

RAPPORTO 2007

Il Rapporto annuale dell'Isfol rende conto dell'evoluzione dei sistemi di istruzione e formazione, del mercato del lavoro e delle politiche sociali italiane. L'edizione 2007 fornisce un quadro d'insieme delle più significative tendenze emergenti dai sistemi nazionali, dando conto sia dello stato dell'arte che dei nodi persistenti e dei problemi aperti, alla luce del nuovo scenario delle politiche europee. I contenuti del Rapporto 2007 si sviluppano lungo tre direttrici prioritarie, in gran parte convergenti:

- *la presentazione delle tendenze più recenti delle politiche comunitarie su temi quali il lavoro, la coesione sociale, le risorse umane, che mira a focalizzarne le potenzialità offerte ma anche le sfide e le ricadute sui contesti nazionali;*
- *l'analisi delle dinamiche del sistema educativo e formativo che mostra la ricerca di una difficile identità, tra la progressiva affermazione dell'ottica innovativa del lifelong learning e la crescente frammentazione di assetti, istituti ed interventi riformatori;*
- *la ricognizione del versante lavoro che mostra la compresenza di una molteplicità di problematiche, progetti e decisioni migliorative, nel quadro di un disegno riformatore più complessivo volto a coniugare il welfare economicamente sostenibile e la crescita economica "qualitativa" del Paese.*

Quanto presentato dall'Isfol nel Rapporto 2007 è - come sempre - a supporto del dibattito istituzionale e della più ampia diffusione delle conoscenze.

ISFOL
Istituto per lo sviluppo
della formazione
professionale
dei lavoratori

RAPPORTO 2007 ISFOL SINTESI



Sintesi

Rubbettino

Introduzione

La scelta delle sezioni in cui si articola il *Rapporto* Isfol 2007 nonché dei temi presentati, segue due criteri in gran parte convergenti: quello dell'attualità dei fenomeni che si sono verificati, delle politiche adottate o in via di adozione, del dibattito avvenuto tra i soggetti implicati nel corso dell'anno che volge a conclusione, e quello di rendere quanto più possibile nota e fruibile in sintesi l'attività che l'Isfol realizza su tanti aspetti dei temi del lavoro e della formazione.

La sezione *Europa*, con la quale il *Rapporto* si apre, non ha solo l'obiettivo di un aggiornamento informativo sulle politiche europee dell'istruzione e della formazione, del lavoro e dell'inclusione, ma vuole altresì mettere in evidenza come la dimensione europea sia ormai un riferimento obbligato per questi temi, mentre l'Europa politica sta ancora riflettendo sul proprio cammino e, anzi, rallentando il passo.

Il 2007 è stato un anno caratterizzato dall'allargamento a 27 Paesi membri, con l'ingresso di Romania e Bulgaria, ma anche cruciale dal punto di vista simbolico: celebra infatti i 50 anni del Trattato di Roma e dell'istituzione del Fondo sociale europeo, i 10 anni della Strategia europea per l'occupazione, varata col Consiglio europeo di Lussemburgo nel 1997 e sancita poi col trattato di Amsterdam.

Nel 2004 è stato firmato il trattato di adozione di una Costituzione per l'Europa, al termine di un percorso che avrebbe dovuto rendere l'Unione più democratica, trasparente ed efficiente. I problemi incontrati durante il processo di ratifica e il sopraggiunto allargamento, con il peso crescente di nuovi protagonisti, hanno di fatto sacrificato tale prospettiva alle esigenze del consenso necessario a proseguire la strada delle riforme istituzionali.

Le più recenti decisioni del Consiglio europeo hanno sancito l'abbandono del progetto costituzionale, dando mandato alla Conferenza intergovernativa di elaborare due nuovi trattati - il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) che non conterranno neppure i riferimenti ai simboli dell'Unione europea; per i quali il Ministro degli Affari Esteri tornerà a essere l'"Alto rappresentante per la politica estera e della sicurezza", mentre si riduce lo spessore della Carta dei diritti non più integralmente innestata nel trattato ma sostituita da un articolo di riferimento, con la conseguenza che il concetto di cittadinanza europea dovrà essere ridefinito e, probabilmente, "declassato".

Siamo dunque in presenza di una sfasatura tra due diversi livelli: l'arretramento di una certa idea di Europa politica che va di pari passo con il rafforzamento di un modello sociale europeo impegnato a coniugare le sfide della competitività globale e le accresciute problematiche interne, quali le disparità territoriali e l'invecchiamento della popolazione.

Nel divario fra espressione politica, istituzionale e amministrativa, ci sono i cittadini europei e il loro agire quotidiano. Si registra, a tale proposito, un orientamento positivo per il quale due cittadini su tre, secondo *Eurobarometro*, sembrano credere in un'Euro-pa più forte anche sul piano istituzionale. Sono certamente aumentate le forme di cooperazione tra Stati e il loro impegno verso il conseguimento di obiettivi comuni; da questo punto di vista, la Strategia europea per l'occupazione ha rappresentato un modello per il coordinamento delle politiche dell'istruzione e formazione, del lavoro e della protezione sociale.

Alla luce di questo scenario complesso, il *Rapporto* ricostruisce sinteticamente il percorso evolutivo delle politiche europee per la formazione e il lavoro e le possibili ricadute per il nostro Paese. Sullo sfondo, la rinnovata strategia di Lisbona, che lega le politiche volte ad accrescere l'occupazione a quelle per la crescita e lo sviluppo, promuove maggiori sinergie e nuovi approcci che il nostro Paese, seppur faticosamente, sta cercando di fare propri. Costante è il richiamo dell'Europa affinché prevalga tra gli Stati una visione strategica delle politiche del lavoro, improntata coerentemente al ciclo di vita delle persone e si costruisca finalmente un sistema di apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Forte accento è dato allo sviluppo delle politiche di coesione, dove è determinante l'intervento comunitario grazie alla mobilitazione di rilevanti risorse dei Fondi strutturali. Queste rappresentano, oggi, il principale sostegno alla strategia di Lisbona, grazie alle sinergie che promuovono con le politiche di ricerca, la promozione dell'eccellenza a livello internazionale e con le politiche di innovazione, per trasformare le conoscenze in opportunità economiche e in nuove soluzioni organizzative, tecnologiche e sociali.

La nuova fase di programmazione 2007-2013 delle politiche di coesione comporta nuove sfide per le Regioni, prima di tutto quella di mettere davvero in atto le sinergie necessarie per far convergere gli investimenti - strutturali, infrastrutturali, in beni e servizi immateriali come quelli per la qualificazione delle persone - verso definite prospettive di sviluppo territoriale.

Il Fondo sociale europeo ha mantenuto una sua identità e caratterizzazione, benché fossero numerosi i sostenitori di una sua soppressione; la creazione di un sistema di *lifelong learning* è il tema all'ordine del giorno cui si legano quelli della qualità dei sistemi, della standardizzazione dei dispositivi a garanzia della trasparenza e della mobilità dei cittadini, della promozione di sperimentazioni innovative attraverso nuovi programmi comunitari, declinati rispetto a specifiche urgenze rappresentate da giovani, donne, adulti e lavoratori maturi, persone in condizioni di particolare svantaggio. L'idea è che i sistemi formativi debbano garantire efficienza e, al tempo stesso, promuovere capacità competitive, ma anche equità e pari opportunità di accesso.

Purtroppo, il recentissimo rapporto sui progressi degli obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione evidenzia come, nonostante i progressi intervenuti in alcune Regioni, il nostro Paese si collochi sotto la media europea rispetto a quasi tutti gli indica-

tori definiti congiuntamente, per le mancate risposte ai problemi dovute alla insufficiente qualità del mix di politiche adottate, delle strutture di *governance* dei sistemi, dell'adeguatezza dei sistemi dell'offerta di istruzione e formazione.

Il tema del lavoro vede all'ordine del giorno dell'agenda europea due *focus* rilevanti: flessicurezza e salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Il Consiglio europeo ha invitato la Commissione, insieme agli Stati membri e alle Parti sociali, a esaminare lo sviluppo di una serie di principi comuni in materia di flessicurezza, quale utile riferimento per la definizione di politiche in grado di assicurare la necessaria apertura e dinamicità dei mercati del lavoro, ma anche l'altrettanto necessaria tutela dei diritti delle persone e dei loro progetti di vita. La definizione di un equilibrio accettabile tra queste due dimensioni dipende dalle soluzioni e dalle scelte che si compiono in relazione alle forme contrattuali (e quindi dal sistema di relazioni industriali), alla capacità di definire strategie adeguate e correlate di apprendimento lungo l'arco della vita (e quindi dai sistemi pubblici e privati di programmazione e governo dell'offerta formativa), alla messa in campo di efficaci politiche attive del lavoro che agevolino le transizioni e all'operatività di moderni sistemi di sicurezza sociale (sostegno al reddito, pensioni, assistenza sanitaria), ivi comprese le politiche di conciliazione tra lavoro e responsabilità individuali e familiari. Il problema è far interagire coerentemente questo mix di politiche all'interno di un modello che ogni Stato membro definisce in base alle proprie specificità.

Il tema della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, oggetto di una risoluzione del Consiglio del 25 giugno 2007, si collega strettamente a quello più generale della promozione della qualità dell'occupazione, ed è oggetto di una specifica strategia quinquennale (2007-2012) di rilancio di un approccio globale al benessere sul luogo di lavoro e di rivisitazione delle politiche di prevenzione alla luce dei cambiamenti in atto nelle caratteristiche del lavoro e dei sistemi produttivi. L'obiettivo, per l'Europa a 27, è quello di ridurre del 25% il tasso complessivo d'incidenza degli infortuni sul lavoro, migliorando la protezione della salute e la sicurezza dei lavoratori e fornendo un rilevante contributo alla strategia di Lisbona. Il nuovo programma *Progress* fornirà un importante supporto a tale strategia. Infine, nel processo evolutivo delle singole politiche e di specifici temi, il *Rapporto* evidenzia il fatto che gli ultimi anni abbiano visto un rafforzamento significativo del concetto di politiche "attive", traslato dal classico campo delle politiche del lavoro all'inclusione e alle pari opportunità, fino al diritto di cittadinanza.

In tema di istruzione e formazione, l'anno che si va a concludere ha visto un processo riformatore di notevole rilievo che dovrebbe incidere in modo significativo sull'assetto del sistema, anche se rimangono irrisolti numerosi nodi, sui quali è aperto il confronto Stato-Regioni. Il sistema educativo italiano appare stressato da un lungo periodo di riforme incompiute, alle quali sembra sviluppare una sorta di impermeabilità. Un esempio: la dispersione scolastica tende a persistere e la qualità complessiva del sistema di istruzione e formazione è ancora lontana dai *target* di Lisbona. Gli indicatori più recenti confermano l'arretratezza del nostro Paese rispetto ai *benchmark* fissati: il tasso di abbandono è al 20% rispetto al 10% indicato dagli obiettivi comunitari; il tasso di diplomati è al 75,5%, contro l'85% del *benchmark* europeo; inoltre, solo il 51% della popolazione italiana possiede un titolo di studio post-obbligo, contro il 70% della media europea. È quindi evi-

dente la necessità di promuovere non solo la partecipazione ma anche una partecipazione che sia coronata dal conseguimento del titolo di studio o della qualifica professionale.

Ma nel processo di riforma l'identità delle diverse filiere è ancora incerta. In questo quadro:

- il prolungamento da 8 a 10 anni dell'obbligo di istruzione pone il problema del posizionamento della formazione professionale iniziale e in particolare dei percorsi triennali frutto di un Accordo del giugno 2003
- il mantenimento degli istituti professionali nell'ambito del sistema dell'istruzione secondaria superiore e la loro quinquennalizzazione, con la soppressione del diploma di qualifica statale, pone il problema degli effetti sulla dispersione, stante il fatto che la maggior parte di bocciature e ritiri avviene proprio in questa filiera che, insieme alla formazione professionale, accoglie i soggetti più deboli e un numero sempre più elevato di immigrati
- l'istituzione degli istituti tecnici superiori mira a un consolidamento dell'istruzione e formazione tecnica superiore per costruire un nuovo sistema di formazione superiore non universitaria, finalizzato allo sviluppo locale. Ma il processo normativo ancora incompleto non rende evidenti le regole che dovrebbero consentire un passaggio dalla logica corsuale a quella di un sistema flessibile e aderente alle esigenze del territorio e dello sviluppo ma anche in grado di rilasciare titoli, crediti certificabili e riconoscibili anche nel *framework* europeo e di dialogare con il sistema universitario
- il nuovo assetto dei Centri per l'educazione permanente rappresenta un ulteriore tassello nella costruzione di un sistema *lifelong learning*, ma è fondamentale che essi siano in grado di fare rete sul territorio valorizzando le sinergie con le diverse attività di formazione permanente programmate dalle Regioni e dagli enti locali.

Il prolungamento da 8 a 10 anni dell'obbligo di istruzione si inserisce nel lungo percorso europeo avviato a Lisbona, che ha inteso spostare l'attenzione dalla acquisizione di conoscenze alla acquisizione delle competenze e dunque dai processi ai risultati.

Si punta quindi anche alla qualità dei percorsi formativi, agli esiti del processo di insegnamento-apprendimento, alla valutazione dei risultati in termini di conoscenze e competenze effettivamente acquisite, in un'ottica che vede quale obiettivo prioritario la prosecuzione dell'*iter* formativo fino all'acquisizione di una qualifica professionale o di un titolo di studio di scuola secondaria superiore.

Ma occorre anche ricordare che il peso maggiore del recupero dei giovani attualmente esclusi dai processi formativi grava soprattutto sugli istituti professionali e sulla formazione professionale, che sono particolarmente coinvolti nel processo riformatore in atto che prevede il riordino dei *curricula* e la soppressione del diploma triennale di qualifica statale. Le intese tra Stato e Regioni e i raccordi che andranno stabiliti a livello territoriale dovranno garantire in ogni caso un'offerta diffusa ed equilibrata di percorsi che portino alla qualifica professionale, per non penalizzare quei ragazzi che aspirano a un veloce inserimento nel mondo del lavoro, e definire modalità e opportunità di prosecuzione dei percorsi per quanti desiderano continuare la loro formazione. Se si vuole perseguire il successo formativo in una logica di apprendimento permanente è impensabile promuovere solamente percorsi lunghi, di tipo quinquennale, ed è anche necessario offrire ai gio-

vani che scelgono i percorsi brevi ulteriori opportunità formative dopo il conseguimento della qualifica.

Sembra voler rispondere a tale sfida anche un altro aspetto rilevante del processo di riforma in atto, dato dalla valorizzazione del rapporto dell'istruzione e della formazione tecnica e professionale con il territorio. È questo il senso della prefigurata istituzione di Poli tecnico-professionali tra gli istituti tecnici, gli istituti professionali, le strutture della formazione professionale accreditate e gli istituti tecnici superiori. Essi dovrebbero rappresentare una modalità innovativa di promuovere e organizzare le offerte formative, e al riguardo è in corso una riflessione che mira a definirne modelli e *governance*. I poli, come forme di aggregazione dell'offerta caratterizzate da una molteplicità di *target* e filiere e collegate con la ricerca e l'innovazione, possono diventare punti significativi di riferimento per promuovere lo sviluppo sociale ed economico del territorio.

In questo processo di riordino del sistema stenta ad affermarsi il ruolo cruciale delle strutture formative accreditate nel rispondere alle necessità dei ragazzi maggiormente orientati a una formazione breve per un rapido inserimento nel mondo del lavoro. L'attuale realtà mostra situazioni molto differenziate, tra Regioni che attribuiscono alle strutture formative un ruolo anche all'interno del percorso di istruzione obbligatoria, pur con diverse modalità, e Regioni che concentrano l'intervento di queste strutture sullo specifico percorso di qualifica che si innesta al termine del biennio dell'obbligo d'istruzione. Le peculiarità locali del territorio nazionale rendono comprensibile l'adozione di modelli diversi di scolarizzazione e formazione; ci si augura tuttavia che la scelta dei diversi modelli venga sempre fatta in ragione degli specifici bisogni dei giovani, nel rispetto dell'obiettivo di "non lasciare nessuno indietro".

L'introduzione degli istituti tecnici superiori è motivata dall'obiettivo di rivedere e rafforzare l'esperienza dell'Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, per sviluppare un'offerta di istruzione post-secondaria alternativa all'Università, consolidare l'offerta corsuale e renderla maggiormente stabile e visibile per gli studenti e le loro famiglie che oggi in larga parte ne sono inconsapevoli. Va anche sottolineato che, nel disegnare un nuovo percorso post-secondario, occorre definire una precisa strategia di concerto con l'università, definendo con chiarezza obiettivi e *target* delle diverse offerte formative, per evitare che possibili sovrapposizioni con i percorsi delle lauree triennali ingenerino il timore di una concorrenzialità tra le offerte, con la conseguente riduzione degli spazi di collaborazione interistituzionale.

Ovviamente, per recuperare l'interesse delle famiglie e delle imprese non basta produrre una nuova offerta ma occorre anche qualificarla, attraverso la definizione di standard riconoscibili. La costituzione di un Tavolo Unico Nazionale, volto a definire e implementare un sistema nazionale di standard professionali, di certificazione e formativi con il coinvolgimento del Ministero del Lavoro, del Ministero della Pubblica Istruzione, del Ministero dell'Università, del Coordinamento delle Regioni, delle singole Regioni e delle Partecipazioni sociali può dare un contributo decisivo alla definizione di questo sistema. I componenti del tavolo hanno deciso di individuare standard minimi funzionali sia a definire un quadro nazionale unico di riferimento sia a salvaguardare le specifiche identità. L'emanazione della Raccomandazione europea sulla certificazione, che introduce un Quadro Europeo

delle Qualifiche articolato su 8 livelli per tutti i Paesi membri dell'Unione europea, potrà imprimere sicuramente un'ulteriore spinta al processo nazionale.

