



€ 7,00

ISSN 1115-7767



1/2006

F O R M A Z I O N E E L A V O R O

Supplemento al N. 24/2006 di ACQUA OGGI - EDITORE: Aessee Comunicazione srl - Via G. Marcora, 18 - 00153 Roma - Dir. Amm. e Red. - Via G. Marcora, 18 00153 Roma - Tel. 06/58401
Dir. Resp.: Lanfranco Norcini Pala - Reg. Trib. n. 9408/63 - Poste Italiane spa - Sped. in abb. post. D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Roma

FL &

F O R M A Z I O N E E L A V O R O



1/2006

TIL
&

FORMAZIONE E LAVORO

periodico dell'ENAIP (Ente nazionale Acli istruzione professionale)

Redazione: Via Giuseppe Marcora 18 - 00153 Roma - tel. 06/5840422

formazionelavoro@enaip.it

Editrice: Aesse Comunicazione - Via Giuseppe Marcora 18 - 00153 Roma

aesse.comunicazione@acli.it

Direttore responsabile: **Lanfranco Norcini Pala**

Direttore editoriale: **Maurizio Drezadore** (drezadore@enaip.it)

Redazione: **Battista Castagna** (castagna@enaip.it), **Fabio Cucculelli** (fabio.cucculelli@acli.it)

Editing: **Elisa Cerasoli**

Segreteria di redazione: **Anna Marzoli** (marzoli@enaip.it)

Supplemento al n. 24/2006 di Acli Oggi - Registrazione tribunale di Roma n. 9408/63 del 26/9/1963

Progetto grafico e impaginazione: Aesse Comunicazione

Stampa: Co.Making - Roma

Una copia euro 7,00 – Abbonamento annuo (3 numeri) euro 15,00

versamento sul ccp 43846005 intestato a Ente nazionale Acli istruzione professionale -

Via Giuseppe Marcora, 18/20 - 00153 Roma (specificare la causale del versamento: "abbonamento FL")

Indice

Presentazione

- Pensata per un grande compito 5
Andrea Olivero

Editoriale

- Emergenza formazione. Il nostro contributo 9
Maurizio Drezadore

I. PARTE • Obiettivo

- Giovani e lavoro: disoccupazione e precarietà 17
Giorgio Santini

- Quei giovani che la scuola perde per strada 35
Fiorella Farinelli

- Obbligo di istruzione: il caso francese 45
Claudio Gentili

- Ancora sulla *paideia*: testa ben fatta e mani pensati 51
Francesco Mattei

- I giovani e il loro bisogno di Dio 59
Domenico Sigalini

- La nuova programmazione dei fondi strutturali 65
Rocco Marcello Postiglione

- Sinfonia di “voci” per un cammino di speranza 91
Giuseppe Masiero

2. PARTE • Focus

- Secondaria superiore: retrospettiva in tre tempi 99
Beniamino Brocca

I fabbisogni occupazionali delle imprese italiane <i>Claudio Gagliardi e Domenico Mauriello</i>	111
Sviluppo locale, innovazione e formazione <i>Livio Barnabò e Michele Contel</i>	157
Standard nel sistema di istruzione e formazione: l'esperienza Enaip <i>Franca Adele Rizzuni e Leonardo Verdi Vighetti</i>	167

3 PARTE • ZOOM

Per un sistema educativo di istruzione e di formazione <i>Sussidio pastorale</i>	179
---	-----

Pensata per un grande compito

di **Andrea Olivero**

Quando le Acli dichiarano la loro fedeltà al futuro non usano retorica, non fanno pubblicità: dietro questa affermazione esiste un progetto politico e culturale di grande respiro, di cui questo, che potrebbe apparire uno slogan, è solo l'*incipit*.

Quando le Acli pensano al futuro, infatti, non vi è in loro alcuna voglia di immaginare una speranza, un anelito astrattamente ideale verso quel destino che, al di là da venire, per definizione induce sentimenti di generica fiducia o di riscatto da una sorte attuale non proprio ideale.

Le Acli sono fedeli al futuro perché il futuro è l'obiettivo concreto, del loro programma, del loro pragmatico spendersi giorno dopo giorno.

Questo vuol dire, in parole povere, sentirsi la responsabilità del futuro perché si ha, si agisce nella responsabilità del presente, al fine di costruire in esso non "un" futuro, ma "il" futuro, quale miglioramento dell'uomo e della sua condizione di vita, ma anche della sua etica, del suo essere comunitario e solidale e della sua felicità.

Partendo da questo assunto le Acli costruiscono, soffrono, sudano perché sono convinte che nel presente hanno il dovere di costruire, pezzo per pezzo, mattone su mattone, il futuro di ogni giorno successivo. Un lavoro che, in un certo senso, non finisce e non finirà mai, ma che unisce, caratterizza, fa la storia delle Acli e ne rappresenta la tensione più profonda, quel convenire che coniuga la speranza cristiana con l'esigenza di renderla sostanza concreta, malta, cemento, soletta e pilastro nella comunità degli uomini, giorno dopo giorno.

Siamo nati operai del Signore, ce lo ha ricordato il Papa, e noi continuiamo ad andarne fieri. E proprio in questo "operare" nel futuro ogni gior-

— **Andrea Olivero** *Presidente nazionale Acli, Presidente Enaip*

no, nel “fare” quotidiano delle Acli, che è scritto a caratteri, direi, cubitali, che la conoscenza è la risorsa più preziosa per generare futuro e quindi, automaticamente, per arricchirlo.

Generare conoscenza, sapere, cultura è dunque un punto fondamentale e centrale del programma delle Acli. Se si vuole ben vedere, infatti, le Acli si sono sempre mosse, dal 1950 al 2006, dall'Italia all'Argentina, per se stesse e per gli altri, seguendo due direzioni fondamentali: prestare aiuto ed accompagnamento, favorire la conoscenza e la coscienza sociale.

Ecco perché indagare cosa significhi, di giorno in giorno, favorire la conoscenza, per le Acli vuol dire essere costantemente abitanti, costruttori e progettatori dei processi di formazione del sapere. Significa, per noi, non solo “fornire” conoscenza, ma immaginarla, valutarla, produrla, consolidarla, con l'obiettivo che sia non una “qualsiasi” conoscenza, ma una conoscenza che unisca sapere ed etica, nozione e valore.

Per questo ritengo che serva un luogo, anche fisico, quale è questa rivista, nel quale attivarsi, non solo per fornire e praticare, ma anche per assumere e confrontare la conoscenza. Ci è chiaro infatti quanto ci sia da fare, quanto cemento dobbiamo iniettare nei pilastri della nostra società, ma anche quanto abbiamo bisogno di luoghi dove affinare le cognizioni, dove immaginare strumenti nuovi in un'Italia dove il sapere non viene garantito ancora a tutti nella misura necessaria, dove esso viene considerato un patrimonio statico, da acquisire negli anni iniziali di istruzione e poi messo a fruttare senza alcun aggiornamento, nessuna alimentazione. Per questo per le Acli la formazione non si può limitare a produrre solo qualificazioni o rinchiudersi nello steccato della definizioni formali, del pezzo di carta, ma deve essere in grado di generare attività, di diffondere competenze, di alimentare sistemi di servizi: non solo deve dare conoscenza ma deve “autoprodurla”, deve contribuire a creare società, benessere, civiltà; insomma, la formazione si deve immaginare come attore sociale e non solo come strumento.

Questo perché, se si vuole realmente fare in modo che la conoscenza sia uno degli elementi su cui costruire il futuro, bisogna che il sistema educativo e formativo risponda al presente e sia in grado di proiettarsi in questo futuro. Deve mettere in campo, oggi, non domani, nuovi strumenti, nuove modalità, deve riscoprire una pedagogia ed una didattica cosciente della società che ha attorno, del variare degli strumenti di conoscenza, del significato che la modernità ha nei processi di acquisizione. Non possiamo permetterci una scuola impostata per galleggiare in una società che non la attraversa, una sorta di barcone in cui ci si pasce per tanti anni, sino al momento di essere gettati nel mare della vita e vedere se si affoga o si sta

a galla. Respingiamo l'idea di una scuola non in grado di comprendere cosa determina la conoscenza, cosa appassiona alla cultura, che non si preoccupa dei cambiamenti sociali, per esempio del ruolo della famiglia attuale sul piano educativo oppure della presenza nella società di anziani che hanno davanti venti, trenta anni di vita dal momento del loro pensionamento e che sono in grado, oggi, di immaginare, per loro e non solo per i loro nipoti, percorsi di apprendimento, non "finalistico" forse, ma comunque da giocare quale risorsa in una società che avrà per forza bisogno di loro. L'attuale sistema scolastico e formativo sembra aver rinunciato alla sua missione e, forse, non si considera all'altezza della partita più difficile ma anche più affascinante del suo esistere ed operare.

Ecco perché le Acli hanno deciso di "fare" conoscenza, perché è attraverso i percorsi formativi che si costruisce, mattone su mattone, il futuro di un Paese, perché è il sistema formativo, uno degli attori che le Acli utilizzano, appieno, per fare promozione sociale, per immaginare risposte alla complessità di un mondo che è uscito dalla triarchia temporale "apprendimento, lavoro, riposo" e che oggi ha più bisogno di prima della conoscenza, non solo per affinare le applicazioni tecnologiche ed aumentare il benessere, ma per gestire la complessità, la globalizzazione, l'incontro di culture, principi e valori diversi da mettere a frutto. Per non rischiare che ciò che può essere una risorsa divenga un mezzo di destabilizzazione.

Istruzione, educazione, formazione e lavoro: in fondo bastano quattro parole per confermare il progetto concreto delle Acli in questo campo.

E l'Enaip è lo strumento che ci siamo dati: donne e uomini che, con ottimismo ad oltranza, abbiamo messo e continuiamo a tenere assieme in un Paese nel quale tutti decantano la conoscenza come cura senza effetti collaterali ad ogni male, ma nel quale tutti sono ugualmente pronti a tagliare i fondi a chi questa conoscenza la porta, con eccellenza, tra gli ultimi, i deboli, gli esclusi.

Sono donne ed uomini che vivono con passione il loro compito, ormai da 50 anni, ma che mi stupiscono, ancora oggi, per la capacità che hanno di proporre idee, di realizzare iniziative innovative, di favorire realmente la crescita dei giovani, delle donne, degli immigrati. Che, insomma, non hanno mai rinunciato a portare una proposta formativa che avesse all'interno non solo abilità e conoscenza ma anche promozione culturale e civile.

Pensando a loro e guardando a quante persone oggi, non solo in questo Paese ma in tutto il mondo, hanno nel loro bagaglio le nozioni, le abilità, i talenti ma anche il senso di fratellanza, di appartenenza comunitaria, lo spirito solidale che chi lavora nell'Enaip ha saputo trasmettere, ho voluto che, a oltre dieci anni dall'uscita dell'ultimo numero di *Formazione e Lavoro*,

l'Enaip ridesse vita a questa rivista, per proseguire idealmente quel percorso bruscamente interrotto e per proporre la visione delle Acli sulle trasformazioni che stanno attraversando i contesti lavorativi e formativi. È un segnale, che speriamo darà i suoi frutti non solo nell'Enaip e nel sistema Acli, ma anche per tutti quei soggetti che compongono il variegato mondo della formazione professionale italiana.

Enaip è il promotore insostituibile, per le Acli, della formazione integrale della persona, della sua crescita, cioè, non solo professionale ma anche umana. *Formazione e lavoro* sarà dunque lo strumento per offrire un contributo originale e qualificato nel panorama delle riviste che si occupano di formazione professionale, per interpretare i cambiamenti che interessano i diversi attori del sistema formativo e lavorativo italiano: dalle istituzioni politiche ai diversi soggetti della formazione professionale; dai destinatari della formazione e dell'istruzione agli insegnanti ed ai formatori; dalle imprese a chi realizza servizi di orientamento al lavoro.

Una rivista, dunque, pensata per un grande compito: come le Acli.



Emergenza formazione. Il nostro contributo

di Maurizio Drezadore

editoriale

A questo nuovo strumento editoriale affidiamo il compito di rafforzare la voce della formazione professionale e delle politiche per l'occupazione in un momento in cui grande è il disorientamento e tante le incertezze sulle strade che si vorranno percorrere, tanto da creare preoccupazione per la stessa futura salvaguardia dei diritti formativi, in particolare in capo alle giovani generazioni.

Il nostro principale punto di vista sono le nuove generazioni, verso di loro vogliamo sia più attenta la società civile, più interessata la politica, più impegnato lo stato sociale. Sono i giovani della formazione professionale, i meno fortunati, quelli che hanno avuto qualche incidente di percorso nella scuola pubblica, che cercano di farsi una competenza per il lavoro, che in famiglia non si sentono realizzati, che hanno messo

al centro il telefonino, il videogame, la Play Station e il motorino, che non sono frequentatori assidui della messa della domenica, né dell'oratorio, ma che in fondo al cuore hanno un enorme vuoto che solo Dio può colmare.

Ma come spesso accade, in particolare in questi tempi di elevata competitività dei mercati e di bassi tassi di crescita, non si potrà rivolgere più attenzione ai giovani se non mettendo in discussione qualche privilegio di adulti e anziani. È nostro dovere farlo al fine di evitare che nei prossimi anni ci si ritrovi nel mezzo di un aspro conflitto generazionale e nel nostro vecchio e stanco continente europeo già si può cogliere qualche avvisaglia.

Ci sono, poi, anche imprese culturali, che sono ancor più rilevanti delle riforme politiche, che hanno il vantaggio di non avere un costo

— **Maurizio Drezadore** *Direttore Formazione e lavoro*

economico, ma che potranno assicurare un grande impatto sui comportamenti sociali e sulla crescita civile. Mi riferisco alla sfida educativa che è inderogabile responsabilità degli adulti e delle istituzioni, in particolare la famiglia, la scuola e la formazione, ma di cui tutti invocano il maggiore impegno degli altri. I nostri discorsi sono pieni di citazioni sulle emergenze che questo nostro malandato Paese deve sostenere, ma una tra queste non compare mai nelle relazioni dei convegni e negli articoli delle riviste: l'emergenza educativa. Se le nuove generazioni avvertono un senso di disorientamento e di precarietà – ancor prima che essere generato dall'instabilità del lavoro e dalle inadeguatezze del sistema scolastico e formativo – è perché sono alla ricerca di un significato per vivere e di una speranza su cui costruire il proprio futuro, è perché si sentono sole non avendo avuto al proprio fianco, per troppo tempo, “padri” e “maestri” autorevoli in grado di accompagnare la loro crescita personale, culturale e sociale nel rispetto dell'autonomia e nella responsabilità. Ci scopriamo così dentro una società fatta di adulti incapaci di educare proprio nel mezzo di un processo di contaminazione con altre culture e modelli di vita che ci entrano in casa con l'immigrazione e mettono a dura prova la nostra capacità di ac-

cogliere le differenze, perché sempre più impoveriti di identità e di convinzioni proprie.

Dobbiamo riappropriarci degli strumenti del dialogo, dell'incontro e della condivisione, prima di tutto con i nostri giovani, se vogliamo dare alla società italiana la capacità di accogliere quel proliferare di differenze etniche in cui ci troviamo a vivere, e che spesso generano chiusure e titubanze.

Il rapporto educativo è il terreno della quotidianità dell'agire della formazione professionale ed è il riappropriarci, nella complessità dei nostri tempi, di questo importantissimo compito che costituisce il Dna di Enaip, il nostro primo e principale motivo di esistere.

Quando tutto nella quotidianità del vivere sembra guidarci verso modelli consumistici per i quali il valore di ogni cosa è basato sulla convenienza del dare e dell'avere, riscopriamo nelle relazione educativa la gratuità del dono, la cura dell'altro, l'accompagnamento alla crescita autonoma e responsabile. Sarà il migliore viatico per ridare senso e voglia di futuro alle giovani generazioni e per colmare quel vuoto di significato che ha pervaso le società e le democrazie europee divenute contenitori senza anima. Educare è prima di tutto speranza in un futuro, è saper guardare al domani con fiducia, è vincere ogni solitudine, è uscire

dal silenzio e dall'assenza di relazione personale, come portato di una società che corre ed ha sempre più fretta.

Vorremmo in primo luogo che questo nostro sforzo editoriale venisse apprezzato dagli insegnanti, e prima di tutto da quelli della formazione professionale. Gran parte del nostro lavoro lo vogliamo dedicare a loro, sperando possano trovare in queste pagine un proprio aggiornamento, ma ancor più un inesauribile stimolo a migliorare, nel quotidiano e difficile lavoro di insegnare, la motivazione personale e la dedizione alla propria missione educativa.

Oggi, ancor più che nel passato, insegnare non significa trasferire saperi, poiché all'informazione si accede molto facilmente dal computer, dal televisore o dal telefonino, e i giovani sono molto più esperti degli adulti nell'utilizzo di queste nuove tecnologie. Oggi l'insegnante va sempre più perdendo il compito di informare per acquistare quello di saper educare a vivere, funzione che nessuna nuova tecnologia può assolvere.

Ad ogni agenzia formativa spetta il compito di inserire l'allievo dentro la storia e dentro la cultura del nostro tempo in una dimensione mondiale corrispondente ai processi di globalizzazione che ci hanno investito. Né la formazione professionale si dovrà occupare

soltanto dell'intelligenza dei propri allievi, ma della persona nella sua inscindibile unicità, poiché la vita non sarà mai l'applicazione di un programma, ma la capacità di conoscere e di sapersi relazionare con gli altri.

È la società odierna che, in particolare dentro agli ambienti di lavoro, ci impone di superare ogni dimensione individualistica per sostituirla con quella relazionale. Il saper lavorare in *team*, dentro una *équipe*, facendo parte di una strategia organizzativa condivisa è il requisito più trasversalmente diffuso nei profili professionali delle imprese. La scuola, al contrario, ha ancora la dimensione formativa del solista che raramente sa lavorare ed apprendere in gruppo, capace più di distinguere che di unire.

Ed ancora, con questa rivista vogliamo superare alcune superficialità e distrazioni che contagiano molto la scuola italiana e non vorremmo finissero col contagiare anche la formazione professionale. Mi riferisco alla dispersione di centinaia di migliaia di giovani che non fa notizia e si trascina stancamente come fosse un inesorabile pedaggio che il sistema di istruzione e formazione debbono pagare per dimostrare l'efficacia della propria missione.

Non ci stancheremo mai di sostenere che ogni giovane allievo che viene perso per strada nel percor-

so di formazione è una perdita per il progresso civile e sociale del paese ed anche per le sue prospettive di sviluppo. Prima di tutto per l'isolamento e la marginalizzazione esistenziale e sociale che viene a ricadere in ogni allontanamento o insuccesso nei percorsi scolastici, poi anche per l'inadeguatezza che dimostra l'istruzione, prima di tutto quella pubblica, nel non essere attrezzata ad assicurare il successo della propria azione formativa.

All'alunno perso per strada non viene negata solamente la facoltà di apprendere: nella maggior parte dei casi, infatti, a questo ragazzo verrà negata la possibilità di saper apprendere per il resto della propria vita, poiché quell'insuccesso sarà destinato a caricarsi di tante drammaticità tanto da arrivare a escludere, nella maggior parte dei casi, ogni volontà di rientrare nei percorsi formativi in gioventù quanto da adulti, divenendo una sorta di verdetto inappellabile di non valere nulla, di essere destinato ad una perenne marginalità nel mondo del lavoro.

A quasi quarant'anni dalla morte, voglio invitare a ricordare don Lorenzo Milani non per la sua testimonianza militante, che resterebbe rinchiusa nella ormai lontana Italia degli anni '50 e '60 e in quel modo classista di fare scuola che oggi non c'è più, ma nella sua forte attualità che lo portava già da allora ad affermare: «... in realtà la

scuola ha un solo problema: i ragazzi che perde». Sì, perché la scuola italiana del terzo millennio non perde per strada meno ragazzi di quanti ne perdeva in quegli anni: i tassi di abbandono rimangono alti, l'insuccesso troppo elevato, le bocciature frequenti e le carriere scolastiche spesso sono accidentate. Forse anche per questo in genere i ragazzi e i giovani non amano la scuola e lo studio.

Di don Milani ci restano l'eredità intellettuale, i suoi scritti, come quel *Lettera ad una professoressa* attraverso la cui lettura molti di noi si sono formati come cittadini prima ancora che come educatori e che ancor oggi resta un libro vivo e palpitante, capace di illuminare gli indirizzi di una rinnovata politica scolastica.

Dalla sua testimonianza traiamo rinnovato slancio a superare il problema più serio che ha la scuola ed ancor prima la società italiana: quello di ritrovare una maggiore coerenza con la sua responsabilità educativa. Da don Lorenzo Milani ad oggi tutto sembra cambiato e invece non è cambiato nulla. E il miglior tributo al priore di Barbiana, a quarant'anni dalla sua morte, sia quello di riprendere, con la sua stessa intensa partecipazione e con forte indignazione, la sua opera educativa e culturale.

Tutta l'Europa si interroga sul futuro delle giovani generazioni, so-

prattutto in relazione all'accesso al lavoro, consapevole del peggioramento delle condizioni di stabilità e di qualità che è intervenuto con il trascorrere degli ultimi anni: la disoccupazione giovanile, ed in particolare quella di lunga durata, è preoccupantemente aumentata un po' dappertutto.

Il caso italiano, pur con alcune marcate peculiarità, si allinea al trend generale, collocando però il nostro Paese nelle ultime posizioni della classifica dei Paesi Ocse.

La peculiarità italiana non sta tanto nella ancora troppo elevata disoccupazione giovanile, quanto nel primeggiare in Europa a causa del ritardo con cui i giovani entrano nel mercato del lavoro. È giunto il momento, seppure con un certo ritardo, che nel dibattito proteso a rimuovere le cause di questo fenomeno si incominci a riflettere anche di istruzione e formazione.

Non è convincente, infatti, argomentare che sono le condizioni strutturali dell'economia italiana, e in esse il forte divario tra Nord e Sud del Paese, la causa di questa situazione, né che si tratti di rimuovere gli ostacoli che ancora permangono nel realizzare una efficace e funzionale rete di servizi per l'impiego. Tutto ciò certamente concorre, ma la vera responsabilità di questa situazione di esclusione prolungata dei giovani dal lavoro va ricercata sui livelli di qualità e di fun-

zionamento dei sistemi di istruzione e di formazione professionale.

Se, infatti, si trattengono a lungo, e spesso inutilmente, i giovani all'interno del circuito di istruzione – come avviene per esempio quando si programmano percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore dopo il conseguimento della laurea – non si fa altro che introdurre un elemento di ritardo nell'affacciarsi dei giovani al lavoro che in altri Paesi Europei viceversa non consiste. A causa di questa tardiva uscita dai percorsi di istruzione si genera poi un altro fenomeno decisamente sconveniente che è relativo al protrarsi a fasce di età decisamente anomale dei contratti di inserimento lavorativo. Vicenda emblematica è stata sicuramente quella dei contratti di formazione e lavoro che hanno trovato estensione fino a 32 anni e per alcune particolari categorie di lavoratori e in alcune regioni d'Italia (Basilicata, Sicilia, Puglia e Molise) addirittura oltre i 40 e fino a 45 anni; con l'evidente conseguenza di annacquare ogni effetto incentivante rivolto ai giovani di cui possono beneficiare le imprese.

Il tardivo arrivo dei giovani al lavoro ha anche conseguenze sociali.

Recenti indagini evidenziano, infatti, che la precarietà del rapporto di lavoro non incida in modo particolarmente evidente nella scelta di uscire dalla famiglia di origine, ma

sia invece decisiva nella scelta di stabilizzare i legami affettivi, nel decidere di avere figli e nell'orientare i propri modelli di vita.

L'istruzione e la formazione sono quindi, molto più di quanto comunemente si ritenga, crocevia di molte questioni sociali, oltre che agenti rilevanti nel processo di sviluppo del Paese.

Le stesse recenti rilevazioni indicano che c'è una stretta correlazione tra il numero di giovani che si trova in condizione di debolezza sul mercato del lavoro e in deficit nell'esercizio dei diritti di cittadinanza e il numero di giovani che non completa il percorso della secondaria superiore o non frequenta i percorsi della formazione professionale.

Qualsiasi progetto la politica intenda assumere per organizzare il ciclo della secondaria dovrà fare i conti con i nudi numeri della statistica: il 28% dei giovani italiani non consegue alcun diploma, 240 mila ragazzi in età tra i 14 e i 18 anni sono fuori da ogni percorso formativo e dal lavoro, il 39% delle donne senza titolo di studio superiore lavora, contro il 61% delle diplomate e il 79% delle laureate.

Appare con tutta evidenza che l'istruzione e la formazione professionale sono ancora oggi una discriminante nell'accesso al mercato del lavoro e nel conquistare un lavoro di qualità.

Abbiamo appena celebrato il IV

Convegno Ecclesiale di Verona, un appuntamento per orientare l'impegno e la testimonianza di tutta la Chiesa italiana nei prossimi anni, ma anche una sosta per riflettere sulle enormi sfide cui è chiamato l'uomo d'oggi e sul contributo che i cattolici in Italia possono portare per ricomporre in una sintesi inedita lo scisma tra Vangelo e cultura moderna, che Paolo VI additava, già nel 1975, come il dramma centrale della nostra epoca.

In molti – che, come noi, hanno posto la propria esistenza nell'accogliere le sfide della modernità in una prospettiva di educazione, di giustizia e di emancipazione sociale – si fa strada il convincimento che se l'Occidente non sembra più in grado di dare un ordine al pianeta è perché i cristiani d'oggi non sanno più alimentare ed orientare la cultura contemporanea.

Le più grandi conquiste della modernizzazione sono davanti agli occhi di tutti: uno straordinario sviluppo economico ha accompagnato il progresso dell'uomo contemporaneo, una enorme crescita demografica è stata affiancata da grandissimi progressi della scienza e della medicina, un impiego di impressionanti quantità di energia e un imponente evoluzione dei trasporti ci hanno reso tutti più vicini trasformando la vita di milioni di persone. Eppure questo XX Secolo, che ci sta alle spalle, ha pro-

dotto orrori mai visti prima, e lo ha fatto spesso in nome dell’emancipazione delle classi più povere, del voler portare la libertà, la pace e la democrazia e la giustizia. Con la pretesa di cambiare il mondo senza aver la pazienza di cambiare “l’uomo”, senza capire che ogni

mutamento internazionale e mondiale richiede prima un mutamento personale, una vera incarnazione dello spirito e dei valori a cui troppo superficialmente, e senza adeguata convinzione, ci si ispira. Ulteriori frutti del Secolo trascorso: l’impoverimento di ogni orizzonte culturale, il predominio degli interessi produttivistici, la riduzione a merce di ogni aspetto delle relazioni umane e il vuoto individualistico frutto dello smisurato impiego delle tecnologie.

Tutto ciò ci sta conducendo a fronteggiare le sfide del nostro tempo senza idee adeguate, dentro un’Europa stagnante, depressa e smarrita di fronte alla sfida competitiva della Cina, o a quella cultu-

rale dell’Islam, perché imprigionata nella logica delle convenienze e incapace di pensare in grande. Questa mercificazione universale sta interferendo anche nelle sfere della politica e della cultura impoverendo di senso ogni progetto europeo sul mondo.

Come cristiani siamo chiamati ad accettare fino in fondo queste sfide della modernità che si incarnano oggi nel grande bisogno di ricostruire una nuova identità e nell’altrettanto impellente bisogno di ricostruire il tessuto relazionale in tutte le realtà umane del nostro quotidiano vivere. In tutto ciò formuliamo il nostro l’invito a rinnovare la propria spiritualità che Giovanni Paolo II ci ha rivolto con l’enciclica *Novo millennio ineunte* esortando tutti i credenti a mettersi in condivisione con ogni fratello: «per saper condividere le sue gioie e le sue sofferenze, per intuire i suoi desideri e prendersi cura dei suoi bisogni, per offrirgli una vera e profonda amicizia» (n. 43).



Giovani e lavoro: disoccupazione e precarietà

di Giorgio Santini

obiettivo

In questa difficile fase di transizione da una economia industriale a una economia terziarizzata, dalle economie nazionali all'economia globalizzata, di profondi mutamenti nei metodi di produzione ed organizzazione del lavoro, di rivolgimenti demografici, sono le giovani generazioni a sopportare la maggior parte degli oneri dovuti ai cambiamenti.

Le persone in età giovanile si trovano di fronte a tali e tante incertezze e difficoltà da rappresentare oggi una categoria sociale a rischio: difficoltà nell'inserimento lavorativo ed in particolare nel raggiungimento di un impiego "stabile", ritardo nel raggiungimento dell'autonomia economica e, di conseguenza, nell'uscita dalla famiglia di origine, aumento del rischio di povertà, ritardo nella formazione di un proprio nucleo familiare, ritar-

do, e spesso rinuncia a procreare, con una denatalità che ha raggiunto livelli senza precedenti e che, oltre a rappresentare un segnale di forte disagio sociale, sta già avendo, ed avrà ancor più in futuro, forti ripercussioni demografiche e sui rapporti tra generazioni.

Negli ultimi anni si è resa evidente l'esistenza di una specificità del tema "giovani e lavoro" che ha portato al centro dei dibattiti e delle politiche governative la leva formativa e le politiche per l'occupazione come strumenti per la transizione giovanile. Le analisi mostrano tuttavia che siamo ancora lontani dall'aver a disposizione una strumentazione adeguata ad affrontare l'entità delle questioni. Peraltro dati e ricerche sul tema consentono almeno una fotografia dei problemi, e forniscono elementi che si rivelano utili nel ten-

— **Giorgio Santini** *Segretario confederale Cisl*

tativo di abbozzare alcune considerazioni e proposte.

I giovani e il mercato del lavoro

La prima osservazione da fare è di tipo statistico-definitorio. Le statistiche europee sui giovani prendono quasi sempre in considerazione la fascia di età 15-24 anni; la medesima cosa avviene in Italia, tanto che è oggettivamente difficile, almeno per quanto riguarda i dati occupazionali, ottenere informazioni riferite ad una fascia di età più ampia.

E, tuttavia, i mutamenti sociali corrono più veloci delle metodologie statistiche ed hanno repentinamente modificato la nostra percezione del concetto di “giovani” che, negli ultimi anni, risulta essere piuttosto elastico, e molto dilatato a causa dei mutamenti comportamentali imposti a loro volta dall’evoluzione demografica ma ancor più dagli andamenti economici. Oggi quando si parla di giovani, in qualsiasi ambito, sia nel comune sentire che a livello di politiche, non si allude certamente al segmento 15-24 anni, o comunque non solo a questo, ma si fa riferimento ad una fascia di età che oramai sfiora, e frequentemente supera, i 30 anni.

È del tutto evidente che individuare il *target* è fondamentale per poter tarare gli interventi.

Al periodo di forte espansione dell’economia italiana della seconda metà degli anni ’80, fa seguito, nei primi anni ’90, un periodo di recessione che scarica gran parte del suo peso sui giovani, riducendo notevolmente il ricambio generazionale sui posti di lavoro. L’età media della forza lavoro da allora è cresciuta ininterrottamente, le aziende, infatti, hanno reagito alle difficoltà non solo con l’espulsione di lavoratori adulti ma anche e soprattutto riducendo il *turn over*.

Il tasso di occupazione giovanile (15-24 anni) si riduce fino al 1996. A bloccare il ricambio occupazionale in quegli anni hanno contribuito, e continuano a contribuire, le difficoltà del sistema pensionistico e le relative riforme. Anche l’impiego pubblico, a causa dei vincoli di bilancio imposti dall’Ue proprio a partire da quel periodo, ha fortemente rallentato l’inserimento di giovani.

Dal 1997, anche a seguito dell’introduzione delle forme di flessibilità contenute nel “pacchetto Treu”, l’occupazione giovanile ha un nuovo impulso e manifesta una dinamica positiva per alcuni anni, per poi tornare, negli anni più recenti, a manifestare segnali di criticità evidenziando vecchi e nuovi problemi: il tasso di occupazione giovanile (15-24 anni) è passato dal 29,4% nel 2000 al 27,2% nel 2004. Tutto ciò a fronte

Tabella 1

Periodo	Tasso di attività		Tasso di occupazione		Tasso di disoccupazione	
	15-64 anni	15-24 anni	15-64 anni	15-24 anni	Totale 15-24 anni	
1993	58,8	41,8	53,1	30,3	9,7	27,6
1994	58,5	40,6	52,2	28,7	10,6	29,1
1995	58,4	40,1	51,8	27,9	11,2	30,3
1996	58,8	39,8	52,1	27,7	11,2	30,4
1997	59,0	39,8	52,3	27,8	11,3	30,2
1998	59,8	40,4	52,9	28,3	11,3	29,9
1999	60,4	40,1	53,7	28,5	10,9	28,7
2000	61,0	40,3	54,8	29,4	10,1	27,0
2001	61,6	38,8	55,9	29,5	9,1	24,1
2002	62,1	37,8	56,7	29,1	8,6	23,1
2003	62,9	37,8	57,5	28,9	8,4	23,7
2004	62,5	35,6	57,4	27,2	8,0	23,5

di una dinamica positiva, benché decrescente, per il tasso di occupazione complessivo (**tabella 1**).

I giovani sono dunque i primi a fare le spese della nuova fase di bassa crescita che caratterizza l'economia italiana in questi anni. La flessione dell'occupazione non è dovuta però ad un aumento della disoccupazione, che peraltro si va riducendo, ma si accompagna invece ad una brusca flessione del tasso di attività della popolazione in età compresa tra 15 e 24 anni, che passa dal 40,4% del 2000 al 35,6% nel 2004, evidenziando un posticipo dell'inizio della ricerca del lavoro. Tale fenomeno è attribuibile al ve-

rificarsi di un effetto di scoraggiamento, ma anche ad una minore disponibilità ad accettare lavori non adeguati alle aspettative e, non ultimo, alla tendenza a prolungare il periodo di formazione: negli ultimi 4 anni si segnala infatti una accelerazione nell'aumento del numero medio degli anni di formazione. Non è da escludere che tale accelerazione, pur inserendosi in una tendenza di lungo periodo, sia a sua volta il risultato delle scarse possibilità offerte ai giovani dal mercato del lavoro. In ogni caso, la situazione è particolarmente critica nel Mezzogiorno: nel 2004, a fronte di un tasso di disoccupazione giovani-

le pari al 23,5% nell'intero Paese, il Mezzogiorno presentava un tasso pari al 37,6%, con una punta del 44,6% per le giovani donne. Anche il tasso di attività giovanile nel Mezzogiorno si presenta particolarmente basso, appena sopra il 30% nel 2004.

Una flessibilità che diventa precarietà

Ai tradizionali ostacoli di ingresso nel lavoro, che da anni fanno considerare i giovani come componente debole dell'offerta, si va aggiungendo, negli anni recenti, la difficoltà di ottenere una occupazione stabile ed adeguatamente tutelata. Il tema della "precarietà del lavoro" è balzato prepotentemente al centro del dibattito politico, fino a divenire uno dei terreni principali dell'ultima campagna elettorale

I dati registrano effettivamente un aumento dell'incidenza del lavoro a termine. Come ben evidenziato nel *Bollettino Economico della Banca d'Italia del 2005*, la quota dell'insieme dei rapporti di lavoro a termine, comprese le collaborazioni, sull'occupazione complessiva è stata pari, per i primi tre trimestri del 2005, al 10,8%, al 25% se si considerano solo i giovani di età compresa tra 15 e 29 anni, al 40,5% se si considerano soltanto i neoassunti, cioè le persone che hanno trovato un impiego nei 12 mesi

precedenti l'indagine (era il 38,6% nel 2004), e balza quasi al 50% per i neo assunti con meno di 30 anni (era il 46,4% nel 2004). Se dunque sullo stock degli occupati l'incidenza dei rapporti flessibili è ancora a livelli inferiori a quelli degli altri Paesi europei, si registra una impennata degli stessi relativamente alle nuove assunzioni, soprattutto se relative ai giovani.

Dati interessanti sui tempi di transizione verso l'occupazione stabile si ricavano dalla indagine Isfol condotta nel 2004 sui *Percorsi di Studio e Lavoro dei Giovani*, che, analizzando in particolare la condizione occupazionale dei trentunenni, dà corpo a quella che, evidentemente, non è soltanto una percezione. Dall'indagine risulta, infatti, che un trentunenne su 4 non è ancora occupato e che tra coloro che sono occupati soltanto il 57% dichiara di avere un'occupazione a tempo indeterminato. Di conseguenza il 39% vive ancora a casa dei genitori, soprattutto se uomini e residenti al Sud. Solo il 26,3% delle donne e il 17% degli uomini ha figli.

Non si può non riconoscere che l'utilizzo delle tipologie contrattuali flessibili, pur avendo sostenuto l'occupazione per diversi anni, in particolare quella giovanile e femminile, ha portato con sé una dose di crescente insicurezza, soprattutto tra i giovani. Spesso quella che potrebbe essere una opportunità

si trasforma in una vera e propria trappola, non tanto perché il lavoro flessibile non è adeguatamente tutelato (questo infatti vale solo per alcune figure), quanto sul piano delle aspettative professionali e dei progetti di vita.

È oramai ritenuto socialmente accettabile, ed anzi addirittura proficuo, non solo per le aziende, ma talvolta per gli stessi lavoratori, che l'inserimento lavorativo si realizzi, in una prima fase, con contratti a termine e, con varie modalità, flessibili. È quando i periodi di lavoro flessibile si susseguono e si prolungano oltremodo nella vita di uno stesso soggetto che rischia di scattare la trappola della precarietà.

Per ora non si dispone di analisi longitudinali che possano fornire chiare indicazioni in tal senso. Si può soltanto ragionare sui tassi di trasformazione, in quanto per poter parlare di precarizzazione del lavoro non è sufficiente osservare la quota di ingressi a termine, ma quanto meno occorre guardare alla percentuale di contratti a termine che, alla scadenza, vengono trasformati.

L'indagine del Centro Studi Confindustria relativa all'utilizzo, nel 2004, degli strumenti normativi introdotti dalla legge 30, segnala che quasi la metà dei contratti a termine è stata trasformata, nel corso dell'anno considerato, in contratti a tempo indeterminato. Si tratta di

un dato confortante, ma riferito ad un campione di sole imprese associate a Confindustria, e comunque del solo settore industriale.

Al di là degli allarmismi non sempre giustificati dai dati e talvolta strumentali, l'iniezione di flessibilità nel mercato del lavoro italiano avvenuta dal 1997 in poi ha evidenziato un crescente numero di transizioni da un posto di lavoro all'altro ed i rischi della permanenza in lavori non stabili, che condiziona i progetti di vita creando instabilità e ritardando le scelte di emancipazione dalla famiglia di origine e di procreazione. Va qui detto, per inciso, che dal 2004/05 le rilevazioni mostrano una riduzione della partecipazione e dell'occupazione femminile che, se si confermasse come dato di tendenza, oltre ad essere di per sé allarmante, segnalerebbe l'esaurirsi di una fase e confermerebbe l'esistenza in Italia di una paradossale situazione (qualcuno parla di *rebus*) che vede uno dei più bassi tassi di attività femminile in Europa ed al contempo il più basso tasso di natalità.

Se, da una parte, appare esaurito, almeno per ora, il ciclo che ha visto la flessibilità, per un certo periodo, dare un contributo positivo all'inserimento lavorativo dei giovani, dall'altra quasi la metà dei giovani neoassunti ottiene, come abbiamo visto, un impiego a termine. Questa situazione viene letta

dai detrattori della flessibilità come un veloce scivolamento nella precarietà, da attribuire all'eccessivo proliferare di contratti flessibili. I difensori della flessibilità, viceversa, sottolineando che un contratto di lavoro flessibile è pur sempre meglio della disoccupazione, fanno spesso delle flessibilità il perno unico delle politiche del lavoro. Riteniamo fuorviante, perché meramente ideologica, la contrapposizione che si è acuita dopo l'approvazione della legge 30 fino a divenire aspra polemica. Che poi il dibattito si sia incentrato su questa legge è ancora più incomprensibile, visto che il problema della "precarietà" è ad essa preesistente, e che i contratti davvero "nuovi" contenuti in quel provvedimento non sono mai andati a regime (lavoro a chiamata, lavoro accessorio, *staff leasing*).

Quel che certamente si può affermare è che se la legge 30 avesse potuto, a certe condizioni, produrre alcuni risultati, rischia invece, in particolare in un periodo di bassa crescita, di aumentare le incertezze sul futuro e il clima di sfiducia, anche e soprattutto perché non ha messo in campo né misure per avversare un utilizzo meramente strumentale delle tipologie flessibili, né adeguati strumenti per favorire il passaggio dalla tutela del posto di lavoro alla tutela nel mercato.

Come abbiamo visto, sono molte

plici e diversificati i fattori che influenzano l'ingresso delle giovani generazioni nel mondo del lavoro. In particolare in questi ultimi anni, durante i quali si sono sommate difficoltà congiunturali (bassa crescita del Pil) e difficoltà strutturali (blocco del *turn over* nel pubblico impiego e riforme pensionistiche), è difficile mettere in discussione il fatto che la possibilità di contratti flessibili ha incoraggiato le imprese ad assumere. Nel contempo è pure innegabile che una parte delle imprese italiane abbia abusato degli strumenti disponibili, come dimostra, in generale, la crescita repentina delle nuove assunzioni effettuate con contratti non standard, ed in particolare il proliferare delle *co.co.pro.*, che uniscono alla flessibilità i bassi costi contributivi.

Alcune ricerche hanno evidenziato un utilizzo delle flessibilità, da parte delle imprese, slegato dalle scelte strategiche e di competitività, dunque non mirato a dare efficienza al sistema, e riferito invece quasi esclusivamente alla copertura di picchi produttivi oppure alla mera esigenza di abbassare i costi. Si tratta di esigenze certamente legittime, ma che trascurano il ruolo della flessibilità come potenziale leva di sviluppo e di innovazione per le aziende, e quindi per i lavoratori. Quel che è certo è che i due approcci contrapposti che da anni dominano il dibattito sulla flessibili-

tà hanno finora impedito una riflessione più equilibrata e proficua in altre direzioni, ad esempio per quanto riguarda i livelli formativi, e le relative politiche, nonché le politiche di orientamento scolastico, universitario e lavorativo.

Una formazione inadeguata alle esigenze del mercato

Una delle principali cause di una così elevata disoccupazione giovanile va ricercata nel fatto che le competenze fornite dai sistemi scolastici e formativi non sono adeguati a quelli richiesti dal mercato del lavoro.

Occorre riconoscere che negli ultimi 15 anni l'Italia ha compiuto, su questo terreno, significativi progressi. La percentuale di laureati è raddoppiata, con risultati significativi soprattutto dopo l'introduzione delle lauree brevi, anche se restano notevolissime le distanze dai principali Paesi Ocse. La percentuale di diplomati sulla popolazione tra 20 e 24 anni si è attestata, negli ultimi due anni, intorno al 70%, recuperando in buona parte le distanze rispetto agli altri Paesi Europei, almeno per quanto riguarda le generazioni più giovani. La dispersione scolastica e formativa si è dunque ridotta, ma non può certamente considerarsi un problema risolto, se il 30% dei giovani tra 20 e 24 anni non possiede tito-

lo più elevato della licenza media, e il 23.5% non risulta neppure inserito in canali formativi. Su tale terreno, dei 25 paesi dell'Europa "allargata" ci superano solo Malta, Spagna e Portogallo.

Esiste dunque ancora una alta percentuale di giovani in Italia che affronta il mercato del lavoro senza istruzione superiore e senza una qualifica formativa, esponendosi in tal modo ad un forte rischio di marginalità nella "società della conoscenza". Sono basse le probabilità che questi giovani possano recuperare in seguito le conoscenze non acquisite nel sistema scolastico e formativo. Anche tra le giovani generazioni, infatti, non è facile da superare il perverso meccanismo della "circolarità della dispersione", in base al quale sono i giovani più istruiti ad accedere più facilmente ad ulteriori opportunità formative, mentre ne restano di solito esclusi, in assenza di interventi mirati, proprio coloro che ne avrebbero maggiore esigenza. Ciò è tanto più vero in presenza di una bassissima percentuale della popolazione adulta (25-64enne) inserita in attività di *life long learning* (9,4% nel 2004 in Italia, contro una media Ue comunque bassa, pari al 15,9%). I ritardi appaiono ancora più significativi se si leggono i risultati dell'indagine dell'Ocse (2002, *Programme for International Student Assessment - Pisa*.) sull'efficacia in termini di apprendi-

mento dei sistemi scolastici, che prende in esame le competenze dei 15enni in uscita dalla scuola dell'obbligo. Ebbene, da tale indagine l'Italia risulta agli ultimi posti in graduatoria per tutti le discipline esaminate. La già citata indagine Isfol sui percorsi di studio e di lavoro dei giovani fornisce una interessante conferma del fatto che una più elevata preparazione paga in termini di occupabilità: non solo le quote più elevate di occupati si osservano tra i giovani con titoli di studio più elevati, ma anche la tipologia contrattuale appare positivamente influenzata da una migliore preparazione. Sono infatti i livelli formativi medio-alti ad assicurare maggiori probabilità di avere un contratto a tempo indeterminato. Tali dati appaiono a prima vista poco coerenti con quelli dell'indagine campionaria dell'Istat sull'inserimento professionale dei laureati, condotta nel 2004 su oltre 25 mila soggetti laureatisi nel 2001, la quale segnala un peggioramento delle opportunità per i laureati rispetto a tre anni prima. Si è ridotto il numero di coloro che tre anni dopo la laurea svolgono un lavoro continuativo: il 56,4 per cento del totale, con un 14,5% ancora in cerca di occupazione, mentre nel 2001 la percentuale di occupati ammontava al 63,2% e quella di coloro che erano ancora alla ricerca di una attività stabile era pari a poco più del

12%. Se ci si sposta al Sud, il tasso di disoccupazione dei laureati, sempre nel 2004, balza al 30 per cento (quasi 5 punti in più rispetto al 2001) che sale al 37,2% per le donne. Il peggioramento registrato è probabilmente da ascrivere alle difficoltà di assorbimento di alcune categorie di laurea, infatti, ai fini dell'inserimento nel mondo del lavoro, non tutti i diplomi di laurea sono uguali. L'indagine segnala ad esempio che i giovani ingegneri, con l'81,6 per cento già al lavoro, soffrono meno degli altri, seguiti dai laureati del cosiddetto gruppo chimico-farmaceutico.

Nonostante l'aumento della scolarizzazione verificatasi a partire dall'inizio degli anni '90, dunque, i livelli di preparazione della nostra forza lavoro appaiono insufficienti e del tutto inadeguati a raggiungere gli obiettivi fissati dal Consiglio Europeo di Lisbona. Sono ancora troppo numerose le persone che si trovano ad affrontare con un basso titolo di studio ed una preparazione insufficiente le trasformazioni sociali di un mercato del lavoro chiamato ad essere sempre più competitivo, così come inadeguate appaiono le politiche di orientamento per indirizzare i giovani verso le aree di studio più promettenti in termini di prospettiva del sistema produttivo, e non di mero appiattimento sulle esigenze immediate delle imprese. La dispersione,

l'abbandono, l'insuccesso formativo non sono solo conseguenza di fattori ambientali di svantaggio (provenienza, ceto, possibilità economiche, titolo di studio dei genitori), che pure giocano un ruolo determinante. Sono anche lo specchio di una domanda educativa insoddisfatta, di vie, modi e tempi di apprendimento non riconosciuti, di talenti ignorati e rimossi che producono avversione, rifiuto dell'esperienza scolastica e alimentano sentimenti di inadeguatezza all'apprendimento che ostacolano inserimenti futuri in altri circuiti di formazione, nonché l'ottenimento di un impiego soddisfacente. È evidente che questi meccanismi rischiano di ostacolare fortemente la mobilità sociale.

Linee di intervento per un mercato del lavoro inclusivo

Il legame tra esclusione dal mercato del lavoro e povertà risulta assai forte.

Nel 2004 la percentuale di famiglie povere (ci riferiamo alla soglia convenzionale di povertà relativa) tra quelle con membri esclusi dal mercato del lavoro è decisamente elevata: è pari al 28,9% tra le famiglie con a capo una persona in cerca di occupazione e al 37,4% tra quelle con due o più componenti in cerca di lavoro.

L'Isfol calcola che sul totale delle famiglie con almeno un componente tra 15 e 29 anni, il 12,7% è rappresentato da famiglie povere.

Analizzando i dati relativi a queste famiglie, l'incidenza della povertà è più bassa tra le famiglie in cui non vi sono componenti disoccupati e cresce al crescere del numero di disoccupati in famiglia: se la mancanza di lavoro riguarda sia le componenti adulte che le componenti giovanili, l'incidenza della povertà è del 49%, cioè in questi casi una famiglia su due è povera.

La povertà risulta inoltre fortemente correlata anche a bassi livelli di istruzione: il 64,7% dei giovani poveri appartenenti alle forze lavoro risultano in possesso del solo diploma di scuola media inferiore, essendo invece irrilevante la quota di laureati.

La quasi totalità di giovani poveri vive ancora con la famiglia di origine, quelli che vivono soli o in coppia rappresentando una eccezione. Povertà e disagio sociale giovanile si associano alla forte dipendenza dei giovani italiani dalle famiglie, che fungono da "ammortizzatore sociale". Secondo i dati dell'indagine *Young Europeans*, condotta dall'Eurobarometer nel 2001, il 74% dei giovani italiani tra 15 e 25 anni dipendono dalla famiglia, contro il 51% della media europea. Questo legame opera in due diverse modalità, essendo la transizione verso l'autonomia e la vita adulta ostacolata da una parte da condizioni sociali difficili, dall'altra, al contrario, dal benessere della famiglia di provenienza che fornisce un sostegno eccessivo.

Nel 2004 vivono in famiglie povere 1.369.000 giovani tra 15 e 29 anni (il 18% della popolazione povera), ed oltre i tre quarti sono residenti nel Mezzogiorno.

Le future linee di intervento: tracce per un mercato del lavoro più aperto ai giovani e per un nuovo *welfare*

Le cause dei problemi incontrati dai giovani nel processo di inserimento lavorativo sono molteplici e complesse, come abbiamo visto. Non ci soffermeremo qui su quelle che hanno a che vedere con la congiuntura economica e con la struttura produttiva del Paese, caratterizzata da forti disparità territoriali, né su quelle legate alle trasformazioni demografiche e alle relative politiche volte a trattenere più a lungo al lavoro i lavoratori adulti. Si tratta, infatti, di problemi che possono cercare soluzione solo nelle politiche industriali e di sviluppo ai primi, nelle politiche previdenziali i secondi.

Ci riserviamo, invece, di individuare soluzioni per affrontare le questioni poste sul piano delle politiche formative, di quelle del lavoro, di quelle sociali. In un mercato del lavoro più dinamico e per questo più instabile, il lavoratore, ed il giovane in particolare, va tutelato nelle fasi di transizione da un lavoro ad un altro, ed accompagnato verso posizioni di lavoro più stabile. Ciò significa inter-

venire con politiche attive, formazione, strumenti di tutela del reddito, incentivi. Le proposte che seguono vanno concepite in una logica di raccordo istituzionale e funzionale, come interventi “integrati” che consentano al singolo lavoratore o disoccupato di essere supportato nel suo percorso di ricerca e permanenza nel lavoro lungo tutto l’arco della vita, tenendo dunque in debita considerazione anche l’influenza dei cicli di vita sulla partecipazione al lavoro.

Se una delle cause delle difficoltà nell’inserimento lavorativo delle giovani generazioni sta nell’inadeguatezza della preparazione offerta dai sistemi di istruzione e formazione rispetto alle richieste di professionalità del mercato, e se tutti oramai individuano la formazione come l’effettivo contrappeso che consente al sistema di sostenere le dosi di flessibilità necessarie, la strada maestra è quella di un massiccio investimento per adeguare a standard di qualità più elevati il sistema di offerta di istruzione e formazione e i relativi *output*, in linea con gli obiettivi dell’agenda di Lisbona attesi per il 2010.

Tra questi, appaiono prioritari:

- il rafforzamento delle competenze chiave, per riallineare la quota di quindicenni che registrano difficoltà nella lettura e nella comprensione del testo (livello I del test Pisa) alla soglia

- attesa al 2010 del 15,5% (attualmente il 23% della popolazione studentesca 15enne non supera il punteggio minimo);
- l'abbattimento al 10% della dispersione scolastica, che nel nostro Paese, come abbiamo visto, sfiora tassi del 23 - 24%;
 - l'aumento del numero di giovani diplomati, dall'attuale 70% all'85%;
 - l'innalzamento del numero dei laureati delle facoltà scientifiche (Matematica, Scienze e Tecnologia) oggi su livelli molto bassi (malgrado qualche lieve ripresa di recente);
 - l'aumento del tasso di partecipazione degli adulti e dei lavoratori nella fascia d'età 25-64 anni;
 - il rafforzamento delle attività di orientamento scolastico ed universitario;
 - un riordino dei cicli di studio universitari, a partire da una revisione seria e coerente del sistema di offerta che si leghi a indagini aggiornate sui fabbisogni professionali e produttivi.

L'auspicato ammodernamento del sistema educativo deve rispondere in chiave efficiente e solidale a esigenze condivise di innalzamento dei livelli e della qualità del bagaglio di conoscenze e competenze dei giovani per l'esercizio della cittadinanza, di ampliamento delle opportunità di apprendimento, di consolidamento e crescita professionale in

una prospettiva ormai coincidente con l'intero arco della vita. Questo obiettivo non può gravare sulla sola scuola. Dalla lettura combinata dei dati di iscrizione all'istruzione superiore e di mortalità scolastica si nota che ad una scolarità generalizzata e all'aumento della domanda educativa corrisponde un contestuale aumento del *drop out*. Segno che la scuola non ha – da sola – strumenti e risorse adeguati per fare fronte a bisogni sempre più ampi, articolati e disomogenei. L'obiettivo dell'inclusione formativa mediante la strategia legislativa dell'innalzamento a 16 anni dell'obbligo di istruzione rischia di apparire solo una conquista nominale.

Occorre perciò spostare l'attenzione sulla qualità dei percorsi e dei loro risultati, e non soltanto sulla loro durata. Risultati verificabili e misurabili diventano un metro reale della concretezza del principio dell'egualianza di opportunità per tutti e della esigibilità del diritto ad apprendere. Il diritto all'esercizio della cittadinanza attiva e quindi al conseguimento delle competenze e conoscenze funzionali allo sviluppo personale ed a un positivo inserimento lavorativo e sociale, implica l'ampliamento delle opportunità e dei percorsi di istruzione e formazione per soddisfare la diversità delle domande educative.

Non esistono quindi una sola strada ed una unica soluzione. È neces-

sario il concorso di più agenzie formative e, in particolare, degli enti di formazione professionale.

Ciascuna deve garantire standard di qualità (relativi ad ogni aspetto del processo e del servizio formativo) certificabili e contribuire a soddisfare, per la sua parte e a parità di riconoscimento, le domande del territorio e l'esercizio del diritto secondo una prospettiva universalistica. Un miglioramento delle prestazioni e degli esiti del sistema formativo renderà anche più agevoli quei processi di orientamento guidato al lavoro (tramite l'alternanza fra scuola e lavoro, ma non solo) e di apprendimento continuo, a cui i giovani devono essere in ogni caso attrezzati.

