,4	5,8	5,6	5,9	6,2	6,2
	Terziario	-	4,6	4,1	3,6	3,3	3,8	4,0	3,9

Fonte: Elaborazione su dati OCSE, Education at a Glance, 2006.

TABELLA 12: Tassi di disoccupazione per livello di istruzione conseguito, per genere, Paese e per anno, 1991-2004

Adulti 25-64 anni		M										F									
		91	95	98	99	00	01	02	03	04	91	95	98	99	00	01	02	03	04		
Danimarca	Inferiore al secondario superiore	13,0	12,5	4,2	6,8	4,9	4,0	4,6	6,2	7,1	15,3	16,6	10,1	7,2	7,8	6,2	8,1	8,6	8,4		
	Sec. sup. e post-secondario	7,9	9,0	3,3	3,3	3,3	2,7	3,3	3,7	4,3	10,6	11,1	6,3	5,1	4,7	4,0	3,4	5,3	5,5		
	Terziario	4,7	5,1	2,9	2,6	2,7	3,3	3,6	4,4	4,0	5,1	4,1	3,6	3,5	2,6	3,1	3,4	5,0	3,7		
Francia	Inferiore al secondario superiore	8,3	12,1	13,4	14,1	11,9	9,7	10,6	11,0	11,4	13,3	15,5	16,5	16,6	16,2	14,4	13,1	13,5	12,9		
	Sec. sup. e post-secondario	5,0	7,0	7,6	7,1	6,1	5,1	5,3	6,1	5,8	8,9	11,8	12,1	12,0	10,2	9,3	8,8	9,4	9,7		
	Terziario	2,8	6,2	5,8	5,3	4,6	4,2	5,3	5,8	6,0	4,8	6,7	7,4	7,1	5,5	5,3	5,1	6,4	6,2		
Italia	Inferiore al secondario superiore	3,2	7,1	8,1	7,8	7,7	6,9	6,7	m	6,1	11,1	13,5	16,5	16,6	15,1	14,0	14,0	m	11,3		
	Sec. sup. e post-secondario	4,0	5,5	5,9	5,7	4,9	4,9	4,6	m	4,2	11,6	11,2	11,4	11,1	10,6	9,3	8,9	m	6,8		
	Terziario	3,4	5,0	5,0	4,8	4,0	3,8	3,6	m	3,6	7,4	10,6	9,2	9,4	8,1	7,2	7,2	m	6,1		
Regno Unito	Inferiore al secondario superiore	13,4	17,2	13,7	12,7	11,5	9,4	10,4	8,5	7,9	7,6	8,4	7,3	7,3	6,1	5,7	6,4	4,9	5,1		
	Sec. sup. e post-secondario	6,8	8,4	5,3	5,4	4,9	4,1	4,1	4,1	3,7	6,1	6,1	4,5	4,4	4,3	3,7	4,0	3,5	3,7		
	Terziario	3,1	4,1	2,7	3,0	2,2	2,2	2,8	2,7	2,6	3,7	3,2	2,5	2,4	2,1	1,8	2,0	1,9	1,9		
Paesi OCSE	Inferiore al secondario superiore		10,6	9,9	10,1	9,7	9,6	10,3	10,9	10,3		11,4	10,4	10,5	10,4	9,8	10,3	10,8	10,8		
	Sec. sup. e post-secondario		6,5	5,5	5,5	5,1	5,0	5,4	5,8	5,5		8,8	7,9	7,5	7,1	6,8	7,1	7,1	7,3		
	Terziario		4,3	3,6	3,7	3,3	3,2	3,6	3,8	3,7		5,4	4,9	4,8	4,2	4,0	4,2	4,3	4,3		

Fonte: Elaborazione su dati OCSE, Education at a Glance, 2006.

rischi di marginalità lavorativa (6,6%). Italia e Danimarca si trovano in una posizione intermedia, con differenze più contenute tra i tassi di disoccupazione degli adulti meno qualificati (7,8% in entrambi i Paesi) e quelli di chi ha conseguito una qualifica elevata (rispettivamente 4,8% e 3,9%).

Per quanto concerne, infine, la disaggregazione per genere, in Francia e Italia la probabilità di essere disoccupato è di norma maggiore tra le donne; in Danimarca, invece, la situazione occupazionale delle donne è lievemente migliore di quella degli uomini solo tra quanti dispongono di un titolo di istruzione terziaria (3,7% verso 4,0%). Di tenore diverso è, invece, il quadro che prende forma dallo studio del Regno Unito; in questo contesto, infatti, a parità di titolo di studio conseguito, i tassi di disoccupazione femminile sono sempre inferiori a quelli maschili.

L'analisi longitudinale mostra, nel medio periodo, una generale contrazione nei tassi di disoccupazione – e nella media dei Paesi OCSE e nell'Europa comunitaria – che trova diversa declinazione a livello locale. In modo particolare, se in Danimarca e Regno Unito, come visto in precedenza, si sono ridotte le difficoltà occupazionali dell'intera forza lavoro, a prescindere dal livello di scolarizzazione raggiunto, in Francia e Italia lo scenario di fondo è più articolato e complesso. In Italia sono aumentati i livelli di disoccupazione degli adulti in possesso di basse qualifiche formali (dal 5,7% del 1991 al 9,1% del 1995, al 7,8% del 2005), ma è migliorata la condizione dei diplomati nell'istruzione secondaria superiore e di quanti hanno concluso un percorso di istruzione terziaria. In Francia, invece, tra il 1991 e il 2005 è netto il peggioramento della situazione occupazionale complessiva, anche se l'analisi dell'ultimo decennio indica invece una variazione positiva.

Il ritorno dell'investimento nell'istruzione formale sui percorsi lavorativi e professionali può essere misurato, in ultima analisi, anche in termini strettamente economici. L'indicatore impiegato è il livello della retribuzione annua, al lordo delle imposizioni fiscali, dalla cui disamina si evince, in primo luogo, come i soggetti in possesso dell'istruzione terziaria percepiscano, in tutti i Paesi considerati, uno stipendio su base annua mediamente superiore a quello corrisposto a chi è in possesso di un titolo di istruzione secondaria o primaria. In secondo luogo, utilizzando come indice di comparazione il valore medio della retribuzione dei diplomati nell'istruzione secondaria si mette in luce, inoltre, che il conseguimento di qualifiche più elevate risulta particolarmente premiante: il differenziale tra le retribuzioni annue dei soggetti che hanno conseguito un titolo di istruzione terziaria e dei diplomati è infatti molto più consistente – e si attesta su livelli costanti nel breve periodo – di quello registrato tra i salari di diplomati e soggetti con qualifiche formali inferiori (OCSE, 2006a).

Poiché non si dispone, per questo approfondimento, dei dati inerenti alla media OCSE, il fuoco di indagine è costituito esclusivamente dai quattro Paesi oggetto di approfondimento specifico.

Il contesto in cui si registrano i differenziali più evidenti nei livelli di retribuzione per titolo di studio conseguito è il Regno Unito, dove chi ha compiuto un percorso di istruzione terziaria percepisce il 58% in più dei diplomati nell'istruzione secondaria superiore e i soggetti meno qualificati arrivano a guadagnare una quota pari ai due terzi (67%) della retribuzione media dei diplomati. Il vantaggio relativo garantito dall'istruzione terziaria è su livelli significativi, ma più moderati, anche in Italia e Francia; in Danimarca, invece, le retribuzioni medie variano meno significativamente al variare del titolo di studio conseguito, tanto che i più qualificati percepiscono il 27% in più dei diplomati e questi ultimi guadagnano, in media, il 21,9% in più di quanti sono in possesso di un titolo di istruzione primaria.

Sempre in relazione ai livelli di scolarità, di interesse è anche lo studio delle disparità retributive di genere e della loro evoluzione nel tempo. Prima di procedere nell'analisi, è bene comunque ricordare che i differenziali possono essere spiegati, almeno in parte, dalla diversa distribuzione per settore e posizione nella pro-

fessione, nonché dal diverso grado di impegno orario nel lavoro retribuito: in questo senso anche il lavoro a tempo parziale, a connotazione prevalentemente femminile, e la sua diversa consistenza nei Paesi presi in considerazione rappresenta sicuramente un fattore in grado di determinare variazioni consistenti, a livello aggregato, nelle retribuzioni.

Misurata come quota del salario annuo lordo percepito dagli uomini (Tabella 13), la retribuzione delle donne varia significativamente a seconda del Paese preso in esame; ulteriore elemento esplicativo è poi la variabile età, visto che le donne 30-44enni presentano minori disparità reddituali rispetto agli uomini della medesima classe che non le 55-64enni. Il differenziale di genere è minore in Francia e Danimarca, dove le retribuzioni delle donne valgono, rispettivamente, il 74% e 71% dei salari maschili nella fascia 30-44 anni e il 64% e 68% nella classe di età successiva; all'estremo opposto troviamo il Regno Unito, in cui il *gap* è più accentuato, tanto che i salari femminili sono il 57% nella classe 30-44 anni e il 54% nella fascia successiva dei corrispettivi maschili. In Italia le donne adulte (30-44 anni) guadagnano in media il 73% del compenso degli uomini della stessa classe di età, percentuale che si riduce al 58% nella fascia 55-64 anni.

TABELLA 13: Salari annui femminili, misurati come quota di quelli maschili, per livello di istruzione conseguito, classe di età e per Paese, 2004; valori percentuali

Età	Istruzione primaria		Istruzione secondaria e post-secondaria non terziaria		Istruzione terziaria di tipo B		Istruzione terziaria di tipo A e programmi ricerca avanz.		Totale	
	30-44	55-64	30-44	55-64	30-44	55-64	30-44	55-64	30-44	55-64
Danimarca	72	70	70	71	72	71	65	63	71	68
Francia	69	65	74	70	75	67	68	67	74	64
Italia	69	72	65	59	m	m	71	41	73	58
Regno Unito	51	49	52	56	60	55	64	60	57	54

Fonte: Elaborazione su dati OCSE, Education at a Glance, 2006.

Gli effetti sul differenziale retributivo di genere prodotti dal conseguimento di un titolo di istruzione terziaria non sono univoci. Piuttosto, in Francia e Danimarca – e diversamente da quanto accade in altri Paesi OCSE – lo stipendio percepito dalle donne, misurato appunto come quota di quello corrisposto agli uomini, è di fatto in relazione inversa con il grado di scolarità, a testimonianza della presenza di molteplici ostacoli lungo i percorsi femminili di carriera. Solamente nel Regno Unito e, seppure in misura meno evidente, in Italia il divario tra uomini e donne si riduce al crescere del titolo di studio, tanto da attestarsi su livelli più contenuti tra i soggetti che hanno raggiunto i livelli formativi più elevati. Il confronto su base longitudinale e relativo al medio periodo rivela, infine, che in un quadro di sostanziale staticità, la funzionalità economica dei titoli di studio secondari e terziari per l'universo femminile è migliorata solo in Italia.

3. Uno sguardo sul *lifelong learning*

A completamento dello scenario descritto riguardo al conseguimento scolastico, è opportuno approfondire le dinamiche di partecipazione alle diverse tipologie di *lifelong learning*⁵. Questo in ragione dell'importanza assegnata dalle istituzioni europee alla formazione e all'aggiornamento professionale quali basi per la costituzione della c.d. società della conoscenza (Eurostat, 2007).

Secondo i dati di fonte Eurostat (Eurostat, 2005) e riferiti al 2003, nell'Europa a 25 Paesi il 42,5% della popolazione di età compresa tra i 25-64 anni è stato interessato, nell'anno precedente la rilevazione, da esperienze formative di vario tipo, di cui il 4,4% nell'educazione formale, il 16,5% nell'educazione non formale; in aggiunta, circa un terzo dei soggetti intervistati (32,5%) dichiara di aver fruito di esperienze di *informal learning*.

TABELLA 14: *Lifelong learning*, tassi di partecipazione della popolazione di età 25-64 anni, per tipologia di apprendimento, Paese, genere, 2003

	Danimarca	Francia	Italia	Regno Unito	EU 25
Lifelong learning					
T	79,7	51,0	48,6	37,6	42,5
M	79,0	54,8	50,9	36,7	42,8
F	80,3	47,4	46,3	38,4	41,1
Formal learning					
T	7,7	0,9	4,5	8,4	4,5
M	6,3	0,9	4,2	6,3	4,0
F	9,2	0,9	4,9	10,4	4,9
Non formal					
T	47,1	20,1	5,1	34,5	16,5
M	45,7	20,8	5,3	34,2	16,5
F	48,5	19,4	4,9	34,8	16,4
Informal					
T	65,6	45,9	46,8	:	32,5
M	65,4	49,3	49,2	:	33,4
F	65,8	42,6	44,4		31,6

Fonte: Eurostat, LFS, ad hoc module on Lifelong Learning, 2003.

I tassi di partecipazione più elevati si registrano in Danimarca, dove quasi otto adulti su dieci (79,7%) sono stati coinvolti in iniziative di formazione e aggiornamento di qualsiasi genere. Su livelli più contenuti, ma comunque superiori alla

⁵ Si distingue, in proposito, tra educazione formale (*formal learning*), non formale (*non-formal learning*) e informale (*informal learning*). L'educazione o apprendimento formale corrisponde all'insieme della formazione che viene impartita nel sistema istituzionale scolastico, universitario e della formazione professionale, anche di livello accademico. L'educazione non formale include le diverse modalità formative, comunque strutturate e organizzate, che non sono tuttavia classificate entro programmi di educazione formale. L'educazione informale corrisponde al *self-learning*, una modalità di apprendimento autodiretto che si fonda sull'utilizzo di materiale didattico di diverso genere (programmi di formazione mediante computer, impiego del patrimonio librario, formazione *on-line*...) e che non viene considerato parte né dell'educazione formale, né di quella non formale.

media europea si attestano Francia (51,0%) e Italia (48,6%); chiude la graduatoria il Regno Unito, in cui poco più di un terzo della popolazione adulta di età compresa tra 25 e 64 anni (37,6%) ha preso parte ad almeno una delle diverse tipologie formative.

Circa la diffusione delle modalità di apprendimento nei Paesi in esame, è sempre la Danimarca a fare registrare i valori più elevati; in Italia, al contrario, si osservano i livelli più contenuti di partecipazione ad iniziative di formazione formale (4,5%) e non formale (5,1%).

Ulteriori considerazioni possono essere sviluppate a partire dallo studio della variabile di genere. Da questa si evince che di norma le donne presentano valori di partecipazione più elevati all'educazione formale e un grado di coinvolgimento più basso nella modalità informale, mentre nell'educazione non formale non si osservano disparità tra i generi. All'interno di questa cornice, prende forma una sostanziale distinzione tra Regno Unito e Danimarca, da una parte, dove si registra, trasversalmente alle tipologie di apprendimento in discussione, un maggiore coinvolgimento femminile e Francia e Italia, dall'altra; questi ultimi Paesi sono i contesti in cui le donne partecipano in misura minore degli uomini tanto all'apprendimento formale che a quello informale.

Oltre al genere, è importante introdurre nella disamina anche la variabile età (Tabella 15). Invero, il saggio di partecipazione ad iniziative di formazione e aggiornamento si riduce al crescere dell'età della popolazione: è massimo (50,2%) tra

TABELLA 15: Tasso di partecipazione della popolazione adulta (25-64 anni) alle diverse tipologie di formazione (formale, non formale, informale), per Paese, classe di età, genere, 2003

	Danimarca	Francia	Italia	Regno Unito	EU 25
25-64 anni					
T	79,7	51,0	48,6	37,6	42,5
M	79,0	54,8	50,9	36,7	42,8
F	80,3	47,4	46,3	38,4	41,1
25-34 anni					
T	82,3	61,1	57,4	44,1	50,2
M	81,4	63,4	57,7	43,7	50,5
F	83,2	58,8	57,1	44,5	49,9
35-44 anni					
T	83,4	55,1	51,5	42,2	45,0
M	82,2	59,2	53,3	40,8	45,4
F	84,7	51,3	49,7	43,6	44,5
45-54 anni					
T	79,9	50,9	46,5	38,7	40,3
M	79,5	55,3	50,4	36,1	41,2
F	80,2	46,7	42,7	41,1	39,5
55-64 anni					
T	72,1	32,2	35,4	22,5	29,5
M	72,2	36,3	38,9	23,8	31,3
F	72,1	28,3	32,2	21,3	27,7

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, LFS, ad hoc module on Lifelong Learning, 2003.

i giovani adulti (25-34 anni) e cala progressivamente nelle fasce di età successive, tanto da attestarsi al 29,5% tra i 55-64enni (31,3% tra gli uomini e 27,7% tra le donne). Anche in questo caso si mette in luce una eterogeneità di fondo tra i Paesi oggetto di approfondimento. In specie, in Danimarca la partecipazione decresce con un ritmo meno sostenuto, e anzi è massima nella fascia di età centrale (35-44 anni); nei contesti rimanenti, per contro, i tassi di partecipazione ad iniziative di formazione rilevati tra i 55-64enni sono pari alla metà di quelli dei 25-34enni sia in Francia (32,2% verso 61,1%) che nel Regno Unito (22,5% verso 44,1%) e di poco più consistenti in Italia (35,4% verso 57,4%). La contrazione, al crescere dell'età, della quota di soggetti che ricevono un qualsiasi tipo di formazione è ovunque più consistente tra le donne; il risultato è che, anche in contesti virtuosi quali Regno Unito e Danimarca, tra le fasce più mature della popolazione si rilevano importanti differenziali di genere.

Dopo aver descritto, quantomeno in termini generali, gli schemi di partecipazione al *lifelong learning*, è forse più interessante focalizzare l'analisi sull'apprendimento formale, su quello non formale e informale introducendo, e incrociando tra di loro, le informazioni relative al titolo di studio e alla condizione occupazionale; esse rivelano, infatti, un forte potere esplicativo in merito al grado di coinvolgimento nei differenti momenti formativi.

Per quanto riguarda, innanzitutto, l'apprendimento formale, come era logico attendersi, nella media dei Paesi europei esso risulta maggiormente diffuso tra i gli inattivi (6,0%) e tra i disoccupati (5,9%), che non tra gli occupati (4,0%). Intrecciando questi dati con quelli relativi al titolo di studio conseguito, si rileva inoltre che il tasso di partecipazione all'apprendimento formale cresce al crescere del titolo di studio: in particolare è pari all'1,4% tra i soggetti in possesso di istruzione primaria, al 5,2% tra quanti hanno conseguito un diploma di istruzione secondaria e all'8,5% tra chi è in possesso di qualifiche formali più elevate. Disaggregando ulteriormente le informazioni a nostra disposizione si ricava che i tassi più consistenti si registrano tra i soggetti disoccupati e inattivi che hanno conseguito l'istruzione terziaria (15,1% e 14,3% rispettivamente) e tra gli inattivi in possesso di un titolo di istruzione secondaria (10,2%), mentre i volumi di partecipazione più bassi si osservano tra gli occupati che hanno conseguito soltanto l'istruzione primaria (1,3%).

Anche il coinvolgimento in momenti non formali di apprendimento (Tabella 16) aumenta proporzionalmente al crescere del titolo di studio conseguito. Esso registra, in media, valori decisamente più consistenti tra chi ha conseguito un titolo di istruzione terziaria (30,9%) rispetto a quanti hanno completato un percorso di grado secondario (16,4%) o primario (6,5%).

Con riguardo, poi, alla condizione occupazionale, si coglie la maggiore adesione alle iniziative di formazione non formali tra gli occupati (20,6%), riferibili in buona parte alla formazione continua, cui seguono i disoccupati (13,5%) e gli inattivi (5,6%). Incrociando, infine, la condizione occupazionale con il titolo di studio conseguito si evince una più robusta partecipazione ad iniziative non formali tra i più qualificati in condizione di occupazione (33,7%) e disoccupazione (22,7%); per

TABELLA 16: Tassi di partecipazione della popolazione adulta (25-64 anni) all'apprendimento non formale, per Paese, condizione occupazionale e titolo di studio, 2003

	Danimarca	Francia	Italia	Regno Unito	EU 25
Totale	47,1	20,1	5,1	36,6	16,8
Occupati	53,0	24,9	7,4	42,4	20,6
Disoccupati	40,9	19,8	2,2	26,4	13,5
Inattivi	22,9	5,5	1,2	13,7	5,6
Istruzione primaria	30,9	10,5	1,8	11,2	6,5
Occupati	37,4	14,7	3,0	15,4	9,0
Disoccupati	33,8	13,9	0,7	14,0	7,6
Inattivi	18,5	2,8	0,5	5,4	2,8
Istruzione secondaria	43,9	19,9	7,3	33,7	16,4
Occupati	48,8	23,1	9,2	37,6	18,9
Disoccupati	41,6	21,5	3,1	27,0	14,8
Inattivi	21,1	6,6	2,3	15,2	6,7
Istruzione terziaria	61,4	35,4	14,1	56,3	30,9
Occupati	65,6	39,0	15,9	59,8	33,7
Disoccupati	44,5	30,6	7,7	38,2	22,7
Inattivi	35,2	13,9	6,0	29,4	13,0

Fonte: Elaborazione su dati Eurostat, LFS, ad hoc module on Lifelong Learning, 2003.

contro, i meno coinvolti in tali modalità di apprendimento risultano essere gli inattivi in possesso di basse qualifiche formali (2,8%) o di titoli di istruzione secondaria (6,7%).

Quanto sinora commentato in merito allo scenario europeo mostra una certa validità di fondo anche in ciascuno dei contesti in analisi; invero, al di là dei differenti valori che si registrano in Danimarca, Francia, Italia e Regno Unito – e che sono il frutto delle specificità locali in precedenza analizzate – i tassi di partecipazione al *formal learning* seguono ovunque, e con poche eccezioni, le stesse dinamiche evidenziate a livello aggregato.

In ultima battuta, indicazioni di rilievo giungono dall'approfondimento sui percorsi di apprendimento informale. La loro diffusione è massima tra gli occupati, in primo luogo, (36,9%) come pure tra i disoccupati (31,8%) e su livelli più contenuti tra gli inattivi (22,2%); in aggiunta, risulta anch'essa correlata positivamente con il titolo di studio conseguito, tanto che la metà (55,2%) di quanti sono in possesso di un titolo di istruzione terziaria risulta impegnato in percorsi di *self-learning*, rispetto al 34,1% dei diplomati nell'istruzione secondaria e al 18,4% dei soggetti che dispongono di qualifiche inferiori. Più nello specifico, l'interesse in attività di apprendimento informale è massimo tra gli occupati (57,3%) e disoccupati (54,9%) che hanno conseguito l'istruzione terziaria e su livelli più modesti tra gli inattivi (14,8%), i disoccupati (19,9%) e gli occupati (21,0%) in possesso di basse qualifiche formali.

4. Il ruolo assegnato alle politiche formative

Dopo avere analizzato il grado di partecipazione della popolazione adulta alle diverse modalità formative, è ora opportuno andare a definire quale sia la valenza riconosciuta dai governi nazionali alla formazione. Ci serviremo, per questo scopo, dei dati forniti dall'OCSE sull'investimento nelle istituzioni educative (OCSE, 2006a) e di quelli elaborati dall'Eurostat sulle politiche per il mercato del lavoro e sui beneficiari di tali interventi (Eurostat, 2006).

Nell'ambito di una generale azione politica di contenimento delle spese, volta principalmente a controllare e ridurre il deficit di bilancio dei diversi apparati statali, gli investimenti destinati ai programmi e alle strutture educative rivelano quali siano l'importanza e la considerazione assegnate dai governi nazionali all'istruzione e alla formazione come leva dello sviluppo socio-economico. Tra gli indici che consentono di valutare il ruolo e la valenza riconosciuti al sistema educativo vi è innanzitutto la spesa in istruzione, calcolata come quota del prodotto interno lordo⁶ (Tabella 17).

Secondo i dati più recenti, e riferiti al 2003, il complesso dei Paesi OCSE destina in media il 6,3% del prodotto interno lordo per tale finalità. Di questo ammontare, la maggior parte proviene dal finanziamento pubblico (4,9%). Il coinvolgimento di attori privati – imprese, sicuramente, ma anche singoli soggetti e nuclei familiari – genera apprezzabili investimenti, anche se indubbiamente meno rilevanti (1,3%).

TABELLA 17: Spesa in istituzioni educative come quota del prodotto interno lordo, per tipologia di finanziamento, Paese e per anno, 1995, 2000, 2003; valori percentuali

	1995			2000			2003		
	Pubblico	Privato	Totale	Pubblico	Privato	Totale	Pubblico	Privato	Totale
Danimarca	6,0	0,2	6,2	6,4	0,3	6,6	6,7	0,3	7,0
Francia	m	m	m	m	m	m	5,8	0,5	6,3
Italia	4,8	m	m	4,5	0,4	4,9	4,6	0,4	5,1
Regno Unito	4,8	0,7	5,5	4,5	0,7	5,2	5,1	1,0	6,1
Media Paesi OCSE	~	~	~	~	~	~	5,2	0,7	5,9
Totale Paesi OCSE	~	~	~	~	~	~	4,9	1,3	6,3

Fonte: Elaborazione su dati OCSE, Education at a Glance, 2006.

In relazione ai singoli Stati, volumi di spesa superiori alla media OCSE si osservano in Danimarca (7,0%); Francia (6,3%) e Regno Unito (6,1%) si posizionano a livello intermedio, mentre l'Italia figura agli ultimi posti della graduatoria, in quanto spende soltanto il 5,1% delle proprie risorse finanziarie complessive nel sistema educativo. La quota relativa della spesa finanziata dall'attore pubblico segna livelli più elevati in Danimarca (95,7%) e Francia (92,1%); seguono poi Italia

⁶ L'indicatore copre il complesso delle spese sostenute in scuole, università e altre istituzioni pubbliche e private coinvolte a vario titolo nel sistema educativo, come pure l'insieme dei costi per servizi sussidiari.

(90,2%) e, a distanza, il Regno Unito (83,6%). Con riguardo alla sola istruzione terziaria, il protagonismo del pubblico è pressoché assoluto in Danimarca (96,7%), mentre in Francia (85,6%), Italia (72,1%) e Regno Unito (70,2%) gli attori privati giocano un ruolo sicuramente più rilevante, sebbene minoritario.

La comparazione su base longitudinale rivela che nel periodo 1995-2003 i livelli di spesa nell'educazione si sono mantenuti pressoché stabili a livello aggregato: invero, considerando la media dei 24 Paesi OCSE per i quali sono disponibili i dati, la quota di prodotto interno lordo destinata alle istituzioni educative è stata pari al 5,4% nel 1995 e al 5,3% nel 2000, per poi crescere di qualche decimale di punto fino al 5,7% registrato nel 2003. Nel dettaglio dei singoli Stati emergono, invece, strategie di intervento altamente diversificate: accanto a dinamiche di stabilità – Regno Unito (5,5% nel 1995 e 5,2% nel 2000) e Italia, seppure per il nostro Paese il dato del 1995 non sia completo e manchi della quota finanziata dai privati (4,8% nel 1995 e 4,9% nel 2000) – si segnalano, infatti, importanti incrementi nel caso della Danimarca, dove gli investimenti sono cresciuti costantemente dal 6,2% del 1995 al 6,6% del 2000 fino ai livelli discussi in precedenza; non sono invece disponibili informazioni pregresse sull'esperienza francese. Indicizzando, poi, i livelli di spesa in educazione al valore del 1995, se nella media dei Paesi OCSE si osserva un incremento del +36%, tra gli Stati oggetto di approfondimento il Regno Unito è l'unico a presentare tassi di crescita più consistenti (+39%); valori pressoché in linea con il dato aggregato si annotano, poi, in Danimarca (+32%), mentre Italia (+16%) e Francia (+12%) mostrano un aumento più ridotto.

Le risorse destinate alle istituzioni educative e il loro utilizzo possono essere studiati ancor più nel dettaglio mediante una disaggregazione del dato per livello di istruzione.

In termini generali si rileva, in primo luogo, che i due terzi della voce di spesa vengono ripartiti tra istruzione primaria e secondaria; questo anche in ragione dell'obbligo scolastico. Nel merito dei Paesi in esame, tale percentuale è più consistente nel Regno Unito (80,7%) e in Italia (80%) e più contenuta, invece, in Francia e Danimarca, contesti dove è prossima al valore registrato nella media Paesi OCSE. In seconda battuta, appare in modo piuttosto chiaro che, nell'ultimo decennio, i Paesi oggetto di indagine hanno incrementato e distribuito i propri investimenti in modo molto differente tra i diversi gradi scolastici. Più precisamente, se da un lato nel Regno Unito gli sforzi si sono concentrati in misura maggiore a sostegno dell'istruzione primaria e secondaria, in Italia si è prestata maggiore attenzione all'educazione terziaria; in Francia e Danimarca, invece, le spese nelle istituzioni educative sono state ugualmente incrementate e suddivise tra i diversi livelli del sistema dell'istruzione (OCSE, 2006a).

Una seconda via da seguire per chiarire il significato attribuito dai diversi governi nazionali al tema dell'investimento in capitale umano quale misura di integrazione lavorativa è quella di prendere in considerazione l'insieme degli interventi formativi, rapportando questa modalità di spesa al totale dei fondi impiegati nelle politiche del lavoro e quindi nelle politiche attive.

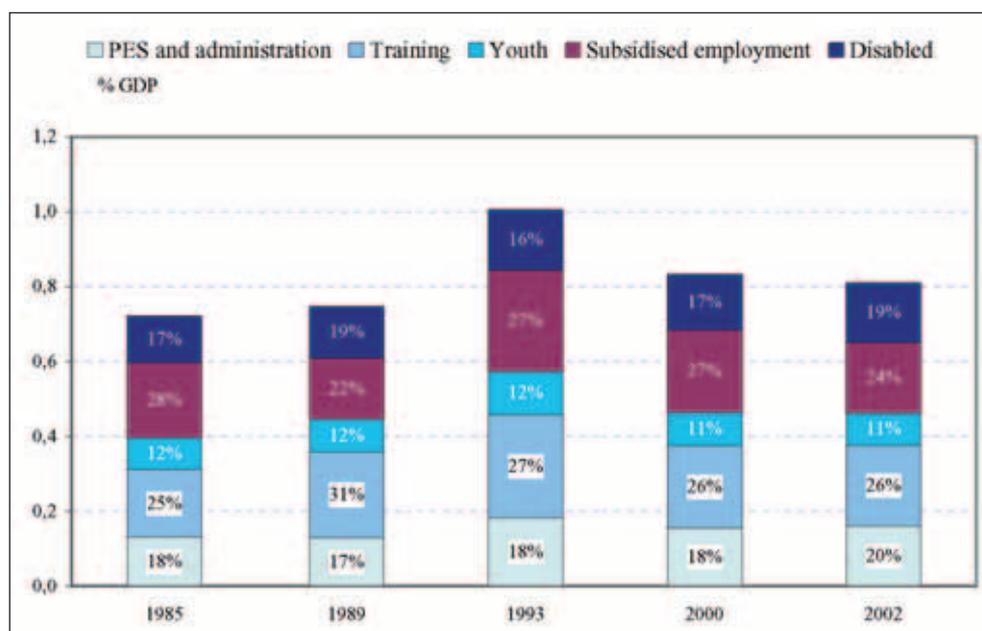
In tema di politiche del lavoro è ormai noto come nel corso degli anni si sia cercato di spostare il *focus* di intervento da quelle passive, di protezione, a quelle attive, di promozione. Questo ha significato una crescente enfasi sulle misure di attivazione al lavoro e sulla loro graduale sostituzione agli strumenti di sostegno alla disoccupazione, ma soprattutto un'attenzione maggiore, almeno da parte dell'OCSE, non tanto sui livelli di spesa in misure di politiche attive quanto piuttosto sulla garanzia della loro efficacia.

Intesi come quota del prodotto interno lordo, gli investimenti in politiche del lavoro si sono ridotti negli anni, anche quelli in politiche attive; questi ultimi, tuttavia, hanno fatto segnare variazioni negative meno pronunciate, aumentando di conseguenza la propria quota relativa sul totale delle spese in programmi di intervento sul mercato del lavoro.

Dall'analisi della Figura 1, oltre a visualizzare la riduzione della quota di prodotto interno lordo destinata alle politiche del lavoro già discussa in precedenza, è possibile cogliere come si sia evoluta la ripartizione della spesa tra servizi per il mercato del lavoro, misure di attivazione e sussidi.

Si coglie, in primo luogo, un calo consistente della percentuale di risorse destinate alla formazione: più precisamente si è passati dal 31% del 1989 al 26% del 2002, con una sostanziale stabilità nei volumi di investimento a partire dai primi anni novanta; sono diminuite, inoltre, anche le spese per i sussidi, il cui peso, dopo

FIGURA 1: Composizione delle spese in politiche del lavoro nella media dei Paesi OCSE, 1985-2002; valori percentuali e quota sul prodotto interno lordo



Fonte: OCSE, Employment Outlook, 2006.

aver toccato il valore più elevato (27%) nel 1993, ha raggiunto il 24% nel 2002. A crescere è stata, invece, la quota relativa di risorse destinate all'integrazione dei disabili (16% nel 1993 e 19,0% nel 2002), come pure l'insieme dei servizi per il mercato del lavoro (dal 17% del 1989 al 20% del 2002), mentre le spese per i giovani sono rimaste di fatto invariate (12% nel 1989 e 11% nel 2002).

Stando ai dati relativi al 2004 nell'Europa a 15 Paesi si sono spesi oltre 230 milioni di euro in politiche del lavoro, ovvero una cifra pari al 2,3% del prodotto interno lordo; di questi 21,8 (9,5%) in servizi per il mercato del lavoro e 63,6 (27,7%) in politiche attive, per una cifra complessiva pari allo 0,9% delle risorse finanziarie complessive.

Il Paese che destina la quota più consistente del proprio prodotto interno in politiche del lavoro è la Danimarca (4,4%, pari a 8,6 milioni di euro), seguita da Francia (2,7%, 44,4 milioni di euro), Italia (1,4%, 18,3 milioni di euro) e Regno Unito (0,8%, 13,7 milioni di euro); per quanto concerne, invece, il peso delle politiche attive, è l'Italia a riservarvi la quota maggiore di risorse sul totale di spesa (40,5%), mentre valori più contenuti si osservano in Danimarca (34,9%), Francia (27,0%) e Regno Unito (20,0%).

L'analisi appena proposta può essere completata con una disamina specifica sulle risorse stanziare per la formazione che, nel complesso dell'Europa a 15 Paesi, sono pari allo 0,26% del prodotto interno lordo. Danimarca (0,54%) e Francia (0,31%) presentano valori superiori alla media mentre, al contrario, in Italia (0,23%) e Regno Unito (0,13%) si registrano volumi di investimento più ridotti e inferiori al valore rilevato a livello comunitario. Misurato, invece, come quota del totale di spesa nelle politiche del lavoro nel complesso, l'investimento in formazione è più consistente in Italia, dove rappresenta il 16,7% delle risorse stanziare, e nel Regno Unito (16,5%), mentre assume valori più contenuti tanto in Danimarca (12,4%) che in Francia (11,5%); si tratta, in ogni caso, di valori di spesa superiori a quelli della media comunitaria (11,2%).

Prendendo, infine, a riferimento il valore di spesa destinato alle sole politiche attive⁷ (Tabella 18), la formazione ne costituisce una quota maggioritaria nel Regno Unito (82,5%); negli altri contesti rappresenta, invece, una percentuale prossima al 40%. Nell'ultimo quinquennio la consistenza relativa dell'investimento in formazione, in lieve aumento nella media europea, è cresciuto in Francia (+5,9 punti) e nel Regno Unito (+5,2 punti), mentre ha mostrato un andamento contrastato in Italia, dove nel complesso si è registrato un calo di quasi un punto percentuale, e una forte contrazione in Danimarca (-6,6 punti).

Ultimo elemento utilizzato per formulare un primo quadro descrittivo sulle politiche di formazione è la modalità di svolgimento; in proposito, la classificazione

⁷ Secondo la definizione Eurostat, l'insieme della spesa in politiche attive comprende gli interventi destinati a disoccupati, occupati a rischio e persone inattive che vorrebbero inserirsi nel mercato del lavoro. Più in particolare il riferimento è a sei diverse tipologie di misure: formazione per i disoccupati e per i soggetti a rischio; *job rotation* e *job sharing*; incentivi all'impiego; integrazione dei disabili; sostegno alla creazione di posti di lavoro; sostegno alla nuova imprenditorialità.

fornita dall'Eurostat distingue tra formazione istituzionale, formazione sul lavoro, formazione integrata – ovvero un mix delle forme precedenti – e misure di supporto all'apprendistato rivolte a disoccupati o ad altre fasce svantaggiate.

A livello aggregato emerge il ruolo svolto dalla formazione istituzionale e dal supporto all'apprendistato. Per quanto attiene poi ai singoli Paesi si nota una situazione alquanto eterogenea. Più in particolare, stando ai dati relativi al 2003:

- in Danimarca la tipologia prevalente, e pressoché esclusiva (95,9%), è la formazione istituzionale;
- in Francia, accanto alla formazione impartita in aula (30,4%) assume una certa importanza il supporto all'apprendistato (26,4%);
- in Italia la quota più consistente di spesa è destinata all'apprendistato (62,0%) e alla formazione sul luogo di lavoro (17,4%);
- nel Regno Unito, infine, gran parte delle risorse vengono impiegate a supporto dell'apprendistato (75,5%).

TABELLA 18: Quota dell'investimento in formazione sul totale di spesa in politiche attive del lavoro, per anno e per Paese, 2000-2004; valori percentuali

	2000	2001	2002	2003	2004
Danimarca	42,1	40,5	37,1	33,8	35,5
Francia	36,5	34,3	32,5	36,8	42,4
Italia	42,2	30,8	34,3	37,8	41,3
Regno Unito	77,3	69,4	78,3	81,3	82,5
EU 15	-	39,2	40,6	40,0	40,6

Fonte: Eurostat, Labour Market Policy database, 2005.

Nel complesso mette conto evidenziare che il 62,9% della spesa comunitaria in formazione sul lavoro è garantita dall'Italia, mentre la medesima percentuale di formazione integrata viene dispensata in Francia; in aggiunta, le spese sostenute in Francia, Italia e Regno Unito per il supporto all'apprendistato ammontano al 68,6% del totale investito a livello europeo in tale modalità formativa.

Merita, infine, aggiungere ulteriori informazioni sulle modalità di elargizione delle somme stanziare. In merito a ciò, gli archivi dell'Eurostat sulle politiche per il mercato del lavoro consentono di individuare, innanzitutto, quali siano i diretti beneficiari dei fondi tra i singoli partecipanti, i datori di lavoro, oppure specifici enti o agenzie formative.

I dati relativi al 2003 mostrano che nell'Europa a 15 Paesi la quota più consistente di trasferimenti viene destinata direttamente a enti o agenzie formative (43%), mentre il 33% viene elargita a singoli individui, quale indennità o rimborso per i costi sostenuti, e solamente il 7% ai datori di lavoro, a copertura dei costi sostenuti. L'analisi dei singoli Paesi rivela modalità di assegnazione degli investimenti pubblici altamente diversificate. Ad un estremo troviamo la Danimarca, in

cui una quota superiore al 70% dei trasferimenti viene assegnata ai singoli individui, il 25% a enti o agenzie di formazione e una parte residuale ai datori di lavoro. All'estremo opposto vi sono, invece, Italia e Regno Unito, in cui non vi sono trasferimenti su base individuale: tuttavia, mentre in Italia – in ragione di quanto commentato in precedenza riguardo al prevalere della formazione sul lavoro – l'80% dei fondi viene assegnato ai datori di lavoro e il rimanente 20% a enti e agenzie, nel Regno Unito i primi destinatari degli investimenti sono enti e agenzie, a cui vengono assegnati i due terzi dei fondi impiegati per l'implementazione di interventi formativi. La Francia, infine, presenta una ripartizione più equilibrata delle risorse economiche stanziare tra singoli individui (40% circa), enti e agenzie (35%) e datori di lavoro (25%).

La valenza delle politiche formative può essere colta non solo in rapporto al volume di spesa pubblica ad esse destinato ma anche, in ultima battuta, mediante la valutazione di quanti e quali siano i beneficiari degli interventi. A questo scopo verranno presi in esame gli *stock* di persone interessate nel corso dell'anno da momenti di formazione; più nel dettaglio, si andrà a valutare, sempre in chiave comparativa, la quota di soggetti coinvolti in progetti formativi sul totale della forza lavoro e sul totale dei beneficiari di interventi di politiche attive.

Ricordato che l'insieme di quanti ricevono sussidi monetari costituisce, ovunque, la parte più consistente della forza lavoro cui vengono destinate risorse economiche sotto forma di interventi in politiche del lavoro, la quota relativa di soggetti interessati da progetti di formazione segna variazioni considerevoli nei diversi Paesi: nel 2004 è più alta in Italia (2,6%, seppure si tratti di un dato incompleto) mentre in Francia (1,95%), Danimarca (1,24%) e Regno Unito (1,21%) fa registrare valori significativamente inferiori. Le informazioni disponibili mostrano, in aggiunta, che sul totale dei soggetti cui vengono destinate misure di politica attiva, quelli interessati da interventi di formazione sono il 34,4% in Danimarca e ben il 69,5% nel Regno Unito; per Francia e Italia non può essere formulato un quadro completo in merito, vista l'incompletezza delle informazioni statistiche.

Venendo poi alla tipologia dei beneficiari, le statistiche riportate nella Tabella 19 consentono una prima seppur parziale valutazione, dalla quale si deduce la ripartizione delle misure formative tra i vari gruppi occupazionali e le categorie della forza lavoro. Per chiarezza espositiva è bene ricordare che le misure formative in analisi possono essere rivolte a più di un *target*, per cui il totale dei beneficiari potrebbe risultare superiore al 100%.

Nella media dell'Europa a 15, la quota più importante delle misure formative è rivolta a persone che si trovano in condizione di disoccupazione (85,9%), in molti casi di lunga durata (23,5%); un quarto del totale degli interventi è poi rivolto a persone già occupate (27,5%) e un quinto a soggetti inattivi (18,8%). In termini generali il panorama complessivo non muta con riferimento ai diversi Paesi; invero, in ciascun contesto, tra i destinatari delle misure vi sono sempre i disoccupati, innanzitutto. Quello che cambia è invece la specifica attenzione prestata alla disoccupazione di lunga durata – che è massima nel Regno Unito (60%), su livelli più con-

Tabella 19: Ripartizione delle misure di formazione per condizione occupazionale e categoria dei beneficiari, per Paese, 2003, valori percentuali

	Danimarca	Francia	Italia	Regno Unito	EU 15
Numero misure	5	17	5	5	149
<i>% beneficiari per condizione occupazionale*</i>					
Disoccupati	100,0	82,4	100,0	80,0	85,9
<i>di lungo termine</i>	20,0	5,9	0,0	60,0	23,5
Occupati	20,0	23,5	40,0	0,0	27,5
Inattivi	0,0	11,8	20,0	20,0	18,8
<i>% beneficiari per categoria**</i>					
Giovani		11,8	40,0	40,0	29,5
Anziani		5,9			8,7
Disabili		5,9			7,4
Immigrati	20,0				4,7
<i>Re-entrants</i>					4,0
<i>Priorità a carattere pubblico</i>		11,8			18,1

* Alcune misure possono essere multi-target, ovvero rivolte a più di un gruppo di soggetti.

** Le categorie di beneficiari sono indipendenti dallo status occupazionale. Alcune misure possono essere semplicemente rivolte a disoccupati, senza ulteriori specifiche.

Fonte: Eurostat, *Expenditure on training measures for the unemployed across the EU*, Statistics in Focus, Population and Social Conditions, 5/2006, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

tenuti in Danimarca (20%), residuale in Francia (5,9%) e pressoché assente in Italia – e al *target* degli occupati, nel Regno Unito non soggetti a nessun intervento formativo specifico.

Con riguardo, infine, alle categorie dei beneficiari occorre rimarcare, in via preliminare, che molti sono i casi in cui non è stato possibile determinarle; questo perché non sono state specificate oppure perché il *target* indicato è semplicemente quello dei disoccupati, senza ulteriori precisazioni. Fatta questa premessa, nel complesso dei Paesi comunitari di prima adesione sono i giovani – identificati come gli *under 25* – ad essere maggiormente interessati da interventi formativi: la quota delle iniziative di formazione loro destinate è, infatti, pari a circa un terzo del totale (29,5%) e presenta punte del 40% in Italia e Regno Unito; seguono, a lunga distanza, i programmi studiati per gli anziani (8,7%), i disabili (7,4%), gli immigrati (4,7%).

5. Alcune note di sintesi

Vista la numerosità degli indicatori presi in esame, nonché la complessità di offrire uno studio comparativo tra quattro Paesi, è utile, in chiusura, riprendere e ricondurre a sintesi gli elementi che contribuiscono a definire il quadro formulato nel presente capitolo, gettando ulteriore luce sulle peculiarità proprie di ciascuna delle realtà territoriali studiate.

Dal punto di vista della situazione occupazionale, i dati empirici proposti e commentati consentono di costruire uno schema interpretativo che vede Italia e Francia differenziarsi in modo piuttosto netto da Danimarca e Regno Unito. Invero, nei due Paesi mediterranei emerge uno scenario simile per gli aspetti considerati e caratterizzato da tassi di attività e occupazione più contenuti, inferiori alla media dei Paesi europei e agli obiettivi di crescita; livelli di disoccupazione più elevati – specie tra i giovani e le donne – congiunti a una quota più consistente di disoccupazione di lunga durata; un minor grado di diffusione delle tipologie contrattuali a tempo parziale e un maggior coinvolgimento della forza lavoro in modalità di impiego a tempo determinato. Emerge, infine, una forte disparità di genere per ciascuna classe di età, molto meno pronunciata in Danimarca e Regno Unito.

Lo stesso accade con riferimento alla partecipazione alle diverse modalità di apprendimento. In proposito, si è posto in evidenza come il coinvolgimento in iniziative di *formal* e *non-formal learning* sia nettamente maggiore nei contesti in cui il quadro occupazionale è migliore, a parità di status lavorativo e di titolo di studio. Va ricordato, comunque, che la condizione occupazionale e il livello di qualifiche formali a disposizione presentano, ovunque, risvolti positivi sui modelli di partecipazione alla formazione continua.

In questo scenario, volendo passare all'approfondimento del ruolo assegnato dai governi locali alle politiche e agli interventi formativi, non è però possibile continuare lungo il sentiero sinora tracciato, e dunque confrontare due raggruppamenti. Piuttosto, è importante riconoscere che, anche a fronte di situazioni occupazionali ed educative tendenzialmente confrontabili, ciascun Paese mette in atto diversi e specifici approcci in materia di investimento in formazione. In particolare:

- la Danimarca è, tra i Paesi in questione, quello che destina la quota più elevata di prodotto interno lordo all'investimento in istituzioni educative e in politiche del lavoro, come pure in formazione. Le misure di politica del lavoro sono volte innanzitutto a proteggere le fasce deboli contro la disoccupazione e quindi a favorire l'occupabilità, mediante iniziative di formazione istituzionale, con gran parte dei fondi erogati direttamente ai soggetti interessati.
- Nel Regno Unito, al contrario della Danimarca, l'investimento di risorse nelle istituzioni educative e nelle politiche del lavoro presenta i valori più contenuti, come pure la quota di spesa destinata alle misure di attivazione. Più nello specifico delle misure adottate, una quota consistente dei fondi pubblici viene elargita sotto forma di sussidi economici ai disoccupati, in specie di lunga durata, mentre alla formazione vengono destinate gran parte delle risorse riservate alle politiche attive.
- La Francia si caratterizza per livelli sostenuti di investimento nelle istituzioni educative e nelle politiche del lavoro. Nel quadro delle politiche attive la formazione, che ha accresciuto nel tempo il proprio peso relativo, viene impartita in prevalenza ai disoccupati, anche se vi è comunque una buona attenzione agli occupati e persino agli inattivi.

- L'Italia, infine, mostra volumi contenuti di spesa pubblica nelle istituzioni educative come pure nelle politiche del lavoro. Tra i Paesi studiati, investe, ad ogni modo, la quota più consistente di politiche del lavoro in misure di attivazione, in particolare in formazione. Gli interventi di formazione, implementati mediante formazione sul luogo di lavoro o sostegno all'apprendistato, sono rivolti primariamente ai giovani e ai soggetti disoccupati, ma interessano in buona parte anche gli occupati e gli inattivi.

Bibliografia

EUROSTAT (2005), *Lifelong learning in Europe*, Statistics in Focus, Population and Social Conditions, 8/2005, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

EUROSTAT (2006), *Expenditure on training measures for the unemployed across the EU*, Statistics in Focus, Population and Social Conditions, 5/2006, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

EUROSTAT (2007), *Europe in Figures. Eurostat yearbook 2006-07*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

OCSE (2006a), *Education at a Glance*, OCSE, Paris.

OCSE (2006b), *Employment Outlook. Boosting Jobs and Incomes*, OCSE, Paris.

Capitolo 3

Il learnfare danese tra mito e realtà

Rosangela LODIGIANI

Non c'è quasi nessuno studio internazionale comparativo in materia di welfare che manchi di citare il caso della Danimarca tra i Paesi considerati esemplari per la capacità di combinare gli obiettivi di equità e giustizia sociale (nei confronti di tutta la popolazione, anche delle fasce più deboli e marginali), con quelli di efficienza economica. Si potrebbe dire quasi un mito. Sono innumerevoli i riferimenti al riguardo anche nei documenti dell'OECD, basti guardare i rapporti annuali sull'occupazione che, a partire in modo particolare dal 2004, si riferiscono ad esso come alla "terza via" percorribile per mediare tra la deregolazione degli approcci liberali e la regolazione troppo rigida degli approcci conservatori. Similmente l'Unione Europea, a partire dal lancio della strategia per l'occupazione (SEO) nel già lontano 1997, ha fatto proprio l'obiettivo della *flexicurity*, ovvero della sintesi tra esigenze di flessibilità economica e di sicurezza sociale, promosso inizialmente, e con successo, proprio in Danimarca (Klammer 2006). Un mito al quale non è rimasta estranea nemmeno l'Italia che ha cercato recentemente di "copiarne" alcuni aspetti (cfr. cap. 6).

I fattori che lo caratterizzano sono quelli tipici del modello socialdemocratico scandinavo o nord-europeo, descritto in letteratura: universalismo, inclusività, massimizzazione dell'uguaglianza e minimizzazione della dipendenza dei soggetti dal mercato ("demercificazione") e dalla famiglia ("non-familismo"), generosità nei sussidi e nei servizi offerti, ampia socializzazione dei rischi; lo stato sociale si qualifica come "stato dei servizi", nella misura in cui è riuscito a costruire un'imponente infrastruttura di servizi rivolti in particolare ai bisogni della famiglia, i cui fiori all'occhiello sono l'assistenza ai bambini e agli anziani (Esping-Andersen 2000; Ferrera 1998). Tuttavia, il caso danese presenta anche alcune specificità (per esempio l'elevata flessibilità del mercato del lavoro e il ruolo centrale delle parti sociali) che lo rendono unico e non semplicemente assimilabile al modello scandinavo (Amoroso 2006; Madsen 2006). Quest'ultimo del resto va considerato alla stregua di tipo ideale, e dunque sconta una certa distanza dalle realtà storico-sociali che vuole rappresentare. La classificazione tipologica, peraltro, finisce con l'essere un semplice esercizio teorico di fronte al processo di riforma radicale del welfare danese, lanciato nell'aprile del 2006 dal governo conservatore-liberale, processo di riforma sulla quale si è scatenato uno scontro molto acceso tra gli opposti schieramenti. Sarà infranto il mito?

1. Il contesto socio-economico

La Danimarca è certamente uno dei Paesi europei con il più alto tasso di benessere socio-economico in Europa. Lo attestano il suo elevato reddito pro capite (122% sulla media europea nel 2004), gli alti livelli di produttività (in linea con la media europea) e gli eccezionali risultati ottenuti sul piano dell'occupazione da ormai oltre quindici anni.