Un altro aspetto cruciale dell'anno che sta per chiudersi riguarda la qualità dell'offerta formativa, per garantire la quale è in corso di definizione il nuovo sistema di accreditamento, presso un tavolo istituzionale istituito dal Ministero del Lavoro cui partecipano, oltre alle Regioni e alle Province autonome, il Ministero della Pubblica Istruzione, il Ministero dell'Università, le Parti sociali. Ferme restando la centralità del mantenimento dei requisiti e dell'efficacia delle visite di *audit*, il nuovo sistema intende favorire la semplificazione e l'accertabilità dei requisiti, nonché l'integrazione e la sinergia nei controlli, in modo da favorire il diritto individuale alla formazione attraverso l'accesso a servizi formativi integrati. Il sistema della formazione continua registra una novità significativa, rappresentata dall'Accordo tripartito tra Ministero del Lavoro, Regioni e Parti sociali, siglato nell'aprile del 2007, indirizzato alla definizione di nuove modalità di coordinamento tra la programmazione regionale e quella dei Fondi paritetici interprofessionali, per la promozione di un "sistema nazionale di formazione continua, progressivamente ordinato, non concorrenziale ma integrato". Il raccordo tra programmazione regionale e attività dei Fondi interprofessionali si rende necessario per non creare sul territorio una sovrapposizione di interventi nel momento in cui i Fondi sembrano decollare: al maggio 2007 il numero dei lavoratori in forza presso le imprese aderenti superava già i 6 milioni, ovvero più della metà del totale dei lavoratori dipendenti delle imprese private, con un tasso di adesione medio delle imprese pari al 42,4%.

Il rafforzamento del sistema della formazione continua è uno degli strumenti per aumentare la partecipazione della popolazione italiana alle attività di *lifelong learning*, oggi ancora ferma al 6,1%, contro il 9,6% della media europea e il traguardo del 12,5% da raggiungere per il 2010. In questa direzione risultati significativi si attendono anche dal potenziamento dell'educazione degli adulti attraverso la trasformazione dei Centri territoriali per l'educazione permanente in strutture diffuse a livello provinciale, dotate di autonomia amministrativa, organizzativa e didattica.

Un ulteriore segnale significativo rispetto all'esigenza di costruire un vero sistema di apprendimento permanente viene dato dal disegno di legge su questa tematica recentemente varato dal Consiglio dei Ministri, che introduce alcuni elementi fondamentali per assicurare il diritto all'istruzione e formazione durante tutto l'arco della vita:

- un sistema di riconoscimento dell'apprendimento realizzato anche in contesti non formali e informali e di certificazione delle competenze comunque acquisite
- un sistema per l'orientamento per sostenere la fruizione di servizi informativi e di counseling lungo l'arco di tutta la vita
- misure a sostegno dell'apprendimento dei lavoratori.

Il processo di riforma del settore dell'istruzione e della formazione professionale si interseca con il problematico varo delle norme applicative della riforma del titolo V della Costituzione riguardo al riassetto dei ruoli dei diversi soggetti e alla ripartizione delle competenze. La Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome ha approvato un *Masterplan* delle azioni da porre in essere, individuando la data del 1 settembre 2009 quale termine entro

il quale le Regioni dovranno aver completato la predisposizione delle condizioni per l'esercizio delle funzioni loro attribuite dal titolo V. Nel frattempo alcune Regioni hanno proceduto a riordinare la loro legislazione in materia di istruzione e formazione, non senza contrasti con il governo centrale sui quali è chiamata a pronunciarsi la Corte Costituzionale. Una maggiore condivisione del quadro normativo sarebbe necessaria anche per la regolamentazione dell'Apprendistato, per il quale le normative regionali e le discipline contrattuali, pur muovendosi tutte nel quadro del D.Lgs. n. 276/2003, seguono direttrici spesso non coincidenti e in qualche caso evidentemente divergenti; si riscontrano numerose sovrapposizioni tra le due fonti, quella regionale e quella contrattuale, anche come conseguenza della scarsa chiarezza della norma nazionale. Pertanto, si rileva una diffusa incertezza applicativa da parte delle imprese e non si può escludere che tali criticità abbiano contribuito al rallentamento della crescita della stessa occupazione in apprendistato. Va inoltre rilevato che solo una quota degli apprendisti (nel 2005 il 20,4% del totale) riceve effettivamente una formazione esterna, per mancanza di risorse finanziarie ma anche per difficoltà organizzative dell'offerta legate alla disomogeneità della domanda.

Sul versante del lavoro, il 2007 si è presentato come un anno ricco di problematiche, di progetti e decisioni migliorative nel quadro di un disegno riformatore più complessivo. Così, diverse tematiche hanno comportato lo svilupparsi o il riemergere di analisi, studi, dibattiti su temi salienti della vita sociale del nostro paese quali il conflitto o la solidarietà intergenerazionale, la riprogettazione del lavoro nel settore pubblico, la formulazione di soluzioni di *welfare* economicamente sostenibili e non disincentivanti la partecipazione al lavoro, l'immigrazione come risorsa e come emergenza, la gamma delle irregolarità nei rapporti di lavoro e il tema connesso della sicurezza sul lavoro.

Il confronto sulle tante emergenze ha oscurato in parte alcuni e non secondari fenomeni positivi che confermano *trend* di crescita già manifestatisi negli anni trascorsi nel nostro paese. In particolare, nel 2007 si è superata la soglia dei 23 milioni di occupati, con un incremento su base annua di quasi il 2%, mentre il tasso di disoccupazione si è contratto al 6%, con una contestuale forte diminuzione anche dei disoccupati di lunga durata. Nel *Rapporto* si analizzano soprattutto le criticità che si riscontrano sul mercato del lavoro, collocandole però in uno scenario che, se non proprio luminoso, appare tuttavia migliorato, anche in rapporto con quanto si rileva sul versante dell'occupazione in molti altri Paesi dell'Unione europea. Il divario territoriale permane il principale e il più profondo dei dualismi che si registrano nel mercato del lavoro nazionale. Nel Nord Italia la sostanziale tenuta dell'occupazione manifatturiera e la forte espansione del terziario continuano ad alimentare la domanda di lavoro rivolta all'esterno, mentre nel Mezzogiorno si registra una preoccupante flessione dei tassi di partecipazione al lavoro, già peraltro ai minimi europei. La discrasia tra domanda e offerta di lavoro emerge quindi prepotentemente anche in relazione ad altri segmenti di popolazione - donne e *over 55 in primis* - per i quali, anche in linea con gli obiettivi di Lisbona, si auspicherebbe un incremento dei tassi di attività.

Nel *Rapporto* si presentano, oltre al consueto scenario di sintesi, approfondimenti su problematiche emergenti, alcune delle quali hanno dato luogo ad appositi provvedimenti o alla

gestazione di prossimi interventi, mentre di altre si analizzano alcuni aspetti critici del lavoro meno affrontabili con interventi di natura normativa e che attengono piuttosto alla sfera della “qualità” della crescita economica nel paese. Su questo fronte occorre interrogarsi, dunque, su come mai i “lavori” stiano diventando sempre meno conformi alle aspettative degli individui, posto che si tratti di un *gap* generato da una molteplicità di fattori e comportamenti che attengono sia alla qualità del lavoro disponibile per i nuovi entranti, sia alle prassi selettive che mette in campo chi cerca un lavoro o chi deve decidere se valga, addirittura, la pena di cercarlo. Mentre in passato fenomeni di scoraggiamento analoghi si erano verificati a fronte di alti tassi di disoccupazione, oggi tale comportamento sembra motivato da altri fattori: la precarietà, le retribuzioni e le scarse prospettive di carriera. Nella nostra popolazione attiva si manifestano esigenze con le quali i lavori disponibili spesso non collimano; in proposito è significativo il fatto che quasi il 20% degli occupati ritenga di svolgere mansioni che non utilizzano se non parzialmente le loro competenze professionali. Altro fattore di scoraggiamento è dato dalle retribuzioni all’ingresso, che spesso non corrispondono alle esigenze di giovani che vogliano legittimamente rendersi autonomi dalla famiglia, così come le donne quando, per lavorare, debbano accollarsi l’onere di servizi per la cura dei familiari.

La consistente contrazione della disoccupazione di lunga durata, fenomeno di per sé positivo, risulta in qualche modo alterato dal fatto che occulta la grande quantità di soggetti che accedono al lavoro ma che molto rapidamente lo perdono. Anche tale aggregato alimenta, per quota parte, la inattività, specie tra la popolazione giovanile. Si notano, infatti, molti movimenti di entrate e uscite dal lavoro nelle fasce di età lavorativa più basse, con consistenti quote di riflusso verso la non ricerca di lavoro. Anche in questo caso il giudizio è complesso. L’ingresso al lavoro si configura, oggi molto più che nel passato, come un susseguirsi di esperienze lavorative, che in molti casi si dispiegano in percorsi di inserimento. Il problema nasce laddove una successione spesso discontinua o incoerente di attività poco qualificate si risolve in una sorta di “trappola” da cui i soggetti non riescono a svincolarsi. È ovviamente questo il fenomeno che accade e che si cerca di contrastare, agendo sia sul versante delle imprese che dei lavoratori. A tale scopo nel 2007 sono stati adottati o avviati provvedimenti finalizzati a disincentivare le imprese dal ricorso al lavoro atipico, agendo sul costo del lavoro e anche sull’uso improprio di diverse forme contrattuali.

Si stanno inoltre anche inaugurando nuove modalità di *workfare*, in graduale sostituzione di un sistema di ammortizzatori-incentivazioni che ha avuto una sua storia man mano superata da assetti meno tradizionali del mercato del lavoro. Si inizia così ad attuare quanto rimasto ancora incompiuto del “*Libro bianco sul mercato del lavoro*” del 2001.

L’incertezza del lavoro o la prospettiva di un lavoro “povero” riguarda in particolare i giovani, il cui percorso di inserimento è spesso lungo e tortuoso, ed è dunque su questo *target* che potranno agire *in primis* le riforme avviate.

Migliorare la coerenza e l’adattabilità reciproca tra domanda e offerta di lavoro rappresenta una sfida rilevante per il sistema dei Servizi all’impiego. L’Isfol effettua, fin dall’avvio della riforma del collocamento e con l’ausilio delle Amministrazioni provinciali e regionali, attività organiche di monitoraggio dell’avanzamento organizzativo e funzionale dei Centri per l’impiego, anche con rilevazioni a carattere censuario. Più di recente, l’in-

dagine si è estesa a tutti gli altri soggetti e istituzioni che intervengono nel difficile compito di ottimizzare l'incontro tra le imprese e chi cerca un lavoro o un lavoro migliore. Si tratta di un compito difficile ma strategico, in un mercato del lavoro che tende sempre più a parcellizzarsi, in relazione alle esigenze specifiche sia della domanda che dell'offerta di lavoro. Ci sono ampie quote di posti di lavoro vacanti, alcuni per qualifiche e professionalità ancora (o ormai divenute) rare, altri che corrispondono alle attese e ai requisiti di soggetti che ricercano un impiego con scarso metodo e poca strategia. Facilitare l'incontro tra queste esigenze può rappresentare una "creazione" netta di occupazione a costi minori di qualunque altra misura di incentivazione.

Il funzionamento più fluido e trasparente del mercato del lavoro è dato però anche dal conciliare la competitività e i meriti con l'equità dell'accesso alle opportunità. Si è tornati a parlare quest'anno del cosiddetto "ascensore sociale" e del suo rallentamento. La scuola sembra aver svolto gran parte del suo compito nel permettere ai figli il raggiungimento di una condizione migliore di quella dei padri; in sintesi, un affrancamento dalle condizioni di origine per le categorie sociali più svantaggiate. Adesso il confine delle opportunità è dato dall'accesso al lavoro in cui intervengono, nuovamente e pesantemente, fattori di ampia disparità tra chi possiede e gestisce le informazioni e le tecnologie e chi piuttosto le subisce. È di nuovo forte la correlazione tra ambiente di origine e chances di accesso a un lavoro conforme alle attese. Il ruolo compensativo che possono svolgere i Servizi per l'impiego è dunque potenzialmente rilevante e in proposito si sottolinea la necessità di migliorare le loro capacità di dialogo col versante datoriale, poiché la situazione appare alquanto sbilanciata sul versante dell'offerta di lavoro.

Nel *Rapporto* si insiste inoltre sui tanti aspetti di "impoverimento" del lavoro: povero di prospettive, di stimoli, di realizzazione professionale ancor prima che nelle retribuzioni. Il maggior fattore di insoddisfazione sul lavoro, come rilevato dalle nostre indagini, attiene soprattutto alla mancanza di prospettive di crescita professionale; più del 57% dei lavoratori dipendenti lo segnala come fattore primo di criticità, ben superiore all'insoddisfazione per retribuzioni ritenute insufficienti. L'occupazione è aumentata ma prevalentemente in settori poco esposti alla concorrenza internazionale, soprattutto nel terziario tradizionale e nelle costruzioni. D'altra parte, abbiamo alle spalle anni di scarsa crescita della produttività del lavoro, in leggera ripresa solo nell'ultimo periodo, con andamenti anomali del rapporto tra PIL e occupazione. Sono ormai tanti i segnali e le osservazioni oggettive che confermano l'espansione delle occasioni di lavoro nella fascia bassa delle qualificazioni piuttosto che nella fascia alta, con un andamento dunque poco conforme agli obiettivi della cosiddetta "società della conoscenza". Non è tanto il graduale affermarsi del lavoro a tempo che preoccupa, quanto il saldarsi della precarietà con una insufficiente richiesta di qualificazioni, sintomo evidente di un sistema produttivo che stenta a raggiungere adeguati livelli di competitività.

Il 2007 è l'anno europeo delle Pari opportunità, anche e soprattutto di genere.

Con l'assunzione a Londra della prima donna comandante nei "Beefeaters", le guardie della Torre, si è prodotta una piccola scalfittura in quel "soffitto di cristallo" che rappresenta ancora una realtà per tante altre donne, anche in Italia, che pure dispongono di istruzione, competenze e ambizioni. La partecipazione al lavoro delle donne, dopo un anda-

mento positivo dal 1996 al 2001, ha registrato uno stallo, confermato dalle rilevazioni della prima metà dell'anno in corso. Appare problematico non solo il primo inserimento al lavoro, ma anche il ritorno a un impiego dopo i periodi di maternità: una donna su nove vi rinuncia, per l'impossibilità di conciliare lavoro e cura dei familiari. Non è questo il solo dato negativo: meno del 37% delle donne entra nel mondo del lavoro con un rapporto permanente e dunque la maggior parte del *part-time* è di natura involontaria e i differenziali salariali di genere, su base annua, sono del 25%.

Solo con una maggiore assunzione di "responsabilità sociale" da parte delle imprese si può innescare un'inversione di tendenza a favore del lavoro femminile ed è a tal fine che nel 2007 è stato avviato il progetto "*Bollino rosa*" con l'obiettivo di promuovere un agile strumento operativo per individuare con precisione gli ostacoli alla parità di trattamento e contribuire al loro superamento. Nel solo mese di ottobre 2007, 139 imprese si sono autocandidate a sperimentare la "certificazione" delle proprie buone prassi per la parità retributiva, la conciliazione e il contenimento o superamento delle condizioni di precarietà. Un altro tema cruciale nell'anno che sta per concludersi è stato quello dell'invecchiamento attivo. Alla necessaria attenzione agli appuntamenti che l'agenda europea ha dettato sul tema, in Italia si è sommato un arduo percorso concertativo per un'ulteriore revisione del sistema pensionistico.

La concertazione e il dibattito connesso si sono focalizzati, pur nella articolazione del Protocollo, su previdenza, lavoro e competitività del quale in questo *Rapporto* si riferisce, su un diverso posizionamento dell'età pensionabile. L'intento di base è quello di prolungare la vita lavorativa salvaguardando al contempo i diritti (o le aspettative) acquisiti, la sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale e, non ultima, un'equità generazionale che non scarichi sui figli il costo dei privilegi dei padri, nell'ottica di una solidarietà intergenerazionale collettiva assai diversa dalla solidarietà circoscritta che in Italia è ampiamente consolidata in seno alle famiglie.

Tuttavia appare evidente come per incentivare la partecipazione al lavoro degli over55 occorranza anche come iniziative e provvedimenti mirati, posto che l'aggregato in questione è assai disomogeneo. Non sembra infatti che l'inattività della popolazione più adulta sia dovuta, come nel caso dei giovani e delle donne, all'insoddisfazione per il tipo di occupazione svolto, che non riguarda più del 6%, mentre più del 31% di questa popolazione non è attiva perché il lavoro l'ha perso. Esiste pertanto un bacino assai ampio su cui possono agire misure di attivazione e nel *Rapporto* se ne analizzano alcune sperimentate sia in altri Paesi europei che in Regioni italiane.

Altro tema rilevante nell'anno è stato quello della sicurezza del lavoro e del lavoro irregolare, emergenze molto spesso associate. Su ambedue i versanti è stato adottato un ampio spettro di provvedimenti sia di natura preventiva (quali le nuove norme sugli appalti e l'intensificazione dei controlli) che di natura repressiva. Il drammatico fenomeno delle "morti bianche" mostra segni di attenuazione e la consistenza dell'extragettito fiscale pare testimoniare una tendenza all'emersione della produzione e perciò, anche, del lavoro non dichiarato. Vittime non uniche, ma certo non secondarie di tali distorsioni, sono i lavoratori stranieri, quasi 3 milioni che rappresentano il 5% della popolazione per la cui integrazione l'Italia, come altri Paesi europei, è in cerca di linee guida.

Sezione 1

Europa

Politiche di coesione

La programmazione comunitaria per il periodo 2007-13 è diventata operativa a seguito dell'accordo politico sul bilancio UE e quindi sulla dotazione dei Fondi strutturali. Dopo un lungo e complesso processo di definizione, nel luglio 2007 è stato definitivamente approvato anche per l'Italia il documento chiave per le politiche di coesione: il Quadro strategico di riferimento nazionale (QSN), che definisce l'articolazione dei Programmi operativi e delle risorse comunitarie disponibili (FESR e FSE).

Uno dei principali aspetti innovativi rispetto al passato sta proprio nell'impostazione di un quadro strategico unitario; una scelta che ha imposto a tutti i soggetti coinvolti nella programmazione l'assunzione di obiettivi comuni.

Dieci sono le priorità nazionali del QSN:

- miglioramento e valorizzazione delle risorse umane
- promozione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività
- energia e ambiente: uso sostenibile ed efficiente delle risorse per lo sviluppo
- inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale
- valorizzazione delle risorse naturali e culturali
- reti e collegamenti per la mobilità
- competitività dei sistemi produttivi e occupazione
- competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani
- apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse
- *governance*, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci.

Al raggiungimento di tali priorità saranno orientati i 19 Programmi operativi relativi all'obiettivo Convergenza e i 33 Programmi dell'obiettivo Competitività regionale e occupazione. Quanto al Fondo sociale europeo, la sua strategia continua a essere incentrata sulle risorse umane. Il FSE finanzia 5 Programmi operativi regionali (POR) per l'obiettivo Convergenza e 16 per Competitività regionale e occupazione, per un totale di quasi 6 miliardi di euro nel periodo 2007-13.