Politiche del lavoro e giovani. Il ruolo del sindacato

Si pone in secondo luogo la grande questione delle politiche attive del lavoro. Si è da poco concluso un lungo e complesso processo di riforma che ha sancito la trasformazione, almeno sul piano normativo, del collocamento tradizionale nel nuovo sistema dei centri per l'impiego, nell'ambito di un processo di regionalizzazione delle competenze. È stata inoltre completata l'apertura delle attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro alle agenzie private, con un regime unico di autorizzazione.

Nell'ultimo quinquennio si è di fatto conclusa la fase di riorganizzazione ed oggi la maggioranza dei centri per l'impiego è strutturata in maniera tale da essere in grado di offrire i servizi di base: accoglienza, diffusione di informazioni sulla domanda di lavoro, preselezione per le aziende, così come si ha una diffusione abbastanza generalizzata di servizi per gli immigrati. Tuttavia, perché la rete dei servizi per l'impiego possa accreditarsi come sistema in grado di rispondere alle trasformazioni del lavoro degli ultimi anni, è necessario, da un lato, rendere maggiormente omogenea la distribuzione geografica (sono infatti soprattutto le strutture del centro-nord a mostrare situazioni più avanzate) dall'altro realizzare un ulteriore salto di qualità, rendendo operativi servizi di livello più avanzato in grado di individuare *target* specifici e personalizzare gli interventi.

L'obiettivo deve essere quello della "presa in carico" del soggetto, per arrivare ad offrire quanto previsto dalla legge: una proposta di adesione a iniziative di inserimento o formazione entro 4 mesi per giovani e donne ed entro 6 mesi per gli altri soggetti. È proprio sul piano della ricerca di concrete opportunità di inserimento che il giudizio è maggiormente insoddisfacente. Le indagini continuano a segnalare infatti una limitatissima capacità del si-

stema pubblico dei servizi per l'impiego di erogare politiche di *matching* efficaci.

Vanno messe in campo politiche di incentivazione ai centri per l'impiego perché attuino le azioni di inserimento e le politiche attive per i disoccupati previste dalla normativa, con adeguate risorse finanziarie ed umane ed evitando che si perpetuino disparità a livello regionale. In questo quadro proponiamo anche di indirizzare l'impegno dei servizi verso azioni mirate a sostenere, soprattutto con la formazione, i soggetti che mostrino frequenti episodi di lavoro flessibile. Condizioni necessarie per questo salto di qualità sono pure una accresciuta capacità di relazioni di rete sul territorio, con i soggetti istituzionali, con il privato sociale, con il mondo delle imprese, con le agenzie private per il lavoro.

Quest'ultimo punto, peraltro, può risultare strategico al fine di evitare che i centri pubblici per l'impiego divengano soggetti di serie B rispetto alle agenzie private. Si tratta, anche qui, di politiche dalla elevata valenza sociale, volte a spostare l'utilizzo di canali di inserimento al lavoro da quelli informali (in testa la rete amicale e parentale) a quelli istituzionali, ma anche di ottenere una migliore allocazione delle risorse da un punto di vista economico, aumentando le probabilità che un posto di lavoro sia co-

perto dagli individui più adeguati e non da quelli provenienti da un determinato ambiente familiare e sociale o con una migliore rete di conoscenze.

Uno dei temi che ha assunto maggiore rilievo nel dibattito recente è relativo al ruolo della flessibilità. Lungi dal voler entrare in una polemica che, come detto, riteniamo viziata da ideologismo e per questo sviante, consideriamo necessarie alcune integrazioni, nonché modifiche alla legge 30 mirate ad evitare i rischi di prolungamento dei periodi di flessibilità a carico delle stesse persone, nonché, viceversa, la piena attuazione di alcune parti della stessa legge che risultano di notevole importanza per l'inserimento professionale delle giovani generazioni.

In primo luogo vanno messi in campo incentivi economici alla stabilizzazione dei rapporti di lavoro, sull'esempio di quanto concordato in Spagna nel recente accordo di concertazione, con particolare attenzione ai soggetti che hanno già sperimentato periodi di flessibilità, o di discontinuità lavorativa, all'occupazione femminile, nonché ai territori più deboli. L'occupazione a tempo indeterminato va quindi resa conveniente.

Per quanto riguarda poi le modifiche alla legge 30, non riteniamo utili abrogazioni di parti della legge. Consideriamo piuttosto necessaria

e sufficiente l'introduzione di una clausola di rinvio alla contrattazione collettiva per quanto riguarda sia le possibilità di utilizzo di tutte le forme flessibili, sia l'individuazione di percentuali massime di impiego dei rapporti flessibili, generalizzando, invero, una modalità già presente in buona parte della normativa sulle flessibilità e, nonché nella stessa legge 30. La contrattazione collettiva è, infatti, l'istanza meglio in grado di coniugare le esigenze imprenditoriali e quelle dei lavoratori.

Tra gli strumenti della legge 30 da ricalibrare, affidandone completamente la gestione alla contrattazione collettiva, figura il *part-time*, contratto peraltro scarsamente diffuso in Italia (16,7% delle donne e 3,7% degli uomini, contro una media europea, rispettivamente, del 32% e del 7%), e che è assolutamente necessario valorizzare, incentivandone l'utilizzo come uno degli strumenti in grado, in alcune fasi della vita, di conciliare impegni personali/familiari con impegni lavorativi. Il fatto che gli ingressi delle donne nell'occupazione siano condizionati dalla disponibilità di tipologie contrattuali in grado di conciliare lavoro e carichi familiari viene confermato dal dato che vede, nelle età centrali, la quota di donne che entrano nell'occupazione con un contratto *part-time* raggiungere il 37%, a fronte del 13% degli uomini. In questo senso anche il variare dei

tassi di occupazione femminile al modificarsi del ruolo in famiglia e del numero di figli testimonia delle difficoltà di accesso al mercato del lavoro delle donne con bambini: nel 2003 le single presentano tassi di occupazione dell'86,5%, le donne che vivono in coppie senza figli hanno tassi di occupazione del 71,9%, le donne con figli del 51,5% (a loro volta i tassi sono decrescenti all'aumento del numero di figli). Inoltre il 20,1% delle madri occupate al momento della gravidanza non lavora più dopo la nascita del primo figlio. Si tratta di dati preoccupanti che non possiamo non prendere in considerazione dopo aver constatato che l'età di inserimento al lavoro si è spostata sempre più in là fino a coincidere con quella in cui andrebbero operate le scelte di tipo familiare e riproduttivo. A nostro avviso vanno previsti sgravi contributivi per i datori di lavoro che attivino contratti di "*part-time* lungo", cioè che prevedano orari di lavoro "concilianti" (ad esempio tra le 25 e le 30 ore settimanali) ma non tanto brevi da risultare penalizzanti per la retribuzione, il calcolo della pensione, la carriera, creando in tal modo le condizioni per l'utilizzo del *part-time* anche da parte di lavoratori con professionalità elevate.

Tra le parti della legge 30 da valorizzare ed attuare in tempi brevi, recuperando il grave ritardo, vi è la normativa relativa al nuovo ap-

prendistato. Ci riferiamo in particolare all'apprendistato professionalizzante, la cui disciplina sarà operativa solo in seguito alla regolamentazione dei profili formativi, demandata alle Regioni (solo 5 Regioni hanno legiferato). Vi è un effettivo rischio di frammentazione, che Cgil, Cisl e Uil stanno tentando di evitare tramite una interlocuzione con il Coordinamento delle Regioni.

Inoltre, nell'ottica dell'innalzamento della quota di popolazione che raggiunge un diploma o una qualifica, si deve mirare ad una situazione in cui il nuovo apprendistato, nelle sue articolazioni, sia l'unico rapporto di lavoro stipulabile per i giovani con meno di 18 anni.

A nostro avviso, il vero limite della legge 30 è quello di non aver previsto strumenti per assicurare a chi lavora una continuità di cittadinanza anche in presenza di una maggiore articolazione e discontinuità dei percorsi lavorativi, discontinuità che appare connaturata al nuovo modello post-fordista. L'annunciato passaggio dalla sola tutela sul posto di lavoro alla tutela e alla promozione nel mercato del lavoro appare rimasto a metà strada. Insieme ai nuovi servizi per l'impiego e al ridisegno delle flessibilità si sarebbe dovuto prevedere "a monte" un sistema di *welfare* all'altezza dei cambiamenti del lavoro. Per riorganizzare un nuovo ed efficiente *welfare*

si dovrà fare perno su politiche attive e non assistenziali, lo si dovrà collegare strettamente ai cambiamenti nel lavoro, si dovrà prevedere un aumento degli stanziamenti pubblici in percentuale alla ricchezza prodotta. In quest'ambito, tra le riforme annunciate e non realizzate assume forte rilievo la riforma degli ammortizzatori sociali. Si dovrà muovere lungo tre direzioni: stretto collegamento con i servizi per l'impiego e con i sistemi di incentivazione dell'occupazione, estensione a tutti i settori produttivi e a tutti i soggetti, ivi compresi i lavoratori coinvolti in rapporti di lavoro non standard. Lo scorso anno è stato realizzato l'aumento dell'indennità ordinaria di disoccupazione, ma in maniera parziale rispetto a quanto il precedente governo aveva concordato con le parti sociali, e soprattutto con una norma a scadenza, a causa delle difficoltà di reperimento delle risorse. Va dunque completato e portato a regime l'aumento dell'indennità ordinaria ed assicurata la sua fruizione, eventualmente riducendo i requisiti assicurativi, a tutti i casi di cessazione del rapporto di lavoro, compreso l'apprendistato e tutti i rapporti non standard. Inoltre va introdotto, in tutti i settori sprovvisti di cassa integrazione, un istituto per garantire un sostegno al reddito anche nei casi di sospensione del lavoro. Per non incorrere in problemi fi-

nanziari insormontabili che, più volte in passato, hanno impedito il realizzarsi di questo obiettivo, va adottato un sistema di finanziamento misto, affiancando ad una indennità pubblica una provvigione finanziata con risorse di tipo contrattuale gestite dagli enti bilaterali sindacali. Anche in questo caso vanno comprese nel sistema tutte le tipologie di rapporto di lavoro. L'erogazione di tutte le indennità va collegata ad interventi di riqualificazione e reimpiego, attraverso uno strettissimo collegamento tra Inps e centri per l'impiego, pubblici e privati convenzionati.

Se si parla di rinnovamento del *welfare*, nello specifico della situazione italiana, non possiamo non prendere in considerazione la situazione dei collaboratori coordinati a progetto (co.co.pro), in prospettiva esposti ad un trattamento pensionistico inadeguato a garantire loro un'esistenza dignitosa, con tassi di sostituzione intorno al 30%. La riduzione della forbice contributiva tra collaboratori e lavoratori dipendenti, con una progressiva parificazione delle aliquote, come la Cisl chiede da tempo, sarebbe funzionale sia al miglioramento delle prestazioni per i co.co.pro., compresa una indennità di disoccupazione, sia a ridurre la "convenienza" all'utilizzo delle collaborazioni a progetto in luogo di lavoro dipendente, ed avrebbe inoltre effetti di

riequilibrio anche rispetto alla sostenibilità finanziaria di un *welfare* più inclusivo. Per i collaboratori va pure risolto il problema della ricostruzione previdenziale della carriera, rendendo possibile chiedere a carico delle altre gestioni il computo dei periodi maturati nell'ambito della gestione separata.

Collegata al riequilibrio della aliquota dovrebbe essere la creazione di un Fondo per il mutuo casa destinato alla copertura delle garanzie bancarie per questi lavoratori.

La difficile situazione occupazionale dei giovani nel nuovo mercato del lavoro pone anche al sindacato sfide inedite. Ci viene richiesto un grande impegno volto a confezionare un'offerta sindacale più evoluta, a partire dalla ridefinizione della tutela contrattuale che non può più essere tarata sul lavoratore standard.

La Cisl già da alcuni anni si è impegnata sul terreno del lavoro atipico, creando l'Associazione per il lavoro atipico e interinale (Alai), impegnata nella rappresentanza dei lavoratori non standard attraverso la creazione di servizi specifici, come l'accesso al credito e la tutela in caso di malattia per i lavoratori temporanei, ma anche attraverso una specifica contrattazione, anche per i co.co.pro. Uno dei terreni di maggior impegno è stato rappresentato dalla formazione: abbiamo infatti dato vita, insieme alle altre sigle confederali ed alle rappresentanze dato-

riali, al primo fondo bilaterale per la formazione continua, rivolto ai lavoratori interinali. Con questa ricchezza di esperienze abbiamo dimostrato di saper ancora parlare ai giovani, in particolare a quel segmento di offerta di lavoro giovanile, in repentina crescita, che faticava a trovare rappresentanza e tutela.

A partire dall'esperienza del fondo per la formazione per i lavoratori interinali, in questi anni sono nati gli altri fondi bilaterali settoriali per la formazione continua, ai quali la Cisl, con Cgil e Uil, partecipa insieme alle rappresentanze datoriali di tutti i settori produttivi. La bilateralità sta dando buona prova di sé,

e proprio a partire da queste positive esperienze riteniamo che vada creata una sinergia in capo agli enti bilaterali che, tenendo conto dei compiti loro già assegnati, e puntando ad una legislazione che, come già detto, assegni loro anche compiti in tema di ammortizzatori sociali, diverrebbero soggetti in grado di governare il mercato del lavoro integrando i principali strumenti di tutela: servizi all'impiego, formazione, sostegno al reddito.

Riteniamo che sia una delle vie da seguire per tentare risposte nuove alle esigenze dei giovani in un mondo del lavoro in repentina trasformazione.



Quei giovani che la scuola perde per strada

di **Fiorella Farinelli**

obiettivo

C'è un urgente bisogno di studi sulla dispersione scolastica e sull'esclusione formativa che ci dicano più di quello che già sappiamo. Non che manchino indagini nazionali e locali sull'andamento del successo e dell'insuccesso scolastico, sui ritardi, le ripetenze, gli abbandoni, anche articolati nei diversi segmenti del sistema educativo, la scuola di base e la scuola secondaria superiore, e nei diversi indirizzi! Ci dicono quanto basta per mantenere alto l'allarme, ma non tutto quello che occorrerebbe per individuare le strategie da mettere in campo e per evitare il rischio che la discussione politica e professionale si areni nelle secche di proposte semplicistiche o astratte. Nel 2004 il tasso di abbandono scolastico e formativo, ovvero la percentuale della popolazione tra i

18 e i 24 anni in possesso al massimo di licenza media che non partecipa ad alcuna attività di istruzione e formazione, è pari al 23,5%; mentre sono il 69,9% i giovani tra i 20 e i 24 anni che hanno concluso con il conseguimento del diploma la scuola secondaria superiore. Ci sono stati netti miglioramenti in questi ultimi venti anni, ma l'allarme resta se si considera la distanza che ancora abbiamo dalle medie europee – dove il tasso medio di abbandono è del 15,9% e i giovani diplomati sono il 76,4% – e, se non ci sfugge, che quel 23,5% significa che sono più di un milione i giovani con un livello di istruzione più basso di quello che viene ormai considerato necessario. Potremmo inoltre passare dall'allarme allo sconforto, lo sappiamo, se andassimo a confrontare le nostre

— **Fiorella Farinelli** *Direttore Generale ministero pubblica istruzione*

performances con quelle di paesi come l'Olanda, la Germania, gli Stati Uniti, il Canada, la Francia.

Ma cosa c'è dietro a questi numeri? Quali sono le cause vere di un fenomeno così consistente e, tutto sommato, così resistente? E quanto incidono l'assetto strutturale e organizzativo, le caratteristiche culturali e didattiche, le culture professionali del nostro sistema educativo? È fin troppo facile osservare la scarsa frequenza di studi sulla dispersione scolastica e sull'esclusione formativa in grado di rispondere puntualmente a queste domande. Di solito non si va molto oltre l'individuazione delle correlazioni tra l'insuccesso e le condizioni del contesto socio-familiare di appartenenza degli allievi, confermando ciò che sappiamo da tempo, e cioè che chi nasce e cresce in famiglie più agiate e con genitori più colti in genere se la cava meglio, mentre succede per lo più il contrario a chi ha una situazione di partenza più debole. Ce n'è abbastanza, anche qui, per maturare qualche certezza sul fatto che la scuola italiana non svolga con piena efficacia il suo ruolo compensativo delle differenze, originarie certezze che si sommano a quelle, anch'esse segnalate da diverse indagini e dall'osservazione diretta, relative al progressivo indebolirsi della sua funzione di "ascensore sociale", dal momento che anche il me-

rito sembra non bastare ai figli dei ceti popolari per raggiungere i titoli di studio più forti e, per questa via, il passaggio a condizioni socio-professionali di livello alto. Non è un dato da prendere sottogamba che, dopo quarant'anni e più di scolarizzazione di massa, solo l'8% dei figli di operai riesce a laurearsi, salvo che non si ritenga che anche l'intelligenza venga diversamente distribuita, per qualche maligno disegno, secondo le classi sociali. Ma questa duplice valutazione di insufficienza delle funzioni del sistema educativo, rispetto alle due distinte e collegate finalità dell'equità e dell'eccellenza che gli vengono solitamente attribuite, ancora una volta ci dice insieme molto e troppo poco. Non solo, se non viene corredata da altre analisi e da altre riflessioni, può anche portarci fuori strada, per esempio indurre addetti ai lavori ed insegnanti ad atteggiamenti giustificazionisti, come se le radici del problema fossero tutte fuori della scuola, in una società percorsa da tante contraddizioni, e così gerarchizzata e bloccata, che è difficile se non impossibile fare di più e meglio di quello che già si sta facendo. O viceversa – e su questa strada bisogna dire che a correre sono piuttosto i politici – a individuare soluzioni sbrigative e semplicistiche, tutte concentrate sull'ordinamento e troppo poco attente ad altri importantissimi fat-

tori come il prolungamento del percorso obbligatorio nella scuola fino ai 18 anni.

Un quadro di analisi e di proposte che non tiene abbastanza conto della complessità del fenomeno e che non considera le relazioni che ci sono tra dispersione/esclusione formativa e le deboli *performances* del sistema educativo italiano anche in termini di risultati medi dell'apprendimento. Se una parte troppo alta degli allievi inciampa in un insuccesso scolastico così forte da indurre a scelte molto gravi ed irrimediabili come gli abbandoni, non è che per quelli che arrivano fino in fondo e conseguono i titoli di studio conclusivi invece tutto vada splendidamente. Già nella scuola media, obbligatoria ed unica da più di quarant'anni, la valutazione di "sufficiente" (che in gergo scolastico segnala l'esistenza di carenze significative nelle competenze di base) riguarda circa la metà dei licenziati, una quota certamente molto superiore alla parte di popolazione caratterizzata da acute difficoltà economico-sociali. E anche nei percorsi scolastici successivi – come ci dice l'indagine Pisa, ma non solo – i risultati degli studenti sono tutt'altro che brillanti. Colpisce, fra l'altro, che nel 34% dei casi gli studenti promossi presentino "debiti formativi" in una o più discipline, anche fondamentali. Nel caso italiano, dunque, l'alto

tasso di esclusione formativa non si spiega affatto con una scuola che curando molto la qualità pretenda, come condizione di permanenza all'interno dei circuiti formativi, il raggiungimento di obiettivi di apprendimento di livello alto. Non sarebbe del resto un modello desiderabile, in una società dove è sempre più indispensabile che tutti raggiungano un livello di istruzione sufficiente a misurarsi senza troppe difficoltà con la crescente complessità sociale, con l'utilizzo di tecnologie in rapida modificazione, con le trasformazioni del lavoro, con il bisogno di "apprendere per tutta la vita". Ma se il modello invece è un sistema educativo capace di coniugare equità e qualità, innalzamento per tutti delle competenze sia di base che professionali e riconoscimento delle eccellenze, quali sono le scelte da compiere? E quali strategie, per tornare al punto, occorre mettere in campo per contrastare un'esclusione formativa così consistente?

Le indagini sulla dispersione scolastica

Questo contesto di problemi chiede di disporre di studi più completi, che ci dicano di più, oltre che sulle molteplici cause della dispersione e sul probabile *mix* di cause esterne ed interne, anche sulle sue caratteristiche e sulle

sue dinamiche. Cause che in gran parte sfuggono se ci si limita alla sola analisi dei dati statistici offerti dai sistemi informativi e se non si utilizzano metodi di indagine in grado di intercettare i percorsi effettivi degli studenti in difficoltà, le azioni e gli interventi della scuola, le diverse strategie messe in campo dai soggetti e dalle famiglie in presenza di insuccessi scolastici gravi e/o ripetuti. È del resto difficile, al momento, perfino ricostruire con assoluta precisione l'entità della dispersione. Se infatti è agevole misurare il ritardo scolastico rapportando l'età degli allievi alla classe che frequentano, non è invece possibile – se ci limitiamo ad utilizzare solo i dati aggregati sugli iscritti nelle varie classi e nei vari indirizzi della scuola secondaria superiore – sapere quanti sono i dispersi in un determinato punto, snodo, fase del sistema scolastico. Perché gli studenti in difficoltà fanno scelte diverse: alcuni accettano la bocciatura e ripetono, mentre altri invece interrompono definitivamente gli studi; molti cambiano indirizzo, anche più volte, affrontando magari l'esperienza della “pluriripetenza” (e in questo caso non solo non compaiono tra i dispersi, ma anzi incrementano il numero dei frequentanti); altri ancora sospendono ogni tipo di frequenza per un certo tempo e, poi, rien-

trano nella scuola pubblica o in quella privata, o passano attraverso centri di preparazione agli esami per privatisti; altri passano, subito o dopo qualche tempo, alla formazione professionale. Ma c'è anche chi passa dal diurno al serale, combinando studio e lavoro. Numerosi, comunque, sono i percorsi accidentati, ritardati, atipici di cui il sistema scolastico – e qualsiasi sistema informativo che si basi principalmente o unicamente su di esso – non può portare tracce complete. Per cui, mentre il dato sintetico finale su quanti giovani ad una data età e fuori dai circuiti formativi sono in possesso di determinati titoli di studio o qualifiche professionali è comunque recuperabile tramite indagini di tipo censuario sulla popolazione, solo ricerche che seguano da vicino il fenomeno nel suo concreto svolgersi sono in grado di approfondirne cause, caratteristiche, dinamiche.

Un approccio di questo tipo seguì l'indagine *Dispersi e ritrovati*¹ svolta nella provincia di Torino nel 1996, a cura dell'Irrsae e dell'Ires Piemonte, che ha ricostruito sia la storia scolastica tra la licenza media e il momento dell'abbandono di un campione di 3510 ragazzi usciti dal sistema nel 1987-88, sia il loro percorso scolastico e lavorativo nei sei anni tra il 1988 e il 1994. Tra i risultati più importanti

della ricerca c'è l'emersione in dimensioni tutt'altro che secondarie (64,4% dei dispersi), a due o più anni di distanza dall'abbandono e anche contestualmente ad esperienze lavorative, di rientri nella scuola, nella formazione professionale regionale o in "altri corsi": un fenomeno non più limitato, come un tempo, ai soli bocciati dei licei classici e scientifici, ma esteso anche a quelli degli istituti tecnici e degli istituti professionali; e non più caratterizzato unicamente da percorsi discendenti nella scala gerarchica delle opportunità formative, visto che non mancano passaggi dall'esperienza della formazione professionale a corsi serali scolastici e dagli istituti professionali a istituti tecnici e perfino licei. Se una realtà di questo tipo fosse confermata dieci anni più tardi anche in altri contesti territoriali, ne deriverebbero spunti di grandissima utilità per la discussione sulle strategie di contrasto della dispersione scolastica e della esclusione formativa e, più in generale, sulle scelte da mettere in campo a proposito dell'assetto del nostro sistema educativo e delle caratteristiche dell'offerta formativa dopo la scuola di base.

I dati di Torino ci dicono infatti che:

- l'insuccesso scolastico e perfino l'abbandono non implicano necessariamente una caduta definitiva di interesse e di disponi-

bilità ad apprendere da parte dei giovani;

- chi, immediatamente o dopo qualche tempo, tenta di uscire dalle difficoltà dell'insuccesso scolastico vede frequentemente una via di uscita in percorsi diversi da quelli in cui si è verificato l'insuccesso, e in non pochi casi la trova effettivamente;
- una maggiore diversificazione dell'offerta rispetto alla tradizionale articolazione di indirizzi e l'inclusione nel sistema educativo di percorsi anche non esclusivamente scolastici potrebbe essere una scelta più opportuna, per vincere la sfida della scuola di massa e di qualità e della semplificazione dell'offerta: non solo, nelle strategie individuali di compensazione del fallimento scolastico, ma anche in quelle pubbliche di prevenzione della dispersione;
- delle strategie individuali di diversificazione fa parte anche il ricorso alle opportunità offerte dall'educazione degli adulti, che occorrerebbe sviluppare e qualificare secondo le indicazioni europee.

Elementi conoscitivi molto simili affiorano, del resto, dalla riflessione sugli interventi di consulenza e orientamento messi in atto in diverse realtà locali nell'ambito dell'attuazione dell'obbligo formativo. Anche nel rapporto finale del pro-

getto di assistenza che la Provincia di Bologna ha realizzato nel 2005 presso i suoi Centri per l'Impiego a sostegno del rientro in formazione dei ragazzi tra i 15 e i 18 anni usciti dal sistema², si dà conto di una forte diversità delle strategie individuali e delle famiglie a fronte dell'insuccesso scolastico, in una gamma che va dalla propensione a tentare altri percorsi formativi diversi da quelli scolastici alla decisione di entrare immediatamente nel mercato del lavoro. Ma complessi e articolatissimi sono anche i percorsi concreti perché tra i *drop out* c'è chi ha scelto e poi non ha concluso positivamente né la formazione professionale né l'apprendistato; c'è chi si colloca in una posizione di passività e di attendismo, senza operare al momento nessuna scelta; c'è chi tenta e ritenta di uscire dalle difficoltà attraverso opportunità di carattere non formale o attraverso le scuole private, "diplomifici" compresi. Dietro a tutto ciò c'è probabilmente l'influenza delle diverse condizioni socio-familiari di appartenenza ma anche della variabile qualità dell'esperienza scolastica e del suo vissuto. Ed è proprio qui che occorrerebbe indagare, esplorare, andare più a fondo: facendo parlare, a proposito della dispersione scolastica e dell'esclusione formativa, non solo i dati statistici, ma anche i diretti protagonisti; non solo il sistema di istruzione, ma

l'insieme del sistema educativo, il territorio, il mondo del lavoro.

Passi avanti molto importanti per una lettura esauriente di questi fenomeni, inoltre, si potrebbero e dovrebbero fare, a livello locale, dando finalmente seguito in modo omogeneo in tutto il territorio nazionale, alle norme – vecchie ormai di alcuni anni – che prescrivono di costruire le anagrafi regionali e/o provinciali dei ragazzi in età di diritto-dovere all'istruzione e formazione e di attivare appositi servizi di orientamento per accompagnare i dispersi al rientro in formazione. Solo conoscendo, infatti, la platea effettiva e completa degli aventi diritto (che si può facilmente ricostruire utilizzando le anagrafi regionali sanitarie), si può avere una misura certa dell'esclusione formativa che non è composta solo degli abbandoni che si verificano nelle diverse classi della scuola secondaria superiore, ma anche di quella quota, percentualmente modesta ma rilevante in termini assoluti, di ragazzi che escono dalla scuola media senza aver conseguito la licenza e di quelli che, pur provvisti di licenza, non si iscrivono alla scuola secondaria superiore; a ciò bisogna aggiungere, oltre a minoranze che possono sfuggire anche alle anagrafi sanitarie regionali e che però sono di solito note ai servizi sociali dei Comuni, i dispersi della for-

mazione professionale e dell'apprendistato. E solo conoscendo non solo la consistenza numerica dei *drop out* ma anche i *drop out* come persone – con le loro storie scolastico-formative e con i loro bisogni – si possono attivare gli interventi, i servizi, le politiche necessarie a prevenire e a compensare. Ma sia la costruzione delle anagrafi che l'attivazione dei servizi di orientamento sono state finora ostacolate da ritardi di vario tipo da parte dei diversi attori istituzionali che ne hanno la responsabilità. Ritardi che talora hanno ragioni oggettive, ma che forse derivano anche da una sottovalutazione del problema e del suo impatto sulle persone e sul contesto sociale ed economico. O da interpretazioni riduttive, come se il fenomeno e perfino la sua lettura fossero di interesse e di prerogativa pressoché esclusiva del sistema scolastico. Su questo insieme di difficoltà pensa, comunque, anche l'im maturità, nel nostro Paese, delle politiche dell'orientamento e la grave assenza, pur nell'affastellarsi di iniziative orientative dei più disparati attori istituzionali e sociali, di servizi di informazione, consulenza, orientamento adeguati, sul piano organizzativo e su quello delle figure/competenze professionali, ad intervenire su soggetti come sono gli adolescenti espulsi dai circuiti formativi.

I percorsi sperimentali per il rientro nei circuiti scolastici

Dati di importanza cruciale sul fenomeno della dispersione, sulle sue cause e dinamiche e anche su come contrastarlo, dovrebbero del resto esserci consegnati dai numerosissimi progetti di prevenzione dell'insuccesso scolastico e di recupero dei suoi effetti che negli ultimi quindici anni sono stati promossi e finanziati nel sistema scolastico italiano da una pluralità di attori istituzionali, il ministero della pubblica istruzione, le Regioni e le autonomie locali, le istituzioni scolastiche da sole o in rete, spesso con la collaborazione ed il sostegno del privato sociale e di altri soggetti pubblici e privati attivi nel territorio e nelle diverse realtà economiche.

Nessuno, oggi, è in grado di quantificare con precisione l'entità complessiva delle risorse economiche, tra nazionali e locali, che sono state impegnate in questo campo, ma quello che è soprattutto mancato fino a questo momento è stato un lavoro scientifico di documentazione delle azioni e di monitoraggio/lettura comparata dei risultati.

Non lavorano in modo coordinato, infatti, gli istituti che hanno compiti di promozione della ricerca educativa e di documentazione dell'innovazione come gli Irre, e neppure il corpo professionale degli ispettori scolastici. Più in generale pesano,

anche da questo punto di vista, la crescente articolazione del sistema educativo e le difficoltà di vario tipo che hanno finora ostacolato il tradursi in una nuova *governance* dei processi di decentramento.

Autonomie scolastiche, autonomie locali, regioni costituiscono, al momento, un'interessante poliarchia, tanto ricca di processi innovativi quanto povera di elementi unificanti e condivisi dal punto di vista degli obiettivi formativi, degli standard di competenze, degli indicatori di risultato. Ci sono, come è noto, forti ritardi nell'elaborazione di una nuova cultura della valutazione. Chi ha lavorato e lavora nei progetti di contrasto della dispersione sa, dunque, molte cose sulle sue cause, sulle caratteristiche dei soggetti a rischio di insuccesso scolastico e di abbandono, e anche sulle azioni didattiche e formative che hanno maggiore possibilità di successo o che lo assicurano più facilmente. Un patrimonio prezioso, che non è però diventato patrimonio comune di analisi e di modelli di intervento e non ha quindi ancora sedimentato culture professionali innovative in grado di diffondersi e di essere punto di riferimento per l'intero sistema.

Nuovi e promettenti elementi di analisi – e, in prospettiva, anche di proposta – potrebbero invece derivare dal cantiere aperto dei percorsi sperimentali triennali attivati a li-

vello regionale a partire dall'accordo in Conferenza Unificata dal giugno 2003 finalizzati, come è noto, al conseguimento di qualifiche professionali e di competenze certificate utili al rientro nei percorsi scolastici da parte di ragazzi tra i 15 e i 17 anni a rischio di dispersione.

Sebbene, infatti, le Regioni abbiano attivato una pluralità di modelli diversi, basati sull'integrazione tra formazione professionale e scuola o viceversa centrati sulla sola formazione professionale o sulla sola scuola, l'esperienza costituisce un laboratorio di grande interesse: sia perché fa riferimento ad un'ipotesi di lavoro ben definita (quella per cui un radicale cambiamento delle modalità di apprendimento rispetto a quelle prevalenti nel contesto scolastico tradizionale può restituire motivazione e disponibilità ad apprendere) sia perché l'attuazione dei percorsi è stata sostenuta dalla definizione di standard condivisi, dalla realizzazione di misure di sistema, da azioni di monitoraggio di processo e di risultato. È dunque possibile – e, in effetti, ci si sta muovendo in questa direzione sia a livello di singole Regioni sia a livello centrale – verificare la correttezza o meno dell'ipotesi di lavoro, valutare e confrontare i risultati ottenuti in termini sia di successo formativo che di rientro nel sistema scolastico, analizzare e modellizzare le metodologie didattiche

più efficaci, individuare le misure integrative migliori (orientamento, affiancamento, *tutoring*, ecc.).

Occorre, inoltre, osservare che la numerosità dei soggetti coinvolti – ormai più di 74.000, ma la domanda non è stata tutta attivata per carenza di risorse – e la compresenza, in alcune Regioni, di modelli di attuazione diversi, fanno dell’esperienza un campo di indagine molto ricco ed importante, anche per studiare da vicino le diverse tipologie della dispersione e delle cause che la determinano.

Altri elementi di notevole interesse, sempre per esplorare l’arcipelago della dispersione e delle strategie individuali e pubbliche per contrastarla e recuperarla, sono diverse offerte formative appartenenti all’educazione degli adulti per il recupero dei titoli di studio della scuola di base e per il conseguimento,

nei corsi serali, delle qualifiche professionali e dei diplomi: e in particolare quelle che, rivolte per lo più a giovani adulti fino ai 25 anni, attivano percorsi misti di scuola e orientamento/formazione professionale, metodologie incentrate sull’apprendimento in contesti operativi, strumenti e azioni didattiche fortemente declinate sulla specificità dei soggetti in formazione e dei loro bisogni, relazioni educative fortemente individualizzate. Non manca, dunque, “il materiale” da studiare ed analizzare. Non mancano neppure le esperienze e le piste di cui verificare i risultati.

Purché la questione della dispersione, così frequentemente evocata come il problema dei problemi, sia prima o poi messa davvero al centro della discussione professionale e politica sul sistema educativo italiano.

note

¹ Ludovico Albert, Enrico Allasino, Piera Cerutti . *Dispersi e ritrovati. Indagine sui percorsi di uscita dalla scuola e di rientro in formazione dei giovani torinesi*, Torino, Bollati Boringhieri 1996.

² In *Professionalità*, novembre 2005.



Obbligo di istruzione: il caso francese

di **Claudio Gentili**

obiettivo

Il recente dibattito sulla difficoltà di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro tocca tutti i paesi dell'Unione Europea, mentre i sistemi educativi di alcuni Paesi stanno tentando di creare percorsi integrati, anche sulla base della domanda espressa dal sistema economico e produttivo.

In Italia, il programma elettorale del nuovo Governo prevede l'innalzamento dell'età dell'obbligo scolastico a 16 anni con il possibile innalzamento della soglia minima di età per entrare nel mondo del lavoro alla stessa età.

Il concetto di scuola dell'obbligo, che ha avuto una innegabile funzione di democratizzazione e di allargamento dell'accesso all'istruzione, è oggi insufficiente ad indicare – nella società della conoscenza – il conseguimento di un livello di istruzione e formazione adeguato.

L'idea centrale dell'uniformità degli ordini di scuola come garanzia dell'uguaglianza che ha guidato le riforme degli anni '70 in Europa è ormai comunemente superata e prevale l'idea che "diverso" non coincida con "disuguale", che occorra distinguere con chiarezza gli assi culturali ed occuparsi, più che dell'unitarietà dei programmi, del raggiungimento degli standard di competenze e degli obiettivi educativi.

A tale proposito, è significativa la recente esperienza riformatrice del sistema educativo francese, finora governato dalla logica di assicurare a tutti, indipendentemente dalla propria vocazione, un uguale diritto all'istruzione, e che oggi è invece di fronte ad una svolta radicale.

La legge dell'11 luglio 1975 aveva creato il *Collège Unique*, una scuola che forniva una educazione generale di base con aspetti professio-

— **Claudio Gentili** *Direttore Nucleo education Confindustria*

nalizzanti (differenziazione, facoltativa, di circa il 30% dell'orario generale con materie specialistiche del ciclo tecnologico) uguale per tutti nella fascia di età 14 – 16 anni. Con il passare degli anni il dibattito sviluppatosi in Francia ha portato ad ipotizzare la necessità che agli insegnamenti obbligatori finora previsti si accompagnassero anche insegnamenti pensati in modo tale da:

- fornire ad ognuno le conoscenze fondamentali per poter affrontare e gestire situazioni complesse, nella scuola e nella vita;
- creare le condizioni per poter continuare a formarsi lungo tutto l'arco della vita prendendo parte attiva allo sviluppo della società civile;
- saper affrontare le sfide verso lo sviluppo;
- valorizzare le diversità culturali.

Questi elementi hanno portato il Legislatore francese all'emanazione del decreto n. 2006 – 830 (11 luglio 2006) applicativo della precedente legge del 23 settembre 2005 su *L'Orientamento e la Programmazione per il futuro della Scuola* che ne sviluppa, in particolare, i contenuti dell'articolo 9: «la scuola dell'obbligo deve quanto meno garantire a tutti gli studenti gli strumenti necessari per l'acquisizione di una base solida di conoscenze e competenze che occorre dominare per portare a termine con successo il percorso

scolastico, formativo, per affermare la propria professionalità e avere una vita sociale dignitosa».

La base di conoscenze, acquisibili in seguito alla riprogettazione del secondo biennio, è fondata sulle cinque competenze già obiettivo degli attuali programmi (lingua francese; seconda lingua comunitaria; matematica e cultura scientifica – tecnologica; tecniche di informazione e comunicazione; cultura umanistica) e due nuove competenze (educazione civica/sociale; autonomia e spirito d'iniziativa).

Lo spirito che permea l'intero decreto è quello di mettere ognuno in grado di sviluppare le proprie facoltà, valorizzando tutte le diverse forme di intelligenza e tutte le attitudini.

È ora possibile in Francia differenziare il percorso attraverso l'accesso al cosiddetto *pré-apprentissage*, che consente ai giovani di seguire una formazione in alternanza già a partire dai 15 anni. Tale percorso prevede due diverse modalità formative: stage in impresa e formazione nei *Centre de Formation d'Apprentis*.

Il giovane continua a mantenere lo status di studente e di conseguenza, attraverso gli stage o la partecipazione alla formazione professionale, assolve l'obbligo scolastico concludendo il *Collège Unique*.

Una volta uscito dal *pré-apprentissage*, il giovane potrà accedere ad

un contratto di apprendistato e pervenire anche a un diploma professionalizzante (denominato *Cap*). In tal modo, la riforma francese punta all'obiettivo del successo formativo per tutti i giovani alla luce dell'evoluzione del mercato del lavoro, della scienza e della tecnologia. In un momento, infatti, in cui il proseguimento degli studi secondari interessa spontaneamente la quasi totalità delle nuove leve, l'obbligo e la gratuità dell'istruzione passano in secondo piano rispetto alla necessità che si dedichi attenzione alla qualità e al successo dei percorsi formativi.

Le esigenze che governano l'attuale fase di modernizzazione dei sistemi educativi sono dettate da politiche industriali ed economiche competitive dalle quali non possono essere disgiunte politiche formative altrettanto competitive.

La Francia sembra aver colto l'attuale tendenza, espressa in tutte le sedi comunitarie, di qualificare costantemente i sistemi educativi e formativi.

La scuola, quindi, torna ad assumere un ruolo determinante nella costruzione della società della conoscenza formando il cittadino, facendo emergere e valorizzando i talenti di ogni studente.

Il programma elettorale del nuovo governo italiano, confermato dalle più recenti dichiarazioni del ministro Fioroni prevede di:

- elevare l'obbligo di istruzione fino a 16 anni;
- portare l'obbligo formativo dai 16 ai 18 anni;
- innalzare l'età minima per l'accesso al lavoro a 16 anni.

L'impostazione del governo può prestarsi a due interpretazioni:

- un elevamento deciso a 16 anni che rappresenterebbe un allungamento della scuola media;
- un elevamento che fa salve alcune importanti conquiste delle recenti riforme (alternanza scuola – lavoro nell'ambito della riforma Moratti; apprendistato dai 15 ai 18 anni nell'ambito della riforma Biagi; la possibilità di assolvere l'obbligo scolastico anche nei cosiddetti "percorsi integrati", realizzati in collaborazione tra scuole e centri di formazione professionale).

Se si dovesse scegliere il secondo percorso, potrebbero essere attivati linguaggi e metodologie didattiche che sappiano valorizzare le diverse intelligenze e i diversi talenti degli studenti sin dal biennio.

Un biennio rigidamente scolastico, in cui la realizzazione dei suoi diversi compiti fosse affidata unicamente all'articolazione del curriculum in discipline generali e di indirizzo, rischierebbe di riprodurre i fenomeni della dispersione scolastica e di esclusione formativa che si intendono invece contrastare.

Il ministro Fioroni sembra muo-

versi nella giusta direzione quando afferma: «È importante che il nuovo biennio, utilizzando soprattutto la quota di monte ore affidata all'autonomia scolastica, ora portata al 20%, e attivando linguaggi e metodologie didattiche diverse da quelle tradizionali, sappia valorizzare le diverse intelligenze e i diversi talenti dei ragazzi. Ed è altrettanto importante, anche nel quadro del nuovo titolo V, che le autonomie scolastiche e gli attori istituzionali responsabili della programmazione dell'offerta formativa, sappiano predisporre i percorsi più adatti a rendere attraenti ed efficaci i percorsi formativi, tenendo conto sia delle diverse tipologie della dispersione in questa fascia di età sia delle risorse formative attivabili nel territorio».

È indispensabile che nel primo biennio (14-16 anni) venga assicurata, fra l'altro, in percorsi scolastici e formativi differenti, a tutti gli studenti, l'acquisizione di quei saperi (capacità linguistiche, logico-matematiche, storico-sociali, ecc.) che sono essenziali per l'accesso alla professionalità.

Sia l'obbligo formativo (legge Treu) che il diritto-dovere (legge Moratti) reinterpretano il diritto all'istruzione sancito dalla Costituzione alla luce dell'evoluzione del mercato del lavoro, della scienza e della tecnologia, puntando all'obiettivo del successo formativo per tutti i giovani.

È solo con "l'obbligo formativo" che si afferma la pari dignità dei diversi percorsi.

Elementi distintivi dell'impianto non sono solo l'affiancamento della formazione professionale all'istruzione e la filosofia del contributo congiunto dei due canali alla qualificazione dei giovani ma anche:

- l'introduzione nel sistema educativo per i 15-18enni dei percorsi misti di formazione-lavoro che fanno centro sul lavoro (apprendistato);
- l'attivazione degli lfts come segmento alto di formazione tecnico-specialistica di livello alto, alternativo all'università;
- la centralità riconosciuta dell'orientamento.

La scuola secondaria si articola in licei "generalisti", istituti tecnici/licei tecnologici e formazione professionale. Il filone tecnologico del sistema scolastico ha due obiettivi paralleli: da un lato deve preparare i giovani alle facoltà universitarie di indirizzo scientifico e tecnologico, mentre, dall'altro, deve consentire a chi intende entrare nel mondo del lavoro di concludere la sua formazione con qualifiche e diplomi spendibili e con l'acquisizione di competenze tecnico-operative specifiche.

Gli istituti tecnici/licei tecnologici devono mantenere una suddivisione settoriale in sintonia con le peculiarità economiche dei diversi territori.

La formazione professionale non deve essere considerata un'alternativa meno qualificante rispetto ai licei, ma un percorso formativo adeguato alle esigenze dei giovani e orientato alla professionalizzazione che non preclude un eventuale proseguimento verso l'università.

In tale quadro, l'impresa deve assumere un ruolo di collaborazione attiva con la scuola, influenzando alcune scelte nella costruzione dei percorsi formativi.

È fondamentale che il tema del rapporto con il mondo del lavoro sia presente nella strutturazione del nuovo biennio e che l'istituzione scolastica abbia la giusta autonomia

per definire i curricoli a seconda delle caratteristiche degli studenti e delle vocazioni dei territori.

La scelta dell'obbligo di istruzione fino a 16 anni appare in controtendenza rispetto al dibattito internazionale sulla vocazionalità dei percorsi formativi e, come abbiamo visto, della discussione attualmente in corso in Francia dove il *Collège Unique* viene sostituito da una differenziazione dei percorsi tra generalisti e specialisti fin dall'età di 14 anni. Sarebbe paradossale e molto rischioso compiere in ritardo un percorso che viene ora abbandonato dai nostri principali competitori europei.



Ancora sulla *paideia*: testa ben fatta e mani pensanti

di **Francesco Mattei**

Tira aria di stanchezza, di noiosa ripetitività, di formule chiesastiche sull'utilità e l'efficacia della cultura pedagogico-didattica. Sono decenni che, *bongré malgré*, siamo bombardati dalle formule sacre dei catechismi pedagogici di casa nostra o di provenienza europea. Libri bianchi (o variopinti) dell'uno o dell'altro commissario europeo arrivano a Bruxelles, da lì ripartono e vanno in giro festanti per i Paesi dell'Unione a catechizzare i *rudes*. E costringono così – non potrebbe essere diversamente – gli addetti ai lavori a sciogliere incensi e a sacrificare involontarie e acritiche adesioni alle ultime formule similsacre (veri e propri scioglilingua) dell'innovazione didattica-pedagogica: sapere, saper fare, saper essere, imparare e imparare ad imparare, progettare... e via cantilenando. *Usque tan-*

dem? Fino a quando sarà sopportabile il peso della vuota e non poetica iterazione?

Mi scuso per il tono, naturalmente. Ma non credo che l'attuale cultura pedagogica dominante vada tanto lontana da queste non edificanti litanie. Cos'è successo? Come è potuto accadere che un Paese dall'alta tradizione culturale e scolastica sia finito nelle braccia del vuoto ripetere luoghi comuni e formule prive di senso, già in-sensate al momento della loro prima formulazione? È stato un caso o qualcosa è andato alla deriva? E questo qualcosa da che cosa è rappresentato? Da una modificazione della struttura sociale, dalla riconfigurazione del mondo scolastico, dalla destrutturazione dei soggetti, dalle sabbie mobili del sapere e dalle ricomposizioni dei saperi, dagli sfini-

menti di una stabilità resa incerta dai mutamenti economici, dalle morti e dalle silenti resurrezioni delle ideologie, dai quadri politici vorticosamente mutati (o immutati?), dalla ricomparsa “sociale” di un Dio morto che manifesta oggi irruzioni epifaniche sulla scena del mondo (anch’egli frutto della globalizzazione?), da una tecnologia vero crocevia di molte dinamiche, queste sì, visibilmente efficaci e strutturanti? Che cos’è veramente mutato e perché?

Solo alcune domande, come si vede. Veloci e contratte, ma non del tutto insignificanti. Così, almeno, se ci si vuole incamminare con onestà sulla strada di una comprensione non spuria e non legata a stereotipi incapaci di cogliere qualche bagliore di verità. Inutili allora i libri bianchi. Più utile interrogarsi. E interrogare i molti luoghi oscuri che agli ilari ripetitori delle formule magiche appaiono del tutto rischiarati.

Perché tanta cautela e tanta circospezione? Perché ripartire, ogni volta che ci si addentra nel mondo della formazione, dell’educazione o dell’istruzione, da premesse cariche di circospezione e di doverosa attenzione agli attori reali che in quel processo sono immessi?

Perché viviamo, così sembra, un tempo di dissezioni, di forti discrasie, di legami pericolosamente allentati tra la “parola” e la “realtà”,

tra il *logos* e l’*einai*, per dirla con l’antica ed essenziale endiadi del pensiero greco, ossatura dell’intero mondo occidentale. È reale il pericolo, insomma, di continuare a ripetere formule stantie e stare quieti nell’illusione, non si sa quanto colpevole e consapevole, di assolvere al proprio compito. C’è il rischio che la scuola e il mondo della formazione, dopo le sbornie socializzanti, salvifiche, totalizzanti, illuministicamente redentrici, si siano ritirati dal mondo della vita reale quotidiana e abbiano imboccato la strada della rinuncia al pensiero e dell’incidenza effettuale nella costruzione delle giovani generazioni. Naturalmente, mi auguro che siano, queste, soltanto le impressioni di una persona che ha ormai perso la sintonia con i processi reali delle più giovani generazioni. Ma la personale frequentazione quotidiana con gli studenti universitari mi rinvia questi riflessi. Sembra sempre più difficile avviarli all’hegeliana “fatica del concetto”, alla sana abitudine al pensare, alla indispensabile necessità di ritrovare sé per ritrovare il mondo.

Non mi soffermo sul perché di queste difficoltà della scuola (non solo italiana) a ritrovare una dignità perduta, una stima condivisa, una tradizione alta che ha rappresentato l’ossatura di dinamiche storico-sociali ieri essenziali nello sviluppo del Paese e nella formazione della

consapevolezza politico-civile dei cittadini. Come pure è vero, e gli studi in proposito non mancano, che essa è letta da alcuni (o da molti) come sempre in ritardo, sempre inadempiente ai suoi doveri, sempre impari al *Beruf* di religiosa luterana memoria.

Sta di fatto che, nonostante critiche più ecumeniche che *bipartisan*, alla scuola sono stati demandati nel frattempo compiti di ogni genere. Il leggere scrivere e far di conto è apparso sempre più come il compito di un tempo che fu, il ricordo di una nostalgia irridente. La scuola ha dovuto in questi anni educare alla socialità, alla convivenza civile, alla salute, all'educazione stradale, alla tolleranza... e via educando. E tra un'educazione e l'altra, tra una disputa costituzionale su educazione o istruzione, una modulazione statale o paritaria della scuola, una devozione alle tre "i" o una loro irrevocabile condanna... quella stessa scuola è finita in posti pochissimo onorevoli nelle classifiche Ocse: proprio là dove la lettura è incerta, la scrittura improbabile, i calcoli molto approssimativi. Un risultato non lusinghiero, per una scuola modernizzante che si vuole, e continuamente si autoproclama, "democratica".

Possibile allora che alla scuola non resti che la necessità del declino? Possibile che un corpo docente non abbia altro destino che quello

di sentirsi incanalato su di un piano inclinato, avviato dalla sorte verso la perdita inesorabile di consenso e di stima sociale? Possibile che i giovani che frequentano questa scuola se ne sentano sostanzialmente estranei e la vivano come uno dei mali inevitabili dell'età evolutiva?

Queste riflessioni rinvierebbero a considerazioni più ampie, necessiterebbero, per coglierne la dignità scientifica ed esplicativa, di codici più specialistici. Ma alcune fugaci allusioni non mi sembrano inutili.

Anzitutto il luogo della scuola e la sua posizione nell'architettura socio-politica. Passano governi, arrivano ministri... e insieme a governi e ministri passano e arrivano riforme. È stata annunciata a più riprese, così ci era stato detto, la morte delle ideologie. Non ci era stato detto, però, che esse erano sì morte nella società, nell'economia, nella dinamica storico-sociale, ma che erano sopravvissute – e rigogliosamente – nella scuola: là dove le menti sono "in formazione" e gli orizzonti mentali e valoriali si vanno costruendo. Traducendo potremmo chiederci: qual è ancora il tasso di ideologizzazione del mondo scolastico? E queste pressioni ed aspettative, quali riflessi hanno sul mondo della scuola? Inutile ricordare che, fra incertezze e spenti entusiasmi, ogni governo dichiara in premessa, nel proprio program-

ma, l'assoluta centralità della scuola, il suo essere motore della crescita del Paese, diritto inalienabile di ogni cittadino, vero "capitale invisibile" – come titolava una bellissima ricerca di qualche decennio fa - di ogni società. Peccato che il "capitale invisibile", una volta avviata la macchina amministrativa ad inizio legislatura, resti spesso, per i governi, veramente "invisibile".

E qui dovremmo riflettere su due aspetti. È possibile incidere sulla scuola e sulla sua funzione culturale e formativa partendo da premesse ideologico-politiche? O è meglio stare quieti alla pura e dura istruzione, senza impantanarsi in controversie politico-ideologiche? Il dilemma non è solo accademico. Non concerne soltanto gli studiosi di curiosità filosofiche o socio-politiche. Segna due direzioni, due scavi di riflessione, due strade di ricostruzione concettuale del mondo-scuola. Due strade che possono convergere, nel tentativo di intrecciare analisi e ipotesi di rifondazione, o possono al contrario totalmente divergere ed escludersi a vicenda. Le scuole di pensiero, in materia, sono piene di sensate opposizioni, e i tentativi di approccio al mondo-scuola risentono delle due prospettive concettuali. Più insidiosa, naturalmente, è una terza via: quella che, sotto le dichiarate vesti di una opzione – solitamente quella dell'istruzione

– profonde a piene mani, senza dichiararle, le istanze di premesse ed opzioni ideologiche, in accezione più o meno positiva.

Questa cautela non è pleonastica. Non concerne le fumose astrattezze filosofico-accademiche. I recenti avvenimenti politici, economici, sociali ci hanno reso edotti, a caro prezzo, di quanto poco siano astratte le ideologie e le opzioni filosofico-politiche. Le conseguenze, nel corpo delle società e degli individui, sono state evidentissime: dolorose o liberatorie, a seconda delle convinzioni personali. A noi interessa, qui, rimanere avvertiti di quanto questa via intermedia – quella che sotto la trama della cultura e dell'istruzione nasconde una filigrana ideologica – sia pericolosa e gravida di ambiguità, se non dichiarata.

È necessario, allora, che queste posizioni di partenza siano dichiarate. Tale esplicitazione condiziona le politiche dell'educazione, condiziona le riforme di turno, condiziona gli stanziamenti, condiziona la percezione della politica nei confronti del mondo dell'educazione: quello strettamente scolastico e quello della formazione continua.

Da questa opzione discende un altro nucleo di questioni non irrilevanti. Quale è la visione della società a cui ci si ispira? In quale mondo sociale si muove la parola educante o istruente che passa da

maestro ad alunno? Quale la fisiologia o la patologia delle dinamiche sociali? E qual è il rapporto di questa società con la statualità in cui si muove? Si pensa in termini di statualità liberale – con la conseguente catena di legami individuo/società/stato –, oppure si pensa esplicitamente ad una categorizzazione in termini di statualità etica in cui quegli stessi legami assumono tutt'altra pesantezza semantica?

Non sarà inutile osservare, in proposito, che tale consapevolezza non è sempre esplicita. Come abbiamo osservato sopra per le ideologie, esistono fenomeni di permanenza inconsapevole duri a morire e molto condizionanti di comportamenti individuali e collettivi.

Condizionanti, e in modo radicale, soprattutto in materia di educazione e formazione. Ogni paradigma di società tenta infatti di configurare un suo paradigma di scuola. A questo, soprattutto, vorrebbero rispondere le ricorrenti riforme. Dove è facile intravedere, grazie a Dio, un eccesso di ottimismo e una *hybris* politico-progettuale spesso delusa. E così la scuola se ne va... dove la porta il cuore.

Non mi dilungo su questo aspetto, ma la letteratura, in materia, è sconfinata, e l'enfasi sulla postmodernità è a tutti nota. Nota ma anche talvolta elisa. Se ne descrivono puntigliosamente le caratteristiche, e se ne dimenticano spesso le

necessarie conseguenze, conseguenze non proprio irrilevanti in materia di formazione.