A partire dal 1994 la crescita macro economica è stata pressoché costante, l'inflazione è rimasta contenuta, l'incidenza della spesa pubblica sul prodotto interno lordo ha continuato a essere tra le più alte dell'Unione europea (attestandosi al 56%, superata solo dalla Svezia, 58%; OECD 2005). Parimenti è da oltre un decennio che il mercato del lavoro registra *performance* di segno positivo. A partire dal 1994 infatti i tassi di occupazione sono rimasti stabilmente e ampiamente al di sopra della media europea, la disoccupazione è progressivamente diminuita mentre è aumentata la mobilità nel mercato del lavoro.

Secondo i dati OECD (2006), nel 2005 il tasso di occupazione (75,5%) e attività (79,4%) sono stati i più alti dell'Europa a 15 superando largamente gli obiettivi posti al vertice di Lisbona, e quello di disoccupazione ha registrato il valore più basso (4,9%, era al 12% nel 1994). La disoccupazione di lunga durata è altrettanto contenuta: meno dell'1,2% dei cittadini rimane senza lavoro per più di due anni; l'incidenza dei disoccupati da più di un anno sul totale delle persone in cerca di impiego è dell'ordine del 26% (in Italia è al 52%). Tutti questi indicatori vedono gli uomini registrare *performance* migliori delle donne, ma il differenziale è relativamente basso se confrontato con la media europea (laddove solo la Gran Bretagna registra risultati eccellenti; cfr. cap. 5): circa dieci punti percentuali per il tasso di occupazione (80,1% per i maschi vs 70,8% per le femmine) e per il tasso di attività (83,6% M. vs 75,1% F.); meno di un punto e mezzo per quello di disoccupazione (4,2% M. vs 5,6% F.): il che rende le donne danesi tra le più attive sul mercato del lavoro in Europa. La disoccupazione giovanile si attesta al 6,6% tra i 25-29enni, al 5,2% tra i 30-34enni, con differenze di genere sostanzialmente irrilevanti e con risultati ancora una volta migliori del resto dell'Europa a 15, in specie dell'Italia: nelle stesse fasce d'età, il Bel Paese registra valori rispettivamente pari a 13,1%; 8,1%; 6,2%.

Il mercato del lavoro peraltro denota un elevato tasso di flessibilità (ma non di precarietà) e di mobilità. Un impiego dura in media quattro anni e ogni danese cambia almeno cinque volte datore di lavoro nel corso della sua vita (OECD 2005). Secondo i dati riportati da Per Kongshøj Madsen, uno dei più noti studiosi dell'esperienza danese, nel periodo tra il 1980 e il 1995 la media annua del *job turnover*, che tiene conto dei posti di lavoro creati e di quelli persi, è stato di circa il 30% e, dato più interessante, non ha riguardato solo una specifica fascia della forza lavoro, magari la meno qualificata e protetta come spesso accade altrove, ma trasversalmente tutte le categorie; stime più recenti indicano inoltre che circa il 25% degli occupati ogni anno perde il lavoro entrando nella schiera dei disoccupati e il 10%

accede a programmi di attivazione (Madsen 2006). Tale flessibilità, come vedremo, si regge sulla peculiarità della regolazione del mercato del lavoro più che sull'utilizzo di contratti a tempo, a termine.

I bassissimi tassi di disoccupazione registrati negli ultimi anni hanno spesso indotto a parlare di miracolo occupazionale. Come è stato notato, tuttavia, il dato non conteggia i "disoccupati registrati", ovvero – secondo la definizione OECD – iscritti a programmi di attivazione e reinserimento lavorativo, ritirati anticipatamente e volontariamente dal lavoro, in congedo, impegnati in attività formative o in lavori temporanei, ecc. Conteggiando questa parte di forza lavoro non occupata il tasso subirebbe un deciso rialzo, certo più ampio di quanto accadrebbe negli altri Paesi europei, nei quali l'efficacia e l'estensione delle politiche di attivazione è inferiore (*ibidem*). Va notato infatti che la partecipazione a queste ultime non conferisce lo status di disoccupato; il che, per inciso, implica non solo il mancato conteggio nelle statistiche sulla disoccupazione, ma anche la mancata legittimazione a fruire dell'assicurazione contro la disoccupazione⁸. Non è dunque solo sullo sviluppo dell'occupazione che si incentra il "miracolo" danese, ma sull'efficienza delle politiche di lotta alla disoccupazione e all'inattività, nonché sulla specificità dell'assetto politico e istituzionale (Lang 2006), specificità che a questo punto merita di essere indagata (cfr. § 2, 3). Prima ancora non possiamo sottacere come i successi sin qui descritti sul piano economico e lavorativo sono sostenuti anche da alcuni fattori di ordine, potremmo dire, strutturale, i quali rendono il caso danese eccentrico rispetto alla media dei Paesi europei e di fatto evidenziano quanto il suo modello sia difficilmente esportabile.

Anzitutto non possiamo dimenticare che la popolazione conta meno di 5,5 milioni di abitanti (dati al 2006)⁹, con una forza lavoro di circa 2,9 milioni di unità, e che grazie a un prelievo fiscale tra i più alti del mondo i problemi di bilancio non sono i più urgenti al centro dell'agenda politica. Dal punto di vista amministrativo le quattordici contee in cui il Paese è attualmente suddiviso dovrebbero essere ricomprese entro il 2007 in cinque Regioni, solo del tutto impropriamente paragonabili a quelle italiane, al fine di consolidare i poteri pubblici decentrati a livello locale, senza incorrere nell'eccessiva frammentazione delle contee, pur demandando direttamente ai Comuni¹⁰ una serie di funzioni. L'obiettivo è di coniugare a una marcata decentralizzazione più ampie capacità di coordinamento degli interventi sul territorio. Nell'ambito di questo processo di riforma si è iscritta anche l'innovazione dei servizi pubblici per l'impiego, già accennata, su cui torneremo nel dettaglio più avanti.

⁸ Significativamente alcune indagini hanno evidenziato che, in concomitanza con l'obbligo di partecipare ai programmi di politica attiva del lavoro, una cospicua quota di disoccupati beneficiari di indennità riesce a trovare un'occupazione ordinaria prima di entrare nel programma di attivazione (Di Domenico 2005; OECD 2005; Ministry of Labour 2000).

⁹ www.denmark.dk.

¹⁰ Anch'essi peraltro cambiano volto: ridotti di numero da 271 a circa 100, rispondono a una cittadinanza più ampia.

La struttura economico-produttiva è fortemente sbilanciata verso il terziario (oltre il 64% degli occupati lavora nei servizi e ben il 30% nella pubblica amministrazione), ed è incentrata su un tessuto di medie e piccole imprese che per natura presentano mercati interni meno consolidati e sono più orientate a muoversi sul mercato esterno per rispondere ai propri fabbisogni occupazionali. Parallelamente la forte struttura corporativa garantisce un confronto continuo tra le Parti sociali e getta le basi per un compromesso sociale che riesce a contemperare gli opposti interessi tra capitale e lavoro. Emblematicamente quella danese è stata definita in letteratura una “economia negoziata” (Nielsen - Pedersen 1991; Pedersen 2006).

L’immigrazione straniera (in prevalenza di origine turca e pakistana) non supera il 5% della popolazione. Popolazione che dal canto suo tende ad invecchiare secondo ritmi in linea con la media europea, ponendo qui come altrove le stesse sfide in materia di invecchiamento attivo, servizi di cura, sostenibilità del sistema previdenziale.

Da ultimo, ma non meno importante, la popolazione danese è mediamente tra le più istruite dell’Unione, con i più bassi tassi di abbandono scolastico e i più elevati livelli di scolarizzazione. Oltre l’80% della forza lavoro ha almeno un titolo di studio secondario, il 32% raggiunge un titolo di studio di livello terziario. Solo il 8,5% dei giovani tra i 18 e i 24 non ha completato gli studi secondari (contro il 22% circa dei giovani italiani e il 17% della media europea; OECD 2006). I più elevati valori in Europa si registrano anche nel campo della partecipazione alla formazione continua e permanente, e ciò, come vedremo tra breve, costituisce uno dei punti di forza del modello di welfare attivo.

2. Il “triangolo d’oro” delle politiche del mercato del lavoro

Grazie alla loro capacità di contemperare esigenze differenti, le politiche danesi del mercato del lavoro sono state descritte come un *golden triangle*, un “triangolo d’oro” composto da tre elementi già in parte evocati e sintetizzabili nelle parole di Madsen (2001, 2002; 2006; cfr. Figura 1):

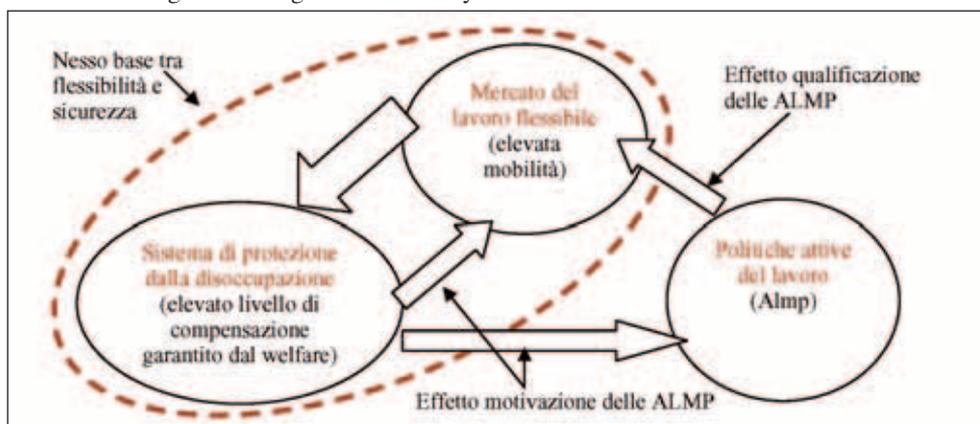
- 1) *un mercato del lavoro flessibile*, considerato parte integrante del sistema socio-economico e del welfare; un mercato che – comparativamente ad altri Paesi europei – presenta una debole protezione del lavoro dal punto di vista legislativo (anche se supportato da accordi collettivi in alcuni settori). Lo caratterizzano due aspetti fondamentali: mobilità elevata e “flessibilità numerica” accettate e contrattate dalle parti sociali. Ne consegue che gli imprenditori hanno ampia libertà di licenziare con preavviso minimo, sino a soli cinque giorni, ma anche facilità nell’assumere nuova forza lavoro (*hire & fire*);
- 2) *una elevata protezione del reddito in caso di disoccupazione (income security)*, con *cash benefit*, ovvero benefici monetari anche per i lavoratori non assicurati e implementazioni sempre monetarie per quelli assicurati (il sistema di assicurazione contro la disoccupazione ha infatti base occupazionale ed è gestito

dalle associazioni di categoria). Come vedremo oltre più nel dettaglio, il lavoratore che ha perso il lavoro riceve secondo schemi automatici un'indennità fino al 90% del suo stipendio: il che significa che in luogo della sicurezza del "posto" può contare almeno sulla sicurezza del reddito; la generosità del sistema di welfare e la flessibilità del mercato del lavoro rappresentano i cardini base del nesso tra flessibilità e sicurezza (*the basic flexibility-security nexus*);

- 3) *un sistema di politiche attive ampio*, includente programmi estensivi di formazione, orientato soprattutto a promuovere il ritorno al lavoro dei disoccupati. Due gli effetti che mira a ottenere: a) la (ri)motivazione al lavoro che può sfociare nel ritorno all'occupazione o nell'ingresso in un programma di attivazione (*motivation effect of ALMP*); b) l'innalzamento della qualificazione del lavoratore e conseguentemente un miglioramento della sua occupabilità (*qualification effect of ALMP*). Il cuore dei programmi di attivazione, infatti, è rappresentato dalle politiche educative e formative (Ministry of Labour, 2000); anche su questo torneremo. In altri termini, non potendo garantire la sicurezza dell'impiego (*job security*), si punta a garantire la sicurezza di poter accedere a un'occupazione (*employment security*).

In sintesi: è relativamente semplice per le imprese licenziare un lavoratore, così come per il lavoratore decidere di lasciare l'impresa, ma al tempo stesso quanti si trovano senza impiego possono contare su un adeguato sostegno economico e dispositivi efficienti di occupabilità, a partire dalla formazione. Non solo. Va ricordato che la grande flessibilità del mercato del lavoro – la quale invero non è solo numerica, ma anche organizzativa, funzionale e temporale – non si situa in un contesto di mera deregolazione neo-liberale come quella predicata da più parti, e in buona misura anche dall'OECD dalla metà degli anni Novanta in poi, ma attraverso una gestione politica e un controllo dettagliato e concertato da parte delle organizzazioni sindacali e padronali (Amoroso 2006).

FIGURA 1: The golden triangle of "flexicurity"



Fonte: nostra rielaborazione da Madsen (2001; 2006).

Dunque, l'interazione tra il mercato del lavoro privato e pubblico nonché le istituzioni che lo regolano, nel dare forma al *golden triangle*, rendono unico il modello di funzionamento del mercato del lavoro stesso e spiegano sia l'elevata mobilità e occupabilità sia l'elevata sicurezza della forza lavoro (Ilo 2003). Il *mix* peculiare di politiche sociali, formative e del lavoro che puntano a innalzare il livello di attivazione dei cittadini, da un lato passa attraverso l'investimento nel loro capitale umano, dall'altro fa leva su una legislazione del lavoro poco restrittiva, tra le più liberali in Europa; su politiche del lavoro particolarmente articolate e ricche; su una presenza dei sindacati forte e collaborativa. Torneremo ancora su questi aspetti. Rileviamo intanto che, spesso presentati come "pilastri tradizionali" dell'assetto politico-istituzionale danese, tali aspetti sono in parte frutto di scelte politiche piuttosto recenti: letti in una prospettiva di breve periodo, le più importanti sono "vecchie" di poco più di dieci anni; in parte invece sono frutto di una evoluzione storica di lungo periodo che ha prodotto, come spesso accade, risultati imprevisti.

Indubbiamente il 1994 può a pieno titolo essere considerato come un anno svolta per questo Paese. Di fronte a inediti problemi sul fronte occupazionale, che hanno raggiunto nel 1993 il loro apice, la Danimarca ha infatti in quel frangente avviato un processo di modernizzazione del suo mercato del lavoro e del welfare e una riforma politico-amministrativa che hanno prodotto conseguenze rilevanti. Una delle principali novità è rappresentata dal decentramento della politica esecutiva in materia di lavoro a cinque "Consigli regionali tripartiti per il mercato del lavoro", chiamati ad adattare la struttura delle politiche alle condizioni dei beneficiari e alle esigenze delle realtà locali. La composizione tripartita consente di assumere come metodo una costante negoziazione tra rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro e autorità pubbliche locali; metodo considerato determinante per mantenere efficienza e flessibilità del mercato del lavoro. Contestualmente a questa riforma è stata varata una gamma diversificata di misure di politica attiva e avviata l'innovazione dei Servizi pubblici per l'impiego. Ma l'intero ultimo decennio è stato caratterizzato da un intenso programma di cambiamenti normativi che hanno agito sul welfare istituendo, oltre al decentramento appena descritto, un sistema di benefici complesso e differenziato (cfr. § 2).

Al di là di queste recenti e importanti novità, la dimensione liberale della regolazione del lavoro ha radici ben più antiche, e precisamente nell'accordo siglato tra le parti sociali nel lontano 1899: il cosiddetto "Compromesso di Settembre". Similmente, la prima importante riforma del sistema di benefici e protezione contro la disoccupazione risale al 1969 e il primo programma di politica attiva del lavoro è datato 1979; una indicazione chiara di come non esistano ricette semplici e facilmente trasferibili da un contesto a un altro (Lang 2006; Madsen 2006).

3. I pilastri del modello di welfare attivo

Il modello danese è dunque tra i più universalistici d'Europa, al pari di tutti i Paesi scandinavi nei quali la protezione sociale è considerata un diritto di cittadi-

nanza, la copertura è universale, le prestazioni vengono erogate automaticamente all'occorrenza dei rischi considerati sociali, assunti cioè in un'ottica di solidarietà collettiva, senza la cosiddetta "prova dei mezzi", ossia la verifica dello stato di bisogno (Ferrera 1998). Il rapporto tra responsabilità individuale e responsabilità collettiva è, tuttavia, di stretta interdipendenza, secondo il motto "da ciascuno secondo le sue possibilità a ciascuno secondo i suoi bisogni" che ha a lungo rappresentato lo slogan di tale modello (Amoroso 2006). Ciò significa a ben vedere che il regime di welfare non è meramente assistenziale, ma – come nei Paesi di stampo liberale – si incentra su un approccio "produttivista", la cui aspirazione è comunque massimizzare la capacità produttiva degli individui. Non stupisce dunque che l'approccio del *welfare to work* abbia preso piede da anni in questo contesto, e anzi alcuni studiosi ritengono che sia proprio la Danimarca ad avergli dato i natali. In realtà, se è vero che il primato per la sua adozione in termini cronologici spetta agli Stati Uniti, mentre alla Gran Bretagna va la medaglia d'oro europea per la svolta in senso attivo dato al welfare, è certamente in questo Paese del nord Europa che tale svolta si è coniugata a una visione inclusiva della cittadinanza. Secondo una prospettiva che attribuisce allo stato sociale un ruolo centrale nel costruire le condizioni affinché i cittadini possano essere produttivi (attivi); un ruolo che si esplica anzitutto nell'impegnarsi a sostenere la creazione di posti di lavoro occupabili e la promozione di opportunità formative adeguate. In altri termini, diversamente da quanto accade negli approcci liberali, spetta allo Stato garantire le condizioni per lo sviluppo e il dispiegamento della capacità produttiva di ciascuno.

Se in termini generali gli obiettivi del welfare sono dunque quelli tipici del *welfare to work*, addentrandosi nelle politiche danesi appare subito evidente che il modo di intenderli e declinarli è peculiare dell'orientamento socialdemocratico. Anche se il punto di partenza è il medesimo – un mercato del lavoro ampiamente flessibile e mobile – si punta molto più apertamente sull'obiettivo di sviluppare le *capabilities* dei lavoratori e sulla necessità di promuovere il loro *empowerment* attraverso un pacchetto integrato ed efficace di politiche attive del lavoro (in specie la formazione), orientate alla mobilità, alla ricollocazione e all'attivazione dei lavoratori stessi. Un pacchetto che, come si diceva, si è sviluppato a partire dal processo di riforma varato nel 1994, in un contesto istituzionale che garantisce tutti in ordine al diritto di accesso sia ai programmi di attivazione sia a sussidi generosi, al fine di fornire una "protezione attivante" a sostegno della mobilità. È a partire da questi presupposti che la *flexicurity* viene intesa come matrice di un sistema che punta a prendere sul serio le esigenze di flessibilità del mondo del lavoro assieme a quelle di sicurezza dei lavoratori, assieme a quelle di efficienza economica dello Stato (Madsen 2006).

Il pilastro attorno a cui ruota l'intero impianto di *flexicurity*, rendendolo sostenibile per le imprese in termini di regolazione del lavoro, per i lavoratori in termini di occupabilità e di protezione nella mobilità, infine per lo Stato in termini economici, è dunque quello delle politiche attive del lavoro. Non va dimenticato però che la loro efficacia dipende dalla presenza di due altri pilastri fondamentali: quello

assistenziale, che con riferimento al lavoro rimanda alle varie forme di indennità, e quello dei servizi che invece richiama l'importanza di forme cruciali di sostegno all'attivazione quali: da un lato i servizi all'impiego e la formazione, dall'altro i servizi di cura che consentono alle famiglie, e alle donne in particolare, di alleggerire il proprio carico di lavoro tra le mura domestiche liberando forza lavoro in grado di attivarsi. Proviamo ad addentrarci in ciascuno di questi tre pilastri.

Relativamente al pilastro assistenziale merita qui di essere approfondito il sistema di *protezione contro la disoccupazione*, che delineeremo nelle sue linee essenziali rifacendoci a una ricerca recentemente realizzata in chiave comparativa da Di Domenico (2005), che evidenzia chiaramente come tale sistema sia il più generoso in Europa sia per livello che per durata della prestazione.

Come in quasi tutti i Paesi scandinavi, la protezione contro la disoccupazione si regge su tre pilastri: a) assicurativo, finanziato tramite contributi integrati da sussidi statali e gestito dai sindacati¹¹; b) assistenziale dedicato; c) assistenziale generale; questi ultimi due, finanziati entrambi tramite la fiscalità generale, sono gestiti il primo dallo Stato centrale e il secondo prevalentemente a livello locale, attraverso i Comuni. L'accesso al pilastro assicurativo è volontario e le formule di prestazione prevedono tassi di rimpiazzo fino al 90% (per i salari più bassi) per periodi che vanno fino a 5 anni. Per poter accedere a tali prestazioni è richiesto un periodo contributivo di almeno 52 settimane di lavoro a tempo pieno negli ultimi tre anni. Il pilastro assistenziale dedicato versa prestazioni a somma fissa ed è concesso esclusivamente alle famiglie (non ai singoli individui) come sostegno per le spese di abitazione. Il pilastro assistenziale generale (reddito minimo) riguarda le persone in stato di necessità che non risultano incluse negli schemi relativi all'assicurazione della malattia, della disoccupazione e di altri rischi sociali e che non possiedono risorse sufficienti al loro sostentamento (*ibidem* 23, 24).

L'erogazione di questa forma di indennità è attualmente in discussione, assieme all'impianto complessivo del welfare, e negli ultimi anni è stata sottoposta ad alcune norme restrittive. La più importante riguarda l'introduzione dell'obbligo, dopo un anno di disoccupazione, di accettare una proposta di lavoro pena la perdita del sussidio. I centri per l'impiego sono tenuti a garantire proposte di lavoro che prevedano un impiego di almeno 7 mesi, anche sussidiato, in lavori di pubblica utilità (*pool jobs*). Il vincolo condizionale, introdotto per motivare al reingresso nel mercato e sfuggire alla trappola della disoccupazione, si rivela secondo alcune ricerche penalizzante per i lavoratori più qualificati i quali vengono spinti ad accettare un lavoro "purché sia" al fine di non restare senza reddito e senza sussidio, nonostante ciò possa implicare, evidentemente, lo sperpero del loro capitale umano (Ministry of Labour 2000).

¹¹ I fondi di assicurazione – circa una cinquantina quelli riconosciuti – sono privati, indipendenti, e hanno la libertà di seguire strategie autonome in base alla politica dei sindacati cui fanno riferimento. Ciononostante, oltre il 90% delle loro entrate è finanziato dallo Stato, sotto la supervisione di un'agenzia del Ministero del Lavoro e dell'Occupazione.

Relativamente al pilastro dei servizi, è noto come la Danimarca sia uno dei Paesi europei che su questo fronte offre una risposta ai bisogni tra le più articolate ed efficienti, valendole il titolo di “Stato dei servizi”, come sopra ricordato, essendo in grado di offrire servizi accessibili a tutte le famiglie. Le statistiche internazionali la vedono sempre ai primi posti delle classifiche per quanto riguarda l’assistenza ai bambini, in particolare molto piccoli, e agli anziani, ma è tutto il sistema dei servizi pubblici di cura e sostegno alla famiglia a vantare elevati standard di qualità e di copertura (Esping-Andersen 2005). Un dato basti per tutti: la Danimarca si situa ai vertici della graduatoria europea quanto a presenza di strumenti pubblici di sostegno alla cura dei figli sino a 3 anni di età, consentendo alle donne danesi una più agevole conciliazione tra lavoro per il mercato – anche a tempo pieno – e compiti di cura (Di Domenico 2005).

Naturalmente, nel panorama dei servizi di attivazione un posto centrale è occupato del Servizio per l’impiego (*AF, Arbejdsformidlingen*), il quale, con le sue unità decentrate a livello regionale, rappresenta il braccio esecutivo del Consiglio nazionale per il mercato del lavoro e dei diversi Consigli regionali, incaricati rispettivamente di definire le linee guida di azione e di declinarle a livello territoriale nel quadro normativo fissato a livello centrale.

La funzione principale servizi per l’impiego è quella di incontro tra domanda e offerta di lavoro e di collocamento dei lavoratori disoccupati. Ma gli stessi servizi sono incaricati di effettuare anche iniziative formative tramite gli uffici locali decentrati (un centinaio di *job centre* comunali), monitoraggio del mercato del lavoro e informazione agli attori locali: istituzioni, imprese, associazioni, enti formativi, ecc. Funzione quest’ultima favorita dalla costruzione di una vera e propria rete di rapporti che lega i servizi per l’impiego decentrati alle associazioni datoriali, alle istituzioni formative, e agli altri soggetti pubblici, privati e di privato sociale del territorio. Nel 2002 è stato creato un sito internet per l’occupazione, il “*Jobnet.dk*”, nel quale i lavoratori in cerca di impiego sono tenuti a inserire il proprio *curriculum*. Lo stesso sito raccoglie (o dovrebbe raccogliere) anche le offerte di lavoro. Negli ultimi anni, tuttavia, sia le azioni di collocamento che quelle formative sono in larga misura state appaltate a servizi privati o semi-privati esterni, sotto la supervisione dei Servizi per l’impiego regionali. La capillarità del servizio, ma anche il basso numero di utenti rendono l’azione di tali *job centre* particolarmente efficiente, soprattutto ne facilitano le funzioni di contatto con i lavoratori e il controllo del loro comportamento in merito agli obblighi che lo status di disoccupato comporta. Nel 2003, una nuova riforma del mercato del lavoro (che tra poco analizzeremo), denominata *More people at work*, pone tra i suoi punti cardine anche la trasformazione del Servizio pubblico. Uno degli elementi più qualificanti, al di là della revisione delle funzioni svolte, è la promozione di una più stretta collaborazione tra i servizi e i Comuni per favorire, nell’ottica di decentramento più volte evidenziata, il definirsi di un *welfare locale*.

Relativamente al pilastro delle politiche attive del lavoro, che qui più ci interessa, sono molte le considerazioni da fare. L’impianto di politiche attive che ha

reso noto il sistema danese è certamente quello disegnato dalla riforma del 1994 già richiamata, i cui elementi fondamentali sono (Madsen 2006, 16-17):

- l'introduzione di un sistema di sussidi "a due tempi", con un periodo iniziale (della durata di 4 anni) cosiddetto "passivo" e un successivo detto "periodo di attivazione" della durata di 3 anni. Durante il periodo passivo, il disoccupato riceve sussidi ma può contare su programmi di attivazione per almeno 12 mesi;
- un cambiamento nei dispositivi di assistenza garantiti ai disoccupati di lungo periodo, i quali passano da un sistema standardizzato a uno che mira alla personalizzazione, con l'introduzione di uno strumento importante quale "i piani d'azione individuali" che specificano le misure attive sulla base delle esigenze di ciascuno;
- la decentralizzazione amministrativa di cui si è discusso sopra, ovvero il trasferimento dell'attuazione delle politiche del lavoro ai "Consigli regionali tripartiti per il mercato del lavoro", incaricati di ridefinire le politiche su base territoriale;
- l'abolizione della connessione tra la partecipazione alle politiche attive del mercato del lavoro e il sistema di protezione dalla disoccupazione, con l'effetto che l'occupazione sussidiata non dà più diritto ai benefici di disoccupazione (come per esempio l'accesso alla formazione);
- l'introduzione di tre dispositivi di congedo retribuito (*paid leave arrangements*) per la cura dei bambini, l'educazione e i congedi sabatici; tali congedi sono finalizzati a garantire i diritti dei soggetti alla conciliazione famiglia-lavoro e alla formazione, ma sono tesi anche a incoraggiare la *job rotation*: essi prevedono infatti che il datore di lavoro possa chiamare un disoccupato a ricoprire – pur se temporaneamente – l'impiego di chi usufruisce del congedo. A tali dispositivi hanno diritto di accesso anche i disoccupati; in questo caso il congedo è calcolato come una frazione del sussidio di disoccupazione.

Tale impianto è stato più volte ritoccato negli anni successivi all'insegna di un crescente inasprimento dei criteri di eleggibilità e di riduzione dei sussidi¹². Nel 2001 il passaggio di testimone dal governo social-democratico a quello liberal-conservatore non ha fatto altro che accelerare e radicalizzare questo giro di vite. Nel 2003, la riforma sopra citata, varata dal nuovo governo ed emblematicamente chiamata *More people at work* è di chiara impronta *workfarista*, anche se di fatto non risulta così innovativa rispetto alla tradizione inaugurata negli anni Novanta. Ne sono i principali elementi (ancora Madsen 2006, 17-18):

- la drastica riduzione del numero di programmi individuali di politica attiva del lavoro dai trentadue dispositivi previsti nel 1994 a sole tre specifiche tipologie: orientamento, istruzione e formazione; introduzione pratica al mondo d'impresa; integrazioni di reddito (occupazione sussidiata);

¹² Nel 1996, per esempio, il periodo "passivo" del sussidio di disoccupazione è stato ridotto a due anni, e nel 1999 a un anno. Per i giovani non qualificati tale periodo passivo è stato da subito ridotto nel 1996 a soli sei mesi con l'obbligo di impegnarsi in azioni formative.

- l'elevata priorità data all'orientamento e ad altre forme di contatto personale tra i servizi per l'impiego e i disoccupati, da realizzarsi almeno ogni tre mesi. La richiesta ai disoccupati di incrementare la loro attività di ricerca di un nuovo impiego e la loro mobilità;
- la modernizzazione (e la digitalizzazione) di tutto l'impianto amministrativo di gestione del sistema delle politiche attive e dei sussidi, che vede in prima linea i *job centre*;
- il coinvolgimento attivo nell'attuazione delle politiche del lavoro di imprese ed organizzazioni private, inclusi i fondi di assicurazione;
- la partecipazione di tutti gli adulti senza impiego in programmi di attivazione dopo solo un anno di disoccupazione (anche se per converso diventano meno chiari i criteri che definiscono intensità e durata della partecipazione esigita), e la limitazione delle azioni di ricerca del lavoro (*job search*) solo nel periodo di coinvolgimento in un programma, con la conseguenza imprevista però che al di fuori del programma si registra un effetto caduta della motivazione (*locking-in effect*, effetto di "chiusura"), come evidenziato dai rapporti di valutazione (Ministry of Labour 2000);
- l'obiettivo di lungo periodo di unificare la gestione dei sussidi di disoccupazione per i lavoratori assicurati e non (attualmente, invece, divisa), sotto la responsabilità dei *job centre* comunali di nuova istituzione;
- la riduzione dei sussidi di protezione sociale per alcune categorie specifiche, come le coppie sposate e gli immigrati neo-arrivati, anche se l'impianto di fondo è rimasto intatto.

Il cambiamento di lungo corso che si è dispiegato attraverso queste successive riforme delle politiche del lavoro ha comunque lasciato la Danimarca saldamente in cima alle classifiche europee per risorse investite sia nelle misure passive sia nelle misure attive (Lang 2006).

Il governo danese investe nella protezione sociale complessivamente considerata quasi il 31% del prodotto interno lordo (la media UE, sia a 15 sia 25, è intorno al 28%, mentre l'Italia è al 26,4%, dati riferiti al 2003); una quota pari circa al 4,4% del PIL nelle politiche del lavoro, l'1,5% nelle sole politiche attive, lo 0,54% nella formazione, segnando un divario marcato con la media europea e il dato italiano: è il Paese che investe di più in termini relativi. L'Europa a 15 investe nelle politiche del lavoro il 2,3% del PIL, lo 0,7% nelle politiche attive, lo 0,26 nella formazione; in tutti i casi comunque più dell'Italia, la quale occupa gli ultimi gradini della graduatoria (Eurostat 2007; cfr. cap. 2 e 6).

Una costante di tale sistema, che comprende, tra l'altro, incentivi all'impiego e alla creazione di impresa, così come misure specifiche per i disabili, e programmi di reinserimento, è l'enfasi sulla formazione.

Si può dire che l'istruzione, la formazione professionale e l'addestramento sul lavoro in esperienze di *job-training* (tirocini, *stage*, ma anche apprendistato) rappresentano il fulcro del sistema di politiche di attivazione. Lo scopo dei dispositivi

di addestramento, che di fatto valorizzano il lavoro come esperienza formativa e occasione per alimentare il capitale sociale individuale, è quello di favorire il reiningresso nel mercato del lavoro attraverso periodi di impiego temporaneo nel pubblico impiego o in imprese private. Durante questi periodi di *job-training* il lavoratore percepisce uno stipendio regolare, ma il datore di lavoro ha diritto a un sussidio *ad hoc* che ne copre larga parte del costo, per almeno sei mesi. Esperienze di *job-training* possono essere attivate per disoccupati di lunga durata o con particolari difficoltà di ricollocazione (per esempio a bassa qualificazione) nei lavori di pubblica utilità, nel settore pubblico. Secondo le disposizioni più recenti, la partecipazione a iniziative di questo tipo toglie però il diritto di accesso ad altri dispositivi di sussidio per la disoccupazione.

Ma è certamente l'accesso, garantito a tutti, all'istruzione e alla formazione finanziata dallo Stato, erogata e/o gestita dai servizi per l'impiego pubblici a rappresentare il punto di forza delle politiche di attivazione. Se infatti l'occupazione è la priorità da perseguire, la via per raggiungerla mette al centro la formazione: volendo coniare un motto per rappresentare sinteticamente il sistema si potrebbe dire "*learning first*", per evidenziare che pur se l'obiettivo è l'occupazione la via per raggiungerla passa anzitutto attraverso il potenziamento delle competenze e delle capacità del lavoratore, mediante sia l'istruzione generale di base sia, in larga misura, la formazione continua, particolarmente sviluppata tanto per i lavoratori disoccupati quanto per gli occupati, sia infine il *lifelong learning* che fa della formazione permanente un diritto per tutti, occupati e non. Potremmo dunque riferirci a questo modello in termini di *learnfare*¹³ per via dell'opzione di fondo di considerare la formazione come lo strumento principe per offrire protezione, dentro un mercato "transizionale", a quanti subiscono gli effetti di un percorso lavorativo flessibile e discontinuo (Lodigiani 2005). Questa almeno è la percezione diffusa a livello internazionale, laddove si è alimentato il mito danese. Di questo discuterà il prossimo paragrafo.

Coerentemente con quanto sin qui argomentato, la cifra di tutto l'impianto dei programmi di attivazione è comunque la *personalizzazione*. In tale prospettiva vengono definiti i cosiddetti PAP – *Piani di azione personalizzata* – che, con una sorta di contratto, definiscono il rapporto tra il disoccupato e il centro per l'impiego, precisando il programma di attività che il disoccupato dovrà intraprendere pena la perdita dello status di disoccupazione.

4. Le politiche formative in un sistema educativo aperto

Il finanziamento della formazione per gli adulti è da sempre tra le proprietà di azione delle politiche pubbliche danesi. Una peculiarità dell'impegno dello Stato in tale settore è certamente rappresentata dalla duplice attenzione dimostrata sia per le politiche formative orientate allo sviluppo del capitale umano in senso lato, alle

¹³ Di *learnfare* riferito al sistema danese di politiche attive del lavoro parlano per esempio l'Ilo (2003) e Bernard Gazier (2003).

quali possiamo riferirci nei termini di formazione continua per occupati e formazione permanente, sia per quelle orientate più strategicamente alla (ri)qualificazione della forza lavoro a rischio di obsolescenza e al (re)inserimento lavorativo, e va dunque intesa come politica del lavoro in senso stretto.

Tale priorità si è tradotta nell'istituzione di una serie di dispositivi di sostegno alla formazione continua e al *lifelong learning* per lavoratori occupati e disoccupati, giovani in cerca del primo impiego, soggetti svantaggiati, soggetti adulti indipendentemente dalla loro posizione sul mercato del lavoro. Gli assunti del *learnfare*, infatti, rimandano alla convinzione che l'inclusione sociale e l'attivazione passino anche attraverso una partecipazione elevata al sistema formativo, e che quest'ultimo debba garantire a tutti eguali opportunità (fossero anche di "seconda chance") di raggiungere i livelli più elevati, compatibilmente con le proprie capacità e aspettative¹⁴. Concretamente ciò ha portato allo sviluppo di un sistema molto articolato di formazione per adulti, che si caratterizza rispetto al panorama europeo per il fatto che una ampia fetta di tale formazione è erogata dalle istituzioni "ordinarie" del sistema formativo pubblico. In altri termini le istituzioni educative per l'istruzione e la formazione secondaria e terziaria (il "*formal learning*") prevedono percorsi specifici per gli adulti, tesi al conseguimento di titoli di studio di istruzione generale e qualifiche professionali di diverso livello.

Schematizzando, la formazione degli adulti prevede quattro percorsi:

- l'educazione liberale che riguarda attività formative "non formali" in scuole popolari e scuole serali;
- l'istruzione generale (*Avu*) che, impartita dai centri locali per l'educazione degli adulti, prepara al conseguimento di titoli di studio di livello primario o secondario;
- il sistema di formazione professionale supplementare che comprende sia un *livello di base* per studenti con deficit culturali (*Gvu*), assimilabile all'istruzione professionale secondaria; sia un *livello progredito*, a sua volta articolato su tre piani: formazione di livello avanzato (*Vvu*); formazione finalizzata al conseguimento di un diploma specialistico, assimilabile a un diploma di laurea breve o a un percorso di livello terziario non accademico; formazione terziaria che consente la frequenza di un Master, finalizzato al conseguimento di competenze elevate e orientato a professioni prestigiose. L'accesso al livello progredito, nella sua triplice articolazione, prevede come prerequisito di aver maturato un'esperienza di lavoro di almeno due anni; in tutti i casi sono possibili modalità di frequenza flessibili e personalizzabili;
- la formazione professionale continua (*Amu*), frutto della cooperazione tra Mini-

¹⁴ Non per caso, il termine *learnfare* è mutuato dai programmi (diffusi soprattutto nei contesti anglosassoni) di reinserimento scolastico dei giovani adolescenti che abbandonano la scuola perché precocemente divenuti genitori, e che si ritrovano a dipendere dal welfare, impossibilitati a completare gli studi superiori o intrappolati in percorsi di disoccupazione, sottooccupazione e segregazione in lavori dequalificati.

stero del lavoro e parti sociali: prevede diverse tipologie di corsi per occupati e disoccupati, con finalità di orientamento, riqualificazione e ricollocazione lavorativa; centrati sulle esigenze dei lavoratori o su quelle delle imprese. Nel primo caso vengono definiti dei programmi personalizzati a carattere orientativo della durata di 1-2 settimane che si concludono con la definizione di un piano di azione individuale per il rientro in formazione o nel mercato del lavoro.

Tale assetto è stato configurato da una recente riforma (*Adult Education Reform*) entrata a regime nel 2001 con l'obiettivo di ampliare le opportunità di accesso all'istruzione e alla formazione "formale" a tutte le età. Essa ha sostanzialmente definito un sistema educativo parallelo a quello "istituzionale", strutturato sugli stessi livelli: preparatorio (primario), secondario, terziario. Il filo rosso della riforma è stato la volontà di integrare in un unico sistema formazione professionale continua e formazione permanente, disciplinando l'intero settore secondo criteri di certificazione comuni, in grado di validare anche le esperienze lavorative e di favorire la conciliazione tra lavoro e formazione, di qualunque tipo essa sia.

La logica di fondo inscritta nell'intero sistema è quella sancita sul piano normativo nel 1993 con la legge sulla cosiddetta *educazione aperta*. La legge consente il rientro in formazione per chiunque, per qualunque necessità e in qualunque momento della propria vita. Essa prevede l'istituzione di percorsi formativi definiti *ad hoc* in base alle esigenze espresse sul territorio, su qualunque argomento e a qualunque livello di specializzazione, impartiti dagli istituti professionali o di istruzione superiore secondo modalità di erogazione alquanto eterogenee sul piano del tempo e della metodologia. L'unico vincolo è che tali percorsi formativi siano finalizzati alla preparazione di esami corrispondenti a quelli del regolare sistema scolastico (Indire 2003). La finalità è quella di aprire ogni percorso del sistema educativo agli adulti. Così quest'ultimo garantisce accesso a tutti; un accesso che è gratuito ai livelli inferiori, per i soggetti a bassa scolarità, e che prevede altresì dispositivi di riconoscimento di crediti di "base" in rapporto alle esperienze di lavoro effettuate. In tale quadro, i lavoratori occupati e disoccupati che vogliono rientrare in formazione possono optare tra strade diverse: accedere alle istituzioni formative "ordinarie", o a corsi dedicati realizzati da enti formativi in iniziative approvate dal Ministero del lavoro (per esempio quelle promosse dai centri per l'impiego). Lo Stato incoraggia e sostiene economicamente entrambe le opzioni se il soggetto che decide per un rientro in formazione è in cerca di impiego. In particolare, se la scelta ricade sui percorsi del sistema educativo ordinario i soggetti possono ottenere un sussidio di disoccupazione fino a un massimo di cinque anni, fattore che certamente ne ha favorito la diffusione.

Di grande rilevanza è il ricorso ai congedi formativi retribuiti, introdotti con la riforma del 1994, esigibili dai lavoratori occupati, previo accordo con il datore di lavoro. Durante il congedo retribuito, che può durare fino a un anno ed essere fruito o a tempo pieno o *part-time*, il datore di lavoro può impiegare come sostituto un disoccupato (*job rotation*). È previsto un canale preferenziale per l'assunzione

come sostituto di un disoccupato inserito in un programma di attivazione e in particolare che stia frequentando un'iniziativa formativa attinente al settore in cui si deve temporaneamente collocare. Come già accennato, a tali dispositivi possono avere accesso anche i lavoratori in cerca di impiego che nell'ambito di programmi di attivazione sono chiamati a "scambiare" il sussidio di disoccupazione con la partecipazione retribuita alla formazione. Dal 1996 questa opzione è garantita anche ai giovani (fino a 25 anni), ma a particolari condizioni: essi possono godere di un sussidio di disoccupazione per non oltre sei mesi allo scadere dei quali sono obbligati a partecipare a un'iniziativa formativa per un periodo di almeno 18 mesi, se non sono in possesso di un titolo di studio superiore o di una qualifica professionale. Altrimenti scatta l'obbligo di partecipare a un'iniziativa di *job-training*. In entrambi i casi si ha diritto a un sussidio pari alla metà di quello percepito inizialmente, ma questo diritto viene a cadere se non si rispettano tali obblighi.

Questo tipo di impostazione, che valorizza il diritto di accesso alla formazione, emerge chiaramente dalla distribuzione delle risorse stanziare.

Il finanziamento pubblico complessivo dell'intero sistema educativo in rapporto al prodotto interno lordo è tra i più alti in Europa: a fronte di una media europea che (considerando l'Unione sia a 15 sia a 25) è pari al 4,9% del PIL, la Danimarca raggiunge il 6,7% (il valore più alto tra i Paesi considerati in questa sede; l'Italia si ferma al 4,5%) (Eurostat 2007; dati riferiti al 2004).

Con riferimento alla formazione continua e permanente finanziata nel quadro delle politiche attive del lavoro, il caso danese si segnala nello scenario europeo per la quantità di risorse dedicate: circa 54 milioni di euro, cifra davvero considerevole in rapporto alla popolazione, e che, se pure in calo negli ultimi anni, dimostra come la formazione continui a essere considerata il fulcro delle politiche di attivazione e inclusione (Barbier 2005). Altrettanto distintivo, in chiave comparativa, è l'equilibrio con cui vengono distribuite le risorse tra la formazione, appunto, gli incentivi all'impiego, le misure di integrazione per soggetti disabili, i dispositivi di sostegno alla nuova imprenditorialità, *job rotation*, *job sharing*: l'incidenza della formazione infatti non supera il 35% (restano fuori da questa contabilità il finanziamento dei centri per l'impiego). Peraltro, la ricchezza delle risorse a disposizione certo facilita l'assunzione di comportamenti virtuosi e la distribuzione generosa delle risorse a tutte le misure previste.

È interessante rilevare, soprattutto nell'ottica sopra richiamata della formazione come diritto soggettivo, che le risorse stanziare per la formazione continua sono dirette in larghissima misura a sostenere gli individui (quasi il 75%, con un *trend* di crescita negli ultimi anni), in parte minore a finanziare i servizi che erogano la formazione (circa il 22%) e solo in parte davvero esigua a finanziare direttamente le imprese (il restante 3%). Relativamente al *target* prioritario di tali finanziamenti agli individui, la quasi totalità riguarda lavoratori in cerca di impiego (95%). Indicativo è anche il fatto che la formazione finanziata sia quasi esclusivamente quella considerata "istituzionale", ovvero che prevede attività in aula, esterna alle imprese (96%); in minima parte riguarda la formazione di supporto agli

apprendisti; mentre la formazione *on the job* resta sostanzialmente a carico delle imprese (Eurostat 2006; dati riferiti al 2003¹⁵).

Se guardiamo la partecipazione della popolazione adulta (25-64 anni) alle iniziative formative (formali, non-formali, informali), il dato danese si staglia sopra la media europea attestata al 42% nel 2003: oltre il 75% degli adulti in età attiva è impegnata in una qualche azione formativa, e – particolarità comune solo a pochi altri Paesi – si rileva un’incidenza leggermente maggioritaria delle donne. Del tutto in linea con quanto registrato in altri contesti, invece, la correlazione tra permanenza in formazione in età adulta e il titolo di studio posseduto. Delle persone con titolo di studio terziario contattate durante la rilevazione sulle forze lavoro europee da cui sono tratti questi dati ben il 93% era impegnato in una iniziativa formativa (Eurostat 2007).

Nel corso della riforma avviata nel 2001 il sistema di formazione continua in senso stretto (con esclusione alle misure legate alla formazione permanente) è stata teatro di un importante progetto di revisione, finalizzato anzitutto a rendere più efficiente l’allocazione e la gestione delle risorse economiche. Il finanziamento delle attività formative è gestito da un organismo trilaterale paritetico: il Fondo per la formazione nel mercato del lavoro (*Arbejdsmarkedets Uddannelsesfinansiering - Auf*), che finanzia la formazione sia dei lavoratori dipendenti sia dei disoccupati. La riforma ha fissato nell’8% della massa salariale il contributo che le imprese sono tenute obbligatoriamente a versare al Fondo. L’impegno finanziario delle imprese, tuttavia, non è limitato a questo. Accanto all’*Auf*, sin dagli anni settanta infatti, grazie all’azione congiunta delle Parti sociali, si sono costituiti una serie di Fondi settoriali per la formazione (*Uddannelsesfonden*), con l’obiettivo di promuovere lo sviluppo delle attività di formazione continua non coperte dal sistema pubblico. La creazione di questi Fondi ha avuto nuovo impulso a partire dal 1991 quando, nell’ambito dei contratti collettivi, sono state inserite clausole relative al diritto del lavoratore a partecipare ad attività di formazione continua. La contribuzione a questi fondi settoriali è volontaria. I datori di lavoro partecipano con un contributo stabilito in sede di contrattazione e che varia dunque da settore a settore. I principali Fondi settoriali costituiti attraverso contratti collettivi di lavoro sono una quindicina e riguardano circa uno dei 2,9 milioni di lavoratori danesi (Grelli 2005). Le modalità di gestione della formazione continua, così come nei Consigli regionali tripartiti per il mercato del lavoro, riflettono il carattere negoziato dell’economia danese, e fanno della formazione in particolare una risorsa al centro di interessi molteplici: di imprese, lavoratori, loro rappresentanti, soggetto pubblico. Emblematicamente, come abbiamo visto, anche l’accesso al congedo formativo individuale va concordato con il datore di lavoro, ma viene in genere ampiamente sostenuto da quest’ultimo.

¹⁵ Si tratta di dati che vanno letti come indicativi di un *trend*, ma che vanno considerati con cautela nella comparazione internazionale. Come segnalato dalla stessa fonte possono subire distorsioni a causa dei criteri di classificazione di ciascun Paese, non ancora perfettamente armonizzati (Eurostat 2006).

5. Per concludere: oltre il mito, una questione di coerenza societale

A partire da quanto sin qui affermato si può dire in sintesi che il modello danese di welfare si regge da un lato su un *sistema di servizi* efficiente di sostegno sia ai soggetti in cerca di impiego, sia ai soggetti e alle famiglie su cui gravano compiti di cura; dall'altro lato su un *sistema di dispositivi normativi* specifici che favoriscono la conciliazione famiglia-lavoro (come i congedi parentali), la "manutenzione dell'occupabilità" (come i congedi formativi), la "sicurezza attiva" (come le politiche attive del lavoro e le indennità di disoccupazione), e che di fatto consentono il raggiungimento di alti tassi di partecipazione al mercato del lavoro. Il tutto avviene in un quadro istituzionale che promuove un approccio negoziale alle grandi questioni sociali e in un contesto socioeconomico che per caratteristiche strutturali e grado di sviluppo offre condizioni ottimali, che rendono il caso danese unico nell'esperienza europea.

Tuttavia, per quanto considerato nel dibattito scientifico e politico internazionale come uno dei modelli di welfare più efficaci ed equilibrati, non è esente aspetti critici, messi in evidenza soprattutto dalle difficoltà economiche e occupazionali che, nonostante le buone *performance* a livello comparativo europeo, anche questo Paese recentemente ha iniziato ad avvertire dopo un decennio tutto positivo, e dalle difficoltà di inclusione che incontrano le fasce più marginali della popolazione, in particolare i lavoratori immigrati. Come è stato notato, la fascia degli esclusi è quantitativamente ridotta (sono circa 900 mila le persone in età attiva senza lavoro, di cui 427 mila disoccupate involontarie), ma questo non rende meno importante il problema del loro reinserimento (cfr. Amoroso 2006). Il valore numerico assoluto non rende evidente l'incidenza relativa elevata che il fenomeno possiede in un Paese con un così basso numero di abitanti e una forza lavoro che non arriva ai 3 milioni (basti fare un raffronto col caso italiano, laddove i disoccupati dovrebbero essere tre volte tanto quelli attuali). Non solo. Alcune indagini di valutazione hanno evidenziato che i meccanismi di ricollocamento funzionano con meno efficacia quando si tratta di lavoratori qualificati, molto specializzati o di persone oltre i 50 anni. Problemi ancora maggiori sono stati registrati per gli immigrati, più facilmente esclusi dagli ammortizzatori sociali (Ministry of Labour 2000). Tali difficoltà hanno acceso un dibattito piuttosto vivace interno al Paese, portando nel 2006 il governo conservatore-liberale all'istituzione di una "Commissione per la riforma del welfare", a cui si è contrapposta una "Commissione alternativa" sostenuta da sindacati e varie organizzazioni di base: mentre la prima ha messo l'accento sulla *flexicurity* e il bisogno di ricondurre le forme di "reddito sociale" dentro livelli compatibili con i bisogni di riduzione dei costi e di efficienza del mercato del lavoro, la seconda ha criticato la stessa *flexicurity* denunciandone lo sbilanciamento a favore di una razionalità tutta economica (al servizio di asseriti criteri di efficienza e di bilancio) a discapito della sua componente sociale (Amoroso 2006). Come sostiene Amoroso, in gioco non è tanto la valutazione di quale sia il livello ottimale di flessibilità (che peraltro è da sempre una caratteristica peculiare di questo sistema),

quanto una questione di principio: continuare a garantire la centralità del sistema socio-economico e dei suoi meccanismi di funzionamento collettivamente negoziati e solidaristici, o consentire un cambiamento di paradigma che sancisca invece la centralità del mercato del lavoro e di un sistema di rapporti sociali individualizzati e competitivi (*ibidem*). Il dibattito è in corso, ma secondo diversi osservatori, i segnali di una spinta verso il *workfare* anglosassone sono già evidenti: si pensi all'abbassamento delle soglie reddituali per l'accesso ad alcuni *benefit*, o all'inasprimento dei criteri di selettività per l'accesso al reddito minimo. Quanto questa strada porterà lontano è presto per dirlo. Di certo, continua l'autore, spingendo verso forme crescenti di decentralizzazione e individualizzazione dei rapporti di lavoro; tagli alla spesa sociale e dei contributi sociali; la fragilizzazione della rappresentanza sindacale, con un indebolimento della contrattazione collettiva e un'enfasi crescente sulla contrattazione aziendale¹⁶, il cambiamento in atto apre scenari ignoti.