Gli interventi previsti dai POR FSE si svilupperanno nei seguenti ambiti (Assi):

- adattabilità (formazione continua, organizzazione del lavoro, imprenditorialità)
- occupabilità (politiche del lavoro)

- inclusione sociale (inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati)
- capitale umano (politiche formative, ricerca)
- transnazionalità e interregionalità
- assistenza tecnica
- capacità istituzionale (migliorare la *governance*, solo per l'obiettivo Convergenza).

Il FSE finanzia, inoltre, tre Programmi operativi nazionali per svolgere azioni di sistema: uno a titolarità del Ministero dell'Istruzione (1.485 milioni di euro) e due del Ministero del Lavoro (rispettivamente di 517 milioni di euro per l'obiettivo Convergenza e 72 milioni per quello Competitività regionale e occupazione).

La nuova programmazione del FSE ha tratto importanti insegnamenti dall'esperienza di *Equal*, che si chiuderà definitivamente nel 2008. Gli aspetti più significativi dell'Iniziativa comunitaria sono stati: finanziare l'innovazione; lavorare in partenariato; l'approccio del *mainstreaming* (diffondendo le prassi di successo); favorire la cooperazione transnazionale.

Politiche dell'istruzione e della formazione

Uno dei processi più significativi che sono stati intrapresi a livello europeo per attuare gli obiettivi di Lisbona riguarda lo sviluppo della qualità all'interno dei sistemi dell'istruzione e della formazione professionale. In tale ottica, grazie a un apposito gruppo tecnico è stato elaborato il CQAF (*Common Quality Assurance Framework*), cioè un quadro di riferimento che comprende un modello per assicurare la qualità, una metodologia per la valutazione e un sistema di monitoraggio.

È stata poi costituita la Rete europea sulla qualità dell'istruzione e della formazione professionale, alla quale aderiscono attualmente 25 Stati e di cui l'Italia ha la vicepresidenza. All'interno della Rete molti Paesi stanno costituendo dei *National Reference Points*, ovvero dei punti di collegamento tra le attività condotte a livello europeo e le iniziative nazionali di promozione e diffusione della qualità (in Italia, il punto di riferimento è presso l'Isfol).

Infine, la Commissione europea ha avviato la procedura per emanare una Raccomandazione sulla qualità (che dovrebbe essere ufficialmente varata nel 2008), con la quale gli Stati membri vengono sollecitati ad applicare il CQAF a partire dal 2009.

In Europa sono presenti circa sei milioni di giovani fra i 18 e i 24 anni prematuramente usciti dal sistema scolastico (*dropout*). La Commissione europea chiede che questo numero sia ridotto del 10% entro il 2010. Inoltre, circa quattro milioni di adulti dovrebbero aver accesso al *lifelong learning*, con un tasso di partecipazione che andrebbe portato al 12,5% sempre entro il 2010. Per raggiungere tali obiettivi è essenziale accrescere la mobilità dei cittadini e realizzare un valido sistema di riconoscimento dei crediti formativi. La difficile trasferibilità delle qualifiche risulta essere, infatti, uno dei principali ostacoli alla mobilità per il 45% delle persone che si dichiarano pronte a partire.

Strumento fondamentale per facilitare la mobilità geografica e professionale è *Europass*, il portafoglio di documenti (come il *Curriculum Vitae*) che facilita la leggibilità delle di-

verse certificazioni nazionali. Sulla scorta dell'esperienza maturata dal Centro Nazionale *Europass* (NEC) in Italia - attivo presso l'Isfol - emerge con chiarezza come tale strumento non possa da solo garantire uno stimolo decisivo alla mobilità. Il suo valore potrà essere notevolmente accresciuto nel contesto dell'*European Qualification Framework* (EQF), la cornice europea delle qualificazioni per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita; una partita importante che spinge il nostro Paese come gli altri Stati membri ad accelerare il processo di costruzione del sistema nazionale delle qualificazioni.

Un altro sistema in via di definizione è poi l'*European Credit System for Vocational Education and Training* (ECVET). Allo stato attuale, la proposta della Commissione europea ha concluso la fase di consultazione avviata nell'ottobre 2006. L'Italia ha partecipato inviando lo scorso aprile una nota congiunta del Ministero del Lavoro e del Ministero della Pubblica Istruzione, con un contributo tecnico elaborato con il Coordinamento delle Regioni, delle Parti sociali e di molti altri soggetti.

Il Sistema Europeo dei Crediti Formativi si fonda sull'idea che ogni risultato di apprendimento costituisca un credito sfruttabile dal singolo in funzione dei propri obiettivi e in questo rappresenta una sfida sia sul piano tecnico che su quello politico e sociale, riaffermando la centralità attiva dell'individuo. Occorre ora trasformare in elemento stabile le molte esperienze pratiche realizzate nel nostro Paese.

L'apprendimento permanente è stato in questi mesi un tema a cui le istituzioni comunitarie hanno rivolto grande attenzione. Con la Decisione del 15 novembre 2006 Parlamento e Consiglio hanno istituito il nuovo programma 2007-13, con lo scopo prioritario di rendere pienamente integrate le politiche per l'istruzione, la formazione e l'occupazione.

In equilibrio tra continuità e innovazione, il programma sull'apprendimento permanente rende evidente lo sforzo di valorizzare le passate esperienze, innanzitutto su tre fronti: valutazione, semplificazione e complementarità. Viene quindi sottolineata la necessità di ancorare le azioni a obiettivi concreti e misurabili, attivando processi di *follow up*, anche per verificare il ritorno degli investimenti; si propone uno snellimento delle procedure amministrative e gestionali; si chiede di garantire ampie sinergie con gli altri dispositivi.

Intanto, il Programma settoriale Leonardo da Vinci ha confermato nel 2007 le *performance* in termini di reclutamento delle candidature del passato recente. Più di 100 candidature a valere sulla Misura del Trasferimento dell'Innovazione (TOI) e più di 200 progetti di mobilità sono stati promossi e sottoposti al processo di selezione, consentendo il pieno assorbimento delle risorse disponibili (poco più di 21 milioni di euro per il 2007).

Gli obiettivi dell'Agenzia nazionale, costituita presso l'Isfol, sono stati pienamente raggiunti, attraverso l'approvazione di 35 progetti TOI e di circa la metà delle candidature di mobilità, per un totale prevedibile di circa 3.500-3.800 borse di studio.

Politiche attive di inclusione e cittadinanza

Con una comunicazione del febbraio 2006, la Commissione europea ha definito un nuovo quadro per il coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione. Gli Stati membri sono stati invitati a promuovere un maggiore legame tra politiche di lotta all'esclusione e alla povertà, politiche previdenziali e politiche sanitarie. È sta-

ta così lanciata una strategia per l'inclusione attiva, che richiede un giusto mix di misure di sostegno al reddito, interventi per l'inserimento lavorativo e servizi socio-assistenziali. Un ruolo centrale continua a essere attribuito al *non profit*. Il nuovo programma comunitario *Progress* rappresenterà lo strumento principale di intervento mentre il FSE è il canale finanziario di riferimento.

La comunicazione ha dato il via a un'ampia consultazione. Nel documento presentato dal nostro Paese particolare enfasi è stata posta, tra l'altro, al reddito minimo di inserimento.

All'interno delle strategie generali per la coesione sociale, si va ultimamente diffondendo un nuovo *mainstreaming*: le politiche per la cittadinanza europea attiva. A tal fine, nel 2007 è stato lanciato il programma "Europa per i cittadini", per promuovere la partecipazione della società civile nel processo di integrazione europea. Per il periodo 2007-13 l'iniziativa avrà a disposizione 215 milioni di euro.

In stretta connessione con quest'ambito di attività si va poi configurando la nuova politica di comunicazione pubblica dell'Unione, con lo slogan "Verso il locale". La filosofia emergente, dunque, è quella che ritiene il livello locale il più adatto a realizzare incisive innovazioni di *governance*.

Attualmente, l'informazione delle amministrazioni pubbliche sulle politiche di coesione risulta prevalentemente rivolta agli addetti ai lavori e incentrata sulle opportunità di finanziamento. I nuovi Regolamenti dei Fondi strutturali richiedono invece di individuare come *target* dei piani di comunicazione dei programmi non solo i beneficiari delle azioni finanziate ma anche la totalità dei cittadini europei.

Politiche del lavoro

Nel corso dell'ultimo, anno il termine *flexicurity* (flessibilità più sicurezza) è diventato uno dei simboli degli obiettivi politici dell'Unione europea in materia di impiego e sviluppo economico. Nel Rapporto 2006 sull'occupazione, la flessicurezza viene indicata espressamente come la giusta risposta all'esigenza di migliorare la capacità di adeguamento dei lavoratori e delle imprese.

Nel Rapporto gli Stati membri sono stati classificati sulla base di cinque modelli di *flexicurity systems* e l'Italia è stata inserita nel gruppo dei paesi dell'Est, con un livello di sicurezza sociale molto basso se non totalmente assente, un livello di flessibilità medio-alto e un livello di tassazione medio-basso.

La Commissione europea ha anche dato vita a un Gruppo di esperti che delinea la via per raggiungere risultati concreti in materia. Il documento conclusivo del Gruppo indica la *flexicurity* come un'opportunità storica per l'Europa, affinché possa ottenere efficienza economica e contestualmente garantire alti livelli di sicurezza sociale.

Nell'ottica della *flexicurity*, la Commissione ha poi presentato un Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro, mettendo in luce la progressiva crescita della flessibilità per facilitare l'accesso al lavoro delle fasce più giovani e più svantaggiate, ma evidenziando al tempo stesso la possibilità che essa si trasformi in una trappola senza uscita, caratterizzata da attività di breve durata e di bassa qualità. Di fatto, l'approccio fatto

proprio dall'UE è quello del *save the people not the jobs*: i lavoratori sono più protetti da un sistema di aiuti in caso di disoccupazione piuttosto che dalla legislazione sulla tutela per l'impiego.

Infine, la Commissione ha pubblicato lo scorso giugno una comunicazione che definisce i principi comuni della *flexicurity* e presenta quattro possibili percorsi tipici di attuazione del modello.

Altro ambito su cui ha ormai preso corpo la strategia comunitaria è quello della salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro. Con la Decisione del 24 ottobre 2006 del Parlamento e del Consiglio e una successiva comunicazione della Commissione, sono state delineate le politiche di settore per i prossimi sei anni, con l'obiettivo di ridurre almeno del 25% le malattie professionali e gli infortuni sul lavoro nell'Unione europea entro il 2012.

Tra le azioni previste: sostegno alle PMI nell'applicazione della legislazione in vigore; semplificazione e adeguamento del quadro giuridico; sviluppo di strategie nazionali; formazione; valutazione dei nuovi rischi; *follow up* dei progressi realizzati.

Pari opportunità

Nel marzo 2006 la Commissione europea ha presentato una tabella di marcia per la parità tra donne e uomini fino al 2010, al fine di migliorare la qualità della vita adottando un approccio differenziato, in relazione all'appartenenza di genere. Nel luglio successivo, il Parlamento e il Consiglio hanno emanato un'apposita Direttiva sulla parità con riferimento all'occupazione, insistendo sulla necessità di un cambiamento di approccio alla tematica, che preveda una vasta azione pubblica, con il coinvolgimento di tutti gli attori economici e sociali, in un processo di innovazione e progresso culturale. In questo contesto, il 2007 è stato dichiarato "Anno europeo delle pari opportunità per tutti".

Un notevole sostegno alle azioni per la parità giunge poi dalla nuova programmazione dei Fondi strutturali, che ribadisce la necessità di rafforzare l'adozione del *mainstreaming* per assicurare che tutte le politiche tengano conto del loro impatto in termini di genere.

Sezione 2

Formazione

La partecipazione al sistema di istruzione e formazione professionale

Uno sguardo d'insieme

L'impegno del nostro Paese nel migliorare i propri livelli di istruzione e qualificazione si inserisce in un contesto più ampio, quello delineato a livello europeo dalla strategia di Lisbona, che ha fissato precisi risultati da conseguire entro il 2010.

È ormai evidente che non tutti gli obiettivi saranno raggiunti. Di certo, non sarà possibile centrare quello di contenere la dispersione scolastica giovanile (18-24enni) al di sotto del 10%. Nonostante i progressi degli ultimi anni, il nostro Paese è in ritardo anche per quel che riguarda il tasso di istruzione secondaria dei giovani (75,5%) e, ancor più, della popolazione nel suo insieme. Solo il 51% della popolazione italiana possiede un titolo di studio post-obbligo, contro il 70% della media europea.

Conseguimento degli obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione

	2000		2006	
	Italia	UE 27	Italia	UE 27
Tasso di abbandono scolastico e formativo (a)	25,3	17,6	20,8	15,3
Tasso di istruzione secondaria superiore dei giovani (b)	69,4	76,6	75,5	77,8
Tasso di partecipazione ad attività di apprendimento permanente (c)	4,8	7,1	6,1	9,6

a) Tra i 18-24enni. Benchmark: entro il 2010 non oltre il 10%.

b) Tra i 20-24enni. Benchmark: entro il 2010 almeno l'85%.

c) Tra i 25-64enni. Benchmark: entro il 2010 almeno il 12,5%.

Fonte: Eurostat

L'Italia ha progressivamente incrementato la quota di coloro che terminano con successo la scuola secondaria. La percentuale di maturi in rapporto alla media della popolazione 19-20enne ha raggiunto il 78% nel 2005-06, contro il 51,4% del 1990-91. Ma si mantiene pressoché stabile la partecipazione alle attività di formazione professionale iniziale e diminuisce quella alle attività di formazione regionale post-secondaria.

Nonostante la crescente scolarizzazione, la dispersione formativa dei minori di 18 anni è ancora ampia. Tra i 14-17enni sono circa 113 mila gli esclusi dai canali formativi formali, ai quali si aggiungono gli oltre 40 mila apprendisti minorenni che non svolgono le attività formative previste dalla legge, per un totale di oltre 150 mila soggetti.

Stato formativo dei giovani 14-17enni, 2005-06

	v.a.	%
A scuola	2.070.849	88,5
In formazione	108.083	4,6
In apprendistato	47.906	2,1
Fuori dai percorsi	113.172	4,8
Totale	2.340.010	100

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Mpi, dati regionali, dati Istat

Per quel che riguarda le scuole secondarie superiori, l'intensità del fenomeno della dispersione è evidenziata dal tasso di produttività: nell'anno scolastico 2005-06 solo il 71% degli iscritti al primo anno nel 2001-02 ha concluso positivamente il ciclo di studi; i maggiori problemi si notano negli istituti professionali (46,6%), rispetto ai licei (85,1%). I risultati conseguiti dalle ragazze sono migliori: il tasso di produttività femminile raggiunge complessivamente il 76,9% contro il 65,4% di quello maschile.

Si conferma la crescita della propensione agli studi accademici dei giovani italiani. Nel 2006-07 il 72,5% dei diplomati nell'anno scolastico precedente è entrato nell'istruzione universitaria (78,7% fra le donne). Il tasso di immatricolazione, tra i 19-20enni, ha raggiunto il 56,6% (65,1% fra le donne). Complessivamente, la quota dei laureati tra chi ha un'età non superiore ai 25 anni si è quadruplicata rispetto ai primi anni '90.

Il sistema universitario (%)

	1990-91	2000-01	2005-2006
Tasso di passaggio all'università	71,3	63,9	72,5
Immatricolati per 100 coetanei (19-20enni)	35,6	43,8	56,6
Laureati su popolazione 23enne (a)	2,5	2,5	24,7
Laureati su popolazione 25enne (b)	9,0	23,1	20,2

(a) Comprendono i laureati del I ciclo, i diplomati universitari e delle scuole dirette a fini speciali.

(b) Comprendono i laureati del II ciclo, vecchio ordinamento, lauree specialistiche a ciclo unico.

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat e Mur

Relativamente alla formazione continua offerta dalle imprese private, l'Italia si posiziona ancora agli ultimi posti in Europa, nonostante nel 2006 si sia verificato un leggero miglioramento, portando la percentuale di aziende interessate dal 18,8% al 19,8%. È tuttavia aumentato il divario tra le micro e le grandi aziende: nel 2006 l'incidenza delle imprese formatrici sul totale è rispettivamente del 16% e del 73% (con uno scarto del 56%).

Quanto alla forza lavoro, il suo tasso di istruzione risulta sempre molto basso: la percentuale di chi ha almeno un titolo di scuola secondaria di II grado è pari al 59,2% (ma solo 15 anni fa era circa il 35%).

Livelli di istruzione della forza lavoro (%)

	1991	2001	2005	2006
Senza titolo e con licenza elementare	24,8	12,0	8,7	7,9
Con licenza media	40,1	36,0	33,3	32,9
Con titolo di studio di s.s.s.	28,0	40,1	43,6	44,2
Con titolo di istruzione universitaria	7,1	11,9	14,4	15,0

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat

Dati di dettaglio

Relativamente alla formazione professionale, l'ultima rilevazione Isfol segnala per il 2005-06 poco più di 60 mila corsi realizzati, che hanno coinvolto quasi 700 mila allievi. Questi ultimi sono molto più numerosi nel Nord Italia (476.588) rispetto al Centro (118.236) e al Sud (102.378). Si tratta in prevalenza di adulti occupati (quasi 236.000), seguiti dai giovani in formazione di I livello (125.500) e quelli in corsi di II livello e IFTS (quasi 89.000). Complessivamente, la formazione professionale coinvolge il 2,8% della forza lavoro. Nel bacino d'utenza rappresentato dai ragazzi 15-24enni in cerca di occupazione, è coinvolto

nella formazione per giovani il 37%; mentre nella formazione destinata ad adulti occupati viene formato solo l'1,2% degli utenti potenziali (età superiore ai 25 anni).

Allievi formati sul bacino d'utenza, 2005-06 (%)

	Formazione giovani	Formazione adulti	Formazione adulti disoccupati	Totale
Nord	91,1	1,8	9,9	3,9
Centro	41,7	1,0	6,6	2,4
Sud	10,7	0,4	5,5	1,4
Totale	37,0	1,2	7,0	2,8

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat e regionali

Nella scuola secondaria superiore continua nel 2005-06 l'incremento degli iscritti e si consolida il processo di "licealizzazione". Per la prima volta il numero degli iscritti al primo anno dei licei (oltre 200 mila su un totale di circa 590 mila) ha superato quello degli istituti tecnici, che nell'ultimo quindicennio hanno registrato una riduzione del 27%.