Insieme alla visione della società muta anche, e non potrebbe essere diversamente, la concezione dell'individuo. È il nodo centrale. Ci si muove spesso, nel mondo "reale" dell'educazione reale, come in un mondo virtuale. Tutto è liofilizzato, tutto è adiaforo, tutto è leggero. Tutto è talmente trasparente da dare l'impressione che ci si muova in mondo di ombre. Reali sono soltanto i fascicoli, i portfolio, le programmazioni, i crediti, i debiti, le valutazioni... La borsa scolastica, insomma, la scuola-banca. Sembra di trovarsi, ancora una volta, come in molte realtà economiche, di fronte a giochi finanziari dimentichi delle realtà industriali. Perciò gli studenti diventano irreali. E irreali è il mondo concreto in cui si muovono.

Ma la realtà non si sottopone facilmente, e in modo indolore, a fenomeni di de-realizzazione. La realtà, nel contesto in cui ci muoviamo, è costituita da soggetti concreti che portano nella relazione scolastica desideri, paure, credenze, sogni, prospettive, speranze, delusioni, attese, pregiudizi, emozioni, innamoramenti, scacchi, frustrazioni... Insomma, "testa cuore e mani". Può tutto finire nel portfolio?

Ieri si imputava alla scuola di far crescere alunni fatti di sola testa, riconoscendo così alla scuola una

funzione esclusivamente conoscitiva. Dalla filiera scolastica uscivano mostri, macrocefali inadatti alla vita concreta. Non avevano mani. Non avevano cuore. Si sarebbe tentati di dire, dopo anni di deludenti (e *bipartisan*) posizioni nelle classifiche Ocse, che la scuola italiana ha brillantemente superato la prova! Ma l'ironia non basta; non rappresenta qui una via di salvezza. E la dinamica scuola-società non può certo stare in virtuoso equilibrio confidando soltanto sull'indebolimento del capitale conoscitivo del soggetto. Anche perché la debolezza della testa non comporta automaticamente, purtroppo, l'irrobustimento delle altre componenti dell'individuo. Sta di fatto, però, che l'antica esigenza di guardare, nel processo di formazione, alla completezza dell'individuo risulta ancora una volta confermata.

Anzi, se ne avverte oggi un bisogno sempre più acuto.

A tutti è noto il fortunato libretto di Morin che, come un grido di dolore e un'invocazione, implora con Montaigne una «testa ben fatta». Non grande, «ben fatta». E a tutti è nota la pagina di Agostino in cui, ripercorrendo da adulto le tappe di una travagliata dissoluta e religiosa esistenza, pensa nelle *Confessioni* ad una «scuola del cuore». Forse meno nota, ma altrettanto alta e vibrante, è l'invocazione rilkiana del Maestro costruttore delle

grandi cattedrali che, giorno per giorno, costruisce Dio con «mani tremanti».

Che dire? Sono soltanto richiami, allusioni, passaggi non banali, credo, della storia della cultura occidentale. Montaigne, Agostino, Rilke: secoli diversi, filosofie diverse, diversi contesti storico-culturali. Ma non sfuggerà la possibile significatività e la pregnanza del riferimento. Altri grandi maestri del pensiero, da Vico a Hegel, da Marx a Marcuse, da Freud a Benjamin, da Nietzsche a Kierkegaard, fino alle più vicine litanie non sempre eufoniche dell'io diviso, della morte del soggetto, delle fratture scissioni alienazioni naufragi incomunicazioni..., hanno pensato la frattura del soggetto e della relazione soggetto-società. Ma il pensiero non ha salvato, nemmeno nelle sue espressioni più alte, l'unità del soggetto, la sua armonia, il suo stare con il mondo.

Eppure il passaggio nel pensiero è ineludibile. E tutto ciò che al pensiero educa è manna laica benedetta. Perciò si è manifestato sopra un non velato scetticismo sul ricettario bancario della scuola moderna, quella che, con la magia degli slogan, pensa di accasarsi comodamente per le strade di un mondo sempre più inquieto e difficile da decifrare.

Titolava qualche decennio fa un libro anch'esso fortunato, *La difficile scommessa*. Ecco, la scommessa è

rimasta, ed è sempre la stessa: è possibile educare un soggetto armonico, conciliato, con testa cuore mani? La tentazione parentetica è forte, l'omiletica incumbente. Ma non so quanto efficace. E non so se finirebbe in gloria.

Metto qui da parte il cuore, giacché troppi sono i pedagogisti che si affannano, da un convegno all'altro, ad educare le emozioni. A spiegare con aridità come ci si dovrebbe educare alle emozioni e come queste emozioni condizionino l'intelligenza. Scoprendo così, con colpevole ritardo, l'unità del soggetto.

Preferisco invece accennare alla relazione pensiero-manualità, fare-pensare.

Si dice che, con Fichte, abbia avuto termine la filosofia dell'essere e abbia conosciuto la sua alba la filosofia del fare. L'atto fichtiano inaugura il momento della mondanizzazione del pensiero: la verità è nell'atto, nella sua realizzazione. E così l'idealista Fichte, con altro impianto teorico, ripensa e radicalizza il vichiano *verum et factum*, ed è capostipite di una lunga catena di pensatori che vedono nell'esperienza, sia essa storica individuale collettiva, il luogo della verità. Tanto che Goethe può tradurre il *logos* giovanneo dell'*incipit* del suo vangelo con una non stravolgente Azione.

Non discuto qui i molti problemi filosofici connessi con questa andatura teorica, o le conseguenze da

essa derivanti per la logica l'etica o l'epistemologia. Ne prendo semplicemente atto. Ma non sfuggerà, perché sempre le interpretazioni sono poi strade per il vero, che da quella posizione si sono dipanate infinite scuole di pensiero, ognuna delle quali ha inteso quella proposizione di fondo in maniera radicalmente divergente. Si pensi soltanto, in prima approssimazione, alla rielaborazione che della posizione fichtiana fa Hegel, o del rovesciamento che di questa fa Marx. Di contro, avremo un'esperienza in accezione positivistica o neopositivistica che queste posizioni spazzerà via senza tanti tentennamenti, con la certezza di aver finalmente toccato terra e ritrovato il bandolo della logica della scoperta scientifica e delle leggi dell'esperienza.

Alle varianti gentiliane o crociane del primo idealismo non accenno. Come non accenno alle varianti gramsciane della filosofia della prassi, o alla fortuna del concetto di esperienza nel contesto del pragmatismo o dei pragmatismi.

L'ultimo grande che su questi problemi si è lungamente soffermato è stato il Popper fallibilista, quel Popper che, dopo lungo tempo, ha rinverdito i fasti del metodo ipotetico-deduttivo, ma che ha, in realtà, riformulato una sua concezione dell'esperienza. Ed è questa, forse, che ha bisogno di essere sempre accuratamente custodita.

Custodita perché facilmente deteriorabile. Facilmente adulterabile. Sempre sottoposta alla signoria del concetto e, più spesso, alle sue perversioni. Le varianti rosse e nere del secolo appena trascorso ne sono testimonianza dolente (e, si spera, indimenticata). Come nefasta mi appare, in altro ambito semantico, l'arroganza teorica del primo neopositivismo che considerava legittima soltanto l'esperienza di fatto verificabile, quantificabile, misurabile.

Come si vede, *tout se tient*. I fondamenti di molti slogan pedagogici o didattici hanno radici serie: nella storia, nella filosofia, nella scienza... Il recupero di quelle radici dovrebbe mettere in guardia da un eccesso di banalizzazione. Da una astinenza dal pensare. Che è, dopo tutto, quello che si rimprovera ad una parte, si spera marginale, della realtà scolastica. Quella pedagogia che, come l'intendenza napoleonica, segue ed è al traino di mode smodate, non potrà salvarsi l'anima

con le formule di rito e l'enfasi della didattica. Ha bisogno di recuperare capacità di pensiero – senso critico si diceva una volta. E in questo ritornare al pensiero non potrà dimenticare che l'uomo è intero, fa esperienze multiple e concrete, è multidimensionale, ha mani per lavorare ma anche (e soprattutto) per pensare. Perché i suoi prodotti sono la storia, la religione, l'arte, la filosofia, il lavoro, l'economia... Tutto ciò che esce dalla sua testa e dalle sue mani. Egli non è soltanto, allora, *faber fortunae suae*, ma è anche colui che, signore del mondo, di quel mondo è responsabile. E se il suo mondo attraversa oggi giorni travagliati, egli non potrà limitarsi ad essere spettatore disinteressato. Neutrale. Oggettivo, si dice con terribile mistificazione. Ha bisogno, ancora una volta, come in tutti i tempi di crisi e di abbandono degli dei, di mettere mano nelle cose e nel cielo. Di munirsi, per la sua educazione, di una "testa ben fatta e di mani pensanti".



I giovani e il loro bisogno di Dio

di **Domenico Sigalini**

obiettivo

Quattro numeri ci possono dare la fotografia del mondo religioso dei giovani italiani: l'82% dice di credere in Dio, il 70% si dichiara cattolico, il 30% ritiene la religione importante nella vita, il 15% frequenta abbastanza regolarmente la Chiesa.

Dire di credere in Dio non significa che ci si affida al Dio di Gesù Cristo, essere cattolico non significa fare il tifo per la Chiesa e per il Papa, dare importanza alla religione non sempre è esente da superstizioni, frequentare non dà la patente di una fede vissuta. Però siamo di fronte a domande pressanti, che spesso determinano l'assetto di una vita giovanile, che non hanno risposte o hanno pochissima audience nel mondo adulto. La nostra chiesa italiana è convinta di questa sete, ma non riesce a rendere abitabili le sue comunità se non da

una piccola parte dei giovani. Aprite tante chiese, ma non nelle ore che i giovani gradirebbero, offre molte iniziative, ma spesso toccano solo una piccola minoranza.

Eppure la sete di Dio è alta, il rimiscolamento dei popoli pone le giovani generazioni a confronto con altri ragazzi spesso religiosamente più convinti di loro. È talmente insistente la domanda religiosa, che non è domanda di fruizione di beni religiosi che se non si danno risposte, i giovani si rifugiano nella magia o nel satanismo, creando anche problemi di carattere sociale e penale. Molto sbalzo dei giovani è frutto di una noia e di un vuoto proprio di risposte a domande eterne di esperienze non disponibili sul mercato. L'adulto, che si scolla di dosso una educazione forse troppo idraulica riguardo alla religione, per

— **Domenico Sigalini** *Vescovo di Palestrina*

un passato legato a doppia mandata alla vita parrocchiale, non si rende conto di questo estremo bisogno e continua ideologicamente a difendere i giovani dal “pericolo” della religione. Ma non sa che i giovani hanno più domande religiose di lui. Un ragazzino di 14 anni mi scriveva una mail nella quale diceva che certe notti sta fino alle quattro del mattino a domandarsi se Dio esiste davvero o no. La sicumera degli adulti che collocano la lezione di religione nella scuola in orari impossibili, in termini punitivi, non si rende conto del torto che fa a queste generazioni.

Sono convinto che dai 14 ai 20 anni l'unica realtà in cui si possono ancora offrire suggestioni sulla religiosità è la scuola. La famiglia no, perché spesso i genitori, pur convinti, non hanno linguaggi adatti per offrire riflessioni necessarie al confronto, in parrocchia nemmeno perché la frequenta solo il 15%. La scuola allora è un crocevia di risposte a domande profonde e deve farsi carico di dare prospettive. Una scuola che si preoccupa di educare alla globalità della persona deve farsene carico se vuol formare alla vita e non fornire solo consumatori di essa.

Alcune domande

In questa semplice affermazione si colloca il contributo di questa rubrica. A questa domanda vorremmo ri-

spondere. È possibile che una scuola come la nostra possa aiutare questi giovani a dare risposta a una domanda di felicità che nasce dal profondo del loro essere e che per essere esaudita non può stare nella superficialità delle cose, degli euro, dei cellulari, dei piercing, degli stereo, dei motorini, delle pasticche o degli spinelli? È possibile a ragazzi semplici, concreti, preoccupati di stanare da ogni momento di vita una felicità, spesso ingannevole, offrire Dio come felicità vera?

È possibile aiutare a fare passi concreti, non intellettualoidi nella direzione del crearsi sani principi, convinzioni vere, comportamenti onesti, visioni di speranza?

È possibile leggere in filigrana nelle loro semplici aspirazioni la sete di Dio e offrire strade percorribili per trovare la sorgente?

È possibile sperare in una risposta alla domanda di Dio non fatta di libri e di formule, ma da incontri veri e da proposte coinvolgenti?

Io dico sì, ad alcune condizioni.

Alla ricerca di prospettive

— Il linguaggio e il metodo

Purtroppo in ogni adulto che si confronta con le giovani generazioni emerge un atteggiamento educativo da imbuto nei confronti delle giovani generazioni, della serie: questi ragazzi non capiscono niente,

hanno in mente solo motorini, sesso, spinelli e sballo. La vita cristiana è tutt'altro ed è fuori dalle loro mire, devo allora trovare un mezzo per fargli ingurgitare quattro idee religiose che gli potranno prima o poi servire. Il problema del linguaggio allora è un problema del come. Il metodo è mutuato dalla mamma che vuol dare una medicina al figlio. Gli fa solletico sotto il mento, quello apre la bocca e lei con un guizzo felino gli caccia in gola la medicina. Noi non facciamo fotografie dei giovani per trovare i punti deboli da forzare, ma per scommettere sulla loro vita e sulla loro disponibilità a cercare la vera felicità.

Occorre allora leggere tutto quello che nella vita del giovane è offerto alla grazia di Dio come strumento di comunicazione. Questo lo posso dire "linguaggio". Allora colgo che i giovani sono innamorati della bellezza e vedo nel linguaggio artistico una grande possibilità di cui l'Italia è largamente dotata. Ogni comunità cristiana ha i suoi volti di Cristo su cui le generazioni che ci hanno preceduto hanno puntato sguardi di gioia, di paura di implorazione, ha le opere che hanno detto la semplice fede e la stessa conversione in essi provocata. Il campo dell'arte è molteplice, va dalla pittura, alla scultura, al teatro, al film, alla musica, alla danza, alla espressione artistica della corporeità. I giovani amano la

musica, la musica è un veicolo di contenuti, di esperienze, di modi di pensare e vivere, di messaggi profondi e coinvolgenti. I giovani la usano sempre per esprimere la loro vita, potrebbero usarla per esprimere la fede, purché non sia sempre aborrita, ignorata, disprezzata, ma accolta e promossa con discernimento.

I giovani sanno sognare, coi loro sogni sanno pensare un futuro diverso, non è vero che sono appiattiti sul presente. Hanno il dono della immaginazione e l'immaginazione crea in loro visioni di umanità più giusta, più solidale. Se l'adulto non confondesse la trasmissione della fede con il tenere i piedi per terra, ma con la capacità di intercettare i sogni di Dio, avremmo a disposizione un altro linguaggio, imparentato con le vite dei santi, con i gesti coraggiosi controcorrente di Gesù e di tanti che lo hanno seguito.

I giovani esprimono una forte accentuazione personale della fede, non diventano cristiani per tradizione o per trattamenti di massa. La personalizzazione non è l'anticamera del relativismo, ma della formazione della coscienza.

I giovani riescono a dare sentimento anche al ghiaccio, a strappare emozioni anche dalla disgrazia. La strada dei sentimenti e delle emozioni non è opposta al linguaggio della fede.

I giovani hanno una forte sete anche di razionalità, non vanno abbandonati al fondamentalismo o al “se ci stai bene, altrimenti libero di fare quel che vuoi”. Alla componente razionale della fede non si arriva soprattutto con lezioni, ma con il linguaggio della scelta educativa. Il linguaggio della “radicalità” è quello che il Papa usa più spesso. Non fare mai sconti sul Vangelo, soprattutto se chi lo annuncia si fa misurare ogni giorno da questa buona notizia.

— **La globalità della proposta**

Un'altra strada da seguire è quella di non isolare la proposta dell'esperienza di fede in un insegnamento asettico, di seconda categoria, catechetico. Non perché si ritenga di poco conto la catechesi, ma perché si tratta di avere a che fare con giovani che non provengono più da mondi religiosi, ma da un pratico ateismo. Diventa allora importante che alla esperienza di fede si giunga da vari punti di vista: dalla letteratura, dalla scienza, dall'arte, dalla musica, dalla tecnica, dalla stessa manualità, dal volontariato, dallo spirito di squadra, dalle stesse espressioni ludiche, dalla corporeità, dal progetto di inserimento nella vita sociale da protagonisti. Questi sono obiettivi di tutta la scuola e non solo di un ipotetico insegnante di religione. Certo la presenza di una persona che si fa carico di questa sorta di

costituente educativa alla fede cristiana è necessario, ma deve scavarsi il suo posto riconosciuto ufficialmente, nelle molteplici relazioni tra le persone, le istituzioni, e le realtà.

— **Il primo annuncio**

La domanda religiosa di questi ragazzi è molto forte, ma vaga. Non sa a chi rivolgersi e viene da una sorta di ateismo pratico. Non sono le nozioni che servono, ma una profonda interrogazione della vita entro una relazione forte di amicizia giovane adulto significativo.

Il primo annuncio è quella proposta, centrata sul contenuto fondamentale della fede, che la comunità cristiana fa per mettere le persone in condizione di decidersi per Cristo, per aiutare a cogliere Gesù come salvezza globale della vita, come senso e speranza definitiva, come il Dio della pienezza e dell'eternità. È una scelta globale che non si preoccupa di sistematizzare, di portare immediatamente a tutta la coerenza dei comportamenti, delle regole di vita, ma di far scattare nella persona la fiducia radicale in Gesù morto e risorto e di far aderire alla sua Parola. È solo un primo atto, che ne esige altri, che chiama in causa un periodo di assestamento e di esperienze progressive (il catecumenato), la celebrazione di alcuni sacramenti della iniziazione se ancora non sono stati celebrati (una iniziazione), un

approfondimento delle ragioni del credere e l'acquisizione di una mentalità di fede (una catechesi) e una mistagogia. Il primo annuncio, allora, è un percorso di avvicinamento alla vita di fede e di ascolto-accoglienza del suo centro.

Quindi non sono necessarie sale di catechismo, né aule per la celebrazione, non è legato ai sacramenti, non ha bisogno che sia fatto nella comunità.

La scelta si concretizza in:

- una bella relazione personale, fatta di dialogo, gioco, simpatia, accoglienza, disponibilità, condivisione della situazione, farsi carico della sofferenza o condividere la gioia. Spesso i giovani sono soli e abbandonati a se stessi e hanno bisogno di comunicare su cose serie. Una scuola questo può farlo molto bene;
- una provocazione a farsi domande a partire dalle esperienze più comuni della vita e della cultura in cui si vive. Sono utili per far nascere domande anche i successi letterari, filmografici, artistici, le trasmissioni televisive più gettonate, le domande culturali del momento. Perché non sono appena frutto di pubblicità, ma interpretano anche le domande dei giovani, che vanno vagliate e scavate in profondità. Una educazione globale deve poter offrire ai giovani non solo conoscenze tecniche, ma anche

riflessioni sui perché della vita;

- offrire un luogo per ascoltare la risposta o le risposte: non sempre e non necessariamente il primo annuncio si risolve nel luogo del primo approccio. In genere esige che la persona rielabori l'incontro che ha avuto e che lo ha interessato, le proposte che ha sentito e decida di buttarsi in questa nuova ricerca. Qui la comunità, il gruppo, il clima tra i cristiani giocano molto;
- sostenere la decisione di approfondire: è importante non lasciare soli i giovani cui si sono aperte nuove prospettive, ma aiutarli a trovare luoghi concreti. Qui giocherà molto il rapporto tra scuola e territorio per offrire tutte le possibilità concrete di approfondire, continuare, essere accolti, trovare riferimenti.

— **Le esperienze**

In una scuola come questa, in cui la vita esplode più dello stesso pensiero, in cui le urgenze del lavoro e della concretezza sono legge, occorre immaginare che la proposta religiosa sia condotta per esperienze e non per elucubrazioni; si tratta di esperienze ragionate, legate alla vita dei ragazzi, capaci di renderli protagonisti e creativi. Il volontariato nelle sue varie forme può essere l'esperienza che fa coa-

golare ricerche, volontà di impegno, concretezza, visioni della vita sbilanciate sulla trascendenza e la stessa proposta di fede.

Il territorio va assolutamente integrato soprattutto per le molteplici

possibilità che offre di dare ai ragazzi responsabilità calibrate sulle loro forze. Il problema sarà sempre di trovare formatori pazienti, ma entro un progetto questo non è impossibile.



La nuova programmazione dei fondi strutturali

di Rocco Marcello Postiglione

Friends

Effectiveness, effettività. Parole simili, composte impiegando una regola pressoché identica: allo stesso tema (derivato dal verbo latino *efficio*) viene aggiunto un suffisso deaggettivale, che trasforma l'aggettivo (*effective* e *effettivo*) in un sostantivo, a designare in astratto una proprietà. Come spesso capita nella comparazione tra una e l'altra lingua, a termini costruiti in modo parallelo o strutturalmente omologo non corrispondono significati identici: i *false friends*, i *faux amis* che a scuola s'imparavano a memoria per non commettere errori.

La parola che in italiano corrisponde a *effectiveness* è "efficacia": capacità di una cosa, di una persona o di un'azione di conseguire l'obiettivo o gli obiettivi che si prefigge o per cui è attuata. "Effettività" in

italiano rimanda invece alla "realtà" di un qualcosa, al suo esserci o non esserci. Se predichiamo quell'aggettivo di un'azione, significhiamo che quell'azione è reale, non che essa è stata o sarà efficace.

Forse nulla come questa piccola riflessione lessicale simbolizza con più efficacia la distanza tra la mentalità anglosassone e quella italiana, specialmente sul terreno delle politiche e, ancor più, delle politiche dell'istruzione e dell'educazione.

La nostra è una cultura del mero accertamento burocratico, in cui si cerca sempre di assicurarsi che un'azione sia "effettiva": ci sono le carte che testimoniano che essa si è svolta, si dispone della documentazione che corrisponde ad un determinato passaggio del processo, ci sono le firme a testimonianza dell'"effettivo" svolgimento del corso ecc.

— Rocco Marcello Postiglione *Area progetti Enaip*

La cultura politica e amministrativa anglosassone è una cultura della “efficacia”. L’essenziale è che i risultati che si intendeva conseguire siano stati raggiunti, non importa come, seguendo quali passaggi, coinvolgendo quali protagonisti, applicando quali metodi.

Importano, invece, le “risorse” impiegate – e qui si passa dalla “efficacia” alla “efficienza”.

La cultura anglosassone è una delle manifestazioni tipiche, peculiare invero e diversa da altre “continentali”, dell’*ethos burocratico* di cui Max Weber ci ha offerto la più limpida descrizione. La cultura politica e amministrativa italiana, evidente degenerazione dell’*ethos burocratico* weberiano, è una cultura dell’“effettività”, rappresentata nel modo più efficace dai capitoli III (Renzo e l’avvocato Azzecca-Garbugli) e XXXI (la peste di Milano) dei *Promessi sposi*, dove si parla delle *gride*.

Se il lettore ha avuto la pazienza di seguire questa nostra dilettevole comparazione lessicale, potrà forse intendere meglio il cambiamento di filosofia che la Commissione Europea ha impresso al processo di programmazione per le politiche di coesione europee nel periodo ricompreso tra il 2007 e il 2013. Si tratta, appunto, di passare dall’effettività all’*effectiveness*, dalla mera registrazione di azioni compiute a quesiti stringenti e chiaramente formulati sui risultati delle iniziative

intraprese, dalla morale delle *gride* manzoniane all’*ethos burocratico*.

Di seguito, ne discuteremo guardando al processo programmatico, come finora si è svolto, e assumendo il punto di vista delle politiche dei saperi e, in particolare, della formazione professionale.

La filosofia delle politiche di coesione (2007-2013)

La necessità di un radicale cambiamento di impostazione, nelle politiche formulate e decise a livello di Unione Europea, era emersa già da diversi anni. La Strategia di Lisbona, nel marzo del 2000, aveva segnato da questo punto di vista una decisa soluzione di continuità. La volontà di fare dell’Europa «l’economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo» entro il 2010 fu declinata in una serie di obiettivi, definiti in modo puntuale e operativo.

Furono scelti degli indicatori (vale a dire variabili in qualche modo rappresentative e predittive del fenomeno o dell’insieme di fenomeni considerato) il cui andamento avrebbe costituito il criterio di valutazione per stabilire il conseguimento o meno degli obiettivi.

L’opinione pubblica europea è in grado di sapere con certezza se, nel 2010, la Strategia di Lisbona avrà avuto successo oppure no, confrontando gli obiettivi, articula-

ti rispetto agli indicatori selezionati, con i valori effettivamente misurati. Mai prima d'allora le politiche comunitarie erano state formulate con tanta chiarezza e precisione, mai l'etica del risultato – l'*ethos burocratico* – era stata posta con tanta determinazione al centro dell'azione comunitaria.

Ma cambiare abitudini e mentalità è un processo lento e difficile. Ne è testimonianza proprio la lentezza con cui i singoli Stati nazionali hanno saputo recepire la Strategia di Lisbona. Nel novembre 2004, quando l'evidenza di un ritardo era ormai senso comune, la Commissione ha provveduto ad avviare una serie di iniziative per il suo rilancio. La nuova programmazione per il periodo 2007/2013 deve intendersi come un tassello, per quanto importante, di queste iniziative.

Si spiega così il cambiamento sensibile di tono e di filosofia complessiva nel passaggio dai documenti dell'attuale tornata programmatica a quelli della prossima. Da un elenco dettagliato di misure, cui faceva seguito l'indicazione delle azioni possibili e degli eventuali indicatori di valutazione, si passa ad una chiara indicazione degli obiettivi finali e degli obiettivi intermedi che, rispetto ai primi, costituiscono altrettanti passaggi processuali. Le modalità operative sono poi elencate in termini di principi generali, da praticare nella programmazione di ciascun

Paese, e di possibilità operative, che ciascuno Stato e ciascuna Regione può poi declinare secondo la propria peculiare situazione.

Un'altra importante differenza sta nella diversa lettura e impostazione dei problemi europei. Se, alla fine degli anni '90, l'Europa era un'economia sviluppata che aveva il problema della disoccupazione, nel 2004 essa è la zona del pianeta con il più basso tasso di crescita economica, con sistemi di *welfare* costosi e con una popolazione invecchiata e poco impegnata nella produzione. La priorità diviene crescere incrementando la produttività. La prosperità europea è minacciata da competitori internazionali di aggressività economica senza precedenti storici (Cina, India, primariamente, poi Brasile, Pakistan, Indonesia ecc.).

Di conseguenza, l'enfasi, nei documenti della programmazione per il settennio avvenire, è posta sulla crescita economica e sul necessario incremento della produttività che, solo, potrebbe garantirla, nel quadro di un'economia della conoscenza. Quindi, assumono priorità gli interventi volti a rafforzare l'infrastruttura fisica, finanziaria e tecnologica dell'economia europea e ad accrescere la competitività grazie ad una forza lavoro più numerosa, più competente, più istruita, capace di adoperare correttamente e senza lunghi periodi di prepa-

razione le tecnologie necessarie per l'innovazione di processo e di prodotto.

Senza conseguire questa necessaria condizione preliminare, non si ritiene possibile preservare gli alti livelli di protezione sociale propri del modello europeo né ridurre gli ambiti di marginalità, se non, appunto, ampliando e rendendo più efficiente la partecipazione della popolazione alla forza lavoro. I problemi della disoccupazione e del disagio sociale ad essa connesso, delle farraginosità nel funzionamento del mercato del lavoro, degli altri fenomeni di marginalizzazione ed esclusione perdono quindi la centralità precedente per venire inquadrati come strumenti di una politica dello sviluppo basata sulla conoscenza e sulla sua diffusione.

Si tratta di sfumature e di prospettive interpretative, ma sarebbe erroneo reputarle marginali aggiustamenti linguistici: l'intero impianto della programmazione 2007/2013 risente profondamente, prima di tutto sul piano metodologico e operativo, di questo cambiamento d'accento.

Programmazione dei fondi 2007/2013 e valutazione dei risultati 2000/2006

In quale situazione dovranno essere attuate le iniziative della nuova programmazione 2007/2013?

Quali sono stati i risultati dell'attuazione delle politiche di coesione europee nel nostro Paese, alla luce della nuova filosofia programmatica?

Esaminiamo prima la situazione nel Centro-Nord del Paese. L'impianto di valutazione delle azioni realizzate nel quadro dell'obiettivo 3 del Fondo Sociale ha selezionato, come termini di analisi, criteri e parametri coerenti con l'impianto programmatico del Quadro comunitario di sostegno 2000/2006. Le più importanti dimensioni di valutazione coincidono o sono connesse con gli esiti occupazionali (o di inserimento sociale, scolastico ecc.) – accanto, ovviamente, a quelle relative all'andamento delle stesse azioni in termini di beneficiari coinvolti, di iniziative intraprese e di risorse impegnate.

Le istanze nazionali (Regioni, ministero del lavoro) e la Commissione europea, nei Qcs Italia obiettivo 3, avevano privilegiato obiettivi legati soprattutto al rilancio dell'occupazione, coerentemente e in convergenza con le stesse politiche nazionali (pacchetto Treu, legge 30/2003), rispetto all'insieme delle politiche preconizzate dalla Commissione – che includevano, altresì, dimensioni legate ai saperi, al potenziamento delle risorse umane, alla ricerca ecc.

Dato il sensibile incremento occupazionale che ha interessato negli

ultimi 10 anni le Regioni del Centro-Nord del Paese, quelle politiche sono da considerarsi positivamente attuate – successo di non poco conto se fino a pochi anni fa scontavamo problemi serissimi di disoccupazione. Non è un successo di poco conto soprattutto se si considera che altri Paesi non sono riusciti a diminuire in modo altrettanto significativo la propria quota di disoccupati.

È evidente, però, come questo pur positivo risultato, alla luce della strategia di Lisbona e degli orientamenti generali della nuova tornata programmatoria, non sia da considerarsi sufficiente.

Gli obiettivi di fondo attorno ai quali aggregare l'insieme delle azioni che ciascun Paese deve programmare devono cambiare e, nei loro termini finali, dovranno essere assai più stringenti rispetto al passato: l'incremento della crescita economica andrà conseguito attraverso le due leve della crescita dell'occupazione e contemporaneamente della produttività. Un incremento della base occupazionale senza parallelo incremento della produttività del lavoro, e quindi della competitività, alla luce della Strategia di Lisbona, non può più essere considerato un risultato soddisfacente. Se passiamo a esaminare il Meridione d'Italia, alle aree dello "obiettivo I", che prima dell'ingresso dei Paesi dell'Est Europa contavano un

reddito medio *pro capite* inferiore al 75% di quello europeo, il quadro si fa decisamente più sconcertante.

Il lettore può averne il polso consultando le basi di dati statistici predisposte dall'Istat in relazione agli indicatori scelti come obiettivi dal Quadro Comunitario di Sostegno 2000/2006. In prevalenza le variabili osservate seguono un andamento crescente fino al 2003, stazionario nel 2004, decrescente negli ultimi 2 anni. Il reddito medio *pro capite*, in rapporto a quello del Nord e del Centro, ha prima fatto registrare una crescita superiore, poi ha rallentato il suo ritmo di incremento. Nel settore delle politiche dei saperi, la situazione non è meno preoccupante. L'offerta pubblica meridionale di servizi formativi assume connotati imbarazzanti, risultando, rispetto alla popolazione residente, tre o più volte inferiore a quella delle regioni del Nord¹. Le prestazioni degli studenti delle scuole meridionali, se comparate a quelle dei pari età settentrionali ed europei, sono bassissime².

La gravità dell'insuccesso si accentua se si considera come, da livelli di partenza più bassi dei nostri, e con dotazioni di fondi proporzionalmente identiche, l'Irlanda e la Spagna siano riuscite, negli ultimi 10 anni, a conseguire prestazioni di sviluppo economico, sociale e culturale tali da permettere loro di uscire dall'area "obiettivo I".

Risultati opposti, in termini di contributo dei Fondi al rilancio dell'economia e alla crescita del Pil, per restare sull'esempio, tra Spagna (che accresce mediamente del 3,3% circa l'anno il proprio prodotto interno lordo) e Meridione d'Italia (la cui crescita, per gli anni dal 2001 al 2004, non supera che di uno 0,3% la bassissima media nazionale, che è l'1%).

L'investimento finanziario per la crescita del Mezzogiorno, che avrebbe dovuto trainare la crescita dell'intero Paese, c'è stato, se c'è stato in Spagna. I risultati no³.

Metodologia e impianto strategico delle politiche di coesione 2007/2013

È anche dalla considerazione delle difficoltà e degli insuccessi delle attività della tornata programmatoria in corso che la Commissione trae la spinta ad una profonda revisione dell'impianto complessivo delle politiche di coesione.

Cambiamento di impianto che dovrà avere conseguenze notevoli sull'insieme organico composto dalle attività da realizzare, dai metodi e dai principi operativi adottati, dalle mentalità dei soggetti interessati e coinvolti.

Il testo che meglio chiarisce la portata della trasformazione dei dispositivi programmatori è la comunicazione *Politica di coesione a*

sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013 del 5 luglio 2005⁴, che contiene i cosiddetti orientamenti strategici per la politica di coesione e che ha dato il via al processo di programmazione.

Tralasciando le priorità di merito⁵, il documento chiarisce, sin dal suo esordio, l'elemento di metodo probabilmente più importante, sul quale è opportuno – soprattutto pensando alle prassi consolidate nel campo delle politiche economiche, formative e occupazionali del nostro Paese – riflettere con grande attenzione. Si tratta del principio della “concentrazione” tematica e geografica cui deve ispirarsi la politica di coesione a tutti i livelli di attuazione, prima di tutto in termini di risorse.

Dato l'obiettivo di incrementare la crescita economica dell'area Euro – che, negli ultimi anni, ha fatto registrare valori pari quasi alla metà della crescita globale – individuati i due fattori principali di tale crescita (aumento dell'occupazione e incremento della produttività), riconosciuta la centralità della ricerca e della formazione ai fini dell'incremento della produttività in un'economia basata sulla conoscenza, la Commissione sostiene che «è indispensabile concentrare le risorse sulle infrastrutture di base, sul capitale umano e sulla ricerca/innova-

zione, compreso l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (Tic) e il loro uso strategico». Poco oltre, si rileva come la scelta delle politiche da attuare e del dosaggio specifico degli elementi di principio e operativi proposti dalla Commissione spetti a ciascun Paese membro e alle singole Regioni, in relazione alle loro caratteristiche politiche, economiche, sociali, culturali. È evidente anche come le varie politiche nazionali e regionali siano soggette ad una necessaria mutabilità nel tempo, in relazione a situazioni nuove o a correzioni di rotta.

Tuttavia, «la concentrazione sarà comunque una costante dei diversi programmi e progetti, in cui si includeranno solo gli elementi che possono contribuire alla crescita e all'occupazione. La Commissione terrà conto di questo principio fondamentale nel negoziare i diversi programmi nazionali e regionali».

Difficile non leggere in questa assunzione di principio anche l'esito di una valutazione sull'andamento concreto di molti programmi comunitari – e, come abbiamo visto, sui loro risultati –, soprattutto delle due passate tornate programmatiche Fse (1995-1999 e 2000-2006), i cui interventi si sono basati su una programmazione nazionale e regionale che definiva elementi cogenti e uniformi, ma realizzati con estrema parcellizzazione, an-

che a causa dello schema attuativo per progetti e del proliferare delle istanze programmatiche.

Parcellizzazione divenuta spesso polverizzazione nel caso italiano (si pensi ai progetti integrati territoriali e alla spesso ridondante numerosità loro e, soprattutto, delle istanze programmatiche operanti in quell'ambito)⁶.

Il documento, come abbiamo accennato, insiste con grande enfasi, in coerenza con la strategia di Lisbona, sulla centralità della conoscenza, sulla necessità di accelerare il ritmo di costruzione di una "economia europea della conoscenza", sull'esigenza di incrementare i livelli di produttività rilanciando la ricerca pura e applicata e il suo nesso virtuoso con la formazione e con il sistema produttivo.

Come sarà agevole notare per chi abbia memoria dell'ultimo quindicennio delle politiche comunitarie, si tratta di un impianto strategico che, benché compiutamente definito solo a Lisbona, è stato in realtà presente nelle politiche di coesione a partire dal 1992 e, con maggior puntualità rispetto ai temi della società e dell'economia della conoscenza, dal 1995 – anni dei libri bianchi rispettivamente di Delors (*Crescita, competitività, occupazione*) e Cresson-Flynn (*Insegnare e apprendere: verso la società della conoscenza*). Tuttavia, la sua ricezione ha trovato un freno nel processo

attraverso il quale esso è stato realizzato nelle situazioni, nei sistemi di potenzialità e di capacità di ciascun Paese, e nell'adattamento alle priorità politiche a cui i governi nazionali e regionali di volta in volta lo subordinavano. Non sempre, di conseguenza, quell'impianto ha informato di sé in modo decisivo le politiche nazionali e comunitarie, come dimostra prima, nel 2000, la stessa strategia di Lisbona (che, a uno sguardo d'insieme, potrebbe esser interpretata come un riaggiornamento dell'agenda Delors) poi la necessità di rilanciarla, sancita dalla Commissione nel novembre 2004.

Difficoltà permanenti

D'altra parte, la necessità di un cambio di marcia e dell'adozione di una filosofia programmatica differente erano sentite, in vari modi, da tutti i protagonisti del dibattito pubblico su questi temi (politiche economiche, dello sviluppo, occupazionali, formative, della ricerca, della solidarietà sociale ecc.).

Si erano accumulati nel corso del periodo programmatico 2000/2006 una serie di elementi d'esperienza tutti convergenti nel testimoniare le difficoltà legate, soprattutto nelle aree meno sviluppate dell'Unione a 15, all'attuazione dei Quadri comunitari di sostegno.

Difficoltà che in vario modo inci-

dono, com'era prevedibile, anche sul processo di programmazione dei Fondi comunitari per il settennio 2007-2013 e sul necessario processo di conversione degli impianti programmatici e delle mentalità diffuse nel campo delle politiche riguardate dai fondi strutturali: i fattori che avrebbero determinato le difficoltà erano da tempo noti, né si poteva immaginare che la soluzione delle questioni ad essi sottese potesse rivelarsi agevole e immediata. In sintesi, quelli che su cui incentrare l'attenzione sono i seguenti:

- il cambiamento della filosofia d'intervento proposta dalla Commissione, già trattato *supra*;
- la riduzione delle risorse disponibili per il nostro Paese, a causa dell'ingresso nell'Unione di Paesi con un prodotto interno lordo sensibilmente inferiore alla media dell'Unione a 15;
- per il nostro Paese, una configurazione istituzionale ancora non compiutamente definita nei rapporti tra Stato, Regioni ed Enti locali. La riforma del titolo V del 2001 non ha ancora trovato piena attuazione normativa e v'è stata per alcuni anni la possibilità concreta che gli assetti istituzionali venissero sensibilmente alterati dalla riforma costituzionale varata nella scorsa legislatura, poi bocciata dal referendum del 25 e 26 giugno 2006.

Nel settore specifico delle risorse umane e dell'occupazione, e ancora per il nostro Paese, la sostanziale assenza di iniziativa politica su questi temi da parte del ministero del lavoro del passato governo, che ha determinato una forte riduzione del suo ruolo propositivo e di coordinamento. Situazione non sanata, e forse aggravata, dalle scelte di questo governo nel senso della frammentazione dei ministeri, prima, con il conseguente ulteriore rallentamento dell'iniziativa su questi temi per il riassetto e la definizione dei ruoli di coordinamento; con la prevalente attenzione del ministero per le questioni previdenziali, poi, almeno stando alle pubbliche enunciazioni del ministro.

A questi quattro fattori esogeni se ne sono aggiunti altri, di natura endogena e, come già adombrato, già operanti nelle tornate programmatiche precedenti, la cui attuazione è stata da essi negativamente influenzata. Fattori endogeni probabilmente riconducibili all'approccio burocratico per *gride* che richiavamo in apertura e che spesso, nel nostro Paese, sottende il processo di elaborazione, definizione e attuazione delle politiche: approccio che manifesta una mentalità diffusa non solo nel corpo amministrativo pubblico, a livello sia centrale sia periferico, ma anche nei corpi intermedi chiamati, in base ai principi di sussidiarietà orizzontale e al me-

todo della concertazione, a cooperare con le istituzioni pubbliche in questo delicato ma vitale processo. Approccio burocratico, del resto, che ha costituito il limite anche del modo di procedere proprio della Commissione europea, come dimostrano revisioni e aggiustamenti di tiro che hanno caratterizzato l'ultimo periodo del settennio trascorso e come soprattutto argomentano le stesse *Linee guida*.

Si tratta di un'*impasse* burocratica il cui esame possiamo affidare alle stesse *Linee guida*, dove esse trattano di *governance*. Vi si sostiene: «La qualità e la produttività del settore pubblico sono fondamentali per introdurre le riforme e il buon governo, specialmente a livello di economia, occupazione, servizi sociali, istruzione, ambiente e giustizia [...]. Il rafforzamento delle capacità istituzionali e della *Governance* considerate carenti deve essere una priorità assoluta nelle regioni meno sviluppate. La competitività economica e il consolidamento della società civile, infatti, non richiedono soltanto una rete infrastrutturale efficiente, ma presuppongono che la legge venga applicata in modo non discriminatorio, prevedibile e trasparente [...]». Poi, poco più oltre, affrontando il problema della gestione e dell'attuazione della politica di coesione: «Per una gestione sana ed efficiente dei Fondi occorre strutturare in

modo adeguato, efficace e trasparente le amministrazioni centrali e regionali in grado di svolgere le mansioni connesse all'esecuzione dei Fondi (appalti pubblici, controllo finanziario, monitoraggio, valutazione, ecc.) e di prevenire e combattere le frodi e la corruzione. [...] Quando le risorse vengono utilizzate in modo efficiente e trasparente, la loro stessa visibilità costituisce un incentivo per le parti sociali e per gli imprenditori privati, consentendo a questi ultimi di prendere le opportune decisioni in materia di investimenti⁷.

Non è difficile interpretare i destinatari di queste avvertenze, anche alla luce di quanto detto *supra* sui risultati delle politiche di coesione della tornata attuale: le aree dell'Unione a I5 che rimangono al di sotto dell'85% del valore medio europeo del Pil scontano evidenti problemi di efficienza delle pubbliche amministrazioni, con risvolti non positivi nella stessa partecipazione della società civile (associazionismo, parti sociali, movimenti organizzati ecc.). La rilevanza di questi problemi è testimoniata dall'evidenza degli insuccessi di cui già, per l'Italia, abbiamo dato conto. Difficoltà e insuccessi, del resto, sintetizzati in modo assai puntuale ed eloquente nel *Documento strategico preliminare nazionale* (versione del 12 dicembre 2005), da cui è opportuno trarre alcune conside-

razioni: «[...] nel Mezzogiorno, a fronte dei risultati intermedi ottenuti, inferiori agli obiettivi sono, infatti, stati i risultati finali. Ciò riguarda sia il tasso di crescita – superiore a quello del Centro-Nord ma inferiore, come si è visto, a quello medio europeo – sia la qualità dei servizi. L'analisi valutativa [...] mostra, infatti, che in diversi comparti la qualità dei servizi è migliorata nel Mezzogiorno, anche in relazione agli interventi realizzati e nella direzione degli obiettivi fissati (è il caso dell'istruzione con riferimento quantitativo della dispersione scolastica di alcuni "servizi ambientali" della capacità di attrazione turistica, della qualità del contesto urbano, dei servizi per l'impiego e degli sportelli unici per le attività produttive). Ma i risultati raggiunti appaiono in generale inferiori agli obiettivi e la qualità dei servizi resta così su livelli inadeguati⁸. Già si sono ricordati i risultati non soddisfacenti nell'area delle politiche del lavoro e della formazione, sia per numero di utenti coinvolti nelle attività, sia per quantità e capillarità dell'offerta di servizi, sia per prestazioni dei servizi in termini di risultati e di esiti (inserimenti lavorativi, inserimenti o reinserimenti nei percorsi di istruzione ecc.).

Il problema può leggersi nei termini di «una qualità ancora inadeguata degli interventi, che impedisce

alla spesa in conto capitale di manifestarsi in un effettivo miglioramento dei servizi fruiti da cittadini e imprese. La concentrazione insufficiente delle priorità realizzata sin dall'inizio del Programma, le difficoltà a fare emergere a livello locale i progetti e le coalizioni di agenti più innovativi; la "carenza di mobilitazione culturale e politica" attorno agli obiettivi di servizio – che si è invece realizzata attorno agli obiettivi intermedi oggetto di premialità/sanzione – il mancato ricorso a progettazione e cooperazione inter-regionale, sono le principali cause che sembrano motivare il deficit di qualità [...] una "sottovalutazione dei tempi" necessari a conseguire gli obiettivi. In particolare, la iniziale sottovalutazione della misura dell'arretratezza e dell'inefficienza delle Amministrazioni pubbliche coinvolte nella politica per il Sud ha condotto a ritenere che gli obiettivi intermedi potessero essere conseguiti prima di quanto avvenuto, e, soprattutto, che ciò avrebbe rapidamente prodotto un effetto sulla capacità di selezione dei progetti e quindi sulla loro efficacia».

Sembra di rileggere pagine di Pasquale Villari, Francesco Saverio Nitti, Antonio Gramsci, Pasquale Saraceno. La "questione meridionale" così come, da sempre, la conosciamo, nelle sue sfaccettature, nel suo caratterizzare non una zo-

na, ma l'intero Paese, la sua cultura, la sua capacità di crescere e migliorarsi.

Tornando ai temi delle politiche di coesione, si deve evidenziare un errore d'impostazione generale, che ha portato troppo spesso cedere a quella cultura delle *gride* di cui prima si parlava: a lasciare nel vago gli obiettivi, effettivamente misurabili, delle azioni da intraprendere e a privilegiare un approccio basato sull'accertamento burocratico dello stato d'avanzamento delle azioni previste. Dove le amministrazioni, centrali e periferiche, disponevano di tradizioni più solide e radicate di buon governo e trasparenza, è stato possibile mettere a punto programmi complessi ma efficaci, date le premesse. Così, Irlanda (già negli anni '90) e Spagna hanno impiegato i Fondi come un volano poderoso per una crescita economica sostenuta e assai superiore alla media europea, mentre il Nord Italia, pur senza un adeguato incremento della produttività, ha visto un sensibile innalzamento dei già buoni livelli occupazionali e l'introduzione efficace di meccanismi di flessibilità del mercato del lavoro. Dove invece tali tradizioni sono risultate carenti o assenti – dove la politica e la pubblica amministrazione funzionano per *gride* – i risultati positivi sono stati assai più episodici e limitati, e si deve parlare di un in-

successo dei programmi e delle politiche. È il caso del Meridione d'Italia e degli altri Paesi dell'unione a 15 rimasti, nell'unione a 25, con un Pil *pro capite* inferiore almeno del 15% rispetto a quello dell'Unione Europea.

Non si può – va ribadito – ritenere questa generale difficoltà come un elemento episodico o marginale della mentalità e delle modalità operative dei vari attori in gioco, sia nel nostro Paese negli altri Paesi membri in cui si rinvergono gli stessi problemi. Né va sottaciuto quanto tale mentalità e tali modalità operative incidano sugli stessi processi di programmazione coordinata tra le varie istanze pubbliche, centrali e periferiche, e nella concertazione con gli attori sociali coinvolti. Il problema, in questo caso, è talmente insidioso e vischioso da ripercuotersi pericolosamente sugli stessi tentativi di delinearne una soluzione. È alla luce di questi elementi di fondo che va letta la vicenda della pianificazione strategica nazionale delle politiche di coesione per il periodo 2007/2013.

Ne è scaturita una sostanziale incertezza del quadro, a qualche mese dal varo del Quadro Strategico Nazionale e dalla discussione dei documenti programmatori delle varie amministrazioni centrali e regionali.

Passaggi istituzionali e nuovo quadro normativo

Torniamo dunque, benché in estrema sintesi, al merito dei processi che hanno informato la nuova programmazione delle politiche di coesione per il periodo 2007-2013¹⁰. Come già si è ricordato, essa si integra strettamente tra le iniziative di rilancio della Strategia di Lisbona¹¹, di cui costituisce uno strumento.

Il negoziato relativo alla futura generazione dei Fondi strutturali è stato formalmente avviato nel luglio 2004 con la pubblicazione delle già citate *Linee guida*, e di conseguenza con le proposte di nuovi Regolamenti per il periodo 2007-2013 presentate dalla Commissione¹². I dispositivi normativi recepiscono le esigenze di convergenza tematica e geografica enunciate nelle *Linee guida*, in coerenza con il rilancio della strategia di Lisbona, e mostrano particolare cura nel disegno delle procedure di *governance*, segnalate come uno dei problemi più seri (se non come il problema principale) nell'attuazione degli interventi nelle passate tornate programatorie.

Solo a dicembre 2005, tuttavia, è stato raggiunto un difficile accordo sul bilancio dell'Unione e, quindi, sulla dotazione finanziaria dei nuovi Fondi strutturali, com'è ovvio fortemente condizionata dalla nuova geografia dell'Unione allargata.

Le più importanti novità sono costituite da:

- il cambiamento di metodo programmatico, esposto sopra, con precise conseguenze procedurali. Il Consiglio definisce degli “Orientamenti strategici comunitari” (esposti nelle già citate *Linee guida*) in cui si indicano le famiglie di obiettivi che devono essere perseguiti attraverso le azioni finanziate o cofinanziate. Sulla base di essi gli Stati membri elaborano un loro Quadro strategico nazionale (Qsn), che declina quegli obiettivi con un maggiore grado di specificità, definendo in modo più puntuale gli obiettivi da conseguire, nonché le azioni a valenza Nazionale che competono alle amministrazioni centrali. Su questo Qsn si basano a loro volta i singoli Quadri Strategici Regionali. Cade l'impostazione per quadri comunitari di sostegno “obiettivo 1” e “obiettivo 3”, che designavano le azioni richieste in modo vincolante per la programmazione regionale, ma un unico documento, con una valenza maggiormente politica, fissa una strategia nazionale comune per tutti gli obiettivi e i Fondi strutturali;
- la riduzione degli strumenti finanziari. Le politiche di coesione verranno perseguite attraverso tre soli strumenti finan-

ziari: Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr), Fondo Sociale Europeo (Fse) e Fondo di coesione, mentre il Feoga (Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia), ora Fears (Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale), segue un suo percorso autonomo;

- la riduzione degli obiettivi: “Convergenza”, per le regioni in ritardo di sviluppo (“obiettivo 1”); “Competitività regionale e Occupazione”, per le regioni dello “obiettivo 2”; “Cooperazione territoriale europea”, per le aree di cooperazione transfrontaliera e transnazionale (“obiettivo 3”);
- un nuovo approccio procedurale – però con forti valenze strategiche – teso a far convergere i programmi operativi (ora monofondo) verso una comune strategia di sviluppo regionale.

Nel nostro Paese si è assistito ad un complesso processo partenariale che ha portato alla definizione della *Bozza tecnico amministrativa del Qsn*. Tale processo è stato specificato per l'Italia dalle *Linee Guida per l'elaborazione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*¹³ approvate dall'intesa Stato-Regioni-Enti locali del 3 febbraio 2005.

Le *Linee Guida* definiscono un approccio programmatico unitario che mette insieme, in un'unica

strategia, le risorse comunitarie dei Fondi strutturali (Fers e Fse) e quelle nazionali del Fondo Aree Sottosviluppate (Fas).

Le Linee guida hanno anche stabilito un percorso attuativo in tre fasi. La prima consiste nella valutazione dei risultati 2000-2006 e nella messa a punto della visione strategica delle Regioni e del Centro. La seconda nel confronto strategico tra Centro e Regioni. La terza nella stesura del Quadro strategico nazionale. In tutte le fasi sono stati previsti (e attuati) dispositivi di consultazione con le Parti sociali e con le rappresentanze degli Enti locali.

Nella prima fase (che si è conclusa nel 2005), ciascuna Regione e Provincia autonoma e il complesso delle Amministrazioni Centrali hanno predisposto un proprio Documento strategico preliminare¹⁴. Sempre sulla base delle Linee guida le Amministrazioni regionali hanno redatto i Documenti Strategici regionali preliminari (Dsr).

Nel caso del Mezzogiorno, le Regioni hanno anche realizzato, in modo coordinato, un documento comune denominato *Linee per un nuovo Programma Mezzogiorno 2007-2013* (o semplicemente *Documento Strategico Mezzogiorno – Dsm*). Il Dsm è il frutto di un percorso di confronto e analisi sulle politiche di sviluppo nel Mezzogiorno che ha visto la partecipazione delle Regioni del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Cam-

pania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna), del ministero dell'economia e del ministero del lavoro. Il documento è un contributo di natura tecnico-amministrativa orientato a fornire elementi e proposte al processo di confronto partenariale allargato che porterà alla definizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Nel corso del 2005 sono stati realizzati alcuni seminari tematici di riflessione, con lo scopo di tracciare lo stato della questione su nodi critici e offrire riflessioni di prospettiva¹⁵.

La seconda fase è stata dedicata al confronto fra i diversi livelli di governo e le parti economiche e sociali in tavoli tematici¹⁶ e gruppi di lavoro, con la produzione di documenti congiunti. Ai tavoli tematici, organizzati da gennaio a marzo 2006, hanno preso parte i referenti delle Amministrazioni centrali e regionali, delle Province autonome e delle parti economico-sociali e istituzionali. I relatori dei tavoli hanno discusso le tematiche proposte sulla base dei documenti strategici preliminari, pervenendo alla redazione di schede utilizzate dal comitato di redazione della bozza del *Quadro Strategico Nazionale 2007-2013*. Il ministero dell'economia ha fornito il proprio supporto organizzativo e di coordinamento ai lavori dei tavoli. Per i tavoli I (Istruzione, formazione, territorio) e VI (Mercato del

lavoro, sistemi produttivi, sviluppo locale) si è aggiunto il coordinamento del ministero del lavoro.

Agli otto tavoli si è affiancato il lavoro di approfondimento e sintesi di dieci gruppi tecnici di partenariato istituzionale su temi cosiddetti “orizzontali” che hanno direttamente contribuito, alla stesura della bozza tecnico-amministrativa del Qsn per le parti di specifico interesse¹⁷.

Su questa base si è quindi proceduto alla stesura di una bozza tecnico-amministrativa del Quadro Strategico Nazionale¹⁸, condivisa dagli attori della programmazione 2007-2013, che costituisce la base delle valutazioni anche politiche che dovranno condurre nell'autunno 2006 all'invio di una versione definitiva del Qsn alla Commissione europea. Quest'ultima costituirà la cornice di riferimento per la stesura dei programmi operativi.

La bozza tecnico-amministrativa del Quadro Strategico Nazionale è quindi il frutto di un'istruttoria ancora parziale, priva perciò di una vera e propria valenza politica. Ne riportiamo, a scopo informativo, alcuni termini essenziali per le politiche attive del lavoro e per le politiche del sapere.

Sulla scorta dell'esperienza del ciclo di programmazione 2000-2006, la bozza definisce gli obiettivi generali per la programmazione 2007-2013, identificando un ventaglio di

10 priorità, rivolte a obiettivi di produttività, competitività e innovazione da perseguire in tutto il Paese che tuttavia si declinano con intensità e modalità differenziate fra le due macro-aree (Centro Nord e Mezzogiorno) e fra gli obiettivi comunitari di riferimento (“Convergenza” “Competitività regionale e occupazione” “Cooperazione”). Esse sono:

- miglioramento e valorizzazione delle risorse umane;
- ricerca e innovazione per la competitività;
- uso sostenibile ed efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo;
- valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo;
- inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale;
- 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;
- capacità istituzionali e mercati dei servizi e dei capitali concorrenziali ed efficaci.