La constatazione dell'esistenza di punti di criticità, comunque, non è tale da offuscare i meriti dell'impianto di politiche del lavoro danesi. E nonostante, come abbiamo visto sopra, l'obiettivo di trasposizione del modello in altri contesti nazionali soffra di una visione ingenua e parziale di tutte le connessioni socioeconomiche, politiche e istituzionali che esso possiede, è indubbio che alcune *best practices* meritino di essere studiate a fondo, e laddove possibile, imitate. In questa prospettiva è certamente da conoscere meglio nei suoi dispositivi di attuazione e nei risultati realmente conseguiti (attraverso l'analisi di processi di monitoraggio e valutazione) quello che abbiamo definito il modello di *learnfare*. La varietà dei percorsi formativi offerti agli adulti, l'accessibilità in larga misura gratuita, la possibilità di rientro in formazione a tutte le età e a qualunque livello del sistema educativo configurano un approccio che possiamo definire di "piena scolarizzazione", che fa dell'*empowerment* e dello sviluppo delle *capacità* il fulcro dell'inclusione e della partecipazione attiva alla società e al mondo del lavoro. Il dispositivo dell'*educazione aperta* può essere assunto a emblema di questo approccio, che pone al centro i bisogni formativi dell'individuo, mira a offrire risposte personalizzate, senza mai dimenticare le esigenze di conciliazione tra lavoro-formazione-famiglia.

Se è possibile trarre qualche lezione da questa esperienza, specie se riletta alla luce di quella italiana, si possono evidenziare almeno quattro fattori.

- 1) Un approccio negoziato all'economia, una fiducia elevata nella contrattazione tripartita e un sistema di relazioni industriali consolidato.
- 2) L'elevato investimento economico nella realizzazione del *mix* tra politiche attive e politiche passive. Garantire la sicurezza dell'occupazione pur nella mobilità, in mancanza della sicurezza del posto; offrire una rete di protezione del

¹⁶ Nel settore privato i contratti collettivi regolano centralmente non più del 15% del contenuto della contrattazione salariale. Dagli inizi degli anni Novanta ad oggi la percentuale degli accordi collettivi che non menzionano le retribuzioni sono aumentati da circa il 4% al 20%. Il risultato di questa trasformazione è la tendenza a un calo generale degli aumenti salariali medi (Amoroso 2006, 4).

reddito ampia; implementare un sistema efficace di politiche formative in grado di rispondere ai bisogni specifici delle persone e sostenerle nell'assumere i rischi di un mercato altamente flessibile, sono obiettivi molto costosi.

- 3) La presenza di un apparato di istituzioni formative, in specie legato all'educazione degli adulti, molto solido, a partire dall'assunto che la sicurezza non è data dall'aver lo stesso impiego per tutta la vita ma dall'aver le competenze necessarie per assicurarsi sempre un lavoro (Madsen 2006).
- 4) La combinazione delle misure di politica attiva del lavoro in senso stretto con le misure di assistenza pubblica e i servizi sociali – come i servizi di cura per bambini e anziani – i quali, come ricorda Esping-Andersen (2005), hanno un effetto attivante e capacitante in particolare sulle donne.

Se queste possono essere considerate lezioni, intese come esempi di buone pratiche, resta il fatto che il modo in cui esse si combinano nel contesto danese sono uniche, *path dependency*, frutto di eredità storiche, tradizioni istituzionali, fattori strutturali, ecc., come ben evidenziato dagli stessi autori che hanno favorito la conoscenza del modello nella riflessione scientifica internazionale, a partire da Madsen, più volte citato. In questa prospettiva non si può che concludere con Barbier (2005), quando sostiene che la lezione più importante che può essere tratta dal caso danese è una lezione sociologica semplice: la riforma di un mercato del lavoro e di un sistema di protezione sociale per potersi tradurre in una realizzazione effettiva deve iscriversi in una sua propria “coerenza societale”.

Bibliografia

- AMOROSO B. (2006), *Luci ed ombre del modello danese*, Relazione tenuta presso la Facoltà di Economia Federico Caffè - Università degli Studi Roma 3, febbraio 21.
- BARBIER J.C. (2006), *Cittadinanza, flessibilità e forme di attivazione nella protezione sociale in Europa*, in Farrell G. (a cura di), *Flexicurity. Flessibilità e welfare una sfida da raccogliere*, Sapere 2000, Roma.
- BARBIER J.C. (2005), *Apprendre vraiment du Danemark: réflexion sur le “miracle danois”*, WP Centre d'Etude de l'employ, n. 2.
- DI DOMENICO G. (2005), *Le politiche di workfare in Europa. Esperienze di integrazione tra servizi al lavoro e welfare*, Isfol – Monografie sul mercato del lavoro, n. 15.
- ESPING-ANDERSEN G. (2005), *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo. Famiglia, economia e rischi sociali dal fordismo all'economia dei servizi*, Stato e mercato, n. 74.
- ESPING-ANDERSEN G. (2000), *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna.
- EUROSTAT (2007), *Europe in figures. Eurostat Yearbook 2006-2007*.
- GAZIER B. (2003), *Tout “Sublimes”. Vers un nouveau plein-emploi*, Flammarion, Paris.
- GRELLI F. (2005), *I sistemi di finanziamento della formazione continua in otto Paesi comunitari - un breve confronto*, in MIps, *Rapporto 2005 sulla formazione continua in Italia*, relazione al Parlamento italiano.

- ILO (2003), *Promoting Policy Integration at the National Level. Country Strategies on Decent Work*, Pilot Programme, Country Briefs, Turin, 9-11 July.
- INDIRE (2003), *Educazione degli adulti. Danimarca*, Ministero del lavoro della pubblica istruzione.
- KLAMMER U. (2006), *I dispositivi di flexicurity*, in Farrell G. (a cura di), *Flexicurity. Flessibilità e welfare. Una sfida da raccogliere*, Sapere 2000 edizioni multimediali, Roma.
- LANG D. (2006), *Can the Danish Model of "flexicurity" be a Matrix for the Reform of European Labour Markets?*, Cahiers du Gres, n. 18.
- LODIGIANI R. (2005a), *Capitale umano, activation policies e formazione nella "società attiva"*, in "Quaderni della Fondazione Pastore", n. 5.
- OECD (2004), *Employment Outlook*.
- OECD (2006), *Employment Outlook*.
- OECD (2006b), *Education at a Glance*.
- MADSEN, P. K. (2001), *Employment Protection and Labour Market Policies: Trade-offs and Complementarities: The Case of Denmark*, Employment papers, n. 21, Geneva.
- MADSEN, P. K. (2002), "Flexicurity" through Labour Market Policies and Institutions in Denmark; in Auer and Cazes (eds), *Employment Stability in an Age of Flexibility: Evidence from Industrialized Countries*, Geneva, ILO.
- MADSEN, P. K. (2006), *How Can it Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State*, in Campbell J. L., Hall J. A., Pedersen O.K. (editors), *National Identity and a Variety of Capitalism: The Case of Denmark*, McGill University Press, Montreal.
- MINISTRY OF LABOUR (2000), *Effects of Danish Employability Enhancement Programs*. København: Arbejdsministeriet.
- NIELSEN K., PEDERSEN O. K. (1991), *From the Mixed Economy to the Negotiated Economy: The Scandinavian Countries*, in Coughlin R. M. (edited), *Morality, Rationality, and Efficiency: New Perspectives on Socio-Economics*, M. E. Sharpe, London.
- PEDERSEN O.K. (2006), *Corporatism and Beyond: The Negotiated Economy*, in Campbell J. L., Hall J. A., Pedersen O.K. (editors), *National Identity and a Variety of Capitalism: The Case of Denmark*, McGill University Press, Montreal.

Capitolo 4

Un sistema di protezione sociale ibrido. La via francese all'attivazione delle politiche del lavoro

Andrea CIARINI

Il sistema di protezione sociale francese può essere ricollocato all'interno del gruppo dei Paesi dell'Europa continentale. Come messo in evidenza in letteratura (Esping-Andersen 1990; 1999; Ferrera 2000), l'insieme di questi Paesi ha fondato storicamente il funzionamento degli istituti del welfare su quel sistema di assicurazioni sociali che, in contemporanea al processo di sviluppo industriale, ha pervaso lo sviluppo dei moderni stati sociali Europei, così come li abbiamo conosciuti in Francia, in Germania, in Belgio, ma altresì in Paesi come l'Italia o la Spagna¹⁷. Sulla base di questo tipo di sviluppo storico, il dato caratterizzante la regolazione del welfare in questi Paesi è stato cioè il vincolo attuariale del sistema dei benefici sociali. Ciò significa che le prestazioni di welfare non sono state finanziate dalla tassazione, né regolate su una base universalistica di cittadinanza sociale. Piuttosto è stato lo status professionale del lavoratore, la sua collocazione nel mercato del lavoro (e dunque il livello della contribuzione previsto dallo specifico inquadramento contrattuale) a determinare il grado e l'estensione delle tutele.

Dal punto di vista dei rapporti tra le forze sociali che hanno partecipato allo sviluppo di questi modelli, una tale impostazione appare perfettamente complementare con una visione dei rapporti interni al sistema di welfare, non orientata a ribaltare le differenze che si producono tra i gruppi sociali all'interno del mercato del lavoro, quanto a riprodurle anche nell'ambito della redistribuzione delle risorse di protezione sociale (Paci 1989).

Il sistema francese non sfugge a questo tipo di organizzazione delle tutele. Nella sua polarizzazione tra segmenti lavorativi centrali e periferici, la regolazione

¹⁷ Sulla composizione interna del gruppo dei Paesi fondanti i loro schemi di protezione sociale sulle assicurazioni sociali, vi sono alcune diversità di posizione che attengono al ruolo della famiglia nel sistema di welfare. Se infatti nella comunemente accettata tipologia di Esping-Andersen sui *Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990; 1999), i Paesi continentali si trovano a essere accomunati a quelli dell'area mediterranea, Spagna e Italia in particolare, altri autori (vedi Ferrera, 1998), hanno inteso considerare separatamente il gruppo dei Paesi dell'Europa del sud, in virtù, non tanto del ruolo assunto dalle assicurazioni sociali (che anzi si sono sviluppate secondo meccanismi di funzionamento simili a quanto avvenuto in Francia e in Germania), ma per il maggiore ruolo giocato dalla famiglia nella produzione di prestazioni non coperte dall'intervento pubblico. In questo senso, per questo gruppo di Paesi, accanto agli schemi assicurativi hanno avuto un ruolo di primo piano le risorse di reciprocità familiare, attraverso una particolare propensione del sistema di welfare allo sviluppo dei trasferimenti monetari piuttosto che quello verso i servizi in natura.

del lavoro francese (come del resto quella degli altri Paesi dell'Europa continentale e mediterranea) si è caratterizzata per la presenza di forti rigidità a tutela del lavoro salariato a tempo indeterminato (Castel 1995), lasciando invece maggiormente scoperto l'insieme dei gruppi lavorativi più ai margini dei settori centrali del mercato del lavoro, come le donne, i giovani, o quei lavoratori caratterizzati da carriere lavorative più frammentate e instabili (Esping-Andersen 2002).

Questa situazione, tuttavia, non rimanda ai soli rapporti che si sono stabiliti all'interno del mercato del lavoro, ma più in generale può essere ricollegata anche agli equilibri socio-economici e ai rapporti di genere interni alla società. La protezione del lavoro salariato dipendente è stata infatti la protezione del maschio capofamiglia adulto occupato stabilmente, secondo il modello della famiglia nucleare (*male breadwinner family*) fondata su una rigida divisione di genere nei compiti di cura. Nella sua configurazione di famiglia nucleare dedicata alle funzioni di riproduzione sociale, sono state cioè in questo senso le prestazioni assicurative legate alla occupazione stabile del maschio capofamiglia a costituire il tramite per il quale la famiglia ha ricevuto protezione sociale, sia stata quest'ultima di derivazione monetaria, o in natura attraverso lo sviluppo di servizi sociali.

1. Il contesto socio-economico

Il tasso di occupazione francese si è attestato nel 2004 al 63.1%, l'1.6% al di sotto della media europea a 15. Pur all'interno di una tendenza alla crescita dell'occupazione che rispetto al 2000 è salita dell'1%, il dato appare certamente non positivo, soprattutto se correlato con quanto avvenuto in Paesi come l'Inghilterra (il 71.6% nello stesso anno), la Svezia (72.1%) o la Danimarca (75.7%), dove l'aumento occupazionale è stato più marcato (Eurostat 2007a).

L'occupazione femminile si attesta appena al di sopra della media europea, il 57.4% contro il 56.8% dell'Europa a 15, ma anche in questo caso al di sotto dell'Inghilterra (65.6%), della Danimarca (71.6%) e della Svezia (70.0%). In questo caso, se il divario con i Paesi anglosassoni rimanda al più basso livello fatto registrare dal *part-time* (il 30.0% nel 2004, contro il 43.9% dell'Inghilterra), quello con i Paesi scandinavi oltre al *part-time*, può essere fatto risalire anche al maggiore impiego stabile che le donne ritrovano nel settore pubblico. Ma soprattutto, questo dato della bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro è strettamente connesso al tasso di disoccupazione che per le donne è superiore a quello degli uomini di circa 2 punti percentuali, il 10.7% contro l'8.8%.

In media, il tasso di disoccupazione in Francia si è attestato nel 2005 al 9.7%, lo 0.1% in più rispetto al 2004, e l'1.8 % in più rispetto alla media dell'Europa a 15. Su questo versante la *performance* della Francia è una delle peggiori tra i Paesi più avanzati in Europa, in particolare se si considera il tasso di attività dei lavoratori compresi tra i 55 e i 64 anni (39.6%). Al contrario il tasso di attività della fascia centrale compresa tra i 25 e i 54 anni è tra i più alti d'Europa (86.6%).

Sul versante educativo-formativo, il livello di spesa pubblica in educazione è tra i più alti d'Europa: il 5.7% del PIL nel 2003, valore, questo, inferiore solo a quelli fatti registrare dai Paesi scandinavi, ma superiore a Inghilterra, Germania, Italia. Minore è il ricorso alla spesa privata: lo 0.60%, in linea comunque con la media europea. A questo si aggiunga la percentuale del 83.1% relativa ai soggetti in possesso di alti livelli educativi¹⁸ che nel 2003 hanno partecipato a attività di formazione (formali, non formali e informali) (Eurostat, 2007b). Questo valore si colloca al di sopra della media europea; solo Svezia, Finlandia e Danimarca fanno hanno fatto registrare percentuali più alte, rispettivamente l'87.6%, il 90.1%, il 93.4%. L'abbandono scolastico mostra livelli al di sotto della media europea, vicino al 15%, mentre il rapporto tra popolazione e livello di istruzione è tra i più alti in Europa.

Nel campo della formazione professionale e continua, la spesa nel 2004 è aumentata del 2.4%, con un incremento dell'8.1% rispetto al 1999. Relativamente al PIL si è attestata al 1.46% (Dares, 2007). È interessante notare in tale contesto come alla diminuzione dello sforzo finanziario da parte dello Stato (con una contrazione del 6.3% rispetto all'anno precedente), abbia corrisposto un incremento delle spese in formazione sostenute dalle Regioni (per effetto del processo di decentramento), ma altresì un aumento della spesa delle imprese private, per effetto soprattutto dell'aumento del tasso obbligatorio di mutualizzazione dei Fondi per l'alternanza, che è arrivata al 3.0% della massa salariale (*ibidem*).

In merito alla spesa in politiche del lavoro, il quadro appare caratterizzato da un rapporto tra politiche passive e attive a vantaggio delle prime, l'1.74% del PIL contro lo 0.82%. Il totale della spesa in politiche del lavoro è arrivato nel 2004 a coprire il 2.56% del PIL, lo 0.38% in più rispetto alla media dell'Europa a 15, il 2% circa in più rispetto all'Inghilterra (che però ha un tasso di disoccupazione tra i più bassi di Europa), e poco meno di 2 punti percentuali in meno della Danimarca (che in questo caso oltre a spendere di più mostra anche tassi di disoccupazione tra i più bassi in Europa).

Quello che ad ogni modo risalta di più nella composizione della spesa in politiche attive, è l'alto livello delle azioni volte alla creazione diretta di posti di lavoro con l'intervento dello Stato (*Direct job creation*). Rispetto a quanto fatto da altri Paesi europei, la creazione di posti di lavoro nel quadro dei partenariati locali (in parte sul modello di quelli previsti dalle stesse istituzioni europee) ha registrato tassi di utilizzo tra i più alti d'Europa (Eurostat, 2007a). Questa caratteristica del contesto francese va tenuta in debita considerazione nell'analisi del nesso tra formazione e lavoro. Essa contribuisce molto a chiarire l'evoluzione delle politiche di attivazione in questo Paese nell'arco di tempo che va dai primi anni Ottanta fino agli anni più recenti. Il periodo di riferimento in questo caso è quello che va dalla crisi della fine degli anni Settanta, con l'esplosione del fenomeno della disoccupazione strutturale e la spaccatura crescente tra esclusi e inclusi, tra *outsider* e *insider* per dirla con le parole di Ferrera (2000), nella fruizione dei benefici concessi dal

¹⁸ Educazione terziaria (ISCED 5 e 6).

sistema delle assicurazioni sociali, e l'avvio delle prime misure di politica sociale e occupazionale volte a contrastare gli effetti negativi della crescente vulnerabilità sociale sulle biografie lavorative e le condizioni di vita dei soggetti più a rischio di esclusione.

2. Le coordinate del welfare: priorità, attori, indicatori

Come già anticipato, l'evoluzione degli schemi francesi della protezione sociale contro i rischi connessi alla perdita o alla mancanza del lavoro va letta alla luce dell'evoluzione del complesso degli interventi assicurativi previsti per i gruppi di lavoratori occupati stabilmente. Ma accanto a questi, a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, un altro insieme di interventi sociali è stato promosso per rispondere ai bisogni di quei gruppi sociali che, per vari motivi, si sono trovati ai margini del mercato del lavoro fordista, o in una condizione di esclusione (per i bassi livelli contributivi) dai benefici connessi alla partecipazione stabile al lavoro salariato (Lafore 2000). Stiamo parlando delle politiche sociali di risposta ai fenomeni di disoccupazione strutturale che in forme assai articolate hanno avuto in Francia un considerevole sviluppo, tanto da arrivare a costituire un segmento autonomo del sistema di protezione sociale.

Alla luce quindi di queste due macro-categorie di politiche di protezione sociale giocate nei due ambiti del sistema assicurativo, la prima, e in quello della "solidarietà sociale" in capo all'intervento dello Stato, la seconda, si può ripercorrere il funzionamento dei diversi meccanismi collegati alle politiche del lavoro.

Per quanto riguarda la prima categoria di interventi, oltre a mostrare il caratteristico funzionamento assicurativo, questo sistema di interventi si è caratterizzato storicamente per la presenza di una particolare configurazione di rapporti tra le Parti sociali e le istituzioni politiche che non ha avuto eguali in Europa: il *paritarisme*. Il *paritarisme* prende avvio in Francia nel 1945 come forma di congiunzione tra l'organizzazione della protezione sociale e il sistema della rappresentanza del lavoro. Nella sua configurazione originaria, il *paritarisme* non ha identificato una sfera della regolazione del welfare e delle relazioni industriali incentrata sulla progressiva istituzionalizzazione delle organizzazioni sindacali nella gestione degli istituti della protezione sociale sul modello di quanto sperimentato in quello che comunemente viene identificato come sistema *Ghent*¹⁹, né ha tratto fondamento

¹⁹ Il sistema *Ghent* rappresenta una particolare configurazione dei rapporti tra gli attori sindacali e le amministrazioni pubbliche nella gestione degli istituti del welfare, su tutti l'indennità di disoccupazione. Tale sistema si è sviluppato nei Paesi dell'area scandinava e nel Belgio, e prevede un coinvolgimento diretto dei sindacati nell'amministrazione dell'indennità. Il tratto di istituzionalizzazione del sindacato che il sistema *Ghent* lascia intravedere si basa sulla presenza di meccanismi selettivi che favoriscono l'adesione al sindacato in virtù dei più alti rendimenti riconosciuti ai fondi sindacali rispetto a quelli non sindacali, e dunque su un riconoscimento "pubblico" delle prerogative di queste organizzazioni, non solo nel sistema di relazioni industriali, ma anche nella sfera dello stato sociale (vedi anche Boeri et al. 2002).

dalle esperienze di mutualismo sindacale dell'inizio del secolo scorso. Esso piuttosto è scaturito dal tradizionale interventismo delle istituzioni pubbliche nella sfera del lavoro e della protezione sociale, con l'obiettivo di creare una sfera della regolazione, autonoma, sia dalle istituzioni del mercato che da quelle dello Stato (Daniel et al. 2000), in cui le Parti sociali potessero esercitare il diritto alla partecipazione alla vita sociale ed economica del Paese.

Secondo fasi alterne i tre attori principali dello Stato, delle rappresentanze sindacali e di quelle imprenditoriali hanno preso parte alla regolazione degli organismi paritari secondo formule differenziate²⁰.

Il punto che qui preme mettere in evidenza è l'importanza assunta dagli organismi paritetici nella gestione di importanti istituti del welfare (come l'indennità di disoccupazione), del sistema pensionistico e della formazione professionale soprattutto. Questa struttura di gestione paritaria costituisce uno degli elementi portanti di un sistema di relazioni industriali che presenta peculiarità difficilmente accomunabili a altre esperienze europee.

Non è un mistero infatti che i sindacati francesi scontino una evidente debolezza sul terreno della rappresentanza degli interessi. I tassi di sindacalizzazione sono in Francia i più bassi d'Europa, intorno al 8-9%. Né, d'altra parte, è un mistero che su questa situazione molto abbia influito, e influisca ancora oggi, da un lato l'estrema frammentazione tra le diverse organizzazioni sindacali, e dall'altro il tradizionale interventismo statale nel sistema di relazioni industriali. Da questo punto di vista, è importante notare come proprio il sistema del *paritarisme* abbia rappresentato (forse) l'unico ambito di regolazione in cui il sindacato francese sembra avere evidenziato una certa capacità di radicamento e influenza sul sistema di relazioni industriali, anche se al di fuori dei confini dell'impresa e degli ambiti di contrattazione e di rappresentanza del lavoro (ovvero il tradizionale ambito di intervento e legittimazione sociale del movimento sindacale).

Come evidente, rispetto al tipo di rapporti di lavoro su cui si è innervato il funzionamento del *paritarisme*, almeno nella sua tradizionale impostazione, è stato il lavoro salariato standard a costituire il punto di riferimento. Per questo gruppo di lavoratori (quelli della grande impresa fordista) tutti gli istituti dell'indennità di disoccupazione, del sistema pensionistico e della formazione professionale sono stati gestiti nell'ambito del *paritarisme*.

Se questa è stata l'evoluzione del sistema di protezione sociale nel periodo fordista, è a partire dall'esplosione del fenomeno della disoccupazione strutturale agli inizi degli anni Ottanta che ha preso il via la serie di iniziative volte a contrastare l'esclusione sociale rientranti nella seconda macro-categoria di interventi sociali che qui ci interessa. Essa nei suoi principi è venuta a costituire una sfera autonoma della regolazione del welfare francese. Non stiamo parlando infatti di istituti fon-

²⁰ Per la ricostruzione storica delle diverse fasi attraversate dal *paritarisme* e dei diversi assetti di rappresentanza al suo interno, nonché del grado di autonomia di questi dall'intervento dello Stato si rimanda a Leonardi (2005).

dati su un vincolo attuariale, ma piuttosto, come messo in evidenza da Lafore (2000, 93), di politiche occupazionali che si sono poste a metà strada tra il lavoro, la formazione, la protezione sociale finanziata attraverso la fiscalità generale e la socializzazione al lavoro degli individui.

Lungo i binari di una contaminazione reciproca tra politiche di accesso al lavoro, assistenza sociale, formazione, i diversi programmi di *Insertion* hanno rappresentato dei dispositivi volti all'inserimento lavorativo dei soggetti più deboli, attraverso il sostegno alla partecipazione al mercato del lavoro, e soprattutto attraverso la creazione di posti di lavoro nel comparto dei servizi di utilità pubblica e sociali con una forte interconnessione tra politiche sociali e politiche occupazionali.

La caratterizzazione principale dei programmi di *Insertion*, non è stata infatti solamente quella di avere rappresentato una risposta "pubblica" al problema della disoccupazione strutturale (pur con tutta una serie di effetti inattesi non sempre positivi) ma di avere anche rappresentato una via di accesso alla terziarizzazione dell'occupazione, con un impatto differenziato rispetto ad altri contesti europei nel *trade-off* tra espansione occupazionale nei servizi e flessibilizzazione del mercato del lavoro.

Se la creazione di posti di lavoro nel settore dei servizi nei contesti anglosassoni ha seguito una traiettoria in cui è stata l'espansione del mercato (nel solo ambito cioè del rapporto tra domanda e offerta di lavoro) a trainare il costante incremento occupazionale del terziario, soprattutto quello dei servizi a bassa produttività, la via francese allo sviluppo di nuova occupazione nei servizi ha seguito soprattutto i binari della creazione di posti di lavoro attraverso l'intervento dello Stato in connessione con il sistema dei partenariati locali, al cui interno sono stati coinvolti sia attori privati che associativi.

Di fronte al problema della disoccupazione, accanto quindi a un più tradizionale impianto di politiche del lavoro che ha visto il ricorso a strumenti quali i prepensionamenti, la riduzione dell'orario di lavoro e dei contributi sociali per ridurre l'impatto della disoccupazione strutturale e diminuire il costo del lavoro, le cosiddette strategie di *Insertion* hanno risposto a un diverso orientamento di intervento diretto dello Stato (potremmo dire secondo una ottica più di tipo Beveridgiana, che Bismarckiana) attraverso lo sblocco di risorse pubbliche (non dai contributi sul lavoro) che hanno tentato di mobilitare a livello locale, sia i destinatari degli interventi di *Aide social*, sia, attorno a loro, anche tutta una rete di attori pubblici, privati e associativi, implicati nello sviluppo di attività di utilità pubblica, di formazione, e nei servizi sociali alle famiglie.

Proprio nel quadro di questo doppio binario di interventi sociali vanno collocati i molteplici programmi di attivazione promossi dalla fine degli anni Novanta, spesso, tuttavia, sovrapposti tra loro all'interno di logiche di diverso orientamento, e per questo motivo privi in larga parte di un inquadramento di sistema.

3. I programmi di attivazione

In tema di attivazione delle politiche del lavoro, l'esperienza francese non mostra i caratteri di un vero e proprio sistema di *workfare*. Le condizionalità legate alla ricerca attiva del lavoro non sono particolarmente stringenti. Da questo punto di vista, esse divergono molto dall'approccio anglosassone tutto orientato all'offerta e alla promozione dell'occupabilità, mantenendo un impianto ancora fortemente ancorato a una visione della protezione sociale che concepisce lo stato di disoccupazione come un fenomeno incidentale, indipendente dalla volontà del soggetto, e verso il quale è lo Stato che deve farsi carico di porre rimedio, sia attraverso forme di indennizzo, sia promuovendo migliori opportunità di occupabilità. Ciò non di meno, almeno in questi ultimi anni, sono state introdotte misure che in parte hanno modificato le condizioni della fruizione delle indennità di disoccupazione, così come essa era stata concepita in passato. Con l'introduzione del PARE²¹ (*Plan d'aide au retour à l'emploi*), dopo un processo di riforma fortemente contrastato dai sindacati francesi (con una spaccatura in seno allo stesso movimento sindacale) sono state previste maggiori sanzioni e condizionalità legate alla ricerca attiva del lavoro. Rispetto al modello inglese, tali condizioni non presentano tuttavia quel carattere spesso punitivo e stigmatizzante proprio dell'approccio di *workfare*.

Attualmente per ottenere l'indennità di disoccupazione occorre avere lavorato per almeno sei mesi negli ultimi ventidue (in alcuni casi è possibile contabilizzare anche le ore di formazione, come fossero periodi di lavoro), non avere rinunciato volontariamente alla precedente occupazione (a meno di gravi motivi familiari o cambiamento di residenza), essere registrato presso uno degli uffici preposti alla gestione della disoccupazione, o essere impegnato in formazione, avere una età inferiore ai sessanta anni e, infine, mostrare di ricercare attivamente l'impiego attraverso un contratto che si formalizza con l'amministrazione.

Sul piano dei programmi di *Insertion* esistono invece diversi tipi di azioni di re-inserimento che legano la fruizione di un reddito minimo all'attivazione nella ricerca nel lavoro, e alla partecipazione ad attività di formazione professionale o di utilità pubblica nel quadro dei partenariati locali. Dall'introduzione dei primi *minima sociaux*, tra gli anni Settanta e Ottanta con la creazione dei "lavori socialmente utili", fino alla più recente istituzione del RMI (*Revenu Minimum Insertion*) nel 1988, i programmi di questo genere hanno riposto al duplice obiettivo di fornire una risposta alle problematiche poste dall'esclusione sociale e di creare nuovi

²¹ Come messo in evidenza da Barbier e Theret (2004), molte delle controversie tra sindacati e organizzazioni di rappresentanza degli imprenditori hanno riguardato in questo periodo soprattutto il tema della progressività dell'indennità di disoccupazione e del suo rapporto con la contribuzione. Se infatti alla fine degli anni Novanta, in un periodo di maggiore crescita economica, era stata introdotta una certa digressività nei livelli di prestazioni, con il risultato di ridurre il tasso di sostituzione per i beneficiari, e rendere più difficile l'accesso alle prestazioni assicurative per i lavoratori con una carriera contributiva più instabile, è con il PARE che questa digressività viene attenuata. Successivamente, con il peggioramento delle condizioni dell'economia nei primi anni del 2000, sono state ridotte di nuovo le condizioni di indennizzazione.

posti di lavoro in svariati settori dei servizi sociali come strumento di prevenzione del disagio e inserimento lavorativo. Proprio l'RMI ha rappresentato il programma più importante tra i diversi che sono stati sperimentati. Il reddito minimo universale che esso ha previsto è stato legato alla stipula di un contratto tra l'amministrazione e il contraente, attraverso la definizione di un piano di re-inserimento (*plan d'insertion*). Anche in questo caso, tuttavia, le condizionalità non sono state tali da prefigurare un vero e proprio schema di *workfare*. D'altra parte come sottolineato da Barbier (2006), l'RMI negli ultimi anni ha teso a essere utilizzato soprattutto come misura di compensazione sociale, utilizzata dai giovani diplomati nel tempo di attesa per l'impiego; difatti il 50% dei beneficiari del RMI ne fa uso per un periodo inferiore a un anno. All'estremo opposto rimane un 20% di beneficiari che fruisce del RMI da più di tre anni. Per essi più che una misura di re-inserimento il reddito minimo è stata una vera e propria prestazione di sussistenza minima.

All'interno dei dispositivi di *Insertion* va poi ricompresa una serie di tipologie contrattuali previste specificamente per il re-inserimento all'impiego dei soggetti svantaggiati. Tra queste, le due principali categorie rimandano, da un lato ai contratti volti a facilitare l'impiego delle persone disoccupate di lungo periodo, dall'altro alle iniziative di inserimento per favorire la formazione dei giovani. Nel primo caso il modello di riferimento è stato il CES (*Contrats Emploi Solidarité*), un contratto riservato ai soggetti svantaggiati per la promozione di forme di impiego a tempo parziale all'interno di organizzazioni associative di Terzo settore alle quali lo Stato riconosce esenzioni contributive. Il livello retributivo previsto è quello del salario minimo.

Il numero dei partecipanti a queste iniziative è cresciuto fino a raggiungere nella seconda metà degli anni Novanta circa il 10% della popolazione attiva, 2,5 milioni di persone nel 2000, 2,1 milioni nel 2003. Al loro interno si è stimato che gli impieghi sussidiati nel settore pubblico e non profit siano stati tra i 300.000 e i 500.000 (Barbier 2006). Accanto al CES, nel settore privato sono state previste altre tipologie contrattuali sussidiate, come il CIE (*Contrats Initiative Emploi*), e dal 2003 il *Contrat Jeune en Entreprise*.

Nel 2005 la "Legge di programmazione per la coesione sociale" ha previsto il superamento dei CES, con l'avvio di due nuove formule contrattuali destinate alle persone in inserimento nel settore associativo: il *Contrat d'Avenir* e il *Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi*. A questi bisogna aggiungere il nuovo CIVIS (*Contract d'Insertions dans la vie sociale*) per i giovani senza qualifiche in difficoltà: un programma di avviamento all'impiego individualizzato e coordinato dalle delegazioni locali per l'impiego (*Missions locales*) e gli uffici del PAIO (*Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation*). Si tratta di un network di strutture legate alle agenzie ministeriali, con il compito di fornire supporto ai problemi riscontrati dai giovani disoccupati a livello locale.

Sempre a livello locale occorre ricordare come in questi ultimi anni, parallelamente al processo di decentramento amministrativo, sia stata ampliata la sfera di responsabilità delle Regioni e delle Amministrazioni locali nella costruzione di per-

corsi di partenariato locale per lo sviluppo di attività di utilità sociale e servizi sociali. Tra questi vanno menzionati i *Chantiers d'Insertion*, che nell'ambito di questo genere di attività hanno operato in relazione agli strumenti di inserimento previsti dai CES.

Sul versante dei percorsi di inserimento tramite formazione, sono stati invece i contratti di apprendistato (*Apprentissage*) e di qualificazione (*Qualification*) a rappresentare i due principali strumenti promossi dal governo. In particolare l'apprendistato, basato sul principio dell'alternanza formazione-lavoro, in questi anni ha guadagnato una crescente centralità nell'inserimento lavorativo dei giovani, arrivando nel 2002 a interessare 237.000 soggetti (Rojot e Plotino 2006). Il Piano di coesione sociale prevede da questo punto di vista di arrivare a impiegare almeno 500.000 giovani con il contratto di apprendistato entro la fine del 2007.

In un tale impianto articolato (in qualche caso sovrapposto) di programmi di inserimento, merita di essere approfondito il ruolo assunto dai soggetti associativi. Essi non solo infatti svolgono attività assistenziali, ma, come accennato, sono prioritariamente implicati nei programmi di inserimento. In questo senso, accanto alle tradizionali *Associations* che erogano servizi sociali in convenzione con il pubblico, negli ultimi due decenni sono state create nuove forme associative, con il compito, sia di sviluppare servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, sia di favorire la creazione di nuova occupazione all'interno di particolari campi di attività dei servizi sociali, non coperti né dalle istituzioni pubbliche, né dal mercato.

In merito al primo campo di intervento, quello dell'intermediazione, il riferimento va qui alle *Associations Mandataires*; queste organizzazioni svolgono attività di intermediazione per la fornitura di personale a imprese private, enti pubblici, altri organismi associativi, per il tramite di contratti a tempo determinato. Riguardo il secondo ambito, quello dei servizi sociali alle persone e alle famiglie, la connessione promossa tra riforme delle politiche socio-assistenziali, con l'esplosione di nuovi bisogni assistenziali legati ai mutamenti demografici e sociali (l'invecchiamento della popolazione, l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro), e politiche del lavoro, ha dato vita a un diverso tipo di associazioni: le *Associations intermediaires*. Diversamente dalle prime, esse sono state implicate nella creazione di nuovi servizi e occupazione all'interno degli emergenti settori di attività dei servizi sociali. In questa via di sviluppo di nuove attività di servizi relazionali, le *Associations intermediaires* si sono viste riconoscere sgravi contributivi (a carico dello Stato) per la formazione e l'impiego di personale che in larga misura è destinatario delle misure di *Insertion*.

Nell'analisi di tali processi di mutamento, è importante ricordare come accanto alla promozione di un settore associativo in grado di interporre tra lo Stato e il mercato nella fornitura di servizi sociali e nella creazione di nuova occupazione, molto sviluppati sono stati anche i programmi volti a regolarizzare una offerta di servizi individuale, attraverso vari strumenti di sostegno alla solvibilità della domanda come i *Tiket emploi-services*. Grazie alle possibilità di usufruire di tali titoli di acquisto, oltre che sgravi fiscali e contributivi (senza necessariamente passare per una

associazione di intermediazione), questa offerta privata individuale ha conosciuto una rilevante crescita nel sistema dei servizi sociali francese, ma altresì, evidentemente, nel mercato del lavoro, essendo anche in questo caso lo sviluppo dei servizi alle famiglie legato alla creazione di nuova occupazione e all'attivazione dei soggetti in difficoltà di re-inserimento.

Per tutti i tipi di programmi di *Insertion* qui esaminati c'è un generale accordo nel ritenere come questi strumenti si siano legati allo sviluppo di una area intermedia del mercato del lavoro, non riconducibile né ai settori centrali, né a quelli tradizionalmente considerati marginali, ma legata ad attività lavorative che si collocano a metà strada tra lavoro e non lavoro, tra occupazione sussidiata e inserimento professionale (Dutheillet de La Motte 2006). In un tale contesto, come sottolineato da Barbier e Theret (2004), i problemi riscontrati hanno riguardato soprattutto la qualità dell'occupazione creata e lo status socio-professionale di questo genere di lavoratori in termini di qualifiche professionali e livelli del reddito acquisiti. La tensione verso la protezione sociale e la garanzia dei livelli di reddito per le fasce degli esclusi dal mercato del lavoro o, come detto ancora da Barbier (2006), la volontà di tenere nell'occupazione tali soggetti al costo del lavoro sussidiato, ha dato luogo a una area autonoma del mercato del lavoro che ha mostrato tuttavia scarsi collegamenti con il mercato del lavoro vero e proprio.

Diversamente l'*Insertion* è venuta a costituire una ulteriore area del mercato del lavoro in cui tendono a collocarsi i soggetti più svantaggiati e dotati di scarsi livelli di qualifica professionale. Questo, d'altra parte, è uno degli effetti di "ritorno" di un approccio di integrazione tra politiche occupazionali e sociali che solo in Francia nel panorama europeo ha conosciuto tale sviluppo. In merito a questa situazione, molti concordano (Laville - Enjolras, 2001; Laville 2005), come l'obiettivo di integrare (condizionare?) la politica sociale agli obiettivi di creazione di nuovi posti di lavoro, abbia, sì, risposto positivamente al problema della riduzione della disoccupazione strutturale (che in questo Paese ha avuto un impatto particolarmente evidente, soprattutto a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta), ma abbia finito per porre un freno allo sviluppo autonomo dell'offerta di servizi sociali da parte delle molte tradizionali realtà associative, non *intermediaires* né *mandataires*. Esse si sono trovate a concorrere per l'erogazione di servizi a fianco delle organizzazioni che beneficiano di sgravi fiscali per la formazione dei disoccupati, per il loro re-impiego in attività sociali o di utilità pubblica, ma non prioritariamente per lo sviluppo di servizi di assistenza sociale.

4. Il ruolo della formazione

Il sistema educativo francese si è caratterizzato in passato per il forte orientamento allo sviluppo dell'educazione generale nell'ambito del sistema scolastico, ponendo minore attenzione al tema della effettiva spendibilità professionale dell'*output* (Bednarz 2006, 247). Al pari di altri contesti nazionali, come la Spagna e

l'Italia, in Francia al centro del sistema educativo è stato posto il valore formale dei titoli di studio, con una minore flessibilità, quindi, nel riconoscimento della certificazione nei passaggi tra i diversi percorsi di qualificazione professionale (*Ibidem*).

In tema di formazione professionale nel mercato del lavoro e dentro l'impresa, la Francia presenta poi caratteristiche del tutto peculiari rispetto al panorama europeo, essendo stato anche in questo caso, come per altri settori delle relazioni industriali, il sistema del *paritarisme* ad avere rappresentato l'architettura di gestione delle azioni di formazione professionale continua. È infatti dalla fine degli anni Sessanta che il modello di formazione continua francese ha assunto come punto di riferimento lo sviluppo di organismi paritetici finalizzati alla raccolta e alla gestione dei fondi destinati alla formazione professionale (Leonardi 2005). Dal 1993, inoltre, gli organismi paritetici gestiscono anche la formazione professionale dei lavoratori temporanei. A questo proposito sempre Leonardi (*ibidem*) ricorda come gli organismi paritetici francesi rappresentino uno dei pilastri fondamentali del sistema di formazione professionale del Paese, mobilitando e gestendo al proprio interno ingenti risorse economiche per i diversi tipi di formazione continua in alternanza, e per i congedi formativi individuali.

Riguardo al livello organizzativo del sistema della formazione-lavoro per gli adulti, in Francia esso si articola intorno ai due grandi pilastri dell'ANPE (*Agence Nationale pour l'Emploi*) e dell'AFPA (*Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes*). Il primo, con il compito di favorire quanto più possibile l'occupabilità e il *matching* tra domanda e offerta di lavoro (in competizione recentemente anche con le agenzie private di collocamento)²²; il secondo organizzato per predisporre piani formativi per lo sviluppo delle carriere.

Nel complesso degli interventi di formazione continua, le tipologie di intervento seguono una logica categoriale: i giovani, i disoccupati, la popolazione in età attiva. Dato questo tipo di impianto e approccio, come hanno fatto notare Rojot e Plotino (2006), due sono stati gli interventi legislativi che di recente hanno contribuito a modificare lo schema delle regolazioni della formazione continua. Il primo, la "Legge sulla formazione professionale e continua" del 2004 ha riconosciuto ad ogni lavoratore il diritto alla formazione (*Droit Individuel de Formation*), con la possibilità di accumulare 20 ore di formazione l'anno (lungo un arco temporale massimo di sei anni) per svolgere attività di formazione fuori dalle aziende. Attraverso accordi collettivi con l'impresa è diritto del lavoratore, nel caso la formazione avvenga al di fuori dell'orario di lavoro, vedersi riconosciuta una indennità di formazione pari al 50% dello stipendio²³.

In questi nuovi percorsi di formazione continua si ritrova uno dei processi di mutamento più importanti di questi ultimi anni. Non solo si assiste infatti a un pro-

²² Si stima in circa 2,5 milioni di persone, il numero di quanti nel 2003 hanno usufruito dei servizi dell'ANPE, con un incremento del 36,9% rispetto al 2002 (Rojot-Plotino 2006).

²³ Sempre i due autori ricordano che in questo stesso periodo è stata istituita la possibilità per i lavoratori in possesso di qualifiche professionali non aggiornate di conseguirne di nuove nell'ambito di corsi professionali specializzati, anche in alternanza.

gressivo decentramento verso il livello regionale nel finanziamento delle spese in formazione, ma anche il contributo delle imprese private è andato aumentando di importanza in un rapporto di maggiore complementarietà con le iniziative pubbliche. Su questo si ricordi l'aumento della spesa delle imprese private che è arrivata al 3.0% della massa salariale (vedi anche § 1)

Il secondo provvedimento legislativo di maggiore importanza è stato la "Legge sulla certificazione delle conoscenze acquisite tramite esperienza" del 2002 che ha introdotto una novità rispetto al precedente rigido impianto formativo francese, ovvero la possibilità di acquisire un diploma attraverso il riconoscimento dell'esperienza professionale maturata.

Come gran parte della regolazione della politica sociale e del lavoro, anche le attività di formazione professionale hanno seguito uno sviluppo caratterizzato da integrazione (in parte sovrapposizione) di funzioni tra *policies* diverse. In questo caso, nel campo della formazione professionale, lo strumento del contratto di apprendistato ha rappresentato uno dei pilastri della politica di formazione professionale in questo Paese, in una forte integrazione anche con le misure previste dai sistemi di attivazione e inserimento lavorativo per i giovani privi di qualifiche.

Su questo terreno della formazione in alternanza, le ultime linee guida promosse dai governi francesi sembrano tendere a rafforzare il portato di professionalizzazione degli interventi formativi, con una maggiore attenzione al riconoscimento del rapporto tra competenze ed esperienze professionali pregresse, non solo nei piani di formazione continua, ma anche nel settore delle politiche di inserimento sociale destinate ai soggetti più vulnerabili, che in passato spesso sono stati destinatari di interventi scarsamente integrati dal punto di vista del rapporto tra formazione, inserimento sociale e lavoro. Questo d'altra parte è uno degli elementi centrali di tutto un dibattito che negli ultimi anni ha investito in pieno l'intera architettura dell'*Insertion*, con la necessità di arrivare a una maggiore professionalizzazione di una area del mercato del lavoro in cui, ad oggi, convivono impieghi sussidiati, attività di servizi, e scarsa professionalità del lavoro. Il punto centrale è come uscire dall'*impasse* venutasi a creare all'interno di questa area intermedia del mercato del lavoro, tra lavoro e non lavoro, che non solo mostra uno scarso rapporto di osmosi con il mercato del lavoro tradizionale, ma che anche rischia di tradursi in una sorta di intrappolamento proprio per quelle fasce di popolazione interessate dalle misure di *Insertion*, senza che parallelamente si sia effettivamente sviluppato un comparto dell'offerta dei servizi (rientranti nell'*Insertion*) in grado di attivare percorsi di crescita professionale e di qualità del lavoro. A questo fine, il "Piano per lo sviluppo dei servizi alle persone" del febbraio 2005 ha esteso l'esonero completo dei contributi del datore di lavoro a tutti i tipi di fornitori di servizi certificati, non solo alle associazioni *Intermediaires* per l'inserimento di soggetti in difficoltà. Questo cambiamento, con la cancellazione delle precedenti asimmetrie negli esoneri contributivi tra i diversi fornitori dei servizi sociali, si colloca in una strategia di professionalizzazione del settore e degli operatori sociali che in questo sono implicati.

5. Per concludere. *Insider e Outsider* tra formazione, lavoro e inserimento sociale

Il mercato del lavoro francese manca di quella dinamicità manifestata da altri contesti nazionali, come l'Inghilterra, e gli stessi Paesi scandinavi. Rispetto a questi, in Francia differiscono sia le condizioni di funzionamento del mercato del lavoro, sia soprattutto il tipo di politiche sperimentate, con un orientamento marcato delle *policies* al sostegno della domanda, piuttosto che all'occupabilità dell'offerta. Pur di fronte a obiettivi comuni, come la riduzione della disoccupazione e l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro per tutte le fasce di popolazione, la via francese ha seguito linee di politica del lavoro basate sulla riduzione dei contributi sociali, sui prepensionamenti, sulla riduzione dell'orario di lavoro. Solo in misura minore sono stati proposti piani di sostegno all'occupabilità dal lato dell'offerta di lavoro. D'altra parte il mercato del lavoro rimane ancora fortemente strutturato (se paragonato a quello di altri contesti nazionali che più hanno introdotto elementi di flessibilità), e in un certo senso ancora imperniato su quell'opposizione tra *insider* e *outsider* (Ferrera 2000) che, nonostante i programmi di *Insertion* e la creazione dei minimi sociali, caratterizza ancora il rapporto tra il lavoro salariato dipendente e quello precario soprattutto dei giovani poco qualificati. A questo proposito si tenga conto dei dati relativi ai tassi di attività e alla disoccupazione giovanile. A una delle percentuali più alte nel tasso di attività della fascia centrale di età compresa tra i 25 e i 54 anni (86.6%), corrisponde uno dei tassi di disoccupazione giovanile più alti in Europa (il 22% nel 2004, contro il 12% in Gran Bretagna, e l'8% in Danimarca).

In questo quadro, è interessante guardare non solo al rapporto formazione-lavoro, che certamente in Francia mostra ancora caratteri di forte rigidità rispetto agli altri contesti europei, ma anche a come questo si inserisca nel quadro delle relazioni tra la formazione, il lavoro e l'inserimento occupazionale per i soggetti più svantaggiati. A tale proposito è utile ricordare come a uno dei rapporti tra popolazione e istruzione tra i più alti in Europa, e a un alto tasso di attività nella fascia dei "garantiti", verso i quali sono previsti diversi piani di formazione continua (anche con il contributo crescente delle imprese private nel finanziamento dei piani di formazione), corrisponde nell'area dell'*Insertion* un deficit di inserimento sociale e lavorativo che è dovuto anche a un rapporto non complementare tra il tipo di lavoro pregresso, la formazione prevista, e l'esito del re-inserimento nel lavoro. In questa discrasia evidente tra formazione e inserimento lavorativo nell'ambito dell'*Insertion*, si ritrova la tradizionale opposizione tra *insider* o *outsider*, che tende a riprodursi anche nelle diverse possibilità di accesso alla formazione nell'occupazione per i diversi gruppi sociali. I programmi di *Insertion* sono in questo senso ancora lontani dal rappresentare un trampolino di lancio verso il mercato del lavoro classico. In questa area, il problema della scarsa qualificazione del lavoro prevista dai programmi di inserimento risulta oggi un fenomeno particolarmente evidente (Gomel 2006). Il contenuto della formazione legata al lavoro appare scarsamente

professionalizzante e scollegato rispetto al tipo di attività esercitata, oltre che di breve durata. D'altra parte in più di un caso, più che la formazione professionale legata all'*Insertion*, si è dimostrata maggiormente utile al re-inserimento del lavoratore l'esperienza lavorativa pregressa (*Ibidem*).

Sulla presenza di queste storture nel rapporto formazione-lavoro molto ha influito il tipo di approccio nella regolazione delle *policies*. Come detto in precedenza, è al raggiungimento degli obiettivi di politica occupazionale, che è stata legata la regolazione del settore socio-assistenziale, con la priorità accordata alla creazione di posti di lavoro (ancorché sussidiati), piuttosto che alla professionalizzazione di un'offerta di servizi in grado poi di intercettare e guidare la professionalizzazione dello stesso lavoro nell'ambito sociale. D'altro canto, questo tipo di integrazione (o condizionamento) ha avuto un impatto negativo sulla stessa capacità degli attori sociali (non implicati direttamente nella creazione di occupazione, ma nella sola fornitura di servizi) di attivare una crescita organizzativa e professionale indipendente dall'influenza esercitata dall'amministrazione pubblica.

Rispetto ad altre esperienze nazionali – per esempio il caso inglese, dove è stato il mercato (ovvero il libero gioco del rapporto tra domanda e offerta di lavoro) a trainare la crescita occupazionale nei servizi, quelli a bassa produttività in questo caso – in Francia il rapporto tra domanda e offerta è stato in larga misura mediato dalle logiche d'azione dell'intervento statale a salvaguardia delle garanzie di mantenimento delle persone nel lavoro, ancorché sussidiato, piuttosto che alla deregolamentazione crescente del mercato del lavoro e alla promozione dell'occupabilità. Come in Inghilterra, tuttavia, anche in questo caso la via del re-inserimento nell'attività lavorativa, almeno per le categorie più a rischio e svantaggiate in termini di qualifiche professionali, si è associata ai minori livelli retributivi conseguiti e all'espansione dei cosiddetti *Bad jobs*. Come sottolineato da Le Feuvre (2004), il 78% dell'occupazione creata nei programmi di *Insertion* lavorava *part-time* nel 2001 e il 60% percepiva uno stipendio mensile inferiore a 610 euro. Da questo punto di vista, pur partendo da posizioni differenziate nell'impostazione delle politiche del lavoro, in entrambi i Paesi gli esiti del re-inserimento si sono associati all'espansione di una area dei servizi, siano essi nel commercio, nella ristorazione, o nei servizi socio-assistenziali (come nello specifico il caso francese) caratterizzata da più bassi livelli retribuiti e minori possibilità di mobilità ascensionale nel mercato del lavoro. Che si tratti di un intrappolamento in una area residuale del mercato del lavoro per effetto anche di politiche attive del lavoro che mirano soprattutto al re-inserimento immediato nel lavoro, piuttosto che a una formazione di più lungo periodo, come in Inghilterra, o che si tratti di lavoro sussidiato nel quadro dei partenariati locali, come in Francia, il problema che emerge è quello della ricollocazione professionale di un gruppo di soggetti per i quali i rischi sociali e i pericoli di vulnerabilità sono connessi alla stessa attività lavorativa, sia essa sussidiata, legata alla formazione professionale, o semplicemente lasciata al libero gioco tra domanda e offerta di lavoro.