Studenti iscritti alle scuole secondarie superiori, 2005-06

	v.a.	%	Variazione sul 2000-01	Variazione sul 2004-05
Ist. professionali	553.958	20,6	3,4	-0,1
Ist. tecnici	945.805	35,1	-3,8	-0,9
Licei	874.216	32,5	15,1	4,9
Istruzione magistrale	212.925	7,9	9,0	2,1
Istruzione artistica	104.809	3,9	8,8	1,9
Totale	2.691.713	100	4,7	1,4

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Istat e Ministero della Pubblica Istruzione

Nell'università gli immatricolati nell'anno accademico 2006-07 sono 325.417, di cui 272.569 ai corsi di laurea di 1° livello. Questi ultimi subiscono un calo del 9,7%, con una forte incidenza del gruppo giuridico, fenomeno giustificato dal contemporaneo avvio delle lauree "magistrali".

Immatricolati ai corsi di laurea di 1° livello

	2006-07	Variazione sul 2005-06
Gruppo scientifico	13,4	10,9
Gruppo medico	7,3	-19,9
Gruppo ingegneria-architettura	17,2	7,8
Gruppo agrario	2,3	1,8
Gruppo statistico-economico	16,4	-2,3
Gruppo politico-sociale	13,8	-8,3
Gruppo giuridico	2,3	-82,5
Gruppo letterario, linguistico e psico-pedagogico	25,2	3,5
Gruppo educazione fisica	1,9	9,5
Gruppo difesa e sicurezza	0,1	-16,2
Totale	100	-9,7

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Mur

Complessivamente, gli iscritti all'università sono diventati 1.722.457, con una contrazione del 2,4% rispetto all'anno precedente, che ha interrotto il *trend* positivo avviatosi a partire dal 2000-01. È per la prima volta in calo il numero degli iscritti ai corsi di 1° livello (-1,6%), mentre si consolida l'aumento relativo a quelli di laurea specialistica (+21,2%). Tra i laureati continuano a prevalere le donne, che raggiungono il 57,3% nei corsi di 1° livello. In forte crescita è poi il numero degli studenti che consegue una laurea specialistica.

Titoli conseguiti all'università, 2006

	v.a.	%	Variazione % su 2005
Diploma universitario/Sdfs	810	0,3	-52
Laurea vecchio ordinamento	100.078	33,3	-30
Laurea di base (1° livello)	161.445	53,7	16,7
Laurea specialistica a ciclo unico	8.782	2,9	11,8
Laurea specialistica (2° livello)	29.620	9,8	183,3
Totale titoli conseguiti	300.735	100	-0,2

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Mur

Relativamente all'educazione permanente, si espande l'offerta dei Centri territoriali permanenti, in particolare quella dedicata agli stranieri (+1,9% dei corsi tra il 2004-05 e il 2005-06). I partecipanti alle attività di educazione degli adulti sono passati dalle 423.337 unità del 2004-05 alle 425.290 dell'anno successivo.

Corsi dei CTP e corsi serali degli istituti di istruzione secondaria di II grado

	2004-05	2005-06
Corsi del primo ciclo d'istruzione	2.894	2.790
Corsi per stranieri	3.484	4.070
Corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale	13.533	13.901
Totale	19.911	20.761

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Ministero della Pubblica Istruzione

Venendo alla formazione continua, tra gli occupati 15-64enni, circa il 6,6% ha frequentato corsi nel 2006 (8,5% per le donne e 5,4% per gli uomini). In totale, si tratta di circa un milione e mezzo di lavoratori, di cui circa 580 mila ha frequentato corsi scolastici e circa 900 mila corsi di formazione professionale.

La partecipazione si riduce con l'aumentare dell'età anagrafica, già a partire dai 45 anni. L'Indagine Isfol Indaco ha poi rilevato che i dipendenti pubblici presentano un tasso di partecipazione doppio rispetto a quello di dipendenti privati e autonomi. L'istruzione rappresenta un'ulteriore discriminante: i tassi più elevati si hanno con i laureati.

Lavoratori dipendenti del settore privato che hanno partecipato ad almeno una attività di formazione continua

Livello di istruzione	%
Basso	18,0
Medio	30,6
Alto	60,8
Livello di inquadramento	
Dirigente/Quadro	54,7
Impiegato	38,1
Operaio	16,4

Fonte: Isfol Indaco 2005

La spesa pubblica per la formazione professionale

Nel 2005 la spesa pubblica per l'istruzione-formazione è stata di quasi 64,3 miliardi di euro, con un calo progressivo negli ultimi anni. Rispetto al 2004 si rileva una riduzione dello 0,6%. Tale somma corrisponde al 4,52% del PIL (contro il 4,65% dell'anno precedente) e al 9,35% della spesa pubblica (contro il 9,7%).

Entrando nello specifico della formazione professionale regionale, i bilanci consuntivi del 2005 indicavano un ammontare di risorse disponibili pari a oltre 4,3 miliardi di euro; di cui ne sono stati effettivamente impegnati 3,2 miliardi, con una capacità di impegno pari al 74,4% (contro il 72,8% dell'anno precedente). La spesa effettiva è stata invece di circa 2,4 miliardi: 428 al Nord-Ovest, 734 al Nord-Est, 330 al Centro e 911 al Sud. Rispetto al 2004 si registra un calo della spesa dello 0,8%, dovuto quasi esclusivamente alle Regioni centrali (-18,4%).

Spesa media per la formazione professionale per unità di forza lavoro (v.a. in euro)

	2003	2004	2005
Nord-Ovest	64,1	62,7	61,1
Nord-Est	150,8	136,6	144,6
Centro	64,6	83,3	67,5
Sud	118,9	118,8	121,4
Italia	99,1	99,5	98,3

Fonte: Elaborazioni Isfol su rendiconti regionali 2003-2005 e dati Istat

La capacità realizzativa delle diverse Regioni (riferita al triennio 2002-05), confrontando quanta parte delle somme impegnate è stata effettivamente pagata, è pari al 78,5%, il che significa che quasi un quarto delle risorse impegnate non giunge a buon fine. Il primato di efficienza spetta al Nord con un tasso di circa il 90%, mentre Sud e Centro riportano valori decisamente più contenuti (rispettivamente il 73,6% e il 63,1%).

Gli strumenti finanziari di sostegno alla formazione continua non hanno mai beneficiato, nel nostro Paese, di stanziamenti così cospicui come adesso avviene con i Fondi Paritetici Interprofessionali. Per le attività formative dei Fondi sono stati stanziati nel 2004-07 circa 459 milioni di euro.

Risorse dei Fondi Paritetici per le attività formative (al settembre 2006)

	Avvisi 2004	Avvisi 2005	Avvisi 2006	Avvisi 2007
Fon.Coop	2.533.963,87	3.474.829,00	4.428.276,83	13.195.312,11
Fon.Ter	1.000.000,00	11.844.423,52	13.585.465,34	5.650.245,15
Fondimpresa	48.077.400,00	9.200.000,00	35.960.000,00	46.900.000,00
Fondir	720.000,00	5.150.000,00	11.000.000,00	5.000.000,00
Fondirigenti	3.497.000,00		3.000.000,00	
Fondo Art. Form.	4.257.420,00	15.464.843,00	8.830.288,00	9.541.000,00
Fondo Dir. PMI	133.740,00		150.000,00	266.945,50
Fondo Form. PMI	4.000.000,00	9.000.000,00	22.500.000,00	9.000.000,00
Fondoprofessioni		2.000.000,00	3.550.000,00	4.500.000,00
For.Te	19.000.000,00	2.835.908,76	60.068.600,00	58.731.000,00
Fond.Er				1.000.000,00
Totale	83.219.523,87	58.970.004,28	163.072.630,17	153.784.502,76

N.B.: Gli stanziamenti qui riportati sono stati a volte integrati da risorse aggiuntive.

In merito alla formazione continua a domanda individuale mediante *voucher*, un importante banco di prova per la sua sperimentazione è rappresentato dalla Legge 236/1993: la Regione Friuli Venezia Giulia è quella che a tale modalità ha destinato la maggior parte delle risorse 2006 (82%), seguita dal Veneto e dall'Emilia Romagna (50%) e dalla Toscana (45%). Prevalentemente concentrati sulla domanda individuale sono poi gli interventi previsti dalla Legge 53/2000. Al finanziamento dei *voucher* diverse Regioni hanno infatti destinato buona parte delle risorse disponibili.

Si pone comunque da tempo un problema di integrazione tra questi strumenti finanziari e gli interventi programmati dai Fondi Paritetici. Un'esigenza recepita dal Ministero del Lavoro nell'ultimo provvedimento di riparto delle risorse della Legge 236/1993.

Politiche formative e caratteristiche della domanda e dell'offerta

I processi di riforma in atto

Nel corso del 2007 il sistema di istruzione e formazione italiano ha visto alcune innovazioni normative di non scarso rilievo, che dovrebbero incidere in modo significativo sul suo assetto.

È stato innanzitutto introdotto l'innalzamento dell'obbligo d'istruzione fino a sedici anni d'età con il conseguente elevamento di un anno dell'età minima per accedere all'inserimento lavorativo. Una volta conseguita la licenza media, i giovani assolveranno l'obbligo frequentando la scuola secondaria di secondo grado o anche percorsi e progetti realizzati da strutture formative accreditate a livello nazionale. I diversi percorsi dovranno tutti garantire il conseguimento di risultati minimi, espressi in termini di competenze chiave relative ai saperi di base e di tipo sociale e culturale, individuati dal Regolamento emanato dal Ministero della Pubblica Istruzione.

La Legge 40/2007 riordina l'intera istruzione tecnica e professionale nel nostro Paese. Gli istituti tecnici e gli istituti professionali rientrano a pieno titolo negli ordinamenti della istruzione secondaria di secondo grado: i primi ritornano al loro statuto originario e non "subiranno" quindi il processo di licealizzazione annunciato; i secondi costituiranno un percorso quinquennale d'istruzione professionalizzante e quindi non si consegnerà più la qualifica statale al termine del terzo anno.

Nello stesso provvedimento si introducono i Poli tecnico-professionali, soggetti di natura consortile che realizzano un'offerta articolata, destinata a diverse tipologie di utenza. La sfida è quella di improntare tale offerta in modo da favorire il trasferimento dell'innovazione e quindi la crescita della competitività dei territori.

Sul fronte della formazione post-secondaria, si prevede di introdurre una nuova offerta di formazione tecnica superiore attraverso gli istituti tecnici superiori, che dovrebbero garantire maggiore stabilità e un più forte collegamento alle esigenze di sviluppo, ricerca e innovazione. Per quanto riguarda la formazione continua, l'Accordo tripartito dell'aprile 2007 è esplicitamente indirizzato alla definizione di nuove modalità di coordinamento tra la programmazione regionale e quella dei Fondi Paritetici Interprofessionali. Lo strumento operativo e di intesa tra i diversi soggetti è stato individuato nell'Osservatorio nazionale per la formazione continua.

Ancora tra le nuove proposte il disegno di legge governativo sull'apprendimento permanente, che per la prima volta traccia un percorso verso la costruzione di un sistema di apprendimento permanente come diritto della persona, senza vincoli di età, condizione sociale e collocazione occupazionale, evidenziando i temi chiave (orientamento lungo il corso della vita, invecchiamento attivo, dispositivi di certificazione e validazione delle competenze comunque e dovunque acquisite, ecc) per realizzare lo sviluppo di conoscenze e competenze in favore dell'occupazione, occupabilità e inclusione sociale.

I sistemi regionali per il successo formativo

Nel corso dell'anno formativo 2005-06 il lavoro delle amministrazioni regionali e provinciali è proseguito nella direzione di promuovere il successo formativo di tutti i giovani at-

traverso il rafforzamento delle anagrafi, la promozione di azioni di orientamento, lo sviluppo di attività di accompagnamento ad opera degli operatori dei Centri per l'Impiego.

In merito a queste ultime attività si riscontra una tenuta sia in termini di copertura del servizio, sia in termini di livelli dei servizi erogati. La percentuale di strutture che hanno attivato servizi e funzioni relative all'obbligo formativo raggiungono l'84%, con una crescita rispetto all'anno precedente del 7% e una variazione particolarmente positiva nel Mezzogiorno (+21%). I Centri che erogano servizi di accoglienza e informazione sono oltre il 76%; l'orientamento è realizzato da quasi il 73%; mentre sensibilmente più bassa è la percentuale di CPI che svolgono azioni di tutoraggio (64,4%), soprattutto al Sud (41%).

Uno dei problemi principali dei CPI continua a essere la scarsa disponibilità di risorse umane dedicate alle attività per i giovani in obbligo: circa 800 operatori a fronte di una dispersione di circa 113mila ragazzi. Lo scarto tra il numero di operatori e il livello della dispersione scolastica è forse uno dei fattori in grado di spiegare perché l'impatto delle azioni messe in campo nel corso di questi anni sia stato meno significativo di quanto si potesse sperare.

Per quanto riguarda l'offerta di istruzione e formazione professionale iniziale, essa si è andata strutturando secondo due direttrici: i percorsi sperimentali triennali di cui all'Accordo quadro del giugno 2003, sia pure con "varianti di composizione" all'interno dell'itinerario formativo secondo le diverse strategie regionali, e corsi al di fuori dell'Accordo. Sono, questi ultimi, corsi generalmente più brevi dei triennali, tradizionali o ad esaurimento, oppure destinati a ragazzi appartenenti a categorie di svantaggio sociale ed handicap. Quest'ultima offerta è andata progressivamente riducendosi negli ultimi anni. Il totale degli allievi raggiunge nel 2005-06 un valore consistente, pari a 123.280. Circa 100 mila sono relativi ai percorsi ex Accordo, con una crescita nel 2006-07 rispetto all'anno scolastico precedente pari al 14,7% (il Mezzogiorno segna però un -8,3%).

Apprendistato

Anche se il numero degli apprendisti continua a crescere, seppure di poco, arrivando a sfiorare nel 2006 la cifra di 600 mila unità, il quadro dell'implementazione del D.Lgs. n. 276/2003 si presenta ancora a macchia di leopardo per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante, mentre quello per l'espletamento del diritto-dovere rimane un istituto di fatto inesistente e l'apprendistato per il conseguimento di un diploma è oggetto di sperimentazioni di portata alquanto limitata.

Occupazione in apprendistato

	2005	2006	2006/2005
Nord-Ovest	164.898	172.868	4,8%
Nord-Est	147.410	152.958	3,8%
Centro	126.767	137.196	8,2%
Sud e Isole	125.457	126.415	0,8%
Italia	564.532	589.437	4,4%

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Inps

Relativamente all'apprendistato professionalizzante, l'ultimo monitoraggio realizzato dall'Isfol ha messo a confronto le regolamentazioni regionali e le discipline contrattuali, evidenziando direttrici talvolta divergenti. È impensabile che convivano sul territorio modelli così diversi ed emerge l'esigenza di omogeneizzazione, con un'azione più forte di regia a livello centrale.

Va inoltre segnalato che oggi solo il 20,4% degli apprendisti riceve effettivamente una formazione esterna (nel Mezzogiorno meno del 10%), spesso considerata di scarsa qualità, poiché manca un sistema nazionale di standard.

Formazione permanente

L'Isfol ha analizzato le caratteristiche dell'offerta di formazione permanente predisposta dalle Regioni nell'ambito della programmazione FSE 2000-06. I progetti (che durano in media 5,3 mesi) sono prevalentemente rivolti al settore informatico (47,5% dei corsi), alle lingue straniere e all'adeguamento delle competenze professionali. Solo il 3% circa del totale delle attività realizzate ha riguardato azioni di assistenza a strutture e sistemi (come la formazione dei formatori) o di accompagnamento (ad esempio pubblicizzazione delle attività svolte).

Per quanto riguarda le caratteristiche dell'utenza si conferma, purtroppo, l'estrema difficoltà di raggiungere le fasce più deboli della popolazione: i frequentanti sono ancora in prevalenza soggetti di età compresa tra i 26 e i 40 anni, di cittadinanza italiana, in possesso di diploma di scuola superiore, occupati.

La Seconda Rilevazione ISFOL 2005 sulla domanda di formazione in Italia degli adulti di età compresa tra i 25 e i 64 anni ha individuato il grado di partecipazione alle attività formative nei percorsi formali, non formali ed informali, descrivendo inoltre i bisogni e le aspettative espresse dalla popolazione adulta.

Nel corso del 2004 il 9,4% degli intervistati ha partecipato ad attività formative corsuali per interesse personale; considerando anche le attività di formazione non formali la quota di partecipanti raggiunge il 12%.

L'indagine ha rilevato un insieme di informazioni sulla *fruizione* da parte degli intervistati di *attività culturali* e dei *media*. Nella settimana precedente l'indagine il 45% aveva letto quotidiani ed il 28% libri. Inoltre nel corso dell'ultimo anno, uno o più volte: il 48% degli intervistati era andato al cinema, il 31% era entrato in un museo, il 24% era andato a concerti e l'11% aveva partecipato a dibattiti pubblici.

Tra quanti non hanno frequentato attività formative nel corso del 2004, poco più della metà degli intervistati dichiara di essere interessato ad attività di formazione dirette a sviluppare interessi personali. Sono soprattutto gli occupati (58%) e le persone con un livello d'istruzione più elevato gli adulti più propensi a svolgere attività di formazione per approfondire interessi personali. Sarebbe inoltre necessario ai fini di una maggiore partecipazione alla formazione flessibilizzare l'offerta rispetto ai tempi di erogazione e rimuovere alcuni ostacoli al coinvolgimento degli utenti adulti. Tra i vincoli gli stessi intervistati hanno indicato: la conciliazione con gli orari di lavoro; gli impegni familiari; la mancanza di tempo in generale; i costi elevati dei corsi di formazione.

Infine, una larga parte degli intervistati ha segnalato il problema della scarsità dell'informazione sull'offerta disponibile nel territorio.

Fondi Paritetici Interprofessionali

I Fondi Paritetici Interprofessionali raccolgono un'adesione crescente. Il numero dei lavoratori in forza presso le imprese aderenti supera i 6 milioni, cioè più della metà dei dipendenti delle imprese private. La distribuzione territoriale registra un profondo sbilanciamento tra il Nord e il Sud del Paese: tre Regioni (Lombardia, Emilia Romagna e Veneto) raccolgono circa il 60% dei potenziali beneficiari.