La strategia specificamente riconducibile al Fondo Sociale Europeo passa attraverso le Priorità I, “mi-

glioramento e valorizzazione delle risorse umane” e 7, “competitività dei sistemi produttivi e occupazione” nonché, in misura leggermente minore, le Priorità 2, “ricerca e innovazione per la competitività” e 5, “inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l’attrattività territoriale”.

Il capitale umano è il fulcro della Priorità I, finalizzata a promuovere la diffusione di elevati livelli di competenze, equità di accesso e capacità di apprendimento continuo nella popolazione, contribuendo in tal modo al perseguimento degli obiettivi comunitari per il 2010. Condivide l’attenzione al miglioramento delle competenze anche la Priorità “ricerca e innovazione per la competitività”, per il ruolo centrale del capitale umano nelle politiche per la ricerca e l’innovazione. Più diffusamente e trasversalmente, anche altre priorità tematiche segnalano il rilievo specifico dato al miglioramento del capitale umano nell’ambito delle scelte orientate allo sviluppo locale, al rafforzamento della *capacity building*, dell’inclusione sociale, ma anche, per i profili di specifico interesse, alla valorizzazione anche a fini produttivi delle risorse ambientali. In queste priorità, il tema delle risorse umane trova un esplicito rilievo laddove il conseguimento degli obiettivi individuati richiede un’azione coordinata e integrata per il rafforza-

mento di competenze e capacità oggi carenti o come fattore di inclusione nei confronti di soggetti e aree oggi emarginati e/o a rischio di emarginazione.

L’approccio di sviluppo locale, nonché la complementarità delle politiche economiche e delle politiche per l’occupazione verso la comune finalità dello sviluppo, dovrà indicare le modalità per integrare effettivamente gli interventi rivolti alle persone e quelli indirizzati alle imprese. L’esperienza di progettazione integrata degli anni novanta e del periodo 2000-2006 ha sortito scarsi risultati, come già abbiamo detto, ma ci lascia una lezione utile per il futuro: solo dove essa è stata attuata con rigorosi dispositivi di valutazione e con efficienti meccanismi di partecipazione si è effettivamente rafforzata la capacità dei soggetti locali e sono conseguiti risultati in termini di benessere e attrattività del territorio. Di conseguenza, nel 2007-2013, la progettazione integrata dovrà rendere più restrittivi i criteri selezione dei progetti, favorire l’apertura a soggetti esterni e centri competenza nazionale, privati e pubblici, e integrarsi in modo più vincolante a istanze di programmazione di livello più elevato, nazionale e internazionale.

L’autunno 2006 vedrà la messa a punto definitiva del Qsn. Ciò presuppone il raggiungimento di un

accordo tra le Regioni sulla ripartizione delle risorse finanziarie tra Regioni e tra i singoli Fondi. La definizione della dotazione finanziaria dei singoli Programmi operativi consentirà la messa a punto e la presentazione a Bruxelles dell'intero pacchetto programmatico e l'avvio del negoziato con la Commissione.

Problematiche e riflessioni: criticità procedurali

L'esame dello stato di avanzamento del processo di programmazione delle politiche di coesione 2007/2013 fa emergere alcune criticità tattico-procedurali.

Discutiamo di seguito quelle maggiormente provviste di valenze anche sul piano strategico.

I nuovi regolamenti comunitari risentono fortemente di un lungo processo di negoziazione che ha comportato, ai fini dell'approvazione, mediazioni che si traducono in una notevole distanza tra intenzioni espresse e adeguatezza della strumentazione volta al loro conseguimento. Di conseguenza, la nuova filosofia programmatica, tradotta in linee strategiche coerenti nel Qsn, viene progressivamente diluita nei passaggi successivi, anche a causa di insufficienze di definizione delle procedure di elaborazione dei diversi documenti strategici elaborati dalle Am-

ministrazioni centrali. Non risulta sempre chiaro e trasparente come le diverse azioni previste costituiscano altrettante spinte la cui somma vettoriale raggiunga le mete stabilite a Lisbona e, tra esse, l'incremento della competitività e del tasso di crescita. Gli impianti di merito, per molti versi, non si discostano da quanto già predisposto per la programmazione precedente. Ne scaturisce un rischio per la coerenza dei programmi operativi con il Qsn stesso.

Analogamente a livello regionale: la convergenza conclamata dai regolamenti verso i comuni obiettivi di sviluppo, non prevede alcuno strumento o procedura di raccordo o di coordinamento, mirata a concepire e attuare una strategia comune tra i programmi Fesr e Fse e, soprattutto, a praticarla nel lavoro quotidiano delle varie amministrazioni e dei vari soggetti coinvolti (anche i comitati di sorveglianza saranno separati). Come verrà realizzato un coordinamento generale che non resti meramente formale? La mancanza di un quadro di certezza nell'attribuzione dei finanziamenti ai vari livelli (nazionali e regionali) e alle varie istanze (tra fondi, a monte, e tra dicasteri e assessorati, a valle) ha reso difficile procedere ad una programmazione capace di coniugare razionalmente mezzi e fini. Le varie enunciazioni programmatiche, specialmen-

te quelle delle istanze centrali ma anche rispetto alle diverse priorità, rischiano talvolta di restare pie intenzioni se la loro attuazione richiedesse risorse superiori a quelle effettivamente assegnate. La scelta di questo andamento procedurale risponde all'esigenza di non cristallizzare la discussione su mere trattative per l'attribuzione dei fondi, ma comporta altresì il rischio di una eccessiva aleatorietà delle capacità operative delle diverse strutture. In particolare, non è affatto chiaro se le priorità di sistema identificate dai documenti preliminari del ministero del Lavoro possano essere attuate attraverso un insieme di azioni nazionali o debbano restare delegate alle Regioni, se queste fossero l'unico titolare di responsabilità per l'impiego dei fondi.

Queste difficoltà, in concreto, si sono tradotte in una sostanziale ripresa di meccanismi e opzioni strategiche e operative già impiegate nel periodo programmatorio ancora in corso e, quindi, in sostanziale continuità rispetto al passato, rinunciando in troppi casi a individuare elementi di innovazione e discontinuità e a cogliere la diversa filosofia dei nuovi regolamenti.

Ancora. La prevista abolizione dello strumento del Quadro Comunitario di Sostegno, da un lato, alleggerisce la struttura programmatoria, eliminando ogni vincolo

predeterminato nelle azioni da compiere, negli obiettivi intermedi o strumentali da conseguire, nella gerarchia di priorità da adottare (fatta salva quella generale e quelle specifiche definite nei dispositivi della Strategia di Lisbona), nei criteri di distribuzione e attribuzione dei finanziamenti alle varie linee d'azione. Dall'altro, però, priva il processo di un quadro di certezze. Si fa necessario individuare un meccanismo di monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza dei programmi, che spinga le diverse istanze programmatiche, (Regioni e ministeri) a definire puntualmente – e in coerenza con la logica orientata ai risultati e ispirata all'*ethos* burocratico della "efficacia", non alla giurisprudenza delle *gride* e delle "effettività" – i passaggi e gli obiettivi intermedi delle loro strategie, in modo da consentire un agevole riconoscimento dell'efficacia e dell'impatto dei Fondi a livello nazionale, come peraltro richiesto dai regolamenti attraverso il meccanismo della reportistica e della valutazione. L'attuale livello di definizione, così come leggibile nei documenti ora disponibili, non offre garanzie in questo senso.

Sembra necessario un impulso a superare queste secche – evidentemente legate all'*impasse* burocratica di cui parlavamo sopra – e a individuare, in modo chiaro e vincolante, il contributo che, impie-

gando i Fondi, ciascuna amministrazione fornirà al successo della strategia di Lisbona, i modi per verificare l'efficacia di tale contributo e le istanze di coordinamento necessarie a gestire questo complicato processo, riadeguandolo quando necessario.

Problematiche e riflessioni: quadri istituzionali e cultura politico-amministrativa

Vi sono altre due questioni, strettamente intrecciate tra loro, che paiono scaturire dall'esame delle questioni tecnico-procedurali enunciate in precedenza. Questioni di natura strategica e culturale, prima che politica, con rilevanti ricadute sulla configurazione istituzionale dei poteri pubblici e dei meccanismi di applicazione del principio di sussidiarietà.

Per introdurne l'esame può essere utile rileggere altre parti del *Documento strategico preliminare nazionale*. Vi si afferma, soprattutto con riferimento al Meridione: «le priorità dovranno essere identificate con più coraggio del passato nei Programmi delle Amministrazioni attuatrici, lungo le linee che il Quadro Strategico Nazionale avrà indicato; in particolare [...], potranno assumere rilievo, specie nel Mezzogiorno, progetti articolati multi-regionali di forte rilievo; ma la selezione delle priorità in tutto il paese sarà possibile e,

soprattutto, potrà essere salvaguardata nel processo attuativo, soltanto se essa sarà sostenuta in tutte le aree del paese, sia da una più coraggiosa diffusione nel processo decisionale di una "cultura della valutazione", sia da una forte attivazione del "partenariato economico e sociale" e con le rappresentanze degli altri interessi diffusi [...]». Vi si legge un accostamento di due elementi strategici per il buon funzionamento di ogni organizzazione – e per il "buongoverno", per richiamare il pensiero di Luigi Einaudi.

Da un lato la valutazione: "conoscere per decidere" (altra formulazione einaudiana), disporre di tutti gli elementi di conoscenza per poter assumere una decisione in modo consapevole e per poter fornire a chi da quella decisione è interessato tutti gli elementi per capire qual è la situazione, quali opzioni, di valore e operative, sono state assunte e come adeguare i propri comportamenti al quadro così delineato – eventualmente per trasformarlo.

Dall'altro il partenariato, vale a dire il modo in cui si articola e si sostanzia in atti concreti il principio di sussidiarietà orizzontale e verticale. Dovrebbe essere già chiaro il nesso con il punto precedente: anche il partenariato diviene proficuo e possibile se tutti gli attori in scena dispongono di adeguati strumenti di

conoscenza della realtà, per impostare il dialogo e la collaborazione su basi condivise nonostante si rappresentino punti di vista, interessi, e valori, differenti. La logica sottesa alla nuova filosofia programmatoria impone dunque una riformulazione complessiva dei principi etici e procedurali cui deve obbedire sia il processo decisionale sia la cooperazione partenariale: conoscere per agire, disporre di informazioni ed evidenze per orientare i comportamenti in coerenza con gli obiettivi che ci si prefigge.

Si ritrova una conferma di questa logica nello stesso *Documento strategico preliminare* dove si afferma che «la centralità della qualità dei servizi come fine della politica regionale dovrà essere indicata e salvaguardata, almeno per il Mezzogiorno, dalla identificazione nel Quadro strategico nazionale di un gruppo assai limitato di servizi essenziali per i quali fissare obiettivi di servizio, presidiati da meccanismi di incentivazione, che le Amministrazioni attuatrici si impegnano a raggiungere; questo e altri simili interventi sono necessari per favorire, con consenso e senza strappi, quel riequilibrio della politica regionale da incentivi a investimenti pubblici che si è avviata, ma con ritmi troppo lenti, in questi anni»¹⁹.

Tutta una serie di questioni rimangono aperte. Come si attueranno

questi principi procedurali?

Secondo quali dispositivi si realizzerà il principio della concentrazione a livello nazionale? Come verranno impiantati i dispositivi di valutazione? Quali procedure verranno messe a punto per operare i necessari aggiustamenti, ai vari livelli, quando si constatasse che il ritmo di attuazione delle azioni e, soprattutto, di conseguimento degli obiettivi è inferiore a quanto stabilito in fase di programmazione?

Questo problema non è alieno da un altro dei fattori indicati precedentemente come causa delle difficoltà nel processo di programmazione in atto. Nel testo del *Documento strategico preliminare* si parla di “obiettivi di servizio” per alcuni “servizi essenziali”. Come non cogliere un riferimento al problema dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», di cui all’articolo 117 comma 2 punto m della Costituzione, titolo V riformato? Emerge qui implicitamente un ruolo completamente nuovo delle amministrazioni centrali, anche nell’attuazione delle politiche di coesione: un ruolo legato alla garanzia dei diritti essenziali dei cittadini, di individuazione di priorità non eludibili e, soprattutto, di supporto operativo e strategico alle Regioni nell’attuazione delle azioni necessarie per conse-

guire gli obiettivi prefissati. Un ruolo che contempla quindi una capacità di valutazione, di coordinamento e di sostegno operativo in attuazione dei principi di «sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza» (art. 118 comma 1) la cui applicazione è oggetto di verifica anche per quanto riguarda le competenze degli Enti locali. Un ruolo che, in alcuni casi, può contemplare anche la necessità di «sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni [...] quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali», come recita l'articolo 120, comma 1. Il dibattito sui dispositivi programmatori non potrà non tener conto di questo rinnovato assetto istituzionale, prevedendo sia le risorse, e i sacrifici, necessari al riadeguamento di funzioni delle amministrazioni centrali per lo svolgimento delle loro nuove funzioni, sia le riforme delle istituzioni regionali parimenti necessarie, sia infine i meccanismi istituzionali, tecnici e amministrativi necessari a dare sostanza al dettato costituzionale.

L'enfasi, posta dal documento preliminare del ministero del lavoro, sulla costruzione degli snodi di sistema (quadri nazionali di qualifi-

che, standard di processo e di prestazione per i servizi sia formativi sia d'orientamento sia per l'impiego, strumenti di certificazione, banche dati e sistemi informativi regionali e centrali ecc.) è un segno della volontà di procedere in questo senso.

D'altra parte, però, si attende la definizione istituzionale delle modalità di concreto esercizio delle responsabilità statali, in spirito di piena collaborazione e nel rispetto delle prerogative delle autonomie locali, in coerenza col dispositivo dell'articolo 120. Non potrebbe forse il processo d'attuazione delle politiche di coesione nel nostro Paese costituire un utile palestra per sperimentare tali profonde ma essenziali innovazioni istituzionali?

Conclusioni: occasioni da non perdere

L'accelerazione impressa dall'Unione Europea nella revisione e nell'attuazione della strategia di Lisbona e nella nuova programmazione 2007/2013 rappresenta, non solo per il nostro Paese, un'occasione da non perdere. La crescita economica europea mostra segni di ripresa, gli investimenti privati hanno ripreso a marciare. I dispositivi della nuova programmazione sembrano procedere nella direzione giusta.

Ma non ci muoviamo in uno scena-

rio completamente privo di nubi: a fronte di un incremento della popolazione 110 milioni di abitanti, per effetto dell'allargamento, il bilancio complessivo dell'Unione Europea è di poco inferiore a quello previsto per il settennio 2000/2006. Non è un segnale di particolare convinzione dei governi dei Paesi membri nell'impegno per conseguire i risultati prefissati dalla strategia di Lisbona. A questa si aggiungono le contraddizioni, italiane e comunitarie, nell'andamento della programmazione europea, di cui già s'è detto.

Nel nostro Paese, purtroppo, questi problemi sono confinati nelle pubblicazioni specialistiche. Difficile trovare una discussione aperta e franca sui risultati della programmazione 2000/2006 sulle pagine dei principali quotidiani politici ed economico-finanziari. Il dibattito sul Mezzogiorno langue, a dispetto del ministero *ad hoc* istituito dal governo Berlusconi e dell'attenzione pur presente nel programma elettorale dell'Unione.

Nel dibattito sulla scuola raramente figurano tentativi di riflessione come quello contenuto nelle considerazioni finali lette dal Governatore Mario Draghi alla centodicesima assemblea della Banca d'Italia, in cui si lega la crescita della competitività (tra l'altro) all'innalzamento delle prestazioni del sistema di istruzione, attualmente

troppo basse²⁰. Difficilmente le priorità legate alla costruzione di un'economia basata sulla conoscenza e sulla gestione dei saperi vengono tradotte non solo in iniziative reali, ma in idee di riforma che sappiano incidere sull'assetto istituzionale del sistema.

È troppo chiedere che il dibattito pubblico, nel nostro Paese, torni a occuparsi del modo in cui realizzare in concreto gli investimenti necessari per incrementare puntualmente (molecolarmente, avrebbe detto qualcuno negli anni '30) la produttività del lavoro? A che cosa sottrarrebbe risorse, a che cosa assagnarle? Come riconfigurare i sistemi di offerta? Come favorire l'emersione della domanda? Come collocare la formazione professionale tra gli attori dello sviluppo economico? Quali trasformazioni (eventualmente assai dolorose) essa deve affrontare per poter svolgere i compiti prefigurati dalle trasformazioni del Paese e del suo sistema produttivo?

Dal punto di vista delle politiche dei saperi, e della formazione professionale in particolare, cogliere l'opportunità rappresentata dalla nuova tornata programmatica delle politiche di coesione e, soprattutto, invertire la direzione di marcia del Paese nel senso di un'uscita dal declino impone la necessità di concepire in modo diverso il proprio ruolo nell'attuazione del *Programma*

Nazionale di Riforma, in attuazione della strategia di Lisbona, e del Quadro Strategico Nazionale, soprattutto per quel che riguarda il Mezzogiorno.

La considerazione è semplice. Se la priorità è la crescita economica, ed essa si ottiene grazie all'aumento dell'occupazione e, soprattutto, della produttività del lavoro, l'investimento in risorse umane, e soprattutto quello in formazione professionale, deve puntare decisamente a quei due obiettivi. Se è così, il problema fondamentale del sistema di formazione professionale nei prossimi anni sarà quello di ritagliarsi il ruolo di volano della diffusione dell'innovazione tecnologica e organizzativa. Non più (o non solo) supporto all'incontro tra domanda e offerta di lavoro e cura delle fasce svantaggiate della popolazione: quelle funzioni dovranno essere acquisite tra ciò che le politiche ordinarie, strutturalmente inquadrata nelle iniziative pubbliche e private, riescono a conseguire.

Quella che proponiamo è un'interpretazione politica del principio di addizionalità enunciato nelle *Linee guida* e nei regolamenti: fare in modo che i fondi vengano investiti esclusivamente in iniziative esplicitamente mirate al conseguimento degli obiettivi delle politiche di coesione. Perché ciò sia possibile, andrebbe immaginata una generale ri-dislocazione dei bilanci nazionale e regio-

nali, mutandone la struttura e spostando spesa verso i capitoli della formazione professionale e della ricerca o richiamando risorse private per fare in modo che il diritto individuale alla formazione sia concretamente esigibile da ciascun cittadino o lavoratore in qualunque parte del Paese egli o ella risieda – per fare due esempi di iniziative del giusto respiro strategico, per rendere il nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca degno di un “paese normale”. È noto, infatti, che nel nostro Paese la formazione professionale viene finanziata in gran parte con fondi comunitari e che, soprattutto nelle regioni meridionali, l'offerta è decisamente insufficiente.

Quello spostamento – da realizzarsi, poniamo, in 3 anni – aprirebbe la possibilità di impiegare il resto delle risorse della programmazione comunitaria per fare della formazione professionale il luogo di diffusione dell'innovazione tecnologica e organizzativa, creando una sinergia sistematica tra università, centri di ricerca, imprese, servizi di supporto alle imprese e formazione professionale, costruendo nuovi dispositivi e rafforzando quelli esistenti: apprendistato di terzo livello per il conseguimento del diploma e per l'alta formazione, piani concertati di formazione continua, poli formativi Ifts ecc.

E soprattutto, costruendo reti e poli integrati che assumano come

riferimento l'intero Mezzogiorno nel quadro dell'Italia e dell'Europa. Così come per le infrastrutture materiali, il Paese – e soprattutto il Mezzogiorno in ritardo di sviluppo – ha bisogno di reti di conoscenza, di poli d'eccellenza, centri dove si coniughino, in stretta contiguità fisica, ricerca, formazione e impresa. Reti, snodi, poli e centri debbono innestarsi nel tessuto più vivo della dinamica economica meridionale, definirsi e localizzarsi secondo i principi di un'intelligente programmazione nazionale capace di leggere correttamente le forze del mercato, non secondo le volontà elettorali o clientelari dei maggiori regionali o provinciali o cittadini.

A quando un dibattito franco e aperto su questi temi? A quando la definizione di proposte concrete basate sui principi della strategia di Lisbona? A quando un impegno dei diversi attori, pubblici e privati, centrali e periferici, a compiere i sacrifici necessari per impiantare realmente programmi che attuino quelle proposte? A quando il passaggio dalla morale delle gride all'*ethos burocratico*?

Il rischio di ritrovarci nel 2012 a discutere nuovamente delle occasioni mancate nella tornata programmatica precedente, dell'esito negativo della strategia di Lisbona, del ritardo del Mezzogiorno e della scarsa efficienza delle sue amministrazioni ci pare assai alto.

note

¹ Il dato può calcolarlo comodamente il lettore assumendo le rilevazioni annuali degli allievi di corsi di formazione ex lege 845/78 svolte dall'Isfol e i dati del saldo demografico annuale, forniti dall'Istat, rapportando i secondi ai primi. Si ottiene un dato grezzo e non statisticamente significativo che dice ogni quanti residenti v'è un corsista di formazione professionale regionale. In Piemonte, nel 2004, v'è un corsista ogni 16 abitanti, in Friuli ogni 22. In tutte le altre regioni il denominatore di questo rapporto va moltiplicato per diverse unità. Solo in parte queste disparità possono essere spiegate con il fatto che le Regioni non comunicano all'Isfol dati corretti sulle attività formative, disattendendo peraltro un obbligo di legge. Resta comunque l'auspicio che un'informazione più affidabile possa permettere all'opinione pubblica di avere un quadro trasparente di una situazione che, stanti le informazioni attualmente note, è inaccettabile.

² La citazione, canonica, riguarda le inchieste internazionali Oecd Pisa (*Organisation for Economic Cooperation and Development - Programme for International Student Assessment*). Si veda sul sito apposito <http://www.pisa.oecd.org/>, oppure su quello dell'Invalsi, <http://www.invalsi.it/invalsi/ric.php?page=pisa03>. Ma sono interessanti, e tutte convergenti con la nostra sommaria indicazione, anche l'altra ricerca dell'Ocse Alls (*Adult*

- Literacy and Life Skills*) e le ricerche lea (International Association for the Evaluation of Educational Achievement). Vedi anche queste sul sito <http://www.invalsi.it>.
- 3 Su questi temi vedi la preziosa e sapida analisi di Nicola Rossi, *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza, 2005. Questa analisi specifica, ricca di dati, si legge nel primo capitolo, pp. 3-52. Dalle pp. 36-37 abbiamo tratto il dato sul Pil del Mezzogiorno e dell'Italia, riportato nel capoverso precedente. Ma non meno approfondita e importante è l'analisi della Progettazione Integrata territoriale, lo strumento istituzionale individuato per compiere le scelte di spesa dei Fondi Strutturali: "Elogio dei «forchettoni»", pp. 53-82. Il termine merita spiegazione: «Fu Giancarlo Pajetta a coniare il termine «forchettoni» per indicare coloro i quali miravano ad appropriarsi delle risorse collettive, disperdendoli nei mille rivoli delle clientele o facendone, *tout court*, strumento di corruzione», p. 82. Chi scrive fa propri lo spirito, l'analisi e l'apertura di prospettive del contributo di Rossi.
 - 4 Comunicazione della Commissione *Politica di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013* del 5 luglio 2005, COM(2005) 299.
 - 5 Anch'esse peraltro ricalcate su quelle delineate a Lisbona. Per un quadro informativo sulla Strategia di Lisbona, vedi il sito del Ministero per le politiche comunitarie <http://www.politichecomunitarie.it/DefaultDesktop.aspx?page=138>
 - 6 Su questi temi, *cfr.* ancora Nicola Rossi, *Op. cit.*, pp. 53-82.
 - 7 Com (2005) 299: pp. 10-11.
 - 8 P. VII. Consultalo sulla pagina web <http://www.dps.mef.gov.it/qsn/qsn.asp>.
 - 9 *Ibidem*, p. VIII.
 - 10 Se ne veda una più dettagliata descrizione in Olga Turrini, *La nuova programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013: stato dell'arte*, in *Rassegna Cnos* n. 2, Maggio-Agosto 2006
 - 11 I nuovi obiettivi sono: a) conoscenza e innovazione - motori di una crescita sostenibile. Lo spazio europeo della conoscenza deve consentire alle imprese di creare nuovi fattori di competitività, ai consumatori di beneficiare di nuovi beni e servizi e ai lavoratori di acquisire nuove competenze; b) uno spazio attraente per investire e lavorare. Per incoraggiare gli investimenti e creare un contesto attraente per le imprese e i lavoratori, l'Unione europea deve completare il mercato interno e dotarsi di un quadro normativo più favorevole alle imprese che, da parte loro, devono sviluppare la responsabilità sociale; c) crescita e occupazione al servizio della coesione sociale. Il Consiglio intende incentivare i tassi di occupazione e prolungare la durata della vita lavorativa, congiuntamente ad una riforma dei sistemi di protezione sociale.
 - 12 Il nuovo pacchetto regolamentare si articola su sei Regolamenti: il Regolamento generale (n.1083/06) che abroga il Regolamento 1260/99 e che stabilisce le disposizioni generali per i tre Fondi strutturali, i tre Regolamenti che riguardano le modalità di funzionamento di ciascuno dei Fondi coinvolti (Fesr, Fse, Fondo di Coesione), il Regolamento che costituirà la base giuridica per l'utilizzo di un nuovo strumento per la cooperazione territoriale a disposizione delle organizzazioni regionali e locali, e il Regolamento di esecuzione della Commissione europea. Eccone le citazioni puntuali: Regolamento (Ce) n. 1084/2006 del consiglio dell'11 luglio 2006 che istituisce un Fondo di coesione e abroga il regolamento (Ce) n. 1164/94; Regolamento (Ce) n. 1081/2006 del parlamento europeo e del consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo sociale europeo e recante abrogazione del regolamento (Ce) n. 1784/1999; Regolamento (Ce) n. 1082/2006 del parlamento europeo e del consiglio del 5 luglio 2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (Gect); regolamento (Ce) n. 1083/2006 del consiglio dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (Ce) n. 1260/1999; Regolamento (Ce) n. 1085/2006 del consiglio del 17 luglio 2006 che istituisce uno strumento di assistenza preadesione (Ipa); regolamento (Ce) n. 1080/2006 del parlamento europeo e del consiglio del 5 luglio 2006 relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del regolamento (Ce) n. 1783/1999
 - 13 L'intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della l.131/2003, è stata sancita in sede di Conferenza Unificata.
 - 14 Per avviare la scrittura del Quadro, la delibera Cipe n. 77/2005, che attua le linee guida, ha previsto che dodici amministrazioni centrali, raccolte in un comitato, predisponessero un documento a carattere tecnico-amministrativo. Nel comitato, le funzioni di amministrazioni capofila sono svolte dal ministero economia e finanze e dal ministero del lavoro e delle politiche sociali con riferimento, rispettivamente, al Fondo europeo

- di sviluppo regionale (Fers), e al Fondo sociale europeo (Fse). Tale mandato è stato assolto in partenariato con le rappresentanze istituzionali degli enti locali e con le parti economiche e sociali.
- 15 Gli ambiti tematici proposti per i seminari, dove si è registrata una notevole convergenza di interesse, sono stati: *Conoscenza per lo sviluppo: il ruolo della scuola e dei processi di apprendimento nelle politiche di sviluppo* (Roma, 7 luglio 2005); *Ricerca e innovazione per la competitività dei territori: come orientare la politica di sviluppo* (Roma, 11 luglio 2005); *Risorse naturali e culturali come attrattori* (Roma, 28 settembre 2005) *Il lavoro e le competenze delle persone: le sfide per lo sviluppo dei territori e la riduzione della disparità* (Rimini, 17-18 ottobre 2005; *Seminario coordinato e diretto dal ministero del lavoro e dal ministero dell'economia*); *ambiente e energia per lo sviluppo sostenibile* (Roma, 11 novembre 2005).
- 16 I tavoli sono stati: Istruzione, formazione, territorio. Ricerca e innovazione, banche e aiuti di Stato, territorio. Ambiente, risorse naturali e culturali, mercato dei servizi, territorio. Servizi sociali, inclusione sociale, sicurezza e legalità. Reti/collegamenti, territorio. Mercato del lavoro, sistemi produttivi, sviluppo locale. Città, sistemi produttivi. Internazionalizzazione attrazione investimenti.
- 17 I temi dei Gruppi sono stati: Il processo unitario di programmazione Fondo Aree Sottoutilizzate-Fondi Strutturali. Il partenariato economico-sociale. Cooperazione-obiettivo 3. Obiettivi di servizio: l'ipotesi di fissarli per alcuni servizi essenziali. Valutazione. *Capacity building*, premialità e assistenza tecnica, azioni di sistema. Monitoraggio e controllo. Il circuito finanziario e di progettazione. Collegamento tra politica regionale e altri programmi comunitari. Mercato interno e concorrenza.
- 18 La bozza tecnico-amministrativa del Qsn è stata pubblicata il 21 aprile 2006.
- 19 Comitato di amministrazioni centrali per la politica di coesione, *Documento strategico preliminare nazionale. Continuità, discontinuità, priorità per la politica regionale 2007-2013*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le politiche dello sviluppo, Roma, 12 dicembre 2005, p. X.
- 20 Emblematico che tra le principali voci che richiamano il sistema integrato di istruzione e formazione alle sue funzioni, nel dibattito pubblico italiano, si annoverino quasi esclusivamente economisti. Non fa onore alla comunità pedagogica, scolastica e formativa italiana constatare come un ragionamento sui risultati dell'istruzione e della formazione venga svolto altrove – a parte la letteratura specialistica di nicchia dei pedagogisti sperimentali – senza che i pedagogisti abbiano voce in capitolo. E come d'altra parte il dibattito sul sistema sia appannaggio esclusivo di istanze di rappresentanza professionale – che un tempo avremmo detto corporative.



Sinfonia di “voci” per un cammino di speranza

di **Giuseppe Masiero**

obiettivo

La chiesa italiana in tutte le sue espressioni si è riunita a convegno nella città di Verona (16-20 ottobre 2006) per la quarta volta dall'evento decisivo e ancora fecondo del Concilio Vaticano II.

Il tema proposto: *Testimoni di Gesù risorto speranza del mondo*, indica l'orizzonte oltre che accentuare la promettente stagione di conversione pastorale orientata alla missione, tipica di questi ultimi anni.

Le note pastorali della Cei sul volto missionario delle nostre parrocchie e sul primo annuncio non fanno che evidenziare, incoraggiare ed accompagnare questa prospettiva evangelizzatrice.

Nel prendere parte al “convenire” della chiesa italiana, tutti siamo stati sollecitati ad una profonda revisione della vita personale, comunitaria ed anche istituzionale.

Il convegno di Verona ci invita ad

“una conversione pastorale” – come ha sottolineato nelle conclusioni il Cardinal Ruini – che vuole «imboccare con maggior risolutezza la strada dell'attenzione alle persone e alle famiglie». Non bisogna “attendere” la gente ma “andare” incontro alle persone, “entrare” nella loro vita concreta e quotidiana, nelle case, nei luoghi di lavoro, nelle “atmosfera culturali che respirano”. Per un'associazione tradizionalmente di frontiera come le Acli, queste indicazioni suonano come una stimolo ad impegnarsi ancora di più nella loro azione quotidiana.

Da Verona emerge l'immagine di una Chiesa fortemente centrata sull'esperienza della fede e orientata verso l'essenziale. Questo è il richiamo più forte che proviene dai nostri pastori, primo tra tutti il Papa: vivere ed annunciare la speranza che nasce dall'incontro con

— **Giuseppe Masiero** *Assistente centrale Azione Cattolica adulti*

Cristo Risorto. È un invito a che il “primato di Dio”, sia più visibile e palpabile nella vita della Chiesa, nell’esistenza concreta e quotidiana delle persone e delle comunità. In tutte le riflessioni delle giornate di Verona, e in particolare nel discorso di chiusura del presidente della Cei, c’è stato un riferimento costante al tema della formazione come elemento critico, eppure assolutamente decisivo, per le comunità cristiane e le singole persone, in particolare per i giovani. Si tratta di una sfida difficile e di una responsabilità che ci chiama causa sia a livello personale che associativo. Le Acli, infatti, hanno proprio nella formazione il loro compito storico e la loro missione specifica che realizzano in diversi modi: dalla formazione di base a quella dei dirigenti, dalla formazione professionale a quella rivolta degli operatori dei servizi e delle imprese del sistema. La scelta di dedicare un ambito del convegno al tema “lavoro e festa” si è rivelata feconda e capace di dare orientamenti concreti al nostro agire quotidiano nei campi della tutela dei diritti dei lavoratori e della formazione professionale.

Portare la speranza nei luoghi del lavoro

Il lavoro è uno dei luoghi in cui la speranza ha giocato un ruolo fondamentale e ha fortemente agito

soprattutto negli ultimi due secoli e rappresenta, ancora una delle frontiere dell’impegno sociale, nonostante i processi d’emancipazione che si sono realizzati nel corso degli anni. Il lavoro continua ad essere, di là dalle teorie che ne hanno decretato la fine, una delle attività più importanti della persona umana. Per questo va garantito, tutelato e giustamente remunerato, riconosciuto come elemento di partecipazione dei singoli alla vita comunitaria¹.

Portare la speranza nei luoghi di lavoro significa prima di tutto essere attenti alla dignità della persona che lavora. Infatti ogni uomo e donna, creato ad immagine e somiglianza di Dio, è libero e capace di creare grazie al proprio lavoro: in questo sta essenzialmente la sua dignità di lavoratore.

Si comprende allora la ragione per cui il problema del lavoro, nell’odierna società mondiale e interdependente, chiami in causa il sistema globale dell’economia che va interamente ripensata a partire dai principi dell’etica e della responsabilità politica. Di qui l’urgenza che le istituzioni internazionali sostengano e promuovano processi di sviluppo dei singoli paesi ponendo al centro la questione del lavoro e il diritto di tutti ad una vita dignitosa. Il riconoscimento della dignità della persona che lavora diventa prima di tutto un impegno sociale

a difendere e promuovere i diritti dei lavoratori: dal diritto ad ambienti di lavoro ed a processi produttivi che non rechino danno all'integrità fisica dei lavoratori al diritto che venga salvaguardata la propria personalità sul luogo di lavoro; dal diritto ad una giusta remunerazione al diritto al riposo; dal diritto ad un lavoro stabile a quello di un'adeguata tutela previdenziale

Il *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*² arriva a dichiarare con chiarezza che «la piena occupazione è un obiettivo doveroso per ogni ordinamento economico orientato alla giustizia e al bene comune». Ma non si tratta solamente di garantire il lavoro e per questa via una base di giustizia: si tratta anche di garantire la scelta del lavoro più rispondente alla propria vocazione. È questo ciò che oggi, anzitutto, chiedono coloro che sono alla ricerca di una prima occupazione: di lavorare sulla base dei propri interessi e della propria formazione. Si tratta di una domanda che riguarda la qualità del lavoro, piuttosto che la sua quantità, di una domanda che oggi non sempre trova risposta soprattutto perché registriamo una evidente separazione fra momento della formazione e momento del lavoro. Si rischia di considerarle due realtà impermeabili, nonostante tutti gli sforzi che si fanno per metterli in relazione.

La scuola non riesce a preparare adeguatamente al lavoro che, soggetto ad una continua trasformazione, richiede una formazione continua. In questo quadro di disarticolazione di formazione e lavoro si finisce per prendere il primo lavoro che capita, magari sperando una migliore opportunità per il futuro³.

Il lavoro deve tornare ad essere elemento centrale per la produzione di ben-essere per le persone, per la società e luogo di speranza per la costruzione di un futuro.

Il lavoro non può diventare fonte di rischio sociale o di erosione delle relazioni tra le persone.

Occorre riconoscere il contenuto etico dell'attività lavorativa, la sua funzione sociale, la sua qualità, la sua capacità di far crescere le persone attraverso l'attribuzione dei ruoli, la condivisione dei saperi e l'accesso alle opportunità d'apprendimento.

Questi sono gli elementi fondamentali per ogni percorso di partecipazione sociale, politica, economica⁴.

Tramite il lavoro va recuperata la dimensione relazionale dell'economia attraverso nuove forme di partecipazione e soprattutto valorizzando le esperienze dell'economia civile, del terzo settore, della cooperazione, delle nuove attività di cura e di mutualità.

In questi campi l'associazionismo

cristiano sta già realizzando significative esperienze che devono però essere assunte dalla comunità cristiana come il segno di nuove possibilità d'implementazione della dottrina sociale. Le nuove forme del lavoro, del fare impresa, della partecipazione possono contribuire ad avvicinare al tema della festa come tempo "altro", che dà senso e significato al lavoro⁵.

Il tempo del lavoro e della festa

La nostra vita è attraversata dalle dimensioni del lavoro e della festa. Il lavoro e la festa sono modi in cui l'uomo vive il tempo. Si tratta allora di vedere come vivere il lavoro e la festa, come vivere il loro rapporto, nella maniera giusta. È opportuno chiedersi come viene vissuta l'esperienza del lavoro e della festa, se si vuole cogliere in maniera adeguata il loro ritmo. Oggi infatti sembra che questo ritmo sia spezzato fino a renderlo uniforme ed indifferenziato. Il modo in cui ci rapportiamo al mondo attraverso il lavoro è soggetto ad una radicale trasformazione e la festa viene spesso vissuta come un tempo vuoto e carico di noia. Sembra venire meno la relazione stessa tra lavoro e festa come modo in cui l'uomo può vivere il tempo, può volgersi al mondo, può rapportarsi agli altri uomini ed aprirsi a Dio. È

minata alla base, cioè, la possibilità che l'uomo ha di andare al di là di sé, di aprirsi al futuro. E viene così meno la capacità di sperare e di testimoniare la speranza⁶.

La questione di fondo che va affrontata è quella di recuperare il senso del lavoro; solo in questo modo possiamo scoprire che l'esperienza del lavoro è in grado di aprirci ad un contesto ampio di relazioni che lo trascendono, a ciò che è al di là del lavoro stesso: il tempo della festa, appunto.

Ci sono oggi diversi orientamenti rispetto alla festa. C'è chi lo concepisce come tempo per se stesso; chi come tempo per altri e per altro. Pensiamo per esempio a chi si chiude in se stesso e al mondo o invece a chi, nel tempo di festa, si dedica a un *hobby*, si rende disponibile per la famiglia e per gli amici, si prende tempo per quell'Altro che è Dio⁷.

La nostra società corre il rischio di concepire la festa come tempo di consumo. Siamo abituati a rapportarci alle cose, agli uomini, alle esperienze in termini di consumo e di assimilazione. C'è il rischio, insomma, di lavorare per consumare e di consumare per lavorare.

Comprendiamo allora perché è mutato anche il modo di vivere le feste religiose come, ad esempio, il tempo del Natale diventato spesso occasione di *shopping* e di regali scambiati. Questa sembra la pro-

spettiva che ormai si è imposta e che appare largamente condivisa.

Il modello di riferimento biblico è quello del settimo giorno della creazione. Infatti come tempo di riposo la domenica apre la prospettiva di una libertà più piena e creativa, rendendo visibile che «con il suo lavoro e la sua laboriosità, l'uomo partecipa dell'arte e della saggezza divina, rende più bello il creato suscita quelle energie sociali e comunitarie che alimentano il bene comune»⁸.

Il diritto al riposo non può essere quindi inteso semplicemente come diritto all'interruzione, come pausa dal lavoro e rispetto al lavoro. La festa non va considerata unicamente come astensione dal lavoro, concependola solo in termini negativi. Infatti la festa è tempo per: fare quelle cose che nel tempo ordinario non si riescono a fare; per realizzare ciò in cui la vita quotidiana può trovare il proprio compimento; per rigenerare il proprio spirito e il proprio corpo.

In quest'ottica può allora essere compreso il senso del precetto di santificare la festa. Non si tratta di un mero dovere, di un puro obbligo che si contrappone al diritto che noi abbiamo di disporre del nostro tempo. È invece l'occasione che ci viene offerta di dare senso, di dare provvisorio compimento allo scorrere del tempo feriale riconoscendo che questo è un tem-

po ordinato, che manca di qualcosa se vuole pienamente realizzarsi e che ci chiama a trasfigurarla, assumendolo in un'altra ottica, festosa e festiva⁹.

Il comandamento «ricordati di santificare le feste» consiste anzitutto nell'invito a ricordare che il tempo non è tutto omogeneo, tutto uguale, e che c'è un tempo santo che ci chiama alla sua santificazione.

La festa è senza dubbio un tempo di svago, un tempo vacante, rispetto alle incombenze quotidiane che tuttavia può essere adeguatamente riempito in vari modi, ad esempio attraverso le varie attività connesse al turismo o alla sport.

Ma la festa non è solo un'occasione di svago e anche un tempo in cui possiamo recuperare il nostro tempo: senza farci assorbire dalle incombenze quotidiane, ma anzi distaccandoci da esse e guardandole con occhio nuovo. Ce lo ha ricordato di recente Benedetto XVI, nell'*Angelus* del 20 agosto 2006.

Il ritorno a sé, di agostiniana memoria, la concentrazione e il raccoglimento che il dì di festa favorisce non possono essere intesi come qualcosa di soggettivo. Infatti il raccoglimento fa sì che colui che si raccoglie in se stesso scopra, proprio in sé, il suo carattere relazionale. Ecco perché la festa è sempre festa comunitaria e festa della comunità. Ecco perché il vero sogget-

to della festa non sono “io”, ma siamo “noi”. Con tutto il carico di legami, di investimento di affettività che questa dimensione comunitaria comporta.

In sintesi oggi la relazione di lavoro e festa viene spesso negata. Si nega cioè che l'uno o l'altro dei due termini, il lavoro o la festa, abbia un'effettiva rilevanza, e che quindi debba davvero rapportarsi all'altro in maniera corretta. Viviamo in un'epoca in cui molti credono che tutto sia lavoro, e molti altri credono che tutto sia festa. Ci sono quelli che non smettono mai di lavorare: o perché non possono farne a meno perché costretti, ad esempio, dalle condizioni di flessibilità del lavoro, o perché non vogliono farne a meno, non riescono cioè a smettere di lavorare. E in parallelo ci sono quelli per cui non solamente la festa è tutto, è un valore sopra ogni cosa, ma per cui tutto è festa: una festa per lo più senza obblighi, un tempo di disimpegno che deve essere lasciato vuoto.

In un contesto sociale e culturale di questo tipo diventa necessario trovare un equilibrio, il giusto discernimento nel rapporto fra lavoro e festa. Ci sono momenti in cui può anche essere indispensabile dedicarsi totalmente e in maniera assorbente al lavoro, così come, in altri momenti, nei momenti di grazia, tutto nella nostra vita può apparire una festa. Ma si tratta appun-

to di momenti, che sono da inserire all'interno una scansione temporale ben precisa.

Rischiamo di perdere il senso del lavoro e il senso della festa, proprio nella misura in cui perdiamo di vista la loro relazione: rischiamo di essere analfabeti in questi due ambiti e di dover di nuovo imparare che cosa significa davvero lavorare, che cosa significa fare festa. Dobbiamo allora recuperare, insieme alla loro relazione, il vero e proprio ritmo che scandisce questi due modi del nostro vivere quotidiano.

In che modo possiamo farlo? Recuperando una specifica concezione del tempo: una concezione che è propriamente cristiana, ma che da tutti può essere condivisa. Solo recuperando un'adeguata concezione del tempo può essere eliminato il pericolo dell'indifferenza; può essere dato senso al vivere comune, che rischia altrimenti di essere ridotto a un'unica dimensione. Il cristiano, infatti, vive in una duplice dimensione temporale: un “tempo circolare”, ciclico, e un “tempo lineare”, orientato.¹⁰

Dobbiamo recuperare, nel caso del lavoro e della festa, i diversi modi in cui essi possono essere vissuti, per evitare l'appiattimento nell'indifferenza e nell'alienazione. Così facendo, possiamo scoprire il loro legame, il ritmo che li contraddistingue. Si tratta di un ritmo che ha il suo senso in una specifica

concezione del tempo: una concezione del tempo che è propria del cristianesimo, ma che può essere condivisa universalmente. Si tratta di una concezione di un tempo capace di operare differenze e di far sperimentare possibilità di senso; è la concezione, per esprimerci in un linguaggio cristiano, nella quale il tempo liturgico, circolare, con la

sua specifica idea di festa, è inserito nel cammino del popolo di Dio verso la redenzione.

Ed è appunto all'interno di questa concezione del tempo che possiamo comprendere e mettere in opera le parole chiave che indicano la direzione del convegno di Verona: *Testimoni di Gesù Risorto, speranza del mondo*.

note

- 1 Si veda Savino Pezzotta, *La prospettiva sociale*, intervento tenuto a Verona
- 2 *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, nn. 287 e 288
- 3 Si veda Adriano Fabris, *Introduzione all'ambito: lavoro e festa*, intervento tenuto a Verona
- 4 Savino Pezzotta, *ibidem*
- 5 *idem*
- 6 Adriano Fabris, *ibidem*
- 7 *idem*
- 8 *Compendio della dottrina sociale della Chiesa*, n. 266
- 9 Adriano Fabris, *ibidem*
- 10 *idem*



Secondaria superiore: retrospettiva in tre tempi

di Beniamino Brocca

Una sera, durante una conferenza in cui si trattavano alcuni episodi tra i meno conosciuti della vicenda umana, Alexandre Dumas (padre) intervenne nella discussione dicendo: «La storia? È un chiodo a cui attacco i miei quadri». Questa affermazione che risulta appropriata per uno scrittore di romanzi storici può essere utilizzata anche da chi si dedica alla descrizione delle riforme per l'istruzione e per la formazione le quali possono essere paragonate a tanti acquerelli appesi a un determinato periodo della legislazione nazionale. È ben lungi da questo parallelismo una concezione dispregiativa della storia e degli storici. Anzi, si ritiene che la tecnica della pittura acquerellata, eseguita su carta o seta – caratterizzata dalla trasparenza dei colori e dalla velatura dei disegni – si presti ottimamente a rappresentare i provvedimenti – non sempre riusciti – di innovazione del sistema educativo e in particolare del settore della formazione professionale.

Accogliendo l'invito di Ugo Foscolo («Italiani, io vi esorto alle storie!») si cercherà di ricordare le vicissitudini, gli umori e le invenzioni di un lungo lasso di tempo che va dal 1956 al 2006, con riferimento all'istruzione e alla formazione in Italia; un arco di 50 anni ricco di sommovimenti sociali, di risvegli generazionali, di rinnovamenti religiosi, di svolte politiche e di cambiamenti vivaci dell'istruzione scolastica e della formazione professionale. Pur essendo arbitrario e temerario scomporre in stadi netti una retrospettiva storica che riguarda fatti e fenomeni accaduti in una progressione correlata e coesa, si azzarda ugualmente una tripartizione dei dieci lustri, oggetto di studio, in quanto si è convinti della plausibilità dei motivi che presiedono all'operazione. Si tratta di “tre fasi” della vita demo-

focus

— **Beniamino Brocca** *Università di Bolzano*

cratica del Paese contrassegnate da alcune peculiarità riconosciute anche dalla storiografia più esigente. Si precisa che per ognuna di esse viene estrapolato e separato un solo aspetto: il tentativo di regolazione – più o meno organica – della formazione professionale in corrispondenza dell'evoluzione della scuola secondaria di II grado.

La fase dello sviluppo conflittuale

Superata l'epoca della ricostruzione post-bellica, tutti gli Stati dell'Europa occidentale imboccano la strada dello sviluppo economico, civile, tecnologico, scolastico: devono garantirsi il consenso migliorando il tenore di vita dei ceti popolari. In questo intervallo di tempo (1956-1976) la crescita dello "stato sociale" libera grandi capacità produttive, attiva trasformazioni profonde nella stratificazione della comunità nazionale, attizza il fuoco della contestazione alimentato dalle disparità. Il quadro degli accadimenti di questo ventennio non somiglia, certo, a un'acquatinta dalle figurazioni tenui e morbide, ma, assai di più, a un dipinto surrealista (irrazionale, anormale, casuale) dove non sembra esserci confine tra realtà e sogno; un dipinto sorprendente che, per le suggestioni un po' ermetiche, riesce a impressionare vivamente l'immaginazione dell'osservatore.

I momenti inconfondibili, da non scordare, sono: la transizione dalla società agricola a quella industriale; l'ebbrezza di un temporaneo benessere seguito dalla crisi inflazionistica; lo spirito di rivolta che si manifesta nelle forme dirette della conflittualità; l'iniziativa del movimento studentesco strutturata in diverse formazioni; l'avvento dell'istruzione superiore di massa nella cosiddetta "era delle lumache"; l'innamoramento giovanile per i modelli importati da esperienze straniere; la celebrazione del Concilio Ecumenico Vaticano II; la esasperazione del dissenso cattolico; la nascita – non senza resistenze e affanni – dei governi di centrosinistra operanti secondo il teorema moroteo delle "convergenze parallele".

In questo scorcio del secolo ventesimo, nonostante i subbugli, gli sconvolgimenti e le angustie non mancano gli slanci riformatori diretti a modificare l'assetto del sistema di istruzione e formazione.

— Gli antecedenti e i prodromi

Nello scenario appena tracciato vanno collocate e giudicate le proposte e le azioni riguardanti l'istruzione scolastica e, soprattutto, la formazione professionale la quale viene introdotta in forma modesta e debole – si direbbe, oggi, con il facile "senno di poi" – nel 1949. Infatti, ai suoi albori, la

formazione professionale si configura come un insieme di corsi di addestramento professionale e di corsi aziendali di riqualificazione di cui alla legge 29 aprile 1949, n. 264, articoli 45; 46; 53; 54; 55.

Questa intrapresa pionieristica – successivamente modificata dall'articolo 2 della legge 4 maggio 1951, n. 456 – ha un referente e una conduzione nazionali nei Ministeri che si occupano del lavoro e delle attività professionali. Va rilevato che, sino all'anno 1956, vengono promulgati rari e secondari provvedimenti, rivolti, per lo più, al comparto della scuola secondaria “superiore”, mentre assumono un particolare risalto *l'Inchiesta nazionale sulla riforma della scuola* (1947-1949), promossa dal ministro Guido Gonella e successivamente (sempre da parte dello stesso ministro) il disegno di legge n. 2001 – presentato alla camera dei Deputati il 13 luglio 1951 – recante *Norme generali sull'istruzione*. Questi due atti (il secondo non è mai stato approvato dal Parlamento) hanno lasciato un segno indelebile, ma sono colpevoli di aver totalmente ignorata la formazione professionale che non viene neppure menzionata. Una attenuante si può rinvenire nella vigenza della “scuola di avviamento professionale” collaterale alla “scuola media”.

– I fotogrammi della scuola

Contenendo la disamina entro i confini ristretti di un indice, si possono segnalare le “immagini principali” scattate sul dibattito e sulla legislazione, concernenti la scuola, nei due decenni che sono oggetto di esplorazione. Si tratta della “politica di programmazione” che rimanda al piano triennale del 1962, al piano quinquennale del 1965 e alla Commissione di indagine del 1962; della creazione della scuola “media unica” dell'obbligo del 1962; dell'avvento della scuola “materna statale” del 1968; del varo di due “leggi di rottura” di cui una innova profondamente gli esami di maturità nel 1969 e l'altra fissa la liberalizzazione degli accessi dell'università, nel 1969; della irruzione nel dialogo pedagogico delle *Proposte di Frascati* i cui 10 punti costituiscono una ipotesi di lavoro per una riforma in senso unitario della scuola secondaria superiore (1970); della comparsa del “tempo pieno” e delle attività integrative e degli insegnamenti speciali, attraverso la legge n. 820 del 1971; della emanazione di norme sullo stato giuridico per una “scuola adeguata” in una «comunità scolastica nella quale si attua non solo la trasmissione della cultura ma anche il continuo e autonomo processo di elaborazione di essa» a cui seguono i *Decreti delegati* che incrociano e sviluppano i contenuti della legge di delega (1973-1974).

— ***Eppur qualcosa si muove***

Nonostante l'opinione di alcuni studiosi, secondo la quale tutto sommato, in questa ventennale stagione di metamorfosi e di aggiustamenti del sottosistema scolastico, ben poco accade di significativo nel sottosistema della formazione professionale, si è in grado di dimostrare, invece, che anche intorno a quest'ultima qualcosa si muove. Pur essendo ancora lontana la congiunzione tra i due mondi, tuttavia, si registrano delle novità interessanti anche nel secondo.

Innanzitutto, l'ambiente della istruzione e della formazione è scosso da tre documenti critici che inducono alla riflessione, sollecitano una modernizzazione e chiedono una svolta negli indirizzi e nelle iniziative in questo campo. Nel 1956 vengono rese pubbliche le *Previsioni Martinoli* (in un convegno nazionale tenutosi a Milano sui problemi dell'automazione) in cui si illustrano e si spiegano i pericoli che l'arretratezza del servizio scolastico rappresenta per le future possibilità di sviluppo del Paese. Nel 1957 si fanno sentire le prime conseguenze dei *Trattati di Roma*, da cui è nata la Cee e dove si parla di "politiche comuni dell'istruzione professionale". Dette conseguenze si "materializzano" sia nella *Riconsiderazione dello schema Vanoni nel quinto anno della sua presentazione*, con l'appello a non limitarsi "alla specifica preparazione a un mestiere" e a tendere "alla formazione di una ricettività dei lavoratori alle conoscenze specializzate, sia nella risposta del ministero della pubblica istruzione alla Commissione per la Comunità Europea in cui si elencano 10 principi validi per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale la cui realizzazione comporta una rivisitazione profonda dell'assetto ordinamentale. Nel 1961 viene pubblicato un volumetto – sotto la sigla Svi.Mez Edizioni Giuffré – avente il titolo seguente: *Mutamenti della struttura professionale e ruolo della scuola*, redatto da un gruppo di lavoro che successivamente darà vita al Censis, in cui si prospettano delle ipotesi sul rapporto istruzione e professione negli anni 1960-1975.

Inoltre, dopo i lavori della Commissione di indagine sullo stato della scuola, costituita dal ministro Luigi Gui (1962) e la formulazione delle linee di sviluppo predisposte dallo stesso, nel 1964, in vista della espansione della scuola secondaria superiore, il Consiglio superiore della pubblica istruzione (Cspi oggi Cnpi) fa notare al punto I del suo parere (espresso sugli atti accennati) che non è stato affrontato a fondo "la competenza attribuita in questo campo dalla Costituzione alle Regioni" e che «l'accettazione della competenza regionale infatti non solo rende provvisorio ogni altro intervento dello Stato in questo campo in attesa dell'intervento delle

Regioni, ma pone al medesimo ministero della pubblica istruzione l'esigenza di una più accurata ricerca del fondamento giuridico e della natura della sua azione».

Infine, mentre proseguono sino al 1976 gli sforzi, senza esito positivo per ottenere dal Parlamento l'approvazione di una riforma della scuola secondaria superiore in cui la questione della istruzione professionale (nel disegno di legge, n. 1975 del 1973, articolo 8, ambiguamente denominata "formazione professionale") viene considerata dentro il percorso scolastico, accadono due fatti rilevanti: la nascita delle 15 Regioni a statuto ordinario e il trasferimento alle medesime, per il rispettivo territorio, delle funzioni amministrative degli organi centrali dello Stato in materia di istruzione artigiana e professionale, con il decreto del presidente della Repubblica, 15 gennaio 1972, n. 10.