Seguendo questa linea di analisi, le differenze più evidenti tra i due Paesi rimandano piuttosto al rapporto tra formazione e lavoro. Se il tipo di formazione ero-

gata nei programmi di *workfare* inglese ha risposto soprattutto alla necessità di garantire il re-inserimento repentino nel lavoro dei soggetti più deboli, o in possesso di livelli di competenze medie, e medie-basse, con una rilevante complementarità nel rapporto formazione-inserimento lavorativo, in Francia il rapporto formazione-lavoro nei programmi di *Insertion* si è caratterizzato per la presenza di una minore complementarità, oltre che per l'evidente priorità accordata alla creazione di nuova occupazione rispetto alle esigenze di professionalizzazione del comparto dei servizi socio-assistenziali. Va da sé che un tale impianto, pur avendo conseguito il risultato di ridurre l'impatto della disoccupazione strutturale, ha tuttavia avuto ricadute negative sul tipo di inserimento e sulle possibilità stesse di professionalizzazione per i soggetti implicati nei programmi di inserimento professionale all'interno dello stesso comparto socio-assistenziale.

Solo con il "Piano per lo sviluppo dei servizi alle persone" del febbraio 2005, si è tentato di arrivare a una maggiore professionalizzazione del settore, riducendo la portata del vincolo tra *Insertion* e creazione di posti di lavoro. Rimediando alla precedente situazione di disparità nei livelli di esonero dai contributi sociali tra i diversi soggetti dell'assistenza, l'esonero completo dei contributi del datore di lavoro per tutti i tipi di fornitori di servizi certificati (non solo le associazioni *Intermediaires* per l'inserimento di soggetti in difficoltà, ma anche le altre realtà associative che forniscono servizi) va in direzione dell'obiettivo di rafforzare il portato di professionalizzazione del comparto assistenziale e del lavoro che al suo interno si crea, piuttosto che verso il solo fine di creare occupazione.

In questa stessa prospettiva, la più recente legislazione francese in materia di formazione sembra avere riconosciuto la necessità di un riorientamento delle pratiche di formazione professionale. Si tenga presente in questo senso, anche per la diversità di approccio rispetto al tradizionale impianto regolativo, l'importanza della recente "Legge sulla certificazione delle conoscenze acquisite tramite esperienza". In questa, si ritrova l'esigenza di una maggiore attenzione al riconoscimento del rapporto tra le esperienze professionali pregresse e la formazione prevista nelle azioni di re-inserimento, allo scopo di ridurre il *mismatching* tra la domanda e l'offerta dei profili professionali richiesti sul mercato del lavoro.

Bibliografia

- BARBIER J. C., (2006), *Le cas francais présenté en perspective comparative*, Paper, 2006.
- BARBIER J. C., Theret B., (2004), *Le nouveau système francais de protection sociale*, La Découverte, Paris.
- BEDNARZ F., (2006), It's a long way to Copenhagen. Modelli di formazione professionale in Europa, in "La Rivista delle politiche Sociali", n. 4.
- BOERI T., BRUGIAVINI A., CALMFORS L., (2002) (a cura di), *Il ruolo del Sindacato in Europa*, Università Bocconi Editore, Milano.
- CASTEL R., (1995), *La métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.

- DANIEL C., REHFELDT U., VINCENT C., (2000), La regulation paritaire à la française, in “Revue Française des Affaires sociales”, n. 3-4, p. 119-133.
- DARES, (2007), *La Depense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2004*, Première synthèses, n. 02.1, Paris.
- DUTHEILLET DE LA MOTTE O. (2006), Une nouvelle approche des politiques de l'emploi, in “Droit Social”, n. 2, p. 124-128.
- ESPING-ANDERSEN G., (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- ESPING ANDERSEN G., (1999), *Social Foundation of Post-Industrial Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- ESPING-ANDERSEN G., (2002), *Why we need a new welfare state in Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- EUROSTAT, (2007a), *People in the labour market*, Eurostat Yearbook 2006-2007.
- EUROSTAT, (2007b), *School enrolment and levels of education*, Eurostat Yearbook 2006-2007.
- FERRERA M., (1998), *Le trappole del welfare. Uno stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna.
- FERRERA M., HEMERIJCK A., RHODES M., (2000), *The Future of Social Europe, recasting work and welfare in the new economy*, Celta Editora, Oeiras.
- GOMEL B., (2006), La formation dans la protection active de l'emploi, Communication au colloque du Matisse.
- LAFORE R. (2000), Les enjeux de l'insertion, in “Revue Française des Affaires sociales”, n. 3-4, p. 93-103.
- LAVILLE J. L., ENJOLRAS (2001), France: des services locaux, associatif et publics, confrontés à des règles nationales changeantes, p. 25-47, in Laville J. L., Nyssens M., Les services sociaux entre associations, État et marché, l'aide aux personnes âgées, La découverte, Paris.
- LAVILLE, J. L., (2005), *Il futuro del lavoro*, in J.L. Laville, marazzi C., La Rosa M., Chicchi F., *Reinventare il Lavoro*, p. 47-86, Sapere 2000, Roma.
- LE FEUVRE N., MEMBRADO M., VALETTE M. (2004). *Labour Supply in Care Services in France*. National Report Toulouse: Report to the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- LEONARDI S., (2005), Bilateralità e Servizi. Quale ruolo per il Sindacato, Ediesse, Roma.
- PACI M., (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori, Napoli.
- ROJOT J., PLOTINO M. F., (2006), Mercato del lavoro, in Esperienze internazionali, Francia, Italia Lavoro, Progetto Spinn, Roma.

Capitolo 5

Dal workfare al welfare to work. La *path dependency* del sistema di politiche di attivazione in Inghilterra

Andrea CIARINI

All'interno degli studi comparativi sui welfare *regimes* europei, l'Inghilterra è un Paese che tradizionalmente è stato collocato nell'area dei sistemi di protezione sociale caratterizzati da una accentuata residualità delle prestazioni sociali, un livello basso dell'intervento pubblico e una tendenziale impostazione di mercato. Come è stato bene messo in evidenza in letteratura (Esping-Andersen 1990, 1999; Ferrera 2000), tra Stato, Mercato, e Famiglia, in questo Paese è il Mercato a rappresentare il principale meccanismo di integrazione sociale. Questo significa che alla residualità dell'intervento pubblico finanziato su base fiscale, secondo il tipico schema "Beveridgiano"²⁴, corrispondono politiche sociali meno generose rispetto ad altri contesti nazionali e, in ogni caso, riservate ai soli segmenti di popolazione che non riescono a integrarsi attraverso la partecipazione al mercato del lavoro. Se si esclude il settore della sanità, che a differenza di altre importanti aree della protezione sociale mostra un carattere universalista, i restanti pilastri della politica sociale mostrano chiaramente questo carattere selettivo-residuale degli interventi di protezione sociale.

Tale impianto appare particolarmente evidente se si guarda alle politiche del lavoro. Coerentemente con un disegno volto a stigmatizzare la condizione del disoccupato, come colui che vive alle spalle dell'assistenza, la loro impostazione non risponde ai criteri universalistici dell'intervento diretto pubblico, come diritto di cittadinanza, né può essere ricondotta ai meccanismi che hanno regolato il funzionamento e la legittimazione sociale dei sistemi continentali delle grandi assicurazioni sociali, fondate sui diversi inquadramenti professionali dei lavoratori all'in-

²⁴ Per chiarire meglio le differenze tra i sistemi anglosassoni, scandinavi e continentali è importante qui ricordare il senso attribuito a quella che abbiamo definito la visione Beveridgiana. Con essa si identificano politiche di welfare che al pari di quanto previsto nei contesti scandinavi sono finanziate dal sistema fiscale, distaccandosene tuttavia per l'impostazione non egualitaria della fruizione dei benefici sociali. Detto in altri termini, se nei contesti scandinavi l'accesso alle prestazioni sociali è garantito come diritto di cittadinanza universale, in Inghilterra la fruizione dei benefit è al contrario fortemente selettiva. Non tutti godono della possibilità di accedere al sistema di protezione sociale, ma solo coloro che si collocano al di sotto di una soglia standard (*flat rate*) individuata come minimo sociale. Le differenze con i contesti continentali e le politiche di stampo Bismarckiano rimandano invece proprio al tipo di finanziamento, essendo in questo ultimo caso i contributi sociali (e non le tasse) a finanziare gli schemi di protezione sociale. Schemi che, per i diversi livelli contributivi associati al lavoro, rispecchiano le diverse collocazioni dei lavoratori nel mercato del lavoro.

terno del mercato lavoro. Piuttosto, quello che appare evidente in Inghilterra è la centralità delle soluzioni di mercato e, conseguentemente, della partecipazione al mercato del lavoro nel tracciare le vie da perseguire per l'integrazione sociale.

Se, d'altro canto, in questa concezione la disoccupazione non è un fenomeno strutturale connesso al funzionamento del sistema economico, ma dipende soprattutto dalle biografie di vita dei singoli individui che scelgono la condizione di dipendenza dalle prestazioni del sistema di welfare, invece della ricerca di un impiego, la risposta in termini di *policy* non è la solidarietà organizzata dallo Stato, ma la riduzione delle prestazioni puramente assistenziali e il ricollocamento immediato nel lavoro del soggetto in stato di disoccupazione che non riesce, o non vuole, integrarsi nel mercato del lavoro.

1. Il contesto socio-economico²⁵

Negli ultimi dieci anni l'occupazione in Inghilterra è cresciuta di 2.5 milioni (Freud 2007). Il tasso di occupazione ha raggiunto nel 2005 il 71.7%, con un incremento rispetto al 1995 del 3.2% (Eurostat 2007). Rispetto al livello medio dell'occupazione dell'Europa a 15, il differenziale si colloca al di sopra dei sei punti percentuali. Lo stesso si può dire per il tasso di disoccupazione. Tra il 1995 e il 2005 esso è diminuito dal 8.5% al 4.7%, a fronte di una media europea (EU-15) del 7.9%. Positivo è poi il tasso di occupazione per le fasce di lavoratori compresi tra i 55 e i 64 anni, il 56.9% a fronte di una media europea a 15 del 44.1%. L'occupazione femminile si è attestata nel 2005 al 65.9%, l'1.2% in più rispetto al 2000. Il tasso di occupazione maschile ha invece raggiunto nel 2005 il 77.6%, 11.7 punti percentuali in più rispetto alle donne, le quali tuttavia, a differenza degli uomini, mostrano un *trend* in costante crescita rispetto ai primi anni del 2000. Si può ritenere che la costante crescita dell'occupazione femminile sia da mettere in relazione con il crescente ricorso al *part-time*, che in questo Paese si colloca a livelli superiori rispetto alla media europea, il 43.9% nel 2004 contro il 35.1% dell'Europa a 15. L'alto livello raggiunto dal *part-time* in questo Paese è senz'altro indicatore di una maggiore permeabilità del mercato del lavoro alle donne. A tale proposito, è importante sottolineare come la disoccupazione femminile abbia raggiunto (proprio grazie al *part-time*) livelli più bassi rispetto a quelli maschili. A questo si aggiunga la riduzione del tasso di occupazione maschile che tra il 2000 e il 2005 ha conosciuto una contrazione dello 0.2%. Nel 2005, a fronte del 4.3% di disoccupazione femminile, il dato relativo ai maschi si è attestato al 5.1%. Tuttavia, come si avrà modo di vedere (vedi § 2), questo non significa che i problemi posti dalla segmentazione di genere nel mercato del lavoro siano stati risolti. Non solo infatti i differenziali di reddito tra uomini e donne rimangono assai elevati, soprattutto se riferiti

²⁵ I dati utilizzati fanno riferimento a statistiche riconducibili al sistema UK. Fatta salva questa precisazione nel proseguo del capitolo il focus sulle politiche di attivazione riguarda essenzialmente il caso dell'Inghilterra.

al *part-time*, ma anche la povertà non si distribuisce omogeneamente tra uomini e donne, con queste ultime che si ritrovano a essere più esposte dei maschi ai rischi di scivolamento nella povertà (nonostante un tasso di disoccupazione per le donne più basso rispetto agli uomini).

Relativamente al quadro economico generale, l'insieme di questi dati, in particolare quelli relativi all'espansione occupazionale, assume una significatività ancora maggiore, se si considera il livello della crescita economica nella prima metà degli anni 2000, soggetta in Inghilterra, come in tutti i Paesi industrializzati, a un certo rallentamento rispetto al decennio precedente. Da questo punto di vista, è importante sottolineare come in questo Paese, al rallentamento economico degli anni più recenti, non abbia corrisposto una parallela decrescita dei livelli occupazionali, che anzi hanno manifestato un tendenziale e continuo incremento.

La tenuta del quadro occupazionale va fatta risalire, in primo luogo, al miglioramento delle *performances* delle politiche del lavoro e delle misure di re-inserimento. Esse hanno favorito sicuramente una crescente distribuzione delle occasioni di lavoro tra la popolazione attiva. Ma d'altra parte, in questi stessi anni, è stata registrata anche una costante diminuzione nel numero dei *claimants*, ovvero dei soggetti dipendenti dai vari sussidi di disoccupazione previsti dal sistema di protezione sociale. Tra il 1997 e il 2005 il numero dei soggetti dipendenti dai sussidi di disoccupazione è diminuito del 73%. Al loro interno, la decrescita dei *claimants* con una età tra i 18 e 24 anni è stata addirittura del 88% (Freud 2007).

Non siamo qui di fronte a un fenomeno nuovo. La tendenza alla riduzione del numero dei beneficiari è un processo in atto in questo Paese da almeno due decenni. In questo quadro, se certamente, dal punto di vista dei risultati ottenuti in termini di riduzione del numero dei disoccupati e della dipendenza dall'assistenza, i governi inglesi hanno ottenuto rilevanti successi, è sul versante della formazione (che in questa sede più da vicino ci interessa) che ancora questo Paese mostra una situazione caratterizzata da aree di inefficienza.

In merito ai dati di contesto relativi alla formazione, nel 2003 i livelli di abbandono scolastico sono stati prossimi a quelli europei, il 15-16% circa per uomini e donne. Al di sotto della media europea risulta invece la spesa pubblica in educazione, che ha raggiunto il 5.1% del PIL nel 2003, lo 0.6% in più rispetto all'Italia e lo 0.2% in più rispetto alla media europea a 15 (Eurostat 2007), ma al di sotto di quanto previsto da Paesi come la Francia, e soprattutto la Danimarca e la Svezia. Per contro, rispetto all'investimento privato in educazione, nello stesso anno l'Inghilterra si è collocata al di sopra della media europea (l'1% del PIL contro lo 0.6% dell'area euro 15), e della stessa media dei Paesi scandinavi, che da questo punto di vista hanno fatto registrare valori di poco al di sopra dello 0% (lo 0.3% per la Danimarca, lo 0.2% per la Svezia²⁶).

²⁶ Il dato relativo all'investimento privato in formazione risulta particolarmente significativo se si tiene conto che in questo Paese le imprese non sono tenute per legge (come avviene in altri Paesi europei) a contribuire alla formazione continua.

Nel rapporto tra politiche passive e attive del lavoro, le prime nel 2004 si sono attestate allo 0.34% del PIL, mentre per le seconde la spesa è risultata pari allo 0.16% (Isfol 2006). In totale la spesa per le politiche del lavoro arriva allo 0.50% PIL (la media europea a 15 è del 2.12%). Il dato più interessante in questo contesto è che all'interno delle misure di attivazione, la spesa in formazione ha superato nel 2004 il 75%. Tale dato, tuttavia, si scontra con il basso tasso delle attività di formazione continua che si collocano al di sotto della media europea. Nel 2003 il 60.8% dei soggetti in possesso di alti livelli educativi (3)²⁷ hanno partecipato ad attività di formazione (formali, non formali e informali) (Eurostat 2007)²⁸. Ancora più basso è il tasso di partecipazione a questo tipo di attività di formazione, per il gruppo dei soggetti dotati di più bassi livelli di *Skills*, al 12.2%, contro una media UE a 25 del 23.1%.

Per comprendere il senso di queste relazioni tra formazione, competenze e occupazione è opportuno guardare a come questo nesso si è andato strutturando all'interno della regolazione generale delle politiche di welfare, nella sua evoluzione storica, e nel cambiamento organizzativo e politico che ha riguardato le misure di *welfare to work* degli anni più recenti che hanno tentato di rendere più efficace il rapporto tra formazione e lavoro.

2. Le coordinate del welfare: priorità, attori, indicatori

In questo che possiamo considerare come il quadro di riferimento alla base del modello inglese, è interessante guardare all'evoluzione delle politiche del lavoro tra la svolta neo-liberale dei governi conservatori, tra gli anni Settanta e Ottanta, e l'approdo all'esperienza di governo del *New Labour* a partire dalla seconda metà degli anni Novanta. È in questo periodo infatti che prende corpo e si rafforza l'impianto *workfarista* del sistema di politiche attive del lavoro inglese, così come lo conosciamo oggi.

Al riorientamento dei rapporti che regolano il nesso tra la domanda di protezione sociale e l'offerta di strumenti di re-inserimento attivo nel lavoro, in questo arco di tempo hanno fatto seguito importanti cambiamenti che hanno riguardato, come si avrà modo di vedere, sia il piano dei livelli organizzativi sia quello dei rapporti tra gli attori istituzionali e non, implicati nella *governance* delle misure di attivazione.

In merito al primo arco temporale, quello dei governi conservatori, le riforme introdotte hanno mirato a un duplice obiettivo. Il primo di questi ha riguardato l'introduzione di strumenti, in particolare di politica fiscale, volti a favorire e rendere maggiormente conveniente la partecipazione al mercato del lavoro, rispetto alla fruizione passiva dei sussidi. Questo genere di interventi ha riguardato soprattutto i segmenti lavorativi più esposti al pericolo di una collocazione instabile nel mercato del lavoro e dunque maggiormente dipendenti dalle maglie dell'assistenza.

²⁷ Educazione terziaria (ISCED 5 e 6).

²⁸ In Svezia questa percentuale si attesta al 87.6%, in Danimarca al 93.4%, in Francia l'83.1%, in Italia al 78%.

Per essere meglio compresi nella loro portata, questi mutamenti vanno collocati nel quadro economico produttivo emerso dal processo di ristrutturazione dell'economia inglese a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta. La crisi della produzione taylor-fordista e dell'occupazione standard nella grande industria, e parallelamente, la crescita di quella nel settore dei servizi ha determinato un profondo mutamento, non solo nella composizione del mercato del lavoro, ma anche nel tipo di regolazione dei rapporti di lavoro, nella distribuzione dei livelli dei redditi, e nei livelli di povertà conseguenti.

Come emerso chiaramente dagli studi sugli effetti della transizione verso l'economia dei servizi nelle società occidentali (Sharpf 1997; Crouch 2001; Hemerijck 2002), il *trade-off* tra espansione occupazionale nei servizi e flessibilizzazione dei rapporti di lavoro ha avuto come effetto certamente l'ingresso nel mercato del lavoro di soggetti collocati ai margini dei tradizionali segmenti centrali del mercato del lavoro; ma anche la crescita dei livelli di disuguaglianza nella redistribuzione dei redditi tra i segmenti lavorativi del terziario. Questo fenomeno appare chiaramente identificabile con la crescita di incidenza dei cosiddetti *lavoratori poveri*, ovvero coloro, per lo più impiegati nei comparti a bassa produttività dei servizi relazionali alle persone, del commercio e della ristorazione, che pur accedendo al mercato del lavoro non ne traggono risorse sufficienti a integrarsi nella società in termini reddituali e condizioni di vita.

Nella risposta a questo genere di problemi, dal lato delle misure fiscali introdotte, il sistema degli *in-work benefits*, ovvero gli sgravi fiscali connessi alla partecipazione al mercato del lavoro, ha risposto all'obiettivo di contrastare quel circuito delle convenienze nascoste che per queste categorie di lavoratori rendeva preferibile la condizione di non lavoro o la percezione passiva del sussidio di disoccupazione, piuttosto che l'ingresso o il re-ingresso nel lavoro.

In questa strategia di promozione della partecipazione al mercato del lavoro, l'altra grande direttrice di riforma promossa dai governi conservatori (non senza effetti distorsivi) ha riguardato la revisione del sistema di indennizzi in caso di perdita del lavoro. In questa si ritrovano i primi segni dell'impianto *workfarista* delle politiche di attivazione inglesi, con il rafforzamento delle condizionalità legate alla fruizione dei benefits e con la conseguente riduzione generalizzata del numero dei fruitori del servizio.

È importante tenere in debita considerazione le caratteristiche del processo di riforma neo-liberale, perchè è alla luce di queste che si possono cogliere i tratti di discontinuità, ma anche di continuità, messi in opera dai governi del *New Labour*. In merito agli elementi di rottura rispetto all'approccio neo-liberale, le innovazioni introdotte dai governi laburisti hanno riguardato soprattutto l'avvio di programmi di riforma volti alla riduzione dei livelli di povertà nel mercato del lavoro creatisi nei decenni precedenti. La strategia perseguita ha riguardato in questo senso l'innalzamento dei minimi salariali (nel 1999) e il tentativo rafforzare gli investimenti in capitale umano e formazione professionale (per i mancati nessi di questa azione di riforma vedi più avanti, § 5) per favorire il re-inserimento dei soggetti in stato di

disoccupazione. Al raggiungimento di questo scopo sono stati in primo luogo i fattori organizzativi, con la riorganizzazione dei *JobCentre* e la creazione dei *Job-Centre Plus*, ad avere giocato un ruolo di primo piano nel processo di riforma complessiva. È infatti all'interno della nuova struttura organizzativa per la gestione delle politiche di re-inserimento che si sono modificati i meccanismi dell'attivazione, in direzione del miglioramento delle condizioni della partecipazione al mercato del lavoro da parte dei soggetti a più alto rischio di "intrappolamento" nella povertà.

In merito a questi cambiamenti, se nell'approccio conservatore lo stato di disoccupazione era ricondotto agli effetti frizionali del mancato incontro tra domanda e offerta (*mismatching*) e alla presenza di una quota volontaria di persone che volutamente sceglievano di collocarsi fuori dal mercato del lavoro, con la svolta laburista il carattere stigmatizzante delle precedenti *policy* è stato in parte attenuato, riconoscendo il nesso esistente tra la deregolamentazione del mercato del lavoro e la crescita dei livelli di povertà e di disoccupazione.

Sul piano delle *policies*, invece, è stato il programma *New Deal* ad avere rappresentato la maggiore novità del processo di riforma laburista, con la costruzione di un articolato piano di azioni di re-inserimento per le diverse categorie di soggetti più vulnerabili sul mercato del lavoro: disoccupati di lungo periodo, giovani, persone con disabilità, genitori soli.

I diversi programmi che al *New Deal* possono essere ricondotti (vedi § 3.2) hanno posto al centro della propria strategia l'assunto di una più netta distinzione tra soggetti "capaci" e soggetti "incapaci" di integrarsi stabilmente nella società attraverso la partecipazione al mercato del lavoro. In questo senso, se per i primi gli obiettivi della occupabilità e della promozione delle capacità di auto-attivazione sono passati principalmente attraverso la formazione professionale e continua, per i secondi, maggiormente esposti ai rischi posti dalla combinazione tra partecipazione instabile al lavoro e esclusione sociale, l'obiettivo dei nuovi programmi è stato quello di rafforzare il sistema dei benefit sociali, spostando il focus degli interventi verso una maggiore e più articolata integrazione tra fruizione delle prestazioni, benefici fiscali e partecipazione al lavoro (Esping-Andersen 2002). Al raggiungimento di questo scopo, hanno risposto l'introduzione di maggiori benefici e crediti fiscali per la partecipazione al lavoro. In questa linea di indirizzo va considerata soprattutto la trasformazione nel 1999 del *Family Tax Credit* nel *Working Family Tax Credit*: una imposta negativa assegnata per fasce di reddito a chi ha un salario basso, sia genitore o abbia più di 25 anni, ma lavori a tempo pieno. Essendo questa misura legata alla promozione del lavoro *full-time*, soprattutto per le donne, il tentativo è stato quello di introdurre meccanismi di incentivazione fiscale calibrati sull'obiettivo di rompere il nesso tra lavoro instabile, bassi salari e vulnerabilità sociale che soprattutto per le donne passa per un alto ricorso al *part-time* (Erhel e Zajdela 2004)²⁹.

²⁹ A questo proposito è importante ricordare come il differenziale tra uomini e donne nella retribuzione da lavoro *part-time* sia stata stimata nell'ordine del 40%, ben al di sopra di quello relativo al contratto a tempo di lavoro di indeterminato che si attesta intorno al 18% (Brookes et al. 2006).

3. I programmi di attivazione

3.1. La riforma dei JobCentre. I JobCentre plus

Nei suoi principi organizzativi la politica di riforma del *New Labour* ha mirato a integrare in un unico sistema la gestione dei sussidi di disoccupazione e quella dei contributi previdenziali previsti per le persone in condizione di disoccupazione. A tale scopo sono state soppresse nel 2002 le due principali agenzie *Employment Service* e *Benefits Agency*, con la costituzione dei *JobCentre Plus*.

La nuova agenzia è stata posta alle dipendenze del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, con il compito della gestione integrata del collocamento, delle politiche per l'occupazione e dell'erogazione dei sussidi di disoccupazione.

Tra i benefit gestiti dai *JobCentre plus* figurano:

- Incentivi al re-impiego nella precedente occupazione
- Sussidi di disoccupazione e invalidità
- Sussidi abitativi
- Contributi per l'assistenza (badanti, assistenza cura dei figli genitori poveri e *single*)

Nel conseguimento dell'obiettivo finale del re-inserimento lavorativo sono previste non solo azioni di formazione professionale, di integrazione al reddito, e forme di incentivazione fiscale, ma anche interventi finalizzati ad intervenire sul piano del disagio psicologico. Oltre alle funzioni svolte dai consulenti del sistema, è prevista inoltre la figura del *mentor*, un esperto che assiste i partecipanti ai programmi del *New Deal* con lo scopo di fornire indicazioni pratiche in merito ai diversi iter burocratici da perseguire per facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro.

Rispetto all'inquadramento di questo genere di attività nel sistema più generale delle politiche di welfare, è importante sottolineare che l'attività dei *JobCentre Plus* è strettamente legata sia alle misure di attivazione in senso lato, sia a quelle di politica sociale, la quale tuttavia è misurata e subordinata all'obiettivo di facilitare l'inserimento lavorativo e la conciliazione vita-lavoro.

Accanto a misure di incentivazione fiscale quali il *Working Family Tax Credit* e la *Child Tax Credit* (una integrazione al reddito istituita nel 2003 per i genitori che lavorano con bassi redditi), i *JobCentre* intervengono infatti anche nella gestione delle prestazioni previste dalla *Child Support Agency*. È questo il caso dei genitori soli (il cui figlio abbia meno di sedici anni) in stato di disoccupazione o impiegati con un monte ore non superiore alle sedici ore settimanali. Per essi è prevista la possibilità di usufruire della consulenza di un esperto del *JobCentre* nella ricerca di un lavoro adatto alle esigenze di conciliazione e nel sostegno alla cura dei figli³⁰.

³⁰ In proposito occorre ricordare le linee guida di riforma del sistema dei servizi all'infanzia promosso dal governo. L'obiettivo posto dell'incremento del livello di offerta risponde alla necessità

La stessa impostazione di *policy* vale per i partner dei beneficiari dei sussidi. Se infatti fino al 1999, la presa in carico di questi rientrava nelle misure previste per il fruitore della *Jobseeker's Allowance*, con l'introduzione del *New Deal for Partner*, questa categoria di soggetti è stata interessata da specifiche misure di re-inserimento che hanno riguardato soprattutto la consulenza nella ricerca del lavoro e la formazione.

Più recentemente questo orientamento di integrazione tra politiche sociali e del lavoro (con le prime subordinate al raggiungimento degli obiettivi previsti dalle seconde), è stato ampliato anche al sostegno abitativo. Come emerge da alcuni dei più recenti indirizzi di riforma in questo settore (vedi Department for Work and Pensions, 2006), i nuovi *Housing Benefits*³¹ sono stati pensati nella logica di una più stringente connessione e integrazione tra l'attivazione sul mercato del lavoro e il sostegno abitativo.

3.2. Il New Deal

Il programma *New Deal* è stato avviato nel 1997. Esso consiste di specifici programmi di re-inserimento per diversi *target* di utenti, per i quali sono previsti percorsi di ri-collocazione caratterizzati da differenti combinazioni di sostegno al reddito, formazione e accesso al lavoro. I *target group* di riferimento del *New Deal* sono:

- giovani di età compresa tra i 18 e 24 anni;
- disoccupati di lungo periodo con più di 25 anni di età;
- partner di soggetti beneficiari di sussidi
- disoccupati *over 50*;
- persone disabili;
- genitori soli con figli a carico.

I principi cardine del *New Deal* rimangono all'interno dello schema contrattuale tra soggetto destinatario del servizio e amministrazione. Le condizionalità in questo caso si basano sull'assunto secondo cui, trascorso un certo periodo di tempo, un individuo non può rimanere inattivo o passivo nella percezione del sussidio, ma necessariamente deve attivarsi nell'accettazione di un impiego, pena la perdita dell'indennità. Questo vale in particolare per i giovani tra i 18 e i 25 anni (*New Deal for Young People*) e per i disoccupati di lungo periodo (*New Deal 25 Plus*).

di favorire un sistema di politiche per la genitorialità in grado di rafforzare la partecipazione al mercato del lavoro. Lo stesso tema della conciliazione vita-lavoro può essere ricondotto in questa linea di riforma. L'estensione dei benefici previsti per la maternità anche agli uomini è infatti indicatrice di questo quadro, sicuramente coordinato, di politiche sociali rispondenti però a obiettivi di politica del lavoro.

³¹ Attualmente l'*Housing Benefit* destina aiuti per la copertura delle spese abitative dei disoccupati che vivono in affitto. A seconda delle circostanze l'*Housing benefit* arriva a coprire fino al 100% delle spese per la locazione.

La mancata disponibilità alla ricerca attiva del lavoro, o il rifiuto a rendersi disponibile all'accettazione dell'impiego proposto, prevedono per questi *target* di utenti una serie di sanzioni che si collocano soprattutto sul piano finanziario, con la perdita del sussidio e l'abbassamento ai valori più bassi del sostegno al reddito. Per chi inoltre abbia perso il lavoro senza un motivo ben precisato, o lo abbia rifiutato, la sanzione può variare dal 20% al 40% per un periodo fino a 26 settimane; per 4 settimane nel caso il soggetto non abbia partecipato a programmi di inserimento al lavoro.

Per altre categorie di utenti: i genitori soli con figli a carico (*New Deal for Lone Parents*), i disoccupati *over 50* (*New Deal 50 Plus*), e i disabili (*New Deal for Disabled People*) le condizionalità sono meno stringenti. Per questi ultimi gruppi di soggetti la partecipazione al programma è infatti volontaria; le stesse finalità non attengono al re-inserimento repentino nel lavoro (talora coatto in caso di rifiuto ingiustificato all'accettazione dell'impiego proposto), ma all'obiettivo di fornire strumenti in grado rendere più facile e più conveniente la partecipazione al mercato del lavoro.

Dunque come si può vedere i programmi del *New Deal* identificano azioni di re-inserimento che si articolano intorno a gruppi di potenziali utenti alquanto differenziati, ciascuno dei quali portatore di specifici bisogni nel rapporto con l'amministrazione. Va da sé che una tale articolazione risponde bene all'esigenza di prevedere una gamma di strumenti e percorsi di re-inserimento calibrati sulle esigenze dei singoli utenti, con la possibilità di coniugare insieme il sostegno al reddito, la formazione professionale, e alcune prestazioni a carattere assistenziale, così come la possibilità di inserirsi nel mercato del lavoro, ma anche in attività fuori mercato di impegno volontario (per i genitori soli, i disabili, i disoccupati *over 50*).

Il tratto comune a tutti i diversi programmi di attivazione (in continuità quindi con la tradizionale impostazione *workfarista*) è ad ogni modo il generale orientamento all'offerta di queste *policies* (con un focus di intervento indirizzato al potenziamento delle condizioni di occupabilità) all'interno di uno schema che non appare però solo sanzionatorio, o stigmatizzante, ma anche calibrato sull'ampliamento dei canali di accesso alla "attività" nel senso più ampio del termine.

3.3. Le Employment Zones

Una delle caratteristiche più importanti del nuovo sistema di politiche di attivazione è il forte ancoraggio al territorio, nelle sue diverse espressioni economiche e associative. L'attività dei *JobCentre Plus* è inserita infatti in un *network* di relazioni che connettono l'intervento pubblico con il sistema locale delle imprese, delle società di formazione, delle organizzazioni di Terzo settore e del volontariato, dei sindacati. In questo quadro, tra le iniziative di maggiore rilievo a livello territoriale vanno menzionate le *Employment Zones* (EZs).

Queste aree sono dirette a implementare programmi di attivazione volti a combattere fenomeni di disoccupazione di lunga durata nei mercati del lavoro locali

che presentano particolari problemi di svantaggio sociale. Inizialmente (nel 2000, anno della loro entrata a regime) le azioni di inserimento previste dalle *Employment Zones* erano rivolte a soggetti tra i 25 e i 49 anni, beneficiari della *Jobseeker's Allowance* per un periodo compreso tra i 12 e i 18 mesi. Più recentemente sono state estese anche ai giovani compresi tra i 18 e i 24 anni, che abbiano già partecipato ai programmi del *New Deal*.

Le *Employment Zones* sono organizzate secondo l'obiettivo di arrivare a una efficace combinazione tra azioni di consulenza, orientamento al lavoro e formazione, all'interno di *network* relazionali integrati a livello locale. Questo modello territoriale di politiche di attivazione rappresenta una strategia che fa perno sulla possibilità di beneficiare di una legislazione flessibile prodotta a livello centrale, e tuttavia in grado di garantire ampi margini di coordinamento tra gli attori istituzionali e non coinvolti. Da questo punto di vista, l'importanza delle *Employment Zones* è data dall'essere a livello locale il contesto operativo all'interno del quale i *Job-Centre Plus* operano nelle aree svantaggiate, attraverso il tentativo di coinvolgere le aziende presenti sul territorio nelle iniziative di re-inserimento e formazione professionale. Mediante un *Employer Agreement*, le aziende vengono coinvolte nei programmi del *New Deal*. Con questo, le imprese si impegnano ad accogliere i lavoratori del progetto di inserimento professionale e, dove possibile, a garantire la prosecuzione del rapporto di lavoro una volta giunto a termine il periodo di inserimento.

Dal punto di vista degli aspetti organizzativi e dei rapporti tra centro e periferia, è interessante notare come lo sviluppo di tali programmi sia sottoposto continuamente a un processo di verifica e monitoraggio dato dalla presenza di indicatori di prestazioni misurabili sulla base degli obiettivi fissati dal Ministero, in termini di produttività, qualità delle prestazioni ed efficienza.

4. Il ruolo della formazione

Tradizionalmente il ruolo della formazione in Inghilterra è stato sviluppato all'interno di un contesto che, come sottolinea Bednarz (2006, 243), "Ammette alla radice la libertà (e la responsabilità) individuale nei percorsi di professionalizzazione". Sia la formazione professionale che quella continua sono infatti state poste, già a partire dagli anni Ottanta, soprattutto sotto la responsabilità dei singoli individui e delle imprese private. La quota di finanziamenti privati (nonostante la mancanza di un obbligo legislativo al finanziamento della formazione continua da parte delle imprese) è la più alta nel panorama europeo UE 15, l'1% contro una media dello 0.6%. In questa ottica, bisogna ricordare l'importanza che in questo sistema hanno i programmi di *assessment* e di accreditamento delle competenze acquisite lungo l'arco della vita, sia all'interno delle imprese che nei servizi per l'impiego. Questa complementarietà di rapporti tra responsabilità privata nei percorsi di professionalizzazione e certificazione delle competenze è riconducibile a un tipo di regolazione (il *National Qualification Framework*) che pone grande enfasi sullo

sviluppo delle competenze individuali al di là dei percorsi più o meno istituzionali intrapresi dai soggetti.

In merito al raccordo tra formazione ed esiti occupazionali, l'obiettivo di raggiungere un più alto livello di partecipazione al mercato del lavoro in questi anni è stato senz'altro raggiunto. Tutti gli indici relativi al tasso di occupazione femminile e maschile mostrano livelli che si collocano al di sopra delle medie europee. I problemi da affrontare, semmai, attengono alla produttività e alla qualità del lavoro creato, elementi, questi, legati certamente alla regolazione del lavoro, ma anche, soprattutto, alla formazione professionale e continua.

L'inadeguatezza del livello di competenze disponibili sul mercato del lavoro (Freud 2007) si riflette infatti non solo in una più bassa qualità dell'occupazione creata, ma altresì in una minore efficacia e partecipazione alle attività di formazione continua. Come mostrato in apertura la spesa per le politiche attive del lavoro arriva allo 0.16% PIL (su una media europea dello 0.69%). Al loro interno, se il 75% dei finanziamenti previsti è assorbito dalle attività di formazione professionale, esse tuttavia non sono da associarsi alla formazione continua, quanto piuttosto a quella di breve periodo legata agli obiettivi posti dal sistema per l'impiego.

In questo quadro si colloca l'impianto regolativo del sistema di formazione professionale e dei rapporti formazione-lavoro. A questo livello, le diverse azioni messe in campo dalle agenzie governative e non, fanno parte di una strategia globale di azione articolata in una rete coordinata di interventi tra i diversi livelli di governo, centrali, regionali e locali. L'ottica è stata quella di attivare linee di indirizzo di politica formativa in grado, da una parte, di raccogliere e raccordare, meglio di quanto fatto in passato, la domanda e l'offerta di competenze nei territori più svantaggiati, dall'altro di avviare un percorso di riforma volto al miglioramento del livello generale delle *Skills* disponibili sul mercato del lavoro. Se dunque da una parte, i programmi di formazione sono stati governati sulla base dell'obiettivo del miglioramento del *mismatching* tra domanda e offerta di lavoro, con tutta la serie di iniziative di promozione dell'occupabilità soprattutto, sull'altro versante l'azione di riforma (tuttora in corso, e non ancora pienamente sviluppata) ha guardato al problema delle competenze, in un Paese in cui il livello medio della formazione professionale si colloca a livelli più bassi rispetto ai partner europei più avanzati.

4.1. I programmi di Formazione e lavoro: la Skills Alliance Network

Nell'ottica dell'integrazione tra le *policy* e tra gli attori sociali, la *Skill Alliance Network* del 2003 ha rappresentato uno dei processi di innovazione più importanti nel panorama della formazione professionale inglese. La *partnership* della *Skill Alliance* è formata da diversi dipartimenti governativi (Lavoro, Educazione, Commercio, Industria e Tesoro), organizzazioni di rappresentanza degli imprenditori e quelle delle organizzazioni sindacali. La struttura costituita è stata in seguito organizzata intorno a una serie di Agenzie, governative e non, che hanno costituito i

cardini operativi della strategia nazionale per la formazione. Tra queste, si possono ricordare:

- la *Basic Skills Agency*, agenzia indipendente, il cui compito è quello di sviluppare le competenze di base tra la popolazione di tutte le età, dai bambini ai giovani, agli adulti;
- la *Sector Skill Development Agency*, una agenzia governativa istituita nel 2002 dotata di propri referenti territoriali, i *Sector Skills Councils (SSCs)*. L'obiettivo di queste strutture, partecipate soprattutto da rappresentanti della parte datoriale, è quello di rafforzare il complesso delle competenze dei lavoratori, nell'ottica della crescita della produttività del lavoro (come è stato messo in evidenza questo rappresenta uno dei fattori di maggiore ritardo rispetto agli altri Paesi europei). A riprova dell'importanza assunta da queste unità, si consideri che solo nel 2004 sono state avviate 13 SSCs, arrivando a coprire il 75% della forza lavoro (Brookes et al. 2006).

Nel campo della formazione professionale merita inoltre di essere menzionato l'*Union Learnig Found*. Si tratta di un programma che presenta la particolarità di essere stato pensato per rafforzare il ruolo dei sindacati, in qualità di attori partecipi del sistema della formazione. L'obiettivo è stato in questo senso quello di promuovere le possibilità di apprendimento nei luoghi di lavoro, coinvolgendo il sindacato nello sviluppo di corsi per la "formazione sul lavoro".

4.2. New Deal for Skills

A supporto del miglioramento del raccordo tra formazione e lavoro, nel 2004 è stato lanciato il *New Deal for Skills*, un programma che ha previsto incentivi e forme di supporto in raccordo con i *JobCentre Plus* per il miglioramento delle competenze dei lavoratori scarsamente qualificati. In questo programma i *Job-Centre* sono stati chiamati a effettuare valutazioni sui livelli delle *Skills* degli utenti predisponendo in seguito piani personalizzati di formazione finalizzata all'inserimento lavorativo.

4.3. UK National Action Plan on Social Inclusion

Sempre nell'ottica del miglioramento del livello generale delle *Skills*, è importante ricordare il Piano Nazionale per l'Inclusione Sociale. Al suo interno, le misure di inserimento lavorativo e sociale per soggetti svantaggiati fanno perno, non solo su interventi di natura fiscale o crediti di imposta, ma anche sull'idea che il pieno inserimento lavorativo e sociale debba essere perseguito attraverso una crescita globale dei livelli di formazione, di base soprattutto. In questa ottica, il programma *Skills for life*, che rientra nel Piano Nazionale, ha come obiettivo quello di migliorare il livello di alfabetizzazione della popolazione, e soprattutto le abilità matematiche.

4.4. La formazione permanente

La formazione permanente, o *Lifelong learning*, rappresenta l'altro pilastro di iniziative di riforme nel campo della formazione. In questo campo si ritrovano programmi di formazione principalmente per giovani e adulti. Dal punto di vista organizzativo, il monitoraggio della formazione permanente spetta al *National Audit Office*. Tra le azioni più interessanti sperimentate a questo livello, sicuramente meritano di essere messi in evidenza gli speciali prestiti concessi a coloro che, maggiori di 18 anni, decidano di seguire corsi di formazione professionale per lo sviluppo della propria carriera.

Sempre a questo livello, occorre ricordare il *Learning and Skills Council (LSC)*, un organismo costituito per incrementare il numero dei giovani implicati in attività di formazione e apprendistato, così come favorire la domanda di formazione degli adulti. Per quanto riguarda i giovani e il rapporto formazione-lavoro, è utile ricordare qui l'iniziativa del 2002 che ha visto impegnato il LSC nella realizzazione di progetti volti a includere il biennio formativo per i ragazzi con più di 16 anni di età in un più ampio programma di formazione/tirocinio.

5. Per concludere: occupabilità e qualità del lavoro nel welfare to work inglese. Una contraddizione apparente?

In questa parte conclusiva si possono trarre alcune considerazioni circa i rapporti tra il sistema delle politiche di attivazione e la formazione, professionale e continua, all'interno del contesto inglese. In merito alle prime, come è stato ampiamente messo in evidenza, le riforme delle politiche del lavoro di questi ultimi anni, pur mantenendo un certo tipo di impianto *workfarista*, con la presenza di uno stretto legame tra godimento dei benefici sociali e attivazione nella ricerca del lavoro, hanno in effetti seguito uno sviluppo che ha ampiamente allargato le possibilità di re-inserimento, e le stesse opzioni tra formazione e lavoro, tra lavoro per il mercato e lavoro di impegno volontario, almeno per alcuni *target* di utenti. Questo mutamento, come è stato illustrato, ha risposto a una strategia che ha perseguito fortemente l'obiettivo dell'allargamento dell'offerta di lavoro e delle occasioni di occupabilità. Certamente, dal punto di vista dei risultati ottenuti, questa linea di riforma (tra continuità e innovazione con il precedente indirizzo dei governi conservatori) ha avuto effetti positivi sulla crescita dei livelli occupazionali, così come sulla riduzione del numero dei *claimants*. Ma questo è avvenuto al prezzo della crescita dei livelli di disuguaglianza sul mercato del lavoro, essendo stata l'espansione dell'occupazione legata alla polarizzazione dei redditi, e a un incremento occupazionale che, accanto al settore finanziario, ha visto espandersi in larga misura le attività del terziario a bassa produttività e bassa qualificazione del lavoro. Il problema della produttività del lavoro, come quello della composizione del mercato del lavoro nella transizione verso l'economia dei servizi, sono centrali in questo

processo. Essi non attengono solamente alle dinamiche interne al mercato del lavoro e al sistema produttivo, ma anche a quelle relative alla formazione.

Il problema della crescita dei livelli di produttività del lavoro è infatti strettamente interrelato all'aumento dei livelli generali della formazione e delle *Skills* disponibili (sia tra gli adulti, sia tra i giovani) che ancora, nonostante gli sforzi effettuati e le intenzioni manifestate dal governo, non sono paragonabili a quelli degli altri grandi Paesi europei. Questo vale in particolare per la formazione continua. Se la spesa in formazione professionale copre gran parte di quella per le politiche attive del lavoro, è il livello delle *skills* disponibili sul mercato del lavoro a mostrare una minore qualità rispetto agli altri partner europei. Certamente su questo molto influisce il basso livello del finanziamento del sistema educativo nazionale da parte dell'attore pubblico. Così come del resto gli elementi di costrittività connessi alle politiche di re-inserimento nel lavoro, con le pressanti condizionalità che legano la fruizione del sussidio di disoccupazione all'accettazione degli impieghi proposti. Ma soprattutto è importante considerare il tipo di formazione che viene erogata.

Il criterio di regolazione dominante del *welfare to work* inglese rimane l'obiettivo della rapida ricollocazione nel lavoro e della riduzione degli spazi di dipendenza dall'assistenza, più che la crescita della qualificazione del lavoro. Dunque, il tipo di formazione erogata in questi programmi risponde soprattutto alla necessità di garantire il re-inserimento repentino nel lavoro dei soggetti più deboli, o in possesso di livelli di competenze medie, e medie-basse, che di più sono esposti ai possibili effetti negativi dell'intrappolamento nell'instabilità del lavoro o in una occupazione a bassi salari. Questi soggetti, d'altra parte, costituiscono la larga parte degli individui implicati nei programmi di attivazione. Da questo punto di vista, senza dubbio, il rapporto tra domanda e offerta di formazione appare caratterizzato da una evidente complementarità. Non ci sono, in altre parole, scollamenti tra il tipo di offerta di formazione che viene erogata in prevalenza (soprattutto una formazione di breve periodo pensata per essere immediatamente spesa nella ricollocazione al lavoro) e il tipo di domanda proveniente dai *target* di utenti individuati come destinatari (prioritari) delle misure di attivazione.

Quello che invece sembra presidiato in misura minore è il campo dello sviluppo delle competenze professionali lungo l'arco delle carriere lavorative, soprattutto ai livelli medi. Esso costituisce, ad oggi, il problema maggiore per il sistema inglese di formazione-lavoro. La discrasia tra la quota della spesa in formazione professionale nelle politiche di attivazione e il basso livello delle competenze disponibili sul mercato del lavoro sta a testimoniare questo deficit di regolazione delle politiche formative. Su questo sicuramente influisce il basso tasso della spesa in educazione, che da questo punto di vista ha una influenza diretta sulla minore qualità globale dell'occupazione. Come noto, infatti, lo sviluppo di una formazione in grado di accompagnare il soggetto lungo tutto l'arco della carriera occupazionale, e di stimolare un percorso di mobilità ascensionale nel mercato del lavoro ha riflessi sulla produttività del lavoro, e sulla qualità della crescita economica. Ma per raggiungere un tale obiettivo, non appare sufficiente concentrarsi sui segmenti della

forza lavoro già in attività, né tanto meno limitarsi a un intervento che ha come unico metro di valutazione quello del re-inserimento nel lavoro delle fasce più vulnerabili. Piuttosto, occorre concentrarsi anche sullo sviluppo e il miglioramento delle competenze di base per tutta la popolazione³².

Proprio il conseguimento di questo risultato costituisce uno dei punti cruciali delle linee guida future promosse dal governo nel campo della formazione. Il miglioramento della qualità delle *Skills* disponibili dovrebbe passare in questo caso dallo sblocco di risorse economiche in educazione pari al 5.6% del PIL per gli anni 2007/2008, lo 0.2% in più rispetto al 2004/2005, e lo 0.5% in più rispetto al 2003, ma ancora al di sotto dei livelli fatti segnare dai Paesi che su questo fronte spendono di più: Svezia e Danimarca. Tale strategia si dovrebbe inserire in un disegno più complessivo di potenziamento del sistema di *Lifelong learning*.

In definitiva, concludendo, il caso inglese riassume in sé bene la parabola di un Paese che ha certamente ottenuto successi significativi nella capacità di ridurre i fenomeni di disoccupazione strutturale, attraverso un impianto articolato di politiche volte a favorire l'occupabilità, ma che tuttavia, anche per il tipo di formazione prevista e finanziata nel quadro delle misure di *welfare to work*, e il basso livello di competenze che esse tendono a riprodurre (nonostante l'efficacia dimostrata nel ricollocare al lavoro), mostra i problemi maggiori nella qualità e nei tassi di produttività del lavoro.

Bibliografia

- BEDNARZ F., (2006), *It's a long way to Copenhagen. Modelli di formazione professionale in Europa*, "La Rivista delle Politiche Sociali", n. 4, p. 233-259.
- BROOKES M., DIBBEN P., SARGEANT M., (2006), *Mercato del lavoro*, in *Esperienze internazionali*, Regno Unito, Italia Lavoro, Progetto Spinn, Roma.
- CEDEFOP (2007), *United Kingdom*, Country Report.
- CROUCH C., (2001), *Sociologia dell'Europa Occidentale*, Bologna, Il Mulino.
- DEPARTMENT OF WORK AND PENSIONS, (2004), *UK National Action Plan for Employment*, Colegate, Norwich.
- DEPARTMENT OF WORK AND PENSIONS, (2006), *A new deal for welfare: Empowering people to work*, Consultation report, Colegate, Norwich.
- ERHEL C., ZAJDELA H., (2004), *The Dynamics of Social and Labour Market Policies in France and the United Kingdom: Between path Dependence and Convergence*, "Journal of European Social Policy", n. 2, Vol. 14, p. 125-143.
- ESPING-ANDERSEN G., (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN G., (1999), *Social Foundation of Post-Industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN G., (2002), *Why we Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.

³² A tale proposito è utile ricordare come in Inghilterra 4.6 milioni di persone non hanno alcun tipo di qualificazione (Freud 2007).

- EUROSTAT, (2007), *Europe in figures Eurostat Yearbook 2006-07*, European Community, Luxemburg.
- FERRERA M., HEMERJICK A., RHODES M., (2000), *The Future of Social Europe, recasting work and welfare in the new economy*, Celta Editora, Oeiras.
- FREUD D., (2007), *Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work*, Department for Work and Pensions, Colegate, Norwich.
- HEMERJICK A., (2002), *The Self-Transformation of the European Social Model(s)*, in, Esping-Andersen G., *Why we need a New Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- ISFOL, (2005), *Rapporto 2005 sulla formazione continua in Italia*, Relazione al Parlamento.
- ISFOL, (2006), *Atlante Comparato sui Servizi per l'Impiego nell'Unione Europea Ampliata*, Isfol Editore, Roma.
- SHARPF F., (1997), *Combating Unemployment in Continental Europe. Policy Options under Internationalisation*, Firenze, The Robert Schuman Centre, European University Institute.

Capitolo 6

I paradossi del *welfare to work* italiano

Rosangela LODIGIANI

In un libro di qualche anno fa Nicola Negri e Loredana Sciolla (1996) definivano il nostro come il “Paese dei paradossi” con riferimento alle dinamiche del sistema politico italiano e alle sue basi sociali. In quel libro si analizzavano dunque fenomeni diversi da quelli oggetto in questa sede, e tuttavia l’immagine di sintesi utilizzata per descrivere la complessità e la contraddittorietà del caso italiano ben si attaglia alla descrizione del nostro sistema di welfare attivo, agli sforzi di innovazione che lo hanno investito in questi ultimi anni, allo scollamento che, come vedremo, esiste tra il piano del disegno normativo e la sua attuazione.