Lavoratori in forza presso le imprese aderenti ai Fondi Paritetici Interprofessionali (maggio 2007)

Fondi	Dipendenti
Fondo Formazione PMI	434.485
Fon.Ar.Com	65.523
Fondo Artigianato Formazione	865.714
Fon.Coop	300.131
Fondimpresa	2.386.494
For.Te	1.394.725
Fondo Professioni	121.966
Fond.E.R.	85.806
Fonter	320.664
Fondirigenti	63.670 (*)
Fondo Dirigenti PMI	1.418 (*)
Fondir	25.080 (*)
Totale	5.975.508

(*) Novembre 2006.

Fonte: Elaborazione Isfol su dati Inps

Le imprese aderenti ai Fondi Paritetici sono oltre 400 mila, con un tasso di adesione medio pari al 42,4%. Nell'82% dei casi si tratta di aziende piccole (1-9 lavoratori). Sotto il profilo settoriale, emerge una buona penetrazione nel manifatturiero, nell'alberghiero e ristorazione e nelle costruzioni, ma in primo luogo negli "altri servizi" (sanità, servizi alla persona, ecc.). Tra gli ultimi mesi del 2006 e i primi del 2007 la maggioranza dei Fondi Paritetici ha concluso la fase di *start-up*, durante la quale sono stati finanziati 2.376 piani formativi, coinvolgendo 18.543 imprese (il 4,2% delle adesioni totali ai Fondi) e 348.819 lavoratori (il 6,1% di quelli aderenti ai Fondi).

I comportamenti formativi delle Piccole e Medie Imprese

Nell'ambito dell'Indagine Isfol Indaco-PMI è stato intervistato un campione rappresentativo di circa 149 mila imprese con un organico tra i 10 e i 249 dipendenti: un quarto ha offerto formazione di tipo corsuale nel corso del 2005. Si tratta nel 46% dei casi di imprese con più di 50 dipendenti, prevalentemente del settore credito e assicurazioni (77,5%) e con una maggiore presenza nel Nord-Est (29,4%).

Le imprese formatrici sono in media quelle più dinamiche, con differenziali talvolta molto elevati rispetto alla media nazionale: hanno più domande di brevetti (+2%), più registrazioni di marchi (2,2%), più aumenti di redditività (+8,7%) e di fatturato (+8,3%), più certificazioni di qualità (+17,6%).

I cataloghi di offerta formativa

Negli ultimi anni si è verificata una progressiva creazione di cataloghi utilizzati per la formazione a domanda individuale. Alla caratteristica comune del *voucher* come forma di finanziamento si accompagna una diversificazione per quanto riguarda i destinatari e il livello territoriale. In alcuni casi le Regioni hanno scelto che siano le stesse Province a determinare le regole di creazione e gestione dei cataloghi.

La convinzione del legame stretto tra promozione della qualità e costruzione dei cataloghi per l'offerta si sta ora diffondendo e dalle sperimentazioni regionali per la formazione continua si è assistito a una loro estensione anche ad altri segmenti della formazione.

L'orientamento e il riconoscimento dei percorsi formativi

Orientamento

Gli interventi di orientamento sono in crescita, ma il quadro complessivo risulta ancora lontano dall'essere soddisfacente, con evidenti ricadute sui processi di scelta degli studenti. Nel 2006 l'Isfol ha svolto due ricerche mirate sulla natura di tali processi, che confermano entrambe quanto ancora forte sia il peso del livello socio-culturale delle famiglie di origine.

Tipo di scuola scelta dagli studenti di terza media per origini familiari (%)

	Livello culturale		
	Medio-basso	Medio-alto	Elevato
Liceo	37,9	62,8	86,6
Istituto tecnico	37,2	28,9	8,9
Istituto professionale	19,6	5,9	4,0
Formazione professionale	3,3	1,4	-
Altro	2,0	1,0	0,4

Fonte: Indagine Isfol-Iard 2006

Continua a esistere una sorta di pre-determinazione nel futuro percorso scolastico e professionale dei giovani, sulla base del titolo di studio dei genitori.

Iscritti al V anno delle scuole secondarie superiori per titolo di studio dei genitori (%)

Titolo di studio dei genitori	Liceo		Istituto tecnico		Istituto professionale	
	Padre	Madre	Padre	Madre	Padre	Madre
Laurea o superiore	32,2	27,8	9,1	7,3	5,1	5,4
Medie superiori	46,6	51,4	50,3	50,8	37,7	41,3
Medie inferiori	18,4	18,2	32,7	35,3	46,2	41,9
Elementari/Nessun titolo	1,0	1,8	4,5	4,6	9,2	8,9
Non risponde/Non sa	1,8	0,8	3,4	2,0	1,8	2,5

Fonte: Indagine Isfol-Censis GN Research 2006

I principali veicoli di orientamento sono rappresentati dalla scuola e dall'università (40,3%). Vi sono poi molti studenti che si attivano autonomamente; mentre la famiglia e gli amici sono indicati da poco più del 20% del campione interpellato. Minoritario è il numero di quanti si rivolgono ad agenzie operanti sul territorio (ad esempio gli sportelli Informagiovani), così come ai Centri per l'impiego, visitati appena dal 13% degli studenti (nonostante siano ritenuti estremamente utili).

Oltre il 65% dei giovani non considera il diploma di scuola secondaria di II grado un titolo più che sufficiente per poter trovare lavoro, e circa il 90% si dichiara assolutamente disponibile a sperimentare un periodo di *stage* oppure - in percentuale lievemente inferiore - un contratto di apprendistato.

Ma la conoscenza dell'offerta formativa disponibile risulta decisamente scarsa. Un terzo degli studenti delle medie e un quarto delle loro madri affermano di non sapere nulla della formazione professionale. Per quel che riguarda la formazione professionale post-secondaria, più della metà degli intervistati dichiara di non avere informazioni sui corsi IFTS e circa il 60% non ha un'idea chiara di cosa sia l'offerta di formazione professionale di II livello.

Riconoscimento dei percorsi formativi

Coerentemente con le indicazioni emerse a livello europeo in tema di *European Qualifications Framework* (EQF), nel nostro Paese si è andata via via rafforzando l'idea che lo sviluppo di un *framework* nazionale di riferimento per i sistemi educazione-formazione-lavoro rappresenti una priorità da perseguire. In tale ottica, nel settembre 2006 il Ministero del Lavoro ha promosso la costituzione di un Tavolo unico con Regioni, Parti sociali e Ministero dell'Università e della Ricerca per definire un Quadro nazionale di standard e certificazione, in cui siano distinti gli standard professionali, quelli formativi e quelli relativi ai processi di riconoscimento e certificazione, anche sulla scorta dei criteri promossi in sede europea (come, ad esempio, il sistema ECVET di accumulazione e trasferimento dei crediti).

Sul piano operativo, nel corso del 2007 è stata svolta una prima ricognizione delle prassi nel settore, che ha censito una trentina di repertori in cui vengono descritti circa 1.700 profili professionali.

Il D.Lgs. n. 276/2003 ha avviato il percorso di definizione del Libretto Formativo del Cittadino, il cui modello è stato approvato nel 2005. Si è poi svolta una fase di sperimentazione alla quale hanno aderito, nel biennio 2006-07, 13 Regioni e Province autonome. Il Libretto Formativo rappresenta oggi l'unico strumento longitudinale istituzionale di trasparenza delle competenze presente a livello nazionale e le sue potenzialità sono state riconosciute in tutti i contesti della sperimentazione. Tuttavia, per dispiegare completamente tali potenzialità, appare fondamentale rivederne alcuni aspetti relativi al suo rilascio e utilizzo, nonché alla validazione delle competenze in esso riportate.

La qualità e i risultati del sistema di formazione professionale

I modelli di qualità dei Centri di formazione professionale

La verifica e lo sviluppo della qualità dell'offerta formativa sta diventando una questione sempre più centrale nelle politiche per la formazione professionale.

L'Isfol ha recentemente concluso una ricerca sul campo nella quale sono state rilevate le opinioni di un campione significativo di soggetti operanti nel settore. I dati mostrano come il rapporto dei Centri di formazione professionale con l'approccio alla qualità sia una realtà complessa e diversificata. La certificazione secondo le norme ISO è la pratica di gran lunga più adottata, con un incremento significativo del 25% di Centri che adottano questo approccio rispetto a una precedente rilevazione pubblicata nel 2004. Nel Nord la certificazione è diffusa nella quasi totalità dei Centri di formazione; nel Centro Italia e nel Mezzogiorno si è comunque riscontrato un forte recupero del ritardo degli anni scorsi.

Sedi operative per tipo di certificazione (%)

Sì, classe ISO 9000	57,9
Sì, EFQM	0,1
Sì, altro	6,5
No, ma sono in corso procedure	23,1
No	12,3

Fonte: Ricerca Isfol-Enaip

Rispetto alla questione centrale dell'impatto sulle pratiche pedagogico-didattiche, si è cercato di verificarlo sulla base del tempo complessivo che le sedi dedicano ad affrontare problematiche inerenti alla qualità dei processi formativi. La durata si distribuisce secondo una gerarchia interessante: al primo posto si situano problematiche di carattere valutativo sulla qualità dei risultati (37,7%), al secondo le tematiche relative alle modalità di insegnamento (34,5%) e al terzo le questioni di ordine organizzativo (27,8%). La gestione dei sistemi di qualità non sembra, dunque, aver sviluppato nei formatori la consapevolezza dell'importanza della dimensione organizzativa. In definitiva, i formatori sono maggiormente predisposti a confrontarsi sulle conclusioni dei processi piuttosto che sui processi stessi.

L'accreditamento

L'accreditamento rappresenta uno dei principali meccanismi di garanzia della qualità delle sedi formative. Queste sono 8.454 nel 2007 (a fronte delle 9.449 del 2006), maggiormente concentrate nel Centro Nord (5.574).

Le macrotipologie principali oggetto di accreditamento sono state la formazione superiore (nell'81% dei casi) e la formazione continua (74%), mentre le sedi accreditate per l'obbligo formativo (36%) tendono a flettere in modo significativo.

Da segnalare la volontà evidenziata nel 2006 dal Ministero del Lavoro e il Coordinamento delle Regioni e Province autonome di pervenire a una rivisitazione del D.M. 166/2001, con la definizione di un nuovo sistema di accreditamento. In tale ottica, è stato costituito un gruppo tecnico, che ha presentato una proposta *ad hoc*, e poi un tavolo istituzionale per esaminare la proposta stessa. I principi di fondo sono il *lifelong learning*, la centralità dell'*audit*, la semplificazione, la sinergia nei controlli.

I formatori

Si registra una situazione di sostanziale stallo nel dibattito sulla regolamentazione dei profili degli operatori del sistema formativo.

I dati più recenti di monitoraggio mettono in luce come nel nuovo sistema di formazione professionale accreditata stia procedendo un significativo ricambio generazionale, che ha determinato un rallentamento del processo di invecchiamento dei formatori (età media di 43 anni). Vi è poi la novità del sorpasso della componente femminile (53,2%) e di una crescente incidenza dei laureati (60,7% contro il 39,9% del 2004).

Il 60% circa dei formatori dichiara di aver fruito di una qualche opportunità di formazione in servizio, soprattutto nelle Regioni settentrionali.

Livelli di istruzione dei formatori della FP in Italia, anno 2006 (%)

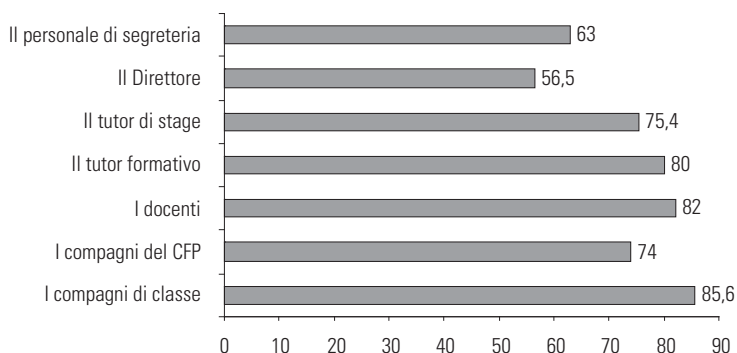
	Totale	Maschi	Femmine
Obbligo, qualifica	3,5	5,0	2,2
Diploma	35,8	40,3	32,1
Laurea	60,7	54,7	65,7

Fonte: Isfol

La valutazione degli utenti della Formazione Professionale Iniziale

L'Isfol ha realizzato un'indagine su un campione di allievi in uscita dalla Formazione Professionale Iniziale (FPI). Riguardo alla valutazione del proprio percorso formativo, il rapporto degli allievi con docenti e compagni di classe risulta complessivamente buono.

Il rapporto degli allievi della FPI con le figure presenti nell'agenzia formativa (% di molto/abbastanza positivo)



Fonte: Indagine Isfol-lard 2006

Due allievi su tre se tornassero indietro rifarebbero la stessa scelta della FPI, circa l'8% andrebbe a lavorare e il 13,5% si iscriverebbe a scuola, con un tasso di indecisi di circa il 13%.

Dalla domanda sui "desiderata", le proposte più frequenti riguardano un maggior utilizzo dei laboratori e più cura nella preparazione degli *stage*. Emergono poi carenze riferibili agli ambienti e agli strumenti didattici (circa il 40% del campione).

Gli esiti occupazionali dei percorsi formativi

Un indicatore cruciale della qualità dei percorsi formativi consiste nella loro capacità di garantire l'occupabilità di coloro che li frequentano. A questo riguardo l'Isfol ha svolto un'indagine sugli esiti degli interventi finanziati dalle Regioni del Mezzogiorno tramite il Fondo sociale europeo (2003-04).

I destinatari sono per due terzi donne, in prevalenza di età compresa tra i 20 e i 34 anni e in possesso di diploma di scuola secondaria superiore. Circa la metà è costituita da persone che si dichiarano essere disoccupate di lunga durata. Si tratta dunque di persone che hanno già sperimentato difficoltà di inserimento di lavoro e che ripongono forti aspettative nei confronti degli interventi formativi. Ebbene, i giudizi espressi al momento dell'intervista mostrano come tali aspettative, a posteriori, siano state in buona parte disattese. Infatti, pur valutando molto favorevolmente sia il corso che lo *stage*, sia i docenti che i tutor, i partecipanti esprimono opinioni negative sull'utilità dell'intervento ai fini dell'occupazione e sull'assistenza post attività. D'altro canto, a distanza di dodici mesi dalla conclusione degli interventi solo uno su cinque dei destinatari coinvolti dichiara di essere occupato.

Una seconda area di approfondimento riguarda i corsi di Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS), sui quali l'Isfol svolge indagini campionarie annuali. Dopo dodici mesi dalla conclusione dei corsi, la percentuale degli occupati risulta in questo caso importante (60,4%). La nuova occupazione, esclusi cioè gli adulti già occupati, ha interessato complessivamente il 46,6% dell'intero campione.

Condizione occupazionale degli ex corsisti IFTS, annualità 2002-03 (%)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Totale
In cerca di prima occupazione	3,2	-	4,6	27,0	12,8
Liste di mobilità/cassa integrazione guadagni	0,5	-	1,3	-	0,3
Disoccupato	13,7	12,0	14,5	22,7	17,3
Occupato	75,8	77,3	65,8	40,9	60,4
Non in cerca di occupazione	6,7	10,7	13,8	9,4	9,2

Fonte: Indagine Isfol 2006

Mettendo a confronto la condizione occupazionale dichiarata prima e dopo l'intervento formativo, appare tuttavia preoccupante che tra coloro che si dichiaravano in cerca di prima occupazione più di uno su 3 (il 37,3%) continui a dichiararsi tale. Inoltre, permane nella stessa condizione il 39,8% dei corsisti disoccupati. Ciò fa presupporre la fragilità delle misure di accompagnamento al lavoro e al tempo stesso una pericolosa cristallizzazione delle difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro.

Il conseguimento di un titolo di studio elevato sembra giocare ancora un ruolo importante per velocizzare i processi di transizione: la percentuale più elevata di occupati dopo il corso si riscontra tra coloro che sono in possesso di titoli universitari. In generale, i corsi IFTS appaiono maggiormente efficaci per coloro che sono in possesso di quelle caratteristiche che nel mercato del lavoro conducono in ogni caso a un più agevole inserimento lavorativo.

Venendo agli esiti occupazionali dei corsi di alta formazione, finanziati nel Mezzogiorno dal Programma operativo nazionale "Ricerca, sviluppo tecnologico e alta formazione", a sei mesi dalla loro conclusione, i formati tramite dottorato fanno registrare un tasso occupazionale del 67,1%, molto superiore a quello dei laureati meridionali (41,1% a dodici mesi dalla laurea). Il dottorato risulta essere non solo il primo passo verso la carriera universitaria, ma anche un canale di ingresso privilegiato nel settore pubblico, mentre è scarsa - a differenza dei master - l'occupazione nel settore privato.

Esiti occupazionali dell'alta formazione a sei mesi dalla conclusione dei corsi

Condizione occupazionale	Dottorati	Master
Occupato	67,1	43,3
Disoccupato	6,9	9,3
In cerca di prima occupazione	13,1	32,3
Doveva iniziare un'attività in futuro	2,8	1,0
Studente	7,7	9,7
Tirocinante non retribuito	1,8	3,9
Altro inattivo (casalinga, inabile al lavoro)	0,4	0,5

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Miur

Sezione 3

Lavoro

Mercato del lavoro

Andamenti dell'occupazione

Il livello dell'occupazione registrato nel 2006 rappresenta un massimo storico nel nostro Paese, sia in termini assoluti (quasi 23 milioni di occupati) che in relazione al tasso annuale di crescita (poco meno del 2%). Una tendenza che appare confermata, seppure a ritmi più lenti, anche nei primi due trimestri del 2007.

Se nel biennio 2004-05 l'aumento occupazionale è dipeso in buona parte dalla regolarizzazione del lavoro immigrato, esso sembra ora assumere un carattere strutturale, inaugurando una fase nuova. A fronte di una ripresa sostenuta della crescita economica, si registra una più elevata velocità di reazione della domanda di lavoro al ciclo economico, lasciando intravedere una progressiva erosione di alcuni elementi di rigidità del mercato del lavoro italiano.