La fase del confronto solidale

Si giunge così alla soglia di un nuovo ciclo di turbolenze e schiarite, di impetuose emergenze e di fiduciose riprese, lungo circa un ventennio (1976-1996) sul quale si proiettano i processi sociali, generazionali, culturali, ecclesiali e politici del passato: la condizione economica del Paese, ondivaga, transita dall'orlo del baratro alla cima di un ristabilimento per precipitare ancora nella depressione; il trapasso verso una consistente terziarizzazione e una forte urbanizzazione mette a dura prova le organizzazioni sindacali; l'insorgenza clamorosa del terrorismo (gli "anni di piombo") genera uno smarrimento collettivo; la gioventù raccoglie l'eredità di quella precedente e nello stesso tempo scopre il fallimento delle utopie che incisero sul modello di vita; la delinquenza organizzata compie una sequela sconvolgente di omicidi e violenze; le gerarchie ecclesiastiche fanno un passo indietro nei confronti della politica recuperando una dimensione spiccatamente religiosa.

Si vive in una fase che sul terreno politico è contrassegnata dal faticoso impegno di avvicinamento, di competizione e di incontro. Questo impegno volto alla ricerca di nobili intese è interpretato e tradotto nella strategia del confronto che si contrappone alla strategia della tensione. Detta linea politica punta al rinnovamento della convivenza civile, alla soluzione della crisi di governabilità, alla unitarietà nazionale che si incarna nell'idea di solidarietà. La strategia non si è mai identificata in una sola alleanza politica o in un solo accordo di governo. Al contrario ha generato una varietà di assetti che hanno prodotto degli effetti apprezzabili

sia nell'ambito dell'istruzione scolastica sia nell'ambito della formazione professionale.

— **Un mosaico armonico**

L'immagine del mosaico indica una produzione legislativa ottenuta mediante la combinazione di una molteplicità variegata di provvedimenti. Le riforme scolastiche varate non sono avulse da un progetto educativo globale, non sempre dichiarato, ma assai radicato nelle intenzioni e assai evidente nelle elaborazioni dei legislatori e dei governanti. È sufficiente menzionare e comparare i provvedimenti legislativi più importanti per averne una conferma: la legge 4 agosto 1977, n. 517 che conclude il travagliato decorso della ricerca e che innesca una evoluzione preziosa della scuola elementare e della scuola media; la legge 16 giugno 1977, n. 348 che irrobustisce gli ordinamenti e i programmi della scuola media; la legge 5 giugno 1990, n. 148 che offre un nuovo "contenitore" ai programmi didattici della scuola elementare. Completano il quadro le "sperimentazioni", autonome e assistite, introdotte in ogni grado del sistema educativo e la *Conferenza nazionale sulla scuola* celebratasi a Roma dal 30 gennaio al 3 febbraio 1990, sorretta da un "pensiero forte" determinato dalla volontà di raccogliere tutte le energie intellettuali, morali, professionali per attuare il rinnovamento del servizio di istruzione e formazione.

Purtroppo in questo mosaico rimane incompiuta una porzione essenziale del progetto riformatore: non è portato a termine l'ammodernamento della scuola secondaria superiore. Nella VII legislatura (1976-1979) la Camera dei deputati approva il Ddl n.1275 (28 settembre 1978) che si arena al Senato della Repubblica. Nella VIII legislatura (1979-1983) la Camera dei deputati approva il nuovo testo – redatto da Commissione competente (27 luglio 1982) – indicato come Ddl n. 1998 che viene trasmesso al senato della Repubblica dove ancora una volta – nonostante la buona volontà della Dc – viene affondato nel mare della non decisione. Nella IX legislatura (1983-1987) riprende presso il senato della Repubblica l'iter del Ddl n. 52 che viene approvato nella seduta del 28 marzo 1985 e trasmesso alla Camera dei deputati dove viene bloccato dalla defezione del Psi che, a seguito di una dichiarazione dirompente di un proprio senatore, dà ordine ai deputati di non partecipare ai lavori della commissione. Nella X legislatura (1987-1992) il cammino della riforma della secondaria è tutto in salita e non perviene alla conquista di un risultato: il governo rinuncia ad affrontare il problema con un disegno complessivo; i partiti si attardano in proposte settoriali; il comitato ristretto del Senato

della Repubblica non trova un accordo su un testo unificato; il relatore sen. Mezzapesa, d'intesa con il Governo, rompe gli indugi e presenta a titolo personale il Ddl n. 2343 (13 luglio 1990) che non troverà il sostegno di una maggioranza e resterà agli atti a futura memoria.

Su questo sofferto e infelice travaglio si impongono cinque annotazioni. Prima annotazione: in alcune occasioni l'interruzione anticipata della legislatura ha impedito il varo della riforma. Seconda annotazione: nella XI e XII legislatura (1992-1996) non si è registrato alcun tentativo serio di riforma. Terza annotazione: su ogni ipotesi avanzata si sono riversate valanghe di obiezioni, di critiche, di ostilità. Quarta annotazione: sotto la spinta degli eventi, i due sottosistemi (istruzione scolastica e formazione professionale) si sono accostati (senza intersecarsi) tanto che due leader di alta classe, Filippo Hazon (Lombardia) e Luigi Tassinari (Toscana) rifiutano il "ciclo professionale corto" e sostengono una diversa via verso un itinerario di "formazione professionale" caratterizzato da due tipi di istituti professionali. Quinta annotazione: tra le difficoltà da districare va annoverato il nodo gordiano dell'assolvimento dell'obbligo che ha sempre strangolato la riforma.

— **Una pietra miliare**

Lungo le antiche vie consolari la progressiva distanza da Roma era indicata da cippi che segnavano il punto di arrivo e di partenza di un tratto del percorso. Similmente lo sviluppo del sistema di istruzione e di formazione è scandito da alcune leggi, di cui una delle più famose è la legge 21 dicembre 1978, n. 845 (*legge quadro in materia di formazione professionale*) approvata con procedura rapida dal Parlamento e con largo consenso. Per comprenderne la rilevanza è necessario far ricorso a due esigenze che la motivano: il fenomeno diffuso degli "abbandoni" e l'adeguamento dell'offerta di manodopera alle istanze del mondo del lavoro. La legge n. 845/78 prevede iniziative di formazione professionale quali "strumenti della politica attiva del lavoro" e come un «servizio di interesse pubblico inteso ad assicurare un sistema di interventi finalizzati alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali e rivolti al primo inserimento, alla qualificazione, alla riqualificazione, alla specializzazione, all'aggiornamento e al perfezionamento dei lavoratori, in un quadro di formazione permanente».

A questa legge è posta scarsa attenzione da parte degli operatori dell'istruzione e dei decisori politici; è questa una distrazione grave per diversi motivi: vengono affidate alle Regioni poteri e funzioni di grande portata

mediante la “potestà legislativa in materia di orientamento e formazione professionale”; vengono poi affrontate e risolte questioni delicate attinenti alla organizzazione delle attività (attuazione diretta o concordata), alla programmazione didattica, alla tipologia delle iniziative, al trattamento del personale, ai diritti degli allievi, alle competenze dello Stato; si trascurano, infine, i raccordi che il sottosistema della formazione professionale stabilisce con il sottosistema scolastico. Qualche osservatore ha notato nei suddetti raccordi una anticipazione dell’attesa riforma della scuola secondaria superiore. In ogni caso è una manchevolezza imperdonabile ignorare che la legge n. 845/78 consente l’uso delle sedi e delle attrezzature degli istituti di scuola superiore; prevede l’attivazione di convenzioni per l’utilizzazione di mezzi e di personale delle Regioni da parte del sottosistema scolastico; facilita la cooperazione tra le agenzie di formazione professionale e le istituzioni di istruzione secondaria superiore; sancisce la facoltà di accesso alle diverse classi della scuola secondaria superiore a coloro che abbiano conseguito una qualifica; contempla, per gli allievi che frequentano attività di formazione professionale privi del titolo di assolvimento dell’obbligo, l’adozione di “misure atte a favorire la necessaria integrazione con le attività didattiche” di pertinenza dell’autorità scolastica.

La fase dell’inversione alternativa

Il teatro dei pensieri e delle opere nell’ultimo decennio (1996-2006), a cavalcioni tra il XX e il XXI secolo, sembra definitivamente cambiato. Morta e sepolta la linea del confronto, il sipario si alza su uno scenario ignoto e sorprendente, ma non indecifrabile. Emergono una robusta propensione e una inequivocabile volontà allo “scontro”. Infatti esso scoppia nel Paese e spacca verticalmente la comunità nazionale. Le cause del dissidio rissoso sono da ricercarsi soprattutto nella immaturità del bipolarismo il quale si dispiega sotto le pressioni e le spinte che provengono dal tessuto “socio-economico” (giungono al pettine tutti i nodi che nel passato non sono stati dipanati: rigonfiamento del debito pubblico, inefficienza amministrativa dello Stato, arroganza dei poteri forti, abbandono del Mezzogiorno, calo della credibilità internazionale, disconoscimento dei produttori di ricchezza, persistenza del clientelismo); dall’anima “cultural-religiosa” (il fermento che provoca e che dà slancio al progresso, inteso come perfezionamento etico, scientifico, tecnico, produttivo è composto dalla cultura che a sua volta intercetta la diffusione della informazione, la forza della globalizzazione, la inquietudine della gioventù, la missione della

Chiesa); dall'assetto "istituzional-governativo" (nel 1996 si insedia il governo dell'Ulivo guidato da Romano Prodi e nel 2001 subentra il governo della Casa delle Libertà guidato da Silvio Berlusconi, con l'intermezzo della elezione del Presidente della Repubblica nella persona di Carlo Azeglio Ciampi, 13 maggio 1999).

Gli attenti protagonisti e commentatori della vita nazionale segnalano che è in atto una svolta in direzione contraria a quella precedente, una disposizione in senso opposto della prospettiva, un capovolgimento del significato, del valore e delle regole, in particolare dell'istituzione destinata all'istruzione e alla formazione. Si avverte, insomma, il compiersi di una "inversione". Sembra che la locomotiva riformatrice, giunta su un ponte girevole, venga costretta a mutare il senso di marcia. È questo il passo essenziale, primario e fondamentale della strategia che, imprimendo un giro di boa, tende a marcare una "discontinuità" con il passato; una discontinuità che generalmente è nociva in quanto interrompe un prestito di esperienze utili da ambientare nel futuro, ma che nella fattispecie del sistema educativo consente – come si avrà modo di provare – un appuntamento e un incontro tra il sottosistema della istruzione scolastica e il sottosistema della formazione professionale.

– Il grande meccano

Se si esaminano scrupolosamente i provvedimenti varati dal Parlamento e le direttive impartite dal ministero in materia di istruzione e di formazione, non si può negare che le differenze tra le determinazioni del centrosinistra e del centrodestra siano minime. Il problema, quindi, non attiene ai vari pezzi del grande meccano (il sistema educativo) e del suo montaggio in tempi successivi (che si può condividere o biasimare), ma al funzionamento del medesimo. La effettiva rispondenza ai bisogni e alle attese delle giovani generazioni si può registrare analizzando alcune delle più interessanti questioni che sono state oggetto di normazione primaria: la "autonomia" che con la legge 15 marzo 1997, n. 59 articolo 21 e con il regolamento attuativo (Dpr 8 marzo 1999, n. 275) viene collocata dentro la logica prevalente di decentramento amministrativo; gli "esami di Stato" che con la legge 10 dicembre 1997, n. 425 seguita dal regolamento attuativo (Dpr 23 luglio 1998, n. 323) viene posta la fine ad una provvisorietà stabile che durava dal 1969 (esami che sono manomessi dal successivo governo di centrodestra); l'innalzamento dello "obbligo scolastico e formativo", con le leggi 20 gennaio 1999, n. 9 e 17 maggio 1999, n. 144 le quali sono, poi, rivisitate (decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76); il rico-

noscimento della “parità scolastica” alle istituzioni non statali che ne facciano domanda (legge 10 marzo 2000, n. 62) e che accettino dei vincoli abbastanza esigenti; la promulgazione di alcuni “decreti legislativi” (19 febbraio 2004, n. 59; 19 novembre 2004, n. 286; 15 aprile 2005, n. 77; 15 aprile 2005, n. 76; 17 ottobre 2005, n. 225; 17 ottobre 2005, n. 226) con i quali vengono date disposizioni sulla scuola dell’infanzia e sulla scuola primaria; sulla valutazione, sulla alternanza scuola-lavoro, sul diritto-dovere all’istruzione e alla formazione, sulla formazione iniziale dei docenti, sul secondo ciclo del sistema educativo.

Comunque, i due pilastri su cui basare il ragionamento, soprattutto con riguardo all’*aggancio* della formazione professionale regionale con l’istruzione scolastica nazionale sono la legge 10 febbraio 2000, n. 30 e la legge 28 marzo 2003, n. 53.

— **La bella addormentata**

Come nella fiaba popolare rielaborata da Charles Perrault, la formazione professionale è stata condannata a sopravvivere per più di cinquant’anni negletta e appartata dal “consorzio” di altri paradigmi e intraprese di istruzione e di formazione, ritenuti, a torto, maggiormente nobili e prestigiosi. Un primo segnale di risveglio, di dialogo e di concertazione giunge con la legge n. 30/2000. Il punto encomiabile trovasi nell’articolo 1, comma 2, dove il sistema educativo viene articolato in due sottosistemi: quello dell’istruzione e quello della formazione. Sono, invece, censurabili altri punti (in contraddizione con il precedente) e precisamente l’articolo 1, comma 3 e l’articolo 4, comma 4 e comma 7. Infatti le tesi che vengono asseverate sono sostanzialmente le seguenti: l’obbligo sino a 16 anni di età si assolve solo nella scuola; al fine di collegare gli apprendimenti curricolari con diverse realtà, si realizzano attività e iniziative complementari alla istruzione secondaria anche mediante convenzioni con enti e centri di formazione professionale; il credito formativo può essere fatto valere per i passaggi in direzione della formazione professionale e non viceversa. Questo impianto viene definito integrato nel senso che i corsi di formazione professionale completano le prestazioni (ritenute superiori) dei percorsi scolastici nei confronti dei quali sono chiaramente subalterni. Questo modello che somiglia tanto ad una motocarozzetta (la formazione professionale funge da *sidecar*) non è condivisibile per una lunga serie di ragioni che si omettono per esigenze di stringatezza e anche perché la legge n. 30/2000 non è più in vigore. Essa, comunque, viene ricordata perché esprime una posizione condivisa da molti.

Le connessioni e le saldature più convincenti e più proficue, tra istruzione scolastica e formazione professionale sono prospettate dalla legge n. 53/2003 all'articolo 2, comma 1, lettere c, d, g, h, i. Da una scorsa del testo si evince che il sistema educativo è declinato in due cicli di cui il secondo è bipartito in due sottosistemi (la costituzione di un "doppio canale" è la grande novità); che i due sottosistemi comprendono, il primo i licei e il secondo gli istituti e i centri della istruzione e formazione professionale; che il diritto-dovere di istruzione e formazione (non più obbligo scolastico e formativo) si può assolvere frequentando uno dei due percorsi di studio dopo la scuola secondaria di I grado (ex scuola media); che sono bene illustrate le possibilità e le modalità di cambiare indirizzo e di passare dall'uno all'altro sottosistema. Se da un lato si deve convenire che il traguardo conseguito con la legge n. 53/2003 sia il più avanzato in ordine alla valorizzazione della formazione professionale regionale (almeno sotto il profilo concettuale), da un altro lato si deve riconoscere che il sottosistema dell'istruzione e formazione professionale è trattato nella stessa legge fondativa in maniera approssimata e frettolosa e che la medesima legge viene tradita dal decreto legislativo delegato e applicativo (n. 226/2005) perché sembra favorire una impostazione molto prossima alla formula integrata prevista dalla legge n. 30/2000. Infatti non c'è nemmeno l'ombra di un "secondo canale" autorevole e consistente, mentre c'è il proposito di "licealizzare" l'intero sistema educativo e di banalizzare la idea di campus con la conseguenza di emarginare la formazione professionale regionale.

E domani? L'ambizione da alimentare è duplice: recuperare e correggere il passato evitando gli errori commessi e prefigurare un sistema educativo che, parafrasando Gilbert K. Chesterton, consenta di evidenziare come la formazione professionale non produce uomini mediocri, in quanto la preferenza che essa accorda alla "pratica" è sempre ispirata da una solida "teoria".



I fabbisogni occupazionali delle imprese italiane

di **Claudio Gagliardi e Domenico Mauriello**

Il *Sistema Informativo Excelsior*, promosso e realizzato da Unioncamere in stretta collaborazione con il ministero del lavoro, a partire dal 1997 si colloca stabilmente tra le maggiori fonti informative disponibili in Italia sui temi del mercato del lavoro e della formazione.

I dati raccolti su un campione di oltre 100 mila imprese italiane, aggiornati con cadenza annuale, mettono a disposizione degli utenti una serie di informazioni sulla domanda di lavoro delle imprese in Italia e sulle principali caratteristiche (livello di istruzione, esperienza, difficoltà di reperimento, necessità di ulteriore formazione, ecc.) delle figure professionali richieste. Attraverso il *Sistema Informativo Excelsior* è possibile quantificare in modo puntuale il fabbisogno occupazionale e di professionalità per il breve e medio periodo, distinto per le 103 province italiane e disaggregato per classe dimensionale e per attività economica d'impresa. L'ampiezza e la ricchezza dei dati raccolti direttamente presso le imprese costituisce, in tal modo, un utile patrimonio informativo di supporto a coloro che devono orientare e facilitare l'incontro diretto fra l'offerta di lavoro e la domanda da parte delle imprese, ai decisori istituzionali in materia di politiche della formazione scolastica e professionale, nonché agli operatori della formazione a tutti i livelli.

Nel presente articolo, a partire dai dati complessivi delle indagini *Sistema Informativo Excelsior*, si presentano una serie di considerazioni sulla domanda di "capitale umano" espressa dalle imprese, sulla formazione continua e, infine, sul tema della manodopera immigrata, riprendendo le tesi approfondite

focus

— **Claudio Gagliardi** *Direttore Centro Studi Unioncamere*, **Domenico Mauriello** *Centro Studi Unioncamere*

dite nel volume *Rapporto Excelsior 2006* del Centro Studi Unioncamere. L'intera banca dati Excelsior è disponibile su Internet: (www.excelsior.unioncamere.net) con specifici approfondimenti per le singole regioni e province, oltre che per i diversi settori di attività economica.

Il fabbisogno occupazionale delle imprese italiane

— I programmi di assunzione delle imprese italiane: turnover e crescita occupazionale nel 2006

Le previsioni di assunzioni delle imprese italiane, così come risulta dall'indagine Excelsior, presentano anche per il 2006 un incremento dell'occupazione. I nuovi posti di lavoro che le imprese prevedono di creare durante l'anno in corso sono 99.200, mentre nel 2005 ne erano previsti 92.500. La domanda di lavoro nel nostro Paese continua a crescere, anche se a ritmi meno sostenuti, nell'ultimo triennio. Infatti, pur in presenza di un saldo occupazionale per il 2006 più elevato di quello dell'anno precedente, si registra un tasso di variazione invariato rispetto al 2005 (**Tabella 1**) ma con flussi in entrata (695.770) e in uscita (596.570) ben più consistenti rispetto al passato, a conferma di quella sempre più diffusa flessibilità di cui tanto si parla.

Tabella 1

Movimenti e tassi previsti dalle imprese – anni 2001-2006

	Movimenti previsti (valori assoluti)*			Tassi previsti		
	Entrate	Uscite	Saldo	Entrate	Uscite	Saldo
2001	713.560	330.470	383.090	7,3	3,4	3,9
2002	685.890	362.180	323.710	6,7	3,5	3,2
2003	672.470	418.420	254.050	6,5	4	2,4
2004	673.760	537.130	136.630	6,4	5,1	1,3
2005	647.740	555.260	92.480	6,3	5,4	0,9
2006	695.770	596.570	99.200	6,5	5,6	0,9

* Valori assoluti arrotondati alle decine. A causa di tali arrotondamenti totali possono non coincidere con le somme dei singoli.

— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

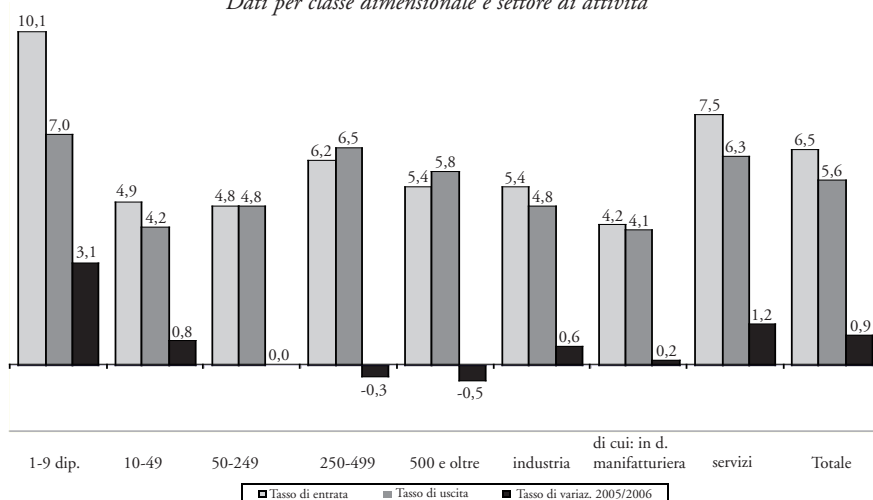
Ancora una volta sono le imprese di piccole dimensioni ad assorbire più occupati. Le aziende fino a 49 dipendenti presentano anche per il 2006 l'incremento più elevato, continuando così a costituire il maggiore serbatoio occupazionale in Italia. Le medie imprese, ossia quelle tra i 50 e i 249 dipendenti, presentano invece una sostanziale stabilità del saldo occupazionale, mentre si rileva una ulteriore contrazione della base lavorativa per le aziende di più grandi dimensioni, ancora indotte a tagli dell'occupazione come conseguenza di difficoltà di mercato sempre più stringenti o di strategie di riorganizzazione aziendale (in molti casi seguendo la formula della delocalizzazione produttiva). La contrazione occupazionale delle grandi imprese riguarda sostanzialmente il settore dell'industria manifatturiera, dove solo grazie alle piccole e le medie imprese si riescono a mantenere nel complesso gli attuali livelli occupazionali. **(Grafico 1)**.

Analizzando nel complesso le attività manifatturiere, il settore a maggior incremento occupazionale si conferma quello delle industrie dei metalli, trainato anche dall'andamento positivo delle costruzioni. In espansione anche i settori legno-arredamento e dei minerali non metalliferi, ancora una volta per lo sviluppo delle costruzioni ma anche per i buoni risultati sul fronte dell'export.

Grafico 1

Tassi di variazione occupazionale previsti dalle imprese per il 2006

Dati per classe dimensionale e settore di attività



Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

In decisa crescita i programmi occupazionali per il 2006 delle industrie della meccanica e dei beni strumentali, confermando una tendenza già rilevata nel 2005. Di tutto rispetto è anche il graduale incremento occupazionale previsto per il settore alimentare. Di segno opposto sono i programmi occupazionali delle imprese del “Sistema Moda” (tessile/abbigliamento/calzature), così come quelli del settore chimico e petrolifero. In flessione si presentano, infine, le industrie della fabbricazione di macchine elettriche, elettroniche, elettromedicali e strumenti di precisione.

Nel terziario non si rilevano invece andamenti negativi su scala settoriale. Infatti, prosegue la spinta occupazionale del settore turistico e – in misura più contenuta – del commercio sia all’ingrosso che al dettaglio (**Tabella 2**).

Tabella 2

Lavoratori dipendenti in entrata e in uscita nelle imprese per il 2006, in base al settore di attività dell’azienda*

	Entrate	Uscite	Saldo	Tasso di variazione
Industria	273.230	243.680	29.550	0,6
<i>Industria in senso stretto</i>	<i>171.590</i>	<i>164.700</i>	<i>6.890</i>	<i>0,2</i>
Estrazione di minerali	1.880	1.760	120	0,3
Industrie alimentari, delle bevande e del tabacco	19.280	17.570	1.710	0,5
Industrie tessili, dell’abbigliamento e calzature	20.760	28.310	-7.550	-1,3
Industrie del legno e del mobile	14.210	11.240	2.960	1,1
Industrie della carta, della stampa ed editoria	6.720	7.240	-520	-0,3
Industrie chimiche e petrolifere	8.800	10.030	-1.230	-0,5
- di cui: <i>industria farmaceutica</i>	<i>3.020</i>	<i>3.400</i>	<i>-380</i>	<i>-0,5</i>
Industrie della gomma e delle materie plastiche	6.940	5.940	1.000	0,5
Industrie dei minerali non metalliferi	9.040	7.930	1.110	0,5
Industrie dei metalli	33.480	25.350	8.140	1,1
Industrie meccaniche e dei mezzi di trasporto	29.330	25.840	3.490	0,5
- di cui: <i>fabbricazione di macchine e apparecc. meccanici</i>	<i>19.820</i>	<i>17.220</i>	<i>2.600</i>	<i>0,5</i>
- di cui: <i>fabbricazione autoveicoli e altri mezzi trasporto</i>	<i>8.290</i>	<i>7.500</i>	<i>790</i>	<i>0,4</i>
- di cui: <i>Industria aeronautica</i>	<i>1.220</i>	<i>1.120</i>	<i>100</i>	<i>0,3</i>
Industrie elettriche, elettroniche, ottiche e medicali	16.120	16.750	-620	-0,2
- di cui: <i>industria componenti e apparecc. elettroniche</i>	<i>3.410</i>	<i>4.280</i>	<i>-870</i>	<i>-1,0</i>
Industrie beni per casa, tempo libero e altre manifat.	2.390	2.710	-320	-0,5
Produzione e distribuzione di energia, gas e acqua	2.650	4.050	-1.400	-1,3
Costruzioni	101.640	78.980	22.660	2,2

Servizi	422.540	352.890	69.650	1,2
Commercio al dettaglio	68.190	53.830	14.360	1,8
Commercio e riparazione di autoveicoli e motocicli	16.670	10.860	5.810	2,2
Commercio all'ingrosso	31.440	22.320	9.120	1,8
Alberghi, ristoranti e servizi turistici	83.950	70.390	13.560	2,4
<i>di cui: alberghi e servizi turistici</i>	<i>30.850</i>	<i>27.400</i>	<i>3.450</i>	<i>1,7</i>
Trasporti e attività postali	43.330	41.280	2.050	0,2
<i>- di cui: trasporto e movimentazione merci, logistica</i>	<i>25.470</i>	<i>20.390</i>	<i>5.080</i>	<i>1,3</i>
Informatica e telecomunicazioni	16.930	14.720	2.210	0,6
Servizi avanzati alle imprese	24.170	19.870	4.300	1,2
Credito, assicurazioni e servizi finanziari	18.760	15.970	2.790	0,6
Servizi operativi alle imprese e alle persone	46.050	42.460	3.590	0,7
Istruzione e servizi formativi privati	5.820	5.260	560	0,7
Sanità e servizi sanitari privati	29.120	24.150	4.970	1,6
Altri servizi alle persone	27.050	23.850	3.200	1,0
<i>- di cui: attività radiotelevisive e dello spettacolo</i>	<i>3.440</i>	<i>2.840</i>	<i>600</i>	<i>1,3</i>
Studi professionali	11.080	7.950	3.130	1,7
TOTALE IMPRESE	695.770	596.570	99.200	0,9

* Valori assoluti arrotondati alle decine. A causa di tali arrotondamenti totali possono non coincidere con le somme dei singoli valori.

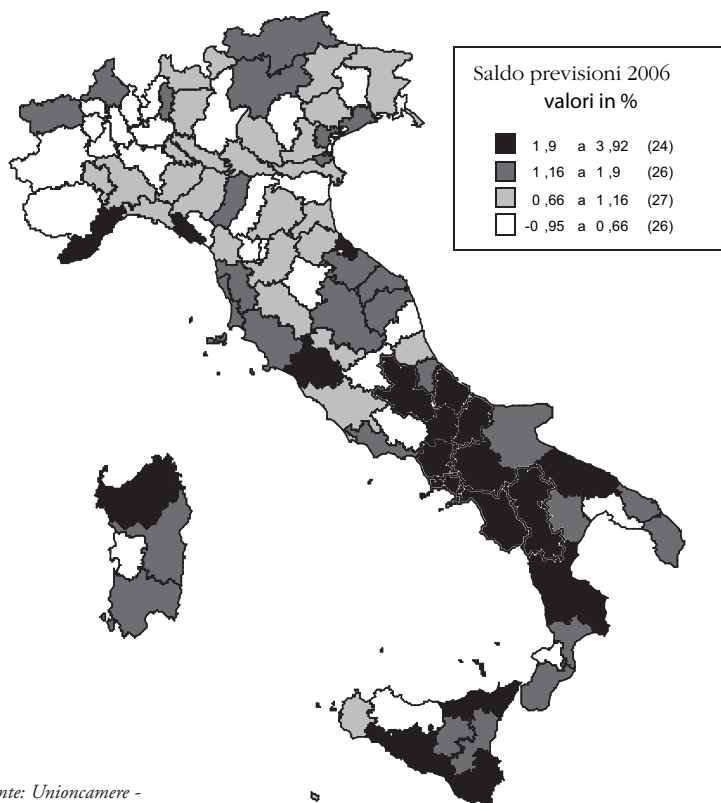
— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

A livello territoriale, la crescita più elevata è attesa anche per il 2006 al Sud (+1,8%), seguito dal Nord-Est (+0,9%) e dal Centro (+0,8%). Il Nord-Ovest evidenzia invece il tasso di variazione più contenuto (+0,4%). Il più alto tasso di crescita su scala regionale è stato messo a segno dal Molise (+3,2%), che supera di gran lunga la Campania (+2,2%) e la Calabria (+2,1%). A questo riguardo, però, è bene sottolineare un dato: le verifiche fatte negli ultimi tre anni attraverso i dati Istat (*Indagine sulle Forze di lavoro*) hanno segnalato che tra le previsioni dichiarate nelle interviste Excelsior e l'occupazione dichiarata dal campione di famiglie intervistate dall'Istat, nel nord del Paese si è verificato uno scarto positivo, mentre nel sud lo scarto è stato negativo (quindi la crescita occupazionale sembrerebbe, nelle regioni meridionali, inferiore alle previsioni delle imprese contrariamente a quanto accade al nord). Ciò può essere dovuto alla diffusione del lavoro sommerso, molto elevata in alcune aree del mezzogiorno, che porta fuori dalle statistiche ufficiali sulle forze di lavoro anche la manodopera "aggiuntiva" che gli imprenditori dichiarano di ricercare. Al Centro-Nord spicca la crescita della dorsale tirrenica, con incrementi

superiori alla media da Imperia fino a Latina, biforcandosi all'altezza delle province toscane di Grosseto e Siena per dirigersi verso l'Umbria, le Marche centro-settentrionali fino alla Romagna (**Grafico 2**). Se Lombardia, Toscana e Lazio fanno rilevare incrementi non dissimili da quelli riferiti alle previsioni per il 2005, le province venete (con le sole eccezioni di Verona e Vicenza) risalgono la china dopo i tassi di incremento contenuti (ma pur sempre ancora positivi) dello scorso anno. Il Piemonte è di nuovo fanalino di coda, con due province con saldi negativi (Torino e Novara) ma con Biella che inverte il segno negativo dello scorso anno, indicando quindi una probabile ripresa per la specializzazione tessile dell'area. Altrettanto non può dirsi di un'altra provincia "storicamente" legata alle produzioni del tessile-abbigliamento: Prato, con un -0,9%, presenta il più basso saldo occupazionale del 2006.

Grafico 2

Tassi di variazione previsti per il 2006, per provincia



— Fonte: Unioncamere -
ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

– La domanda di capitale umano delle imprese

Il problema del limitato ricorso a profili professionali di livello elevato (*high skill*) nel sistema imprenditoriale italiano è già stato largamente affrontato in molti studi¹. I motivi del basso assorbimento del capitale umano vengono ricondotti, in larga misura, al modello di sviluppo del nostro Paese, caratterizzato da dimensioni aziendali ridotte, specializzazioni settoriali a bassa intensità tecnologica e orientamento all'innovazione di tipo incrementale.

Il Sistema Informativo Excelsior permette di verificare alcune di queste problematiche attraverso l'analisi dei profili professionali in entrata nei diversi settori economici e nelle diverse fasce dimensionali d'impresa, nonché attraverso l'incrocio con i livelli di istruzione associati alle professioni richieste. Tale analisi evidenzia in prima battuta un'ulteriore diminuzione – in termini relativi – della domanda di figure professionali di elevato livello (professioni dette *high skill* che comprendono le professioni dirigenziali, intellettuali e tecniche corrispondenti ai grandi gruppi della classificazione internazionale Isco 1, 2 e 3) (Tabella 3).

Tabella 3

Gruppi professionali: le assunzioni programmate dal 2001 al 2006

(valori percentuali)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Professioni <i>high skill</i> *	21,5	17,4	16,4	18,0	16,9	15,9
Profes. esecutive relative all'amm. e gestione	5,8	8,1	8,3	8,4	9,1	9,4
Profes. relative vendite e servizi per famiglie	16,3	20,4	21,3	19,0	21,9	24,7
Operai specializzati	25,9	25,8	25,5	23,7	21,0	20,1
Conduttori di impianti, op. di macchine	16,8	14,5	12,5	14,1	13,8	14,0
Personale non qualificato	13,7	13,8	16,0	16,8	17,2	16,0
TOTALE	100	100	100	100	100	100

* Comprendono dirigenti e direttori, professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione, professioni tecniche

– Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

All'andamento non esaltante della domanda di *high skill* fa da contraltare la sensibile crescita nella richiesta di professioni relative alle vendite e ai servizi per le famiglie e di professioni esecutive, professioni a più alto contenuto terziario. Al tempo stesso si registra un calo nella domanda delle professioni tipiche del settore della produzione di beni e servizi, quali gli operai specializzati, conduttori di impianti e operatori di macchinari. A questo proposito, vale evidenziare come nel 2006 l'insieme delle professioni a più alto contenuto terziario (impiegati esecutivi, addetti alle vendite e ai servizi alle famiglie) e quello relativo alle figure incaricate della produzione di beni e servizi in senso stretto (operai specializzati e conduttori di impianti e macchine) presentino un numero di assunzioni assolutamente simile, pesando esattamente per il 34% sul totale delle entrate. Solo nel 2001 gli impiegati esecutivi sommati agli addetti alle vendite e ai servizi alle famiglie rappresentavano il 22,1% del totale, a fronte di un 40,2% delle figure di operai specializzati e conduttori di impianti e macchine. Dopo un andamento sempre crescente negli anni 2001-2005, inizia invece a perdere peso nel 2006 la domanda di personale non qualificato.

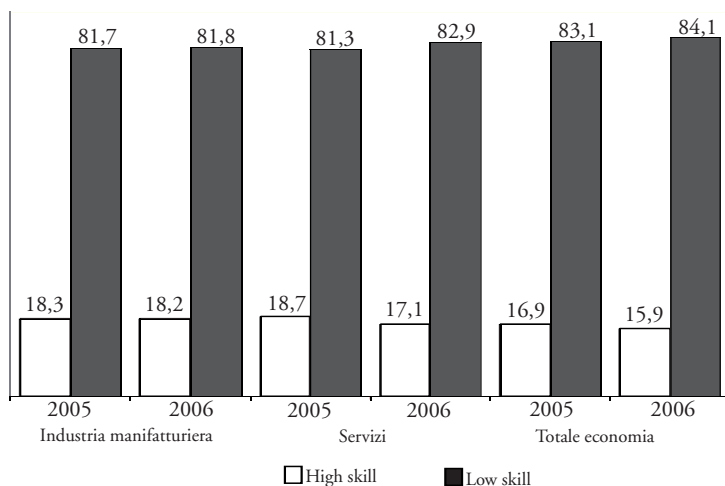
Scendendo a un livello maggiore di analisi circa le specifiche figure richieste dalle imprese (e provando anche a segmentarle sulla base del settore di appartenenza), va innanzitutto evidenziato che all'interno delle professioni *high skill* vi è un crescente ricorso a professioni tecniche legate alla programmazione e gestione dei processi produttivi e al controllo qualità delle produzioni. Aumenta, nel contempo la domanda di professioni legate a fasi di assemblaggio e finitura e si tende ad irrobustire la "forza vendita" (ossia le professioni a diretto contatto con la clientela, finale o intermedia). Per il settore del turismo è forte la richiesta di addetti alla ristorazione.

Le imprese, dunque, sembrano orientate verso strategie di razionalizzazione (o ristrutturazione) delle fasi di produzione dei beni e servizi e, al contempo, sembrano mirare al rafforzamento di quella parte della struttura aziendale deputata alla definizione e attuazione dei piani commerciali, alla individuazione di nuovi bisogni della clientela servita, alla ricerca di nuovi target di mercato da soddisfare.

La flessione della domanda di dirigenti, impiegati con elevata specializzazione e tecnici è imputabile in buona parte alle attività terziarie, mentre l'industria manifatturiera mostra una sostanziale stabilità dell'incidenza dell'insieme delle figure *high skill* sul totale (**Grafico 3**).

Grafico 3

Distribuzione percentuale delle assunzioni di figure *high skill*¹ e *low skill* previste dalle imprese manifatturiere e terziarie per il 2005 e per il 2006



1) Dirigenti, impiegati con elevata specializzazione e tecnici

2) Impiegati esecutivi, addetti vendite e servizi alle famiglie; Operai specializzati e conduttori di impianti e macchine; Personale non qualificato

— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, vari anni

La rilevanza delle “professioni dirigenziali, intellettuali e tecniche” risulta tuttavia più elevata, in termini relativi, tra le imprese di servizi fino a 49 dipendenti, mentre le aziende manifatturiere mostrano un orientamento crescente all’internalizzazione di figure *high skill* all’aumentare della dimensione, sopravanzando quelle del terziario nel caso delle unità medie e medio-grandi.

A conferma dei processi di riorganizzazione delle fasi produttive in atto nelle medie imprese manifatturiere e dell’esistenza di fenomeni di decentramento e delocalizzazione (in Italia o all’estero) facenti capo proprio a tale profilo aziendale, è qui da segnalare una graduale diminuzione delle figure di “operai specializzati”, a fronte di un maggiore ricorso ai “conduttori di impianti e operai di montaggio industriali”, che in questo caso sono da vedere essenzialmente come assemblatori di semilavorati (nel campo

dei macchinari, delle apparecchiature elettriche ed elettroniche, dei beni per l'arredamento, etc.) in gran parte prodotti all'esterno della stessa impresa di medie dimensioni (**Tabella 4**). Viceversa, l'anello della filiera rappresentato dalle micro-imprese (1-9 dipendenti) e dalle piccole imprese (10-49 dipendenti) dimostra, come conseguenza del decentramento produttivo, una buona tenuta con riferimento al raggruppamento degli operai specializzati (rispettivamente 49,9% e 37,2% delle assunzioni).

Tabella 4

Distribuzione percentuale delle assunzioni previste dalle imprese manifatturiere per il 2006, per grandi gruppi professionali (Isco) e classe dimensionale

	1-9 dip.	10-49 dip.	50-249 dip.	Oltre 250	Tot.
1. Dirigenti e Direttori	0,1	0,2	0,7	1,1	0,4
2. Profess. Intellettuali, Scientifiche e di alta Specializz.	1,1	2,7	5,2	12,9	4,7
3. Professioni Tecniche	6,6	11,8	16,3	22,5	13,0
4. Professioni Esecutive dell'amministrazione e Gestione	4,2	6,0	5,0	3,3	4,6
5. Professioni relative a vendite e servizi per le famiglie	5,8	1,5	0,9	2,3	3,1
7. Operai Specializzati	49,6	37,2	27,0	15,3	35,1
8. Conduttori di Impianti e Operatori di Macchinari	26,3	31,6	36,7	38,4	32,1
9. Personale non qualificato	6,2	8,9	8,1	4,3	6,9
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

Bisogna allora interpretare anche i fabbisogni professionali delle imprese alla luce non solo del miglioramento di efficienza e di *performance* perseguito dalla singola azienda, ma anche nell'ambito delle logiche di filiera. Questo significa immaginare flussi di professioni omogenee che si muovono all'interno dello stesso settore (le medie imprese manifatturiere che si focalizzano nella gestione delle filiere produttive che dominano da leader e "decentrano" sulle unità di più piccole dimensioni le fasi di lavorazione in senso stretto, ancorché altamente specializzate) e tra i diversi settori (la domanda di *high skill* del terziario è in buona parte frutto dello sviluppo esterno di attività prima svolte entro le mura della fabbrica e ora gestite all'interno di filiere a forte presenza di componenti terziarie).

I fenomeni in atto sembrano quindi suggerire l'abbandono di un approccio analitico basato sulla divisione "rigida" dei settori economici, a favore di una lettura che, a partire dalle professioni richieste e dal loro contenuto, possa aiutare a comprendere meglio le inter-relazioni esistenti, anche all'interno della stessa unità produttiva, fra produzione e servizio o fra *core business* e attività trasversali.

— **Le figure professionali maggiormente richieste**

In questo paragrafo vengono illustrate, più in dettaglio, le principali tendenze emerse nel 2006 a seconda delle diverse categorie professionali (**Tabella 5**). Il gruppo dei dirigenti e direttori ha fatto registrare 1.690 nuove assunzioni, con un calo progressivo rispetto al 2004 (quando erano stati 2.740) e al 2005 (2.550 assunti). Il gruppo più consistente di dirigenti in entrata nel 2006 è rappresentato da quelli delle aree di vendita e marketing (oltre un quarto del totale delle figure dirigenziali richieste dalle imprese), che in più della metà dei casi vengono assunti *ex novo* (ovvero non in sostituzione di figure già presenti in azienda), testimoniando così la tendenza di alcune imprese italiane (soprattutto quelle di medie e medio-grandi dimensioni) nello sviluppare nuove funzioni e competenze in quest'area. Il secondo gruppo di questa categoria si conferma quello dei dirigenti dell'area di produzione nei servizi (circa un 20% del totale), anche se in questo caso è più sentita la contrazione del numero delle persone richieste dalle imprese rispetto al 2005, calate circa di un 30%. Sostanzialmente stabile la domanda di queste cariche nell'area produzione nell'industria manifatturiera, intorno al 10% del totale, anche se risulta in controtendenza (ossia, in aumento) il livello di difficoltà a reperire questo tipo di figure. Stabile anche la domanda di dirigenti di area finanza e amministrazione, intorno all'8% del totale. Rimane relativamente elevata la richiesta per le posizioni di vertice delle aziende (direttori generali e amministratori delegati): in assoluto sono 110 le assunzioni programmate (numero invariato rispetto al 2005) ma con un livello di difficoltà di reperimento quasi triplicato, che riguarda circa la metà delle posizioni ricercate.

Per le professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione si prevedono 28.850 assunzioni, con una flessione di circa il 3% rispetto alla domanda del 2005. La categoria più richiesta si conferma quella dei programmatori informatici, che rappresenta quasi il 20% del totale (ma con un basso livello di creazione di posizioni non presenti in azienda), seguita da quella degli specialisti in promozione e *marketing*.

Nell'industria è in aumento la domanda di ingegneri meccanici e inge-

gneri civili (con un livello di difficoltà di reperimento abbastanza elevato), mentre fa registrare una lieve contrazione la domanda di ingegneri elettronici e delle telecomunicazioni, di architetti e altri tipi di ingegneri. Sostanzialmente stabile la domanda di specialisti in amministrazione e contabilità, che insieme ai chimici e ai progettisti e analisti informatici costituiscono altri gruppi abbastanza numerosi. In netto calo la domanda di specialisti in selezione e gestione del personale, per cui si è dimezzata la difficoltà reperimento.

Le imprese prevedono inoltre l'entrata di 79.900 professioni tecniche, con un incremento del 3,2% rispetto alla domanda espressa nel 2005 ma non ancora ritornata ai livelli del 2004 (87.830 nuovi ingressi). La singola figura più richiesta è quella dei tecnici dell'amministrazione e della contabilità, che pesano per oltre un quarto del totale delle assunzioni riferite a questo raggruppamento e con un aumento della domanda di circa il 12% rispetto al 2005. In netto aumento anche la richiesta di agenti di vendita, rappresentanti di commercio e venditori tecnici (che costituiscono oltre il 15% del totale degli assunti di questa categoria) e di infermieri specializzati (terzi in graduatoria, pur rappresentando solo il 5% del totale), che risultano, anche quest'anno, la professione più difficile da reperire fra quelle tecniche. Sempre ricercati i tecnici per l'industria e in particolare ripresa i disegnatori tecnici e progettisti, i tecnici informatici, i tecnici dei processi e della programmazione qualità e i tecnici di ingegneria meccanica ed elettronica, che complessivamente rappresentano circa il 16% delle assunzioni di questo gruppo professionale. In lieve contrazione, invece, la domanda di tecnici di ingegneria civile, di tecnici amministrativi e di tecnici di marketing, pubblicità e pubbliche relazioni. Il calo più consistente tra le figure tecniche sembra essere quello delle professioni finanziarie (intermediari, promotori finanziari, tecnici dei servizi bancari e finanziari, agenti assicurativi), dove la domanda in un anno è calata di oltre il 35% (oltre 500 unità su una richiesta complessiva nel 2006 di poco più di 2.000) con l'eccezione delle figure dei tecnici valutatori assicurativi e immobiliari.

Tabella 5

Dirigenti, impiegati con elevata specializzazione e tecnici: le assunzioni previste dalle imprese e le relative caratteristiche

	Totale		di cui (valori %)				
	assunzioni 2006 (v.a.)*	imprese con meno di 50 dip	a tempo indeter- minato	senza esper. specif.	necessità di formaz.**	fino a 29 anni	con età non rilev.
TOTALE	695.770	62,1	46,3	46,5	22,7	39,5	36,8
Totale Dirigenti, impiegati con elevata specializzazione e tecnici							
	110.440	51,2	60,1	26,0	33,3	39,6	24,9
1. Dirigenti e Direttori	1.690	23,6	81,8	12,5	32,4	10,8	17,4
di cui:							
- Dirigenti Area Vendite e Marketing	440	23,7	87,6	5,1	31,5	11,0	11,7
- Dirigenti Area Prod. settore Servizi	350	19,1	95,9	15,7	58,8	7,8	22,9
- Dirigenti Altre Aree Aziendali (Nac)	290	37,1	54,4	27,6	12,9	24,1	19,7
- Dirigenti Area prod.ind. manifat.	170	9,4	84,7	1,8	29,4	2,4	15,3
- Dirigenti Area Finanza e Amministr. delegati	130	31,6	78,2	29,3	17,3	0,8	33,8
- Direttori generali e amministr. delegati	110	25,7	89,5	1,0	11,4	1,0	9,5
2. Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione							
	28.850	45,4	62,7	28,6	40,5	40,3	23,8
di cui:							
- Programmatori Informatici	5.560	54,0	63,4	34,0	42,1	54,3	21,1
- Spec. Az. promoz, marketing (Nac)	3.200	40,8	83,3	12,1	34,9	20,4	18,2
- Chimici	2.570	6,8	57,4	42,2	75,5	47,3	23,6
- Specialisti in amministr. e contabilità	2.260	37,8	48,9	50,5	71,7	69,7	13,1
- Progettisti e analisti informatici	2.040	23,4	83,5	26,4	63,3	48,1	20,2
- Farmacisti	1.750	94,6	62,1	48,2	11,5	42,7	17,4
- Ingegneri Meccanici	1.580	27,3	76,6	24,6	43,0	45,0	10,3
- Ingegneri Civili	1.520	79,9	84,2	6,6	13,7	26,8	21,9
- Ingegneri Elettronici e delle Telecom.	1.180	37,8	83,2	28,3	43,2	41,6	20,6
- Attori e Registi cinem., teatrali e aff.	930	69,7	4,1	5,2	13,0	6,6	93,2
- Specialisti legali (Nac)	740	89,6	20,4	15,1	7,9	10,0	4,3
- Special. selezione e gestione personale	670	11,8	67,1	33,8	39,9	33,7	4,3
- Economisti	620	18,6	58,2	31,8	49,7	77,4	2,7
- Professori scuola media super. e infer.	620	66,0	26,8	28,8	12,0	1,6	72,7
- Autori, giornalisti e altri scrittori	540	58,0	54,3	33,8	8,5	39,2	36,8
- Compositori, musicisti e cantanti	410	4,8	13,3	6,1	1,2	3,1	89,6
- Specialisti in didattica e formazione	300	67,1	66,1	10,3	19,3	23,6	23,6
- Insegnanti scuola elem. e assimilati	250	70,3	33,3	29,3	0,4	6,8	38,6
- Architetti, ingegneri e spec. affini (Nac)	250	15,7	82,7	18,5	57,7	28,2	14,1
- Medici	230	25,4	80,6	35,8	66,4	27,2	27,6

3. Professioni tecniche	79.900	53,9	58,7	25,4	30,7	40,0	25,4
di cui:							
- Tecnici dell'amm. contabilità e aff.	20.900	76,9	62,4	6,1	14,9	38,0	25,0
- Agenti di vendita, rappresentanti di commercio e venditori tecnici	12.160	49,4	57,8	29,7	35,2	34,9	18,0
- Infermieri professionali	4.360	16,7	76,7	36,9	48,1	25,3	58,0
- Insegnanti di Sostegno specializzati	3.620	34,9	40,4	26,9	37,7	30,9	44,0
- Disegnatori Tecnici e progettisti	3.330	74,4	61,5	40,0	18,1	54,7	20,7
- Tecnici Informatici	2.980	53,1	65,1	40,0	18,1	54,7	20,7
- Tecnici di Ingegneria civile	2.860	55,1	68,3	17,8	31,2	37,2	19,5
- Tecnici processi program.qualità (Nac)	2.520	21,4	58,2	50,4	46,2	52,5	11,2
- Tecnici e Resp. produzione (Nac)	2.480	27,3	48,7	48,7	51,0	47,7	20,1
- Tecnici Marketing, e pubbl. rel.	2.320	55,4	61,0	41,6	28,8	48,8	19,1
- Tecnici di Ingegneria Meccanica	2.210	23,4	73,7	23,5	50,5	53,3	15,5
- Tecnici Amministrativi (Nac)	2.160	33,5	42,2	22,4	44,4	32,0	34,5
- Tecnici Ingeg. Elettr. Telecomunic.	1.790	63,2	61,3	33,8	48,9	57,1	25,0
- Ag. viaggio, tecn. set. tur., alb. e rist.	1.570	62,7	37,7	40,5	35,2	57,7	21,4
- Addetti agli acquisti	1.460	41,7	49,5	29,9	20,1	39,3	14,4
- Fisioterapisti e affini	1.350	50,1	56,3	40,3	23,8	21,6	49,5
- Ass. did.: scuola mat., asili nido e aff.	1.160	67,9	25,8	20,9	21,7	32,0	39,6
- Tecnici scienze chimiche e fisiche	980	44,2	55,1	29,6	39,9	45,3	13,6
- Disegnatori artistici e pubblicitari	940	72,1	46,7	22,9	23,1	34,9	27,6
- Agenti Immobiliari	870	45,9	77,9	39,4	4,4	41,2	0,3
- Tecnici e Resp. produzione (Nac)	2.480	27,3	48,7	48,7	51,0	47,7	20,1
- Intermediari e promotori finanziari	800	14,6	78,4	21,0	56,7	28,2	27,7
- Istrut. tecnici e insegnanti specializ.	700	88,2	38,2	19,1	13,8	38,9	31,5
- Tecnici e Res distribuzione comm.	700	46,1	57,3	21,5	31,1	27,4	24,5
- Fotogr. e oper. di ap. reg. audio e video	640	58,3	26,1	26,4	19,0	33,8	52,2
- Tecnici e Ispet. sicurezza: lavoro e amb.	600	49,6	54,8	49,6	21,4	55,6	26,2
- Tecnici e Resp. servizi Bancari e Finanz.	540	10,6	38,4	55,2	63,6	70,3	17,2
- Tecnici e Valutatori assic. e immob.	450	4,2	88,8	14,5	80,8	21,2	4,5
- Tecnici Cnc e sistemi di autom. indust.	430	81,8	72,7	35,5	15,2	36,9	33,4
- Agenti Assicurativi	390	68,4	51,4	47,0	42,7	79,2	4,9
- Atleti, allenatori, istrut. sport. e affini	360	98,6	14,6	14,0	4,2	50,0	21,1

(*) Valori assoluti arrotondati alle decine. Sono espone solo le professioni con almeno 100 assunzioni previste nel 2006. I totali di ciascun gruppo professionale comprendono comunque i dati non esposti relativi alle figure professionali la cui domanda è inferiore a tale soglia.

(**) Formazione prevista dalle imprese attraverso attività corsale interna ed esterna alle imprese stesse.

— Fonte: Unioncamere – ministero del lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2006

All'interno del raggruppamento degli impiegati esecutivi e degli addetti alle vendite e ai servizi, per le professioni esecutive relative all'amministrazione e alla gestione sono state programmate 65.330 assunzioni. Anche nel 2006 è cresciuta la consistenza di questa categoria (aumentata del 14,5% in due anni) e in particolare la richiesta delle professioni relative alle relazioni con l'esterno o con il pubblico. La domanda di addetti alla segreteria (il gruppo più numeroso) è passata da 14.470 nel 2005 a 16.850 nel 2006. Quella di addetti alla reception, alle informazioni o al *call center* è passata da poco più di 10 mila a oltre 12 mila persone. Gli operatori di sportello da circa 7.500 a oltre 9.900 unità. Quasi raddoppiata rispetto allo scorso anno è la richiesta di operatori di *Office* per la gestione di dati, che conta 4.550 unità. In lieve contrazione, invece, la domanda di impiegati addetti alla contabilità (da 14.270 a 13.270), di impiegati per la gestione del magazzino e centralinisti (**Tabella 6**).