Per molti anni la letteratura sul *social policy* si è interrogata sul modello italiano di welfare faticando non poco a inserirlo nelle tipologie elaborate. Sebbene esso presenti caratteristiche proprie della cosiddetta Europa sociale mediterranea (Ferrera 1998), non mancano aspetti che lo avvicinano anche al modello continentale. Significativamente nella terminologia di Esping-Andersen (2000) l’Italia, invero tutta l’Europa mediterranea, è derubricata al rango di variante familistica del modello continentale, coniugando un approccio corporativo, categoriale, nel quale i cittadini più protetti corrispondono a certe tipologie di lavoratori, a un’impostazione sussidiaria nei confronti della famiglia, chiamata in prima linea a rispondere ai suoi stessi bisogni di cura, assistenza, tutela, sostegno del reddito. Quale che sia l’etichetta sotto cui raccoglierli e pur nella loro specificità, i welfare latini (Grecia, Italia, Spagna, Portogallo) paiono accomunati da alcuni tratti fondamentali (Ferrera 1998): sistemi di garanzia del reddito di impronta bismarckiana, altamente frammentati lungo demarcazioni occupazionali (in questo vicini ai Paesi del modello conservatore-corporativo, continentale), con prestazioni molto generose per esempio in campo pensionistico, ma senza una rete di protezione minima di base sufficientemente articolata ed estesa, nonostante alcune novità recenti (in Italia per esempio uno schema di reddito minimo è stato introdotto in via sperimentale solo per un breve periodo tra il 1998 e 2000); servizi sanitari universalistici sempre più finanziati tramite il gettito fiscale e sempre meno su base contributiva; un elevato grado di particolarismo sia sul versante delle erogazioni che del finanziamento.

Relativamente all’analisi del welfare attivo e dei programmi di attivazione la considerazione appena riportata circa la debolezza di un modello sud europeo e più specificamente italiano sembra assumere un rilievo ancora maggiore. Come sostiene Barbier (2006), addirittura stenterebbe ancora a delinearsi anche un modello continentale, nonostante qualche segnale in proposito sembri provenire dalla

Francia (cfr. cap. 5). Ancora più lontana appare infatti, secondo l'autore, la possibilità che si costituisca una variante mediterranea dell'attivazione stante il ritardo su questo terreno dei Paesi che la potrebbero rappresentare, l'Italia su tutti. Per parte nostra, cercheremo di individuare i tratti che caratterizzano il modello italiano, nell'ipotesi che possa emergere una sua identità distinta.

1. Il contesto socio-economico e istituzionale

L'ultimo rapporto annuale ISTAT (2006) consegna l'immagine di un Paese che ha subito a partire dall'ingresso nel nuovo secolo una fase di stagnazione economica. Come noto, il rallentamento ha coinvolto un po' tutti i Paesi europei, ma al loro confronto l'Italia ha mostrato una capacità di ripresa più limitata. Ciononostante non mancano segnali incoraggianti i quali – sulla scorta di un ciclo positivo inaugurato a livello comunitario – suggeriscono che il 2007 segna anche per l'Italia l'ingresso in una nuova fase di crescita, a cui la stessa Commissione Europea e l'OCDE non hanno mancato di dare risalto nelle rispettive sedi istituzionali.

I dati del rapporto ISTAT, riferiti al 2005, confermano tuttavia lo stato di incertezza in cui versa non solo l'economia, ma tutto il sistema produttivo che mostra tassi di crescita decisamente contenuti, anche se la situazione pare volgere in positivo. Soprattutto mostra, contraddittoriamente, aree di vulnerabilità e stagnazione, e aree vitali capaci invece di *performance* buone, in particolare nei settori maggiormente innovativi. Una contraddizione che è segno della complessità del nostro sistema produttivo che sconta come noto elevati divari territoriali, oltre che settoriali e dimensionali, stante la composizione del tessuto produttivo sbilanciata verso le piccole e piccolissime imprese. Si tratta di divari che dal piano dell'economia si estendono a quello del lavoro e a quello sociale, configurando mercati locali del lavoro altamente differenziati e disegnando una mappa eterogenea relativamente ai fenomeni della povertà, dell'esclusione sociale, e della vulnerabilità che penalizzano le regioni meridionali della penisola (Kazepov - Sabatinelli 2002).

Contrariamente all'economia, il mercato del lavoro ha mostrato negli ultimi anni un andamento decisamente positivo. Dal 2000 a oggi l'occupazione ha mantenuto un *trend* di crescita pressoché costante, con la rilevante novità dell'incremento sensibile dell'occupazione maschile e la riduzione netta della distanza da pressoché tutti i Paesi europei più avanzati, nonostante non sia poca la strada ancora da fare per annullarla e raggiungere i *benchmark* fissati dalla strategia Lisbona: nel 2005 il tasso di occupazione italiano era al 58,4%, otto punti percentuali al di sotto di quello dell'Europa a 15 (66,1%) e ben dodici dall'obiettivo del 70% fissato dal Consiglio Europeo.

Nello stesso arco di tempo è diminuita la disoccupazione ed è cresciuta la partecipazione attiva al lavoro. In proposito, se i tassi di disoccupazione registrano valori inferiori alla media europea (rispettivamente al 7,7% e all'8,3%), confermando un andamento discendente inaugurato alle soglie del 2000 e proceduto sino ad oggi

a ritmi sostenuti, il tasso di attività è cresciuto, ma non altrettanto rapidamente, lasciando ampio il divario con la media europea (al 63,3% nel 2005, contro una media del 72,1% nell'Europa a 15). Un divario che è ancora più marcato nel caso delle donne, tra le meno attive in Europa (solo una su due per un tasso del 50,7% vs 64,0% sempre nel 2005). Ne discende una partecipazione al lavoro della popolazione in età attiva ancora contenuta, ciò che spiega in parte come si sia potuto registrare un calo così netto del tasso di disoccupazione. Tale fenomeno appare particolarmente evidente soprattutto al Sud, dove la riduzione della disoccupazione femminile si è accompagnata alla contrazione dell'offerta di lavoro (MLPS 2007).

Come è stato notato, hanno probabilmente influito sull'andamento occupazionale positivo l'applicazione della legge 189/2002 Bossi-Fini e la sanatoria successiva (L. 222/2002), le quali hanno favorito l'emersione di una parte rilevante del lavoro irregolare. Un incentivo è sicuramente provenuto anche dalla legge finanziaria del 2001 e la conseguente attivazione del credito di imposta finalizzato a incentivare il lavoro dipendente a tempo indeterminato, producendone una ripresa nei primi anni del decennio in corso (ISFOL 2006). Si tratta però di dispositivi che sembrano aver cessato il loro effetto di traino, e dunque anche altrove vanno ricercate le spiegazioni di questa crescita. È interessante rilevare per esempio che la componente principale nella crescita occupazionale riguarda i lavoratori con più di 50 anni di età per i quali incidono sia le misure adottate per allungare la permanenza al lavoro degli ultra cinquantenni e l'aumento dei requisiti di età e di anzianità contributiva per il pensionamento, sia gli effetti demografici legati all'ingresso nelle fasce d'età più alte di coloro che hanno iniziato a lavorare più tardi rispetto alle generazioni precedenti (MLPS 2007).

In un'ottica di più lungo periodo, su tale crescita occupazionale hanno certamente influito il consolidamento e l'ampliamento delle opportunità di impiego atipico disciplinati dalla L. 30/2003³³, nota come "Legge Biagi", la quale – fra l'altro – ha sancito la fine del monopolio pubblico dei Servizi per l'Impiego, ha avviato la Borsa nazionale del lavoro per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, e riordinato i contratti a finalità formativa. Senza voler sovrastimare il peso di questa riforma sulla struttura occupazionale italiana (a tutt'oggi i lavoratori dipendenti a tempo indeterminato restano comunque quasi il 90% del totale dei dipendenti), va sottolineato che essa ha interessato alcune fasce peculiari della forza lavoro, in specie i giovani per i quali un impiego atipico è ormai il canale "normale" di accesso al mercato del lavoro, e le donne che subiscono di più gli effetti ambivalenti della diffusione dei lavori non standard.

³³ Ridefinendo le forme di lavoro non standard già esistenti – come il lavoro interinale, divenuto lavoro somministrato – e introducendo nuove formule contrattuali che non hanno poi avuto la diffusione immaginata: lavoro intermittente (*job on call*); lavoro a coppia o *job sharing*; lavoro a progetto, per coloro che svolgono un "lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione" e per il quale sono previste maggiori tutele; lavoro occasionale e accessorio (acquistabile tramite appositi *voucher*), ovvero un'attività lavorativa sporadica, svolta da soggetti a rischio di esclusione sociale o non ancora nel mercato del lavoro o prossimi all'uscita.

La flessibilizzazione del mercato del lavoro italiano infatti si è determinata soprattutto in entrata, agevolando l'ingresso dei giovani, i quali però restano i più svantaggiati nell'accesso al primo impiego, i più esposti ai rischi di disoccupazione e precarizzazione almeno in questa fase iniziale della carriera, disegnando percorsi verso l'occupazione stabile spesso lunghi e frammentati (Zucchetti 2005); mentre per le donne la flessibilizzazione rappresenta soprattutto uno strumento di innalzamento del tasso di occupazione e di partecipazione attiva al lavoro, tipicamente per le fasce d'età adulte, offrendo loro maggiori opportunità di conciliazione con le responsabilità familiari. Non per caso, più che a forme di lavoro instabile e atipico, tale flessibilizzazione "al femminile" si è coniugata alla diffusione del *part time*. La relativa maggiore stabilità di queste opportunità occupazionali, tuttavia, non nasconde meno lati oscuri del lavoro instabile (che comunque è più diffuso tra le donne): turni scomodi, mutevoli, difficoltà di carriera e di investimento professionale, limitazioni di reddito e di accantonamento ai fini previdenziali (*ibidem*).

Un segnale positivo importante di cambiamento che interessa direttamente anche il mercato del lavoro deriva dall'innalzamento generalizzato del livello di istruzione della popolazione e della forza lavoro. Il noto *gap* tra l'Italia e gli altri *partner* europei è ancora ampio in specie sui livelli più elevati del sistema formativo. L'istruzione terziaria resta appannaggio di una quota minoritaria della popolazione (circa l'11% della popolazione adulta; OECD 2006), ma indubbiamente le riforme recentemente attuate nel sistema di istruzione e formazione, e soprattutto nel sistema universitario stanno producendo un prolungamento diffuso della scolarità. Il cambiamento in atto emerge con chiarezza se si guarda come è mutata la composizione della forza lavoro per titolo di studio conseguito. Più in particolare ancora, l'incidenza tra gli occupati di persone in possesso di titolo di studio di livello terziario (accademico e non) è salita dal 9,6% del 1995 al 12,2% del 2000 al 14,4% del 2005. La distanza con il resto dell'Europa è ancora netta (il valore dell'Unione a 15 si attesta al 26,4%), ma il tasso di crescita della scolarizzazione italiana ha ampiamente ridotto il divario nel corso dell'ultimo decennio (+ 49,7%) e il *trend* è destinato a confermarsi positivo con il progressivo ingresso nel mercato del lavoro delle nuove generazioni (ISTAT 2006). Per contro, non altrettanto incoraggiante è la constatazione che circa 3,4 milioni di occupati (il 16,6% del totale, di cui la metà giovani fino ai 34 anni d'età) svolgono un lavoro che offre un inquadramento e richiede conoscenze non in linea con il titolo di studio conseguito, determinando uno sperpero di capitale umano soprattutto nella fase di ingresso nel mercato del lavoro; un fenomeno che tuttavia si riduce decisamente con il passare degli anni dal momento dell'uscita dal sistema formativo, segno che dopo un avvio difficoltoso della carriera lavorativa la speranza di far valere le proprie credenziali e le proprie competenze cresce notevolmente: a dieci anni dal conseguimento del titolo, la quota di sotto inquadri scende al 9,1% (*ibidem*).

Parimenti importante per comprendere alcune dinamiche del mercato del lavoro e addentrarci nelle politiche di welfare attivo è l'analisi del *trend* demografico che, pur a fronte di qualche piccolo segnale di cambiamento, non è di segno posi-

tivo. Riferendoci sempre ai dati ISTAT (2006), mentre complessivamente la popolazione negli ultimi anni ha ripreso leggermente a crescere, grazie al saldo positivo determinato dall'arrivo degli immigrati (in prevalenza giovani) e al leggero impulso registrato dalle nascite (nel 2005 erano oltre 58,7 milioni le persone residenti; 2.270mila i permessi di soggiorno per stranieri rilasciati al 1° gennaio 2004), quello italiano è un popolo che continua a invecchiare, trovandosi così saldamente all'ultimo posto della graduatoria europea. Seppure gli stessi fenomeni che hanno influito sulla crescita dei residenti (immigrazione e nuove nascite) hanno determinato un rallentamento del *trend* di invecchiamento, esso non pare in grado di invertire la marcia né di fermarsi. L'indice di vecchiaia, ovvero il rapporto tra le persone con oltre 65 anni e la popolazione in età attiva (15-64 anni) è salito al 137,7% nel 2005 (contro il 127,1% del 2001). Parimenti, l'indice di dipendenza, ovvero il rapporto tra la popolazione in età non attiva (fino a 14 anni e oltre 65 anni) e la popolazione in età attiva si è attestato al 50,7% (contro il 48,4% del 2001), con conseguenze evidenti, e ampiamente dibattute, sulla sostenibilità del nostro sistema di protezione sociale e in particolare del sistema pensionistico, ma anche sulle politiche attive del lavoro, dentro le quali comincia a farsi spazio una sensibilità specifica per la questione del cosiddetto "invecchiamento attivo". Parallelamente molto basso resta il tasso di fecondità, che lascia l'Italia tra i Paesi in fondo alla graduatoria europea anche per numero di figli per donna (1,3 nel 2005; in leggero rialzo: era 1,2 nel 1999). In altre parole, il nostro Paese appare ancora nel bel mezzo di quella che la letteratura definisce la seconda transizione demografica, e si trova dunque a doverne fronteggiare le ricadute sul piano del welfare, in termini di nuovi bisogni e nuovi rischi sociali (Kazepov - Sabattinelli 2002).

Un'ultima considerazione di quadro, che occorre porre a premessa, riguarda alcuni aspetti di tipo normativo, politico e istituzionale relativi alla regolazione del mercato del lavoro. Senza entrare nel merito dell'annosa questione sulla rigidità/flessibilità del mercato del lavoro e sul costo che il lavoro ha nel nostro Paese, vale la pena sottolineare che la modernizzazione del sistema di protezione dai rischi occupazionali è iniziata in Italia fin dalla metà degli anni Ottanta, con una vera e propria svolta verso le politiche attive. Ma è certamente negli anni Novanta che tale processo ha ricevuto una spinta determinante, grazie anche ad alcune novità: la nuova centralità assegnata alla concertazione tra Governo e Parti sociali sin dall'accordo per il lavoro del 1993; il maturare di un approccio promozionale, selettivo e locale alle politiche del lavoro nel dibattito scientifico (Zucchetti 1996); il "Patto per il lavoro" del 1996 e il successivo "Patto di Natale del 1998" che hanno posto le premesse per una strategia occupazionale innovativa rispetto agli strumenti di intervento, in accordo con il clima che veniva delineandosi in sede comunitaria soprattutto a partire dal lancio della strategia europea per l'occupazione (Ferrera 2006), come in tutti gli schemi di *welfare to work*.

Sull'onda di questo nuovo orientamento sono state varate importanti riforme di tipo legislativo e istituzionale, inaugurate un lato dalla L. 196/97 in materia di promozione dell'occupazione (nota come "Pacchetto Treu"), al cui centro si situano

l'introduzione del lavoro interinale, la liberalizzazione dell'intermediazione della manodopera e il risalto dato alla formazione come strumento di politica attiva; dall'altro lato dalla legge 59/97 che avvia la riforma della pubblica amministrazione; e poi dai decreti legislativi concernenti in particolare l'attuazione del trasferimento alle Regioni e alle Province di competenze in materia di mercato del lavoro e formazione (D.lgs. 469/97 e 112/98). Tali riforme sono state portate a compimento, quantomeno sul piano normativo (diversi aspetti attendono ancora concreta attuazione), nel nuovo decennio: per citare solo le tappe più importanti, si pensi alla riforma del Titolo V della Costituzione (L. 3/2000) che disegna un nuovo assetto istituzionale delle Regioni e degli Enti locali e, conferendo dignità costituzionale al principio di sussidiarietà, delinea un nuovo rapporto tra Regioni, Stato e Unione Europea; alla riforma del collocamento pubblico (D.lgs. 181/2000) dello stesso anno; nonché all'ulteriore spinta alla flessibilizzazione del mercato del lavoro realizzata con la L. 30/2003 sopra ricordata; infine, alle norme che hanno innescato lo sviluppo della formazione continua e permanente, sulle quali ci fermeremo tra breve: la legge sui congedi formativi e parentali (L. 53/2000) e quella sui fondi interprofessionali (L. 388/2000). Nello stesso solco di riforma si inserisce il tentativo di ridefinizione delle politiche passive avviato alla fine del decennio novanta (L. 144/1999), purtroppo per molti aspetti lasciato incompleto nonostante non siano mancate le proposte. Tale legge, accanto a una razionalizzazione degli strumenti di intervento e tutela, e a una revisione delle tipologie di beneficiari, ha introdotto il principio di "condizionalità" che stabilisce l'interruzione dei trattamenti di sostegno in caso di rifiuto da parte del beneficiario di partecipare a iniziative di orientamento e formazione eventualmente proposti dai servizi per l'impiego (Ferrera 2006).

Complessivamente, ne è discesa una riorganizzazione generale delle competenze in materia di mercato del lavoro, in un'ottica di decentramento a livello locale, ma anche una spinta verso lo sviluppo delle politiche attive, in particolare quelle formative.

2. Origini ed evoluzione del welfare attivo

Ricostruire il sistema italiano di welfare attivo non è semplice. Il problema non è tanto quello di individuare i tratti che lo qualificano, e che eventualmente lo possano differenziare dagli altri modelli europei. Il problema, piuttosto, è ricondurre tali elementi a un disegno complessivo. Non appena ci si addentra nell'analisi, infatti, subito emerge la molteplicità dei fronti di azione sviluppati in questi anni ma anche la loro frammentazione.

Non mancano le riflessioni in proposito. Tra i tentativi di modellizzazione più noti – oltre a quelli già citati di Ferrera (1998), che colloca il caso italiano tra i welfare latini, e di Esping-Andersen (2000), che invece si riferisce alla variante mediterranea, familistica del modello continentale corporativo – merita di essere ripresa la proposta di Kazepov (2006) che, pur riconoscendo al pari degli altri l'imposta-

zione familistica come elemento distintivo, ovvero la centralità della funzione di ammortizzatore sociale assegnato alla famiglia, evidenzia la rilevanza del Terzo settore tra gli attori del welfare. Le funzioni che il no profit assolve sono molteplici anche se esso si muove prevalentemente in un'ottica di sussidiarietà e supplenza nei confronti della famiglia e dello Stato, entrando in campo quando la prima fallisce, e il secondo propone risposte che risultano insufficienti. Certo la configurazione di un welfare *mix* (dove tutti gli attori del welfare – Stato, mercato, famiglia, società civile – sono a vario titolo coinvolti nel perseguimento del benessere dei cittadini) non è una esclusività solo italiana. Il caso italiano tuttavia si configura tra i più interessanti a livello internazionale per la capacità del privato sociale di muoversi in un'ottica non solo suppletiva, ma anche integrativa con lo Stato, per la sua capacità di farsi interprete dei bisogni emergenti e di partecipare ai processi di *policy making* (Boccacin 2005). Una capacità riconosciuta e di fatto promossa sul piano normativo con la legge 328/2000 in materia di politiche sociali, che guarda esplicitamente alla partecipazione della società civile in un'ottica di attivazione ed *empowerment* dei cittadini, interpretando la nozione di cittadinanza attiva in modo ampio, non riferita al solo lavoro.

Tuttavia al di là della caratterizzazione familistica e corporativa, e della rilevanza assegnata al Terzo settore, se ci si addentra nell'analisi del welfare attivo e, con riferimento specifico alle problematiche occupazionali, al *welfare to work*, diventa più difficile far emergere la specificità del modello italiano perché a ben vedere l'eterogeneità delle misure previste riflette, almeno sulla carta, un orientamento universalistico e insieme liberale, corporativo e categoriale. Se i tentativi di riforma avviati in questi anni (e gli spezzoni già realizzati) si sono spesso richiamati apertamente all'approccio della *flexicurity* promosso a livello europeo, la discontinuità di cui i processi di innovazione hanno sofferto, e ancor più la frammentazione che caratterizza il sistema sul piano regionale e persino provinciale (se si considerano alcuni servizi e dispositivi decentrati a livello locale) rendono difficile coglierne il disegno complessivo. Emblematicamente il sistema di cittadinanza sociale presenta differenze territoriali sostanziali, configurando pacchetti di diritti fra loro anche molto diversi (Kazepov - Sabatinelli 2002). Lo stesso accade per quanto riguarda la cittadinanza economica, e non solo per l'eterogeneità dei mercati locali del lavoro, ma perché i servizi legati alle politiche attive, decentrati ai livelli amministrativi inferiori, configurano standard di efficienza e qualità altrettanto disomogenei. Si potrebbe dire che l'orientamento progressivo verso un approccio locale (e federalista) perseguito sul piano normativo, se da un lato si sposa con l'articolazione territoriale del Paese, al contempo ne enfatizza – e rischia di radicalizzarne – le differenze preesistenti.

Per la ricostruzione del modello italiano di welfare attivo può essere utile partire da due documenti pubblicati tra il 2000 e il 2001 che offrono le coordinate di lettura della transizione che ha caratterizzato il decennio Novanta, un decennio di progressiva “ricalibratura normativa” delle politiche del lavoro in direzione di un approccio decisamente più promozionale (Ferrera 2006, 154), come sostenuto a li-

vello europeo. Si tratta del “Rapporto sul *welfare to work* in Europa e la lotta contro la disoccupazione” (Boeri - Layard - Nickell 2000) più noto come “rapporto Blair-D’Alema”, all’epoca Ministri del lavoro rispettivamente in Inghilterra e Italia, i quali se ne fecero portavoce a livello comunitario, e del “Libro bianco sul mercato del lavoro” (Biagi - Sacconi 2001) pubblicato nel nostro Paese dal Ministro del welfare allora in carica, Maroni.

Il rapporto sul *welfare to work* offre una analisi sintetica dello stato del sistema italiano di protezione sociale riferito ai rischi del lavoro, denunciando come esso sia ancora troppo legato a un modello di mercato del lavoro e di società fordista, non più attuale. Tale sistema è stato a lungo incentrato sulla figura del *male breadwinner*, il capofamiglia maschio, adulto, occupato a tempo pieno e indeterminato, unico percettore di reddito, in un quadro di regolazione del mercato del lavoro rigido, che da un lato tutelava i lavoratori in merito all’occupazione, grazie a norme molto restrittive sul licenziamento e alla sicurezza del reddito garantita dall’erogazione di indennità elevate, mentre dall’altro lato offriva in cambio ai datori di lavoro pace sociale e dedizione della forza lavoro. Esso però mostra negli anni recenti tutti i suoi limiti, rivelandosi anacronistico e incapace di rispondere alle esigenze che il mutato assetto del sistema produttivo, occupazionale, familiare e sociale esprime. La terziarizzazione, flessibilizzazione e femminilizzazione del mercato del lavoro, la fragilizzazione e diversificazione delle famiglie, l’invecchiamento della popolazione pretendono infatti una radicale revisione dei servizi, dei dispositivi di protezione che servono a tutelare dai nuovi i rischi sociali le nuove categorie di svantaggiati e bisognosi. Il rapporto citato mette a nudo tale inadeguatezza: nel raffronto con gli altri Paesi europei, l’Italia spende troppo poco nelle politiche attive per il lavoro, di contrasto alla disoccupazione e di creazione di nuove opportunità occupazionali³⁴, con una spesa che resta sbilanciata a favore delle politiche passive di sostegno del reddito. Gli imperativi emergenti in termini di politiche sono allora quelli della flessibilizzazione del mercato del lavoro e della attivazione, in linea con la filosofia di fondo del *welfare to work* che nella sua proposizione più “alta” mira a coniugare flessibilità e sicurezza. Non più sicurezza del posto di lavoro, ma sicurezza nel mercato del lavoro, tramite l’innalzamento del tasso di occupazione – un’occupazione di qualità – e il sostegno alla piena occupabilità lungo l’arco della vita attiva (Supiot 2003). È questa la linea sposata esplicitamente anche dal successivo “Libro bianco sul mercato del lavoro”, che prefigura specifiche linee di azione: rafforzare le politiche di istruzione e formazione professionale, migliorare i servizi di incontro tra domanda e offerta di lavoro; mettere mano alla riforma degli ammortizzatori sociali e agli incentivi all’occupazione; aumentare il grado di flessibilità del mercato, specie in entrata, favorendo l’utilizzo delle forme di lavoro flessibili e definendone di nuove. Linee di azione che troveranno in parte attuazione nella L. 30/2003 e nel relativo decreto attuativo D.lgs.

³⁴ Anche se - si segnala nel documento - nell’ambito delle politiche attive sono gli incentivi all’occupazione a concentrare la quota di risorse maggioritaria, e gli incentivi all’autoimpiego rivolti ai giovani sono stati considerati una *best practice* a livello europeo.

276/2003, e prima ancora con il D.D.L. 848/2001 che proponeva anche la revisione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori in materia di licenziamenti per le imprese con oltre 15 dipendenti. A dispetto dell'invito esplicito al dialogo sociale proposto come "metodo" dallo stesso Libro bianco secondo la logica europea, per dare maggior concretezza al confronto tra le parti sociali di quanto non si fosse riusciti a fare con la concertazione, gli anni che seguono sono connotati da dibattiti accesi, dalla giustapposizione fra gli schieramenti che sostengono la linea di riforma delineata e quelli che ne denunciano l'approccio eccessivamente liberale (che accentua precarizzazione e insicurezza sul mercato del lavoro), dalla rottura dell'unità sindacale, e dallo scontro politico esacerbato tra chi sostiene che il Libro bianco sia in linea con il piano di riforma avviato con il precedente Governo di centro-sinistra e chi invece ne intravede una deriva di segno opposto³⁵; un clima che il nuovo "Patto per l'Italia" del 2002 sconterà nel perdurare della divisione sindacale e nella indeterminatezza delle proposte in esso avanzate (Ferrera 2006).

In estrema sintesi, comunque, i risultati di questi anni di riforme discusse e in parte avviate possono leggersi in almeno tre direzioni: la spinta alla flessibilizzazione del mercato del lavoro; la liberalizzazione dei soggetti titolati ad agire nelle funzioni di incontro domanda-offerta; il rafforzamento dell'intreccio tra politiche formative e politiche occupazionali e del lavoro. Sullo sfondo restano la revisione degli ammortizzatori sociali e il rafforzamento dei servizi sociali necessari a supportare l'attivazione della popolazione (in specie quella femminile), come quelli per la conciliazione tra lavoro e famiglia.

Un rapporto di ricerca presentato da Italia Lavoro nel 2006 sul *welfare to work* in Europa denuncia la posizione italiana in fondo alla graduatoria dei Paesi europei per una serie di indicatori: la cifra destinata alla lotta alla disoccupazione e alla creazione di nuove opportunità raggiunge appena l'1,2% del Prodotto interno lordo (PIL), contro una media UE del 2,3%, il 3,3% della Germania e il 4,3% della Danimarca. Certo l'Italia ha cercato di allinearsi sul piano normativo agli altri Paesi per combattere la cosiddetta "trappola della disoccupazione" attraverso dispositivi tesi al ricollocamento del lavoratore nel più breve tempo possibile, come i servizi per l'impiego e le azioni di formazione; nonché mediante prestazioni di sostegno limitate per entità e durata; l'istituzione della clausola della condizionalità per la fruizione di benefici e servizi da parte di lavoratori disoccupati, in mobilità e cassa integrazione; l'introduzione di meccanismi sanzionatori che escludono dalle prestazioni del welfare non solo, evidentemente, quanti non presentano le caratteristiche del *target* di riferimento (secondo il principio della selettività), ma che non ottemperano ai doveri connessi. Ciononostante, recita il rapporto, le risorse dedicate paiono ancora insufficienti: i finanziamenti destinati ai servizi per il lavoro rappresentano lo 0,03% del totale delle spese per le politiche del lavoro, mentre in Danimarca sono lo 0,11%, in Francia lo 0,15% e nel Regno Unito lo 0,23% (Italia Lavoro 2006).

³⁵ In tale scenario, come noto, il 19 maggio 2002 viene tragicamente assassinato dalle Brigate Rosse il giuslavorista bolognese Marco Biagi, uno degli estensori del Libro bianco.

I dati più recenti non mutano il quadro. Secondo l'ultimo rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro del Ministero del lavoro (MLPS 2007), la spesa complessiva in materia di politiche del lavoro è stimabile per il 2005 in circa 17 miliardi di euro, in leggero aumento rispetto all'anno precedente, ma con un divario crescente tra politiche attive e passive a discapito di quelle attive (le prime raccolgono il 57% della spesa complessiva): le risorse dedicate agli strumenti di sostegno del reddito ammontano 9,8 mld di euro (0,69% del PIL) mentre quelle rivolte alla promozione dell'occupazione raggiungono quota 6,6 mld di euro (0,46% del PIL). Se pure le politiche passive assorbono la maggior parte delle risorse, e in esse la quota prevalente è dedicata alle indennità di disoccupazione, ciò non significa che in rapporto al PIL e agli altri Paesi europei tale investimento sia elevato. Al contrario il nostro è il Paese con il più basso tasso di investimento nell'assistenza passiva alla disoccupazione. Ancora diversamente da quanto accade in altri Paesi, in Italia la spesa per le misure di promozione dell'occupazione è in genere per lo più collegata agli incentivi alle assunzioni (anche se non particolarmente mirati, essi raccolgono a tutt'oggi il 76% delle risorse investite nelle politiche attive, pari a circa 5 mld di euro). In modo inaspettato, nell'attuale fase di crescita dell'occupazione e diminuzione della disoccupazione essi hanno subito una contrazione, scontando probabilmente un calo della tensione politica sul tema, come dimostrato anche dall'abbandono di schemi di incentivazione come il credito di imposta (il c.d. "bonus occupazione") per nuova occupazione e lo sgravio triennale per le nuove assunzioni nel Mezzogiorno. Nella contabilità delle politiche attive rientrano anche le risorse per le politiche per l'autoimpiego e l'imprenditorialità (stabilizzate ai 600 milioni di euro, pari circa il 9% del totale) e le spese per orientamento e formazione professionale, largamente cofinanziate dai fondi comunitari (con una spesa pari a oltre 700 milioni nel 2005, ovvero oltre il 10% delle politiche attive). Peraltro, le spese per la formazione hanno subito un deciso calo dopo un *boom* nel 2003, in chiusura del primo triennio di programmazione del Fondo sociale europeo nella tornata 2000-2006 (*ibidem*). Secondo i dati Eurostat riferiti al 2004 l'Italia ha speso nella formazione lo 0,23% del PIL contro una media dell'Europa a 15 dello 0,26 (Eurostat 2007).

3. I pilastri del welfare attivo

Provando a ricondurre le considerazioni sin qui svolte alle misure che connotano il modello di welfare attivo italiano, possiamo rifarci ai suoi tre pilastri principali: le politiche attive del lavoro; le politiche passive legate alla (dis)occupazione; i servizi sociali di attivazione.

3.1. Le politiche attive del lavoro

Il pilastro delle politiche attive del lavoro si mostra piuttosto articolato e composto, nel dettaglio, da alcuni filoni di intervento che mirano a una maggiore mobi-

lità occupazionale e professionale e a una maggiore flessibilità delle condizioni di ingresso e di uscita dal mondo del lavoro (cfr. Di Domenico 2005; Ferrera 2006; MPLS 2007). Esse riguardano ambiti alquanto diversificati.

- 1) *Promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro* attraverso azioni tese a facilitare concretamente il contatto tra imprese e lavoratori, la raccolta e l'analisi dei fabbisogni dei primi e le esigenze, le competenze, le caratteristiche dei secondi. Si inserisce in questa prospettiva l'istituzione della Borsa continua nazionale del lavoro per la raccolta *on-line* di dati e informazioni relativi a domanda e offerta utili per agevolare l'incontro tra i due versanti del mercato. Nella stessa direzione va la riforma dei servizi pubblici per l'impiego e del collocamento pubblico, su cui torneremo tra breve.
- 2) *Informazione, tutoraggio, orientamento professionale, elaborazione di piani individuali di inserimento* di giovani e adulti, con l'obiettivo di migliorare le capacità di scelta autonome degli individui, la loro informazione circa le caratteristiche del mercato e la consapevolezza relativamente alle loro capacità e possibilità.
- 3) Sostegno dell'inserimento lavorativo dei disoccupati, dei lavoratori in mobilità e degli inoccupati di lunga durata attraverso iniziative di *formazione e riqualificazione, informazione e orientamento, bilancio di competenze*. Nel caso dei lavoratori disoccupati la partecipazione è generalmente incentivata da benefici monetari.
- 4) *Stage e tirocini d'inserimento*, a volte accompagnati da incentivi all'assunzione per le imprese, in particolari situazioni e per specifici *target* di lavoratori.
- 5) *Sostegno all'inserimento al lavoro dei giovani*, tramite *stage* e tirocini, le forme di contrattuali a causa mista (in specie l'apprendistato), i dispositivi di alternanza scuola lavoro, i contratti di inserimento (che, introdotti in sostituzione dei contratti di formazione e lavoro, hanno però perso la valenza formativa e sono da annoverare nel pacchetto degli incentivi all'assunzione e riguardano non più solo i giovani, ma in generale i soggetti deboli da (re)inserire nel mercato del lavoro in aree economicamente svantaggiate), infine i piani di inserimento professionale (PIP) previsti per giovani che cercano lavoro in aree svantaggiate: si tratta di esperienze lavorative sussidiate (con indennità) per un massimo di 12 mesi, al termine delle quali l'impresa può godere di incentivi all'assunzione.
- 6) *Incentivi all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego* (si pensi al D.lgs. 185/2000 in attuazione alle disposizioni della L. 144/1999; e al D.M. 295/2001), con particolare attenzione per i giovani e per le aree depresse.
- 7) *Promozione dell'occupazione femminile*, al fine di ridurre la segregazione delle donne nel mercato del lavoro, diminuire le differenze salariali tra uomini e donne a parità di mansioni, innalzare i tassi di attività femminili; il riferimento normativo è in particolare la legge per l'imprenditoria femminile e le pari opportunità (Legge 125/91).

- 8) *Inserimento dei lavoratori disabili* attraverso misure di tipo promozionale, legate a un sistema di collocamento mirato e nominale (L. 68/1999) e a progetti di integrazione finanziati anche con il concorso del Fondo sociale europeo.
- 9) *Interventi a sostegno dell'invecchiamento attivo* attraverso misure programmate a livello regionale, nel solco di una sensibilità crescente inaugurata dalla L. 30 del 2003 (Mirabile 2006). Da segnalare al riguardo l'attuazione del "Programma Pari" per il reimpiego di lavoratori svantaggiati, rivolto prevalentemente ai disoccupati *over 45*, attuato con il coinvolgimento delle amministrazioni decentrate e finanziato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Esso ha esitato nell'apertura di 170 sportelli di "welfare to work" come li ha definiti Italia Lavoro, l'agenzia tecnica del Ministero che ha realizzato l'iniziativa, sportelli che oltre a erogare servizi *ah hoc* sono chiamati a monitorare i bacini di lavoratori percettori di ammortizzatori sociali e il rispetto delle condizionalità da parte dei beneficiari. Vero e proprio programma di attivazione, mira a sostenere il passaggio dall'assistenza sociale al lavoro, predisponendo un'azione combinata tra incentivi per le imprese che assumono i disoccupati, *voucher* per la formazione, dispositivi di sostegno del reddito (ISFOL 2006)³⁶.
- 10) *Lavori socialmente utili*, ovvero, nel linguaggio europeo, schemi di creazione diretta di lavoro. Si tratta di un istituto che, nato per supportare i disoccupati di lungo periodo, difficilmente ricollocabili, oggi è in esaurimento³⁷. Dopo che il Pacchetto Treu del 1997 aveva tentato un suo rilancio, valorizzandone la capacità di fungere come dispositivo di *job creation*, nel 2000 è stata sancita la sua terminalità e l'esigenza di procedere al "definitivo svuotamento del bacino", promuovendo il riassorbimento dei lavoratori sussidiati, tramite regolare assunzione nel mercato. Merita comunque di essere citato come esempio di azione di lotta alla disoccupazione di lunga durata, tramite la creazione diretta di posti di lavoro e insieme la valorizzazione delle opportunità occupazionali nelle attività non di mercato, di pubblica utilità; un terreno di azione sul quale occorrerà tornare a intervenire con nuovi strumenti.

³⁶ Qualche dato in merito: il Programma finanziato nel 2005-2006 con 70 milioni di euro, dovrebbe concludersi nel 2007; coinvolge 25.000 lavoratori disoccupati, *over 45* ma anche donne e lavoratori immigrati. Di questi, 20.000 percepiscono un ammortizzatore sociale e 5.000 non ricevono alcuna forma di sussidio: ai primi spetta un *voucher* formativo di 1.000 euro, ai secondi anche un'integrazione per 10 mesi di 450 euro mensili. Sono previsti parallelamente vantaggi per le imprese che assumono lavoratori che non usufruiscono di ammortizzatori sociali. Al programma aderiscono anche con propri finanziamenti quasi tutte le Regioni italiane, mentre sono coinvolte direttamente 70 Province (ISFOL 2006).

³⁷ Rientrano tra di essi sia le attività tese alla realizzazione di opere e alla fornitura di servizi di utilità collettiva, mediante l'utilizzo di lavoratori in mobilità o in cassa integrazione guadagni straordinaria o in disoccupazione speciale; sia i progetti di utilità pubblica di soggetti in cerca di prima occupazione o disoccupati. La loro prima introduzione risale al 1994 (L. 451), ma è la riforma del 1997 che ha cercato di restituire la vocazione di strumento di occupabilità e non di mero sostegno del reddito, introducendo il vincolo cogente della sanzione per i lavoratori che rifiutano di essere ricollocati. A scavalco del nuovo decennio si sono cercate le modalità per la loro chiusura (L. 144/99 e D.lgs. 81/2000).

3.2. Le politiche passive riferite al lavoro

Con riferimento alle politiche passive, i dispositivi più importanti da citare sono tre: cassa integrazione guadagni (ordinaria e straordinaria), mobilità; indennità di disoccupazione. Come noto, *la cassa integrazione guadagni* ordinaria è un sistema di sostegno del reddito, sostitutivo della retribuzione, legato alla sospensione/contrazione transitoria dell'attività produttiva dell'impresa in cui si è in forza; è straordinaria in corrispondenza di particolari crisi aziendali, ristrutturazioni, ecc. Il dispositivo di *mobilità* definisce un'indennità di protezione temporanea del reddito per lavoratori licenziati per ragioni aziendali o per fine trattamento di cassa integrazione straordinaria. I lavoratori devono aver maturato una anzianità di lavoro di almeno 12 mesi e un contratto a tempo indeterminato. Sia la cassa integrazione che l'indennità di mobilità sono determinate da situazioni aziendali e la certificazione dello status dipende dunque da esse. L'*indennità ordinaria di disoccupazione* garantisce un sostegno del reddito per un periodo di 6 mesi (ampliabile a certe condizioni) a quanti involontariamente privi di occupazione o sottooccupati, sono in cerca di impiego³⁸; prevede un tasso di rimpiazzo pari all'80% dell'ultima retribuzione. Essa, come già ricordato, ha subito negli ultimi anni un'importante riforma (D.lgs. 181/2000) che ha portato alla ridefinizione dello stato di disoccupazione. Si definisce disoccupato chi risulta inoccupato, immediatamente disponibile a lavorare, immediatamente disponibile a seguire il percorso di ricerca di occupazione o di formazione proposto dal centro per l'impiego presso il quale è iscritto. È il disoccupato che deve auto certificare il proprio status. Entro i sei mesi successivi, il Cpi è tenuto a organizzare un colloquio personalizzato con finalità di *counselling*, con la proposta di adesione a un programma di reingresso nel mondo del lavoro, di formazione e/o di riqualificazione. Se il lavoratore non accetta detta proposta può incorrere in sanzioni, sino alla perdita dello status di disoccupato ed il diritto ai benefits. Le stesse sanzioni scattano in caso di rifiuto di una proposta di lavoro. In realtà, da più parti si segnala che il "tasso di sanzionamento" effettivo è decisamente basso e il livello di tolleranza della trasgressione piuttosto alto (Di Domenico 2005). Del resto, con riferimento alla proposta di lavoro vi è nella normativa una clausola che consente il rifiuto laddove la proposta sia troppo distante dalle aspettative "legittime e ragionevoli" di ciascuno in termini di settore di impiego e livello di qualificazione, lontananza dal luogo di residenza (oltre i 50 km); ciò introduce un elemento di valutazione che è nei fatti soggetto alla discrezionalità degli operatori dei servizi all'impiego che si trovano a gestire personalmente il rapporto con il lavoratore.

3.3. I servizi sociali di attivazione

Il terzo pilastro, quello dei servizi di attivazione, è più difficile da delineare. Se si escludono i servizi per l'impiego e quelli ad essi connessi di sostegno all'occupazio-

³⁸ Di rilievo, l'introduzione nel 2003 di una forma di credito fiscale, ovvero la definizione di un reddito minimo annuale da lavoro escluso da imposizione, valido ai fini della conservazione o della acquisizione dello stato di disoccupazione a tutela dei lavoratori sottoimpiegati.

bilità come per esempio i bilanci di competenza, di cui parleremo subito dopo, gli altri servizi considerati necessari per agevolare l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro non vantano né una lunga tradizione né un grado sviluppo adeguato, secondo quanto emerge dai raffronti internazionali (Esping-Andersen 2005). Nondimeno, va segnalato in proposito l'impegno profuso in questi anni per favorire l'attivazione delle donne, non solo attraverso gli strumenti sopra descritti afferenti alle politiche per le pari opportunità nel mondo del lavoro, ma anche quelli relativi all'agevolazione della conciliazione famiglia-lavoro, con riferimento sia alle donne sia agli uomini. In questo senso merita di essere sottolineata l'attuazione della legge 53/2000 sui congedi familiari, che dopo un avvio lento, comincia a prendere piede (anche se prevalentemente al femminile), come rileva il monitoraggio avviato grazie alle disposizioni del D.gls. 151/01 sull'applicazione della normativa in materia. Oltre all'aumento del numero di congedi parentali, va segnalato il finanziamento di progetti aziendali di flessibilità organizzativa in relazione ai congedi di maternità e paternità (per esempio la sperimentazione di diverse forme di lavoro come il *part-time*, la flessibilità oraria, il telelavoro; particolari modalità di sostituzione o di formazione durante il periodo della maternità e al momento del rientro) per favorire il delinearsi di nuovi modelli di conciliazione del tempo di lavoro con quello familiare. Nondimeno va ricordato che l'impegno più consistente su questo fronte si concentra sui trasferimenti monetari alle famiglie con figli.

Peraltro, il cuore dei servizi di attivazione è rappresentato dai Centri per l'impiego provinciali, la cui modernizzazione è stata avviata nel 1997 con i decreti di attuazione del Pacchetto Treu e l'istituzione dei "Sistemi regionali per l'impiego", e portata a compimento proprio con la riforma del collocamento (L. 181/2000), in un quadro di liberalizzazione completa dei soggetti titolati ad agire sul mercato del lavoro. In proposito si può rilevare che la riforma, aprendo agli operatori privati o convenzionati e accreditati dalle Regioni, auspica tra essi la cooperazione ma muove in un'ottica di vera e propria competizione di mercato al fine di sviluppare una rete di agenzie per l'incontro domanda-offerta. Di tale rete i Centri per l'impiego pubblici dovrebbero rappresentare i nodi strategici; essi invece sembrano correre il rischio di ghettizzazione, configurandosi come servizi specializzati nell'accompagnamento e ricollocazione delle fasce più deboli (funzione del resto imprescindibile e cruciale³⁹), dando luogo però a una forma di stratificazione sociale dei lavoratori. A pieno titolo considerati soggetti di politica attiva del lavoro, i centri per l'impiego sono chiamati istituzionalmente a integrare molteplici funzioni ai fini di migliorare l'occupabilità dei lavoratori e contrastare la disoccupazione di lunga durata, migliorare l'efficienza del mercato del lavoro: incontro tra domanda e offerta di lavoro, informazione, orientamento, pre-selezione, formazione professionale, *stage*, accompagnamento dei giovani in diritto-dovere di istruzione e forma-

³⁹ Significativamente, in alcuni contesti territoriali, sono stati istituiti appositi "servizi per l'inserimento lavorativo dell'utenza svantaggiata", creati direttamente all'interno dei Centri per l'impiego provinciali.

zione, consulenza per le imprese, ecc. Come nota Di Domenico (2005), peraltro, diversamente da quanto accade in altre realtà europee, è debole l'integrazione tra le funzioni svolte dai centri per l'impiego e la gestione delle prestazioni di protezione sociale (politiche passive): ciò che per certi aspetti contraddice, o almeno rende difficilmente attuabile, l'idea di fondo della riforma stessa, che mira a considerare gli interventi di sostegno del reddito come "controprestazione" a fronte di un impegno personale finalizzato al (re)inserimento professionale, quale preconditione per poter continuare a fruire dei sussidi stessi; a completamento del quadro normativo occorrerebbe infatti che ai servizi per l'impiego fossero demandate anche la gestione dei dispositivi di sicurezza sociale, il monitoraggio e il controllo sui beneficiari. Meglio delineata, anche se differenziata a livello territoriale, è invece la cooperazione tra i centri per l'impiego e gli altri servizi locali, orientati a sostenere l'inclusione sociale dei soggetti svantaggiati.

4. Le politiche formative verso il *lifelong learning*

La svolta verso politiche attive, decentrate e selettive, impressa negli anni Novanta ha portato in primo piano la rilevanza della formazione continua secondo una linea che si è consolidata nel nuovo decennio, configurando un sistema di politiche formative riferite al lavoro articolato e sempre più strutturato. Vale la pena di ricostruire rapidamente l'evoluzione storica di questo processo poiché ciascuna tappa segna la definizione di un tassello di tale sistema.

Il 1993 è da considerare in proposito l'anno spartiacque. È di quell'anno la Legge 236/93 "Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione" che ha introdotto la formazione continua nell'ordinamento italiano, prefigurando anche la possibilità di una formazione "a domanda" da parte dei beneficiari. Ma è con il "Patto del lavoro" del 1996 e il "Patto di Natale" del 1998 sopra citati, nonché, sul piano normativo, il "Pacchetto Treu" del 1997, che si può dire che l'Italia abbia sposato la strategia europea di porre al centro delle politiche attive del lavoro la formazione lungo l'arco della vita quale la leva strategica per l'occupabilità e l'attivazione. Nasce così l'attenzione per la formazione continua, i dispositivi di alternanza e i contratti a causa mista rivolti ai giovani.

Ma le tappe importanti di questa evoluzione storica sono anche altre. Ricordiamo anzitutto l'istituzione dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua (388/2000, riformati nel 2002, L. 289). Si tratta di Fondi costituiti tramite accordi interconfederali fra le organizzazioni sindacali e datoriali, gestiti dalle Parti Sociali tramite appositi Enti bilaterali, articolati a livello territoriale e settoriale. Nello stesso anno viene messa a segno un'altra importante innovazione: l'istituzione – nel quadro delle misure tese alla conciliazione e al riequilibrio dei tempi di lavoro cura, formazione, relazione (L. 53/2000) – dei congedi formativi che sanciscono il diritto dei lavoratori occupati (e non) di accedere a iniziative di formazione per tutto l'arco della vita, inscrevendole in un piano formativo azien-

dale o in un piano personale autonomo di formazione anche non finalizzata all'occupabilità. Con il riconoscimento di questo diritto vengono poste le basi per un sistema di formazione permanente. A tal fine Stato, Regioni ed Enti locali sono chiamati ad assicurare un'offerta formativa accessibile a tutti sul territorio, accreditata e certificabile tramite crediti riconoscibili a livello nazionale ed europeo.

I soggetti coinvolti nella gestione del sistema delle politiche formative sono il Ministero del lavoro, le Regioni e gli Enti locali, le Parti sociali. Ricordiamo che, dopo la legge 3/2000 sulla riforma del Titolo V della Costituzione, le competenze in materia di istruzione e formazione professionale, nonché l'educazione degli adulti sono state delegate alle Regioni, alle quali ne spetta la pianificazione delle attività, con funzioni e compiti di programmazione e gestione demandate a Province e Comuni. La formazione continua resta in parte in capo allo Stato, ma le Regioni sono coinvolte nella pianificazione. Un ruolo centrale è riconosciuto inoltre alle Parti sociali che tramite la concertazione e il dialogo sociale sono chiamate ad agire sia a livello nazionale e regionale, nella definizione delle linee strategiche di sviluppo della formazione esterna alle imprese per gli apprendisti, della formazione continua, del sistema di formazione professionale iniziale; sia a livello di impresa nella definizione dei piani formativi aziendali.

Gli interventi attuati negli ultimi anni sul piano normativo e istituzionale sono dunque stati orientati alla costruzione di un sistema di *lifelong learning*, come richiesto esplicitamente all'Italia dalla Commissione Europea e come ribadito nei documenti programmatici che il nostro Paese ha dovuto stilare in merito, nel quadro del processo Bruges-Copenaghen avviato nel 2002 a livello comunitario, teso allo sviluppo dei sistemi educativi e formativi⁴⁰. Ciò ha dirottato una quota crescente di risorse sulle politiche formative. Considerando la spesa pubblica per il finanziamento dell'intero sistema educativo, l'Italia tuttavia si posiziona, con un'incidenza sul PIL del 4,5% nel 2005, al di sotto della media europea (sia a 15 che a 25 Paesi, assestata invece al 4,9%), e ben al di sotto di tutti i Paesi messi a confronto in questa sede (Francia 5,7%; Regno Unito 5,1%; Danimarca 6,7%) (Eurostat 2007). Se si guarda alla formazione collocata nel quadro delle politiche attive del lavoro, con riferimento prevalente dunque alla formazione degli adulti, emerge che l'Italia è uno dei Paesi che spende di più in termini relativi sul totale delle risorse investite, circa il 41,3%, poco più della media dell'Unione europea a 15 (40,6%). Nella ripartizione finanziaria, la formazione è favorita dal fatto che, se si eccettua la seconda grossa voce di spesa (gli incentivi per l'occupazione ai quali va

⁴⁰ Naturalmente, nella logica del *lifelong learning* non rientrano solo le politiche formative riferite direttamente al mercato del lavoro e/o alla popolazione adulta, ma anche il sistema educativo "formale" che nel linguaggio europeo indica i percorsi istituzionali di istruzione e formazione primari, secondari e terziari. Questo ambito tuttavia, non è al centro del nostro discorso, benché l'efficacia del *lifelong learning* evidentemente dipenda anche dalla capacità di tale sistema educativo di garantire un'offerta adeguata, contenere la dispersione, offrire una formazione di qualità. Proprio questo ambito, come noto, è stato recentemente riformato, con la riorganizzazione dei percorsi di istruzione e formazione, e la ridefinizione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni prima di entrare nel mondo del lavoro (L. 53/2003).

oltre il 50% delle risorse), le altre misure – creazione diretta di lavoro, integrazione soggetti disabili, incentivi all'autoimpiego, *job rotation* e *job sharing* – raccolgono una quota di finanziamento davvero minima (Eurostat 2007; dati riferiti al 2004; da queste statistiche sono escluse le spese dirette allo sviluppo dei servizi per l'impiego). Delle risorse investite nella formazione intesa come politica attiva del lavoro, il 62% è destinata in Italia alla formazione per apprendisti e oltre il 17% alla formazione sul luogo di lavoro (Eurostat 2006; dati riferiti al 2003). Questo dato è particolarmente significativo nel confronto con gli altri Paesi qui considerati, i quali, con una diversa allocazione delle risorse, mostrano la specificità dei rispettivi sistemi di formazione continua e permanente. Basti pensare al caso danese nel quale, invece, la maggior parte delle risorse confluisce nella formazione istituzionale, esterna alle imprese. Inoltre, in Italia ben l'80% del finanziamento pubblico va a coprire i trasferimenti alle imprese e solo il 20% riguarda trasferimenti diretti ai servizi che erogano formazione; una situazione diametralmente opposta a quella danese, laddove sono i trasferimenti individuali, diretti alle persone, a raccogliere circa il 70% delle spese in formazione, mentre il 25% va agli enti erogatori, e solo il restante 5% alle imprese⁴¹.