Al tempo stesso, l'incremento contestuale di occupazione e PIL indica come l'Italia confermi nel 2006 la sostanziale stagnazione dei due anni precedenti sul piano della produttività del lavoro; non solo perché la crescita ha privilegiato comparti a bassa produttività, come i servizi alle famiglie, ma anche probabilmente per l'emersione di lavoro sommerso, che provoca un'apparente diminuzione della produttività stessa. Infine, il riassetto delle forme contrattuali e la maggiore flessibilità ha comportato un abbassamento del costo del lavoro e, conseguentemente, si è registrato un aumento della domanda di lavoro rivolta a segmenti marginali dell'offerta, caratterizzati da produttività più bassa.

Sotto il profilo settoriale, è ai servizi che si deve quasi interamente la crescita occupazionale del 2006, invertendo la tendenza al rallentamento degli anni precedenti. Dal punto di vista territoriale, si profila una ripresa del Mezzogiorno, dopo la serie negativa avviata nel 2003.

La metà dei nuovi posti di lavoro è a termine (+9,7% rispetto al 2005). Si sta dunque rapidamente modificando la composizione dell'occupazione dipendente, dove la componente permanente perde progressivamente peso al ritmo di un punto percentuale a biennio. Il contratto di lavoro a tempo determinato è generalmente diffuso tra i giovani e le donne. A riguardo, permangono le perplessità sui rischi di precarizzazione che tali forme di lavoro comportano. Si è infatti registrata negli anni recenti una flessione delle tra-

sformazioni di contratti a termine in occupazione stabile e una parallela diminuzione della durata media dei rapporti di lavoro. Inoltre, si segnala la permanenza di una quota non trascurabile di occupati a tempo determinato in età centrali.

A ciò si aggiunge l'aumento delle altre forme di lavoro non standard: +7,2% per i contratti di collaborazione a progetto; +15,5% delle prestazioni autonome occasionali. Complessivamente, le forme di lavoro parasubordinato rappresentano poco meno del 10% della crescita occupazionale del 2006.

La disoccupazione in Italia ha raggiunto il valore più basso dell'ultimo ventennio (il 6% nel periodo aprile-giugno 2007). Il *trend* procede costantemente da quasi un decennio, ma nell'ultimo anno sembra assumere caratteri di discontinuità con il passato recente. In primo luogo, la flessione avviene al pari dell'incremento dell'occupazione, contestualmente a una robusta ripresa della crescita, tanto da ipotizzare l'avvio di una fase di sviluppo relativamente stabile. Inoltre, il 2006 fa registrare una diminuzione della disoccupazione di lunga durata pari a oltre tre volte quella registrata nell'anno precedente. E il tasso di disoccupazione giovanile subisce una decisa flessione (-2,4%) rispetto al 2005, interrompendo la tendenza costante all'aumento del periodo 2002-04.

Buona parte della diminuzione della disoccupazione è comunque legato a un incremento del tasso di attività inferiore a quello del tasso di occupazione. In sostanza, durante la prima metà degli anni Duemila si è protratto un effetto di scoraggiamento che ha ridotto la partecipazione al mercato del lavoro. È questo uno tra i problemi strutturali più allarmanti per il nostro Paese: il tasso di partecipazione della popolazione in età attiva (15-64 anni) risulta inferiore di oltre 9 punti percentuali alla media dei paesi europei più avanzati (62,7% a fronte del 72% dell'UE15).

Le cause sono molteplici: dall'aumento della scolarizzazione, al contenimento della crescita nel salario di ingresso, alle scarse prospettive di stabilità occupazionale dei giovani (solo il 45% dei 15-24enni accede al mercato del lavoro con un contratto standard).

Le direzioni del cambiamento

Lo scenario di medio termine predisposto dall'Isfol in merito all'evoluzione della domanda di lavoro in Italia indica anche per i prossimi anni una dinamica occupazionale consistente, ancorché meno esuberante rispetto al recente passato, e un quadro generalmente favorevole per il mercato del lavoro.

Nel 2009 si stima che ci saranno circa 25,37 milioni di occupati, con un incremento medio annuo dello 0,8%, cui corrisponde una creazione netta di 205 mila posti di lavoro all'anno. Prosegue il *trend* di crescita del peso dell'occupazione nei servizi. Al loro interno si ribadisce, però, la peculiarità italiana di una quota contenuta, e peraltro in ulteriore contrazione, nei settori dei servizi non vendibili. Ne risulta che gli incrementi sono tutti concentrati nei settori dei servizi vendibili.

Un'altra peculiarità italiana degli ultimi anni consiste nel fatto che, nonostante la crisi di competitività della nostra industria, restiamo fondamentalmente un Paese con una forte base occupazionale industriale.

L'occupazione per settore: valori assoluti (in migliaia)

	1995	2000	2006	2009
Agricoltura	1.316	1.103	1.015	964
Industria in senso stretto	5.273	5.190	5.167	5.148
Costruzioni	1.481	1.554	1.862	1.854
Servizi	13.771	15.084	16.711	17.395
di cui:				
<i>Servizi vendibili*</i>	8.569	9.673	10.987	11.583
<i>Servizi non vendibili**</i>	5.202	5.410	5.724	5.812

* Commercio, alberghi e ristoranti, trasporti, intermediazione finanziaria, attività immobiliari e servizi alle imprese.

** Servizi generali della P.A. e assicurazione sociale obbligatoria, istruzione, sanità, altri servizi pubblici sociali e personali.

Fonte: Isfol-Ref

Relativamente alle professioni, si osserva una polarizzazione che vede quelle altamente qualificate e quelle non qualificate crescere con un tasso oltre la media (superando il 4%).

Previsioni dell'occupazione per gruppi professionali, variazioni 2005-09

	v.a.	%
Legislatori, dirigenti, imprenditori	9.168	0,85%
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	96.216	4,07%
Professioni tecniche	123.41	2,71%
Impiegati	53.811	2,06%
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	157.008	4,09%
Artigiani, operai specializzati, agricoltori	-85.779	-1,95%
Conduttori di impianti e addetti a macchinari fissi e mobili	-11.959	-0,58%
Professioni non qualificate	139.550	4,51%

Fonte: Isfol-Irs

Le previsioni mostrano che per la maggioranza delle professioni la domanda futura sarà costituita oltre il 90% da domanda sostitutiva. Fanno eccezione il lavoro intellettuale (matematici, ingegneri, scienze umane, ecc.) e i professionisti nel settore della finanza e del commercio, per i quali la domanda aggiuntiva incide tra il 30% e il 60% su quella totale.

L'occupazione al femminile

Partecipazione

La partecipazione delle donne al mercato del lavoro è ancora in *stand by*. La strategia di Lisbona impone il raggiungimento del 60% come tasso di occupazione femminile nel 2010. L'Italia, dove tale tasso si attesta nel 2006 al 46,3% (contro il 70,7% maschile), ha già ampiamente disatteso anche l'obiettivo intermedio fissato al 57% per il 2005.

Il triennio 2003-05 è stato un periodo nero per l'occupazione femminile. Il numero delle donne inattive in età lavorativa è cresciuto di quasi 300 mila unità, con la conseguenza che, per la prima volta in dieci anni, il tasso di attività è sceso dal 62,9% al 62,4%.

Il 2006 ha segnato un'inversione di tendenza, poiché è ripreso il *trend* di riduzione del *gap* rispetto agli uomini, seppur assai debolmente, e sono migliorati i macro-indicatori del mercato del lavoro. Tuttavia, vi sono anche segnali in chiaro-scuro: nel 2006 solo il 36,7% delle nuove occupate è stata assunta con un contratto a tempo indeterminato e rispetto all'anno precedente crescono invece gli accessi mediante lavoro a termine (36,2%) e a progetto (6,4%).

Permangono, inoltre, i forti squilibri territoriali, con tassi di disoccupazione femminile nel Mezzogiorno tripli rispetto a quelli del Nord e un tasso di attività in calo nelle Regioni del Sud, segno del perdurante fenomeno dello scoraggiamento.

Ingressi delle donne nell'occupazione (%)

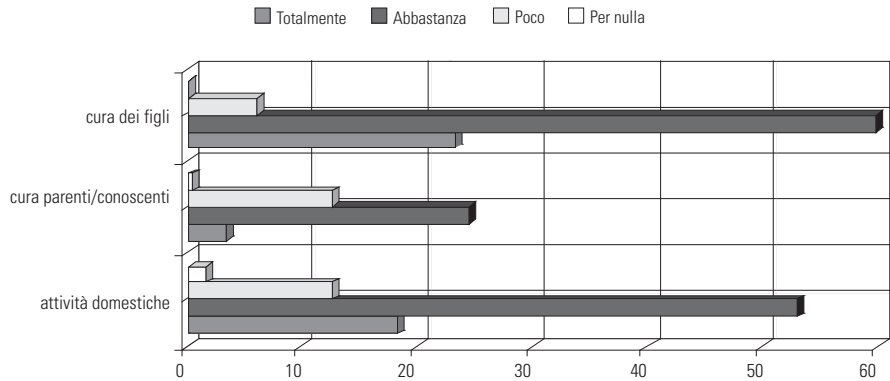
	2004-05	2005-06
Occupato dipendente permanente	41,4	36,7
Occupato dipendente a termine	33,0	36,2
Occupato autonomo collaboratore continuativo	5,9	6,4
Occupato autonomo collaboratore occasionale	2,7	3,3
Occupato altro autonomo	17,0	17,4

Fonte: Panel Isfol su indagine Istat-Rcfl 2004-06

Nel 2006 in seguito alla maternità ben una donna su nove esce dal mercato del lavoro. In due terzi dei casi ciò è dovuto a esigenze di cura e assistenza alla prole e per un terzo a motivazioni circa la tenuta contrattuale. La maternità continua a essere uno dei fattori più difficili da gestire per le organizzazioni, oltre che una fonte di pratiche discriminatorie. Il tema della conciliazione dei tempi di lavoro ed extra lavorativi rappresenta, quindi, un fattore determinante per la partecipazione femminile.

La percezione delle difficoltà vissute dalle donne nel tentativo di conciliare vita e lavoro è stata oggetto di analisi - nell'ambito dell'indagine Isfol *Plus* - in riferimento a tre dimensioni: l'assistenza a parenti o conoscenti bisognosi, la cura dei figli, le attività domestiche. Le prime due, e in particolare la cura di anziani, appaiono le sfere più problematiche.

In che misura riesce a conciliare la Sua attività lavorativa con...



Fonte: Isfol Plus, 2006

Divario retributivo

Il divario retributivo tra uomini e donne è uno dei maggiori ostacoli alla parità di trattamento stabilita nella nostra Carta costituzionale, sia per le disparità a pari inquadramento e mansioni, sia per la discriminazione all'accesso a posizioni meglio retribuite, anche a pari professionalità, istruzione ed esperienza lavorativa.

Se ci si riferisce al monte salari annuo, l'Istat individua un *gap* di genere di circa il 25%-22% per i lavoratori dipendenti e il 27% per quelli autonomi. Il differenziale retributivo medio a parità di contratto e di inquadramento viene invece misurato dall'Isfol pari al 15,8%.

Differenziale retributivo donne/uomini, a parità di CCNL e livello di inquadramento

Anno	Differenziale
1998	-18,5%
1999	-16,8%
2000	-16,7%
2001	-16,1%
2002	-15,8%

Fonte: Panel Isfol su dati Inps

Le donne risultano fortemente penalizzate rispetto agli uomini pur avendo acquisito le medesime competenze scolastiche. Nel 2004 una laureata guadagnava il 14,5% in meno di un suo collega di studi, una diplomata il 7,8%. Il divario torna ad ampliarsi tra i titolari di licenza media (11,8%) e i meno scolarizzati (14,5%).

È opinione diffusa che le ragazze siano portatrici di lauree “deboli” rispetto ai titoli maschili e che ciò determini il *gap* retributivo. In realtà anche disaggregando il dato rispetto ai gruppi di laurea permane sempre un sensibile divario, che sfiora il 30% quando il gruppo considerato è quello delle discipline socio-economiche.

Condizioni di lavoro

Il 58,6% delle lavoratrici coinvolte nell'indagine Isfol sulla qualità del lavoro dichiara di non aver mai cambiato occupazione nel corso della propria vita professionale (contro poco meno del 50% degli uomini). Spesso precarie (una donna su quattro ha un contratto a termine), le donne sono anche esposte a maggiore intensità produttiva, con ritmi di lavoro permanentemente elevati per il 36,4% delle occupate (contro il 33,4% degli uomini).

In compenso, le donne sembrano più capaci di governare il proprio contesto lavorativo. Non a caso, la grande maggioranza ritiene di possedere capacità professionali “adeguate” rispetto al lavoro svolto (l'80,8% contro poco meno del 75% registrato tra gli uomini). Ciò nonostante, risultano molto accentuate le loro preoccupazioni in merito alle opportunità di mobilità ascendente: il 62,5% si dice insoddisfatto del percorso di carriera effettuato (contro il 53,3% degli uomini) e il 67,5% esprime pessimismo e sfiducia riguardo alle prospettive future (contro il 55,8% di colleghi).

È anche nettamente più ridotta la quota di donne cui sono affidate responsabilità di coordinamento o direzione: rappresentano poco meno del 22% sul totale delle occupate a fronte del 38,5% di uomini. La massima concentrazione femminile si ha nelle classi di reddito più basse: più del 75% fra le occupate guadagna infatti meno di 1.250 euro al mese (tra gli uomini il 46,4%).

Tra le cause delle maggiori difficoltà di carriera vi è la diversa durata degli orari di lavoro, meno estesi che per gli uomini (mediamente di otto ore effettive la settimana). Ma quelli delle donne sono anche orari meno flessibili: le lavoratrici che indicano vincoli rigidi per l'entrata al lavoro sono oltre il 10% in più degli uomini. Il *part-time* femminile (volontario in quasi il 70% dei casi) è quindi, probabilmente, una risposta adattiva alla mancata possibilità di temperare le rigidità dell'orario di lavoro con le esigenze extra-professionali.

Il genere si conferma tra i più rilevanti fattori discriminanti nel mondo del lavoro. Sono principalmente le donne a segnalare disparità legate al sesso: 8,7% nel 2006 (rispetto al 7,3% della precedente rilevazione).

Invecchiamento attivo

Over 55

Il tasso di occupazione di chi ha tra i 55 e i 64 anni è arrivato nel 2006 al 32,5%, con un aumento di 4 punti percentuali in un decennio (ma nell'UE è mediamente dell'8,4%), quasi per intero guadagnati a partire dal 2001 e da imputarsi alla crescita della componente femminile.

Le caratteristiche degli occupati 55-64enni riguardo all'istruzione si differenziano da quelle delle generazioni più giovani per più bassi livelli formali conseguiti; circa la metà possiede solamente la licenza elementare o media, e poco più di un quinto, vale a dire meno di 400 mila individui, ha raggiunto la laurea.

Dai dati dell'indagine Isfol *Plus* risulta che ancora circa il 20% degli italiani percepisce una pensione ottenuta prima del compimento dei 50 anni di età. Tra le cause della non occupazione, per gli *over 50* i motivi lavorativi prevalgono di gran lunga rispetto a quelli personali. Il ritiro dal lavoro rimane comunque il fattore prevalente: nella classe d'età 50-64 anni quattro persone su dieci si dichiarano non più formalmente attive e cinque su dieci per quella 55-64. Un dato che lascia molto perplessi, visto il protrarsi in avanti della speranza di vita in buona salute.

Cause della non occupazione per classi d'età

	15-29	30-39	40-49	50-64	55-64
Motivi personali	34,77	43,43	26,98	14,5	14,03
Motivi lavorativi	52,49	47,61	65,01	38,1	31,24
Insoddisfazione lavorativa	12,75	8,96	8,01	6,29	4,92
Ritiro dal lavoro			41,11	49,81	

Fonte: Isfol *Plus* 2006

Politiche e interventi

Il tema dell'invecchiamento attivo è stato di particolare attualità nell'anno trascorso, in quanto ha fatto da sfondo a tutto il dibattito sulla riforma del sistema pensionistico e sulle tematiche correlate, quali la "solidarietà intergenerazionale", il bilanciamento tra lavoro e non lavoro nelle fasi della vita, la questione delle attività usuranti.

La riforma della previdenza costituisce da decenni una delle spine nel fianco del nostro ordinamento, in quanto ancora giudicato da più parti inidoneo a sopportare il peso crescente dell'innalzamento dell'età anagrafica della popolazione. Con il Protocollo del 23 luglio 2007, il Governo ha proposto alle Parti sociali un nuovo sistema pensionistico che si tradurrà in un maggiore, seppur graduale, invecchiamento attivo della popolazione. Precedentemente, con la Finanziaria per il 2007, è intervenuto in materia previdenziale con misure specifiche per ridurre le uscite dal sistema produttivo dei lavoratori *over 55*. In particolare, ha introdotto la possibilità di aderire a una sorta di patto di solidarietà tra ge-

nerazioni, la cosiddetta staffetta giovani-anziani. E anche la riforma della previdenza integrativa è stata configurata tenendo conto della necessità di disincentivare il pensionamento anticipato.

Nel quadro delle esperienze di invecchiamento attivo svolte in Italia, è a partire dal 2001 che cominciano a emergere i primi dati relativi a interventi significativi, promossi prevalentemente a livello locale dai Servizi per l'impiego, dalle Agenzie di *outplacement*, oppure finanziati da programmi comunitari: dalle esperienze pionieristiche avviate nel 2002 dalla Provincia di Savona e dal Comune di Verona, con il coinvolgimento dei Centri per l'impiego, al progetto *over 50* della Provincia di Verbania o quello *over 40* della Provincia di Mantova, fino al recente intervento della Provincia di La Spezia che prevede l'impegno all'assunzione da parte di imprese in seguito ad azioni di formazione e *work experience*.

Tra i primi esempi di strategie complesse di ricollocazione, che si configurano come "azioni di sistema", sono poi da registrare quelle predisposte già da tempo da Regioni come la Liguria, il Veneto, la Lombardia, l'Emilia Romagna, le Marche. Da segnalare anche le iniziative della Regione Calabria per l'inserimento lavorativo di donne *over 45*, nonché il tavolo istituzionale *ad hoc* istituito dalla Regione Lazio.

Precarietà versus flessibilità del lavoro

Le varie forme dell'atipico

Mediante l'indagine Isfol *Plus* è possibile dar conto della consistenza delle prevalenti voci contrattuali vigenti oggi in Italia, nella consapevolezza che il fenomeno della flessibilizzazione (ma anche precarizzazione) dell'occupazione sia ormai tale da rendere necessari nuovi indicatori.