Tabella 6

Impiegati esecutivi e addetti alle vendite e ai servizi: le assunzioni previste dalle imprese e le relative caratteristiche

	Totale assunzioni 2006 (v.a.)*	di cui (valori %)					
		imprese con meno di 50 dip	a tempo indeter- minato	senza esper. specif.	necessità di formaz.**	fino a 29 anni	con età non rilev.
TOTALE	695.770	62,1	46,3	46,5	22,7	39,5	36,8
<i>Totale Imp. esec. add.vend. e serv.</i>	<i>236.860</i>	<i>58,4</i>	<i>35,7</i>	<i>53,7</i>	<i>29,5</i>	<i>48,6</i>	<i>34,5</i>
4. Professioni esecutive relative all'amministrazione e gestione di cui:							
- Addetti alla Segreteria	16.850	91,0	45,3	58,4	11,2	53,8	20,6
- Impiegati addetti alla contabilità	13.270	76,5	50,6	82,1	17,8	61,3	20,0
- Add. reception, inform. e call center	12.600	42,5	32,2	58,5	44,1	54,7	30,9
- Operatori di sportello	9.900	8,9	53,8	68,8	84,2	59,6	31,4
- Impiegati add. gestione del magaz.	5.670	70,2	47,9	52,9	17,5	53,3	21,4
- Operatori Office: Gestione dati	4.550	77,7	42,2	57,0	34,6	35,4	36,8
- Impiegati d'Ufficio (Nac)	880	42,0	32,4	87,8	4,4	57,5	28,1
- Centralinisti	880	62,1	35,3	60,4	10,1	46,4	20,7
- Add. al recupero crediti e affini	330	40,0	47,1	40,9	37,8	40,3	17,2
- Impiegati add. gestione trasporti	300	84,1	56,9	41,4	36,6	56,9	20,3

5. Professioni relative alle vendite

e ai servizi per le famiglie	171.530	56,9	32,2	49,5	28,5	46,2	37,9
di cui:							
- Add. vendite, commessi e cassieri	70.730	45,8	31,8	60,5	37,1	53,7	32,0
- Camerieri, baristi, op. mensa e ass.	50.600	73,4	27,0	46,8	13,4	43,2	41,5
- Cuochi e affini	16.450	82,0	37,3	22,5	9,6	32,0	39,1
- Assistenti Socio-sanitari istituzioni	13.420	13,0	44,7	21,0	47,5	15,5	71,7
- Parrucchieri, barbieri, estetiste e aff.	10.660	99,7	23,2	52,4	20,3	83,6	10,3
- Add. servizi sicurezza personale (nac)	4.980	28,5	39,3	68,4	59,5	33,1	46,1
- Add. assistenza passeg. treni e bus	1.980	0,5	72,1	99,5	66,6	27,0	23,5
- Add. ai servizi personali (nac)	1.240	44,6	16,1	31,4	53,9	62,3	36,5
- Ass. socio sanitari a domicilio	1.210	12,7	66,3	42,6	51,2	4,4	80,2
- Add. assistenza passeg. aerei e navi	170	1,8	23,8	40,5	79,8	83,9	13,7

(*) Valori assoluti arrotondati alle decine. Sono esposte solo le professioni con almeno 100 assunzioni previste nel 2006. I totali di ciascun gruppo professionale comprendono comunque i dati non esposti relativi alle figure professionali la cui domanda è inferiore a tale soglia.

(**) Formazione prevista dalle imprese attraverso attività corsale interna ed esterna alle imprese stesse.

— Fonte: Unioncamere – ministero del lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2006

Alle professioni relative alle vendite e ai servizi per le famiglie fanno invece riferimento ben 171.530 assunzioni. Non solo è il gruppo professionale più consistente fra le entrate previste nel 2006 ma, come già accennato, quello che cresce più velocemente rispetto ai 142 mila assunti del 2005 e ai 127 mila del 2004. I più richiesti sono gli addetti alle vendite, i commessi di negozio e i cassieri, che rappresentano circa il 41% dell'intero gruppo (70.730 assunzioni previste) e hanno visto un incremento di circa il 16% da un anno all'altro. Segue a ruota la categoria degli operatori della ristorazione e della somministrazione di alimenti (camerieri, baristi, operatori di mensa, cuochi e affini), che rappresenta il 39% del gruppo con 67.050 assunzioni programmate e un aumento della domanda rispetto all'anno precedente di circa il 37%.

Nel grande gruppo degli operai specializzati e conduttori di impianti, i primi rappresentano la quota più consistente della domanda di lavoro, con 139.520 assunzioni nel 2006. Si potrebbe dire che questo tipo di professioni è in contrazione in tutti i settori se non fosse per l'andamento dell'edilizia, le cui professioni specifiche (muratori, idraulici, elettricisti, piastrellisti, altri addetti) – oltre a rappresentare quasi il 46% delle assunzioni previste di operai specializzati (circa 65 mila persone) – hanno visto

rispetto al 2005 una crescita della domanda di oltre il 5%, quota che nel caso dei muratori (la professione più consistente, con 30.630 assunzioni previste) ha addirittura superato il 15%.

Per il resto: in contrazione la domanda di operai nei settori della lavorazione alimentare (addetti alle lavorazioni artigianali di pane, dei prodotti dolciari, della carne, del pesce e affini); andamenti contrastanti al proprio interno per i settori del tessile abbigliamento (con cucitori, ricamatori, sarti, cappellai, calzolai in contrazione e addetti alle lavorazioni artigianali di tessile e pelletteria e modellisti e tagliatori in ripresa) e dei metalli (meccanici, riparatori di macchinari, attrezzisti di macchine utensili per la lavorazione dei metalli in calo, in ripresa carpentieri in metallo e costruttori e riparatori di strumenti di precisione) (**Tabella 7**).

Al grande gruppo professionale degli operai specializzati possono essere assimilate anche le figure di giardinieri e vivaisti, normalmente classificati tra i lavoratori specializzati nell'agricoltura e nella pesca ma in questo caso (visto che i dati fanno riferimento esclusivo alla domanda espressa dalle imprese industriali e terziarie e non anche dall'agricoltura) si è preferito analizzarli al pari delle altre figure operaie.

A differenza di queste ultime, va tuttavia evidenziata una limitatissima difficoltà di reperimento (riguarda solo l'8,1% delle assunzioni programmate), anche perché si tratta di professionalità inserite nella maggior parte dei casi in sostituzione di personale di medio-basso livello in uscita per diversi motivi.

Per i conduttori di impianti, operatori di macchinari e operai di montaggio si prevedono 97.370 ingressi. Assunzioni in ripresa di quasi 8.000 persone per questo gruppo di professioni, in particolare per le figure legate ai trasporti: conducenti di autocarri pesanti e camion (la cui domanda è salita in un anno da 19.340 a 25.600 unità) e conducenti di autobus e tram (cresciuti di oltre 800 unità). In contrazione, invece, la richiesta di figure legate ai cicli di lavorazione industriale: addetti alle macchine utensili nel settore dei metalli, addetti alle linee e assemblatori, addetti alle macchine da cucire, addetti agli impianti di fusione dei metalli. In parziale ripresa quella di addetti agli impianti per la lavorazione di prodotti chimici e addetti alle macchine per la fabbricazione di calzature. Le figure risultate più difficili da reperire sono quelle di conduttori di macchine per l'agricoltura e la silvicoltura.

Tabella 7

Operai specializzati e conduttori di impianti: le assunzioni previste dalle imprese e le relative caratteristiche

	Totale		di cui (valori %)				
	assunzioni 2006 (v.a.)*	imprese con meno di 50 dip	a tempo indeter- minato	senza esper. specif.	necessità di formaz.**	fino a 29 anni	con età non rilev.
TOTALE	695.770	62,1	46,3	46,5	22,7	39,5	36,8
<i>Totale Impiegati esecutivi addetti alle vendite e ai servizi</i>	<i>236.869</i>	<i>77,1</i>	<i>48,9</i>	<i>37,3</i>	<i>14,5</i>	<i>35,8</i>	<i>38,1</i>
7. Operai specializzati di cui:	139.520	84,9	49,6	33,3	11,8	37,4	36,3
- Add. all'edilizia: muratori	30.630	95,4	64,5	17,4	7,3	20,1	47,4
- Instal. tubazioni e idraulici	12.010	94,0	45,8	41,3	12,2	54,7	29,8
- Instal. impianti elettrici ed elettricisti	11.190	86,8	42,3	35,6	16,5	52,6	25,7
- Carpenteri in metallo	7.870	75,1	39,6	33,4	13,5	30,3	38,3
- Mecc. e rip. macch. agric. o industr.	6.900	62,7	44,7	35,1	22,4	35,9	33,6
- Add. costruz. e ripar. ut. e prod. met.	6.290	79,1	44,7	42,2	15,0	47,6	33,1
- Carpenteri in legno e affini	6.140	83,8	66,4	18,8	5,8	14,2	44,8
- Falegnami, eban. e costruttori mobili	5.860	93,2	50,0	33,7	7,0	45,3	25,6
- Meccanici e riparatori di autoveicoli	5.440	89,6	46,8	39,5	18,4	55,7	23,4
- Saldatori e tagliatori	4.860	70,3	43,4	29,1	12,4	34,6	38,2
- Add. lavor. artig.: pane e dolciari	3.480	99,1	33,9	55,9	4,1	55,5	24,0
- Instal. e manuten. appar. elettromec.	3.110	87,9	46,2	30,5	24,1	47,7	29,1
- Lattonieri, lamieristi e affini	2.830	77,3	38,1	47,4	13,3	57,3	24,0
- Add. lavor. carne, pesce e aff.	2.760	65,3	38,8	47,7	10,1	37,8	43,5
- Addetti all'edilizia (Ñac)	2.160	91,4	52,5	55,0	7,5	66,1	19,0
- Cucitori, Ricamatori e affini	2.060	87,4	55,0	25,1	3,1	21,2	55,3
- Verniciatori e affini	1.840	72,5	37,7	44,0	8,3	32,5	36,2
- Add. al taglio e incisione della pietra	1.720	95,8	56,0	43,4	5,0	39,5	37,6
- Add. lavor. artig.: tessile, pellett. e ass.	1.500	89,5	66,2	28,3	14,8	29,4	27,6
- Attrezzisti macchine utens.: lav. met.	1.410	69,5	46,9	42,9	26,7	46,7	21,1
- Sarti, cappellai e affini	1.410	92,5	57,6	9,3	3,6	18,9	45,9
- Fabbri, fucinatori e forgiatori	1.310	98,5	44,4	42,4	0,8	54,6	20,8
- Giardinieri, colt. orticoli e vivaio	1.260	65,5	28,0	55,2	16,9	5,6	71,6
- Costruttori e rip. strum. precisione	1.250	57,8	22,3	62,7	17,2	58,3	23,9
- Pavimentatori e piastrellisti	1.070	100,0	60,7	32,3	5,9	28,5	56,7
- Calzolai e lavor. specializzati calzature	1.070	76,6	46,5	24,0	4,2	24,9	46,7

8. Conduct. imp., operatori di macchinari

fissi e mobili, oper. montag. industr. di cui 93.370 65,1 47,4 44,5 18,8 34,0 40,7

- Conducenti di autocarri e camion	25.600	88,4	66,2	23,7	7,5	14,9	47,6
- Add. macchine utensili: metalli	8.740	39,0	44,9	52,4	40,7	53,9	29,1
- Add. linee, macch. e assembl. (Nac)	6.060	59,2	32,1	74,5	12,2	37,2	42,1
- Assemblatori di macch. meccanici	5.990	33,0	40,6	52,0	31,4	52,2	32,0
- Conduct. macchine movim. terra e aff.	5.760	88,9	59,2	21,2	9,5	30,8	39,9
- Conducenti di autobus e tram	5.630	46,9	33,5	46,2	35,4	28,7	46,3
- Conducenti di Auto, taxi e furgoni	3.590	86,1	51,7	62,4	6,2	33,9	43,2
- Add. macch. lavoraz. prodotti plast.	3.360	54,9	32,1	70,0	24,2	44,1	35,9
- Assemblatori prodotti in legno e aff.	2.470	77,1	49,2	54,2	5,3	37,9	42,5
- Assemblatori apparecch. elettriche	2.460	45,6	35,2	61,7	27,5	55,2	31,6
- Add. alle macchine da cucire	2.350	79,2	40,9	21,9	12,6	30,9	51,5
- Add. imbot., estrus. e altre lavor. met.	2.040	77,7	39,4	48,9	14,3	43,1	37,1
- Add. imp. lavor. prod. chimici (Nac)	2.030	14,5	33,3	76,9	51,0	71,6	17,6
- Assemblatori apparecch. elettronici	1.750	49,7	42,4	56,6	29,0	48,7	25,9
- Add. macch. tessitura e lavor. maglia	1.730	57,2	40,2	39,3	14,6	27,0	36,8
- Add. impianti fusione metalli	1.440	24,3	29,9	52,5	30,3	41,7	34,9
- Add. macchine per la stampa	1.360	67,8	45,1	47,1	18,2	53,8	22,1
- Add. macchine lavor. prodotti legno	1.140	65,8	47,5	45,0	9,5	33,1	50,6
- Add. macch. prod. forno, pasta e cioc.	1.090	49,8	35,2	58,8	29,3	37,5	44,7
- Addetti macch. fabbricaz. calz. e aff.	1020	76,2	37,7	28,3	9,8	16,7	42,8

(*) Valori assoluti arrotondati alle decine. Sono espresse solo le professioni con almeno 100 assunzioni previste nel 2006. I totali di ciascun gruppo professionale comprendono comunque i dati non esposti relativi alle figure professionali la cui domanda è inferiore a tale soglia.

(**) Formazione prevista dalle imprese attraverso attività corsale interna ed esterna alle imprese stesse.

— Fonte: Unioncamere – ministero del lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2006

Per il terzo anno consecutivo, l'andamento occupazionale del personale non qualificato è rimasto sostanzialmente stabile (111.580 nel 2006), soprattutto grazie all'effetto positivo del settore edile. La domanda di manovali per l'edilizia è infatti aumentata di oltre mille unità dal 2005 posizionandosi a 13.560 unità, mentre è diminuita quella di addetti alle pulizie (che con oltre 40 mila neoassunti rappresenta comunque la figura più richiesta), di addetti al carico e scarico delle merci, dei manovali industriali addetti all'imballaggio e di fattorini e di addetti alle consegne. In crescita, invece, le assunzioni di addetti alle pulizie negli alberghi e nei pubblici esercizi (**Tabella 8**).

Tabella 8

Personale non qualificato: le assunzioni previste dalle imprese e le relative caratteristiche

	Totale	di cui (valori %)					
	assunzioni 2006 (v.a.)*	imprese con meno di 50 dip	a tempo indeter- minato	senza esper. specif.	necessità di formaz.**	fino a 29 anni	con età non rilev.
TOTALE	695.770	62,1	46,3	46,5	22,7	39,5	36,8
9. Totale personale non qualificato di cui:	111.580	49,7	50,0	69,6	14,6	27,5	50,9
- Add. alle pulizie	40.240	28,7	58,1	76,3	18,3	15,2	62,5
- Add. al carico/scarico merci	28.690	51,0	55,8	71,2	16,1	35,2	44,9
- Man. settore costruzioni edili	13.560	90,7	53,6	45,5	5,0	38,8	38,8
- Man. industriali e add. all'assem,	6.540	67,6	35,5	63,4	16,7	34,7	42,3
- Fatt., porta-pac., portabag., add. con.	4.060	22,8	17,2	92,5	0,4	80,3	10,4
- Add. pulizie alberghi ed altri esercizi	3.970	94,4	22,6	70,1	1,5	13,8	64,2
- Netturbini	3.510	12,8	43,0	81,2	28,1	15,2	67,8
- Add. imbal., pers. non qual. ind./serv.	3.440	60,6	33,9	66,0	17,0	28,7	48,8
- Addetti al lavaggio a mano e stiratori	2.460	63,6	19,9	69,2	7,4	21,3	59,4
- Addetti all'incasso dei distributori automatici, lettori di contatori e affini	1.380	90,7	37,3	68,6	4,9	27,2	23,3
- Portieri e add. sorveglianza e affini	1.290	56,7	50,4	67,3	22,0	17,8	62,3

(*) Valori assoluti arrotondati alle decine. Sono esposte solo le professioni con almeno 100 assunzioni previste nel 2006. I totali di ciascun gruppo professionale comprendono comunque i dati non esposti relativi alle figure professionali la cui domanda è inferiore a tale soglia.

(**) Formazione prevista dalle imprese attraverso attività corsale interna ed esterna alle imprese stesse.

— Fonte Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema informativo Excelsior, 2006

Domanda e offerta di formazione da parte delle imprese

— L'evoluzione della domanda di qualificazione espressa dalle imprese

La domanda di laureati e diplomati da parte delle imprese è rimasta praticamente invariata nell'ultimo triennio: rappresenta complessivamente il 42,4% delle assunzioni (ovvero 295 mila unità su un totale di 696 mila). Più nel dettaglio si nota tuttavia negli anni 2004-2005 una lieve flessione della domanda di laureati², a fronte di un incremento della domanda di diplomati. La crescente richieste di diplomati determina, d'altra parte, una certa contrazione della domanda di istruzione o una formazione professionale nonché di lavoratori con il livello minimo della scuola dell'obbligo³, anche se in quest'ultimo caso i valori risultano ancora molto elevati (**Tabella 9**). Non mancano però le differenziazioni a livello settoriale: lungo il triennio l'industria, e in particolare il comparto manifatturiero (9%), registra un incremento dell'incidenza di laureati, a fronte di una flessione in termini relativi del settore terziario che resta, comunque, al di sopra della media.

Tabella 9

Assunzioni di lavoratori dipendenti previste dalle imprese nel 2004, nel 2005 e nel 2006, per livello di istruzione richiesto e macro settore di attività*

TOTALE	2004	2005	2006
Livello universitario	8,4	8,8	8,5
Livello secondario/diploma	29,5	33,6	33,9
Livello istruzione e formazione professionale	21,1	20,1	19,2
Scuola dell'obbligo**	41,0	37,5	38,4
INDUSTRIA			
Livello universitario	4,9	6,1	6,2
Livello secondario/diploma	22,6	26,4	27,0
Livello istruzione e formazione professionale	24,5	21,9	19,0
Scuola dell'obbligo**	48,0	45,6	47,7
SERVIZI			
Livello universitario	10,8	10,6	10,0
Livello secondario/diploma	34,4	38,4	38,3
Livello istruzione e formazione professionale	18,8	18,9	19,3
Scuola dell'obbligo**	36,0	32,1	32,4

* Valori espressi in percentuale sul totale delle assunzioni previste

** Secondo normativa in vigore fino all'anno scolastico 2002/2003

— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

La domanda di diplomati, invece, aumenta indistintamente per entrambi i macro-settori, anche se i valori del terziario appaiono molto più elevati, arrivando a sopravanzare anche le assunzioni di personale con bassa istruzione. Con riferimento alla domanda di lavoratori con formazione professionale, si evidenzia una flessione in termini relativi nell'industria e, viceversa, un certo incremento nel settore del terziario, con i due settori che nel 2006 si attestano su valori percentuali pressoché simili. Il saldo complessivo è, tuttavia, negativo per circa 2 punti percentuali nel triennio.

All'interno della formazione e istruzione professionale, le figure più richieste nel 2006 sono quelle che riguardano gli indirizzi turistico-alberghiero, meccanico, amministrativo-commerciale e socio-sanitario (**Tabella 10**).

Tabella 10

Assunzioni di lavoratori dipendenti in possesso di qualifica professionale nel 2006 e relative caratteristiche*

	Totale assunzioni (v.a.)*	di cui non necessita di formazione			di cui non per età		di cui per tipo di contratto	
		Totale	con corsi esterni (**)	con corsi interni (**)	fino a 29 anni	con età non rilev.	tempo indeter- minato	tempo deter- minato
TOTALE	695.770	71,3	9,3	20,3	39,5	36,8	46,3	41,1
di cui								
- Liv. qualif. profess.	133.440	75,4	12,3	26,7	41,9	37,9	41,6	43,9
- Ind. Turistico-Albergh.	25.440	64,8	7,5	31,2	33,0	46,2	41,9	51,0
- Ind. Meccanico	20.490	84,0	8,6	22,0	51,4	26,6	37,1	45,0
- Ind. Ammin.-Commer.	18.020	91,3	25,2	51,8	60,0	29,8	30,1	48,0
- Ind. socio-Sanitario	12.220	78,6	35,9	48,8	12,1	76,4	47,4	51,9
- Ind. Edile	10.410	62,4	0,6	5,7	28,1	38,3	51,1	37,7
- Ind. Estet. e parruc.	6.210	81,0	21,6	11,0	83,2	8,8	25,4	24,9
- Ind. Elettrotecnico	5.160	83,6	7,3	11,2	56,2	23,9	36,8	36,3
- Ind. tess., abbigl. e moda	3.310	68,4	6,8	12,0	32,2	40,5	44,7	45,6
- Ind. Termoidraulico	2.980	71,6	5,7	9,4	62,4	15,3	37,0	29,9
- Ind. Legno, mobile e arr.	2.130	78,9	2,4	3,8	42,6	28,2	36,0	53,7
- Ind. agrario-alimentare	1.810	75,9	2,8	15,8	51,2	27,5	44,2	39,1
- Ind. Chimico	1.030	93,7	7,3	35,2	48,0	28,4	36,4	51,8
- Ind. Stampa ed Editoria	730	86,5	3,3	19,6	64,4	15,4	36,8	39,6
- Ind. Elettronico	670	82,7	24,3	2,5	51,8	35,0	17,0	73,2
- Ind. Lavor. vetro e ceramica	400	86,0	2,5	56,1	44,6	43,4	37,1	44,1
- Ind. cartaio-cartotecnico	350	96,3	0,9	53,3	53,9	17,9	45,8	41,5
- Ind. Informatico	280	66,8	8,3	9,7	26,4	39,7	82,3	12,6

- Ind. Artistico	150	81,6	7,9	0,7	61,8	23,0	65,1	24,3
- Ind. Orafo	140	78,2	0,0	0,0	38,0	38,0	14,8	83,1
- Ind. Minerario	80	75,6	1,3	6,4	23,1	51,3	32,1	67,9
- Ind. non Specificato	20.840	66,6	5,3	18,8	32,3	41,7	54,5	36,5
- Altri indirizzi	360	69,0	21,9	36,6	39,3	52,6	44,6	55,4

* Valori arrotondati alle decine

(**) Trattandosi di una domanda con risposte multiple, la somma delle due modalità indicate non corrisponde al dato congiunto delle stesse modalità

— Fonte: Unioncamere – ministero del lavoro, Sistema informativo Excelsior 2006

Un'analisi più approfondita merita il tema della domanda di laureati. Sotto il profilo territoriale, infatti, essa permane significativamente più consistente nelle regioni del Nord-Ovest e del Centro, a conferma di come in queste aree, e in particolare nelle città metropolitane in esse presenti, tendono sempre più a concentrarsi le funzioni di indirizzo strategico del sistema economico nazionale: l'innovazione, la ricerca, il capitale umano (**Grafico 4**).

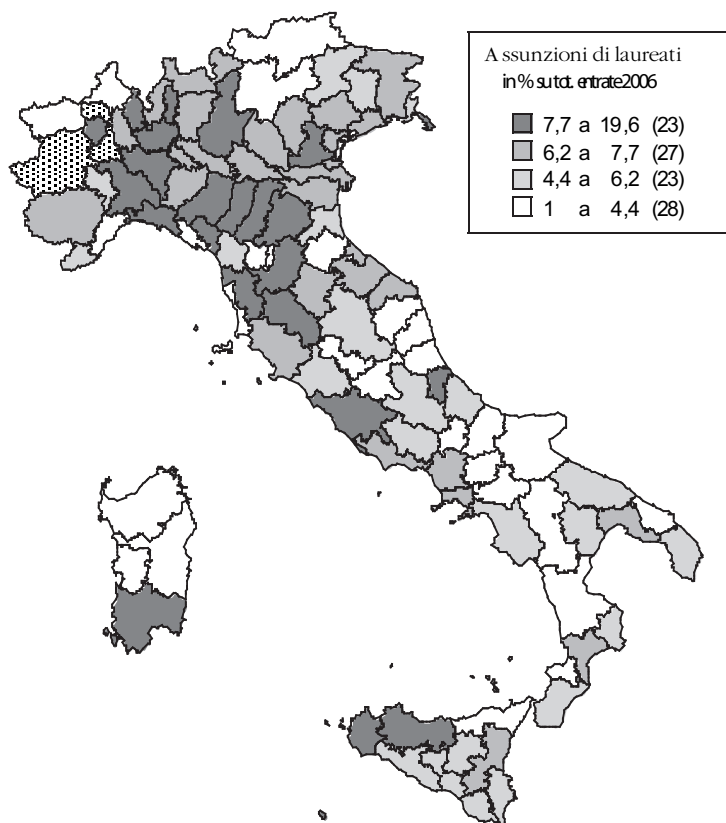
Le lauree più richieste sono quelle degli indirizzi economico-commerciali (19.740), seguite – sia pur a distanza – dagli indirizzi di ingegneria elettronica e dell'informazione (7.200), sanitario e paramedico (6.020), ingegneria industriale (5.080), chimico farmaceutico (4.070), nonché dalle lauree cosiddette umanistiche (gruppo letterario, linguistico, pedagogico e filosofico), con 4.900 richieste in totale. Per queste ultime, anche se per quasi la metà del totale si tratta di titoli legati al mondo dell'insegnamento e della formazione, va comunque segnalato un importante progresso rispetto agli ultimi anni nei settori dell'impresa privata.

I dati fin qui illustrati circa la domanda di figure in possesso di laurea si riferiscono, stando alle dichiarazioni degli imprenditori, all'insieme dei titoli universitari: diploma universitario, laurea triennale, laurea quinquennale tradizionale o "specialistica". Sono quindi compresi anche quelli precedenti la Riforma, trattandosi non solo della richiesta di figure in ingresso *ex novo* nel mondo del lavoro ma anche di professionalità già inserite sul mercato. Già dallo scorso anno è stato tuttavia possibile valutare l'entità della domanda di personale in possesso di laurea triennale – introdotta a seguito della riforma universitaria (leggi 127/97 e 4/99) – differenziandola da quella riferita invece alla laurea specialistica (quinquennale).

Quest'ultimo titolo sembra ancora riscontrare una chiara preferenza presso gli imprenditori, posto che viene richiesto per il 53,6% delle entrate di laureati programmate per il 2006, a fronte di un 14,7% riferito alla "laurea breve" o triennale.

Grafico 4

La domanda di laureati* nelle province italiane



(*) Si tratta dell'insieme dei titoli universitari, compresi quelli antecedenti alla Riforma universitaria (Leggi 127/97 e 4/99), ossia: laurea triennale, laurea quinquennale tradizionale o "specialistica", diploma universitario.

— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

Si tratta, in entrambi i casi, di valori in flessione rispetto alla prima rilevazione effettuata nel 2005 (erano infatti pari rispettivamente al 57,7% e al 16,8%), in quanto aumenta invece “l’area dell’indifferenza”, ossia la quota di assunzioni per le quali non si segnalano preferenze circa il livello di laurea (passata dal 25,5% al 31,6%). Tale fenomeno potrebbe nascondere sia una ancora poco chiara differenza tra i due livelli agli occhi degli imprenditori sia, con forse anche maggiore probabilità, un più marcato interesse verso i contenuti professionali e l’esperienza lavorativa dei candidati rispetto alle conoscenze da loro acquisite in ambito universitario.

Ma la crescita più consistente della domanda di istruzione, come sopra anticipato, riguarda per il 2006 il livello secondario e post-secondario. All’interno di questo livello si evidenzia un primato assoluto per l’indirizzo amministrativo e commerciale, concentrando da solo ben un terzo delle richieste complessive di diplomati espresse dalle imprese. A questa maggiore attenzione di titoli di tipo trasversale rispetto al *core business* aziendale è da riferire anche un lieve aumento della domanda di figure con licenza liceale, cui si accompagna una crescita dei diplomati a indirizzo linguistico. Tra i diplomi a carattere più specialistico si segnala la crescita dell’indirizzo turistico-alberghiero e di quello edile.

— **Le esigenze di ulteriore formazione per i neo-assunti**

Il rapporto tra sistema della formazione e sistema delle imprese tende ancora oggi a essere problematico. L’analisi dei dati rilevati dal *Sistema Informativo Excelsior* sulla necessità di ulteriore formazione e di quelli inerenti all’offerta di formazione da parte delle imprese consentono di ricavarne alcune interessanti indicazioni di massima sia sulla popolazione destinataria delle iniziative di formazione, sia sulla tipologia delle imprese formatrici.⁴

La necessità di “qualificare” attraverso attività di formazione aggiuntiva i neoassunti, rispetto ai compiti che dovranno svolgere in azienda, supera il 70% dei casi ed è aumentata nel tempo (**Tabella 11**).

Tabella 11

Assunti per cui si prevede una formazione iniziale (in %)

	Assunzioni con necessità di ulteriore formazione (% sul tot.)	Di cui	
		solo con affiancamento	con corsi (interni o esterni)
2004	65,6	38,2	27,4
2005	73,3	48,2	25,1
2006	71,4	48,7	22,7

— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, vari anni

L'affiancamento è la modalità più diffusa fra le imprese per la formazione *post entry* dei neoassunti; mentre si ricorre con sempre minore frequenza a corsi formalizzati, interni o esterni all'azienda. Ciò potrebbe indicare due fenomeni di segno inverso: da un lato, una diminuita propensione delle imprese ad investire in formazione e, dall'altro, un miglioramento della qualificazione delle persone in uscita dal sistema formativo (**Tabella 11**). La formazione *post entry* tramite corsi riguarda prevalentemente i laureati, seguono i qualificati dalla formazione professionale, i diplomati e infine le persone prive di titolo successivo alla terza media (**Tabella 12**). Viene confermato il collegamento fra livello di formazione iniziale e possibilità di ricevere ulteriore formazione nel corso della vita: la formazione *post entry* è tanto più lunga e complessa quanto più elevato è il livello formativo (e non viceversa).

Tabella 12

Assunzioni di cui si prevede una formazione iniziale con corsi, per livello di studio, in % sul totale degli assunti in ogni anno per ciascun livello di istruzione

	Laurea	Diploma	Formazione professionale	Nessun titolo oltre l'obbligo	Totale assunzioni con necessità di ulteriore formazione con corsi
2004	52,9	30,4	26,0	20,7	27,4
2005	51,3	27,8	26,9	15,6	25,1
2006	47,7	24,4	29,3	12,2	22,7

— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, vari anni

La formazione viene destinata prevalentemente a giovani con età compresa tra 25 e i 29 anni, che può comprendere sia i laureati al primo impiego, sia le persone in possesso di un titolo inferiore che cambiano mansione o posto di lavoro o hanno bisogno di una riqualificazione. Ciò che conta nella probabilità di ricevere formazione in entrata è soprattutto il grado di “innovatività” della figura all’interno dell’organizzazione cui è destinata: la formazione viene infatti sistematicamente indirizzata verso figure nuove o aggiuntive per l’impresa (vuoi per ampliare funzioni già esistenti, vuoi per mansioni da sviluppare *ex novo*), mentre appare meno probabile per i neo-assunti in sostituzione di altre figure precedentemente inserite in azienda, per le quali il *know how* è consolidato e la pratica dell’affiancamento più facilmente realizzabile.

– **Formazione in impresa e apprendimento lungo tutto l’arco della vita**

Le indagini del Sistema Informativo Excelsior rilevano a partire dal 2000 una serie di dati sulle aziende che erogano formazione per i propri dipendenti, direttamente o acquistandola sul mercato.

In linea generale, esaminando le sei annualità disponibili emerge un calo pressoché costante, a partire dal 2003, sia della quota di “imprese formatrici”, sia di quella relativa ai dipendenti destinatari di iniziative di formazione (anche se nel 2005 il valore assoluto dei dipendenti in formazione appare) (**Tabella 13**). Si può pertanto affermare che, in Italia, circa un’impresa su cinque fa o acquista formazione per il proprio personale.

Tabella 13

Imprese che hanno organizzato attività di formazione continua per i propri dipendenti, anni 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Imprese che hanno fatto formazione	203.570	207.529	296.107	268.224	239.109	253.382
Totale imprese	1.077.757	1.184.302	1.196.872	1.195.572	1.194.106	1.344.472
Incidenza %	18,9	17,5	24,7	22,4	20,0	18,8

– Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, vari anni

Tuttavia, il dato medio è scarsamente significativo, in quanto le differenze per settore, dimensione d'impresa e area geografica sono notevoli. Così, il lavoratore che opera in una grande impresa ha quasi cinque volte più probabilità di ricevere formazione dall'azienda, rispetto ad un collega assunto in una piccolissima impresa (15,6% di unità "formative") (**Tabella 14**).

Tabella 14

Imprese che hanno effettuato attività di formazione continua, per classe dimensionale (valori percentuali)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
1 – 9 dipendenti	13,8	12,6	19,8	17,3	17,1	15,6
10 – 49 dipendenti	39,1	38,5	45,3	37,8	26,4	26,6
50 – 249 dipendenti	38,0	41,5	54,6	55,2	37,6	43,1
>= 250 dipendenti	57,8	55,2	63,6	72,2	71,3	74,2
TOTALE	18,9	17,5	24,7	22,4	20,0	18,8

— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, vari anni

Il settore a minore offerta di formazione è quello delle costruzioni. Sia industria che commercio presentano valori inferiori alla media, mostrando una tendenza decisamente negativa a partire dal 2003. Confrontando industria in senso stretto e "altri servizi", va evidenziato che la forbice tra i due era a favore dell'industria fino al 2001, mentre negli ultimi quattro anni la tendenza si è invertita a vantaggio dei servizi e la differenza tende ad allargarsi ulteriormente. (**Tabella 15**).

Tabella 15

Imprese che hanno effettuato attività di formazione continua, per settore (valori percentuali)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Industria	20,2	19,3	24,6	22,0	16,2	16,1
Costruzioni	14,6	13,6	19,6	15,6	17,3	16,0
Commercio	18,9	17,3	23,8	21,1	18,2	16,4
Altri servizi	19,7	18,0	27,7	26,3	24,9	23,3
TOTALE	18,9	17,5	24,7	22,4	20,0	18,8

— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, vari anni

Restano infine da valutare i dati relativi all'area di localizzazione. L'area che offre maggiori opportunità di formazione è il Nord-Est, seguita ad una certa distanza dal Nord-Ovest. Centro e, soprattutto, Sud e Isole evidenziano dati inferiori alla media nazionale e con decrementi accentuati negli ultimi tre anni (**Tabella 16**). Bisogna comunque sottolineare che, nell'offerta di formazione da parte delle imprese, le tre variabili considerate (dimensioni, settore, area geografica) sono ovviamente interrelate: la dimensione delle imprese varia per settore e area geografica, così come esiste una relazione fra settore e area (e, come dimostrano alcuni studi, a parità di area e di settore l'elemento determinante pare essere la dimensione).

focus

Tabella 16

Imprese che hanno effettuato attività di formazione continua, per area geografica (valori percentuali)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nord-Ovest	19,3	18,2	24,8	23,0	21,5	20,3
Nord-Est	21,5	21,0	28,1	25,6	22,7	22,3
Centro	17,7	15,4	24,2	21,6	19,0	17,0
Sud e Isole	16,5	15,0	22,0	19,6	16,7	15,7
TOTALE	18,9	17,5	24,7	22,4	20,0	18,8

— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, vari anni

Da quanto detto si possono trarre alcune conclusioni, essenzialmente legate ai diversi orientamenti manifestati dalle imprese sulla base dei destinatari delle attività di formazione. La prima riguarda la tendenza a concentrare gli interventi formativi sulle fasce giovani, il che fa crescere la difficoltà di ricollocamento per i lavoratori che sono al centro di fenomeni congiunturali di calo dell'occupazione. La seconda fa riferimento alla relazione diretta tra formazione erogata e qualifica formale iniziale, tanto da vedere la prima con una funzione di incremento e non di compensazione della seconda, indebolendo ulteriormente, in questo modo, le fasce che entrano nel mercato in posizione subordinata.

Le risposte delle imprese alle carenze avvertite nella qualificazione dei neoassunti

– Le figure professionali “introvabili” e i motivi alla base delle difficoltà di reperimento

Negli ultimi tre anni è stata rilevata una decisa attenuazione delle difficoltà incontrate dalle aziende in fase di reperimento delle figure professionali di cui hanno bisogno. Dopo un inizio di decennio caratterizzato da una sostanziale stabilità (circa al 40% delle assunzioni programmate fra il 2001 e 2003), nel 2004 è iniziata una inversione di tendenza, che ha poi portato gli imprenditori a segnalare problemi di reclutamento “soltanto” per il 29,1% delle professioni ricercate nel corso del 2006.

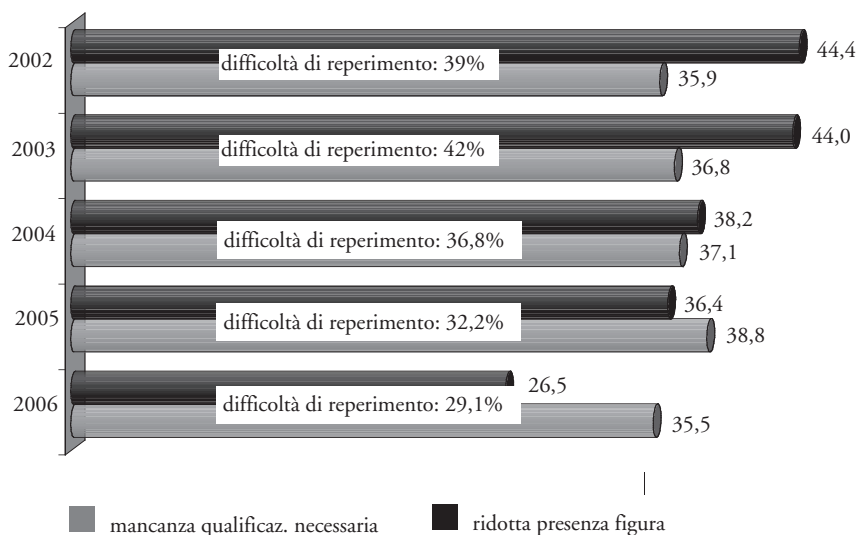
Tale circostanza potrebbe dipendere sia dal profilo delle professioni richieste (ancor più spostato, rispetto agli anni scorsi, verso i livelli medio-bassi e bassi), sia dall'entità dei fabbisogni occupazionali, stabilizzatasi in questi ultimi anni anche a causa di una congiuntura economica non favorevole. Alla stabilizzazione della domanda sarebbe, in altri termini, un minor livello di competizione tra le aziende nel procurarsi le figure di cui hanno bisogno. Ne è la prova la netta diminuzione delle segnalazioni riferite alla scarsa disponibilità numerica delle figure da assumere, cui si accompagna una ancor più elevata difficoltà legata all'inadeguato livello di qualificazione dei candidati agli occhi degli imprenditori (**Grafico 5**)

Si conferma quindi un fenomeno che già nel 2005 era stato evidenziato come un “cambio di tendenza” rispetto al passato: i problemi di reperimento riguardano non più in primo luogo la ridotta presenza – in termini quantitativi – delle figure da assumere ma, soprattutto, la qualificazione richiesta ai candidati (intesa, in primo luogo, come insieme di competenze

professionali), con una forbice che, nel tempo, tende sempre più ad ampliarsi. Ecco perché le figure professionali “introvabili” sono essenzialmente quelle per le quali riveste un’importanza maggiore l’esperienza *on the job*, come i muratori, gli addetti all’edilizia, i rifinitori di edifici (piastrellisti, idraulici, elettricisti), i saldatori e i carpentieri in metallo. Va tuttavia evidenziato che, in alcuni casi, vale ancora la combinazione di problemi riconducibili a fattori sia quantitativi, sia qualitativi, come segnalato – tra gli altri – per gli ingegneri progettisti, i tecnici di produzione e gli assistenti socio sanitari.

Grafico 5

Le difficoltà legate alla mancanza di qualificazione dei candidati e alla disponibilità delle figure In % sul totale delle imprese che segnalano difficoltà di reperimento



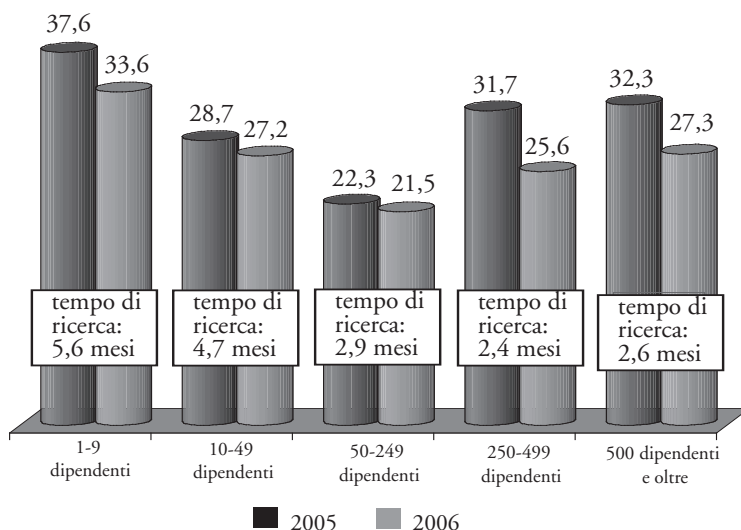
— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

Le difficoltà avvertite nel reperimento delle figure in entrata variano in intensità a seconda della dimensione d'impresa. Il mercato del lavoro presenta infatti ancora alcune "opacità" per le imprese fino a 9 dipendenti, che impiegano molto più tempo a trovare il "candidato ideale" (non solo per il livello di istruzione richiesto ma anche per le specifiche competenze professionali considerate necessarie): basti pensare che il tempo medio di ricerca di una data figura professionale è per queste imprese pari a circa 5 mesi e mezzo, ossia il doppio di una grande azienda (**Grafico 6**).

Per poter in una certa misura bilanciare il *gap* fra il profilo atteso e quello poi effettivamente assunto, le aziende mostrano un sempre più spiccato orientamento a fornire una formazione aggiuntiva ai neoassunti subito dopo il loro ingresso in azienda, come si è visto in dettaglio nella sezione precedente.

Grafico 6

**Difficoltà di reperimento, per dimensione d'impresa
(confronto 2005 e 2006)**



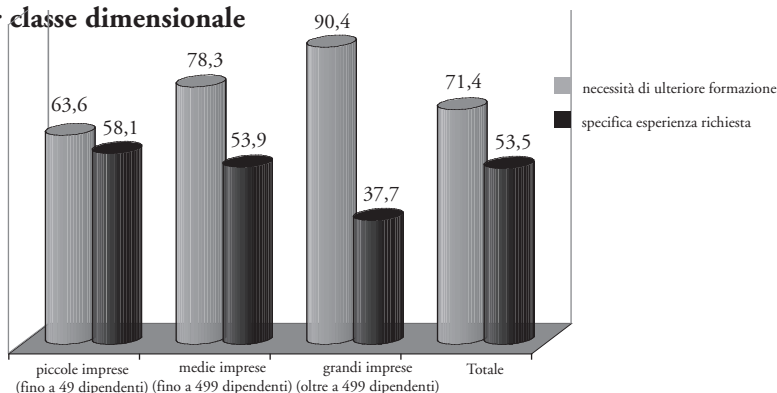
Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

La limitata possibilità di “liberare” tempo dei propri dipendenti per attività formative porta tuttavia le imprese di più piccola dimensione a richiedere più di frequente figure già in possesso di specifica esperienza nella professione o nel settore, in modo da poterne disporre appieno già immediatamente dopo l'assunzione. Tale orientamento è particolarmente evidente, sia pur per diverse motivazioni, in alcuni settori economici: da un lato, comparti come il tessile-abbigliamento, l'edilizia e la filiera del turismo (dove si preferisce puntare sull'esperienza dei neo-assunti piuttosto che prevedere per loro attività formative di aggiornamento e specializzazione dopo l'ingresso in azienda); dall'altro, meccanica, apparecchiature elettroniche, informatica, servizi avanzati alle imprese e sanità privata, attività “di punta” dove è richiesto un livello di qualificazione in entrata molto alto (sia quanto a competenze acquisite on the job, sia in termini di livelli di istruzione) ma dove al contempo è maggiore l'investimento in formazione da parte delle aziende (**Grafico 7**).

Nel complesso, la richiesta di figure in possesso di esperienza specifica appare tuttavia leggermente più contenuta rispetto al 2005, passando dal 54,2% al 53,5%. Bisogna tuttavia evidenziare una maggiore predisposizione verso candidati che, soprattutto nel caso dei servizi, conoscano già il settore in cui si andrà ad operare, a fronte di una importanza inferiore rivestita, agli occhi degli imprenditori, dalle competenze specifiche legate allo svolgimento della professione per la quale vengono assunti.

Grafico 7

Incidenza delle assunzioni previste nel 2006 per le quali si avverte la necessità di ulteriori interventi formativi e si richiede specifica esperienza, per classe dimensionale



Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

L'esperienza lavorativa pregressa rappresenta un fattore decisivo per l'ingresso in azienda soprattutto nel caso delle professioni *high skill* (ossia quelle di livello dirigenziale e di tipo impiegatizio e tecnico ad elevata specializzazione) e di quelle di tipo operaio. Nel primo caso, in analogia con quanto già osservato con riferimento ai titoli di studio, le imprese sono comunque orientate a investire ulteriormente nella "professionalizzazione" delle figure in entrata, nella convinzione che esistano delle competenze specifiche (spesso "patrimonio" della stessa azienda assumente) acquisibili solo attraverso interventi formativi ad hoc (in affiancamento o, più spesso, in forma corsuale) e non attraverso il tradizionale percorso formativo – scolastico o universitario – o il training on the job presso le realtà produttive di provenienza. Per le figure operaie, anche perché essenzialmente richieste dalle piccole e piccolissime aziende (l'85% circa è infatti destinato ad imprese con meno di 50 dipendenti), l'esperienza è un fattore ugualmente determinante, in quanto ci si aspetta siano lavoratori "pronti all'uso", tanto da non ritenere necessario un ulteriore "passaggio in formazione" (se non, talvolta, in affiancamento a personale già inserito).

– Il ricorso a lavoratori immigrati: le tendenze di medio periodo⁵

I dati del *Sistema Informativo Excelsior* circa il ricorso a manodopera immigrata hanno il pregio di rendere evidenti gli orientamenti degli imprenditori e le caratteristiche specifiche della domanda di lavoro nei riguardi dell'offerta immigrata. Quanto alla quantificazione dell'effettiva dimensione del fabbisogno di lavoratori immigrati (intesa come domanda aggiuntiva rispetto a quella già disponibile sul mercato), essa non può dirsi esaurita con questi dati, ma deve necessariamente tenere conto di altri fattori. Basti pensare al tema dei servizi domestici e dei lavori stagionali in agricoltura, non considerati all'interno dell'indagine Excelsior. Inoltre, le richieste degli imprenditori possono essere soddisfatte anche da lavoratori extracomunitari disoccupati già presenti in Italia.

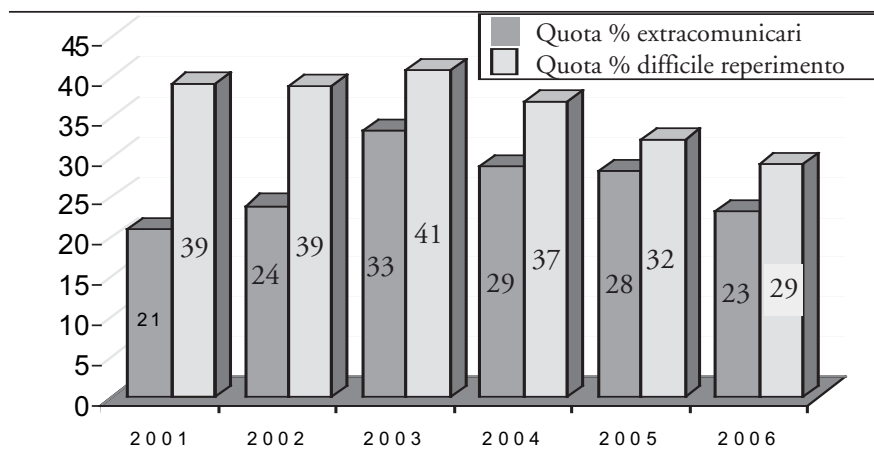
Nonostante questi aspetti di prudenza, di cui bisogna necessariamente tener conto, i dati riportati risultano comunque di estrema utilità per le politiche di programmazione degli ingressi di lavoratori immigrati (questione di certo all'ordine del giorno dell'agenda politica nazionale ed europea), nonché per la formulazione di politiche e interventi formativi, oltre che per una migliore pianificazione e gestione dei successivi percorsi di inserimento e sviluppo sociale. Il quadro che emerge è quello di un carattere ormai strutturale del ricorso a manodopera immigrata. La domanda di lavoratori immigrati ha assun-

to un andamento crescente fino al 2003, anno in cui le imprese italiane (escluse quelle agricole) avevano previsto di inserire lavoratori immigrati fino ad un terzo del totale delle assunzioni programmate. Negli anni successivi tale quota ha assunto un andamento decrescente, fino ad arrivare nel 2006 a poco più di un quinto del totale (pari a un massimo di oltre 162.000 unità in entrata) (**Grafico 8**).

Grafico 8

Assunzioni previste di lavoratori immigrati e assunzioni di difficile reperimento (*)

* Quota % sul totale - valore massimo per gli extracomunitari



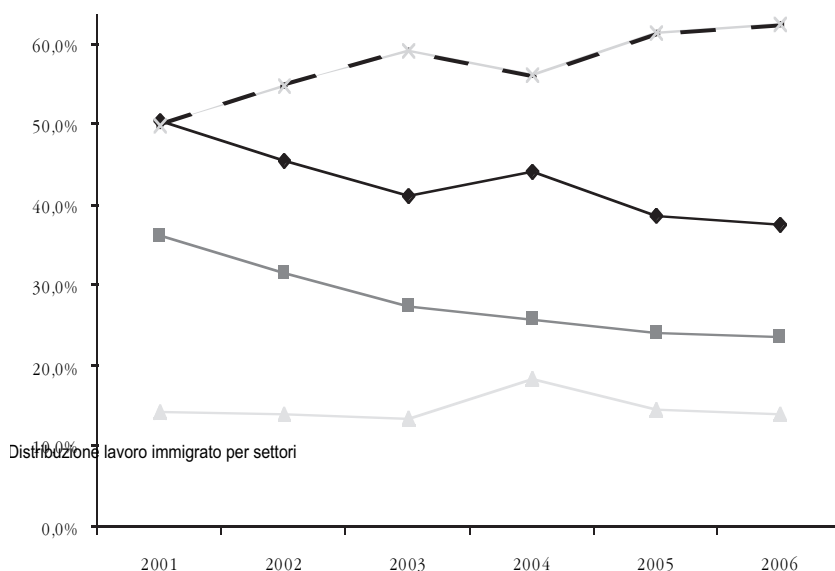
— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior

Tale circostanza potrebbe indicare la prevalenza di un atteggiamento “riflessivo” delle imprese, consapevoli che il ricorso a tale “bacino di offerta lavorativa” non sia la principale soluzione per i problemi occupazionali, pur rappresentando sicuramente un’opportunità per trovare personale disponibile a svolgere alcune professioni, e non sempre quelle di livello medio basso (basti pensare alla elevata richiesta di personale immigrato per professioni come infermieri, assistenti socio-sanitari e cuochi). Se nel suo complesso la domanda di lavoro immigrato assume dunque un andamento decrescente negli anni 2001-2006, vale bene evidenziare che si registrano traiettorie diverse a seconda del settore di attività. Negli anni

in esame, il settore dei servizi non solo è quello che esprimere in termini relativi la più elevata domanda di lavoratori immigrati ma presenta anche fabbisogni gradualmente crescenti. D'altro canto, il settore dell'industria nel suo complesso presenta una domanda di lavoratori immigrati in calo, dettato in particolare dalla contrazione della domanda da parte delle imprese manifatturiere, mentre quelle del settore delle costruzioni presentano una domanda pressoché invariata (**Grafico 9**).

Grafico 7

La domanda di lavoro immigrato per settore di attività economica



Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

Scendendo ancora più nel dettaglio, e con riferimento all'indagine del 2006, all'interno del settore dei servizi sono i comparti servizi operativi alle imprese, alberghi, ristoranti e servizi turistici, sanità e servizi sanitari privati e trasporto, a esprimere la più elevata richiesta di lavoratori immigrati. Di tutto rilievo anche la richiesta di manodopera immigrata da parte del comparto delle costruzioni, mentre con riferimento al settore della trasformazione industriale, spiccano le richieste di immigrati provenienti dai comparti metalmeccanico, tessile abbigliamento calzature e dalle industrie alimentari (**Tabella 17**).

Le assunzioni di personale stagionale, sebbene non elevatissime (rappor- tate al totale delle assunzioni stagionali programmate dalle imprese, quel- le di lavoratori extracomunitari non arrivano neppure al 10%), sono poi, in buona misura, concentrate nel comparto turistico e della ristorazione, nonché in quello delle industrie alimentari (con un'incidenza sul totale delle assunzioni che però non raggiunge neppure il 10%).

Tabella 17

Assunzioni previste dalle imprese per il 2006 di personale proveniente da paesi extracomunitari, per settore di attività e classe dimensionale

	Totale assunzioni extracomunitari 2006				Extracomunitari stagionali previsti nel 2006	
	Ipotesi minima (v.a.)*	% su totale assunzioni	Ipotesi massima (v.a.)	% su totale assunzioni	Totale	% su totale assunzioni stagionali
TOTALE	105.520	15,2	162.320	23,3	23.410	8,8
INDUSTRIA	47.520	17,4	60.950	22,3	7.440	10,1
Industria in senso stretto	28.650	16,7	38.160	22,2	6.830	10,0
Estrazione di minerali	250	13,2	270	14,1	—	—
Ind. alimentari, bevan. e tabac.	3.410	17,7	4.420	22,9	5.010	9,5
Ind. tessili, dell'abbigl. e calz.	3.660	17,6	4.450	21,5	350	13,2
Ind. del legno e del mobile	2.910	20,5	3.460	24,3	240	14,6
Ind. carta, stampa ed editoria	740	11,0	920	13,7	130	9,8
Ind. chimiche e petrolifere	610	6,9	960	10,9	50	4,5
Ind. gomma ematerie plastiche	1.600	23,1	2.180	31,4	100	15,2
Ind. minerali non metall.	1.450	16,0	1.800	19,9	10	2,2
Ind. dei metalli	7.160	21,4	8.940	26,7	350	17,3
Ind. mecc. e mezzi traspor.	4.410	15,0	7.000	23,9	540	12,4
Ind. elettr., e elettron.,ottiche e med.	1.910	11,9	3.030	18,8	40	5,2
Ind. per casa, tempo libero	410	17,3	550	23,0	30	5,1
Prod. e distrib. energia, gas, acqua	130	5,0	190	7,2	—	—
Costruzioni	18.870	18,6	22.790	22,4	610	11,4

	Totale assunzioni extracomunitari 2006				Extracomunitari stagionali previsti nel 2006	
	Ipotesi minima (v.a.)	% su totale assunzioni	Ipotesi massima (v.a.)	% su totale assunzioni	Totale	% su totale assunzioni stagionali
SERVIZI	58.010	13,7	101.370	24,0	15.970	8,3
Commercio al dettaglio	4.620	6,8	8.400	12,3	730	3,2
Commer. e riparaz. autoveic. e mot.	1.610	9,7	1.740	10,5	120	6,5
Commercio all'ingrosso	3.030	9,6	5.610	17,8	1.130	12,5
Alberghi, ristoranti e serv. turistici	14.760	17,6	22.760	27,1	10.260	9,4
Trasporti e attività postali	6.590	15,2	11.380	26,3	820	5,6
Informatica e telecomunicazioni	1.380	8,1	1.800	10,6	20	1,2
Servizi avanzati alle imprese	3.000	12,4	3.970	16,4	350	12,2
Credito, assicurazioni e serv. finan.	880	4,7	1.550	8,3	60	3,5
Serv. oper. alle imprese e alle persone	11.170	24,3	24.320	52,8	1.320	27,1
Istruzione e servizi formativi priv.	560	9,5	860	14,8	40	4,3
Sanità e servizi sanitari privati	5.880	20,2	12.580	43,2	170	5,4
Altri servizi alle persone	4.280	15,8	6.130	22,7	960	4,9
Studi professionali	260	2,4	270	2,4	—	—
CLASSE DIMENSIONALE						
1-9 dipendenti	46.980	15,6	52.460	17,4	8.690	9,8
10-49 dipendenti	23.270	17,8	30.610	23,4	5.630	9,0
50-249 dipendenti	16.290	17,0	27.350	28,5	2.180	7,9
250-499 dipendenti	5.000	12,4	12.420	30,8	6.910**	7,9**
500 dipendenti e oltre	13.970	11,0	39.490	31,0		

(*) Valori assoluti arrotondati alle decine

(**) 250 dipendenti e oltre

— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

Analizzando l'incidenza di assunzioni di immigrati sul totale delle assunzioni, emerge in alcuni settori una tendenza alla "etnicizzazione" della manodopera impiegata. Tale fenomeno è tanto più evidente nei comparti servizi operativi alle imprese e persone, sanità e servizi sanitari privati e industria della gomma e della plastica, dove il ricorso a manodopera immigrata supera il 30% del totale delle assunzioni previste.