Relativamente alla sola formazione degli adulti (25-64 anni, secondo le statistiche Eurostat), è interessante anche valutare l'incidenza delle persone in formazione. Secondo i dati riferiti al 2003, circa il 50% degli adulti italiani è impegnato in una attività formativa (formale, non-formale, informale), poco al disotto del valore francese, molto inferiore a quello danese, ma decisamente superiore a quello del Regno Unito (cfr. i capp. 3, 4, 5); la media dell'Europa a 25 si attesta al 42%. Una partecipazione che in tutti i Paesi europei (seppure con differenziali non identici) è fortemente correlata al livello di istruzione delle persone coinvolte nelle iniziative.

Ciò detto, proviamo a entrare più nel dettaglio delle politiche formative tese a promuovere l'occupabilità e la cittadinanza attiva, le quali si declinano in quattro direzioni: formazione in alternanza, contratti a causa mista, formazione continua e permanente. Intrecciano almeno quattro piani di azione: territoriale, settoriale, aziendale, individuale. Mirano all'occupabilità dei soggetti, ma più in generale alla loro attivazione. Promuovono l'acquisizione di competenze di base e specialistiche.

4.1. La formazione in alternanza e i contratti a causa mista

L'orientamento al mercato del lavoro delle politiche formative prende le mosse già dentro al sistema educativo formale, nel quale i dispositivi di alternanza pensati per i giovani (anche quelli ancora soggetti al diritto-dovere all'istruzione e alla for-

⁴¹ Per ammissione dello stesso Eurostat, la lettura di questi dati andrebbe affiancata da un'analisi qualitativa. L'elevata incidenza delle risorse trasferite ai datori di lavoro italiani per esempio si spiega anche in ragione del fatto che la formazione continua è appannaggio prevalente dei lavoratori occupati, la cui formazione è inserita nelle politiche delle aziende dalle quali percepiscono uno stipendio. (Eurostat 2006).

mazione, con meno di 18 anni) sono chiamati a offrire opportunità di conoscenza diretta del mondo del lavoro, nella duplice tipologia di *tirocini formativi e tirocini di orientamento*, entrambi con intento di prima socializzazione professionale. Rientrano in questa prospettiva le iniziative di *stage* e tirocinio proposti già nell'ambito dell'istruzione secondaria e terziaria come proposte formative curricolari in alternanza tra studio e lavoro, nonché quelli extra-curricolari di solo lavoro, pensati come "ponte" verso l'impiego. Relativamente a questi dispositivi, disciplinati per la prima volta nel 1997 dal "Pacchetto Treu", sono molte le indicazioni di ricerca che ne suggeriscono l'attrattività sia per i giovani sia per le imprese. Soprattutto quelli che potremmo definire gli "*stage-ponte*" risultano particolarmente apprezzati dalle imprese come strumento di conoscenza e di selezione delle risorse umane, al punto che l'incontro con un giovane promettente può innescare un circolo virtuoso e indurre l'impresa ad aprire un nuovo spazio occupazionale (Zucchetti-Zanfrini-Lodigiani 2000). Peraltro, le stesse indagini ne evidenziano alcuni rischi: il rischio che le imprese li utilizzino come forma di reclutamento di forza lavoro a basso costo (la normativa non prevede nessun obbligo di retribuzione); il rischio che si riducano a un dispositivo di selezione – perdendone la valenza formativa/orientativa – e producendo di fatto processi di esclusione verso i soggetti più deboli (non vi è alcun obbligo di assunzione al termine dell'esperienza). Così tali strumenti diventano un canale privilegiato di accesso all'impiego per quanti probabilmente non avrebbero comunque incontrato difficoltà, mentre avviano i più svantaggiati a un inizio di carriera incerto, limitato a un susseguirsi di esperienze di *stage* che faticano a sfociare in un lavoro vero. Si tratta di rischi emergenti anche nel caso dei contratti a causa mista, su tutti l'apprendistato e (i vecchi) contratti di formazione e lavoro. Essi si situano a scavalco tra le politiche formative e le politiche dell'occupazione. Le difficoltà di valorizzazione della loro valenza formativa hanno evidenziato come tali misure finissero con l'essere utilizzate più come strumento di difesa dell'occupazione o di agevolazione alle assunzioni che non come strumenti di attivazione; problema che si è trascinato nel tempo ed è per certi aspetti rilevante ancora oggi, nonostante si sia cercato di arginarlo anche sul piano normativo. Il contratto di formazione e lavoro, in modo particolare, ha in larga misura funzionato come incentivo all'occupazione della manodopera giovanile, puntando sul risparmio che garantiva alle imprese, a discapito della componente formativa che avrebbe dovuto caratterizzarlo (non per caso, come sopra detto, è stato sostituito dal contratto di inserimento)⁴². L'apprendistato, dal canto suo, a lungo utilizzato alla stessa stregua, grazie alle riforme introdotte nel 1997 e nel 2003, sembra aver recuperato almeno in parte la sua dimensione formativa. Delle tre tipologie previste – 1) apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione dei giovani tra i 15 e i 18 anni, considerato prevalentemente una leva formativa⁴³; 2) apprendistato professionalizzante, per i giovani tra i

⁴² Si ricorderà che su tale utilizzo improprio dei contratti di formazione e lavoro vi era stato un intervento sanzionatorio della Commissione Europea.

18 e i 29 anni, orientato all'inserimento occupazionale; 3) apprendistato "alto", sempre per i giovani tra i 18 e i 29, teso al conseguimento di un diploma di livello secondario o terziario – sono le seconde due a interessarci in questa sede. Il contratto di apprendistato infatti rappresenta, assieme a quello di inserimento, il principale canale di accesso all'impiego dei giovani, e in quanto tale si configura come una delle più importanti politiche di attivazione dedicata a questa fascia di forza lavoro. Essa prevede una stretta interazione tra formazione e lavoro, in una logica di *lifelong learning*, grazie anche alla possibilità di riconoscere i crediti formativi accumulati durante la formazione esterna all'impresa ai fini di un rientro in formazione.

Complessivamente sono circa 600mila i giovani occupati in contratti a causa mista nel 2005 (MPLS 2007) e, per quanto la realizzazione di azioni formative da erogare fuori dall'impresa in alternanza con il lavoro siano ancora insufficienti a coprire le esigenze degli apprendisti, molti progressi sono stati compiuti, grazie anche all'apporto delle parti sociali.

4.2. La formazione continua, permanente, individuale

Le risorse investite nella formazione sono molteplici e di diversa provenienza. Accanto a quelle pubbliche erogate dal governo centrale soprattutto ai sensi della legge 236/1993, e a quelle messe a disposizione dal cofinanziamento del Fondo sociale europeo⁴⁴, in larga misura gestite a livello regionale e provinciale, vanno considerate anche le risorse investite direttamente e indirettamente dalle imprese, che rappresentano una quota crescente del totale, anche se ancora limitata. In particolare le modalità di finanziamento dei Fondi interprofessionali, alimentati dal contributo dello 0,30 del monte salari versato dalle imprese che decidono di aderirvi⁴⁵, ha consentito sia un aumento progressivo delle risorse per la formazione continua, sia un ruolo maggiormente attivo delle unità produttive più difficili da coinvolgere. Tramite tali fondi possono essere finanziati piani formativi aziendali, settoriali e territoriali (ciò che mira al coinvolgimento proprio delle piccole imprese che singolarmente hanno maggiori difficoltà a sostenere i costi della formazione),

⁴³ Uno dei tre canali previsti per l'assolvimento del diritto-dovere assieme a quello dei licei e a quello dell'istruzione e della formazione professionale.

⁴⁴ Il quale ha giocato negli anni un ruolo determinante per lo sviluppo del sistema. Secondo i dati Eurostat il contributo del FSE ha coperto nel 2003 circa il 60% delle spese per la formazione continua in Italia contro una media dell'unione europea a 15 del 42%; sono circa 2 i miliardi di euro messi a disposizione della programmazione FSE 2000-2006 per la formazione dei lavoratori (Eurostat 2006). Si può sostenere che il FSE, soprattutto negli anni Novanta con il finanziamento dell'Obiettivo 4, ha consentito di porre anche in Italia le basi di un vero e proprio sistema di formazione continua. Un ruolo determinante, dunque, ma destinato a calare con la nuova programmazione FSE 2007-2013 che si accompagna a una contrazione di risorse dedicate, ma anche a un incremento delle risorse pubbliche.

⁴⁵ In tutto i Fondi sono 12, di cui due di recentissima istituzione. La contribuzione a essi è volontaria, in caso di non adesione però le imprese sono tenute a versare l'0,30% della massa salariale all'INPS, sempre per il finanziamento della formazione continua.

ma anche piani formativi individuali. Questi ultimi, oltre che nei fondi interprofessionali, possono trovare finanziamento anche da parte di Regioni e Province, stante la L. 53/2000 che, come già ricordato, ha introdotto nella normativa italiana il diritto alla formazione come “diritto soggettivo”, formalmente anche per i lavoratori disoccupati. I dispositivi organizzativi attraverso cui si realizza l’offerta da parte delle Regioni (o Province, nei casi in cui la materia sia stata decentrata) sono due: i cataloghi dell’offerta formativa e i *voucher individuali* a disposizione dei lavoratori. Comincia a profilarsi in proposito una crescente ricezione di tali opportunità da parte delle aziende che non solo assecondano, ma anche promuovono l’utilizzo dei congedi formativi a fini professionalizzanti, riuscendo a evitare le complicazioni organizzative e i costi economici connessi all’attivazione di piani formativi aziendali. Così che quella che può essere letta come una strategia individuale appare nella realtà ampiamente mediata dall’azienda di appartenenza (MPLS 2005).

Tra le tipologie formative emergenti, un’attenzione particolare va posta sui *voucher aziendali*, incentivi economici volti al finanziamento di attività formative documentabili dentro l’impresa, a scelta dei lavoratori. In proposito va detto che anche la legge 236/93, nei dispositivi di attuazione ridefiniti a partire dal 2003, prevede la promozione dei Piani formativi sia individuali che aziendali e territoriali, muovendosi in direzione di una “specializzazione” degli strumenti di finanziamento esistenti, tale da assicurare il coinvolgimento nelle azioni di formazione continua anche dei soggetti più difficilmente raggiungibili dai nuovi Fondi Paritetici Interprofessionali. In altri termini, mentre questi ultimi punterebbero maggiormente sulle imprese, i primi potrebbero concentrarsi sui soggetti, in specie quelli svantaggiati. In questa prospettiva si giustifica la priorità data a seguito dei nuovi decreti di attuazione della 236 al finanziamento di iniziative rivolte dalle imprese con meno di 15 dipendenti, ai lavoratori con contratti non standard⁴⁶, ai lavoratori in cassa integrazione guadagni e in mobilità, ai lavoratori *over 45*, ai lavoratori non qualificati, per una quota di risorse investite – sul totale annuo disponibile – pari al 70%⁴⁷. L’obiettivo di questa redistribuzione delle risorse è quella di focalizzare l’attenzione sul (re)inserimento dei soggetti a maggior rischio di esclusione dal mercato del lavoro, nel quadro di un orientamento che viene apertamente ricondotto al *welfare to work* promosso in sede europea.

Gli utenti della formazione continua diretta a fini occupazionali, di qualificazione e riqualificazione, sono diversificati: lavoratori disoccupati, lavoratori occupati a rischio di esclusione e obsolescenza, lavoratori svantaggiati e soggetti deboli.

Nell’ottica del *lifelong learning*, un ruolo importante è giocato anche dai

⁴⁶ In proposito va segnalato che le Agenzie per il lavoro che gestiscono il lavoro somministrato sono tenute per legge a contribuire al finanziamento del Fondo interprofessionale per la formazione dei lavoratori a tempo, ad attivare iniziative formative pre-professionalizzanti e professionalizzanti (per favorire l’accesso al lavoro), *on the job* (durante l’incarico di lavoro) e di aggiornamento (tra un incarico e l’altro) per tutti i loro iscritti.

⁴⁷ Il restante 30% delle risorse è riservato a destinatari specifici individuati dalle stesse Regioni.

Centri territoriali permanenti (CTP) che erogano iniziative di educazione per gli adulti, istituiti nel 1997 e definibili anche come istituzioni formative per una “seconda chance”, nella misura in cui mirano soprattutto a consentire il completamento di studi abbandonati precocemente. Diverse le tipologie di iniziative che essi offrono: azioni di accoglienza e orientamento per la conoscenza delle proprie capacità, del contesto e del progetto formativo; azioni finalizzate al conseguimento di un titolo di studio; azioni tese all’apprendimento di competenze professionalizzanti; azioni per l’apprendimento della lingua italiana (in favore di cittadini stranieri); azioni individualizzate, modulari, anche a distanza, fruibili attraverso “bonus” finanziari e congedi lavorativi. A esse si affiancano attività di orientamento e iniziative brevi di formazione professionale, con l’intento di favorire l’acquisizione di specifiche competenze connesse al lavoro e alla vita sociale. Nonostante sia in crescita il numero di adulti che frequentano i corsi serali nelle istituzioni secondarie superiori, il ruolo dei CTP è determinante nel consentire il rientro in formazione (anche professionale) di un numero elevato di adulti che ne resterebbero altrimenti esclusi. L’obiettivo è quello di garantire a tutti l’acquisizione di competenze di base necessarie per esercitare pienamente i propri diritti di cittadinanza.

In sintesi le politiche formative si incentrano su due grandi filoni: la formazione continua e la formazione permanente, sganciata da immediate finalità occupazionali. Entrambe si possono definire a partire da un fabbisogno individuale, che trova sostegno normativo nel riconoscimento alla formazione come diritto soggettivo, e sostegno economico nei *voucher*. La prima, inoltre, può assumere una declinazione aziendale, settoriale o territoriale, nonché mirare specificamente a *target* deboli. Sembra così delinearsi un sistema orientato a integrare quattro tipi di domanda formativa: *individuale*, *aziendale*, delle *parti sociali* (tipicamente a livello di settore o area territoriale), *latente* o implicita dei soggetti più deboli, i quali devono spesso essere sollecitati a maturare ed esprimere tale domanda.

Dentro questo sistema, i percorsi formativi possono essere personalizzati, e possono avere luogo in contemporanea al lavoro o in alternanza con esso. A recare traccia di questo percorso formativo non necessariamente continuo né lineare dovrebbe essere, come in altri Paesi europei, il cosiddetto “libretto formativo del cittadino” per la trasparenza dell’apprendimento permanente, per rendere codificabili e riconoscibili le esperienze di apprendimento formale, non formale e informale di ciascuno.

5. Per concludere: la via italiana al *welfare to work*

Nel quadro appena descritto, vi sono alcune misure che attestano il dispiegarsi del *welfare to work* anche in Italia secondo percorsi diversificati: mentre alcune sembrano andare in direzione del *workfare* anglosassone, altre spingono invece verso il *learnfare* danese. Vale la pena di richiamarle.

Con riferimento al primo modello di welfare attivo, un segnale proviene dalla L. 30/2003 che si presenta come fortemente ispirata ai principi del *workfare*. Le misure che meglio riflettono tali principi sono quelle entrate in vigore con il decreto di attuazione D.lgs. 328/2003 in materia di ammortizzatori sociali e formazione, tese a incentivare il reimpiego dei lavoratori in cassa integrazione e mobilità. Si prevede infatti che questi ultimi se avviati a una azione di riqualificazione professionale o formazione (finanziata con risorse aggiuntive da parte dello Stato) non possano rifiutarne la frequenza pena la cancellazione dai benefici associati al loro status. Lo stesso accade ai lavoratori che allo scadere del trattamento di mobilità rifiutino l'offerta di un lavoro inquadrato in un livello retributivo non inferiore del 20% rispetto a quello delle mansioni di provenienza, o l'impiego in opere o servizi di pubblica utilità.

L'approccio condizionato alla volontà di rendersi attivo sul mercato del lavoro del resto è la novità più rilevante di tutte le più recenti norme introdotte per favorire l'occupabilità e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Lo si vede con evidenza nei compiti assegnati ai centri per l'impiego, modernizzati e riformati, e nella ridefinizione della condizione di disoccupato in termini di diritti e doveri, oltre che di sussidi; nei dispositivi pensati per i giovani e la transizione al lavoro, e per i lavoratori svantaggiati. In questo stesso scenario si inserisce il "Programma Pari", sopra citato. In linea con i principi del *welfare to work* esso mira a combinare assistenza sociale, incentivi alle assunzioni e formazione con l'attivazione dei beneficiari e il rispetto da parte loro delle condizionalità per l'accesso alle forme di indennità, alle opportunità formative e alle occasioni di reimpiego.

In una logica più simile a quella del *learnfare* di matrice danese possono invece essere letti i dispositivi introdotti per innovare il sistema formativo, in specie nell'intreccio con le politiche del lavoro. Basti ricordare la rilevante novità dei congedi formativi che riconoscono il diritto soggettivo alla formazione a tutti i cittadini occupati e non; l'intento di integrare formazione continua e formazione permanente (il caso della formazione a catalogo e dei *voucher* formativi che mirano a costruire un'offerta unica è da questo punto di vista significativo); la rilevanza della formazione per adulti pensata come una possibilità sempre aperta per un rientro nel sistema formativo ordinario; l'introduzione dei fondi interprofessionali per la formazione continua e con essi il rilancio di un approccio negoziato alle questioni formative, teso a coniugare interessi di imprese e lavoratori.

In conclusione, non sono poche le credenziali che l'Italia può vantare nell'ambito delle politiche di attivazione, il cui tratto distintivo può essere individuato nei progressi compiuti nell'ambito delle politiche formative. Tali credenziali sono segno evidente del tentativo di definire un modello di welfare attivo, nelle dichiarazioni di intenti apertamente ispirate all'approccio danese di *flexicurity* e *learnfare*, ma di fatto influenzato anche dal *workfare* anglosassone.

Perché allora le difficoltà a riconoscere un "modello italiano" di attivazione, come ricordato in apertura di capitolo? Le ragioni vanno forse ricercate a livello politico-istituzionale. In particolare, lo sforzo di attivazione del welfare si è concretiz-

zato attraverso linee di riforma diffuse a livello europeo: la riorganizzazione territoriale delle politiche; la moltiplicazione degli attori, dei livelli di governo e intervento; l'innovazione della normativa sul lavoro; la riforma dei servizi all'impiego. Producendo alcuni risultati rilevanti, fra gli altri: un elevato decentramento amministrativo; la fine del monopolio pubblico delle funzioni di intermediazione della manodopera; la flessibilizzazione in entrata nel mercato del lavoro. Tuttavia, in Italia, più che altrove, ciò ha prodotto effetti imprevisi e ambivalenti determinati sia dalla lentezza di attuazione delle innovazioni introdotte sul piano normativo, sia dal divario territoriale che caratterizza il Paese. In particolare, emergono alcuni rischi, su cui di recente Kazepov (2006) ha richiamato l'attenzione: consolidamento istituzionale della diseguaglianza territoriale con potenziali conflitti crescenti tra Regioni; problemi crescenti di coordinamento tra livelli territoriali diversi; problemi di trasparenza e "accountability" del processo decisionale; difficoltà a governare le cause dell'esclusione sociale a livello nazionale, al punto che i diritti (e i doveri) finiscono col dipendere più dal luogo in cui si nasce e vive che non dal bisogno effettivo. Di qui discendono le difficoltà sia nel cogliere il quadro complessivo di sistema sia nelle pratiche attuazione. Ciò appare particolarmente vero nell'ambito delle politiche formative, che per certi aspetti potrebbe rappresentare un punto di forza del nascente sistema di attivazione, ma che invece rischia di restare condizionato dalla frammentazione territoriale e dai rapporti tra gli attori che di volta in volta si riescono a costruire, evidenziando come la questione della *governance* si configuri ancora più urgente della messa a punto di dispositivi efficaci ed efficienti. A ciò si aggiunga che la modernizzazione del sistema dei servizi all'impiego sconta, oltre alla variabilità territoriale, l'eterogeneità delle competenze professionali effettive che essi possono mettere in campo per i nuovi compiti assegnati; che l'innovazione del quadro dei dispositivi di protezione sociale è ancora incompiuta (la riforma degli ammortizzatori sociali è anzi la "grande assente", per dirla con Ferrera; 2006); che anche laddove le misure sono definite la loro diffusione appare frenata da condizionamenti sociali che faticano a essere superati (basti pensare alla lenta diffusione dei congedi formativi e parentali; ISFOL 2006). In altri termini, il sistema italiano di welfare attivo pare caratterizzarsi per lo scollamento esistente in certi suoi settori tra la norma definita e la sua attuazione concreta, tra i servizi promessi e la loro erogazione, tra il bisogno latente dei soggetti e quello realmente espresso, tra il riconoscimento di diritti e la capacità di tradurli in risorse effettive. Sintomi di quello che in apertura abbiamo definito il paradosso di un sistema che sulla carta sembra avere i requisiti necessari, ma che stenta a prendere forma definita, forse perché ancora in cerca di quella "coerenza societale" che abbiamo visto è il punto di forza del caso danese. Un buon esempio di questo paradosso, oltre che dei progressi in atto, è rappresentato dalla formazione continua: che ha trovato nei fondi interprofessionali un nuovo impulso, ma che non appare ancora adeguatamente sviluppata; che in linea di principio risponde agli interessi di imprese e lavoratori, ma che spesso si trova a convergere su accordi sub-ottimali, iscritti in logiche di breve periodo: il rischio più alto che in generale corrono i dispositivi di attivazione.

Bibliografia

- BARBIER J. C. (2006) *Flexicurity. Flessibilità e welfare una sfida da raccogliere*, Sapere 2000, Roma.
- BIAGI M., SACCONI M. (2001), a cura di, *Libro bianco sul mercato del lavoro. Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità*, MLPS, Roma.
- BOCCACIN L. (2005), *Third Sector and Social Partnership in Italy. A Sociological Perspective*, Vita e Pensiero, Milano.
- BOERI T., Layard R. and Nickell S. (2000), *Welfare-to-Work and the Fight Against Long-term Unemployment*, Report to Prime Ministers Blair and D'Alema.
- DI DOMENICO G. (2005), *Le politiche di workfare in Europa. Esperienze di integrazione tra servizi al lavoro e welfare*, ISFOL - Monografie sul mercato del lavoro, n. 15.
- ESPING-ANDERSEN G. (2005), *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo*, in "Stato e Mercato", n. 74.
- ESPING-ANDERSEN G. (2000), *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna.
- EUROSTAT (2006), *Expenditure on Training Measures for Unemployed Across the EU*, in "Statistics in Focus. Population and Social Conditions", n. 5.
- EUROSTAT (2007), *Europe in Figures. Eurostat Yearbook 2006-2007*.
- FERRERA M. (1998), *Le trappole del welfare. Uno stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna.
- FERRERA M. (2006), *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna.
- IRES (2006), *Gli over 45 come nuova domanda sociale. Politiche di welfare e del lavoro: alla ricerca di un coordinamento territoriale*, rapporto di ricerca.
- ISTAT (2006), *Rapporto annuale 2005*.
- ISFOL (2006), *Rapporto 2006*.
- ITALIA LAVORO (2006), *Welfare to work: modelli di intervento europei*, rapporto di ricerca.
- KAZEPOV Y. (2006), *Diversi welfare diversi percorsi. Alcuni spunti di riflessione sul rapporto tra politiche assistenziali e lavoro*, relazione al convegno "Welfare e cittadinanza nel mercato del lavoro europeo", Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Modena, 22 maggio.
- MIRABILE L. (2006), *Il fenomeno degli over 45 e la sfida dell'attivazione sociale in Italia. Considerazione alla luce di una ricerca empirica*, in "Quaderni Europei sul nuovo welfare", n. 3.
- MLPS (2007), *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*.
- MLPS (2005), *Rapporto 2005 sulla formazione continua in Italia*, relazione al Parlamento.
- MLPS (2003), *Libro bianco sul welfare. Proposte per una società dinamica e solidale*.
- OECD (2006), *Education at a Glance*.
- NEGRI N., SCIOLLA L. (1996), a cura di, *Il Paese dei paradossi: le basi sociali della politica in Italia*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- ZUCCHETTI E. (2005), *La disoccupazione. Letture, percorsi, politiche*, Vita e Pensiero, Milano.
- ZUCCHETTI E. (1996), *Politiche del lavoro e dimensione locale*, Vita e Pensiero, Milano.
- ZUCCHETTI E., Zanfrini L., Lodigiani R. (2000), *Poca scuola, poco lavoro? L'occupabilità dei giovani a bassa scolarità nelle aziende torinesi*, Casa di Carità Arti e Mestieri, Torino 2000.

Capitolo 7

Conclusioni. Dall'*employability* alla *capability*

Rosangela LODIGIANI

La nozione di istruzione e formazione permanente non rappresenta più semplicemente un aspetto della formazione generale e professionale, ma deve diventare il principio informatore dell'offerta e della domanda in qualsivoglia contesto di apprendimento. Il prossimo decennio dovrà essere testimone della realizzazione di una tale concezione. Tutti coloro che vivono in Europa, senza alcuna eccezione, dovranno avere le stesse opportunità per adattarsi alle esigenze del cambiamento economico e sociale e contribuire attivamente alla costruzione del futuro dell'Europa.

Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente [SEC (2000) 1832]

1. Come navigare protetti in un mercato del lavoro “transizionale”

L'itinerario di ricerca che abbiamo condotto ci ha portato a gettare un po' di luce su una affermazione posta all'inizio di questo volume. Di fronte alle molteplici trasformazioni in atto: sociali, economiche, demografiche e culturali, che pongono nuove sfide e scompaginano gli assetti di welfare consolidati, *la formazione si configura come uno dei nuovi beni primari*, fondamentale per la realizzazione di una cittadinanza attiva, che continua a trovare nel lavoro uno dei più importanti fattori di integrazione sociale, nonostante la crisi che lo attraversa a partire dalla sua crescente flessibilizzazione e precarizzazione.

A ben vedere, infatti, i cambiamenti in atto nel mondo del lavoro enfatizzano il nesso tra produttività e protezione sociale, affievolendo l'ideale di una cittadinanza sociale universalistica indipendente dal lavoro. Ciò emerge dall'analisi dei modelli di *workfare*, nei quali è più evidente la “rimercificazione” in atto; ovvero, proprio ciò che in linea di principio lo stato sociale moderno cercava di evitare garantendo il diritto a un reddito indipendentemente dalla partecipazione al mercato, come nell'ideale marshalliano di cittadinanza sociale (Esping-Andersen 2000). Come sappiamo, tale ideale si scontrava con la realtà di un sistema di protezione che nei fatti era ampiamente condizionato dalla posizione occupazionale, nella misura in cui il modello di *male breadwinner* accentrava sul maschio adulto occupato le garanzie maggiori; ma poteva almeno contare su una situazione di (quasi) piena occupazione (maschile, ovviamente).

Oggi, il welfare è chiamato a fare i conti con la crescente individualizzazione delle carriere lavorative, a cui si accompagnano l'individualizzazione delle tutele, la frammentazione e l'erosione dei sistemi di protezione, dentro una società nella quale il governo dei rischi è sempre meno un'impresa collettiva e sempre più una

strategia individuale (Castel 2004). Paradossalmente, la risposta all'indebolimento dei sistemi di protezione viene cercata sempre nel lavoro ma, di fronte alla sua crescente flessibilizzazione, risulta intaccata da almeno tre ordini di problemi: la riduzione della sicurezza dell'impiego, lo snellimento del pacchetto di protezioni, la contrazione del numero di soggetti che ne hanno diritto, se è vero che, come dice Castel, siamo ormai fuori dalla "società salariale" (*ibidem*). In questo scenario, l'*active welfare state* tende a proporre uno scambio tra welfare e lavoro, come esplicitamente dichiarato in tutti gli approcci del *welfare to work* analizzati in questa sede (sia nelle versioni più economiciste: il caso del *workfare* britannico, sia in quelle maggiormente inclusive: il caso del *learnfare* danese); uno scambio che si regge sul principio di "condizionalità", ossia sulla corresponsione di tutele e sussidi in cambio della disponibilità del soggetto al lavoro. Uno scambio che si estende alla formazione, laddove il lavoro manca e le condizioni di occupabilità sono fragili (Lodigiani 2005). La partecipazione a iniziative formative, infatti, è considerata il segno dell'attivazione, grazie al quale è possibile accedere ai dispositivi di protezione contro la disoccupazione o ai programmi di reinserimento. In questo modo, le politiche formative orientate allo sviluppo dell'occupabilità si ritrovano nel cuore del welfare attivo, parte integrante di una nuova rete di protezione che il soggetto concorre a costruire impegnandosi in prima persona. Come opportunamente nota Benadusi (2006), senza arrivare a dire, come qualcuno ha fatto, che il welfare state del futuro è la formazione, è indubbio che tutti i discorsi di ridisegno del welfare in Europa pongano al centro della riflessione il ruolo delle politiche formative.

Ne consegue che *la formazione viene proposta come dispositivo principe per lo sviluppo dell'occupabilità, ma anche come strumento di accompagnamento e di empowerment del soggetto di fronte alle incertezze di un mercato del lavoro "transizionale"* (Gazier 2003), *caratterizzato da frequenti passaggi da un lavoro a un altro, magari alternati a momenti di disoccupazione*. Non per caso, nello stesso linguaggio europeo, l'occupabilità non è intesa solo come la capacità di trovare un impiego, ma anche come la capacità di costruirsi una carriera autonoma (*ibidem*). La responsabilizzazione del soggetto è il rovescio della medaglia del venir meno di appartenenze collettive dalle quali dipendevano le forme di protezione sociale che sono oggi invece sempre più definite a partire dal riconoscimento di una situazione individuale e specifica di bisogno, oltre che dalla volontà dell'individuo di superarla.

A fronte di questa individualizzazione crescente, nel lavoro e nella ricerca di risposte ai propri bisogni di sicurezza, la formazione viene dunque presentata come una sorta di salvagente, uno strumento di protezione che consente di restare a galla di fronte alle incertezze della propria condizione lavorativa e sociale, offrendo sia le competenze per restare occupati (o almeno occupabili), sia le risorse cognitive per auto-diagnosticare la propria situazione e cercare le strade per affrancarsi, perfino per non perdere la continuità della propria storia lavorativa, e non spezzare la narrazione della propria identità professionale: per dirla con Supiot (2003), per conservare, pur nella discontinuità della carriera, la continuità del proprio status

professionale. Ciò nella misura in cui è sempre meno il posto di lavoro a rappresentare una fonte di identificazione professionale, mentre sempre più questa funzione è assolta dal bagaglio di competenze specifiche di cui è dotato un individuo, che gli consente di avere una posizione di maggiore o minore forza sul mercato; quello stesso bagaglio che ai livelli più alti facilita la mobilità e la carriera ascendente, e ai livelli più bassi può diventare la protezione necessaria per navigare tra un impiego e un altro.

Sull'onda di tali trasformazioni, diversi autori hanno proposto di trasferire i diritti di "statuto dell'impiego" al lavoratore, così che lo stato professionale delle persone non sia definito dall'esercizio di uno specifico impiego, ma dalle diverse forme di lavoro che esse sono in grado di svolgere durante la propria esistenza (Castel 2004; Gazier 2003; Supiot 2003). In questo modo, la protezione del lavoratore sarebbe garantita anche in tutte le "fasi di transizione" che lo accompagnano nella carriera lavorativa, al punto che tali fasi non ne segnerebbero una interruzione ma una sua parte integrante. Si potrebbe così ristabilire la *continuità dei diritti* attraverso la discontinuità dei percorsi professionali, riconoscendo anzitutto il diritto di passare da una *forma* di lavoro a un'altra, ricomprendendole tutte nella definizione ampia di *condizione lavorativa*: si costituirebbe in questo modo un nuovo tipo di diritti sociali, riferiti al lavoro in generale (lavoro nella sfera familiare, lavoro di formazione, lavoro volontario, lavoro indipendente, lavoro di pubblica utilità, ecc.) (Supiot 2003, 66-67). La formazione si configurerebbe in tale opzione come un "diritto transizionale" (Gazier 2003), una sorta di "passerella" che accompagna il soggetto in tali transizioni, appunto, aiutandolo a conservare questa condizione lavorativa, a riannodare il percorso, a tenere insieme le diverse esperienze, mantenendo nel contempo la sua *employability*.

Le difficoltà di attuazione non mancano.

In primo luogo, si resta in bilico tra *una visione della formazione economicista*, funzionalista, e *una visione inclusiva*, di investimento sociale nelle potenzialità delle persone, al di là della loro condizione occupazionale (peraltro, nessuna delle due è estranea all'Unione Europea; basti leggere la citazione tratta dal *Memo-randum* posta all'inizio del capitolo). Quale delle due visioni prevalga nei diversi contesti dipende dai presupposti normativi del welfare attivo adottato, dal concetto di cittadino e di cittadinanza che in esso si iscrive.

In secondo luogo, *la formazione da sola non può garantire la continuità sociale dei cittadini-lavoratori* (Accornero 2005), *ovvero la loro cittadinanza nella discontinuità lavorativa, non fosse altro perché lavoro e formazione non sono "fungibili", interscambiabili, e perché la stessa formazione subisce l'effetto di dinamiche sociali legate alle differenze (e disuguaglianze) tra gli individui in termini di possibilità di accesso, competenze, capacità di coglierne il valore di opportunità. Non fosse altro perché la discontinuità degrada non di rado in fenomeni di precarietà, marginalità, esclusione a cui la formazione da sola non può dare risposta.* Come abbiamo visto nella presentazione dei diversi studi di caso, il riconoscimento del "diritto soggettivo alla formazione", ormai quasi ovunque sancito sul piano nor-

mativo, non è di per sé garanzia della sua effettiva esigibilità da parte di tutti, in tutte le situazioni. A questo punto, allora, occorre passare alla “prova dei fatti”, confrontarsi con le strategie e le politiche formative che i Paesi qui considerati – Danimarca, Francia, Gran Bretagna e Italia – hanno configurato per rispondere a queste attese.

2. La sfida di una strategia comune in materia di politiche formative

I quattro Paesi qui presentati dimostrano di aver colto la portata dei cambiamenti in atto, e insieme di aver raccolto gli orientamenti promossi a livello europeo per promuovere la ridefinizione del welfare in senso attivo e dare risalto alle politiche formative. Nondimeno, come i capitoli dedicati ai singoli casi nazionali evidenziano, emerge come questi orientamenti trovino poi declinazione concreta secondo le specificità politico-istituzionali di ciascun contesto, e secondo tradizioni storico-sociali consolidate. Riconoscere che le soluzioni adottate siano *path dependency* non implica peraltro che non ci sia spazio né per l’innovazione, né per l’avvio di un processo di convergenza verso un unico modello (meglio sarebbe dire, verso alcuni obiettivi di fondo condivisi), piuttosto suggerisce che il welfare è certamente un ambito nel quale gli Stati nazionali giocano ancora un ruolo determinate, destinato a restare tale, come del resto riconosciuto dalla stessa Unione Europea che, con il metodo del coordinamento aperto, di fatto legittima proprio queste differenze (Hemerijck 2002).

Procedendo con estrema sintesi, e rimandando naturalmente alla lettura dei singoli capitoli per una analisi dettagliata, si possono al riguardo proporre alcune considerazioni sul modello di welfare attivo delineato in ciascun Paese e sul ruolo in esso assegnato alle politiche formative.

Come è stato notato nel capitolo di comparazione statistica (cfr. cap. 2), dal punto di vista del mercato del lavoro e dei suoi principali indicatori di lettura, Italia e Francia presentano situazioni simili, caratterizzate da tassi di attività e occupazione inferiori alla media dei Paesi europei e agli obiettivi di crescita fissati a Lisbona; livelli di disoccupazione più elevati, in specie per giovani e donne; una quota più consistente di disoccupazione di lunga durata; un minor grado di diffusione delle tipologie contrattuali a tempo parziale e un maggior coinvolgimento della forza lavoro in modalità di impiego a tempo determinato; una elevata disparità di genere per ciascuna classe di età. Per converso, simili appaiono anche Danimarca e Regno Unito che rispetto a questi indicatori registrano *performance* migliori, compreso quello delle disparità di genere il quale mantiene in entrambi i casi livelli contenuti. Possiamo continuare ad accoppiare in questo modo i Paesi considerati anche con riferimento al nesso tra investimento formativo e condizione occupazionale dei soggetti, nella misura in cui emerge che il coinvolgimento in iniziative di *formal e non-formal learning* è decisamente maggiore nei contesti in cui il quadro occupazionale è migliore, a parità di status lavorativo e di titolo di studio,

pur se i dati rivelano che ovunque lo stato di occupato e il possesso di titoli di studio elevati sono correlati positivamente con la partecipazione alla formazione continua.

Per contro, se scendiamo più nel dettaglio dei modelli di welfare attivo e delle politiche formative, le similitudini si affievoliscono, e conviene procedere caso per caso.

Dei quattro Paesi considerati, la *Danimarca* è quello che investe di più in termini relativi (sul PIL) nel sistema educativo complessivo, nelle politiche del lavoro e in quelle formative. Il riconoscimento del diritto soggettivo alla formazione è, potremmo dire, altamente istituzionalizzato, come dimostra il fatto che le risorse finanziarie per la formazione sono per la maggior parte erogate direttamente ai soggetti interessati. I congedi per la formazione sono diffusi, incoraggiati a livello politico (specie per i soggetti a bassa qualificazione), e sostenuti anche da parte dei datori di lavoro, i quali, nel dare appoggio pieno ad alcuni diritti di protezione del lavoratore sul mercato del lavoro, ricevono in cambio una maggior libertà di azione nella gestione delle risorse umane sia in ingresso che in uscita dall'impresa: uno dei modi in cui si traduce il principio della *flexicurity*, che coniuga la mobilità del lavoro alla sicurezza, non dell'impiego, ma delle condizioni di re-impiego. Le politiche formative sono orientate allo sviluppo dell'occupabilità, e più ampiamente a sostenere l'*empowerment* degli individui, ovvero lo sviluppo di competenze e *capabilities* per l'esercizio di una cittadinanza attiva che non si misura sulla sola occupazione ma sulle capacità di utilizzare le risorse a disposizione a proprio vantaggio. Di qui, lo spazio riservato alla formazione permanente, al rientro in formazione in qualunque momento della propria vita e a qualunque livello del sistema formativo, nonostante non manchino i segnali di un riflusso, testimoniato dalla recente svolta in senso *workfarista* che avvicina, in alcuni dispositivi, il modello danese a quello inglese, e che espone i soggetti più deboli alla "trappola della formazione", ovvero all'obbligo di accettare proposte formative per restare inseriti nei programmi di attivazione, senza che esse esitino in un rientro stabile sul mercato del lavoro.

Nel caso *inglese*, assunto a emblema del *workfare*, le risorse investite nelle politiche del lavoro (attive e passive) e in quelle formative sono inferiori, sempre in termini relativi, a quelle della Danimarca; ma questo vale per tutti gli altri Paesi qui considerati, essendo quest'ultima una vera eccezione nel panorama europeo. Ciò che più conta rilevare, tuttavia, riguarda l'elevato investimento (sul totale delle politiche attive) nelle politiche formative con finalità strettamente occupazionali, secondo una visione decisamente economicista, funzionale al lavoro. Esse risultano improntate sul breve periodo e giocate in chiave di rapido reinserimento lavorativo, anche se si colgono i segnali di un'apertura verso il *learnfare* danese, con interventi diretti all'intero sistema educativo e formativo, resi impellenti dall'esigenza di migliorare la qualità complessiva delle risorse umane, agendo dunque non solo sui lavoratori occupati, ma su tutta la popolazione per migliorarne le competenze di base, pur se l'obiettivo finale resta quello di accrescerne la produttività. Anche il si-

stema formativo inglese può definirsi “aperto” dal punto di vista formale; esso però pare non incentivare e sostenere a sufficienza i soggetti nel permanere o rientrare in esso, ciò su cui precisamente stanno puntando le politiche più recenti con la destinazione di nuove risorse economiche. Al momento, la formazione riferita al lavoro sembra incastrata in un gioco al ribasso: offre iniziative formative di “corto respiro”, pensate per una immediata spendibilità nel mercato del lavoro, a soggetti già poco qualificati inseriti nei programmi di attivazione, più facilmente confinati in mansioni instabili e poco remunerate.

Dei quattro approfondimenti nazionali qui presentati, quello *francese* è forse uno dei più complessi. Al di là dell’investimento nelle politiche attive del lavoro e nelle politiche formative, che pure è significativo in termini quantitativi, in termini qualitativi emerge un relativo appiattimento della formazione sulla dimensione occupazionale, in linea con quanto rilevato nel caso inglese, poiché l’obiettivo è quello del rapido (re)inserimento, anche se certamente la Francia vanta una lunga tradizione in materia di politiche del capitale umano. Soprattutto, emerge la differenziazione dei lavoratori in base alla loro posizione sul mercato, con una forte polarizzazione tra *insider* e *outsider*, che determina fra l’altro diverse opportunità di accesso alle iniziative formative, laddove i primi possono contare su una capacità di rappresentanza dei propri interessi (soprattutto formativi) attraverso l’azione degli organismi paritetici tripartiti. In questo scenario, si iscrive il riconoscimento del diritto individuale alla formazione per i lavoratori. A rendere peculiare l’approccio francese al welfare attivo, tuttavia, è un altro aspetto di grande interesse: l’impegno dello Stato nel promuovere l’inserimento lavorativo dei soggetti deboli e svantaggiati attraverso la creazione diretta di posti di lavoro, e l’utilizzo del Terzo settore come bacino di impiego, in specie nell’ambito dei servizi di *care*, configurandosi in questo caso come datore di lavoro di ultima istanza. È ciò che accade nei programmi di *insertion*: politiche occupazionali a metà strada tra il lavoro, la formazione, la protezione sociale e la socializzazione al lavoro, finanziate attraverso la fiscalità generale. Non per caso, la maggior parte della spesa pubblica nelle politiche del lavoro confluisce nella *job creation*. Per queste fasce di lavoratori emerge una domanda formativa specifica, tesa a (ri)qualificare professionalità precise, necessarie per svolgere in modo competente mansioni delicate e altamente dipendenti dalla qualità del capitale umano, come nel settore dei servizi di cura. Pena il rischio che tali lavoratori si trovino confinati in un segmento del mercato del lavoro che finisce con l’essere considerato marginale, secondario, perché in larga misura sussidiato, e anche ghetizzante, perché affidato a mansioni poco qualificate, con effetti penalizzanti sulla qualità stessa dei servizi offerti.

Infine l’*Italia*, più ancora della Francia, propone un *mix* tra i diversi modelli. A dispetto di un investimento di risorse inferiore alla media, e decisamente più basso a quello danese, la Danimarca è il Paese assunto a riferimento per la definizione di molte politiche attive e formative, all’insegna del principio di *flexicurity*. Ne sono i punti salienti da un lato i congedi formativi, il diritto soggettivo alla formazione, i *voucher*, la formazione permanente, dall’altro lato la riforma dei servizi per l’im-

piego, la ridefinizione dello status di disoccupato, l'introduzione dei meccanismi di condizionalità. Aspetti che configurano uno scenario di politiche ricco ed eterogeneo, ma connotato da una elevata frammentazione, del quale si fatica a cogliere il disegno complessivo. Connotato soprattutto dalla distanza rilevata tra il piano normativo, nel quale negli ultimi anni sono state messe a segno importanti riforme e innovazioni, e il piano del recepimento e dell'attuazione, dove emergono ritardi, differenze territoriali marcate, ma anche modelli di comportamento e condizionamenti sociali difficili da modificare.

La tavola 1 prova a sistematizzare queste indicazioni, pur operando qualche forzatura per differenziare i quattro modelli del welfare attivo che emergono dalla nostra indagine.

TAVOLA 1: Modelli di welfare attivo a confronto

	MODELLO FRANCESE <i>Insertionfare</i> (<i>Insertion for Welfare</i> , accesso all'occupazione "protetta")	MODELLO ITALIANO <i>Mixedfare</i> (<i>Training & Work for Welfare</i> , sviluppo dell'occupabilità)	MODELLO INGLESE <i>Workfare</i> (<i>Work for Welfare</i> , accesso all'occupazione)	MODELLO DANESE <i>Learnfare</i> (<i>Welfare to Work & Education</i> , sviluppo dell' <i>empowerment</i>)
Copertura:	Mista, universalistica e selettiva (centrato su <i>target</i> specifici)	Mista, universalistica e corporativa	Selettiva (centrata su <i>target</i> specifici; <i>means test</i> ; sanzioni)	Universalistica e inclusiva (pur in presenza di interventi mirati e selettivi)
Motto:	" <i>Insertion first</i> ", lavoro prima di tutto, ma sussidiato e protetto (soggetti svantaggiati nel Terzo settore)	" <i>Employability first</i> ": occupazione ma a certe condizioni; lavori sussidiati	" <i>Work first</i> ": il lavoro prima di tutto	" <i>Learning first</i> ": apprendere prima di tutto
Focus su:	Rapido inserimento lavorativo, specie nel Terzo settore in servizi socialmente utili	Occupabilità in ambiti di ricollocazione diversificati, anche nel Terzo settore	Rapido inserimento lavorativo, "purché sia"	Inclusione: <i>empowerment</i> e sviluppo delle <i>capabilities</i>
Politiche formative:	Riferite al lavoro in chiave prevalentemente occupazionale	Riferite al lavoro, ma spesso in chiave risarcitoria, "formazione aperta", di seconda <i>chance</i>	Riferite al lavoro in chiave strettamente occupazionale	Riferite alla piena scolarizzazione; "formazione aperta", di seconda <i>chance</i>
Rischi:	Riduzione del Terzo settore a "rifugio" per soggetti svantaggiati non ricollocabili altrove; impoverimento dei servizi offerti	Segmentazione del mercato del lavoro, intrappolamento nella formazione e in circuiti lavorativi precarizzanti	Dualismo del mercato del lavoro, intrappolamento fasce basse mercato del lavoro; <i>working poor</i>	Intrappolamento nella formazione (formazione come "parcheggio")

Come la lettura della stessa tavola 1 mostra, le differenze tra un Paese e l'altro sono evidenti, ma sono altrettanto evidenti i fattori di sovrapposizione, e – alla luce degli studi di caso – anche di convergenza su alcuni punti. Paradossalmente, gli elementi di convergenza suggeriscono l'esistenza di due tendenze opposte: una che mira a rafforzare i principi del *workfare*, una che cerca invece di procedere lungo la strada del *learnfare*. Si tratterà di capire se e come queste due opposte tendenze possano trovare un punto di incontro e mediazione.

3. L'ottica del *lifelong learning*: dalla formazione permanente a quella iniziale

Pur a fronte delle specificità rilevate, è indubbio che i quattro Paesi considerati abbiano a modo loro cercato di recepire l'approccio del *lifelong learning* promosso in sede europea. I riscontri presentati rivelano politiche di attuazione differenziate, e di fatto subordinate al modello di welfare attivo prevalente, ovvero condizionate dalla visione di società e di patto di cittadinanza che caratterizza ciascuno, dentro un percorso di ridisegno del welfare che resta, come abbiamo più volte detto, *path dependency*. Ciò peraltro non sminuisce le aspettative che ovunque si definiscono rispetto alle politiche formative. Piuttosto, non fa che alzare la sfida che si pone di fronte ai sistemi formativi (ed educativi in senso più ampio), aprendo questioni cruciali sulle quali occorre riflettere: la qualità della formazione erogata, le finalità delle azioni proposte, le condizioni di accesso, l'equità del sistema educativo a tutti i livelli.

Senza entrare nel merito di una riflessione che porterebbe lontano dalle finalità del nostro lavoro, dobbiamo almeno rilevare che la questione della qualità della formazione è strettamente legata a quella delle sue finalità: se la formazione non favorisce realmente l'acquisizione di requisiti di occupabilità, non è in grado di promuovere la transizione al lavoro, se inibisce le possibilità di mobilità e si riduce a essere una forma di "parcheggio" viene a cadere la sua capacità di proporsi come strumento di politica attiva del lavoro; ma se la formazione erogata è anche "scadente", se non è in grado di agire sullo sviluppo delle conoscenze e competenze del soggetto, se non ne stimola l'*empowerment*, allora viene a cadere anche l'obiettivo di costituirsi come strumento di attivazione.

Per altro verso, la questione dell'accesso obbliga a interrogarsi sulle condizioni alle quali la formazione possa rappresentare fattivamente un diritto di cittadinanza, indipendentemente dalla posizione occupazionale dei soggetti (se è vero che il lavoro retribuito può essere una via per l'inclusione sociale e la realizzazione di sé, ma non il fine unico), proponendosi cioè come un *diritto sociale universale*, per riprendere ancora le parole di Supiot (2003).

Diverse ricerche mostrano che la formazione continua e permanente difficilmente riescono a porre rimedio alle disuguaglianze, che si determinano già nel corso dell'istruzione e della formazione iniziali. Percorsi difficoltosi, uscite precoci dal sistema educativo istituzionale producono effetti cumulativi nel tempo, dando luogo a carriere lavorative più esposte ai rischi di precarizzazione, marginalizzazione negli impieghi meno qualificati, difficoltà di fruizione di ulteriori opportunità formative. Basti pensare che, come gli approfondimenti effettuati in questa sede confermano, l'accesso alla formazione continua e permanente è condizionato dalla posizione occupazionale e dal livello di istruzione posseduto: essa cioè si accresce e si accumula di più proprio laddove già è presente. Emblematici in proposito i dati analizzati nel capitolo di comparazione statistica (cfr. cap. 2). Numerosi studi rilevano inoltre che le condizioni nelle quali comincia a svilupparsi il capitale umano di ciascuno, a partire dalle opportunità offerte nella prima infanzia, e poi lungo i

vari gradini del sistema educativo, si riflettono nelle fasi successive di tale sviluppo in termini di motivazione, capacità di apprendimento e successo formativo, o al contrario in termini di demotivazione, difficoltà di apprendimento, insuccesso formativo. Così che *deficit* originari in capitale umano, magari accresciuti dalla debolezza del capitale sociale, culturale ed economico della famiglia di appartenenza, si traducono in maggiori rischi di precarizzazione, sottoimpiego, povertà, esclusione; rischi rispetto ai quali occorre mettere in campo adeguate politiche educative e formative, mirate agli individui più svantaggiati, e a partire dalla scuola per l'infanzia, se non prima (Ferrera 2004). Avendo cura di combattere le disuguaglianze che si producono e si assommano nel corso della vita, e che hanno una componente di ereditarietà, producendosi e tramandandosi già all'interno dell'ambiente familiare e successivamente all'interno del sistema formativo nel suo complesso, il quale ancora oggi non riesce a contrastare del tutto l'impatto di tale ereditarietà, mentre proprio questa dovrebbe essere una delle sue finalità (Esping-Andersen 2005). Per dirla con le parole di Benadusi (2006, 26), per essere all'altezza delle sfide poste, i sistemi educativi e formativi sono chiamati ad essere, "non solo efficienti ed efficaci, ma anche equi e giusti" sin dall'istruzione e dalla formazione iniziale, perché la formazione continua e permanente difficilmente riescono a rimediare alle disuguaglianze pregresse.