Il lavoro dipendente a termine, nelle sue molteplici forme (contratto a tempo determinato, apprendistato, interinale, ecc.) riguarda quasi 10 persone su 100. Più contenuta la quota dei collaboratori (co.co.co., a progetto, occasionali) pari complessivamente al 5,7%.

Raggruppamenti contrattuali principali

	Totale	Giovani 15-29	Mezzogiorno	Donne
Dipendente a tempo indeterminato	63,02	53,08	58,25	63,77
Dipendente a termine	9,57	24,66	11,95	13,13
Autonomi	19,55	10,03	20,31	12,09
Collaborazioni	5,72	8,4	5,44	7,75
Altri accordi non standard	2,72	4,27	4,36	4,08

Fonte: Isfol *Plus* 2006

Circa la metà dei lavoratori atipici ritengono che le motivazioni del loro contratto non standard siano legate alle esigenze di flessibilità delle imprese. Per queste ultime tali forme contrattuali appaiono come una modalità ricorrente: il 48% dei rapporti di lavoro dipendenti atipici è infatti già stata rinnovata almeno una volta.

L'83% degli atipici vive non volontariamente, ovvero non positivamente, la condizione di non stabilità derivante dal loro contratto, che è stato imposto nella maggioranza dei casi e prevede un vincolo stringente di presenza. Circa l'80% dei collaboratori ha un solo committente e usa dotazioni dell'azienda presso cui è impiegato.

Esposizione a vincoli di subordinazione del lavoro autonomo (%)

	Co.co.co.	Collaborazione occasionale	Co.co.pro.	Partite IVA
Lei è un lavoratore autonomo per...?				
Sua scelta	34,35	44,62	19,00	92,68
Su richiesta	65,65	55,38	81,00	7,32
Deve garantire la presenza regolare presso la sede del suo lavoro?				
No	35,68	26,27	30,69	61,32
Sì	64,32	73,73	69,31	38,68
Ha concordato un orario giornaliero di lavoro con il suo datore di lavoro?				
No	39,72	27,24	29,94	80,68
Sì	60,28	72,76	70,06	19,32

Fonte: Isfol Plus 2006

L'Isfol ha identificato due livelli di atipicità: quella minima, definita come gli occupati a termine (compreso l'apprendistato) e i parasubordinati (ovvero occupati autonomi esposti a più di vincoli di subordinazione) e quella massima, che comprende anche i *part-time* involontari (che sono circa un terzo del totale) e coloro che non conoscono o non vogliono rivelare la propria forma contrattuale. L'atipicità minima coinvolge quasi 3,5 milioni di persone, ovvero poco più del 15% dell'occupazione; l'atipicità massima, invece, riguarda poco più di 4,5 milioni di persone, ovvero circa il 20% degli occupati.

L'incidenza di forme atipiche non è normalmente distribuita nel mondo del lavoro, contribuendo a una forte polarizzazione dei lavoratori tra standard e atipici. L'atipicità minima registra un'incidenza superiore alla media nelle Isole, tra le donne, i laureati, i giovani (1 su 3), nelle imprese tra 4 e 50 addetti. I valori più alti si hanno nei settori dell'agricoltura, degli alberghi, ristoranti e turismo, delle comunicazioni, dell'istruzione e della ricerca e nelle professioni intellettuali e scientifiche e in quelle non qualificate. L'atipicità massima incide in maniera maggiore ma in linea con l'incidenza relativa all'atipicità minima.

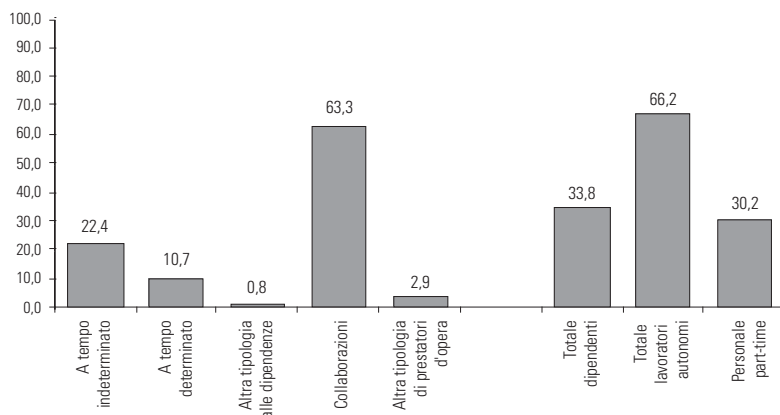
È evidente l'effetto dell'utilizzo delle forme di lavoro flessibile sulle generazioni più giovani, non giustificato dalla fase di ingresso nel mercato del lavoro. Paradossale la posizione dei laureati, per i quali l'atipicità incide in maniera molto più forte che per i titoli di studio inferiori. Se ne deduce una lettura disarmante per la combinazione giovane, donna, laureata, meridionale.

Call center

Nel primo semestre 2007 l'Isfol ha svolto un'indagine mirata sui *call center*: circa due terzi della loro forza lavoro sono lavoratori autonomi e tra questi la quasi totalità è assunta con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Circa il 70% degli addetti

sono donne, per le quali si riscontra una ben più notevole incidenza del lavoro a tempo parziale (35,7%) che non tra gli uomini (16,9%). Gli operatori hanno in larga prevalenza un'età compresa tra i 26 e i 35 anni e i livelli di istruzione sono medio-alti, i diplomati costituiscono infatti la netta maggioranza del personale.

Distribuzione del personale nei *call center* per tipologia contrattuale



Fonte: Isfol - Indagine conoscitiva sui contact center in outsourcing, febbraio 2007

Con la Circolare n. 17 del 14 giugno 2006, il Ministero del Lavoro ha indicato i criteri di utilizzazione dei contratti di collaborazione nei *call center*, indirizzando l'attività degli ispettori del lavoro e sollecitando al tempo stesso un confronto tra le Parti sociali per avviare un processo di stabilizzazione, come dimostrato dalla sottoscrizione dell'Avviso comune dell'ottobre 2006. La Finanziaria 2007 ha poi disposto una serie di norme finalizzate ad agevolare tale processo. Si è così proceduto alla stabilizzazione di un numero consistente di collaboratori operanti nel settore.

Quanto previsto dalla Finanziaria, sostenuto dall'attiva partecipazione delle Parti sociali, ha quindi prodotto i suoi frutti; pur confermando la persistente presenza nell'ambito del mercato del lavoro italiano di prassi aziendali caratterizzate da un'utilizzazione impropria di forme di lavoro autonomo.

Misure contro la precarietà e prospettive di riforma

In generale, l'ultimo anno è stato caratterizzato dall'emanazione di numerosi interventi normativi che, anche a costo di potenziali contraddizioni, hanno conferito particolare continuità all'azione di contrasto ai fenomeni del lavoro atipico, del sommerso e della sicurezza.

In particolare, con il D.L. 223/2006 sono state adottate misure incisive ai fini della lotta alle irregolarità diffuse nella gestione della forza lavoro nei cantieri edili. Pochi mesi dopo, con

la Finanziaria 2007 sono stati formalizzati importanti provvedimenti per la stabilizzazione di rapporti di lavoro temporanei e per il contrasto alla precarietà del lavoro.

Infine, con il Protocollo del 23 luglio 2007 tra Governo e Parti sociali, sono state individuate una serie di proposte per garantire un'occupazione di qualità, nonché per assicurare equità e pari opportunità per tutti i cittadini. Dal documento scaturisce una sostanziale conferma dell'impianto dispositivo del D.Lgs. n. 276/2003 che, salvo per alcuni aspetti, dovrebbe rimanere quasi integralmente in vigore; anche perché dall'implementazione dello stesso non sembra essere derivata una rilevante precarizzazione dell'occupazione, quanto piuttosto una sistematizzazione di parte della flessibilità già esistente.

In particolare, si ritiene che possa rilevarsi particolarmente efficace il progetto di riordinare degli incentivi all'occupazione, finalizzato a consentire una maggiore attenzione nei confronti della posizione occupazionale delle categorie di lavoratori ancora sottorappresentati nel mercato del lavoro, quali le donne, i giovani e gli ultracinquantenni.

Il Protocollo appare dunque, nel suo insieme, idoneo a fornire risposte efficaci a questioni complesse e da tempo dibattute, specialmente nel disegnare le linee generali della riforma degli ammortizzatori sociali.

I percorsi di carriera

Se il tema della flessibilità ha dominato il dibattito politico di questi anni, non altrettanto si può dire per quanto attiene alla mobilità professionale, ovvero ai percorsi di carriera e quindi al progressivo miglioramento dello status sociale ed economico dei lavoratori. In Italia, nel corso della vita attiva, si rischia poco di retrocedere, ma altrettanto poche sono le *chance* di progredire. I risultati dell'indagine Isfol sulla qualità del lavoro mostrano appunto come il progresso nella carriera e il miglioramento professionale rappresentino uno dei nodi di maggiore criticità: la carriera è l'aspetto del lavoro in relazione al quale si riscontra il livello più elevato di insoddisfazione (il 54,5% degli occupati) ed è fonte di preoccupazione per quasi sei lavoratori su dieci.

Anche se le donne risultano le più penalizzate, un maggiore grado di pessimismo si riscontra nella componente maschile. Tra il 2002 e il 2006 gli uomini riferiscono un peggioramento delle prospettive di carriera di circa sette punti percentuali: la quota di chi non ritiene di avere possibilità di crescere professionalmente sale infatti dal 47% al 54%. Maggiori probabilità di avanzamento si evidenziano per gli occupati in possesso di un titolo universitario e per quelli con un elevato livello di specializzazione o qualificazione: il 50% dei laureati e il 48,3% delle alte qualifiche e delle professioni tecniche, infatti, manifesta un giudizio positivo circa le proprie prospettive di carriera; mentre la percentuale scende al 34,5% per chi ha un basso livello di istruzione e al 31% per gli operai.

Inoltre, è nel settore privato che si registrano quote più elevate di occupati possibilisti circa le proprie opportunità di avanzamento, con uno scarto rispetto al settore pubblico di quasi sei punti percentuali (42,4% contro 36,4%).

L'Isfol ha anche verificato il giudizio retrospettivo dei lavoratori. La quota di quanti riferiscono di aver fatto carriera è solo il 49% degli occupati. La restante metà, invece, o è ferma o ha addirittura peggiorato la propria situazione lavorativa.

Giudizio retrospettivo sulla propria carriera (%)

Professione	Peggiorata	Stabile	Migliorata	Totale
Alte qualifiche e professioni tecniche	9,6	30,9	59,5	100,0
Impiegati	11,2	44,7	44,1	100,0
Operai	16,6	45,2	38,2	100,0
Totale	12,1	38,9	49,0	100,0

Fonte: Seconda indagine Isfol sulla qualità del lavoro in Italia

Abbiamo, quindi, un'immagine piuttosto statica del mondo del lavoro italiano, confermata dall'alta percentuale di quanti non hanno mai cambiato lavoro, pari al 53,4%. D'altro canto, il cambiamento di lavoro può comportare anche un rischio di peggioramento, che cresce in proporzione diretta all'aumentare del numero dei cambiamenti stessi: riportano peggioramenti nella propria posizione il 9,8% di quanti non hanno mai cambiato lavoro contro il 33% circa di quanti lo hanno cambiato più di cinque volte.

Condizioni di lavoro

Sicurezza e salute

Le ormai quotidiane notizie su incidenti, infortuni e morti sul lavoro nel nostro Paese, rimandano a un aspetto che dovrebbe essere centrale nelle politiche del lavoro e che purtroppo, invece, viene spesso trascurato: la sicurezza e la salute sul lavoro.

Se in generale quasi il 30% dei lavoratori italiani ritiene a rischio la propria salute, tale percentuale sale al 40% per gli operai. Lo sforzo fisico non è l'unico fattore in relazione al quale vengono riferiti i livelli più elevati di percezione del rischio, ma anche le ore lavorate, gli orari atipici e i ritmi di lavoro. La percezione di rischio è riferita dal 27,5% di quanti lavorano fino a 45 ore, salendo al 36,2% per coloro che lavorano oltre le 45 ore. Si innalza fino al 41,5% di quanti lavorano almeno un giorno festivo al mese e al 48,4% per chi lavora almeno una notte al mese. Si riscontra, inoltre, un aumento dell'indicatore di oltre nove punti percentuali tra il 2002 e il 2006.

In relazione alla gravosità del lavoro, gli occupati italiani riferiscono un valore elevato soprattutto in termini di impegno mentale (65,1% dei casi) o di coinvolgimento psicologico ed emotivo (62,1%); segue - con circa venti punti di distacco - la gravosità in termini di sforzo o disagio fisico (42,1%).

Per quel che riguarda gli infortuni, il 16,9% riferisce di averne subiti nel corso della propria vita lavorativa. Anche in questo caso, il tempo rappresenta un importante fattore di esposizione al rischio: al crescere del numero di ore lavorate e del numero di anni di esperienza aumenta difatti la gravità degli infortuni.

Incidenza infortuni (%)

Ha subito infortuni	
Ore lavorate	<i>Fino a 30 ore</i> 10,2
	<i>Da 31 a 45 ore</i> 18,0
	<i>Oltre 45 ore</i> 21,5
	Totale 16,9
Anzianità lavorativa	<i>Fino a 5 anni</i> 3,8
	<i>Da 6 a 10 anni</i> 9,9
	<i>Da 11 a 20 anni</i> 17,8
	<i>Più di 20 anni</i> 21,8
	Totale 16,9

Fonte: Prima e Seconda indagine Isfol sulla qualità del lavoro in Italia

Per determinare migliori o peggiori condizioni di lavoro oltre al quanto a lungo è poi determinante il quando: chi lavora in orari non standard oppure a turni riferisce più spesso malattie o infortuni. Infine, ulteriore fattore di criticità è il modo, cioè il come viene erogata la prestazione lavorativa. Il ritmo elevato si ripercuote sull'incidenza di malattie e infortuni.

Sommerso

Nel 2005 le unità di lavoro non regolari sono stimate in 2,951 milioni, pari al 12,1% del totale. Si assiste a una contrazione del valore complessivo rispetto al 2001, quando ammontavano a 3,280 milioni (13,8%).

Tassi di irregolarità (%)

Settore di attività economica	2001	2002	2003	2004	2005
Agricoltura	20,9	21,0	18,3	19,9	22,2
Industria	7,4	6,6	5,7	5,7	5,9
Servizi	15,8	14,5	13,5	13,6	13,9
Totale	13,8	12,7	11,6	11,7	12,1

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat

Le politiche nazionali di contrasto al lavoro nero sono state interessate nell'ultimo anno da un'intensa attività legislativa. Sul piano organizzativo la principale novità è rappresentata dall'istituzione di una Cabina nazionale di regia. Inoltre, per la prima volta, con la Legge 248 del 4 agosto 2006 sono stati considerati come aspetti complementari di un'unica azione il contrasto al lavoro irregolare e la promozione della sicurezza sui luoghi di lavoro. Tale legge, partendo da questo nuovo legame, ha attribuito (con l'art. 36 bis) nuovi poteri al personale ispettivo. A riguardo, c'è da segnalare un dato positivo: il raddoppio tra il primo e il secondo trimestre 2007 dei provvedimenti revocati per regolarizzazione (da 176 a 343) sul totale dei provvedimenti di sospensione verso aziende risultate irregolari durante le ispezioni.

Ulteriori misure sono state varate con la Finanziaria 2007, che ha anche modificato il regime delle comunicazioni obbligatorie ai Centri per l'impiego e ha quintuplicato gli importi delle sanzioni amministrative.

Ma è la Legge 23/2007 ad assumere un'importanza assoluta per la riforma della normativa in materia. La delega al Governo è particolarmente ampia e si richiede che venga valorizzata rapidamente attraverso appositi decreti legislativi di attuazione. Appare importante sottolineare come la riforma troverà applicazione nei confronti di tutti i lavoratori, a prescindere dalla tipologia contrattuale. È stato inoltre valorizzato il ruolo della formazione, anche grazie alla previsione dell'inserimento della materia della sicurezza all'interno dei programmi di insegnamento scolastici e universitari.

Quanto alle politiche regionali, la ripartizione delle competenze in materia di politiche attive del lavoro (riforma del titolo V della Costituzione) ha permesso di orientare le politiche di emersione sulla base delle specificità e delle necessità locali. Le Regioni, pertanto, con la partecipazione delle Parti sociali, hanno attivato una serie di interventi capillari finalizzati all'emersione del lavoro sommerso, alla stabilizzazione occupazionale e all'avvio del lavoro autonomo. Innanzitutto, sono state istituite le Commissioni regionali e provinciali, alcune delle quali sono state poi supportate dagli Osservatori regionali, che operano spesso in stretto raccordo con le sedi decentrate dell'Inps.

Il primo caso di legislazione diretta è quello della Regione Puglia (ottobre 2006), che ha definito una disciplina specifica e organica in materia di emersione. Va poi segnalata la più recente legge della Regione Lazio (agosto 2007), che prevede forme premiali nei confronti delle imprese; un severo regime sanzionatorio e un'efficace politica di incentivi. Diverse amministrazioni regionali hanno anche avviato programmi specifici, come quello della Regione Sardegna, le cui azioni si sono dimostrate particolarmente rilevanti sia per la regolarizzazione di una serie di lavoratori sia per la quantità di nuovi occupati.

La componente femminile del lavoro nero

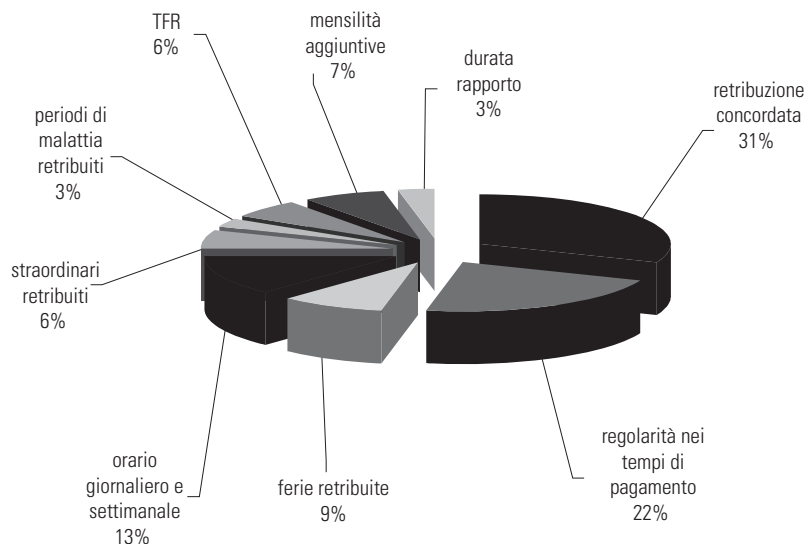
La presenza femminile nel sommerso continua a essere rilevante. Poiché non esistono dati ufficiali che ne identifichino la dimensione quantitativa, l'Isfol ha realizzato un primo tentativo di stima. L'occupazione femminile irregolare riferita al 2001 si attesta intorno all'1,350 milioni di unità, pari al 47,4% dell'occupazione irregolare totale.