I dati resi disponibili attraverso il *Sistema Informativo Excelsior* consentono inoltre, con particolare riferimento all'anno in corso, di mettere per alcu-

ni versi in dubbio l'ipotesi della complementarità dell'offerta di lavoro extracomunitaria rispetto a quella interna. Questo perché i dati evidenziano che la propensione a ricorrere a manodopera straniera è decisamente meno diffusa rispetto all'ampiezza dei problemi di reclutamento che le imprese devono affrontare.

Tale scarto si ripresenta in tutte le aree geografiche, e riguarda in particolare le microimprese che, come visto, sono anche quelle che maggiormente avvertono difficoltà nel reperire i collaboratori di cui hanno bisogno (**Tabella 18**).

Tabella 18

Imprese che segnalano difficoltà di reperimento e prevedono assunzioni di personale immigrato, per classe dimensionale e settore di attività (quota % sul totale delle imprese che assumono)

	Imprese che segnalano difficoltà di reperimento				Imprese che prevedono assunzioni di personale immigrato			
	1-9 dip.	10-49 dip.	50 e oltre	Totale	1-9 dip.	10-49 dip.	50 e oltre	Totale
TOTALE	35,6	30,5	32,2	34,2	16,3	20,9	24,2	18,1
INDUSTRIA	42,7	33,8	37,2	40,0	20,7	23,0	25,2	21,7
<i>Industria in senso stretto</i>	43,8	34,3	36,7	39,9	19,7	22,2	24,7	21,2
Estrazione di minerali	31,2	25,3	51,0	32,8	14,5	15,1	10,2	13,9
Ind. aliment., bevande e tabacco	35,3	27,6	27,5	33,1	18,4	22,9	25,1	19,9
Ind. tessili, dell'abbigl. e calz.	37,8	33,6	32,4	35,6	19,8	21,2	23,6	20,8
Ind. del legno e del mobile	52,1	39,8	35,4	47,6	21,5	23,9	30,0	22,8
Ind. carta, stampa ed edit.	36,3	23,4	31,2	31,3	11,5	14,2	17,9	13,4
Ind. chimiche e petrolifere	33,9	26,0	36,5	32,5	19,9	8,5	17,2	15,1
Ind. gomma e mat. plastiche	33,0	21,6	34,1	28,5	19,8	24,4	40,4	26,3
Ind. minerali non metalliferi	42,6	29,7	27,6	36,3	21,0	23,2	22,1	21,8
Ind. dei metalli	52,8	42,5	39,3	48,1	23,9	27,6	33,9	26,2
Ind. meccan. e mezzi trasporto	49,1	40,8	44,3	45,5	19,0	21,8	24,9	21,1
Ind. elettr., elettron., ott. e med.	40,0	28,5	34,5	35,1	15,4	16,9	19,7	16,8
Ind. beni per casa, tempo libero	28,4	23,8	30,3	27,4	9,7	22,6	17,6	13,7
Prod. e distr. energia, gas, acqua	28,1	16,1	54,0	38,4	7,6	9,4	9,4	9,0
Costruzioni	41,5	32,2	41,8	40,1	21,6	25,5	30,1	22,4

	Imprese che segnalano difficoltà di reperimento				Imprese che prevedono assunzioni di personale immigrato			
	1-9 dip.	10-49 dip.	50 e oltre	Totale	1-9 dip.	10-49 dip.	50 e oltre	Totale
SERVIZI	30,3	26,4	28,8	29,5	13,0	18,3	23,5	15,1
Commercio al dettaglio	29,0	28,8	28,1	28,8	8,6	9,5	15,9	9,7
Comm. e ripar. autov. e mot.	31,5	36,0	30,1	32,1	11,2	9,9	22,2	11,4
Commercio all'ingrosso	27,7	22,4	27,2	26,6	10,0	13,1	16,5	11,2
Alberg., ristor. e serv. turist.	33,2	30,8	48,6	33,7	22,1	31,6	36,9	24,1
Trasporti e attività postali	26,8	20,4	27,0	25,5	12,8	21,3	30,5	18,0
Informatica e telecomunic.	26,2	25,3	37,5	28,1	10,1	5,5	12,7	9,6
Servizi avanzati alle imprese	24,9	20,0	29,9	24,7	10,8	9,0	12,8	10,7
Credito, assicur., servizi fin.	27,5	21,0	12,1	20,3	8,3	5,8	4,7	6,5
Servizi op. imprese e persone	23,6	25,6	27,5	25,0	11,3	34,6	44,9	24,9
Istruz. e servizi form. privati	28,7	22,9	15,9	25,5	14,2	15,7	16,9	14,9
Sanità e servizi sanitari privati	26,0	36,5	49,5	36,9	15,1	28,1	48,2	29,9
Altri servizi alle persone	47,2	25,5	14,7	42,3	17,7	20,2	29,8	18,9
Studi professionali	22,1	20,8	0,0	22,1	3,7	2,8	0,0	3,7

Considerando i singoli settori produttivi, la distanza è particolarmente accentuata laddove il lavoratore è più direttamente in contatto con la clientela (come nel commercio e negli altri servizi alla persona) e laddove prevalgono profili ad alta qualificazione (gli studi professionali, il credito, assicurazioni e servizi finanziari, l'informatica e telecomunicazioni, l'industria farmaceutica, quella aeronautica, le industrie elettriche, elettroniche e medial).

Vi sono, al contrario, settori produttivi che presentano al proprio interno una propensione all'ingresso di lavoratori stranieri praticamente uguale alla difficoltà di reperimento segnalata: è il caso dell'industria della gomma e materie plastiche e del settore dei servizi operativi alle imprese: siamo di fronte a comparti decisamente investiti dal processo di "etnicizzazione", sia pure per ragioni in parte diverse (la pesantezza/insalubrità delle condizioni di lavoro nel primo caso; il basso prestigio sociale, gli orari disagiati e le retribuzioni modeste nel secondo).

Spingendo l'analisi anche a livello territoriale, emerge una disponibilità a inserire personale immigrato più elevata nel Nord-Est, seguito da vicino dal Nord-Ovest e dal Centro. Nel Mezzogiorno si rileva la più bassa

richiesta di manodopera immigrata, probabilmente anche in conseguenza delle minori difficoltà di reperimento di manodopera locale che si riscontrano in quest'area (Tabella 19).

Tabella 19

Assunzioni previste (stima massima) negli anni 2001-2006 di personale immigrato, per regione

Regioni	Assunzioni						Lavor.	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	% su tot. assunz.	stag. 2006
Piemonte	12.235	13.035	17.063	16.520*	16.250	14.570	28,9	1.280
Valle d'Aosta	284	505	838		1.130	640	26,4	140
Lombardia	33.294	33.093	46.988	36.928	35.580	30.500	24,8	2.590
Liguria	2.894	3.082	6.504	5.423	4.360	4.840	24,5	740
Nord-Ovest	48.707	49.715	71.393	58.871	57.330	50.550	25,9	4.750
Trentino Alto Adige	3.395	4.426	7.342	5.741	5.370	6.660	29,6	3.580
Veneto	21.234	22.093	26.049	21.141	18.020	17.800	27,4	2.960
Friuli Venezia Giulia	5.103	5.134	6.473	6.394	6.964	4.590	28,0	360
Emilia Romagna	19.923	18.760	24.990	20.989	20.502	18.310	26,9	5.080
Nord-Est	49.655	50.413	64.854	54.265	50.850	47.360	27,6	11.980
Toscana	8.349	11.971	14.750	11.857	12.487	10.820	23,7	1.250
Umbria	2.472	2.733	3.107	3.612	3.511	2.840	26,8	290
Marche	4.860	4.657	6.002	6.640	4.995	4.870	26,2	640
Lazio	10.991	10.708	18.312	14.848	17.281	15.010	23,4	1.260
Centro	26.672	30.069	42.171	36.957	38.270	33.530	24,1	3.440
Abruzzo	2.623	3.529	4.382	6.163	4.840	3.970	23,5	520
Molise	446	946	687	754	1.085	930	24,0	50
Campania	6.417	8.954	12.301	11.727	11.231	8.700	16,3	1.400
Puglia	5.608	6.887	10.132	9.294	5.744	5.510	14,9	420
Basilicata	1.524	1.143	1.962	1.286	1.050	1.020	17,0	120
Calabria	2.147	2.357	3.900	3.747	3.254	2.810	16,7	80
Sicilia	3.618	6.901	8.104	8.121	6.210	5.240	14,6	400
Sardegna	2.051	2.880	4.058	3.824	3.029	2.700	13,8	260
Sud e Isole	24.434	33.597	45.526	44.916	36.440	30.870	16,3	3.250
TOTALE ITALIA	149.468	163.794	223.944	195.009	182.890	162.320	23,3	23.410

(*) I dati sono stati rilevati per entrambe le regioni

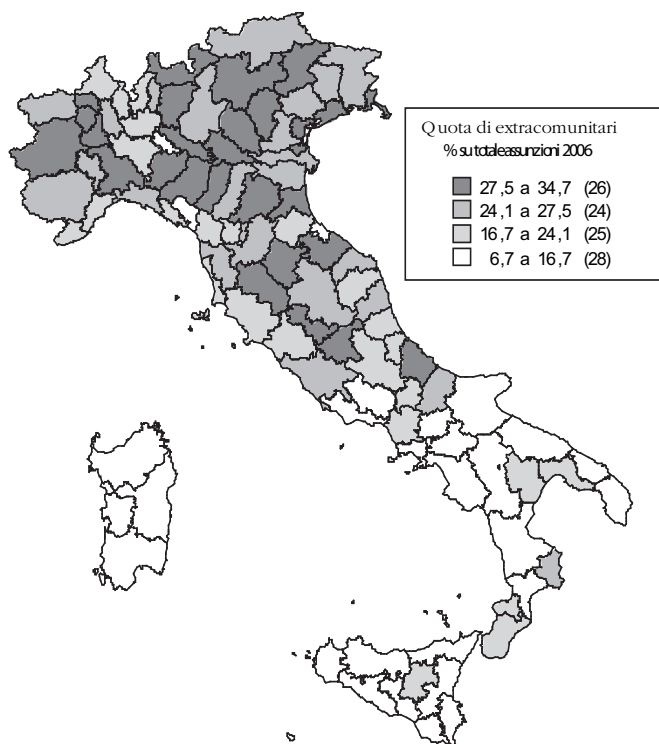
— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema informativo Excelsior, vari anni

A livello provinciale continua ad essere Milano in testa alla classifica. La provincia di Roma si colloca immediatamente dopo Milano, segue Torino e, a distanza, Bologna, Bergamo, Trento, Brescia, Firenze, Venezia, Verona. La prima città del Sud è Napoli, con un dato molto vicino a quello di Bologna, seguita a distanza da Bari (**Grafico 10**).

In termini relativi (ossia considerando il rapporto con il totale dei flussi di lavoratori in entrata), le province del Nord-Est (in primo luogo quelle del Friuli Venezia Giulia e dell'Emilia-Romagna, cui si accompagnano Belluno e, soprattutto, Trento, prima in graduatoria) si confermano come quelle a maggior assorbimento potenziale di extra-comunitari, seguite da gran parte di quelle del Piemonte (nell'ordine, Biella, Torino, Alessandria, Vercelli e Asti).

Grafico 10

Incidenza % delle assunzioni "stabili"* di personale extracomunitario previsto per il 2006, per provincia (numero massimo)



(*) inclusi i lavoratori a tempo determinato

— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

– Le professioni dei lavoratori immigrati

L'esame dei singoli profili professionali riferiti alle assunzioni di personale extracomunitario consente di leggere con più chiarezza gli orientamenti della domanda nei confronti del lavoro immigrato. Dall'analisi delle caratteristiche delle assunzioni previste per figura professionale emerge che i lavoratori immigrati saranno inseriti, nel 2006 come negli anni precedenti, per svolgere per lo più mansioni di livello medio-basso, sia pur con alcune eccezioni (Tabella 20).

Tabella 20

Assunzioni di personale immigrato previste dalle imprese per il 2006 per grandi gruppi professionali e professioni più richieste* per ciascun gruppo

	Assunzioni 2006 (v.a.)	% sulle assunzioni totali	di cui (% su ass. extracomunitari)		
			in imprese con meno 50 dipend.	senza esperienza specific.	di diff. reperim.
TOTALE	162.320	23,3	51,2	34,4	7,2
<i>1. Dirigenti e direttori</i>	60	3,6	15,8	73,7	29,8
<i>2. Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione</i>	1.850	6,4	61,3	36,6	3,2
<i>3. Professioni tecniche</i>	6.710	8,4	40,5	53,1	6,6
Infermieri professionali	2.700	61,9	11,0	85,7	0,8
<i>4. Professioni esecutive amm. e gestione</i>	4.940	7,6	55,5	20,6	16,5
Add. reception, informazioni e call center	1.140	9,0	41,0	27,7	7,3
Impiegati addetti gestione magazzino	1.000	17,6	48,4	18,3	6,9
<i>5. Professioni rel. vendite e ai serv. famiglie</i>	39.110	22,8	47,5	32,4	7,8
Camerieri, baristi, operatori di mensa	15.880	31,4	60,7	28,1	7,8
Addetti alle vendite, commessi e cassieri	9.960	14,1	32,8	17,6	9,8
Assistenti socio-sanitari presso istituzioni	6.700	49,9	12,1	47,8	1,4
Cuochi e affini	3.230	19,6	80,7	51,9	11,4
Parrucchieri, barbieri, estetiste e affini	1.980	18,6	100,0	60,0	11,2
<i>7. Operai specializzati</i>	34.390	24,6	78,4	50,3	8,0
Addetti all'edilizia: muratori	7.800	25,5	90,2	50,9	11,6
Carpentieri in metallo	2.480	31,5	76,8	40,1	3,5
Installatori di tubazioni e idraulici	2.200	18,3	96,1	57,5	4,5
Saldatori e tagliatori	1.900	39,1	62,0	60,6	7,8
Add. costruz. e rip. utens.e prod. met.	1.650	26,2	66,0	50,9	4,2
Meccan. e rip. macch. agric. o industr.	1.650	23,9	71,2	52,3	9,3
Falegn., eban., costrut. mobili e art. legno	1.580	27,0	91,8	71,9	6,5
Installatori impianti elettr. e elettricisti	1.420	12,7	80,4	27,5	4,4
Carpentieri in legno e affini	1.160	18,9	58,4	51,9	10,9

	Assunzioni % sulle		di cui (% su ass. extracomunitari)		
	2006 (v.a.)	assunz. totali	in imprese con meno 50 dipend.	senza esperienza specifica	di difficile reperim.
<i>8. Conduttori di impianti, operatori di macch. fissi e mobili, montag. industr.</i>	24.650	25,3	56,0	33,5	4,3
Conduc. autocarri pesanti e camion	5.980	23,4	75,0	27,3	2,3
Addetti macchine utensili: metalli	2.580	29,5	24,8	32,1	1,6
Assemblatori macchinari meccanici	2.160	36,1	23,9	35,6	3,0
Add. linee, macchine e assemblat. (nac)	1.970	32,5	60,3	18,2	5,7
Add. macchine lavorazione prod. plastica	1.410	42,0	40,2	32,4	4,7
Condut. macchine movim. terra e affini	1.390	24,1	86,4	67,4	6,6
<i>9. Personale non qualificato</i>	50.620	45,4	33,8	24,4	6,9
Addetti alle pulizie	26.270	65,3	19,2	23,2	3,5
Addetti al carico / scarico delle merci	11.320	39,5	28,1	25,1	6,8
Manovali nel settore delle costruz. edili	4.890	36,1	85,5	31,3	16,4
Man. industriali e addetti assembl. elem.	1.800	27,5	54,2	30,2	9,0
Add. pulizie alberghi ed altri esercizi	1.510	38,0	92,3	27,2	24,3
Netturbini	1.410	40,2	3,7	7,9	0,9
Addetti all'imballaggio	1.020	29,7	59,8	24,5	18,8

(*) Professioni con almeno 1.000 assunzioni previste all'interno dei grandi gruppi professionali della classificazione Isco

— Fonte: Unioncamere - ministero del lavoro, Sistema Informativo Excelsior, 2006

La disaggregazione delle relative assunzioni previste per grandi gruppi professionali (classificazione Isco) mostra infatti una netta prevalenza delle figure operaie più o meno specializzate, che nel loro insieme raggiungono le 59mila unità, che corrisponde a una quota del 36% del totale di assunzioni di extracomunitari e al 25% del totale delle assunzioni previste in questo grande gruppo. Segue il personale non qualificato (circa 51 mila assunzioni previste, pari al 31% del totale di assunzioni di extracomunitari e al 45% del totale delle assunzioni previste in questo grande gruppo) e il personale di vendita e nei servizi per le famiglie (39 mila unità, pari al 24% del totale di extracomunitari e al 23% delle assunzioni previste). Tali dati sembrano dunque smentire il luogo comune dell'immigrato occupato esclusivamente in lavori privi di alcuna qualificazione, confermando la presenza di due differenti modelli di utilizzo della manodopera immigrata da parte delle imprese, con una chiara tendenza del settore secondario a utilizzare il lavoro immigrato prevalentemente per le professioni "operaie" e quella del settore terziario maggiormente orientato all'utilizzo degli immi-

grati per le professioni di servizio alle persone (in particolare di tipo assistenziale, oltre che nel campo delle vendite e della ristorazione).

Le singole professioni per le quali le imprese hanno espresso una elevata preferenza per lavoratori immigrati sono gli addetti non qualificati nei servizi di pulizia, i camerieri e baristi, gli addetti al carico/scarico delle merci, gli addetti alle vendite, i muratori, gli assistenti socio-sanitari presso istituzioni o a domicilio e i conducenti di autocarri. Si noti che queste prime 7 professioni, ossia quelle con più di 5.000 richieste, concentrano da sole il 52% del totale, quota che sale al 71% se si considerano le prime 20 professioni sopra riportate.

Tra le figure di livello medio-alto, che rappresentano, comunque, una quota molto limitata sul totale delle assunzioni, emergono nettamente gli infermieri, per i quali si riscontra una difficoltà di reperimento davvero molto elevata. Peraltro, pur non raggiungendo tali picchi, questa caratteristica risulta marcata anche per gli assistenti socio-sanitari, i cuochi e i muratori.

Per alcuni di questi profili emerge una chiara tendenza alla “eticizzazione”, in particolare per le professioni degli addetti alle pulizie (oltre il 65% delle richieste è rivolta verso personale immigrato), degli infermieri professionali (circa il 62%), degli assistenti socio sanitari (circa il 50%), degli addetti alla lavorazione della plastica (oltre il 40%) e, infine, dei netturbini e degli addetti al carico e scarico di merci (circa il 40%).

note

- ¹ Si veda a tal proposito: Centro Studi Unioncamere (a cura di), *Rapporto Unioncamere 2006*, Camere di Commercio d'Italia, 2006
- ² Vale comunque evidenziare che la domanda di laureati in termini assoluti aumenta rispetto agli anni precedenti (+68.550, contro +56.400 del 2004 e + 56.900 del 2005), ma con un tasso di incremento relativo inferiore a quello della domanda di lavoro complessivamente espressa dagli imprenditori, che le fa perdere peso in termini percentuali.
- ³ Facendo riferimento in questo caso alla normativa in vigore fino all'anno scolastico 2004-2005
- ⁴ Per un approfondimento su questo tema si veda L. Ribolzi, “Mercato del lavoro e sistema formativo. Trasformazioni della domanda di qualificazione tra il 2001 e il 2005”, in: *Rapporto Excelsior 2005*, Roma, 2005.
- ⁵ Per un approfondimento sul tema del lavoro immigrato si veda L.Zanfrini, “Domanda di lavoro e immigrazione” in *Rapporto Excelsior 2005*, Roma, 2005.



Sviluppo locale, innovazione e formazione

di Livio Barnabò e Michele Contel

Anche se forse alcuni non se ne sono accorti, è ormai chiaro che il parlare intorno alla scuola ed al sistema formativo non riveste più solo una valenza interna, relativa alla sola qualità del prodotto formazione; il sistema formativo è piuttosto uno dei sistemi vitali dell'organizzazione del Paese, alla pari dei sistemi di sicurezza, di trasporti e mobilità, di sanità ed assistenza. Con una differenza, però: il sistema formativo investe sul fattore umano determinando effetti di lungo periodo che i sistemi fisici (trasporti e infrastrutture) producono in misura assai minore. L'investimento nel capitale umano ha la caratteristica esclusiva di essere un finalizzato alla riproduzione di intelligenza e di competenza, ovvero quella "materia prima" che attiva i processi di trasformazione culturale ed economica. In questo senso il sistema formativo ha un ruolo centrale e delicato che è suo proprio e che non condivide con altri.

Da ciò si evince, tra l'altro, che il sistema formativo non è semplicemente un sistema chiuso in sé che possa essere dunque valutato solo sulla base di parametri esclusivamente interni; al contrario la formazione, nei suoi aspetti scolastici, di alta formazione, di professionalizzazione e di aggiornamento professionale lungo tutto l'arco della vita, innerva tutti i sistemi della vita pubblica e in qualche misura costituisce una guida dei processi di evoluzione culturale ed economica di un Paese.

Viviamo perciò anche in Italia la consapevolezza del fatto che i laboratori del sistema formativo sono laboratori centrali ed irrinunciabili delle scelte strategiche di posizionamento e di costruzione e tutela della competi-

focus

Livio Barnabò e Michele Contel *PEGROUP*

tività del sistema Paese. A questo tema e ad alcune proposte di miglioramento è dedicato il presente contributo.

Tre punti di vista sul nesso formazione sviluppo

La prima questione decisiva da tenere presente quando si affronti il tema chiave della qualificazione e miglioramento del nostro sistema formativo riguarda la coesione interna del sistema formativo primario (il sistema scolastico nelle sue numerose interdipendenze). Tale sistema è inevitabilmente il punto di attacco dell'intera questione per almeno due ragioni:

- la scuola rappresenta pur sempre il pilastro originario del sistema di riproduzione del capitale umano ed è la matrice del presidio culturale del Paese. “Culturale” è termine qui inteso in una accezione ampia che comprende, oltre ai contenuti delle diverse discipline della natura e dell'uomo, la capacità di dare continuità ed identità ad un percorso di competenze intergenerazionali che fondano un modello di sapere che ha naturalmente anche una valenza economica e politica;
- il sistema scolastico è il principale catalizzatore di risorse specializzate (competenze formative ed educative, formazione degli insegnanti, dialogo con i mondi esterni, interculturalità ed educazione alla convivenza) cui ogni cittadino, indipendentemente dalle condizioni di partenza e da quelle cui perverrà nel tempo, è esposto ad un processo di inculturazione e di preparazione che risulterà nel bene e nel male “unico” (per tempo di esposizione al processo) e “decisivo” (sia rispetto all'evoluzione del suo potenziale individuale sia rispetto alla contribuzione professionale che esso potrà apportare al sistema sociale ed economico cui appartiene).

Si comprende perciò come il sistema scolastico non può non essere eccellente se si vuole mantenere nel tempo il vantaggio competitivo acquisito nell'arco di tempi storici da un Paese. Il mantenimento di un alto livello di coesione del sistema scolastico è perciò una priorità assoluta che deve essere sviluppata secondo certi criteri.

La seconda angolazione fondamentale che caratterizza i processi competitivi basati sulla conoscenza è quella che tocca il rapporto tra capitale umano ed innovazione. La valorizzazione del capitale umano nei contesti professionali ed industriali è infatti la forma più esplicita di produzione dell'innovazione di cui un Paese è capace. Attuare questo processo significa, per una data società, essere capaci di accompagnare i soggetti formati in situazioni in cui le competenze acquisite da “potenziali” diventano “attua-

li". Oggi questa funzione è in buona parte esercitata dall'università.

Nell'università si presume che si formino competenze e percorsi professionali utilizzabili (e quindi prossimi alla piena attualizzazione). D'altra parte nell'università si fa la ricerca, si creano cioè i presupposti per guidare ed accelerare lo sviluppo e si fa la formazione di coloro che trasferiscono gli esiti della ricerca nelle realtà di applicazione industriale. Ora, se da un lato l'innovazione è un processo culturale in qualche misura spontaneo che dipende da circostanze fortuite (l'invenzione) o da forti motivazioni individuali ed ambientali (l'impresa innovativa), il mantenimento e l'accrescimento dell'innovazione è invece un processo organizzato ad alta criticità ed alta incorporazione di tecnicità. Oggi i Paesi ad economia avanzata competono in larga misura proprio sulla capacità di garantire all'innovazione condizioni di sfruttamento e valorizzazione ideali, che minimizzino i rischi di dispersione delle competenze, massimizzino le opportunità di collegamento tra creatività delle imprese, e utilizzo del capitale umano in attività ad alto valore aggiunto, a cui si devono accompagnare tassi elevati di investimento in competenze pregiate. L'innovazione non è una condizione ottima, ma un processo cumulativo, esposto ad errori, che deve essere governato per portarlo ad un livello di efficienza dinamica, oggettivamente difficile da creare e mantenere.

Il terzo punto di vista sul quale istruire un rilancio del sistema formativo nel nostro Paese, tocca il rapporto tra formazione e territorio. Oggi la formazione professionale in Europa si fa in una logica di prossimità territoriale che tocca due poli essenziali: la domanda del sistema economico locale, verso cui si orienta il tentativo dei pubblici poteri di canalizzare risorse e progetti di sviluppo capaci di suscitare energie endogene e la valorizzazione complessiva delle risorse professionali che gravitano in un dato intorno geografico. Tutto il processo (identificazione delle priorità, coerenza dei processi formativi con i *driver* dello sviluppo locale, organizzazione dei percorsi di professionalizzazione, modalità di reclutamento ed instradamento nella formazione dei lavoratori) avviene in un circuito locale che solo in alcune realtà europee avanzate (Olanda, Danimarca, in parte Francia e Germania) risulta efficace e funzionale alla tutela delle competenze. Questo terzo polo che dovrebbe unire formazione e territorio in una sintesi efficace di formazione di competenze a stretto contatto con i processi di sviluppo appare oggi gravemente compromesso da prassi ereditate dal passato e dal rinvio di gravi *deficit* strutturali.

Inoltre il territorio, con le sue inevitabili sovrastrutture decisionali e duplicazioni di competenze presenta un rischio obiettivo di sprechi che

risultano spesso in un disinvestimento dalla formazione. Serve pertanto una nuova strategia che dia una risposta a questo problema obiettivamente grave.

Riavvicinare il sistema formativo primario a logiche di programmazione di lungo periodo

Per quanto concerne il sistema formativo primario incardinato, come menzionato in precedenza, nella filiera scolastica, va detto che in Italia esiste, di fondo, un problema di bassa *redemption* dell'investimento nella scuola stessa. A prescindere dal problema del reclutamento, della formazione e della motivazione della classe docente, rispetto al quale sarebbe necessario un ragionamento totalmente a sé, la chiave di volta della sofferenza della scuola è riconducibile (semplificando molto) a tre questioni:

- la perdita di peso qualitativo del prodotto scuola quanto più ci si allontana dalla scuola dell'infanzia verso la scuola secondaria: in Italia si parte bene, si perde abbrivio nel passaggio alla scuola media per poi entrare in un ambiente-scuola secondaria problematico. E ciò negli anni dell'adolescenza, cioè il periodo di massima recettività mentale dell'individuo, con il rischio reale di pervenire alla formazione superiore in condizioni di grave carenza formativa e con ridotte schiere di studenti che possano aspirare ad un titolo universitario¹;
- la contestuale dispersione quantitativa, misurabile in tassi ancora inaccettabili di insuccesso scolastico nell'iter formativo standard che vanno ad alimentare, aggravandolo, il carico di tutela dei percorsi di formazione professionale iniziale a loro volta in grave crisi di identità;
- la complessiva perdita di attrattività nella popolazione generale del valore dei percorsi formativi come chiave di avanzamento culturale e di promozione personale/professionale del cittadino: è un dato di amara realtà che il sistema formativo italiano, cui pure riesce bene o male il compito di formare intere generazioni, presenta aspetti di obsolescenza e perfino di arcaicità che lo stanno separando dal sentire comune del Paese. Se, da un lato, la crisi culturale è da ascrivere ad un impoverimento globale che va ben oltre le responsabilità della scuola, è certo però che ad essa spetta il compito fondamentale di animare creativamente il rapporto con l'utenza rendendo la scuola attrattiva. In Italia si sente la mancanza di una vera innovazione didattica che faccia della scuola un luogo creativo e dinamico in connessione con gli aspetti modernizzanti ed affascinanti dell'esperienza comune². La scuola deve as-

solutamente recuperare *status* negli occhi dell'utenza e guadagnare immagine rispetto ad altre agenzie della società.

Il sistema scolastico italiano assomiglia insomma ad un imbuto, capace di canalizzare la totalità della popolazione scolastica nelle fasi d'ingresso nel ciclo formativo (e offrendo scuola primaria di qualità), e vedendo però ridursi con il passare degli anni la qualità della formazione erogata, con l'aggiunta di perdere per via un numero elevato di studenti senza sapere offrire loro soluzioni alternative praticabili in grado di recuperarne il potenziale per il sistema produttivo. Ciò ha effetti diretti – purtroppo di segno altrettanto negativo – sulle modalità di ingresso nella formazione superiore ed universitaria che paga in un certo senso il carico degli errori cumulati nelle fasi precedenti.

Si tratta di una serie di segnali critici, resi ancora più problematici dalle difficoltà strutturali (finanziarie prima che normative), di porre rimedio in tempi rapidi ad assetti organizzativi oramai cronicizzati. Molto tempo servirà per riuscire ad invertire significativamente le tendenze più critiche. Tuttavia, è utile segnalare quali possano essere delle piste di soluzione che, se adottate tempestivamente potrebbero modificare il clima con il quale avviare processi di riforma più incisivi. Tre azioni andrebbero subito messe in cantiere:

- ritrovare una chiave unitaria della funzione culturale della scuola riscoprendo il valore della cultura di base, non intesa come mera formazione generalista (“l’infarinatura culturale”) ma come riscoperta del valore formativo delle materie strutturanti (italiano, storia, matematica, lingua straniera, educazione fisica) che dovrebbero avere un rilievo importante nel contratto educativo tra scuola, famiglie e studenti. Non si tratta di mera cosmesi dei programmi e dei *curricula* scolastici, ma di un investimento nazionale nella definizione di una struttura chiara del *curriculum*, in modo indipendente rispetto alle declinazioni settoriali e specializzanti dei vari ordini scolastici della secondaria. Il nocciolo di formazione comune deve essere presente in tutte le scuole e per tutti i ragazzi. La scuola recuperi il suo ruolo di veicolo fondamentale di cittadinanza e non abbia fretta di essere un’istituzione pedagogica in senso lato oltre che in senso stretto;
- la specializzazione di indirizzo va effettuata con un’attenzione non episodica a quale tipo di specializzazione si vuole arrivare. Non si può specializzare la scuola esattamente come si farebbe in Università o in percorsi di formazione professionale dedicati. La specializzazione nella scuola secondaria serve ad indirizzare verso esiti di livello superiore. L’inserimento di contenuti di indirizzo deve comunque seguire una logi-

ca culturalmente guidata. L'effetto "impazzito" di molti *master* universitari che hanno portato alla proliferazione di indirizzi senza reale giustificazione della loro distintività, non deve essere imitato dalla scuola secondaria. Gli indirizzi di specializzazione sono quelli che mantengono un buon equilibrio tra cultura di base (intorno diciamo al 40%) e indirizzo vero e proprio;

- infine va riattivato il circuito che alimenti reciprocamente scuola e tecnologie: l'obsolescenza tecnologica delle scuole va contrastata con investimenti mirati e forse con nuovi canali di approvvigionamento che non dipendano solo dalla spesa pubblica cronicamente esigua, ma lanciino iniziative di *sponsorship* da parte di aziende (e non solo). Tale obiettivo non riguarda solo l'informatica applicata ma deve essere esteso anche ai supporti tecnologici dei diversi tipi di scuole (comprese le scuole d'arte ed i conservatori vista l'importanza che le nuove tecnologie stanno assumendo anche nella produzione artistica figurativa e musicale).

Capitale umano: leva dei processi innovativi nell'inserimento professionale

Si parla spesso – e con ragione – del ritardo con cui le aziende affrontano il problema dell'innovazione. L'innovazione, costa, richiede idee chiare e progetti specifici e non è mai scevra di rischi, anche gravi, che frequentemente le aziende non fanno o non possono affrontare. Ma l'innovazione non è solo questione di investimenti tecnologici e rinnovo dei processi. Perché questo tipo di innovazione avvenga in modo efficace, infatti, all'azienda serve un sostrato di competenze e di visione che passa inevitabilmente dalla composizione e dalla qualità del capitale umano dell'impresa. Questo patrimonio non è mai "dato"; esso va creato e valorizzato attraverso un'esposizione delle persone a processi formativi continui, che non sono evidentemente solo ed esclusivamente dei processi formali di apprendimento (d'aula o di percorso formativo comunque strutturato); essi corrispondono piuttosto a *routine* organizzative nella presa in carico del personale competente (in primo luogo i laureati ma anche i diplomati, almeno nelle materie tecnico-scientifiche) nel periodo cruciale dei primi anni di inserimento lavorativo. Questo periodo è particolarmente critico sia per gli individui sia per le aziende. Il personale che esce dalla Università e le aziende che lo recepiscono si trovano infatti in seria difficoltà. Da una parte c'è un incrocio di aspettative reciproca che sconta, da

un lato, l'incapacità delle imprese di far evolvere i giovani laureati in direzioni interessanti dal lato professionale; all'altro le capacità di inserimento dei laureati sono sfidate dalle inevitabili rigidità degli ambienti di lavoro. Il rischio dell'incomprensione e della demotivazione è dunque alto. Serve perciò un itinerario presidiato, particolarmente nei primi anni di inserimento professionale, che tenga conto sia delle necessità delle aziende sia delle aspettative di carriera dei giovani. Concretamente si può pensare alla diffusione di azioni quali, ad esempio: incentivare le università e le imprese a strutturare percorsi di tutoraggio iniziale per i laureati che entrano in aziende con programmi correnti di innovazione. Questi percorsi dovrebbero servire a mantenere un alto tasso di interesse per l'innovazione e per le novità tecnologiche permettendo ai giovani esperienze gratificanti nel circuito formazione superiore-lavoro e alle aziende personale motivato a contribuire creativamente al lavoro. Il proseguimento di forme di contatto con l'università, inoltre, serve ad attenuare lo *shock* nel passaggio totale dal mondo di studi al mondo di lavoro. Un'altra azione potrebbe essere l'offerta di opportunità di promozione professionale e di carriera dedicate al personale impegnato in attività scientifiche, di ricerca o comunque ad alto tasso di innovazione. Tali percorsi, che dovrebbero essere comunque negoziati e incorporati nell'accordo con le aziende, dovrebbero essere collegati ai risultati individuali e alla remunerazione delle persone collegando funzionalmente la propensione all'innovazione con la carriera della persona.

Dinamicizzare la dimensione territoriale della formazione

La formazione professionale regionalizzata presenta ad oggi situazioni variegata sul territorio con esiti che tuttavia, a parere di tutti gli esperti ed addetti ai lavori permangono insoddisfacenti. Il problema principale è sinteticamente rappresentato dall'alto costo della formazione in rapporto all'opportunità che essa dà ai lavoratori ma anche al valore che il sistema restituisce al territorio e alle sue imprese. Nonostante gli sforzi esercitati dalle parti sociali e delle comunità locali di far evolvere positivamente lo strumento della formazione professionale in direzioni modernizzanti, il sistema resta impantanato, per così dire, in contraddizioni che ne minano alla base le potenzialità di rilancio. I problemi più gravi sono essenzialmente due: 1) un assetto insufficientemente definito in termini di requisiti pre-stazionali e standard formativi a livello regionale; 2) l'attrattività della for-

mazione regionale come circuito istituzionale di riferimento per le politiche formative di valorizzazione e riqualificazione dei lavoratori di un territorio dato. Queste difficoltà risultano più gravi a causa dei difetti macroscopici dei modi di organizzazione della formazione professionale iniziale la cui continuità con i percorsi scolastici è resa difficile da un eccesso di diversità tra i due canali formativi. A ciò si aggiunga la scarsa (ma è sempre bene non generalizzare) collaborazione del sistema delle imprese nel dare sostegno e appoggio ai sistemi di formazione locale che dovrebbero essere (come avviene d'abitudine in Europa) i principali beneficiari ma anche gli *sponsor* di percorsi formativi di elevata qualità. È dunque chiaro che l'intero sistema soffre di un *deficit* di credibilità e che la reputazione della formazione professionale risulta bassa presso il pubblico degli utilizzatori, persone e aziende. Tre azioni andrebbero perseguite per riuscire ad invertire una tendenza pericolosa per il sistema:

- istituire a livello regionale una programmazione delle risorse e dei contenuti per l'erogazione di formazione continua correlata ai fabbisogni dello sviluppo locale nella forma di “un'agenzia delle competenze a servizio del sistema produttivo locale”. L'agenzia di competenza agirebbe come punto di accumulazione dei flussi di domanda offerta di formazione (agendo d'intesa con le reti provinciali dei Servizi per l'impiego) e regolando, sulla base di *standard* definiti dalla autorità locali competenti, i tipi i programmi e che le diverse agenzie formative locali sono incoraggiate a sviluppare;
- lanciare e finanziare campagne locali mirate al valore della conoscenza e alla familiarità con gli strumenti utilizzabili per acquisirla nell'arco di tutta la vita degli individui. Un limite grave da sempre associato alla formazione professionale riguarda proprio il suo valore di scambio nella comunità. Troppo spesso la si associa al fallimento scolastico o alle crisi occupazionali monosettoriali. In realtà la formazione dovrebbe essere una modalità ordinaria di mantenimento delle competenze e di allargamento degli orizzonti di studio e di lavoro. È essenziale ritrovare sintonia con i gusti e le speranze della popolazione ridando ai percorsi formativi un profilo dinamico associato ad un'idea di migliore qualità della vita;
- lanciare e finanziare iniziative di recupero e di riduzione del ritardo culturale accumulato da persone non qualificate o non sufficientemente riqualificate. Uno dei problemi chiave del tema in esame deriva dal ritardo irrecuperabile con cui molti individui, giovani e meno giovani “perdono contatto” con le dinamiche della società in cui vivono, e

quindi con il mercato del lavoro. Tale perdita deriva spesso da un frustrante senso di inadeguatezza culturale e dall'idea pervasiva che il sistema formativo abbia "espulso" l'individuo confinandolo in un'area di marginalità culturale irrecuperabile. Questa tendenza va corretta e contrastata con iniziative coraggiose ed innovative: ad esempio si potrebbe istituire, grazie anche all'apporto di tecnologie *on line* e perfino con l'aiuto dei canali televisivi tematici, una sorta di "università popolare" finalizzata al reingresso in formazione. Tale iniziativa sarebbe focalizzata, dal punto di vista tematico, semplicemente a ricostituire un'opportunità corsuale veloce centrata su temi generali presentati in modo accattivante (informatica e lingue, ad esempio, ma anche corsi di scrittura, tecniche di relazione, ecc.).

note

- ¹ In questa connessione vanno valutati con attenzione, senza sopravvalutarli, i dati ricorrenti delle indagini Ocse-Pisa sulla *numeracy* e *literacy* degli studenti delle scuole medie e secondarie superiori che vedono i risultati dei nostri ragazzi in posizioni di rincalzo, spesso lontani da quelli conseguiti dai ragazzi dei Paesi nostri diretti *competitor*.
- ² Si pensi alla scarsa presenza che hanno le tecnologie in ambiente scolastico. Il paradosso è che molti studenti assumono una cultura tecnologica per tramite dei consumi individuali e non trovano a scuola un ambiente di interpretazione e razionalizzazione delle tecnologie che usano in modo irriflesso a casa.



Standard nel sistema di istruzione e formazione: l'esperienza Enaip

di Franca Adele Rizzuni e Leonardo Verdi Vighetti

Queste riflessioni non hanno un carattere sistematico; sono la traduzione scritta, parziale, di un intervento effettuato al convegno organizzato dal Ciofs-Fap a Roma il 7/9 settembre 2006 dal titolo *Standard formativi nell'istruzione e nella formazione*; neppure intendono approfondire analiticamente il tema, perché vogliono essere un primo contributo fornito dall'Enaip Nazionale sulla linea di tutti quei lavori – prodotti dalle Istituzioni centrali, regionali, dagli organismi di formazione e di ricerca – che finora hanno cercato di mettere ordine o di individuare un filo rosso all'interno di una tematica, quella degli standard presenti nel sistema della formazione e dell'istruzione, che si presenta complessa, ricca di spunti di riflessione, a volte confusa ed anche enigmatica.

Non si tratta di un lavoro sistematico, come si è detto, ma di una riflessione che esprime l'esperienza dell'Enaip in quanto Ente Nazionale che quotidianamente si deve confrontare con gli Enaip regionali, che adottano linguaggi e riferimenti propri delle Regioni in cui sono situati, ed è sollecitato a compiere sintesi, a decodificare messaggi costruiti con alfabeti non sempre identici.

Per testimoniare la varietà dei linguaggi e degli approcci e collegarsi con l'esperienza sul campo, nel corso dell'articolo faremo riferimento a tre Regioni ed al sistema di standard che esse hanno proposto: il Piemonte, il Veneto e la Puglia. Tre realtà molto diverse tra loro, con notevoli differenze nelle strategie e nelle scelte “politiche” adottate in questo ambito. Tre realtà che sicuramente non esauriscono la molteplicità e la creatività del-

focus

— **Franca Adele Rizzuni** *Consulente Enaip*, **Leonardo Verdi Vighetti** *Area qualità Enaip*

le soluzioni regionali, ma che, comunque, propongono esempi significativi per valore e specificità delle scelte, che sono da valutare rispetto alla cultura ed alla storia del sistema territoriale di istruzione e di formazione.

La struttura di queste riflessioni si articola in alcune parti che rispecchiano l'iter che è auspicabile venga seguito nel costruire un approccio al problema degli standard che intenda essere trasparente e comunicabile.

In una prima parte si propongono alcune definizioni e classificazioni relative ai concetti chiave che sono normalmente impiegati in questo ambito; si presenta quindi una matrice con alcune chiavi interpretative per leggere il sistema di standard ai livelli territoriali e nelle tre regioni considerate. Si entra poi nel merito della normativa, segnalando alcuni esempi di norme, le modalità di lavoro adottate per elaborarli e gli spazi lasciati a livello locale all'iniziativa degli organismi di formazione.

Si conclude, quindi, con una riflessione sugli "standard educativi" come anello mancante e però necessario per congiungere il Pecup (Profilo educativo culturale e professionale), quale cornice di riferimento indicata dalla normativa sul diritto-dovere, agli standard formativi di base e tecnico-professionali.

Una classificazione provvisoria di "standard"

Un primo passo, per porre un po' di ordine in questo terreno così variegato, può consistere nel proporre qualche definizione dei concetti base e nello stabilire una qualche classificazione degli standard. Classificazione e definizioni che non sono inventate da Enaip (sarebbe una contraddizione rispetto all'intenzionalità che permea tutto il discorso) ma sono assunte dal lavoro svolto da un organismo nazionale che per natura svolge funzioni di "co-ordinamento": l'Isfol, il quale, tra le altre cose, ha già dato contributi di chiarificazione lessicale e concettuale. Ne è una testimonianza il *Glossario per l'educazione degli adulti*, prodotto assieme all'Invalsi, che è segnalato dalla normativa nazionale sugli standard¹ come riferimento lessicale necessario.

Il termine "standard", in questi ultimi anni, ha avuto una notevole diffusione e utilizzazione in diversi settori culturali ed il suo contenuto polisemico ha prodotto una proliferazione di definizioni eterogenee con la conseguenza di suscitare incomprensioni ed a volte equivoci.

Per evitare di incrementare la confusione e per cercare di ancorare il concetto a significati "univoci", si propone qui di adottare la definizione utilizzata da Isfol nell'ambito del lavoro *Monitoraggio permanente sui modelli*

e metodologie di definizione degli standard di competenze e formativi per il riconoscimento e la certificazione realizzato nel 2005-2006, discusso ed analizzato con gli Organismi di rilievo nazionale.

Viene definito “standard”: “qualsiasi dispositivo/sistema finalizzato – in modo intenzionale (implicito o esplicito) formalizzato e pubblico e quindi riconosciuto/riconoscibile ed accreditato/accreditabile da diverse parti – a ‘mettere in trasparenza’ un fenomeno qualitativo e/o quantitativo, ponendo le basi per la sua misurabilità”.

Tale monitoraggio, tentando di mettere ordine nella varietà di standard esistenti nel sistema di istruzione, formazione e lavoro, ha proposto una classificazione costituita da quattro macro-tipologie:

- standard professionali: hanno per oggetto la definizione delle caratteristiche della professione (oggettivamente intesa). Rientrano in questa tipologia: aree, figure e profili professionali; i descrittori sintetici delle figure e dei profili; i sistemi di classificazione (che coinvolgono anche settori, comparti ecc.);
- standard di competenze (rappresentazione/descrizione): attengono alle competenze richieste alle persone che svolgono una professione, come ad esempio le competenze di base, le competenze chiave, le competenze tecnico-professionali;
- principi comuni per la trasparenza, la certificazione e il riconoscimento (delle competenze e delle qualifiche): riguardano le procedure per la certificazione, i crediti, le procedure di riconoscimento, i certificati rilasciabili con riferimento ai livelli europei ecc. In Italia sono principalmente collocati tra gli standard formativi, ma l’enfasi posta a livello europeo sulla certificazione, il riconoscimento, la trasferibilità delle competenze acquisite lungo tutto l’arco della vita, in contesti anche non formali e informali, suggerisce la creazione di una tipologia di standard a se stante;
- standard formativi: si riferiscono all’insieme dei requisiti che devono essere soddisfatti dagli organismi che erogano servizi nei sistemi di istruzione e formazione. Mettono in trasparenza le caratteristiche dei percorsi formativi, i sistemi di gestione dei processi organizzativi, i requisiti di strutture e servizi.

È chiaro che si tratta di ipotesi, tutte da verificare sul campo e quindi provvisorie, che però hanno il merito di stabilire una sorta di alfabeto per interpretare in modo univoco ciò di cui si sta parlando e consentire confronti. Il merito di questa classificazione sta nell’essere stata costruita dal basso, raccogliendo gli standard prodotti. Resta comunque da verificare se tutti

gli standard finora elaborati e quelli in corso di elaborazione possano rientrare in questi “contenitori”.

Rimane prioritaria l’esigenza di sedimentare e diffondere questo alfabeto tra tutti gli attori del sistema.

Esperienze a confronto

Come conseguenza di un sistema debole di standard nazionali e della mancanza di una prassi condivisa dalle Regioni di definizione di standard, assistiamo ad una proliferazione di standard nelle tipologie prima richiamate, ad opera sia delle Istituzioni che degli organismi di formazione. È una ricchezza che ha un doppio effetto: accanto alla confusione, qui ripetutamente evocata, ed alla babele di linguaggi utilizzati dai diversi attori, essa è anche la testimonianza della progettualità e dell’impegno nel coniugare istanze di lavoro locale, regionale e nazionale, istanze di formazione ed istanze identitarie (connesse alla specificità culturale e pedagogica dei singoli organismi o di loro consorzi).

Al fine di far dialogare e cercare di interpretare l’eterogeneità territoriale e la ricchezza presente all’interno degli organismi formativi, restringendo tuttavia il campo di riferimento all’ambito del diritto/dovere all’istruzione e formazione professionale, abbiamo elaborato una matrice di riferimento con alcune chiavi interpretative che consentono di confrontare gli standard rispetto ai livelli territoriali ed alle specificità delle tre regioni considerate (Piemonte, Veneto e Puglia), scelte a titolo esemplificativo, nelle quali Enaip sta realizzando alcune sperimentazioni dei percorsi triennali.

Una prima chiave interpretativa consiste nell’articolazione dei livelli territoriali. Gli standard si diversificano rispetto ai soggetti istituzionali e sociali che li elaborano e rispetto ai livelli territoriali, che possono essere identificati nello Stato Centrale (il livello nazionale), nell’Ente Regione (il livello regionale) e negli organismi di formazione che operano sul campo (il livello locale). Un secondo criterio riguarda alcune caratteristiche “vocazionali” degli standard, caratteristiche che si diversificano in relazione ai soggetti territoriali che li hanno prodotti. Si tratta di requisiti vincolanti, orientati a sviluppare “qualità” e “sistema” nelle attività di istruzione e di formazione e nelle relazioni tra i diversi attori. Essi esprimono la *vision*, i caratteri fondanti che quel soggetto vuole rendere vincolanti nelle attività formative svolte nel proprio ambito territoriale. Così a livello nazionale lo Stato centrale, definendo gli standard, tende a ricondurre ad uniformità la molteplicità variegata delle attività formative che si realizzano nel Paese. A livello regionale l’Ente Regione elabora gli standard in quanto espressione dei

Soggetti che operano sul territorio e in quanto strumenti che formalizzano le condizioni entro cui si devono realizzare le attività formative. A livello locale, gli organismi di formazione applicano gli standard definiti dai livelli superiori e nel contempo possono utilizzare spazi di diversa discrezionalità per creare nuovi standard.

Un terzo criterio considera, come si è detto, le tre Regioni nelle quali l'Enaip ha sperimentato i diversi sistemi di standard prodotti dal nazionale e dal regionale, avendo a disposizione ambiti di iniziativa di diversa portata.

Infine, un quarto criterio consiste nel leggere tutti gli standard prodotti ai diversi livelli territoriali attraverso la tipologia fornita dal progetto di monitoraggio dell'Isfol: standard professionali, di competenza, di certificazione/trasparenza/riconoscimento e standard formativi².

Di qui la matrice della **figura 1**, nella quale si prendono in considerazione tre livelli (nazionale, regionale e locale) e quattro criteri di lettura (uniformità, coinvolgimento, formalizzazione degli standard ed ambiti di discrezionalità); inoltre le esperienze a livello regionale e locale (di organismo formativo) vengono analizzate in base alle quattro tipologie di standard previste da Isfol.

Figura 1

Quadro sinottico delle esperienze regionali Enaip sugli standard

Regioni	PIEMONTE	VENETO	PUGLIA
Livelli			
Nazionali	Uniformità 		
Regionale	Coinvolgimento 		
	Alto	Formalizzazione Standard	Basso
Locale	Alta		
	Bassa		
Locale	Ambiti di discrezionalità 		
	Bassi		Alti

Come si è detto, “l’uniformità” traduce l’istanza espressa dagli standard nazionali di dare una medesima impronta di qualità alle attività formative realizzate sul territorio nazionale; con il criterio del “coinvolgimento” si intendono evidenziare le modalità di lavoro con le quali le istituzioni regionali definiscono i diversi tipi di standard, prevedendo la compartecipazione dei diversi attori (nello specifico gli organismi formativi); la “formalizzazione degli standard” fa riferimento alla quantità di standard definiti ed esplicitati dalle Regioni per “formalizzare” le condizioni di operatività. Infine, gli “ambiti di discrezionalità” riguardano gli spazi, all’interno della cornice dettata dalle istituzioni, nell’ambito dei quali l’organismo formativo è libero di elaborare (in maniera più o meno formalizzata), arricchire e creare nuovi standard, esprimendo la propria specificità vocazionale.

Alcuni standard a livello nazionale

Come precedentemente accennato, nel nostro Paese esiste un sistema nazionale debole di standard; il panorama normativo appare caratterizzato da una pluralità di provvedimenti (che in questa sede non saranno oggetto di approfondimento), di natura e con forza giuridica diversa, che riguardano principalmente, anche se non esclusivamente, gli standard formativi, i Principi comuni per la trasparenza, la certificazione e il riconoscimento delle competenze e gli Standard di competenze.

Fra i provvedimenti afferenti alla “tipologia standard formativi” ricordiamo quello relativo allo “Accreditamento delle sedi formative” (*decreto ministeriale n. 166/2001*) che definisce gli standard minimi della sede operativa (capacità gestionali e logistiche; situazione economica; competenze professionali; livelli di efficacia ed efficienza nelle attività precedentemente realizzate; interrelazioni maturate con il sistema sociale e produttivo presente sul territorio) e quello inerente ai “Livelli essenziali delle prestazioni del secondo ciclo ai sensi della legge 53/03” (*decreto legislativo 226 del 17/10/2005*).

Numerose, invece, sono le normative appartenenti alla tipologia “Principi comuni per la trasparenza, la certificazione e il riconoscimento delle competenze”. Ne citiamo due fra le tante: l’*Accordo firmato in Conferenza Unificata il 28 ottobre 2004*, dedicato interamente alla certificazione delle competenze ed al riconoscimento dei crediti nei passaggi tra sistemi per i percorsi sperimentali triennali e l’*Accordo del 24 novembre 2005* tra Regioni e Province Autonome per il riconoscimento reciproco dei titoli in uscita dai percorsi sperimentali triennali.

Infine, relativamente alla macro tipologia “Standard di competenze” ricordiamo l’accordo siglato in Conferenza Stato-Regioni il 15/01/2004, dedicato alla definizione degli standard minimi relativi alle competenze di base.

Alcuni standard a livello regionale

Sulla base del quadro normativo comune, le diverse Regioni si sono attivate più o meno esplicitamente e con modalità diverse per definire i vari tipi di standard.

Così come evidenziato in **Figura I**, il “coinvolgimento” degli organismi formativi da parte delle istituzioni regionali si modula con diversa intensità e modalità di espressione nelle tre regioni: è molto alto in Piemonte ed è basso in Puglia, mentre il Veneto si situa nel mezzo delle due polarità.

La Regione Piemonte (che, ricordiamo, è capofila del progetto interregionale *Descrizione e certificazione dei profili professionali per competenze e famiglie professionali*) ha costituito sia un tavolo regionale sia diverse Commissioni tecniche come luoghi di ricerca in cui elaborare proposte di standard condivise con i diversi soggetti formativi e sociali, in particolare: un tavolo regionale di progettazione (istituito il 5 maggio 2006 con l’accordo territoriale fra regione Piemonte – Direzione formazione professionale lavoro –, e Ufficio scolastico regionale del Piemonte), finalizzato a realizzare o ridefinire una progettazione uniforme e congiunta (tra le agenzie formative e le istituzioni scolastiche) dei progetti presentati, ed alcune commissioni tecniche con compiti consultivi, di elaborazione e predisposizione di materiali e/o strumenti con: il responsabile settore standard formativi, i referenti delle direzioni regionali, i referenti provinciali, il referente regionale del ministero pubblica istruzione, i docenti o coordinatori delle agenzie formative.