Le argomentazioni sin qui proposte inducono ad aprire la riflessione sulle condizioni alle quali le politiche formative possano proporsi come uno dei pilastri di un nuovo welfare attivo. E la risposta ci sembra vada cercata nel considerare, insieme alle politiche formative riferite al lavoro, il sistema educativo istituzionale, anche iniziale (nei suoi percorsi di istruzione e formazione professionale), se è vero che la stessa efficacia della formazione continua e permanente affonda le sue radici nelle abilità cognitive e di apprendimento acquisite prima dell'ingresso nel mondo del lavoro, nei percorsi formativi istituzionali. Abilità che possono realmente fare la differenza in uno scenario di *lifelong learning*, nel quale le parole chiave sono apprendimento continuo, rapido, efficace, nel quale emergono evidenti possibilità di generare nuove dinamiche di esclusione che non dipendono solo dall'accesso a opportunità formative lungo l'arco della vita, ma dalla dotazione di risorse individuali di fronte all'apprendimento, maturate sin da bambini: chi non ha "imparato a imparare" difficilmente potrà farlo da adulto (Ruffino 2006).

Sono dunque in senso lato i processi formativi di istruzione e formazione professionale a tutti i livelli (partendo da quello primario e secondario) ad acquisire una rilevanza determinante, quale che sia il modello di welfare adottato. Ciascuno per la sua parte contribuisce a garantire l'acquisizione di capacità e competenze necessarie per leggere le trasformazioni in atto, comprendere il contesto in cui si vive, saperne cogliere le opportunità: siano opportunità di (re)inserimento lavorativo, di mobilità, di (ri)qualificazione, di risposta ai propri bisogni, di partecipazione attiva e responsabile.

In tale prospettiva, tutti i percorsi di istruzione e formazione professionale vanno adeguatamente valorizzati, proprio per l'eterogeneità delle opportunità che

possono offrire. In tale scenario, la formazione professionale, anche iniziale, in cui si formano le prime competenze professionali così preziose per forgiare i cittadini attivi di domani, si offre come luogo in cui porre le basi di una cittadinanza attiva nel senso più ampio del termine, non solo in chiave strettamente occupazionale: innestandosi per definizione (e potremmo dire per vocazione) sui processi di socializzazione lavorativa, essa consente di sperimentare l'acquisizione di competenze professionali come promessa di realizzazione di sé nel mondo del lavoro, la promessa di poter gettare le basi per una costruzione identitaria attorno a un progetto per il proprio futuro professionale. Per dirla in altri termini, essa può rappresentare un luogo emblematico in cui le stesse competenze, mentre coltivano un "saper fare", sviluppano e rivelano un "saper essere", un "talento", nella misura in cui competenza e "persona" sono "inseparabili" (Sennett 2004). Restando più limitatamente al piano delle politiche formative, la formazione professionale si configura come una componente essenziale del sistema educativo complessivo, nell'ottica di garantire quella eterogeneità di opportunità di cui si parlava. Ma richiede di non essere confinata e penalizzata da politiche miopi e terminalità precoci, che rafforzano, invece di combattere, l'ereditarietà degli svantaggi in capitale umano.

Per concludere, adottare la prospettiva del *lifelong learning*, mentre porta a valorizzare la formazione lungo l'arco della vita come dispositivo di protezione contro la disoccupazione e la precarietà lavorativa, come leva per lo sviluppo della carriera professionale, come strumento per accrescere l'*empowerment* individuale in chiave di partecipazione attiva all'economia e alla società, conduce a parlare dell'istruzione e della formazione iniziale, e della formazione professionale in particolare. Conduce a riconoscerle come il luogo in cui offrire ai ragazzi di oggi le risorse necessarie per cogliere domani, da adulti, le opportunità della formazione continua e permanente, secondo una visione che non le riduca alle sole finalità occupazionali cui danno accesso, ma ne estenda il senso allo sviluppo della capacità di esercitare una libertà sostanziale (che è libertà di scelta e di autorealizzazione). Conduce a riscoprire in esse la possibilità di rompere i circoli viziosi che portano a cumulare nel tempo gli svantaggi educativi e formativi iniziali. Conduce a comprendere le ragioni per cui sia auspicabile promuovere un passaggio dall'*employability* alla *capability*, dove quest'ultima si traduca nella capacità effettiva sia di tenere insieme carriere lavorative mutevoli e discontinue sia di scegliere come contribuire al bene comune attraverso una partecipazione attiva che non si esaurisca nel solo lavoro per il mercato. Tale mutamento di paradigma consente di concentrare l'attenzione, non solo sulle "mancanze" del soggetto che vanno recuperate sul piano individuale (formazione, responsabilità, motivazione), ma anche sui fattori strutturali in grado di favorire l'inclusione e la libertà di realizzare ciò che si decide. Il welfare del futuro, allora, è sì quello della formazione, delle competenze, dello sviluppo del capitale umano, delle eque opportunità, ma è, per dirla con Sen (2000), soprattutto il "welfare delle capacità" che metta il soggetto nelle condizioni di esigere l'agibilità dei propri diritti sociali: e il diritto di apprendere è uno di questi.

Bibliografia

- ACCORNERO A. (2005), *Il lavoro tra la rigidità e la flessibilità. E Poi?*, in “Sociologia del lavoro”, n. 100.
- BENADUSI L. (2006), *Politiche dell'educazione e modelli di welfare*, in “La rivista delle politiche sociali”, n. 4.
- CASTEL R. (2004), *L'insicurezza sociale. Cosa significa essere protetti?*, Einaudi, Torino.
- ESPING-ANDERSEN G. (2005), *Inequality of incomes and opportunities*, in GIDDENS A., DIAMOND P. (eds.), *The New Egalitarianism*, Polity Press, Cambridge.
- ESPING ANDERSEN G. (2000), *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna.
- FERRERA M. (2004), *Ricalibrare il modello sociale europeo*, URGE WP 7.
- GAZIER B. (2003), *Tous “Sublimes”. Vers un nouveau plein-emploi*, Flammarion, Paris.
- HEMERICK A. (2002), *Come cambia il modello sociale europeo*, in “Stato e Mercato”, 65, pp. 191-235.
- LODIGIANI R. (2005), *Capitale umano, activation policies e formazione nella “società attiva”*, in “Quaderni della Fondazione Pastore”, n. 5.
- RUFFINO M. (2006), *Crediti e competenze: dilemmi della messa in valore degli apprendimenti lungo il corso della vita*, in “La rivista delle politiche sociali”, n. 4.
- SEC (2000) 1832, *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, Bruxelles.
- SEN A. (2000), *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano.
- SENNETT R. (2004), *Rispetto. La dignità umana in un mondo di diseguali*, Il Mulino, Bologna.
- SUPIOT A. (2003), *Il futuro del lavoro*, Carocci, Roma.

Allegati

Le tappe fondative della strategia Europea per l'occupazione

Marcello D'AMICO, Elena GARAVAGLIA

In questo capitolo vengono prese in esame le politiche comunitarie promosse per rafforzare la coesione economica e sociale nell'Unione Europea e in particolare le politiche dirette a raggiungere un elevato livello di occupazione e protezione sociale.

Nel primo paragrafo è presentato il processo di coordinamento delle politiche nazionali in materia di occupazione attraverso l'esame della Strategia europea per l'occupazione (SEO) lanciata nel 1997 al fine di compiere progressi decisivi nella lotta alla disoccupazione negli Stati membri. Si è fatto inoltre riferimento alla strategia di Lisbona che ha incentrato l'azione comunitaria su due compiti principali: realizzare una crescita più stabile e duratura e creare nuovi e migliori posti di lavoro.

Nel paragrafo dedicato al modello sociale europeo e alle politiche di inclusione sociale, attraverso il riferimento alla base giuridica e agli obiettivi comuni fissati nell'ambito del metodo aperto di coordinamento, viene descritto il ruolo che la politica sociale è chiamata a svolgere a fianco delle strategie in campo economico e occupazionale evidenziando con chiarezza il doppio ruolo che ad essa è attribuito: quello di fattore produttore e quello di strumento chiave volto a ridurre le disuguaglianze e a promuovere la coesione sociale.

L'ultimo paragrafo, presentando gli orientamenti che regolano il prossimo periodo di programmazione 2007-2013 per le politiche di coesione, è invece dedicato al sostegno finanziario che la Comunità offre per la realizzazione degli interventi di riforma del mercato del lavoro, in particolare per la valorizzazione del capitale umano, attraverso i fondi strutturali e in particolare il Fondo Sociale Europeo (FSE).

1. La strategia Europea per l'occupazione

1.1. Le premesse

Il Trattato di Amsterdam (1997) ha introdotto nell'Atto che istituisce la Comunità europea (TCE) un nuovo Titolo (VIII) dedicato all' "Occupazione", trasformando in tal modo in una priorità comunitaria il coordinamento delle politiche per l'occupazione degli Stati membri allo scopo di compiere progressi decisivi nella lotta alla disoccupazione. Il Trattato di Amsterdam, lasciando immutata la competenza nazionale in materia di politiche dell'occupazione, ha infatti rafforzato il

ruolo delle istituzioni comunitarie per il raggiungimento di obiettivi comuni che hanno dato origine a un processo di convergenza in particolare attraverso l'introduzione di un nuovo strumento di coordinamento delle politiche realizzate a livello nazionale.

Nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'intervento comunitario per il coordinamento delle politiche occupazionali nazionali viene così impostato sulla base di finalità e modalità di intervento previsti dal Trattato CE:

- 1) l'obiettivo della piena occupazione, come obiettivo di pari rilevanza rispetto a quelli macroeconomici di crescita e di stabilità: per la prima volta gli articoli sull'occupazione sono previsti nel trattato come un titolo specifico (Titolo VIII), esattamente come le politiche monetarie ed economiche;
- 2) il raggiungimento di una manodopera qualificata con un alto livello di formazione e di adattabilità, per rendere il mercato del lavoro più rispondente ai cambiamenti economici;
- 3) l'integrazione degli obiettivi concordati dagli Stati membri in tutte le politiche comunitarie (*mainstreaming*), come previsto dall'art. 127 TCE, che mira a valutarne l'impatto;
- 4) l'introduzione di una procedura per il coordinamento delle politiche nazionali, istituzionalizzata attraverso l'art. 128 TCE, secondo cui le decisioni possono essere adottate dal Consiglio dell'Unione europea a maggioranza qualificata, il che impedisce a un singolo Paese di bloccare le decisioni o raccomandazioni che possono essere necessarie per il raggiungimento degli obiettivi fissati a livello comunitario;
- 5) la previsione di una struttura istituzionale permanente a carattere consultivo prevista dall'art. 130 TCE, denominato Comitato per l'Occupazione per formulare pareri sui temi inerenti l'occupazione;
- 6) la previsione di "misure di incentivazione nel settore dell'occupazione" secondo la previsione dell'art. 129; tali azioni troveranno seguito nel programma comunitario PROGRESS a partire dal 1 gennaio 2007.

1.2. Le fasi di avvio

In forza di queste nuove disposizioni introdotte dal Trattato di Amsterdam, il Consiglio europeo di Lussemburgo ha lanciato, nel novembre 1997, la strategia europea per l'occupazione (SEO), nota anche come "processo di Lussemburgo". Nelle conclusioni della Presidenza si afferma con chiarezza che la finalità della strategia è quella di far convergere la politica dell'occupazione verso obiettivi decisi in comune, verificabili e aggiornati periodicamente pur tenendo conto delle differenze che esistono fra le situazioni dei singoli Stati⁴⁸.

⁴⁸ Consiglio Europeo straordinario sull'Occupazione, Lussemburgo 20/21 novembre 1997, conclusioni della Presidenza.

Gli orientamenti generali volti a promuovere l'occupazione, concordati dagli Stati membri in occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo, prevedono quattro assi di intervento:

- migliorare l'occupabilità
- sviluppare l'imprenditorialità
- incoraggiare l'adattabilità delle imprese e dei dipendenti
- rafforzare le pari opportunità tra uomo e donna.

Per migliorare l'*occupabilità* si punta sul miglioramento della formazione professionale, l'adozione di misure attive di politica del lavoro, un maggiore dialogo con le parti sociali, il miglioramento della transizione dalla scuola al mercato del lavoro.

In particolare nei primi orientamenti per il 1998 in relazione a questo asse di intervento si leggono le seguenti indicazioni:

- 1) *L'individuazione precoce delle esigenze individuali.* Entro un termine che sarà fissato da ciascuno Stato membro e che non può essere superiore a cinque anni si dovrà:
 - offrire a ogni giovane, prima che siano trascorsi sei mesi di disoccupazione, la possibilità di reinserimento con un'attività di formazione o di riqualificazione professionale, con la pratica lavorativa, con un lavoro o altra misura che ne favorisca l'inserimento professionale;
 - offrire anche ai disoccupati adulti, prima che siano trascorsi dodici mesi di disoccupazione, la possibilità di reinserimento con una delle attività succitate o, in generale, con un orientamento professionale individualizzato.
- 2) *Il passaggio da misure passive a misure attive.* I sistemi di indennità e di formazione devono essere rivisti e adattati in modo da garantire che contribuiscano attivamente all'occupabilità e incentivino realmente i disoccupati a cercare e accettare un lavoro o a seguire una formazione. In questa ottica la formazione diventa uno strumento chiave del passaggio dalle misure passive a quelle attive e per questo gli orientamenti prevedono che ciascuno Stato membro deve adoperarsi per aumentare sensibilmente il numero delle persone che beneficiano di attività di formazione o altro analogo provvedimento ai fini di facilitare l'inserimento professionale. In particolare ogni Stato fisserà un obiettivo quantitativo, in funzione della sua situazione di partenza, per avvicinarsi progressivamente alla media dei tre Stati membri che hanno raggiunto il miglior risultato in materia.
- 3) *L'agevolazione del passaggio dalla scuola al mondo del lavoro.* Dal momento che le prospettive occupazionali risultano particolarmente scarse per i giovani che abbandonano gli studi senza avere acquisito le capacità necessarie per accedere al mercato del lavoro, gli Stati membri dovranno:
 - migliorare la qualità del loro sistema scolastico, in modo da ridurre sostanzialmente il numero dei giovani che abbandonano prematuramente gli studi;

- favorire nei giovani una maggiore capacità di adattamento ai mutamenti tecnologici ed economici, dotandoli di qualifiche che corrispondano alle esigenze del mercato del lavoro, anche istituendo, o sviluppando, i sistemi di apprendistato⁴⁹.

Al fine di promuovere l'*imprenditorialità*, si incentiva la creazione di nuove imprese, si incoraggia l'utilizzo delle nuove tecnologie o innovazioni e si chiede di intervenire per semplificare il sistema fiscale nei confronti di chi vuole intraprendere una nuova attività.

Si incoraggia l'*adattabilità delle imprese* e dei dipendenti al fine di garantire una maggiore flessibilità al mercato del lavoro attraverso una diversa definizione o riduzione dell'orario di lavoro, un ricorso maggiore al *part-time*, l'utilizzo di nuove tipologie di contratti di lavoro. Per quanto riguarda l'adattabilità delle imprese lo scopo è quello di incoraggiare la formazione aziendale e migliorare lo sviluppo delle risorse umane.

Per il rafforzamento delle *pari opportunità* tra uomo e donna gli Stati membri dovrebbero tendere ad eliminare tutte le discriminazioni ancora esistenti nel mondo del lavoro tra i due sessi, anche attraverso azioni positive in favore delle donne, un maggiore utilizzo degli strumenti contrattuali per la conciliazione tra vita familiare e lavorativa e azioni per il reinserimento nel mondo del lavoro dopo periodi di assenza prolungata.

1.3. Le modalità di attuazione

La SEO si attua a livello comunitario e nazionale attraverso un metodo innovativo di pianificazione, monitoraggio, esame e riprogrammazione delle politiche attuate dagli Stati membri in modo da coordinare i loro strumenti di lotta contro la disoccupazione.

Il metodo di coordinamento si attua attraverso:

- a) la definizione di orientamenti in materia di occupazione che identificano e definiscono congiuntamente gli obiettivi concreti da raggiungere (adottati dal Consiglio su proposta della Commissione);
- b) l'elaborazione dei piani d'azione nazionali per l'occupazione (PAN/Occupazione), denominati dal 2005 Programmi nazionali di riforma, che, in prospettiva pluriennale, traducono gli orientamenti comunitari in misure nazionali di carattere regolamentare, amministrativo. Tutti gli Stati membri devono richiamarsi agli orientamenti nell'analizzare la propria situazione e nel definire la loro politica, precisando nel piano d'azione nazionale per l'occupazione la loro posizione rispetto a ciascun orientamento;
- c) gli Stati membri trasmettono ogni anno al Consiglio e alla Commissione i rispettivi piani d'azione nazionali per l'occupazione, corredati di una relazione sulle condizioni di attuazione. Su tale base il Consiglio esamina ogni anno at-

⁴⁹ Ibidem.

traverso una relazione comune sull'occupazione lo stato di attuazione degli orientamenti e le modalità con cui gli Stati membri hanno tradotto le indicazioni comunitarie nella politica nazionale e presenta una relazione sulla base della quale verranno adottati gli indirizzi necessari per delineare gli orientamenti per l'anno successivo.

La valutazione compiuta nel 2000 relativamente ai progressi compiuti nell'ambito delle politiche dell'occupazione ha evidenziato come il processo di Lussemburgo abbia permesso di sviluppare delle sinergie a livello europeo e di allargare la partecipazione a un gran numero di attori tanto a livello europeo che a livello nazionale e abbia reso più trasparenti le politiche dell'occupazione e la responsabilità politica sulle azioni intraprese. Sono state notate alcune debolezze ancora persistenti: in particolare le differenze regionali del mercato del lavoro sono ancora forti e in certi Stati membri sono cresciute.

L'attuazione dei quattro pilastri della strategia non risulta omogenea dal momento che i progressi sono stati realizzati soprattutto per il miglioramento della capacità di inserimento professionale, mentre molto più lenta permane l'attuazione del miglioramento dell'adattabilità.

1.4. La strategia di Lisbona

In occasione del Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000) l'Unione europea ha fissato un nuovo obiettivo strategico da raggiungere nel decennio seguente: “divenire l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica al mondo, capace di una crescita economica duratura, accompagnata da un miglioramento qualitativo e quantitativo dell'occupazione e di una maggiore coesione sociale”.

La strategia adottata in tale occasione prevede l'adattamento e il potenziamento dei processi esistenti per consentire al potenziale di crescita economica, occupazionale e di coesione sociale di svilupparsi pienamente. L'Unione europea si è inoltre dotata di indicatori affidabili e comparabili fra Stati membri, per poter misurare in modo attendibile i risultati dei provvedimenti adottati nei diversi Stati membri e il contributo fornito al raggiungimento degli obiettivi comunitari.

La Commissione, nella Comunicazione con cui ha delineato l'agenda di Lisbona, ha ribadito la centralità dell'istruzione e della formazione, evidenziando che “gli investimenti nel settore dell'istruzione e della formazione atti a sviluppare le nuove conoscenze non sono ancora stati predisposti. Eppure sono cruciali: è dimostrato, ad esempio, che coloro che interrompono gli studi con qualifiche modeste hanno minori probabilità di continuare la formazione nel corso della vita lavorativa. Dato il ritmo incalzante del mutamento, tanto l'adattamento dei sistemi scolastici di base alle nuove esigenze quanto investimenti aggiuntivi nell'apprendimento e nella formazione permanente sono ormai condizioni necessarie per il successo economico e sociale a lungo termine”⁵⁰.

⁵⁰ COM 2000/7 Contributo della Commissione europea al Consiglio straordinario di Lisbona 23, 24 marzo 2000.

La Commissione, prendendo atto di questa carenza, indica quale sfida prioritaria per l'Unione quella di "incanalare l'immenso potenziale della società del sapere in modo da contribuire a risolvere questi problemi. Ciò significa mettere le persone al centro delle politiche dell'Unione. Significa investire nel capitale umano, aumentare le conoscenze e le qualificazioni, introdurre il principio dell'apprendimento continuo quale condizione per godere di opportunità protratte a tutta la vita; garantire una completa integrazione nella società; aiutare i lavoratori a diventare più adattabili; rendere la protezione sociale più sostenibile e "attiva", per affrontare il problema dell'invecchiamento della popolazione, e garantire parità di opportunità: in una parola, arricchire la concezione europea del servizio pubblico". E con particolare riferimento all'apprendimento lungo l'arco della vita esso "deve svolgere un ruolo centrale nella nostra strategia ai fini dell'accesso alle conoscenze, del miglioramento delle qualificazioni e dell'inserimento sociale. Tutti gli europei dovranno poter contare su opportunità aperte loro per tutto l'arco della vita di partecipare alla futura società del sapere"⁵¹. Secondo la Commissione questa è la via per sviluppare il potenziale di crescita sostenibile dell'Europa.

Il Consiglio europeo di Lisbona accogliendo tali indicazioni, sostiene che "i sistemi europei di istruzione e formazione devono essere adeguati alle esigenze della società dei saperi e alla necessità di migliorare il livello e la qualità dell'occupazione. Dovranno offrire possibilità di apprendimento e formazione adeguate ai diversi *target* nelle diverse fasi della vita: giovani, adulti disoccupati e persone occupate soggette al rischio che le loro competenze siano rese obsolete dai rapidi cambiamenti. Questo nuovo approccio dovrebbe avere tre componenti principali: lo sviluppo di centri locali di apprendimento, la promozione di nuove competenze di base, in particolare nelle tecnologie dell'informazione, e qualifiche più trasparenti"⁵².

Nel 2001, per rafforzare il ruolo dell'istruzione e della formazione all'interno della SEO, i Ministri dell'istruzione degli Stati membri hanno individuato nella relazione "Gli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e formazione" un certo numero di priorità comuni per quanto riguarda il contributo che i sistemi d'istruzione e di formazione possono offrire per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona⁵³.

Gli obiettivi di natura generale affidati all'istruzione e alla formazione riguardano:

- lo sviluppo dell'individuo, che in tal modo può realizzare appieno il suo potenziale e condurre una vita di buon livello;
- lo sviluppo della società, in particolare favorendo la democrazia, riducendo le

⁵¹ Ibidem.

⁵² Consiglio europeo di Lisbona 23 e 24 marzo 2000, Conclusioni della presidenza.

⁵³ Relazione del Consiglio (Istruzione) al Consiglio europeo "Gli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e formazione". Cfr. anche Consiglio europeo di Stoccolma 23 e 24 marzo 2001. Conclusioni della Presidenza.

disparità e le disuguaglianze, sia fra gli individui che fra i gruppi e promuovendo la diversità culturale;

- lo sviluppo dell'economia, assicurandosi che le qualifiche della forza lavoro corrispondano all'evoluzione economica e tecnologica.

Nella relazione si pone inoltre un particolare accento sul fatto che i sistemi di istruzione e formazione dovrebbero perseguire l'obiettivo di contribuire alla creazione di una società inclusiva garantendo la realizzazione di strutture e meccanismi atti ad eliminare la discriminazione a tutti i livelli. In particolare l'accesso all'aggiornamento delle competenze per tutto l'arco della vita può rappresentare un elemento chiave nella lotta contro l'esclusione sociale e nella promozione delle pari opportunità nel senso più ampio del termine. Si legge infatti che “le conoscenze non potranno più essere considerate un'acquisizione definitiva come avveniva un tempo. In parecchi settori, per quanto riguarda l'occupabilità, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita costituirà un requisito essenziale per continuare ad avere una buona quotazione sul mercato del lavoro.”

Il nesso tra le politiche di istruzione e formazione e quelle dell'occupazione in relazione al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona è espresso da alcune indicazioni strategiche tra cui:

- aumentare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione europea;
- facilitare l'accesso di tutti ai sistemi di istruzione e formazione
- aprire al mondo esterno i sistemi di istruzione e formazione.

Si richiede di focalizzare maggiormente gli interventi sui bisogni individuali, in particolare “orientamento e consulenza devono diventare più rapidamente disponibili e si devono utilizzare maggiormente metodi alternativi per personalizzare i percorsi di apprendimento. Vanno concepiti sistemi flessibili di orientamento e informazione, da adattare alle esigenze locali in una prospettiva di apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Ampliando in tal modo l'istruzione e la formazione verranno sollevati problemi quali l'adattamento degli orari alle esigenze familiari, le strutture di custodia dei bambini durante i corsi, l'ubicazione e la possibilità reale di avvalersi delle strutture educative e il riconoscimento di un'esperienza precedente non ufficiale o informale acquisita al di fuori dell'ambito dei sistemi d'istruzione e formazione di tipo classico”⁵⁴.

Si sottolinea inoltre il legame tra cittadinanza attiva e gli interventi in materia di istruzione e formazione: “promozione della cittadinanza attiva e occupabilità sono da considerare complementari. Entrambe presuppongono che le persone abbiano conoscenze e capacità adeguate e aggiornate per partecipare e contribuire alla vita economica e sociale nell'arco della loro vita. In questo contesto, è importante ridurre gli insuccessi scolastici. Va notato al tempo stesso che anche l'appren-

⁵⁴ Ibidem.

dimento informale promuove l'occupabilità dei giovani e ne sviluppa le competenze e le capacità"⁵⁵.

Nel contesto della Strategia di Lisbona, il Consiglio ha fissato una serie di livelli di riferimento del *rendimento medio europeo*⁵⁶, i noti *benchmarks*:

- entro il 2010, si dovrebbe pervenire a una percentuale media non superiore al 10% di abbandoni scolastici prematuri;
- il totale dei laureati in matematica, scienze e tecnologie dovrebbe aumentare almeno del 15% entro il 2010 e al contempo dovrebbe diminuire lo squilibrio di genere;
- entro il 2010, almeno l'85% della popolazione ventiduenne dovrebbe avere completato un ciclo di istruzione secondaria superiore;
- entro il 2010, la percentuale dei quindicenni con scarse capacità di lettura dovrebbe diminuire almeno del 20% rispetto al 2000;
- entro il 2010, il livello medio di partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita dovrebbe attestarsi nell'Unione europea almeno al 12,5% della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra 25 e 64 anni).

Nel 2002 è stato condotto un bilancio sui cinque anni di implementazione della Strategia europea dell'Occupazione. Tale valutazione d'impatto è stata condotta congiuntamente dalla Commissione e dagli Stati Membri.

A seguito della valutazione di medio termine della Strategia di Lisbona condotta da un gruppo indipendente di alto livello presieduta da M. Kok, la Commissione ha presentato una Comunicazione sulla crescita e l'occupazione nel febbraio 2005 che rilancia la strategia di Lisbona concentrando l'attenzione sulle azioni da svolgere piuttosto che sugli obiettivi in cifre da raggiungere⁵⁷. La data del 2010 e gli obiettivi riguardanti i diversi tassi di occupazione non vengono quindi più presentati come priorità. La comunicazione si presenta come un rilancio delle priorità politiche, segnatamente in materia di crescita e di occupazione.

In relazione agli investimenti nel capitale umano, la Commissione sottolinea come i "cambiamenti strutturali, l'aumento della partecipazione al mercato del lavoro e la crescita della produttività richiedono investimenti permanenti in una manodopera altamente qualificata e adattabile. [...] In Europa, il livello di istruzione è ben lungi dal raggiungere quello richiesto per garantire la disponibilità delle competenze necessarie sul mercato del lavoro e la produzione di nuove conoscenze da diffondere successivamente nell'insieme dell'economia. L'accento posto sulla for-

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Consiglio dei Ministri dell'Istruzione, 7 maggio 2003 Conclusioni del Consiglio in merito ai livelli di riferimento del rendimento medio europeo nel settore dell'istruzione e della formazione (parametri di riferimento).

⁵⁷ COM (2005) 24 Comunicazione della Commissione "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della Strategia di Lisbona.

mazione permanente e sulle conoscenze nella vita economica riflette altresì la constatazione secondo cui un aumento del livello di istruzione e di competenze costituisce un importante contributo alla coesione sociale”⁵⁸.

Le indicazioni della Commissione sono state recepite nel corso del Consiglio europeo di Bruxelles del 22-23 marzo 2005 dove si ribadisce la centralità del capitale umano come ricchezza dell’Europa. “Gli Stati membri sono invitati a intensificare gli sforzi per elevare il livello generale d’istruzione e ridurre il numero di giovani che lasciano la scuola precocemente, in particolare proseguendo il programma di lavoro “Istruzione e formazione 2010”. L’apprendimento permanente costituisce una condizione *sine qua non* per realizzare gli obiettivi di Lisbona, tenendo conto dell’interesse di una qualità elevata a tutti i livelli. Il Consiglio europeo invita gli Stati membri a far sì che l’apprendimento permanente sia un’opportunità offerta a tutti nelle scuole, nelle imprese e nelle famiglie. Un’attenzione particolare deve essere riservata all’accesso all’apprendimento permanente per i lavoratori meno qualificati e per il personale delle piccole e medie imprese”⁵⁹.

2. Il modello sociale europeo e la politica di inclusione sociale

Nella strategia europea per l’occupazione grande rilevanza viene data alla protezione sociale e al mantenimento del modello sociale europeo come strumento chiave per sostenere i cambiamenti strutturali del mercato del lavoro e a rendere possibile quella “adattabilità” che è uno degli obiettivi della strategia stessa. In questa ottica la protezione sociale è chiamata a costituire essa stessa un elemento “produttivo” nel senso di favorire i cambiamenti necessari evitando quelle fratture sociali che potrebbero mettere in difficoltà la coesione sociale.

Oggi il modello sociale europeo implica non solo obiettivi comuni, ma promuove una sinergia positiva tra politica economica, politica dell’occupazione e politica sociale. Il rafforzamento del legame tra sviluppo economico e progresso sociale porta alla costruzione di un modello che, secondo l’Unione europea, è sempre più il frutto di politiche che favoriscono la sinergia e le interazioni positive tra crescita economica, occupazione e coesione sociale. La politica sociale europea diventa così il vertice di un ideale triangolo alla cui base stanno la politica economica, con le sue esigenze di competitività e dinamismo, e la politica “dell’impiego”, con i suoi obiettivi di piena occupazione e di qualità.

Obiettivo del processo di convergenza fra gli Stati membri, è quello di assecondare il circolo virtuoso tra progresso economico e sviluppo sociale in modo che la protezione sociale stessa diventi un fattore più favorevole all’occupazione e allo sviluppo.

Questo obiettivo viene perseguito attraverso il passaggio dalle politiche pas-

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Consiglio europeo di Bruxelles del 22-23 marzo 2005. Conclusioni della Presidenza.

sive alle cosiddette politiche attive che aiutano le persone a inserirsi nella vita lavorativa e fissano un nuovo equilibrio tra flessibilità del lavoro e sicurezza sociale.

Queste politiche, anche se di difficile applicazione, hanno prodotto cambiamenti e hanno comportato:

- la revisione del sistema delle indennità di disoccupazione che tenga conto dei processi di ristrutturazione e non disincentivi la ricerca del lavoro;
- il miglioramento dei servizi di collocamento.
- il potenziamento della formazione professionale e della formazione continua che rimane l'elemento fondamentale per l'inserimento lavorativo e per l'inclusione sociale.

I sistemi di protezione sociale hanno dovuto affrontare in questi anni pressioni crescenti dovute alla necessità di far fronte ai cambiamenti demografici, economici e sociali importanti e, allo stesso tempo, hanno dovuto rispondere ad esigenze di contenimento della spesa pubblica. Affrontare questa sfida, mantenendo intatti i principi dello stato sociale, ha comportato una serie di riforme nei vari settori della protezione sociale per renderla più adeguata ai cambiamenti. L'Unione europea ha sollecitato un ammodernamento della protezione sociale soprattutto per quanto riguarda il sistema pensionistico ed il contenimento dei sistemi sanitari.

All'interno di questo modello fondato su una sinergia tra economia, occupazione e protezione sociale, si colloca la politica più recente dell'Unione europea sull'inclusione sociale diretta a rafforzare l'integrazione delle persone escluse o più lontane dal mercato del lavoro, utilizzando obiettivi e strumenti già sperimentati nella politica dell'occupazione.

In seguito alle modifiche introdotte con il Trattato di Amsterdam, l'art.137 TCE attribuisce alla Comunità europea il compito di sostenere e completare l'azione degli Stati membri anche nel settore della lotta contro l'esclusione sociale (art.137, lett. j TCE). A tale scopo il Consiglio dell'Unione europea può adottare misure volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative. A differenza degli altri ambiti di intervento previsti dall'art. 137 in materia di politiche sociali, in relazione alla lotta contro l'esclusione sociale il consiglio non può invece intervenire attraverso l'adozione di direttive comunitarie.

Secondo la definizione contenuta in un rapporto congiunto del 2003, con il termine *inclusione sociale* si fa riferimento ad un "processo che assicura a coloro che sono a rischio di povertà ed esclusione sociale le opportunità e le risorse necessarie a partecipare pienamente alla vita economica, sociale e culturale, per godere di uno standard di vita e di benessere che sia considerato normale nella società in cui vivono. Ciò assicura che essi abbiano una maggiore partecipazione ai processi decisionali che riguardano la loro vita e l'accesso ai diritti fondamentali".

Il Consiglio europeo di Lisbona (marzo 2000) ha invitato gli Stati Membri e la Commissione europea ad assumere un impegno concreto per sradicare in modo in-

cisivo la povertà nell'unione europea entro il 2010. Creare una Unione europea più inclusiva è un elemento essenziale per raggiungere l'obiettivo strategico di una crescita economica sostenibile, migliori e maggiori opportunità di lavoro, e maggiore coesione sociale.

Anche nell'ambito della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, l'Unione europea ha deciso di coordinare le politiche nazionali degli Stati membri sulla base di un processo di scambio di politiche e mutuo apprendimento come definito nel metodo aperto di coordinamento.

Anche per l'inclusione sociale, il metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, implica:

- la definizione di orientamenti comunitari (linee guida periodicamente rivedute) per il conseguimento di obiettivi concreti, senza mettere in discussione sovranità e responsabilità dei vari soggetti coinvolti;
- la trasposizione di detti orientamenti nelle politiche nazionali e regionali (mediante piani di azione nazionali), tenendo conto delle diversità specifiche;
- la determinazione di indicatori e parametri per confrontare i risultati raggiunti;
- il periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione, in un processo di apprendimento reciproco e con un uso mirato delle buone pratiche.

Nel 2000, il Consiglio europeo di Nizza ha adottato, per l'attuazione pratica del metodo aperto di coordinamento (MAC) nel settore dell'integrazione sociale, gli obiettivi comuni. Anche in questa occasione, il Consiglio dell'Unione europea ha ribadito che "l'occupazione è la migliore tutela contro l'esclusione sociale. Al fine di pervenire a un'occupazione di qualità, occorre sviluppare la capacità di inserimento professionale, segnatamente grazie a politiche che promuovano l'acquisizione delle competenze e l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. L'attuazione degli obiettivi cui si è impegnata l'Unione europea nell'ambito della strategia europea per l'occupazione contribuisce così in maniera determinante alla lotta contro l'esclusione. La crescita economica e la coesione sociale si rafforzano reciprocamente. Una società con maggiore coesione sociale e meno esclusione è la garanzia di un'economia più efficiente"⁶⁰.

Gli obiettivi fissati a livello comunitario in materia di inclusione sociale riguardano:

- la partecipazione all'occupazione e l'accesso di tutti alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi;
- la prevenzione dei rischi di esclusione;
- l'intervento a favore delle persone più vulnerabili;
- la partecipazione attiva di tutti gli attori interessati.

⁶⁰ Consiglio dell'Unione europea documento del 30 novembre 2000 "Lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Definizione degli obiettivi adeguati".

Dopo la presentazione del primo ciclo di piani nazionali, la prima relazione congiunta, adottata nel marzo 2002, ha concluso che tredici dei quindici Stati membri avevano messo a punto una politica di assistenza sociale universale volta a garantire a tutti i residenti legali un reddito minimo.

La seconda relazione congiunta (del marzo 2004) nonché la relazione sull'integrazione sociale che analizza i piani d'azione nazionali (PAN) dei 10 nuovi Stati membri hanno evidenziato la necessità di collegare i regimi di reddito minimo con politiche in grado di favorire l'integrazione lavorativa e professionale, anche con corsi di reinserimento professionale individualizzati.

Nel 2006 la Commissione ha elaborato un bilancio dei progressi compiuti dall'Unione allargata sulla via di un migliore accesso al mercato del lavoro per le persone che ne sono escluse, e ha lanciato una consultazione pubblica sui possibili orientamenti di una azione dell'Unione al fine di promuovere il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro. Nella Comunicazione della Commissione si legge che “vaste politiche di assistenza sociale sono attuate nella maggior parte degli Stati membri e vengono realizzate politiche di attivazione al fine di riportare sul mercato del lavoro quelli che ne sono esclusi, ma sussiste un importante “nocciolo duro” di persone che hanno poche speranze di trovare un lavoro e che, per questo motivo, rimangono estremamente esposte alla povertà e all'esclusione sociale. Per le persone più lontane dal mercato del lavoro, i regimi di reddito minimo (RM) sono a volte l'unica barriera di protezione contro l'estrema povertà; ma tali regimi, pur svolgendo questa funzione indispensabile, devono anche promuovere l'inserimento professionale delle persone in grado di lavorare. La principale sfida è quindi di garantire che i sistemi di protezione sociale contribuiscano in modo efficace a mobilitare le persone in grado di lavorare, perseguendo al tempo stesso il più ampio obiettivo di garantire un livello di vita decente a coloro che sono o rimarranno al di fuori del mercato del lavoro”⁶¹.

Nella relazione congiunta per il 2007 sulla protezione e inclusione sociale viene evidenziato come “per rafforzare l'inclusione sociale, gli Stati membri devono concentrarsi sempre più sulla cosiddetta inclusione attiva. Esiste una chiara tendenza a subordinare le prestazioni a condizioni rigorose di disponibilità effettiva al lavoro; si aumentano gli incentivi con riforme fiscali e riforme delle prestazioni. In alcuni Stati membri queste condizioni sono positivamente combinate con la graduale diminuzione degli aiuti per il rientro sul mercato del lavoro e con crediti d'imposta per lavori scarsamente retribuiti, in modo da permettere alle persone svantaggiate di partecipare al mercato del lavoro. Politiche articolate di gestione del mercato del lavoro, opportunità di migliorare le competenze, nel campo delle TI – per esempio, maggiori sforzi contro gli svantaggi educativi e un'adeguata consulenza sono altrettanti elementi essenziali di un mix di scelte politiche equilibrate

⁶¹ Commissione europea COM (2006) 22 def comunicazione concernente una consultazione su un'azione da realizzare a livello comunitario per promuovere il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro.

a favore dell'inclusione attiva. Affinché condizioni rigide non indeboliscano il sostegno a chi sia inabile al lavoro, è importante notare che alcuni Stati membri si sono prefissi di migliorare la copertura degli aiuti”⁶².

La coerenza tra i regimi di sostegno al reddito e le politiche di attivazione si è in tal modo rafforzata. In molti Stati membri è ormai necessario, per aver diritto a prestazioni, ricercare attivamente un impiego, essere disponibili per lavorare o seguire corsi di formazione. In alcuni casi, queste condizioni sono enunciate in un contratto individuale che definisce le modalità di un percorso di reinserimento professionale che il beneficiario è tenuto a seguire. Un numero crescente di Paesi sta attualmente migliorando le misure di incoraggiamento finanziario al fine di rafforzare la motivazione al lavoro.

L'inserimento professionale è l'obiettivo essenziale che i Paesi europei devono raggiungere al fine di migliorare l'efficacia delle loro economie. Un posto di lavoro costituisce per molte persone la principale salvaguardia contro l'esclusione sociale ed è la sola misura che si “autofinanzia” nel lungo periodo.

Per essere efficaci, le politiche volte a rendere il lavoro remunerativo devono trovare un equilibrio adeguato in questa “sfida triangolare”: rafforzare gli incentivi al lavoro, attenuare la povertà ed evitare costi di bilancio insostenibili.

Per quanto riguarda l'obiettivo dell'inserimento professionale dei più vulnerabili, gli elementi valutati danno l'impressione che sia stato possibile compiere progressi e che le buone prassi possono generare importanti insegnamenti.

Se si esamina il ruolo degli strumenti di reddito minimo, la ricerca indica che la loro interazione con politiche di attivazione ben concepite può produrre effetti positivi sull'occupazione, che la formazione professionale nelle imprese private o le misure di attivazione che si avvicinano al normale lavoro costituiscono la strategia più promettente e che i giovani e le persone con meno problemi sociali sono coloro che hanno le migliori probabilità di beneficiarne.

I vantaggi di queste misure di attivazione non devono misurarsi unicamente per i loro effetti immediati sull'occupazione. Tali misure possono anche aiutare le persone a combattere il loro isolamento sociale, a sviluppare la loro stima di sé e a adottare un atteggiamento più positivo verso il lavoro e la società.

Le future linee programmatiche devono essere in grado di associare, pertanto, tre elementi:

- un collegamento con il mercato del lavoro, sotto forma di offerte di posti di lavoro o di formazione professionale;
- un'assistenza al reddito di livello sufficiente per vivere degnamente;
- un migliore accesso a servizi in grado di eliminare alcuni ostacoli che talune persone e le loro famiglie devono affrontare per integrarsi nella società, favorendo in tal modo il loro inserimento professionale.

⁶² Consiglio dell'Unione europea, Relazione congiunta per il 2007 sulla protezione sociale e sull'inclusione sociale, 23 febbraio 2007.

3. Il sostegno finanziario della politica di coesione alle politiche attive del lavoro

Nei paragrafi precedenti è stata esaminata la base giuridica e gli orientamenti di indirizzo politico che regolano il coordinamento delle politiche nazionali in materia di occupazione e inclusione sociale. Di pari rilievo per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona è il sostegno finanziario offerto dall'Unione europea a supporto delle riforme e degli interventi attuati dagli Stati membri a livello nazionale. L'importanza del supporto offerto dagli strumenti finanziari, e in particolare dai fondi strutturali, è stato evidenziato nel corso della revisione della strategia di Lisbona, in occasione della quale la Commissione europea ha elaborato delle raccomandazioni tra cui anche quella di una maggiore concentrazione dei fondi strutturali rispetto al raggiungimento degli obiettivi della crescita e piena occupazione. La Commissione ha così evidenziato la necessità che la politica di convergenza verso gli obiettivi comunitari stabiliti a Lisbona costituisca una priorità anche nel futuro bilancio comunitario 2007-2013 in modo da offrire un sostegno agli investimenti e allo stesso tempo garantire una maggiore centralità di tali priorità nell'ambito della spesa pubblica degli Stati membri⁶³.

Nel mese di ottobre del 2006 il Consiglio dell'Unione europea ha fissato gli Orientamenti Strategici Comunitari⁶⁴ (OSC) che definiscono la riforma della politica di coesione e il ruolo dei fondi strutturali per il periodo di programmazione 2007-2013. Gli OSC hanno precisato le priorità di azione, suggerendo inoltre gli strumenti per permettere alle regioni europee di sfruttare appieno la dotazione di 308 miliardi di euro stanziata per i programmi di aiuto nazionali e regionali per i prossimi sette anni. Sulla base di tali OSC i prossimi Programmi Operativi Regionali o Nazionali nei diversi Stati membri concentreranno le risorse finanziarie a sostegno di tre obiettivi prioritari:

- far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro; modernizzare i sistemi di protezione sociale;
- migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro;
- aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze.

Anche gli OSC assegnano un ruolo chiave in materia di occupabilità al rafforzamento delle misure attive e preventive riguardanti il mercato del lavoro. Tali azioni hanno come obiettivo primario quello di fornire servizi personalizzati per la ricerca di un lavoro, il collocamento e la formazione. In tale ambito occorre fornire un sostegno ancora più ampio e diversificato per costruire percorsi di integrazione

⁶³ Comunicazione della Commissione al Consiglio di primavera, Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione. Il rilancio della Strategia di Lisbona. COM (2005) 24 del 2 febbraio 2005.

⁶⁴ Decisione del Consiglio del 6 ottobre 2006 sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione in GUUE L291/11 del 21 ottobre 2006.

e combattere le discriminazioni per le persone svantaggiate o a rischio di emarginazione sociale, come coloro che hanno abbandonato gli studi, i disoccupati di lunga durata, le minoranze e i disabili.

In relazione agli interventi prioritari diretti a migliorare la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese, gli OSC puntano a favorire l'apprendimento permanente e a suscitare maggiori investimenti nelle risorse umane, in particolare da parte delle imprese. In tale ambito i fondi strutturali e segnatamente il Fondo Sociale europeo possono sostenere interventi di riforma volti a favorire una semplificazione del riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali a sostegno della mobilità dei lavoratori in tutta l'Europa.

Sulla base di questi orientamenti comunitari è stato adottato il nuovo regolamento del Fondo Sociale Europeo⁶⁵. Secondo quanto disposto dall'art. 1 del regolamento, il FSE "sostiene le politiche degli Stati membri intese a conseguire la piena occupazione e la qualità e la produttività sul lavoro, promuovere l'inclusione sociale, compreso l'accesso all'occupazione delle persone svantaggiate, e ridurre le disparità occupazionali a livello nazionale, regionale e locale".

La formazione costituisce un intervento strategico nell'ambito del sostegno finanziario offerto dal Fondo Sociale Europeo per la riforma del mercato del lavoro in attuazione degli orientamenti della SEO. In tutti gli Stati dell'Unione europea è ancora necessario un maggior impegno negli investimenti in favore del capitale umano dal momento che troppe persone non possono ancora entrare o sono espulse dal mercato del lavoro a causa di insufficienti qualifiche (alfabetizzazione primaria) o perché le qualifiche ottenute non corrispondono a quelle richieste dal mercato del lavoro.

In relazione all'occupabilità, il FSE fissa quale priorità il miglioramento dell'accesso all'occupazione e l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro per le persone in cerca di lavoro e per quelle inattive, la prevenzione della disoccupazione, in particolare la disoccupazione di lunga durata e la disoccupazione giovanile, la partecipazione al mercato del lavoro. In tale contesto il FSE cofinanzia "l'attuazione di misure attive e preventive che consentano l'individuazione precoce delle esigenze con piani d'azione individuali ed un sostegno personalizzato, quale la formazione «su misura», la ricerca di lavoro, il ricollocamento e la mobilità, le attività lavorative autonome e la creazione di imprese, comprese le imprese cooperative, gli incentivi alla partecipazione al mercato del lavoro, misure flessibili per prolungare la carriera dei lavoratori più anziani e misure per conciliare vita professionale e privata, migliorando ad esempio i servizi di assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti"⁶⁶.

In linea con il rafforzamento della dimensione sociale della strategia di Lisbona, oltre all'occupabilità e all'adattabilità, il nuovo regolamento fissa, quale ulteriore priorità, il potenziamento dell'inclusione sociale delle persone svantaggiate

⁶⁵ Regolamento CE n.1081/2006 relativo al Fondo Sociale Europeo.

⁶⁶ Art.3, comma 1 lett b. ii)

ai fini della loro integrazione sostenibile nel mondo del lavoro. A tal fine il FSE co-finanzia “percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro per le persone svantaggiate, quali, gli emarginati sociali, i giovani che lasciano prematuramente la scuola, le minoranze, le persone con disabilità, attraverso misure di occupabilità anche nel settore dell’economia sociale, l’accesso all’istruzione e alla formazione professionale, nonché misure di accompagnamento e relativi servizi di sostegno, servizi collettivi e di assistenza che migliorino le possibilità di occupazione”⁶⁷.

⁶⁷ Art.3, comma 1 lett c. i).

Rassegna bibliografica

A cura di Massimiliano COSSI

- A.A. V.V., 2004, *Apprendere attraverso il fare: tipologia e modelli di alternanza scuola-lavoro. Progetto FSE "Sistema Integrato Formazione e Istruzione"*, Skill, 27.
- A.A. V.V., 1998, *Verso la formazione continua. I progetti aziendali finanziati dal Fondo Sociale europeo*, Franco Angeli, Milano.
- A.A. V.V., 2003, *Crescere concertando: un modello di formazione continua per gli attori della programmazione negoziata. Interventi di formazione continua, ex. l. 236/93, art. 9, commi 3, 3 bis*, Franco Angeli, Milano.
- A.A. V.V., 2003, *I laboratori della formazione continua*, Franco Angeli, Milano.
- A.A. V.V., 2004, *Performance measurement. Valorizzazione del capitale umano nel sistema azienda*, Ipsosa, Milano.
- AABERGE R., COLUMBINO U., DEL BOCA D., 2005, *Women's Participation in the Labour Market and Fertility*, in BOERI T., DEL BOCA D., PISSARIDIS C. (a cura di), *Women at Work. An Economic Perspective*, Oxford University Press, Oxford.
- ALALUF A., 2004, *Trends in Unemployment, Employment Policies and the Absorption of Young People into Employment*, in SERRANO PASCUAL A. (a cura di), *Activation Policies for Young People in International Perspective*, Etui, Bruxelles.
- ALEANDRI G., 2003, *I sistemi formativi nella prospettiva dell'economia globale. Per una pedagogia del lifelong-learning*, Armando, Roma.
- ALEXIADOU N., 2002, *Social Inclusion and Social Exclusion in England: Tensions in Education Policy*, *Journal of Education Policy*, 17, 1.
- ALVINO F., 2000, *Le competenze e la valutazione del capitale umano in economia aziendale*, Giappichelli, Torino.
- AMBROSINI M., 2005, *Scelte solidali. L'impegno per gli altri in tempi di soggettivismo*, Il Mulino, Bologna.
- AMBROSINI M., BECCALLI B., 2000, *Lavoro e nuova cittadinanza*, *Sociologia del Lavoro*, 80.
- AMBROSINI M., SALINA S., SASSI A., 2000, *Fabbisogni professionali e risposte formative nell'area bolognese: verso la costruzione di un "sistema" di politiche attive territoriali integrate*, Skill, 18.
- AMIDON S., 2005, *Il capitale umano*, Mondadori, Milano.
- ARCHIBUGI F., 2002, *L'economia associativa. Sguardi oltre il Welfare state e il post-capitalismo*, Edizioni di Comunità, Milano.
- ARDIGÒ A., 2006, *Famiglia, solidarietà e nuovo welfare*, Franco Angeli, Milano.
- ASCOLI U., PAVOLINI E., RANCI C., 2003, *La nuova partnership: i mutamenti nel rapporto tra Stato e organizzazioni di terzo settore in Italia*, in ASCOLI U., RANCI C. (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma.
- ATKINSON A., CANTILLON B., MARLIER E., NOLAN B., 2002, *Social Indicators. The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- BAINS M., 2003, *Projecting Future Needs, Long-term Projections of Public Expenditure on Health and Long-term Care for EU Member States*, Chapter 9, in OECD (a cura di), *Disease-based Comparison of Health Systems, What is Best and at What Cost?*, OECD, Paris.
- BARBIER J. C., 2001, *Europe Social: l'emploi d'abord*, Centre d'Etudes de l'Emploi, 44.