Alla fase di stima è seguita la ricerca sul campo, effettuando la prima indagine a largo spettro sugli aspetti del lavoro femminile sommerso e irregolare, per numero di donne coinvolte. Un terzo delle intervistate è costituito da straniere, soprattutto extracomunitarie (56,2%). Di queste, il 18% non ha un regolare permesso di soggiorno e il 9% non ha risposto alla domanda; ne deriva che per circa il 27% delle donne extracomunitarie l'accettazione di un lavoro irregolare è una condizione di necessità legata allo stato di clandestinità. La condizione di illegalità della residenza in Italia impedisce loro l'accesso a occupazioni regolari, per contro la mancanza di un'occupazione costituisce il maggior ostacolo al passaggio a una situazione di legalità. Risulta anche una presenza maggiore di donne italiane nelle classi di età più giovani: le italiane fino a 34 anni sono oltre il 64% contro il 45% circa delle straniere.

Per quanto attiene alla durata, il lavoro irregolare non sembra avere natura occasionale. Più del 50% svolge l'attuale lavoro irregolare da più di un anno e solo per il 21% ha carattere saltuario. Il lavoro irregolare femminile costituisce pertanto una domanda strutturale e permanente presente sul mercato e per le donne si configura come una sorta di "trappola del sommerso" nella quale rischiano di restare invischiati.

Sono state anche rilevate le due possibili forme di irregolarità: assenza di contratto formalizzato (il 64% dei casi) e la mancata applicazione degli istituti contrattuali pur in presenza di un contratto scritto (28%). In quest'ultimo caso gli istituti meno applicati sono ferie, contributi previdenziali, indennità di malattia e permessi di maternità.

Le condizioni di lavoro garantite in assenza di contratto formalizzato



Fonte: Indagine Isfol

Le motivazioni che inducono le donne a entrare nel mercato del lavoro in condizioni di irregolarità sono dovute a scelte di necessità per quasi il 65% di loro; in particolare per l'assenza di altre opportunità di lavoro (43%). Il sommerso sembrerebbe, quindi, legato alla scarsità di domanda di lavoro regolare.

Circa il 24% delle donne percepisce la situazione di irregolarità come transitoria, mentre quasi il 12% svolge un'attività irregolare per non perdere vantaggi già acquisiti (sussidi, assegni familiari, effetto fiscale del cumulo di più redditi).

Ecco, infine, i tre profili di donne italiane che lavorano nel sommerso:

1. età compresa fra i 20-34 anni, nubile, diploma di scuola media superiore, settore terziario, ufficialmente inoccupata, retribuzione netta mensile compresa fra i 500 e i 700 euro
2. età compresa fra i 35-44 anni, coniugata con figli, licenza di scuola media inferiore, ufficialmente disoccupata (iscritta quindi a un Centro per l'impiego), settore terziario, retribuzione fra i 300 e i 700 euro
3. età compresa fra i 45-55 anni, coniugata con figli, licenza media inferiore, ufficialmente disoccupata, settore dei servizi alle persone, retribuzione fra i 300-500 euro.

Gli stranieri

Il crescente ricorso a lavoratori stranieri è uno dei fenomeni che più ha caratterizzato l'evoluzione del mercato del lavoro italiano dalla prima metà degli anni '90. La popolazione straniera residente era pari al 4,5% del totale nel gennaio del 2006. Tra gli attivi gli immigrati raggiungono quota 6,6% (il 5,9% se si considerano esclusivamente gli extracomunitari).

La Rilevazione longitudinale su imprese e lavoro (Rliil) condotta dall'Isfol, evidenzia come il 21% delle imprese italiane dichiara di ricorrere a manodopera neo o extracomunitaria. Fra queste, quasi una su due afferma che ciò è dovuto al disinteresse dell'offerta di lavoro italiana per alcune occupazioni, mentre una su tre denuncia la carenza di alcuni tipi di professionalità tra i lavoratori nazionali. Emerge, dunque, un problema riconducibile all'offerta di lavoro autoctona che mostra un'evidente disaffezione per alcune professioni, oppure risulta incapace di soddisfare una crescente domanda interna di professionalità specifiche (come avviene, ad esempio, nel caso delle professioni infermieristiche).

Di contro, il fatto che il 40% delle imprese non specifichi nessun motivo particolare per l'assunzione di immigrati, è indice di come la forza lavoro straniera partecipi al mercato del lavoro interno come forza strutturale, non occasionale. Infine, un altro aspetto chiave: il 30% delle imprese afferma che il lavoro neo o extracomunitario comporta un costo inferiore a quello italiano. Diventa a questo punto fondamentale comprendere se l'abbandono da parte dei cittadini italiani di alcune professioni sia esclusivamente da ricondurre a un'evoluzione qualitativa dell'offerta di lavoro o se, in parte, non sia da far risalire anche a un compenso considerato inadeguato alla mansione richiesta.

D'altro canto, il reddito medio da lavoro dei cittadini non comunitari risulta inferiore a quello degli italiani del 20-24%.

Principali indicatori circa l'assunzione di lavoratori neo o extracomunitari (val. %)

L'impresa utilizza attualmente lavoratori neo o extra comunitari?	
No	72,5
Sì	21,2
Non risponde	6,3
Perché sì (*)	
Disinteresse dell'offerta di lavoro italiana per alcune occupazioni	48,4
Nessun motivo particolare	40,4
Professionalità poco o per nulla presenti tra i lavoratori italiani	33,2
Comportano un costo del lavoro più basso rispetto ai lavoratori italiani	29,0
Altro	2,3

(*) Multirisposta.

Fonte: Isfol Rliil 2005

Tra i datori di lavoro che fanno ricorso di immigrati, 1 su 2 dichiara di aver effettuato procedimenti di regolarizzazione, percentuale che nel Sud Italia sale a 3 imprese su 5. Come a dire che il principale meccanismo di inserimento lavorativo per i cittadini neo o extracomunitari è non solo legato a canali informali, ma il più delle volte irregolari. E non si tratta solo di scarso rispetto della normativa, ma anche di difficoltà di ordine tecnico-amministrativo.

Alberghi, ristorazione e commercio sono i settori a più ampia concentrazione di immigrati. Si tratta in gran parte di mansioni poco qualificate e a bassa o nulla specializzazione, spesso ben poco coerenti con la formazione, l'esperienza precedentemente acquisita e i titoli di studio posseduti. In pratica, il lavoratore straniero si trova spesso a dover operare in un mercato del lavoro "secondario", generatosi anche per il fatto che in Italia sono mancati meccanismi di selezione e regolazione degli ingressi, rendendo di fatto impraticabile un'efficiente programmazione dei flussi.

In tal senso, le prospettive di modifica della disciplina dell'immigrazione e delle norme sulla condizione dello straniero (così come previste dal disegno di legge delega licenziato dal Consiglio dei Ministri lo scorso aprile) sembrano indicare la volontà di promuovere l'ingresso di lavoratori qualificati e l'implementazione all'estero di liste di collocamento che facilitino un'incontro tra domanda e offerta di lavoro più efficiente. Ma è soprattutto potenziando il sistema dei Centri per l'impiego e della formazione professionale che si può rinvenire la strada maestra per la promozione di un modello di integrazione sociale di ampio respiro.

Disabili

Sul piano dei dati amministrativi, nel 2005 in Italia risultavano 589.543 persone disabili iscritte agli elenchi unici del collocamento obbligatorio (ex lege 68/99) e fra questi il 68,1% si dichiara disponibile a una immediata occupazione.

Le informazioni sugli inserimenti lavorativi riportano una media di oltre 20 mila avviamenti l'anno, con 30.865 individui interessati nel 2005. Sul versante delle imprese, si riscontra una quota di riserva quantitativamente cresciuta nel corso degli anni. I valori più alti, infatti, si registrano nel 2005, con 275.726 lavoratori disabili conteggiati nella quota di riserva, comprensivi di quelli già in servizio e del numero di posti ancora scoperti. Quest'ultima categoria si è incrementata negli anni e, con le 109.005 scoperture totali dell'ultima rilevazione, porta a ridurre il rapporto tra "domanda e offerta" a 1 posto disponibile ogni 4 persone disabili in cerca di occupazione iscritte agli elenchi. Il dato evidenzia la necessità di una piena applicazione a livello territoriale dell'impianto di servizi sul quale si poggia la normativa relativa al collocamento obbligatorio.

I servizi provinciali rappresentano il fulcro dell'intero processo del collocamento mirato. L'88,1% dei Centri per l'impiego dichiara di avere previsto, presso le proprie sedi, servizi dedicati all'integrazione lavorativa delle persone disabili, con un incremento del 4,5% tra il 2004 e il 2005.

Da segnalare che nel Protocollo siglato tra Governo e Parti sociali il 23 luglio 2007 viene riconosciuta l'efficacia del sistema di integrazione lavorativa rappresentato dal collocamento mirato. L'accordo, in risposta a quanto richiesto in più sedi dalle Regioni, interviene in modo significativo sul fronte della semplificazione delle procedure amministrative.

Sistemi di lavoro e dinamiche dell'intermediazione

Incontro domanda/offerta

La più recente ricerca compiuta dall'Isfol sull'intermediazione di lavoro è quella relativa alla dinamica di *last searching and last matching*, ovvero ultima attività di ricerca di lavoro e relativi canali di intermediazione.

Quasi 1 persona su 3 si rivolge ad amici, parenti o conoscenti. I canali istituzionali (CPI, sindacati, scuole) intermediano poco più del 6%, con i conseguenti problemi di efficienza nella dinamica verso l'equilibrio del mercato del lavoro.

Quale canale Le ha dato l'attuale impiego?

Centri per l'impiego o servizi pubblici in genere	3,3
Agenzie di lavoro interinale	1,8
Società di ricerca e selezione del personale	0,4
Scuole, università e istituti di formazione	2,4
Sindacati e organizzazioni datoriali	0,5
Lettura di offerte di lavoro sulla stampa	3,2
Attraverso contatti all'interno dell'ambiente professionale	8,2
Amici, parenti, conoscenti	31,1
Auto candidature (invio cv, presentandosi all'impresa)	15,5
Concorsi pubblici (partecipazione o domanda)	19,9
Iniziative legate all'avvio di una attività autonoma	13,6

Fonte: Isfol Plus 2006

Gli amici, parenti e conoscenti sono progressivamente meno utilizzati al crescere dell'età, rendendo evidente il ruolo dei canali informali nel primo inserimento nel mondo del lavoro e segnalando parallelamente una consistente potenziale domanda di intermediazione iniziale. Quanto alla velocità dell'intermediazione con esito positivo, i canali informali e l'iniziativa diretta sono i più solleciti a dare un'occasione lavorativa (entro un mese dal contatto per oltre la metà dei casi) mentre concorsi, sindacati e CPI sono i più lenti a dare un riscontro. Il lasso di tempo che trascorre tra l'attivazione della persona in cerca di lavoro e il momento in cui si trova l'opportunità, è proprio il diaframma tra un mercato del lavoro permeabile, o flessibile, e un mercato del lavoro poco permeabile, o rigido.

In conclusione, l'alto livello di utilizzo di canali informali in Italia nelle fasi di ricerca di lavoro risulta efficace a livello individuale. Tuttavia, non lo è da un punto di vista sociale, poiché ingenera una serie di distorsioni: riduce la mobilità occupazionale, limita la premialità del sistema, genera inefficienze nel mercato del lavoro, con elevati costi sociali.

I Servizi pubblici per l'impiego

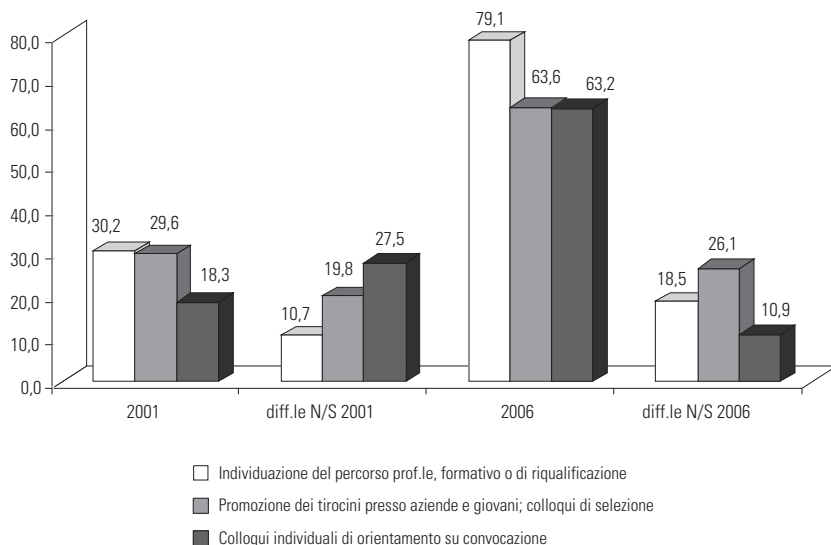
L'ultimo decennio ha conosciuto un'intensa fase di trasformazione dei sistemi istituzionali che presiedono all'intermediazione. Il sistema dei Servizi pubblici per l'impiego si è assestato progressivamente e i Centri per l'impiego hanno declinato i propri comportamenti sui meccanismi di "presa in carico" delle persone in cerca di lavoro. Nell'ottica delle politiche attive si è concretizzata un'organizzazione del lavoro per *target* di utenza.

Il sistema presenta una fisionomia dicotomica, più sbilanciata verso l'elemento progettuale e sulla costruzione di servizi altamente personalizzati e in chiave proattiva nel Centro Nord, mentre prevalgono servizi di natura più minimalista al Sud. Permangono, inoltre, talune eredità del vecchio collocamento, tra cui la tradizionale asimmetria del sistema verso la domanda di lavoro e la persistenza di un modello generalista (in cui "tutti fanno tutto").

In generale, è possibile riscontrare nell'arco del quinquennio 2001-06 un ampliamento del ricorso ad attività di diagnostica e pianificazione dei percorsi di miglioramento dell'occupabilità. Circa il 79% dei CPI prevede la realizzazione di colloqui finalizzati alla pianificazione di un percorso di accompagnamento al lavoro dei disoccupati (era il 30,2% nel 2001). Va detto, tuttavia, che solo 4 CPI su 10 ne effettua poi una verifica e un aggiornamento.

Nell'area funzionale dell'intermediazione, il 68,4% dei CPI realizza attività di preselezione con o per le imprese presso i propri locali, ma è invece di minore ampiezza l'incremento di servizi consulenziali (56,3%) e progettuali (21,9%).

Centri per l'impiego: area funzionale dell'occupabilità, livello di attivazione dei servizi, differenziale di attivazione tra Centro, Nord e Sud, anni 2001 e 2006 (val. %)



Fonte: Isfol, monitoraggio SPI 2001 e 2006

Occorre quindi riposizionare l'organizzazione e l'offerta dei SPI in direzione della domanda di lavoro: tanto in vista di un affinamento delle capacità di analisi dei fabbisogni, quanto in vista di un ampliamento della capacità attrattiva dell'utenza aziendale.

In conclusione, l'Italia si presenta all'appuntamento con il nuovo periodo di programmazione dei Fondi strutturali, con Servizi al lavoro radicalmente diversi dal passato. Molti percorsi di allineamento ai modelli comunitari sono divenuti un fatto acquisito, benché vi siano ancora problemi di sostenibilità (gli SPI sono fortemente dipendenti dalle risorse comunitarie, rispetto a quelle nazionali).

È stato poi avviato il percorso di revisione del *Masterplan* dei Servizi per l'impiego intrapreso dal Ministero del Lavoro, a partire dalla primavera del 2007, evidenziando una ripresa del dialogo interistituzionale tra Governo, Regioni e Province, con l'obiettivo di identificare non soltanto un assetto programmatico sul quale impiantare lo sviluppo del sistema pubblico, ma anche di identificare uno spazio stabile di regia istituzionale che accompagni sistematicamente tale sviluppo.

L'evoluzione del mercato dell'intermediazione

Il processo di liberalizzazione del mercato dell'intermediazione della manodopera avviato in Italia al volgere degli anni Novanta, ha conosciuto una progressiva accelerazione, fino alla definizione del nuovo assetto organizzativo-funzionale del sistema dei servizi per il lavoro a opera del D.Lgs. n. 276/2003. L'universo dei nuovi soggetti legittimati, previa autorizzazione, a operare sul mercato del lavoro è particolarmente ampio e articolato, contemplando oltre alle Agenzie per il lavoro anche i soggetti autorizzati "in regime speciale".

L'ultimo monitoraggio sulle Agenzie per il lavoro mostra come l'incremento pari a oltre il 30% degli operatori privati sia da attribuirsi per lo più all'*exploit* delle Agenzie di ricerca e selezione, seguite da quelle di somministrazione, mentre c'è un ridimensionamento dei soggetti che svolgono attività di *outplacement*.

Numerosità operatori privati ante e post riforma

Tipologia di Agenzia	Ante riforma (2002)	Post riforma (2006)
Somministrazione (generalista e specialista)	73	84
Intermediazione	25	15
Ricerca e Selezione	389	579
Ricollocazione	43	19
Totale	530	697

Fonte: Ministero del Lavoro, agosto 2007

Quanto agli intermediari speciali, il dato relativo alle università indica 56 atenei, su un totale di 77 oggetto di apposita rilevazione, che svolgono servizi di intermediazione e *job placement* a fine 2006. In particolare, l'88% a livello centrale e il restante 12% per singole facoltà.

Finito di stampare nel mese di ottobre 2007
da Rubbettino Industrie Grafiche ed Editoriali
per conto di Rubbettino Editore Srl
88049 Soveria Mannelli (Catanzaro)