- BARBIER J. C., 2004, *The European Employment Strategy, a Channel for Activating Social Protection?*, in MAGNUSSON L., POCHET P., ZEITLIN J. (a cura di), *Opening the Method of Coordination: the Case of the Ees*, Peter Lang, Bruxelles.
- BARBIER J. C., 2005, *Parola chiave: attivazione*, Rivista delle Politiche Sociali, 1.
- BARBIER J. C., NADEL H., 2002, *La flessibilità del lavoro e dell'occupazione*, Donzelli, Roma.
- BARBIERI P., MINGIONE E., 2003, *Il futuro del lavoro: perché occorre un nuovo Welfare State*, *L'Assistenza Sociale*, 1-2.
- BATTERI T., DULUC A., 2003, *La leadership costruita sulla fiducia. Sviluppare il capitale umano per l'efficacia organizzativa*, Franco Angeli, Milano.
- BERNARDI F., 2005, *Public Policies and Low Fertility*, *Journal of European Social Policy*, 15.
- BERTOLINI S., 2004, *Qualcosa sta cambiando. Mutamenti nei percorsi e nelle politiche del lavoro*, *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4.
- BEVILACQUA E., 2005, *I servizi sociali per anziani non autosufficienti in Europa*, *Quaderni del Cespe*, 2.
- BIAGIOLI M., REYNERI E., SERAVALLI G., 2004, *Flessibilità del mercato del lavoro e coesione sociale*, *Stato e Mercato*, 71.
- BIANCHI S., COHEN P., RALEY S., NOMAGUCHI K., 2004, *Inequality in Parental Investment in Child-Rearing*, in NECKERMAN K. (a cura di), *Social Inequality*, Russell Sage, New York.
- BIFULCO L., 2003, *La riforma italiana dell'assistenza: il disegno e le linee di implementazione*, in BIFULCO L. (a cura di), 2003, *Il genius loci del Welfare. Strutture e processi della qualità sociale*, Officina, Roma.
- BIFULCO L., 2005, *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.
- BIFULCO L., DE LEONARDIS O., 2003, *Partnership o partecipazione. Una conversazione sul tema*, in Karrer F., Arnoli S. (a cura di), *Lo spazio europeo fra pianificazione e governance*, Alinea, Firenze.
- BISON I., ESPING ANDERSEN G., 2000, *Unemployment, Welfare Regime and Income Packaging*, in GALLIE D., PAUGAM S. (a cura di), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford University Press Oxford.
- BLAIR T., 2004, *PM Speech on Reforming the Civil Service*, www.number-10.gov.uk/output/Page5418.asp. Downloaded 29 febbraio 2004.
- BOCCA G., 2004, *Cultura del lavoro per una nuova formazione*, *Skill*, 27.
- BOERI T., PEROTTI R., 2002, *Meno pensioni, più welfare*, Il Mulino, Bologna.
- BONI V., 2006, *Verso un nuovo welfare: quali domande e quali piste di riflessione*, *Skill*, 31.
- BONVIN J. M., FARVAQUE N., 2005, *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, *Rivista delle Politiche Sociali*, 1.
- BONVIN J. M., VIELLE P., 2002, *Activation Policies: A Capabilities Perspective*, Paper presentato alla Conferenza 'Welfare Reforms for the 21th. Century', COST A15, Oslo, 5-6 aprile.
- BORGHI V., 2002, *Esclusione sociale, lavoro e istituzioni: una introduzione*, in BORGHI V. (a cura di), *Vulnerabilità, inclusione sociale e lavoro*, Franco Angeli, Milano.
- BORGHI V., MINGUZZI P., 2005, *Il lavoro del welfare. Politiche di attivazione nel caso bolognese*, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2.
- BORGHI V., VAN BERKEL R., 2005, *Governance delle politiche di attivazione e individualizzazione in un confronto tra Italia e Olanda*, *La Rivista delle Politiche Sociali*, 1.
- BOSCO N., 2002, *Dilemmi del welfare. Politiche assistenziali e comunicazione pubblica*, Guerini e Associati, Milano.
- BOSI P., 2003, *Politica dei redditi e riforme del Welfare*, *Diritto delle Relazioni Industriali*, 1.
- BOVA F., 2006, *Dizionario del nuovo welfare. Vocaboli, prestazioni, servizi per studenti, operatori, amministratori del sociale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- BRAMANTI A., ODIFREDDI D., 2006, *Capitale umano e successo formativo. Strumenti, strategie e politiche*, Milano, Franco Angeli.
- BRENNER N., 2004, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- BRODKIN E. Z., 2000, *Investigating Policy's Practical Meaning: Street-level Research on Welfare Policy*, Working Paper of the Project on Public Economy of Work, University of Chicago.

- BRUSCAGLIONI M., MARENZI C., 2000, *Ampliare lo spazio tra Scilla e Cariddi: il metodo di formazione 'during the job'*, Skill, 19.
- BRYSON A., KNIGHT G., WHITE M., 2000, *New Deal for Young People: National Survey of Participants: Stage 1*, Research and Development Report Esr44, Empl. Service, Sheffield.
- BULSEI G. L. (a cura di), 2003, *Il welfare territoriale; problemi, attori, politiche*, in Dipartimento di Ricerca Sociale dell'Università del Piemonte Orientale, *Welfare e politiche locali: alcune esperienze in Piemonte*, Libreria Stampatori, Torino.
- BUSCATTO M., 2004, *Les savoirs relationnels: expression de 'soi' ou qualification sociale?*, Sociologia del Lavoro, 95.
- BUSILACCHI G., 2004, *Capabilities e sistemi di Welfare: le politiche contro la povertà in Italia e Spagna*, Tesi di Dottorato, Dipartimento di Studi Sociali, Università degli Studi di Brescia.
- BUSILACCHI G., 2005, *Dalla 'demercificazione' alla 'capacitazione': come misurare le nuove politiche sociali di attivazione individuale*, Stato e Mercato, 3.
- BUSILACCHI G., 2006, *Nuovo welfare e capacità dei soggetti*, Stato e Mercato, 76.
- CALTABIANO C., 2004, *Il prisma del welfare: analisi dei regimi socio-assistenziali nelle regioni italiane*, Istituto di Ricerche Educative e Formative (IREF), Roma.
- CAMMELLI A. (a cura di), 2005, *La qualità del capitale umano dell'università in Europa e in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- CAPUCCI U., 2006, *La formazione nella società della conoscenza*, Sociologia del Lavoro, 103.
- CARBONE D., 2005a, *Percorsi incerti. Traiettorie di uscita dalla disoccupazione in Italia, Danimarca, Germania e Regno Unito*, Edizioni Lavoro, Roma.
- CARBONE D., 2005b, *Politiche attive del lavoro e nuovi modelli di governance*, La Rivista delle Politiche Sociali, 2.
- CARMEL E., PAPADOPOULOS T., 2003, *The New Governance of Social Security in Britain*, in MILLAR J. (a cura di), *Understanding Social Security: Issues for Social Policy and Practice*, Policy Press, Bristol.
- CASTEL R., 2004, *L'insicurezza sociale. Che cosa significa essere protetti*, Einaudi, Torino.
- CASTELLS M., 2006, *Società dell'informazione e welfare state*, Guerini e Associati, Milano.
- CELLA G. P., 2000, *Lavoro, lavori, cittadinanza*, Sociologia del Lavoro, 80.
- CERC, 2004, *Child Poverty in France*, Paris, Conseil de l'Employ, des Revenues et de la Cohesion Sociale, Rapport n. 4.
- CERIFOP, 1998, *Formazione permanente e contesto europeo. Casi e documenti*, Vita e Pensiero, Milano.
- CHICCHI F., 2003, *L'attivazione delle capacità per contrastare la vulnerabilità sociale*, Sociologia del Lavoro, 89.
- CLARKE J., 2004, *Consumers, Clients or Citizens? Politics, Policy and Practice in the Reform of Social Care*, Paper presented at the Symposium "Consumerism in care for the elderly", organised by the Danish National Institute of Social Research (SFI), 30 August, Copenhagen.
- CLASEN J., VAN OORSHOT W., 2002, *Work, Welfare and Citizenship: Diversity and Variation within European (Un)employment Policy*, in ANDERSEN J.G., CLASEN J., VAN OORSHOT W., HALVORSEN K. (a cura di), *Europe's New State of Welfare*, The Policy Press, Bristol.
- COCCO G.C., 2001, *Valorizzare il capitale umano d'impresa. Il talento delle persone come competenza distintiva delle imprese*, Etas, Milano.
- COCOZZA A., 2003, *Ruolo degli attori sociali e politiche formative. Quale futuro per il dialogo sociale*, Sociologia del Lavoro, 89.
- COHEN D., 2001, *I nostri tempi moderni. Dal capitale finanziario al capitale umano*, Einaudi, Torino.
- COLAIACOVO G., 2001, *New economy e capitale umano. Il ruolo dell'istruzione*, Anicia, Roma.
- Consiglio Europeo, 2003, *Council Decision of 22 July 2003 on Guidelines for the Employment Policies of the Member States*, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/1_197/1_19720030805en00130021.pdf.
- CORONAS G., 2003, *La formazione continua dei lavoratori. Fondo Sociale Europeo, accordi, norme nazionali*, Ediesse, Roma.

- CORTESE A., 2000, *Le tutele senza il lavoro: paradossi nella cittadinanza del Mezzogiorno*, Sociologia del Lavoro, 80.
- COSTA G., RULLANI E. (a cura di), 1999, *Il maestro e la rete. Formazione continua e reti multimediali*, Etas, Milano.
- CRESPO SUAREZ E., SERRANO PASCUAL A., 2005, *I paradossi dell'attivazione nel discorso istituzionale europeo*, La Rivista delle Politiche Sociali, 1.
- D'ALBERGO E. (a cura di), 2003, *Oltre la frammentazione. Istituzioni, welfare e politiche urbane a Roma e Madrid*, Edizioni Officina, Roma.
- D'ALBERGO E., 2005, *Politiche partecipative a Roma*, Comune di Roma, XV Dipartimento - Politiche Economiche e di Sviluppo.
- DALY M., 2004, *Family and Gender Relations in European Welfare States*, in LEWIS J., SURENDER R. (a cura di), *Welfare State Change. Toward a third way*, Oxford University Press, Oxford.
- DANDOLO P., PETTENELLO R., 2003, *Strumenti del nuovo sviluppo. I fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare*, Ediesse, Roma.
- DATTA GUPTA N., SMITH N., 2002, *Children and Career Interruptions: The Family Gap in Denmark*, Economica, 69.
- DAU M., 2003, *Italy: Opening the Circuits*, In OECD, *Managing Decentralization. A New Role for Labour Market Policy*, OECD, Paris.
- DE LEONARDIS O., 1998, *In un diverso welfare. Sogni ed incubi*, Feltrinelli, Milano.
- DE LUIGI N., MARTELLI A., ZURLA P., 2000, *Cooperative sociali, politiche attive del lavoro e lotta all'esclusione*, Sociologia del Lavoro, 78-79.
- DE ROIT B., SABBATINELLI S., 2005, *Il modello mediterraneo tra famiglia e mercato. Come cambia la cura di bambini ed anziani in Italia*, Stato e Mercato, 3.
- DEL BOCA D., 2002, *The Effect of Childcare and Part Time in Participation and Fertility of Italian Women*, Journal of Population Economics, 15.
- DEL GOBBO G., GUETTA S., 2005, *I saperi dei circoli di studio. Proposte teorico-metodologiche per operatori del lifelong-learning*, Edizioni del Cerro, Pisa.
- DELFITTO L. (a cura di), 2000, *Formazione continua, gestione delle competenze e servizi all'impiego*, Franco Angeli, Milano.
- DI GAETANO A., STROM E., 2003, *Comparative Urban Governance. An Integrated Approach Urban Affaire Review*, 38, 3.
- DI NUBILA R. D., 2004, *La formazione continua nell'alternanza, negli stage, nelle imprese, nelle istituzioni*, Cedam, Padova.
- EDWARDS R., NICOLL K., 2001, *Researching the Rhetoric of Lifelong Learning*, Journal of Education Policy, 16, 2.
- ERMISCH J., FRANCESCONI M., 2002, *The Effect of Parent's Employment on Children's Educational Attainment*, Iser Working Paper, 21, University of Essex.
- ESPING ANDERSEN G., 2000, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Il Mulino, Bologna.
- ESPING ANDERSEN G., 2004, *Education and Equal Life Chances. Investing in Children*, in KANGAS O., PALME J. (a cura di), *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*, Palgrave Macmillan, London.
- ESPING ANDERSEN G., 2005a, *I bambini nel welfare state. Un approccio all'investimento sociale*, La Rivista delle Politiche Sociali, 4.
- ESPING ANDERSEN G., 2005b, *Inequality of Incomes and Opportunities*, in GIDDENS A., P. DIAMOND (a cura di), *The New Egalitarianism*, Policy Press, Cambridge.
- ESPING ANDERSEN G., GUELL M., BRODMANN S., 2005, *When Mothers Work and Fathers Care. Joint Household Fertility Decision Making*, Demosoc Working Paper, 4, Universitat Pompeu Fabra.
- ESPING ANDERSEN G., REGINI M., 2000, *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, Oxford.
- ESPING ANDERSEN G., SARASA S., 2002, *The Generational Conflict Revisited*, Journal of European Social Policy, 12.

- ESPING-ANDERSEN G., GALLIE D., HEMERIJCK A., MYLES J. (a cura di), 2002, *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS, 2002, *Integrated Approaches to Active Welfare and Employment Policies*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo.
- EVERS A., LEWIS J., RIEDEL B., 2005, *Developing Childcare Provision in England and Germany*, Journal of European Social Policy, 15.
- FARGION V., 2003, *The European Employment Strategy and the Italian Case*, Paper presentato alla Changing European Societies. The Role for Social Policy. Espanet Conference, Copenhagen, 13-15 novembre.
- FARRELL G. (a cura di), 2006, *Flexicurity. Flessibilità e welfare. Una sfida da raccogliere*, Sapere 2000 Edizioni Multimediali, Roma.
- FASSARI L., MOZZILLO G., 2005, *Gran Bretagna. La pratica riformista nella politica per l'infanzia*, La Rivista delle Politiche Sociali, 4.
- FAULKS K., 2006, *Education for Citizenship in England's Secondary Schools: a Critique of Current Principle and Practice*, Journal of Education Policy, 21, 1.
- FAZZI L., 2003, *Costruire le politiche sociali*, Franco Angeli, Milano.
- FEDERIGHI P., 1996, *Strategie per la gestione dei processi educativi nel contesto europeo. Dal lifelong learning a una società ad iniziativa diffusa*, Liguori, Napoli.
- FERNANDEZ MELITO-SOTO M., 2000, *Education Policy and Equality in France: the Socialist Years*, Journal of Education Policy, 15, 1.
- FERRARIO P., 2001, *Politica dei servizi sociali. Strutture, trasformazioni, legislazione*, Carocci, Roma.
- FERRERA M., 2001, *Recasting European Welfare States for the 21st Century*, in LEIBFRIED S. (a cura di), *Welfare State Futures*, Cambridge University Press, Cambridge.
- FERRERA M., 1998, *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna.
- FERRERA M., MATSAGANIS M., CAPUCHA L., MORENO L., 2003, *Esiste una rete sociale di sicurezza sociale in Sud Europa? Le politiche contro la povertà in Grecia, Italia, Portogallo e Spagna*, Rivista Italiana di Politiche Sociali, 1.
- FLORENZANO F., LANDI F. (a cura di), 2004, *Capitale umano e patrimonio dilapidato*, Edup, Roma.
- FORTUNA G., 2004, *L'etica del lavoro che cambia*, Sociologia del Lavoro, 96.
- FRANCIS B., HUMPHREYS J., 2000, *Professional Education as a Structural Barrier to Lifelong Learning in the NHS*, Journal of Education Policy, 15, 3.
- FRESSURA N., PEIRONE G., PICOZZI E., 2004, *Tecniche, tecnologie e buone pratiche per la formazione continua*, Cesati, Firenze.
- FULLIN G., 2002, *Instabilità del lavoro e vulnerabilità: dimensioni, punti di equilibrio e fragilità*, Rassegna Italiana di Sociologia, 4.
- FULLIN G., 2004, *Vivere l'instabilità del lavoro*, Il Mulino, Bologna.
- FUNG A., WRIGHT E. O., 2003, *Deepening Democracy. Institutional Innovation of Empowered Participatory Governance*, Verso, London – New York.
- GALBIATI S., GIACCARDI G., PEREGO M., 2007, *Imagine, la sfida del capitale umano nell'economia della conoscenza*, Il Mulino, Bologna.
- GAUTIÉ S., 2004, *Quelles voies pour l'après-fordisme? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale*, http://www.cee-recherche.fr/fr/fiches_chercheurs/texte_pdf/gautie/ESP_troisieme_voie.pdf
- GEDDES M., 2000, *Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits in the New Orthodoxy of Local Partnership*, International Journal of Urban and Regional Research, 24, 4.
- GEDDES M., 2003, *Limits to Local Governance: Recent Experience in the UK*, Paper for Seminar of Centre for Public Policy, University of Melbourne.
- GESANO G., 2002, *L'importanza della qualità della forza lavoro*, Demo-trends, 1.
- GHIGNONI E. (a cura di), 2005, *Capitale umano e Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano.

- GIACCARDI G., 2001, *Le politiche del tipo "Welfare to Work" e il caso del New Deal britannico*, Sociologia del Lavoro, 84.
- GILBERT N., 2002, *Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press, Oxford.
- GORI C. (a cura di), 2002, *Il Welfare nascosto*, Carocci, Roma.
- GORI C., 2003, *La riforma dei servizi sociali in Italia. L'attuazione della legge 328 e le sfide future*, Carocci, Roma.
- GRANDORI A., 2001, *Organizzazione e governance del capitale umano nella nuova economia*, Egea, Milano.
- GREEN A., 2002, *The Many Faces of Lifelong Learning: Recent Education Policy Trends in Europe*, Journal of Education Policy, 17, 6.
- GUIDICINI P., LANDUCCI C. (a cura di), 2006, *I territori del welfare. Servizi sociali, regionalizzazione e garanzie*, Franco Angeli, Milano.
- HALPERN D., JOHN P., MORRIS Z., 2002, *Before the Citizenship Order: a Survey of Citizenship Education Practice in England*, Journal of Education Policy, 17, 2.
- HECKMAN J., LOCHNER L., 2000, *Rethinking Education and Training Policy: Understanding the Sources of Skill Formation in a modern Economy*, in Danziger S., Waldvogel J. (a cura di), *Securing the Future*, Russell Sage, New York.
- HEIKKILÄ M., JULKUNEN I., 2004, *User Involvement in Public Services, Paper presentato alla Conferenza Social Inclusion. Towards a European Best Practice?*, Oslo, 5-6 febbraio.
- HEMERUICK A., 2002, *Come cambia il modello sociale europeo*, Stato e Mercato, 65.
- HILLS D., CHILD C., BLACKBURN V., YOULL P., 2001, *Evaluation of the New Deal for Disabled People Innovative Schemes Pilot*, Dss Research Report n.143, Cds, Leeds.
- INFELISE L., 2000, *I sistemi di formazione continua in Europa*, Skill, 19.
- INGROSSO M. (a cura di), 2006, *La promozione del benessere sociale. Progetti e politiche nelle comunità locali*, Milano, Franco Angeli.
- ION J., 2001, *"L'intervention sociale: travail public ou implication de soi?"*, in JEANNOT G., VELTZ P. (a cura di), *Le travail entre l'entreprise et la cité*, Edition L'Aube, Paris.
- JACOBZONE S., 2000, *Is the Health of Older Persons in Oecd Countries Improving Fast Enough to Compensate for Population Ageing?*, Oecd Economic Studies, 30, Paris.
- JESSOP B., 1999, *The Changing Governance of Welfare: Recents Trends in Its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination*, Social Policy & Administration, 33, 4.
- KARLSEN G. E., 2000, *Decentralized Centralism: Framework for a Better Understanding of Governance in the Field of Education*, Journal of Education Policy, 15, 5.
- KAUTTO M., HEIKKILÄ M., HVINDEN B., MARKLUND S., PLOUG N. (a cura di), 2001, *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*, Routledge, London.
- KAZEPOV Y. (a cura di), 2004, *Cities of Europe. Changing Contexts. Local Arrangements and the Challenge to Urban Cohesion*, Blackwell, Oxford.
- KAZEPOV Y., 2002, *Frammentazione e coordinamento nelle politiche di attivazione in Europa*, L'assistenza Sociale, 2, aprile-gugno.
- KAZEPOV Y., GENOVA A., 2005, *From Government Fragmentation to Local Governance: Welfare Reforms and Lost Opportunities in Italy*, in HENMAN P., FENGER M. (a cura di), *Administering Welfare Reforms: International Transformations in Welfare Governance*, Policy Press, Bristol.
- KAZEPOV Y., SABATINELLI S., 2002, *Il caso italiano*, L'Assistenza Sociale, 2, aprile-giugno.
- KNIJN T., URGESON C., 1997, *Introduction: Care Work and Gender in Welfare Regimes*, Social Politics, 4, 3.
- KNIJN T., KREMER M., 1997, *Gender and the Caring Dimension of the Welfare States: Towards inclusive Citizenship*, Social Politics, 4, 3.
- KOOIMAN J., 2003, *Governing as Governance*, Sage Publications, London.

- KORPI W., 2000, *Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequality in Different Types of Welfare States*, Social Politics, 7, 2.
- LA ROSA M., 2003, *La flessibilità: opinioni a confronto*, Sociologia del Lavoro, 90.
- LAGALA C., 2004, *Un welfare compassionevole per i lavoratori precari?*, Rivista Giuridica del Lavoro, 3.
- LALLEMENT M., 2001, *L'evoluzione delle politiche pubbliche per l'occupazione in Francia*, Sociologia del Lavoro, 84.
- LE GALÉS P., 2002, *European Cities: Social Conflict and Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- LEWIS J., 1992, *Gender and the Development of welfare Regimes*, Journal of European Social Policy, 2, 3.
- LEWIS J., GIULLARI S., 2005, *The Adult Worker Model Family. Gender Equality and Care: The Search for New Policy Principles and the Possibilities and Problems of a Capabilities Approach*, Economy and Society, 34, 1.
- LIPPI A., 2003, *As Voluntary Choice or as a Legal Obligation: Assessing New Public Management Policy in Italy*, in WOLLMAN H. (a cura di), *Evaluation in Public Sector Reform*, Edward Elgar, Cheltenham.
- LODIGIANI R. (a cura di), 2005, *Capitale umano. Formazione e lavoro nell'economia della conoscenza*, "Quaderni della Fondazione Pastore", Lavoro, Roma.
- LODIGIANI R., 2001, *Il "Welfare to Work" in Lombardia tra promozionalità e rischi di esclusione*, Sociologia del Lavoro, 84.
- LUCAS S. R., 2001, *Effectively Maintained Inequality: Education Transitions, Track Mobility, and Social Background Effects*, American Journal of Sociology, 106, 6.
- LUCIANO A. (a cura di), 2002, *Politiche del lavoro*, Franco Angeli, Milano.
- LUCIANO A., 2000, *Fermate la scuola. Voglio scendere*, Sociologia del Lavoro, 78-79.
- LUCIFORA C., 2003, *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia. 1. Capitale umano, occupazione e disoccupazione*, Mondadori, Milano.
- LUNDSGAARD J., 2003, *Competition and Efficiency in Publicly Funded Services*, Oecd Economic Studies, 35, Paris.
- LUNDSGAARD J., 2005, *Consumer Direction and Choice in Long-Term Care for Older Persons, Including Payments for Informal Care: How Can it Help Improve Care Outcomes, Employment and Fiscal Sustainability?*, Oecd Health Working Papers, 20, Oecd, Paris.
- MAGATTI M., RIZZA R., 2001, *Le politiche del lavoro: un quadro comparativo*, Sociologia del Lavoro, 84.
- MALANDRINI S., RUSSO A. (a cura di), 2005, *Lo sviluppo del «capitale umano» tra innovazione organizzativa e tecniche di fidelizzazione*, Giuffrè, Milano.
- MARIANI A. M., SANTERINI M. (a cura di), 2002, *Educazione adulta. Manuale per una formazione permanente*, Unicopli, Milano.
- MARUANI M., 2000, *Travail et employ des femmes*, La Decouverte, Paris.
- MAZZOLI G., 2006, *Pro fondi. Guida ai fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua*, Franco Angeli, Milano.
- MELONI E., 2006, *Fare e formare. Persone e progetti per lo sviluppo del capitale umano. Un manuale*, Monti, Saronno.
- MINGIONE E. (a cura di), 1999, *Le sfide dell'esclusione: metodi, luoghi, soggetti*, Il Mulino, Bologna.
- MINGUZZI P., 2006, *Gestione della conoscenza e nuovi paradigmi formativi: i risultati di un'indagine*, Sociologia del Lavoro, 103.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, 2003, *Monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro*, Roma.
- MINISTERO DEL WELFARE, 2005, *OCSE: cambiare rotta nelle politiche sociali*, LabitaliaNews.
- MONTEBUGNOLI A., 2000, *Come complicare l'economia sociale. Per una nuova stagione del welfare*, Ediesse, Roma.

- MONTEODORO C., PEPE D., SERRA F., 2006, *La formazione oggi: ruolo e prospettive*, Sociologia del Lavoro, 103.
- MURPHY M., 2003, *Covert Action? Education, Social Policy and the Law in the European Union*, Journal of Education Policy, 18, 5.
- NALDINI M., 2002, *Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Prospettive di analisi comparata*, Stato e Mercato, 64.
- NALDINI M., 2006, *Le politiche sociali in Europa. Trasformazioni dei bisogni e risposte di policy*, Carocci, Roma.
- NEGRI N. (a cura di), 2002, *Percorsi e ostacoli. Lo spazio della vulnerabilità sociale*, Trauben, Torino.
- NEWMAN J., 2001, *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*, Sage Publications, London.
- NICOLL K., EDWARDS R., 2004, *Lifelong Learning and the Sultans of Spin: Policy as Persuasion?*, Journal of Education Policy, 19, 1.
- OCDE, *Apprendere a tutte le età. Le politiche educative e formative per il XXI secolo*, 1997, Armando, Roma.
- OCSE, 2001, *Investire in capitale umano. Una comparazione internazionale*, Armando, Roma.
- OECD, 2005, *Long-Term Care Policies for Older People*, Oecd, Paris.
- OSSERVATORIO NAZIONALE SULLA FAMIGLIA, 2006, *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia*, Franco Angeli, Milano.
- PACI M. (a cura di), 2005a, *Il welfare locale tra arena politica e società civile*, Rapporto di Ricerca Cofin 2003, Università di Roma 'La Sapienza', Dipartimento di Innovazione e Società.
- PACI M., 2004a, *Le ragioni per un nuovo assetto del Welfare in Europa*, La Rivista delle Politiche Sociali, 1.
- PACI M., 2004b, *Organizzare l'equità: il Welfare tra Italia e Europa*, Gli Argomenti Umani, 7-8.
- PACI M., 2005b, *Nuovi lavori, nuovo welfare: sicurezza e libertà nella società attiva*, Il Mulino, Bologna.
- PACI N., 2005, *La tutela dei disoccupati e le politiche di workfare*, Facoltà di Economia, Università di Urbino.
- PANZARANI R. (a cura di), 2004, *Gestione e sviluppo del capitale umano. Le persone nel bilancio dell'intangibile di un'organizzazione*, Franco Angeli, Milano.
- PAVOLINI E., 2002, *Il welfare alle prese con i mutamenti sociali: rischio, vulnerabilità, frammentazione*, Rassegna Italiana di Sociologia, 4.
- PAVOLINI E., 2005, *Regioni e politiche sociali per gli anziani*, Carocci, Roma.
- PAVOLINI E., 2003, *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare tra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna.
- PECK J., 2001, *Workfare States*, Guilford, New York.
- PENNACCHI L., 1997, *Lo stato sociale del futuro*, Donzelli, Roma.
- PERULLI P., 2004, *Patti senza spada: le nuove politiche pubbliche*, Quaderni di Rassegna Sindacale, 3.
- PESARESI F., 2002, *La governance dei piani sociali di zona*, Prospettive sociali e sanitarie, 20.
- PIERSON P. (a cura di), 2001, *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- PIIL M., 2003, *Developments in the Support of Carers in Finland, England and the Netherlands 1998-2002*, Unpublished Memo.
- PIRRO F., 2006, *Strategie plausibili. Azione volontaria e mercato del lavoro nei sistemi locali di welfare*, Sociologia del lavoro, 101.
- PIZZUTI F. R. (a cura di), 1999, *Globalizzazione, istituzioni e coesione sociale*, Donzelli, Roma.
- PIZZUTI F. R. (a cura di), 2005, *Rapporto sullo stato sociale*, Utet, Torino.
- POLLITT C., BOUCKAERT G., 2000, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.

- PORCARI S. (a cura di), 2003, *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Franco Angeli, Milano.
- POWER S., WITTHY G., 1999, *New Labour's Education Policy: First, Second o Third Way?*, Journal of Education Policy, 14, 5.
- QUAGLINO G. P., 2006, *Una formazione centrata sulla persona*, Sociologia del Lavoro, 103.
- RABAIOTTI G., 2006, *Un welfare minore tra territorio e società*, Skill, 31.
- RANCI C. (a cura di), *Il mercato sociale dei servizi alle persone*, Carocci, Roma.
- RANCI C., 1999, *Identità e servizio: il volontariato nella crisi del welfare*, Il Mulino, Bologna.
- RANCI C., 2002a, *Fenomenologia della vulnerabilità sociale*, Rassegna Italiana di Sociologia, 4.
- RANCI C., 2002b, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- RANCI C., 2002c, *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare*, Il Mulino Bologna.
- RANCI C., 2004, *Politica sociale. Bisogni sociali e politiche di welfare*, Il Mulino, Bologna.
- RANCI C., 2005, *Le sfide del welfare locale. Problemi di coesione sociale e nuovi stili di governance*, La Rivista delle Politiche Sociali, 2.
- REFRIGERI L., 2004, *Oltre il capitale umano*, Rubbettino, Cosenza.
- REGALIA I., 2000, *Rappresentanza del lavoro e cittadinanza sociale. Riflessioni per un mutamento desiderabile*, Sociologia del Lavoro, 80.
- REGINI M., 1998, *Flessibilità, deregolazione e politiche del lavoro*, Il Mulino, 4.
- REGIONE EMILIA ROMAGNA, 2004, *Povertà ed esclusione sociale. Il reddito minimo di inserimento. Possibili linee d'intervento per l'Emilia Romagna*, Assessorato Politiche Sociali, gennaio.
- REYNERI E., 2003, *Flessibilità: molti significati, alcune contraddizioni*, Sociologia del Lavoro, 90.
- REYNERI E., 2004, *Verso una nuova società del lavoro*, Il Mulino, 416, 6.
- RONSANVALLON P., 2000, *The New Social Question. Rethinking the Welfare State*, Princeton University Press, Princeton.
- ROSTGAARD T., 2004, *With Due Care: Social Care for the Young and the Old across Europe*, Phd. Thesis, The Danish National Institute of Social Research, Copenhagen.
- ROSTILA I., 2001, *Social Work of Bureaucracy?*, in M. SELTZER, KULLBERG C., OLESEN S. P., ROSTILA I. (a cura di), *Listening to the Welfare State*, Ashgate, Aldershot.
- RUFFINO M., 2001, *Formazione continua e competenze delle PMI*, Milano, Franco Angeli.
- RUGGERI F., 2000, *Quale lavoro per quale cittadinanza*, Sociologia del Lavoro, 80.
- RUPO D., 2004, *Il capitale umano. Profili di valutazione economica e di rappresentazione contabile*, Giappichelli, Torino.
- SABATINO D., FASANO A., 2002, *Popolazione e istruzione*, Demotrends, 1.
- SABBADINI A., 2005, *Parola chiave: governance*, La Rivista delle Politiche Sociali, 2.
- SACCONI M., REBOANI P., TIRABOSCHI M., 2004, *La società attiva. Manifesto per le nuove sicurezze*, Marsilio, Venezia.
- SAIANI P. P., 2000, *Quale valutazione per le politiche attive del lavoro*, Sociologia del Lavoro, 80.
- SALVETTI F., 2004, *Ways of self-empowerment: lo sviluppo delle persone nelle organizzazioni come dimensione della responsabilità sociale*, Sociologia del Lavoro, 96.
- SARACENO C. (a cura di), 2002, *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, The Policy Press, Bristol.
- SARACENO C. (a cura di), 2004, *Le dinamiche assistenziali in Europa. Sistemi nazionali e locali di contrasto alla povertà*, Il Mulino, Bologna.
- SARACENO C., 1998, *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- SARACENO C., 2001, *Età e corso della vita*, Il Mulino, Bologna.
- SCANAGATTA S., 2002, *Socializzazione e capitale umano. La sociologia dell'educazione e le sfide della globalizzazione*, Cedam, Padova.
- SCHARPF F., 1997, *Combating Unemployment in Continental Europe. Policy Options under Internationalization*, The Robert Schuman Centre, European University Institute, Firenze.

- SCHIZZEROTTO A. (a cura di), 2002, *Vite ineguali. Diseguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Il Mulino, Bologna.
- SCHMID G., 1995, *Le plein emploi est-il encore possible? Les marchés du travail transitoires en tant que nouvelle stratégie dans les politiques de l'emploi*, Travail et Emploi, 65.
- SCHMID G., GAZIER B. (a cura di), 2002, *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham.
- SERRANO PASCUAL A. (a cura di), 2001, *Enhancing Youth Employability through Social and Civil Partnership*, Etui, Bruxelles.
- SERRANO PASCUAL A. (a cura di), 2004, *Are Activation Policies Converging in Europe? The Ees for Young People*, Etui, Bruxelles.
- SESTITO P., 2002, *Il mercato del lavoro in Italia. Com'è, come sta cambiando*, Bari-Roma, Laterza.
- SIGNORELLI A. (a cura di), 2004, *L'altra faccia della medaglia. Il punto di vista dei lavoratori su part-time e flessibilità*, Franco Angeli, Milano.
- SIPILÄ J., ANDERSEN M., HAMMARQVIST S. F., NORDLANDER I., RAUHALA P. L., TIOMSEN K., NIELSEN H. W., 1997, *A Moltitude of Universal, Public Services-how and Why did four Scandinavian Countries get their Social Care Service Model?*, in SIPILÄ J. (a cura di), *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*, Avebury, Aldershot.
- SOL E., 2003, *Government Governance and Beyond. Reconciling Flexibility and Accountability in Labour Market Policy in the Netherlands*, Paper presentato al Convegno 'Decentralisation of Employment Policies and New Forms of Governance: Tackling the Challenge of Accountability', Varsavia, 27-28 marzo 2003 (<http://aspen.fss.uu.nl>).
- STEENSLAND B., 2006, *Cultural Categories and the American Welfare State: the Case of Guaranteed Income Policy*, American Journal of Sociology, 111, 5.
- STIER H., LEWIN-EPSTEIN N., BRAUN M., 2001, *Welfare Regimes, Family-Supportive Policies and Women's Employment Along the Life-Course*, American Journal of Sociology, 106, 6.
- SUPIOT A., 2003, *Il futuro del lavoro. Trasformazioni dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro*, Carocci, Roma.
- TAYLOR-GOOPY P., 2004, *New Risks and Social Change*, in TAYLOR-GOOPY P. (a cura di), *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- THE BRITISH CASE, 2002, Ecotec Research and Consulting Limited, *Uk Contribution to the Evaluation of the European Employment Strategy*, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/nov/jer2002_en.html.
- THE DANISH CASE, 2002, The Danish National Institute of Social Research, *Impact Evaluation of the European Employment Strategy. Denmark*, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/nov/jer2002_en.html.
- THE FRENCH CASE, 2002, *Evaluation de la strategie europeenne pour l'emploi. France*, <http://europa.eu.int>.
- THE ITALIAN CASE, 2002, *Impact Evaluation of the European Employment Strategy. Final Report*, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/nov/jer2002_en.html.
- THEODORE N., PECK J., 2001, *Searching for Best Practice in Welfare to Work: The Means, the Method and the Message*, Policy & Politics, 29, 1.
- TILLY J., WIENER J. M., 2001, *Consumer Directed Home and Community Services: Policy Issues*, Urban Institute Occasional Paper, 44.
- TOMASKOVIC-DEVEY D., THOMAS M., JOHNSON K., 2005, *Race and the Accumulation of Human Capital Across the Career: a Theoretical Model and Fixed-Effects Application*, American Journal of Sociology, 111, 1.
- TRANSFER, 2001, Numero speciale su *Inclusion through Participation*, 7.
- TRICKEY H., 2001, *Comparing Workfare Programmes. Features and Implications*, in LODEMEL I., TRICKEY H. (a cura di), *An Offer you Can't Refuse. Workfare in an International Perspective*, The Policy Press, Bristol.
- TRIFILETTI R., 2005, *Different Paths to Welfare: Family Transformations, the Production of Welfare, and Future Prospects of Social Care in Italy and Japan*, in REBICK, M., TAKENAKA A. (a cura di), *The Changing Japanese Family*, Routledge, London.

- TRIFILETTI R., 2005, *Responsabilità familiari e welfare regimes*, La Rivista delle Politiche Sociali, 4.
- TUCCI L., 2006, *La forma e il movimento. La formazione... vero cambiamento per le persone e le organizzazioni*, Sociologia del Lavoro, 103.
- UNGERSON C., 2003, *Commodified Care Work in European Labour Markets*, European Societies, 4, 3.
- UNGERSON C., 2004, *Whose Empowerment and Independence? A cross-national Perspective on 'cash for care' schemes*, Ageing & Society, 24.
- VALENTI P., 2005, *Le politiche di invecchiamento attivo in Europa*, Quaderni del Cespe, 1, gennaio.
- VALKENBURG B., 2005a, *Activation Policy: Facing the Dilemma*, Transfer, 10.
- VALKENBURG B., 2005b, *Verso l'individualizzazione delle politiche di attivazione? Un'introduzione*, La Rivista delle Politiche Sociali, 1.
- VAN BERKEL R., 2005, *La diffusione degli approcci individuali nelle politiche europee d'attivazione. Alcune conclusioni*, La Rivista delle Politiche Sociali, 1.
- VAN BERKEL R., HORNEMANN MOLLER I. (a cura di), 2002, *Active Social Policies in the EU. Inclusion Through Participation?*, The Policy Press, Bristol.
- VANDENBROUCKE F., 1999, *The Active Welfare State: A European Ambition*, Den Uyl Lecture, Amsterdam.
- VITALE T., 2005, *Contrattualizzazione sociale*, Rivista delle Politiche Sociali, 1.
- VITTADINI G. (a cura di), 2004, *Capitale umano. La ricchezza dell'Europa*, Guerini e Associati, Milano.
- WHITTY G., 2001, *Education, Social Class and Social Exclusion*, Journal of Education Policy, 16, 4.
- WIENER J., TILLY J., CUELLAR A. E., 2003, *Consumer-Directed Home Care in the Netherlands, England, and Germany*, AARP Public Policy Institute Paper, October.
- WITTENBERG R., PICKARD A., COMAS-HERRERA A., 2001, *Demand for Long-Term Care for Older People in England to 2031*, Health Statistics Quarterly, 12.
- WITTENBERG R., HANCOCK R., COMAS-HERRERA A., PICKARD L., 2002, *Demand for Long-Term Care in the UK: Projections of Long-Term Care Finance for Older People to 2051*, in BROOKS R., REGAN S., ROBINSON P. (a cura di), *A New Contract for Retirement. Modelling Policy Options to 2050*, Institute for Public Policy Research, London.
- ZEITLIN J., TRUBEK D.M. (a cura di), 2003, *Governing Work and Welfare in a New Economy. European and American Experiments*, Oxford University Press, Oxford.
- ZIZZADORO F., 2006, *La valorizzazione del capitale umano nelle imprese del XXI secolo*, Ananke, Torino.
- ZUCCHETTI E. (a cura di), 2000, *La formazione continua a sostegno dello sviluppo locale. Un'analisi di alcune realtà rurali trentine*, Vita e Pensiero, Milano.
- ZUCCHETTI E., 2001, *Le politiche attive del lavoro e i nuovi servizi per l'impiego: qualità e non solo flessibilità*, Sociologia del Lavoro, 84.
- ZUCCHETTI E., 2005, *La disoccupazione. Letture, percorsi, politiche*, Vita e Pensiero, Milano.

Indice

Sommario	3
Presentazione (M. Tonini - L. Valente)	5
Capitolo 1	
Welfare, cittadinanza attiva, formazione (R. Lodigiani)	7
1. <i>Nuove forme di vulnerabilità, nuove esigenze di protezione</i>	7
2. <i>Le coordinate dell'active welfare state nel modello sociale europeo</i>	10
3. <i>Modelli di attivazione e soluzioni path dependency</i>	16
4. <i>La centralità delle politiche di capitale umano</i>	20
Capitolo 2	
Quattro Paesi a confronto. Indicatori su mercato del lavoro, investimento in capitale umano e politiche formative (G. Marini - E. Riva)	27
1. <i>Il mercato del lavoro: partecipazione, occupazione, disoccupazione, diffusione del lavoro atipico</i>	27
2. <i>Il rapporto tra titolo di studio conseguito e condizione occupazionale</i>	35
3. <i>Uno sguardo sul lifelong learning</i>	43
4. <i>Il ruolo assegnato alle politiche formative</i>	47
5. <i>Alcune note di sintesi</i>	53
Capitolo 3	
Il learnfare danese tra mito e realtà (R. Lodigiani)	57
1. <i>Il contesto socio-economico</i>	58
2. <i>Il "triangolo d'oro" delle politiche del mercato del lavoro</i>	60
3. <i>I pilastri del modello di welfare attivo</i>	62
4. <i>Le politiche formative in un sistema educativo aperto</i>	68
5. <i>Per concludere: oltre il mito, una questione di coerenza societale</i>	73
Capitolo 4	
Un sistema di protezione sociale ibrido. La via francese all'attivazione delle politiche del lavoro (A. Ciarini)	77
1. <i>Il contesto socio-economico</i>	78
2. <i>Le coordinate del welfare: priorità, attori, indicatori</i>	80
3. <i>I programmi di attivazione</i>	83
4. <i>Il ruolo della formazione</i>	86
5. <i>Per concludere. Insider e Outsider tra formazione, lavoro e inserimento sociale</i>	89
Capitolo 5	
Dal workfare al welfare to work. La path dependency del sistema di politiche di attivazione in Inghilterra (A. Ciarini)	93
1. <i>Il contesto socio-economico</i>	94

2. <i>Le coordinate del welfare: priorità, attori, indicatori</i>	96
3. <i>I programmi di attivazione</i>	99
3.1. <i>La riforma dei JobCentre. I JobCentre plus</i>	99
3.2. <i>Il New Deal</i>	100
3.3. <i>Le Employment Zones</i>	101
4. <i>Il ruolo della formazione</i>	102
4.1. <i>I programmi di Formazione e lavoro: la Skills Alliance Network</i>	103
4.2. <i>New Deal for Skills</i>	104
4.3. <i>UK National Action Plan on Social Inclusion</i>	104
4.4. <i>La formazione permanente</i>	105
5. <i>Per concludere: occupabilità e qualità del lavoro nel welfare to work inglese. Una contraddizione apparente?</i>	105
 Capitolo 6	
I paradossi del welfare to work italiano (R. Lodigiani)	109
1. <i>Il contesto socio-economico e istituzionale</i>	110
2. <i>Origini ed evoluzione del welfare attivo</i>	114
3. <i>I pilastri del welfare attivo</i>	118
3.1. <i>Le politiche attive del lavoro</i>	118
3.2. <i>Le politiche passive riferite al lavoro</i>	121
3.3. <i>I servizi sociali di attivazione</i>	121
4. <i>Le politiche formative verso il lifelong learning</i>	123
4.1. <i>La formazione in alternanza e i contratti a causa mista</i>	125
4.2. <i>La formazione continua, permanente, individuale</i>	127
5. <i>Per concludere: la via italiana al welfare to work</i>	129
 Capitolo 7	
Conclusioni. Dall'employability alla capability (R. Lodigiani)	133
1. <i>Come navigare protetti in un mercato del lavoro "transizionale"</i>	133
2. <i>La sfida di una strategia comune in materia di politiche formative</i>	136
3. <i>L'ottica del lifelong learning: dalla formazione permanente a quella iniziale</i>	140
 Allegati	
Allegato 1 - Le tappe fondative della strategia Europea per l'occupazione	
(M. D'Amico - E. Garavaglia)	147
1. <i>La strategia Europea per l'occupazione</i>	147
1.1. <i>Le premesse</i>	147
1.2. <i>Le fasi di avvio</i>	148
1.3. <i>Le modalità di attuazione</i>	150
1.4. <i>La strategia di Lisbona</i>	151
2. <i>Il modello sociale europeo e la politica di inclusione sociale</i>	155
3. <i>Il sostegno finanziario della politica di coesione alle politiche attive del lavoro</i>	160
Allegato 2 - Rassegna bibliografica (M. Cossi)	163
 Indice	175

Pubblicazioni 2002-2007
nella collana del CNOS-FAP e del CIOFS/FP
“STUDI, PROGETTI, ESPERIENZE PER UNA NUOVA FORMAZIONE PROFESSIONALE”

1. Nella sezione “studi”

- 1) CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XIV seminario di formazione europea. La formazione professionale per lo sviluppo del territorio. Castel Brando (Treviso), 9 - 11 settembre 2002*, 2003
- 2) CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XV seminario di formazione europea. Il sistema dell'istruzione e formazione professionale nel contesto della riforma. Significato e percorsi*, 2004
- 3) CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVI seminario di formazione europea. La formazione professionale fino alla formazione superiore. Per uno sviluppo in verticale di pari dignità*, 2005
- 4) CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Vademecum. Strumento di lavoro per l'erogazione dei servizi orientativi*, 2003
- 5) CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Opportunità occupazionali e sviluppo turistico dei territori di Catania, Noto, Modica*, 2004
- 6) CNOS-FAP (a cura di), *Gli editoriali di “Rassegna CNOS” 1996-2004. Il servizio di don Stefano Colombo in un periodo di riforme*, 2004
- 7) MALIZIA G. - D. NICOLI - V. PIERONI (a cura di), *Ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS/FP. Rapporto finale*, 2002
- 8) MALIZIA G. - V. PIERONI (a cura di), *Ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS/FP. Rapporto sul follow - up*, 2003
- 9) MALIZIA G. (coord.) - D. ANTONIETTI - M. TONINI (a cura di), *Le parole chiave della formazione professionale*, 2004
- 10) RUTA G., *Etica della persona e del lavoro*, 2004
- 11) D'AGOSTINO S. - G. MASCIÒ - D. NICOLI, *Monitoraggio delle politiche regionali in tema di istruzione e formazione professionale*, 2005
- 12) PIERONI V. - G. MALIZIA (a cura di), *Percorsi/progetti formativi “destrutturati”. Linee guida per l'inclusione socio-lavorativa di giovani svantaggiati*, 2005
- 13) NICOLI D. - G. MALIZIA - V. PIERONI, *Monitoraggio delle sperimentazioni dei nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale nell'anno formativo 2004-2005*, 2006
- 14) MALIZIA G. - V. PIERONI, *Le sperimentazioni per la formazione iniziale del diritto-dovere nei CFP del CNOS-FAP e del CIOFS/FP della Sicilia. Rapporto di ricerca*, 2007
- 15) CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVIII seminario di formazione europea. Standard formativi nell'istruzione e nella formazione professionale. Roma, 7-9 settembre 2006*, 2007
- 16) MALIZIA G. - V. PIERONI, *Le sperimentazioni per la formazione iniziale del diritto-dovere nei CFP del CNOS-FAP e del CIOFS/FP del Lazio. Rapporto di ricerca* (in stampa)
- 17) NICOLI D., *La rete formativa nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP* (in stampa)
- 18) FONDAZIONE PASTORE (a cura di), *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo* (in stampa)
- 19) MALIZIA G. et alii, *Stili di vita di allievi/e dei percorsi formativi del diritto-dovere* (in stampa)
- 20) MALIZIA G. et alii, *Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e anagrafe formativa. Problemi e prospettive* (in stampa)

2. Nella sezione “progetti”

- 21) ASSOCIAZIONE CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *L'accoglienza nei percorsi formativo-orientativi. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- 22) ASSOCIAZIONE CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *Le competenze orientative. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- 23) BECCIU M. - A.R. COLASANTI, *La promozione delle capacità personali. Teoria e prassi*, 2003

- 24) CIOFS/FP CAMPANIA (a cura di), *OrION tra orientamento e network*, 2004
- 25) CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *L'accoglienza nei percorsi formativo-orientativi. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- 26) CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *Le competenze orientative. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- 27) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale alimentazione*, 2004
- 28) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale aziendale e amministrativa*, 2004
- 29) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale commerciale e delle vendite*, 2004
- 30) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale estetica*, 2004
- 31) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale sociale e sanitaria*, 2004
- 32) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale tessile e moda*, 2004
- 33) CIOFS/FP (a cura di), *Un modello per la gestione dei servizi di orientamento*, 2003
- 34) CIOFS/FP BASILICATA, *L'orientamento nello zaino. Percorso nella scuola media inferiore. Diffusione di una buona pratica*, 2004
- 35) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale elettrica e elettronica*, 2004
- 36) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale grafica e multimediale*, 2004
- 37) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale legno e arredamento*, 2005
- 38) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale meccanica*, 2004
- 39) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale turistica e alberghiera*, 2004
- 40) CNOS-FAP (a cura di), *Centro Risorse Educative per l'Apprendimento (CREA). Progetto e guida alla compilazione delle unità didattiche*, 2003
- 41) COMOGLIO M. (a cura di), *Prova di valutazione per la qualifica: addetto ai servizi di impresa. Prototipo realizzato dal gruppo di lavoro CIOFS/FP, s.d.*
- 42) FONTANA S. - G. TACCONI - M. VISENTIN, *Etica e deontologia dell'operatore della FP*, 2003
- 43) GHERGO F., *Guida per l'accompagnamento al lavoro autonomo*, 2003
- 44) MARSILII E., *Guida per l'accompagnamento al lavoro dipendente*, 2003
- 45) NICOLI D. (a cura di), *Linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, 2004
- 46) NICOLI D. (a cura di), *Sintesi delle linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, 2004
- 47) TACCONI G. (a cura di), *Insieme per un nuovo progetto di formazione*, 2003
- 48) VALENTE L. - D. ANTONIETTI, *Quale professione? Strumento di lavoro sulle professioni e sui percorsi formativi*, 2003
- 49) NICOLI D. (a cura di), *Il diploma di istruzione e formazione professionale. Una proposta per il percorso quadriennale*, 2005
- 50) VALENTE L. (a cura di), *Sperimentazione di percorsi orientativi personalizzati*, 2005
- 51) POLACEK K., *Guida e strumenti di orientamento. Metodi, norme ed applicazioni*, 2005
- 52) CNOS-FAP (a cura di), *Proposta di esame per il conseguimento della qualifica professionale. Percorsi triennali di Istruzione formazione Professionale*, 2005
- 53) BECCIU M. - A.R. COLASANTI, *La corresponsabilità CFP-famiglia: i genitori nei CFP. Esperienza triennale nei CFP CNOS-FAP (2004-2006)*, 2006
- 54) CNOS-FAP (a cura di), *Centro Risorse Educative per l'Apprendimento (CREA). Progetto e guida alla compilazione dei sussidi, II edizione*, 2006

3. Nella sezione “esperienze”

- 55) CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 1. Guida per l'accoglienza*, 2003
- 56) CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 2. Guida per l'accompagnamento in itinere*, 2003
- 57) CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 3. Guida per l'accompagnamento finale*, 2003
- 58) CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 4. Guida per la gestione dello stage*, 2003
- 59) CIOFS/FP PUGLIA (a cura di), *ORION. Operare per l'orientamento. Un approccio metodologico condiviso e proposte di strumenti*, 2003
- 60) TONIOLO S., *La cura della personalità dell'allievo. Una proposta di intervento per il coordinatore delle attività educative del CFP*, 2005
- 61) COMOGLIO M. (a cura di), *Il portfolio nella formazione professionale. Una proposta per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2006
- 62) ALFANO A., *Un progetto alternativo al carcere per i minori a rischio. I sussidi utilizzati nel Centro polifunzionale diurno di Roma*, 2006
- 63) MALIZIA G. - D. NICOLI - V. PIERONI, *Una formazione di successo. Esiti del monitoraggio dei percorsi sperimentali triennali di istruzione e formazione professionale in Piemonte 2002-2006. Rapporto finale*, 2006