La Regione Veneto ha attivato un tavolo regionale, con gli enti appartenenti a Formaveneto, finalizzato ad elaborare i profili e le relative competenze professionali, condivise con i soggetti formativi più rappresentativi del territorio.

Infine, in Puglia, fatta salva la presenza dell’Organismo regionale di indirizzo, monitoraggio e valutazione, che è stato attivato in quasi tutte le regioni, non sono previste modalità di lavoro specifiche di coinvolgimento, da parte delle istituzioni, degli organismi formativi nell’elaborazione degli standard.

Considerando la “formalizzazione degli standard”, cioè la quantità di standard finalizzati a definire i confini ed a strutturare gli spazi formativi –

esplicitati dalle Regioni attraverso leggi regionali, accordi e delibere – ritroviamo un andamento simile a quello riscontrato per il criterio del “coinvolgimento”: un patrimonio ricco e formalizzato di standard è, infatti, presente in Piemonte, decresce in Veneto ed è quasi assente in Puglia.

Il Piemonte in effetti ha prodotto un quadro normativo molto ricco, ma è con la *Delibera regionale 152-3672 del 2 agosto 2006* che mette ordine e formalizza il “sistema regionale degli standard formativi declinato per competenze”; il sistema (già attivo prima della delibera) è supportato da una piattaforma informatica ed è finalizzato alla gestione ed implementazione dei profili professionali, dei percorsi formativi e dei percorsi di valutazione.

Il Veneto vive una situazione leggermente diversa, caratterizzata da un quadro normativo non eccessivamente strutturato e prescrittivo. Il principale strumento istituzionale (oltre al *Protocollo Miur-Regione Veneto del 3.10.2003 ed all'Accordo territoriale Regione – Usr dell'11.12.2003*) è rappresentato dai Bandi per la presentazione di progetti relativi a corsi a qualifica triennali per l'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale. In particolare, alcune delibere regionali forniscono delle linee guida (per la progettazione dei percorsi triennali³ e per le prove di valutazione finale⁴) nell'ambito delle quali le agenzie formative esprimono la propria specificità culturale.

Infine, la “formalizzazione degli standard” in Puglia tocca la polarità “bassa”, in quanto è presente un quadro molto debole di standard, delineato (oltre che dagli avvisi per la presentazione di progetti) da due protocolli di intesa (realizzati con modalità diverse in quasi tutte le regioni italiane): il primo (del 24 luglio 2003) tra Regione Puglia, Miur e MI, il secondo (del 30 luglio 2003) tra Regione Puglia ed ufficio scolastico regionale.

Per la realizzazione dei percorsi sperimentali è stato anche costituito, come in molte altre Regioni, un organismo regionale di indirizzo, monitoraggio e valutazione composto dai rappresentanti della Regione, dall'Usr e dalla Direzione regionale del lavoro. Formalmente la Regione si era impegnata «ad adeguare progressivamente i percorsi agli standard minimi che, a partire dalle competenze di base, verranno definiti ai sensi del punto 4 dell'accordo quadro, al fine di consentire il riconoscimento a livello nazionale dei titoli, delle certificazioni, nonché dei crediti formativi, anche ai fini dei passaggi tra i sistemi formativi» (*Protocollo del 24-7-03*). Questo adeguamento progressivo è ancora *in fieri* ed è per certi versi “curioso” se si pensa che, invece, il quadro normativo relativo all'apprendistato è molto articolato e ricco di standard.

Alcuni standard a livello locale (di organismo)

All'interno della cornice normativa finora delineata sia a livello nazionale che a livello regionale, l'organismo di formazione, come già accennato, è libero di elaborare e creare nuovi standard; si intuisce, tuttavia, che gli ambiti di discrezionalità offerti dalle diverse Regioni sono eterogenei.

In realtà è presente una doppia cultura: una cultura esplicita prodotta dalle Regioni che hanno elaborato un sistema definito di standard e delle linee guida per realizzare le pratiche formative entro confini certi; una cultura latente, implicita, caratterizzata da uno stile artigianale di lavoro, che si è sviluppata nelle Regioni dove il sistema degli standard è piuttosto carente. È una cultura che si esprime attraverso le elaborazioni progettuali effettuate in occasione della partecipazione ai bandi, che testimoniano l'impegno di tenere assieme diverse istanze non sempre facilmente componibili: la proposta formativa dell'organismo che eroga formazione, le caratteristiche degli allievi, le condizioni di occupabilità del mercato locale e regionale.

In effetti, se si osserva ancora la **Figura 1**, si può ipotizzare che gli ambiti di discrezionalità siano inversamente proporzionali al livello di formalizzazione degli standard; quindi, laddove la formalizzazione è elevata, si riscontrano spazi di iniziativa molto ristretti, al contrario, gli spazi d'azione dell'organismo sono ampi se nella regione di appartenenza non è presente una formalizzazione elevata. Tuttavia, tale ipotesi, anche se ha una sua logica, non è "sentita vera" dall'Enaip Piemonte, il quale afferma di non sentirsi "ingabbiato" dal sistema di standard presente in Piemonte, ma di interpretare gli standard come prodotto sociale condiviso e non solo come prescrizione delle Istituzioni. Di qui l'importanza del "metodo di lavoro" (e quindi il coinvolgimento) che le istituzioni mettono in atto nel definire i diversi tipi di standard, specialmente quelli che hanno un impatto ed una radicazione maggiore nella pratica formativa.

L'ambito di discrezionalità di Enaip Veneto, rispetto alle quattro macro-tipologie, risulta essere diverso. Relativamente agli standard di competenze, si possono segnalare due elementi rilevanti. Enaip Veneto ha inserito una quinta area di standard formativi minimi relativi alle competenze di base (l'area "sicurezza e salvaguardia della salute personale e dell'ambiente"), estrapolandola dall'area storico-socio-economica prevista dal documento approvato in sede di Conferenza unificata del 15/01/2004. Inoltre, sia rispetto alle 5 aree di competenze di base che rispetto alle competenze tecnico-professionali, Enaip Veneto ha declinato ulteriormente gli standard, per ciascun anno di percorso, in competenze ed attività elementari. Un altro aspetto degno di nota, che è trasversale e per certi versi trascende le

quattro macro-tipologie di standard cui si fa riferimento, è l'elaborazione, da parte di Enaip Veneto, di un proprio Pecup nel quale si evidenziano i principi educativi e le scelte metodologiche e didattiche finalizzate ad arricchire e dare senso educativo alle competenze di base e tecnico-professionali.

Per concludere l'analisi intrapresa, l'ambito di discrezionalità di Enaip Puglia si situa, come già detto, in un quadro molto debole di standard definiti dalla Regione; si deve mettere in evidenza il ruolo centrale dell'organismo di formazione nel costruire un sistema di riferimento locale che è stato accettato dalla stessa Regione come sistema di standard minimi.

All'interno di questo quadro, l'Enaip Puglia, con il contributo di Enaip Nazionale, si è impegnato a delineare per tutte le azioni sperimentali alcune caratteristiche di base comuni a tutte le azioni, che si configurano come "standard locali". Fra questi, si cita a titolo esemplificativo il modello valutazione elaborato Enaip Nazionale (che rientra nella tipologia *Principi comuni per la trasparenza, la certificazione e il riconoscimento*). Tale modello ha come livelli di valutazione sia i processi (con verifica della qualità erogata, quindi anche delle specifiche standard di cui sopra, e della qualità percepita) che le competenze di base, rilevate tramite strumenti costruiti sulla base degli standard minimi definiti nel 2004. Complessivamente, si può affermare che il formulario di partecipazione al bando di gara rappresenta in Puglia il luogo di elaborazione degli standard; il formulario in quest'ottica non è inteso semplicemente come procedura formale di dichiarazione di intenti ma come terreno di costruzione di tutto l'impianto progettuale, delineato nelle sue caratteristiche essenziali di processo e di prodotto, di visione formativa, di scelte metodologiche.

In tutte le regioni osservate si può sostenere che gli standard minimi costituiscono un "vincolo progettuale" per gli organismi che realizzano percorsi formativi finalizzati al conseguimento della qualifica, ma non esauriscono gli obiettivi di un percorso formale che si propone finalità e obiettivi di apprendimento non limitati allo specifico professionale.

Conclusioni: qualche riflessione sul Pecup

Il Pecup (Profilo educativo culturale e professionale) può essere considerato uno standard formativo, per certi versi atipico con alta valenza educativa. Esso si articola in tre ambiti: sviluppo dell'identità dell'allievo, utilizzo critico e creativo degli strumenti culturali, sviluppo della capacità di convivenza civile, che si propongono non come riferimento strumentale per lo sviluppo dei percorsi di diritto-dovere alla formazione, ma come "orizzonte di senso educativo e formativo", verso il quale procedere «in-

dipendentemente da – come recita l'allegato A del *Decreto Legislativo del 17 ottobre 2005* – i singoli percorsi formativi ma nel contempo coltivando le conoscenze, le abilità e l'insieme delle azioni e delle relazioni interpersonali da questi sviluppate».

Esso non definisce finalità generiche e neppure obiettivi formativi, ma delinea punti di riferimento educativi, da perseguire facendo leva sui “percorsi formativi”, quali essi siano. I percorsi e le competenze erogate ne rappresentano una condizione necessaria. Ma è spontaneo chiedersi se questa condizione sia anche “sufficiente”.

Verrebbe da formulare una risposta immediata, ponendo l'accento sull'espressione «indipendentemente da» contenuta nell'allegato del decreto: per essere raggiunti, questi traguardi necessitano di risorse pedagogiche che non stanno dentro a nessun percorso specifico, in quanto sono trasversali e si dovrebbero situare – detto in modo esplicito – nella struttura profonda di ogni percorso, costituendone “l'anima”.

Come viene indicato nella normativa sul diritto-dovere alla formazione, ogni percorso di formazione professionale deve fare i conti e confrontarsi con due grandi capitoli di standard formativi: gli “standard minimi formativi delle competenze di base” e quelli delle “competenze tecnico-professionali”. Tuttavia il rispetto di questi da parte degli organismi erogatori di formazione e la loro introduzione nella progettazione dei percorsi formativi non sembra costituire una garanzia per conseguire i traguardi di senso tracciati dal Pecup, perché solo parzialmente contengono valenze educative. Essi, semmai, possono essere assunti come una risorsa necessaria ma non sufficiente per sviluppare “formazione” ed “educazione”; sono un supporto ed un veicolo che non esaurisce la complessità e la ricchezza dei traguardi del Pecup.

Se vogliamo, questi standard minimi formativi possono essere considerati dei veicoli necessari ed anche sufficienti per quegli aspetti del Pecup che hanno un carattere più strumentale e funzionale (ad esempio: elaborare, esprimere ed argomentare le proprie opinioni, idee e valutazioni e possedere i linguaggi necessari per l'interlocuzione culturale con gli altri, ragionare sul perché ed il come di problemi pratici ed astratti, leggere e produrre testi di differenti dimensioni e complessità e adatti alle varie situazioni interattive, ecc.), ma non per altri aspetti che propongono l'acquisizione di “meta-competenze”, ossia di capacità ad alta valenza riflessiva, e lo sviluppo di “competenze educative” finalizzate alla conoscenza di se stessi, al rafforzamento della propria identità. Si possono citare in proposito alcune finalità indicate nel Pecup: «superare i limiti di prospettive di analisi troppo parzia-

li), «prendere coscienza delle dinamiche che portano all'affermazione della propria identità attraverso rapporti costruttivi con adulti e coetanei», «essere consapevoli delle proprie capacità, attitudini ed aspirazioni e delle condizioni di realtà che le possono valorizzare e realizzare», ecc.

La risorsa pedagogica, necessaria e sufficiente, che oggi manca tra Pecup, così come è definito nell'allegato A del DI del 17 ottobre 2005, e competenze di Base e tecnico-professionali sembra essere il "progetto pedagogico" o la "Proposta educativo-formativa" che definisca le coordinate educative, valoriali e metodologiche dell'organismo che eroga l'offerta formativa e propone quel percorso formativo del diritto-dovere formativo. Senza questo anello di congiunzione, che deve essere articolato in una sorta di "standard educativi" (ci sia concessa questa espressione lessicale antinomia e paradossale) c'è il rischio, molto elevato, di appiattare l'offerta formativa sullo sviluppo di strumentalità e di formattività, dimenticando o trascurando gli aspetti educativi, finalizzati a completare la costruzione della propria identità, della personalità, del proprio essere al mondo e nella società, con la consapevolezza di dover svolgere un compito esistenziale in solidarietà con gli altri.

L'Enaip Veneto (ma non è l'unico esempio) ha avvertito questo problema e lo ha affrontato formulando ed esplicitando in modo formalizzato il proprio pensiero pedagogico e metodologico, una sorta di Pecup di organismo, nel quale sono evidenziati i principi educativi e le scelte metodologico-didattiche da sviluppare sul campo per integrare, arricchire e dare senso educativo alle competenze di base e tecnico-professionali.

note

- 1 Vedi Accordo Stato-Regioni del 28 ottobre 2004
- 2 La versione integrale dell'articolo, comprensiva di analisi dettagliata del quarto criterio, è disponibile su richiesta e sarà oggetto di prossima pubblicazione da parte di ENAIP Nazionale.
- 3 Allegato E Dgr n. 1563 del 23/05/2006
- 4 Dgr n. 1681, 30/05/06



Per un sistema educativo di istruzione e di formazione*

Introduzione

1. Lo scenario dal quale prendono le mosse le riflessioni contenute in questo sussidio è costituito dalla diffusa consapevolezza che la qualificazione del sistema educativo di istruzione e di formazione è un fattore sempre più decisivo non solo ai fini della crescita e della valorizzazione della personalità dei giovani, ma anche dello sviluppo complessivo del Paese. L'attuale fase di transizione europea e mondiale è contrassegnata dal ruolo cruciale che, nella organizzazione sociale, vanno assumendo i processi di apprendimento come strumento di crescita personale e collettiva. Nella cosiddetta "società della conoscenza", la riforma dei sistemi educativi di istruzione e di formazione assume una particolare rilevanza. La qualificazione e il poten-

ziamento di questo settore, infatti, sono avvertiti come un punto chiave al centro dell'intreccio che collega le politiche sociali (i nuovi sistemi di *welfare*), quelle istituzionali (l'autonomia e il decentramento), quelle economiche (competitività) e del lavoro (produttività). Ai processi di apprendimento si guarda come ad uno strumento prioritario di crescita dello sviluppo personale e, grazie a questo, sia della occupabilità sia della coesione sociale e della cittadinanza attiva. Si delinea un quadro culturale, sociale, economico, istituzionale tale da imporre una profonda ridefinizione e innovazione di ciò che viene inteso come educazione, diritti dei cittadini, libertà di scelta educativa, istruzione e formazione professionale, competenza, istituzioni formative.

2. Il presente sussidio intende se-

* *Sussidio Pastorale dell' "Ufficio Nazionale della Cei per l'educazione, la scuola e l'università e dell'Ufficio Nazionale della Cei per i problemi sociali e il lavoro".*

gnalare all'attenzione della comunità cristiana "due punti chiave" del processo di riforma avviato anche nel nostro Paese.

Essi devono essere considerati nel loro insieme e nella loro relazione: "l'autonomia" e "l'integrazione dei percorsi formativi."

Il primo punto è che il nostro sistema educativo di istruzione e di formazione è già stato profondamente trasformato da un processo di riforma a partire dall'entrata in vigore dell'autonomia e lo sarà ancora di più dall'introduzione delle ulteriori riforme costituzionali che sono all'ordine del giorno del dibattito attuale (modifica del Titolo V della Costituzione).

Il secondo riguarda il fatto che la scuola non può pensarsi al di fuori di un sistema formativo allargato e sempre più integrato. Infatti, è la complessità della vita sociale che richiede l'esistenza di un sistema graduale e continuo di formazione, interconnesso con il sistema, altrettanto graduale e continuo, dell'istruzione.

Riconoscere e armonizzare i percorsi educativi in una logica di convergenza e di integrazione significa non solo realizzare un sistema formativo integrato fra istruzione generale e formazione professionale, fra scuola statale e non statale, ma proporsi l'obiettivo comune di "maturare insieme la persona, il cittadino e il lavoratore".

Si tratta, da parte della comunità cristiana, di acquisire un'ottica pastorale complessiva dei processi formativi e di farsi carico (secondo le diverse responsabilità dei pastori e dei laici) della loro progettazione e attuazione. È una responsabilità del discernimento ecclesiale comunitario non perdere mai di vista la crescita integrale, insieme critica e solidale, della persona così come anche il suo inserimento in modo attivo e flessibile nella società e nel mercato del lavoro che l'innovazione tecnologica ha prodotto. È molto importante che non manchi il contributo della comunità cristiana affinché sia garantita l'unità e l'equità del sistema pubblico dell'istruzione così come anche la sua aderenza alla personalità di ciascuno (i tassi di dispersione rimangono troppo elevati).

Occorre inoltre che sia sostenuta la capacità del sistema pubblico dell'istruzione di interagire con l'evoluzione del sistema sociale e produttivo, superando le separazioni tra scuola e lavoro, tra scuola e formazione professionale, tra scuola statale e non statale. Si tratta anche di contribuire alla costruzione condivisa di un sistema educativo di istruzione e di formazione nello stesso tempo unitario ed espressione autentica dei diritti della società civile e delle sue articolazioni.

— **Le politiche educative e la conversione missionaria delle comunità cristiane**

3. Così si esprimono gli orientamenti pastorali dei vescovi italiani: «Se comunicare il Vangelo è e resta il compito primario della Chiesa, guardando al prossimo decennio [...] intravediamo alcune “decisioni di fondo” capaci di qualificare il nostro cammino ecclesiale. In particolare: dare a tutta la vita quotidiana della Chiesa, anche attraverso mutamenti nella pastorale, una chiara “connotazione missionaria”; fondare tale scelta su un forte impegno in ordine alla “qualità formativa”, in senso spirituale, teologico, culturale, umano; favorire, in definitiva, una più adeguata ed efficace “comunicazione agli uomini”, in mezzo ai quali viviamo, del mistero del Dio vivente e vero, “fonte di gioia” e di speranza per l’umanità intera»¹. La speranza, oggi, per i giovani del nostro Paese, si edifica in modo sempre più decisivo nei percorsi istruttivi e formativi che condizionano profondamente la crescita della persona e la sua compiuta e integrale maturazione. Mentre celebra i quarant’anni dalla conclusione del Concilio, la Chiesa italiana vuole riprendere gli intenti e lo slancio per *annunciare il Vangelo della speranza*. In questo orizzonte si colloca anche il IV Convegno ecclesiale nazionale di Verona *Testimoni di Gesù Risorto, speranza del mondo*.

I temi dell’istruzione, della valenza

educativa dell’istruzione, della cultura del lavoro, della formazione professionale, del rapporto tra istruzione e formazione sono strategici. Una missionarietà alimentata dalla speranza non può non condividere e farsi carico con responsabilità delle prospettive della formazione delle giovani generazioni essenziali per lo sviluppo del Paese.

— **Un impegno congiunto della pastorale della scuola e della pastorale dei problemi sociali e il lavoro**

4. Il cammino innovativo delle riforme, basato sull’autonomia e sull’integrazione dei percorsi dell’istruzione e della formazione, costituisce per la comunità cristiana quasi un appello da riconoscere e un impegno da assumere con una mobilitazione proporzionata all’importanza della sfida.

La novità è costituita dal fatto che occorre attualizzare e tradurre, rielaborandoli, principi che per il laicato cattolico rimandano tanto al magistero sull’educazione e sulla scuola (a partire dalla *Gravissimum Educationis*) quanto a quello sui problemi sociali e sul lavoro contenuti nella Dottrina sociale della Chiesa. La riforma dei processi formativi, infatti, intreccia questioni essenziali riguardanti le competenze dei soggetti implicati, la democraticità delle decisioni, la sussidiarietà orizzontale e verticale (Stato,

Regioni, Comuni, istituzioni scolastiche autonome), l'interconnessione tra processi produttivi e formativi, le politiche della qualità e quelle dell'integrazione sociale. È la condizione giovanile, cioè la progettualità personale e professionale dei giovani, che va posta al centro dell'attenzione ecclesiale e quindi considerata come questione cruciale nel dibattito attuale sulle riforme dei percorsi formativi. Sul versante pastorale, l'avvio di un adeguato discernimento comunitario sul tema dei processi formativi e della loro integrazione non può essere affrontato se non si avvia una riflessione congiunta più convinta e vigorosa, anche a livello locale, sia da parte della pastorale della scuola sia della pastorale dei problemi sociali e il lavoro.

5. Questo testo è espressione di un intento comune dell'Ufficio Nazionale per l'educazione, la scuola e l'università e dell'Ufficio per i problemi sociali e il lavoro: un cammino condiviso con le associazioni, i movimenti e i gruppi ecclesiali e di ispirazione cristiana che rappresentano i docenti (Aimc, Diesse, Uciim), i genitori (Age, Aesc, Faes), gli studenti (Msac, Gs, Msc), i dirigenti (Disal), il mondo della scuola cattolica (Fidae, Fism, Foe) e il mondo della formazione professionale, che ha in Forma l'associazione di riferimento.

Intende essere uno strumento per

orientare i due settori pastorali a proporre insieme una riflessione idonea e ad attuare le conseguenti iniziative di sensibilizzazione della comunità cristiana. In questo senso si tratta anche di un richiamo ai cattolici singoli e associati, tanto a quelli operanti nel settore formativo, sociale e del lavoro, quanto a quelli impegnati a vario titolo nelle comunità cristiane, alle ragioni del camminare insieme.

Se compete ai pastori la segnalazione delle questioni e dei problemi emergenti soprattutto sotto il profilo morale, sociale, spirituale e il suggerimento dell'ispirazione cristiana per la soluzione dei medesimi, spetta ai laici non far mancare al discernimento comunitario lo studio, l'approfondimento scientifico e la traduzione nel contesto vitale secondo il compito che è loro "specifico" e "proprio". In questo campo dell'istruzione e della formazione i due Uffici nazionali della Cei hanno ritenuto di dover offrire ai rispettivi settori e ai laici singoli e associati in essi operanti un sussidio utile per il discernimento pastorale. Si tratta dunque di uno strumento che viene offerto anzitutto ai responsabili diocesani e regionali degli uffici di pastorale dell'educazione e della scuola e di quelli della pastorale dei problemi sociali e il lavoro, affinché possano orientare e far convergere le scelte del laicato

competente e in linea generale della comunità cristiana.

È una riflessione che auspichiamo possa essere oggetto di attenzione da parte delle competenti autorità scolastiche e formative (Ministero della Pubblica istruzione e Ministero del Lavoro, Direzioni scolastiche regionali, Regioni), delle forze culturali e di quelle politiche e parlamentari.

Parte I: Necessità di una politica educativa di grande respiro

6. L'intensa stagione riformatrice che ha interessato da almeno un decennio il sistema educativo italiano nel suo complesso delinea un quadro culturale, sociale, economico, istituzionale tale da richiedere incisive innovazioni. Il piano adeguato nel quale collocare tali questioni non è né quello ideologico né quello corporativo, interessato esclusivamente al destino di una o dell'altra componente del sistema, e neppure quello limitato all'ingegneria istituzionale. La prospettiva corretta cui fare riferimento è quella educativa dello sviluppo della personalità da considerare nel quadro delle esigenze della cosiddetta "società cognitiva".

— “Società cognitiva” e nuovi rapporti tra istituzioni e società: il principio guida è la persona

7. La “società cognitiva”, caratterizzata dall'avvento delle nuove tecnologie dell'informazione, dallo sviluppo scientifico e tecnico e dalla mondializzazione dell'economia, è chiamata a incamminarsi rapidamente verso nuovi traguardi sociali, ridisegnando i rapporti tra istituzioni e società. I sistemi di nuovo *welfare* sono a questo proposito indicativi: rispetto a quelli usuali, essi devono oggi assicurare ai cittadini di una società complessa e globalizzata, ma anche frammentata e soggetta a forti tensioni, le condizioni reali di esercizio dei diritti che mirano alla piena realizzazione della personalità di ciascuno.

8. La realizzazione della società dell'innovazione e della conoscenza rappresenta per l'Europa una sfida di grande valore civile, su scala planetaria, un obiettivo strategico di grandi ambizioni. Nei programmi dell'Unione Europea si tratta di un obiettivo da raggiungere con una strategia centrata su tre pilastri: la “competitività”, la “crescita economica” e la “coesione sociale”.

L'Unione Europea sviluppa questa prospettiva concentrandosi sulle seguenti “formule”, che costituiscono il fondamento comune delle innovazioni legislative in tema di educazione e di politiche del lavoro:

— l'educazione e la formazione

- lungo tutto il corso della vita;
- la centralità dei diritti civili e sociali dei cittadini, nessuno escluso;
 - la competitività nel quadro dell'economia mondiale globalizzata;
 - l'autonomia e la libertà di educazione;
 - la rilevanza dell'istruzione e della formazione professionale.

Questa prospettiva, sotto diversi aspetti troppo funzionale alle esigenze economiche, va fondata su di una solida "visione personalistica e solidaristica".

— Politiche educative e centralità della persona: compiti, criticità e resistenze

9. Auspichiamo che l'educazione della persona sia assunta come principio-guida della "società cognitiva", come criterio positivo a cui tendere nel dare attuazione alle formule sopraindicate.

L'educazione e la formazione lungo tutto il corso della vita. Indica l'acquisizione di un principio di educazione continua e permanente che supera la frattura tra scuola e lavoro, tra teoria e attività pratica, tra il momento della formazione e quello dell'azione. Ciò è tanto più significativo oggi di fronte alla rapida obsolescenza delle competenze personali e dell'analfabetismo di ritorno,

fenomeni che erano assenti dalle riflessioni che hanno generato i sistemi educativi così come oggi li conosciamo. Non basta però ritenersi soddisfatti se aumentano gli anni di scuola, se diminuiscono gli abbandoni, se risulta incrementata la quantità delle qualifiche, dei diplomi e delle lauree. Occorre guardare alla qualità della cultura e dell'educazione complessive di chi apprende e di chi insegna. Se la *paideia* e l'impostazione culturale di fondo appare ancora connotata da una separazione tra il "sapere" da una parte, "l'agire" e il "fare" dall'altra, permane insuperato il vincolo di una separazione profonda tra scuola e lavoro, tra formazione iniziale e continua. Occorre riconoscere che sul piano culturale è diffusa una mentalità per cui non solo la scuola (il sapere), la fabbrica (il fare) e le relazioni sociali e politiche (l'agire) sono tra loro settori separati, ma sono anche, al loro interno, ulteriormente sottodistinti (parcellizzazione dei saperi, eccessivo peso delle discipline...). Anche sul piano istituzionale c'è una grande resistenza a promuovere una politica dell'educazione orientata a moltiplicare le istituzioni e i mezzi educativi, ad assicurare l'accesso più largo alle risorse formative, a diversificare le offerte educative accreditate nel modo più esteso possibile per cui, a parità di risultati, sia riconosciuta, in linea generale, l'eguaglianza di tutti i per-

corsi formativi, sia formali che informali, sia istituzionalizzati che non. La sfida che intende porre al centro i processi di apprendimento necessari ai fini della crescita personale di ciascuno e sociale ed economica per tutti, non si potrà mai vincere contando soltanto sul contributo delle strutture educative di istruzione e di formazione che promuovono gli apprendimenti formali. Nel campo delle politiche attive giovanili e del lavoro occorrerà guardare con attenzione alle reti (serali, in alternanza...) che vedono anche la corresponsabilità degli Enti locali, territoriali (Asl, comunità montane...), delle imprese, dei sindacati.

La centralità del cittadino, della sua responsabilità e dei nuovi diritti civili e sociali. Rappresenta un principio che riscatta la persona a fronte di processi di omologazione e di sudditanza oltre che di inautenticità che si diffondono nelle società complesse. Propone soprattutto una nuova prospettiva all'educazione: offrire effettivamente lo spazio di una partecipazione attiva del soggetto e di una piena valorizzazione della dimensione intersoggettiva e comunitaria. Questo indica da un lato la necessità di riferire il processo di apprendimento alle reali potenzialità del singolo nel contesto delle comunità di appartenenza piuttosto che a standard freddi ed omologanti; dall'altro segnala la necessità di

coniugare l'eguaglianza civile e politica dei cittadini con il rispetto dei loro particolari legami storici e religiosi. Anche se si considera il versante dello sviluppo del Paese, occorre ribadire che il capitale economico si regge sul capitale sociale il quale a sua volta si regge sul "capitale umano" personale. Lo sviluppo economico non può essere autoreferenziale. Ha sempre avuto e ha, anche oggi, bisogno di sviluppo sociale per alimentarsi. Ma quest'ultimo può attivarsi e consolidarsi solo dove esista sviluppo educativo e culturale personale. In questo senso il concetto di "competenza" assegnato come compito al sistema integrato di istruzione e di formazione può essere significativo e utile se viene da tutti assunto univocamente. Uno dei compiti più importanti e delicati sarà quello di garantire competenze essenziali per tutti e per ciascuno nel periodo delicato della formazione iniziale distinguendo, senza separare, i percorsi dell'offerta formativa.

Non va comunque sottaciuto un fenomeno inedito, ovvero una sorta di "resistenza all'apprendimento" da parte di una quota di popolazione (che alcune ricerche indicano almeno nel 12% dei giovani) che – al contrario del passato – può usufruire di servizi educativi, ma non trae da essi i benefici attesi, risultando per questo emarginata nel contesto civile e sociale. Ciò

segnala ancor più una debolezza dei dispositivi educativi basati sull'idea del recupero cognitivo e richiede invece che vengano offerti nuovi modelli di tipo destrutturato in grado di promuovere il potenziale presente in questi giovani. Vanno, ad esempio, progettati percorsi graduali di integrazione sociale partendo dall'idea di lavoro desiderato e creando le occasioni per esercizi formativi realizzati, mediante l'assegnazione di compiti reali, in ambienti produttivi organizzati.

La competitività nel contesto della globalizzazione. È più competitivo il paese in cui ogni persona trova il modo di esprimere un'eccellenza propria nell'impresa o nel settore in cui opera. Al centro di tutto, come si è detto, sta sempre la persona con le proprie capacità e competenze. Nella realtà sembrano acuirsi le fratture tra il livello personale e quello del sistema produttivo e ne emergono di nuove ancor più contraddittorie. Ad esempio, oggi, il tema della competitività assegna all'Europa, nel nuovo scenario del mercato mondiale globalizzato, un ruolo privilegiato nell'innovazione, nella ricerca applicata, nelle infrastrutture e nei supporti tecnologici, ma anche nella produzione di beni e di servizi a forte valore di senso nel campo del benessere o in quello della valorizzazione

del patrimonio naturale e culturale. Invece nella cultura diffusa ed anche nella riflessione scientifica sembra affermarsi su questo punto una sorta di "imperativo tecnologico" che non pare peraltro in grado di trasformarsi in un ideale condiviso, se è vero che le giovani generazioni sembrano disdegnare, nelle scelte degli studi, le opzioni scientifiche e tecnologiche, preferendo indirizzi che enfatizzano le dimensioni della comunicazione e della qualità della vita. In questo modo si accentuano i fenomeni della precarietà e dell'incertezza circa le opportunità occupazionali reali.

L'autonomia e la libertà di scelta educativa. La cultura dell'amministrazione scolastica rimane ancora "statocentrica" nonostante le legittime aperture innovative espresse in un decennio dalla riforma dell'autonomia, quelle che animano l'attuale dibattito sulla riscrittura del titolo V della Costituzione e quelle, in effetti, già sancite dalla legge 18 ottobre 2001, n.3.

Quest'ultima ha sanzionato il passaggio da un modello gerarchico e accentrato di *governance*, fondato sulle esclusive prerogative dello Stato, a uno poliarchico e decentrato che fa interagire in maniera integrata tre diverse competenze: quella dello Stato, quella delle Regioni e degli Enti territoriali e quella delle istituzioni scolastiche autonome,

ovviamente al servizio del diritto all'educazione dei giovani e delle famiglie e sulla base del principio di sussidiarietà. Naturalmente si dovrà fare attenzione perché tale passaggio non generi nuovi e gravi squilibri tra le diverse zone del Paese. Al di là delle inevitabili difficoltà dovute alla fase di avvio di tali innovazioni, si delinea l'esigenza di un'idea nuova di scuola, che si collega a quella suggerita dall'Unione Europea: una scuola intesa come ambiente aperto, per apprendimenti formali e non formali, che favorisce collaborazioni concrete tra istituti scolastici e il territorio, quali il volontariato, le associazioni dei genitori, le altre agenzie educative. In favore di questa "scuola aperta" a carattere policentrico molto possono fare le comunità cristiane in quanto anch'esse espressione della società civile, molto possono dare le associazioni culturali, sportive e ricreative, che già operano sul territorio con creatività e generosità. Il principio del rispetto delle scelte educative della famiglia, nel quadro di un sistema pubblico di istruzione e di formazione costituito da istituzioni statali e non statali, risponde all'applicazione del principio di sussidiarietà e di valorizzazione convergente e solidale delle formazioni sociali della società civile, ma trova difficoltà ad essere correttamente e diffusamente recepito dall'opinione pubblica ecclesiale e civile del

nostro paese. Ne consegue che anche la "cooperazione dei genitori" in una prospettiva di "partnership educativa", responsabilizzata sulle attività e i tempi scolastici, non riesce a superare il tradizionale "compito di rappresentanza", finora sperimentato negli organi collegiali e ad arricchirsi ed integrarsi con spazi e momenti di "effettiva cooperazione e corresponsabilità" per un'offerta formativa che risulti suggestiva ed efficace.

Rilevanza dell'istruzione tecnica e della formazione professionale. Risulta sempre più rilevante il ruolo dell'istruzione tecnica e della formazione professionale. Quest'ultima non va intesa come mero addestramento, ma come una leva privilegiata capace realmente di contribuire al consolidamento di una vera politica di integrazione sociale rivolta a tutti i cittadini. Non è più sostenibile nel sistema educativo la distinzione di ruoli e funzioni per cui la scuola dovrebbe concentrarsi sull'acquisizione di saperi in qualche misura astratti dal contesto, mentre spetterebbe alla formazione professionale di occuparsi della loro attualizzazione rispetto alle esigenze del mercato del lavoro. L'istruzione e la formazione connessa alle professioni qualificate e tecniche non rappresentano unicamente un segmento "terminale" del processo educativo, ma costituiscono esse stesse vie di pari dignità pe-

dagogica in grado di soddisfare i requisiti del profilo educativo, culturale e professionale. Ma permane nella popolazione – ed è questo un fenomeno molto accentuato nel nostro Paese – un riflesso condizionato teso a gerarchizzare i percorsi formativi secondo un pregiudizio idealistico che fa coincidere la cultura con le discipline umanistiche e scientifiche, meno con quelle tecniche.

Come è noto, la riforma del titolo V della Costituzione varata nel 2001, distingue tra “istruzione” a legislazione concorrente tra Stato e Regioni (salvo che per le “norme generali” e i “principi fondamentali” che restano alla legislazione esclusiva dello Stato) e “istruzione e formazione professionale” a legislazione esclusiva regionale (salvo che per i livelli essenziali di prestazione – Lep – che competono in via esclusiva allo Stato). Ciò che va evidenziato è che il dibattito sulla valorizzazione e promozione dei percorsi dell’“istruzione e formazione professionale”, specie nell’età della formazione iniziale (14-18 anni) è passato in secondo ordine rispetto a quello della qualificazione dell’istruzione liceale e universitaria. Permane la tendenza a “liceizzare” l’istruzione tecnica e professionale secondaria, mentre quella superiore viene “fagocitata” dai percorsi accademici offerti dall’università. Permane anche la tendenza delle politiche educative di separare nettamente i percorsi della formazione

professionale regionale (riconducendoli ad essere, insieme all’apprendistato, momenti specifici di addestramento nelle politiche attive del lavoro) da quelli dell’istruzione obbligatoria specie nell’età cruciale della formazione iniziale (14-16 anni).

Parte II: Per un sistema educativo di qualità. L’Italia nel contesto europeo

10. Nel marzo del 2000 il Consiglio europeo di Lisbona ha fissato un obiettivo strategico di grande ambizione: entro il 2010 l’Europa dovrà essere il sistema economico basato sulla conoscenza più competitivo e dinamico al mondo, per favorire una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

Nel 2002, a Barcellona, questo obiettivo è stato ribadito pur in presenza di difficoltà nel giungere alla meta prefissata: è stato quindi individuato il nuovo obiettivo strategico di rendere, sempre per il 2010, i sistemi di istruzione e formazione dei Paesi dell’Unione un punto di riferimento qualitativo a livello mondiale, specificando i parametri da soddisfare pienamente:

- i tassi di dispersione scolastica nel complesso degli Stati membri si dovranno dimezzare rispetto a quelli rilevati nel 2000, per arri-

- vare nel 2010 ad un valore medio Ue non superiore al 10%;
- dovranno aumentare i laureati in discipline matematiche, tecnologiche e scientifiche e, soprattutto, dovrà essere dimezzata la disparità attuale fra i sessi;
 - l'istruzione secondaria superiore dovrà essere stata completata da una quota non inferiore all'85% della popolazione 22enne;
 - gli Stati membri dovranno dimezzare la percentuale di quindicenni con difficoltà nella lettura e nel confrontarsi con nozioni matematiche e scientifiche;
 - infine, le attività di *life long learning* entro il 2010 dovranno interessare non meno del 12,5% in media della popolazione 25-64enne dell'intera Unione europea.

Si tratta di traguardi impegnativi, che impongono un rigoroso potenziamento dei sistemi formativi di buona parte dei Paesi dell'Unione, in particolare per quelli – come quello italiano – che lamentano un ritardo riformatore almeno di due generazioni.

— I punti più critici del nostro sistema di istruzione e di formazione

Il. L'Italia sta recuperando terreno rispetto al suo ritardo storico su alcuni punti importanti, come ad esempio l'aumento della propensione a proseguire negli studi se-

condari. Invece su altri aspetti la carenza permane: la dispersione, la debolezza del sistema di istruzione e formazione professionale, la distanza tra titoli e attività lavorative e professionali effettivamente svolte. Si registrano ulteriori difficoltà per quanto riguarda il livello medio di acquisizione di conoscenze e abilità linguistiche, matematiche e scientifiche.

Sette sono i punti del nostro sistema sui quali concentrare maggiormente l'impegno migliorativo:

- la difficoltà a consentire una formazione culturale più elevata all'insieme della popolazione: questa presenta un livello di istruzione e di formazione (di tipo formale) mediamente molto inferiore rispetto a quello dei Paesi di riferimento: tra i nostri ventenni poco più del 65% possiede un diploma o una qualifica, mentre in Germania, Francia e Gran Bretagna questa percentuale sale all'85% e oltre.
- La difficoltà a garantire il successo formativo alla popolazione iscritta nei percorsi di istruzione e universitari. Va ricordato che l'abbandono degli studi è uno dei segnali più critici della realtà italiana, che "spinge" i giovani alla scolarità secondaria, ma ne perde una parte rilevante nei primi due anni, in particolare negli Istituti tecnici e professionali (*Rapporto del Gruppo*

Ristretto di lavoro, 2001, pp. 25-26). Si ricorda che il grado di dispersione universitaria supera il 53% degli iscritti, il dato di gran lunga peggiore di tutti i paesi dell'Unione Europea.

- La difficoltà connessa agli apprendimenti: il secondo Progetto pilota sulla valutazione dell'istruzione conferma una crescente difficoltà di apprendimento degli studenti per ciò che riguarda la logica, la comprensione dei testi e la geometria: se nelle elementari gli esiti positivi dei test sono mediamente intorno al 70%, nella scuola media questi cominciano ad essere inferiori al 60% per crollare fino al 32% negli Istituti professionali. Le prime rielaborazioni dei dati Pisa–Ocse su base regionale mettono in evidenza la rilevanza della variabile territoriale. È vero però che i dati diffusi dagli istituti di valutazione nazionali tendono a prospettare un miglioramento progressivo.
 - La difficoltà relativa al rapporto tra studio e attività professionale: le ricerche comparative evidenziano una decisa incoerenza tra percorso di studio e attività lavorativa successiva, visto che solo il 54% dei giovani dichiara tale coerenza, contro una media europea del 75% circa. Si tratta di un dato strutturale che delinea un'offerta tendenzial-
- mente autoreferenziale, non intesa come “risposta” ai fabbisogni rilevati.
- La difficoltà connessa alla efficienza: il sistema scolastico italiano presenta, rispetto ai Paesi di riferimento, i costi più elevati nel rapporto tra risorse impiegate e risultati ottenuti.
 - La difficoltà originata da una realizzazione ancora molto formale della libertà di scelta educativa: nonostante la legge n.62/2000, la libertà di scelta educativa non ha trovato una attuazione soddisfacente nel nostro Paese. Il riconoscimento effettivo della parità sotto il profilo economico non è pienamente realizzato in nessun ordine e grado di scuola; anche se sono stati compiuti progressi nella scuola dell'infanzia e nella primaria, nella secondaria di 1° e di 2° grado permane la discriminazione a danno dei genitori che scelgono le scuole paritarie private e degli enti locali. Eppure la libertà di educazione non è un diritto né di una minoranza, né di una maggioranza, ma è un “diritto di tutti”.
 - La difficoltà riscontrata nel coinvolgere i genitori nella vita scolastica, per cui si conferma un distacco tra famiglia e scuola; ciò vanifica l'impegno formativo delle istituzioni e degli operatori, inducendo i fenomeni di abban-

dono e di insuccesso. Manca un'azione di sensibilizzazione nei riguardi delle famiglie, che sia condivisa da parte di tutte le agenzie formative del territorio. Si riscontrano pure resistenze culturali e sociali che non valorizzano opportunamente quanti già partecipano e non sostengono prontamente le reti associative desiderose di qualificare la partecipazione.

— **Alcuni punti chiave**

12. Le prospettive sulle quali la comunità cristiana è invitata a riflettere per superare tale situazione critica sono le seguenti.

— È importante favorire il pluralismo dell'offerta formativa, la diversificazione e la personalizzazione dei percorsi formativi, superando l'illusione che l'istruzione obbligatoria possa da sola risolvere tutti i problemi sociali. Ciò porta alla tentazione anacronistica di percorsi omologanti per tutti fino ai 18 anni. Una soluzione di questo genere, intesa rigidamente, rischia di produrre più danni che vantaggi, confinando il sistema istruttivo in un'area indistinta tra assistenza e socializzazione giovanile ed impedendo di contro di valorizzare approcci diversificati ma di pari dignità, in grado quindi di incontrare meglio

le variegate domande e culture della popolazione specie giovanile; se è educazione, la scuola non può essere rappresentata pressoché esclusivamente in termini di estensione dello Stato assistenziale, anche se essa non può sottrarsi alla responsabilità di contribuire al decondizionamento rispetto agli svantaggi economici, sociali, culturali.

- In un quadro di pluralismo di offerta, in una logica di pari dignità, è necessario un forte recupero della cultura del lavoro e della istruzione e formazione professionale entro il quadro dell'educazione permanente, avendo al centro il valore della crescita personale e della più ampia cornice di responsabilità educative da parte della comunità locale.
- Per le ragioni descritte sopra e per garantire il diritto all'istruzione uguale per tutti si richiede che il sistema di offerta formativa sia unitario e nel contempo flessibile e pluralistico. La flessibilità rappresenta la prospettiva di ogni strategia di servizio che intenda accompagnare i mutamenti piuttosto che tentare di ingabbiarli entro schemi rigidi. Occorre cercare di interpretare e integrare le prospettive dell'istruzione obbligatoria perseguendo un'idea che consenta a tutti di trovare entro una va-

rietà di offerte di pari dignità le migliori risposte alle proprie esigenze. Questo passaggio è possibile se il processo di apprendimento viene costruito, sul piano ordinamentale, attraverso la ricerca di connessioni tra conoscenze, abilità e competenze, necessariamente contestualizzate secondo le diverse motivazioni, caratteristiche e intenzionalità degli studenti e delle loro famiglie.

- Per questo motivo è necessaria una maggiore autonomia delle istituzioni formative e una responsabilità primaria degli enti locali nella creazione di un'offerta formativa essenziale, di qualità, coerente con i livelli essenziali delle prestazioni previsti al fine di garantire i diritti civili e sociali dei cittadini su tutto il territorio nazionale.
- Infine si richiede il riconoscimento pieno della libertà di scelta educativa, senza del quale il pluralismo rimane necessariamente carente. La libertà di educazione, come libertà di scelta della scuola da frequentare, si fonda sul diritto di ogni persona a educarsi e a essere educata secondo le proprie convinzioni e sul correlativo diritto dei genitori di decidere dell'educazione e del genere d'istruzione da dare ai loro figli minori.

Parte III: Sistema educativo e criteri di discernimento pastorale

13. Anche tenuto conto di quanto evidenziato, vogliamo richiamare i punti essenziali di attuazione di un autentico disegno riformatore, che corrispondono anche a dei criteri di discernimento pastorale per una adeguata informazione e formazione ecclesiale.:

Centralità della persona e dell'educazione. Principio, soggetto, fine di tutte le istituzioni sociali è la naturale dignità, socialità, responsabilità di ogni persona umana². Essa è la fonte dei diritti, dei doveri e della partecipazione di ognuno alla società e quindi al conseguimento e alla fruizione del bene comune che va declinato e ordinato secondo i principi della partecipazione, della sussidiarietà e della solidarietà³. Oggi questa centralità fondata sulla promozione integrale della persona dev'essere considerata con particolare attenzione da parte della comunità cristiana soprattutto con riguardo alle politiche educative che intendano autenticamente rinnovare il sistema di istruzione e di formazione. Essa, infatti, «... non è soltanto il primo valore ma anche, come insegna l'*Enciclica Centesimus Annus* (n. 32), "la principale risorsa dell'uomo" e "il fattore decisivo" dello sviluppo e della stessa produzione di beni. Assume pertanto importanza centrale l'educazione, che comprende

l'istruzione intellettuale e la preparazione tecnica e operativa ma non si limita a queste, riguardando l'integrità della formazione della persona. In questo campo il nostro Paese è chiamato a intensificare il proprio impegno, che chiama in causa non solo le pubbliche autorità, la scuola e le altre "agenzie educative", ma anzitutto le famiglie e l'intera società civile»⁴.

Il diritto dei cittadini alla scelta dell'istituzione formativa tra libertà ed equità. La libertà di scelta è un valore prioritario perché indica il completamento del disegno di democratizzazione della Repubblica riconoscendo in particolare il compito educativo delle famiglie e la corresponsabilità dei vari soggetti sociali nel favorire la piena realizzazione del progetto formativo di ciascun cittadino, nessuno escluso. La libertà di educazione, come libertà di scelta della scuola da frequentare, si fonda sul diritto di ogni persona ad educarsi e ad essere educata secondo le proprie convinzioni e sul correlativo diritto dei genitori di decidere dell'educazione e del genere d'istruzione da dare ai loro figli minori. La libertà di educazione è connessa strettamente con "due principi pedagogici" oggi particolarmente sottolineati e cioè che l'educando occupa il centro del sistema formativo e che l'autoformazione è la strategia principe del suo apprendimento.

Nelle parole del *Rapporto Faure* del 1972 in cui l'Unesco ha proposto l'educazione permanente come l'idea madre delle politiche educative del futuro, tutto questo viene espresso dicendo che la scuola dell'avvenire deve fare dell'oggetto dell'educazione il soggetto della sua propria educazione.

La prioritaria responsabilità di scelta della famiglia rappresenta in questo contesto un elemento imprescindibile del nuovo disegno costituzionale; essa non può essere manipolata in base a questo o quell'indirizzo politico contingente delle istituzioni centrali o locali, né impoverita attraverso la discriminazione delle istituzioni formative accreditate a livello nazionale o presso le regioni come le istituzioni paritarie private o degli enti locali o come i centri di formazione professionale. Si tratta di principi da sempre affermati dalla Dottrina sociale della Chiesa⁵, ma che hanno bisogno di essere collocati nel contesto della riforma auspicabile del sistema di istruzione e di formazione. L'affermazione del principio di libertà e di sussidiarietà educativa non significa liberalizzare in modo indiscriminato il mercato dell'istruzione, inseguendo magari modelli puramente aziendalistici. Non significa nemmeno sminuire il compito e il diritto-dovere dello Stato di aprire e di gestire scuole proprie. Significa, invece, dar vita a un

sistema capace di valorizzare e armonizzare tutte le risorse educative della nostra società, facendole convergere nel contesto di un autentico servizio pubblico.

Occorre promuovere il convincimento diffuso che il diritto allo studio per tutti non è salvaguardato dalla sola scuola di Stato, ma, da un lato, dal riconoscimento della pari dignità delle iniziative, anche gestionali, che nascono dalla società civile e, dall'altro lato, dal ruolo di garanzia e di controllo che lo Stato stesso si assume nei confronti del loro pubblico servizio.

Pluralismo formativo e valore educativo della formazione professionale. La formazione permanente e lo sviluppo integrale dell'uomo sono principi che richiedono il coinvolgimento lungo l'intero arco dell'esistenza, oltre che della scuola, di tutte le agenzie educative in una posizione di pari dignità formativa, anche se ciascuna di esse interverrà in tempi e forme diverse secondo la propria natura, la propria metodologia e i propri mezzi ("policentricità formativa"). Va affermato il valore del "pluralismo formativo" entro un sistema nel quale operano diversi soggetti di pari dignità (istituzioni scolastiche e istituzioni formative accreditate dalle Regioni), che concorrono a fornire ai destinatari, giovani e famiglie, titolari della scelta, percorsi differenti, e tuttavia coerenti con i li-

velli essenziali delle prestazioni definiti dall'autorità statale (caratteristiche dell'offerta formativa, orario minimo annuale, percorsi formativi, requisiti dei docenti, valutazione e certificazione delle competenze, strutture e relativi servizi). In tal modo si pongono in gioco tutti i talenti educativi presenti nella comunità sociale, con la loro ricchezza etica, culturale, professionale.

«La missionarietà della Chiesa si manifesta anche nella formazione professionale, momento di educazione al lavoro che non può prescindere dalla concezione cristiana dell'uomo e della storia. Il lavoro, infatti, è per l'uomo un momento fondamentale che gli consente non solo il dominio sulla natura, ma il completamento nel mondo dell'opera di Dio creatore, da viverci in profonda comunione con i fratelli nella fede e di universale solidarietà. In questa luce la formazione professionale permette a ciascuna persona di acquisire la preparazione culturale e tecnico-operativa, a seconda della professionalità, per attuare il raccordo tra valori evangelici e cultura storicamente vissuta. La formazione professionale può divenire un momento di autentica ecclesialità, nel senso che persone e gruppi operanti hanno la possibilità, e quindi la gioia, di proporre il messaggio evangelico. Il dialogo e la solidarietà svilupperanno una particolare funzio-

ne laicale di raccordo sociale e culturale tra le condizioni diversificate degli utenti a cui ci si rivolge, e l'insegnamento della Chiesa»⁶. Oggi questa prospettiva di promozione della formazione professionale iniziale va intesa non solo nella direzione delle politiche attive del lavoro e per la formazione di chi lavora, ma anche come elemento essenziale di formazione della personalità da riconoscere sia nei percorsi della formazione professionale iniziale (14-18 anni) sia in quelli della formazione permanente. È questa una prospettiva pastorale molto significativa per le comunità cristiane: «Alcuni aspetti dovranno soprattutto essere tenuti presenti: l'equilibrio tra formazione professionale e formazione umana, in una età ancora segnata dallo sviluppo; la necessità di una fondazione scientifica, culturale ed etica della formazione professionale; l'attenzione alle ricorrenti esigenze di "riconversione", tipiche di questo settore; la proposta di una "cultura del lavoro" che sappia riesprimere alla luce del vangelo la relazione dell'uomo con la macchina e la materia, nonché la problematica sociale e sindacale. A tal fine occorre che, anche in sede di riforma legislativa della scuola secondaria superiore, si assicuri tutela adeguata a Centri e servizi che hanno arricchito la nostra società e di cui il Paese ha tuttora bisogno»⁷.

L'autonomia delle istituzioni formative. L'affermarsi della solidarietà rinvia a una impostazione della dinamica sociale a tre dimensioni che abbandonino la dicotomia stato/mercato, pubblico/privato e che riconosca e potenzi il "terzo settore o privato sociale". Tale concezione corrisponde alla configurazione attuale della società che è caratterizzata dalla pretesa del minimo garantito dallo Stato, dalla voglia di mercato e dalla diffusione di attività solidaristica. Il terzo settore o privato sociale si definisce come il complesso delle attività di produzione di beni e servizi, create dall'iniziativa dei privati e condotte senza scopo di lucro, ma con finalità di servizio sociale. Nei suoi confronti il potere statale non può limitarsi solo ad ammetterne il contributo nell'ambito dei servizi sociali, ma dovrà perseguire una politica di promozione effettiva. In questo ambito assume una particolare rilevanza il "principio di sussidiarietà"⁸. Esso va riscoperto secondo una duplice valenza: in senso verticale, nei rapporti fra enti territoriali di governo; in senso orizzontale, nei rapporti fra gruppi sociali e in quelli fra pubblico e privato. Le istituzioni formative, anche in forma associata, sulla base di una conoscenza specifica del contesto di riferimento, debbono poter elaborare una proposta formativa comprendente sia i percorsi liceali sia quelli di istruzione e formazione professiona-

le. L'autonomia delle istituzioni formative deve poter comprendere le dimensioni organizzative e formative, compresa la gestione delle risorse, anche quelle umane e finanziarie.

Parte IV: Rinnovato impegno pastorale

14. Il cammino innovativo delle riforme che collocano il sistema educativo di istruzione e di formazione al centro dello sviluppo sociale, economico e produttivo del nostro Paese costituisce per la comunità cristiana un appello da riconoscere e un impegno da assumere. La possibilità che questo processo si basi effettivamente su principi capaci di coniugare la promozione della persona e l'equità sociale, l'autonomia e l'integrazione dei percorsi dell'istruzione e della formazione, il ruolo imprescindibile dello Stato e il rispetto dei diritti educativi inalienabili della società civile, dipende anche dal contributo consapevole dei cattolici italiani. Questo sussidio intende essere un invito pressante rivolto a quanti, singoli e associati, operano da cattolici nel campo educativo affinché trovino la forza di avviare quanto prima, presso gli organismi pastorali nazionali, regionali e diocesani un discernimento comunitario proporzionato all'importanza della posta in gioco. I

gruppi, i movimenti e le associazioni laicali ecclesiali e di ispirazione cristiana, unitamente alle federazioni degli Enti gestori di scuole cattoliche e di centri di formazione, agli Istituti religiosi coinvolti nei rispettivi settori dell'istruzione e della formazione professionale hanno oggi la responsabilità di agire non più in ordine sparso, ma animati da una comune consapevolezza ecclesiale. Spetta ai responsabili regionali e diocesani di pastorale della scuola, dei problemi sociali e del lavoro predisporre le condizioni più favorevoli per il discernimento.

— Avviare il discernimento regionale e promuovere reti collaborative tra percorsi liceali, tecnici, dell'istruzione e della formazione professionale

15. La riforma dei processi formativi, come abbiamo visto, intreccia questioni essenziali riguardanti le competenze dei soggetti implicati, la democraticità delle decisioni, la sussidiarietà orizzontale e verticale (Stato, Regioni, Comuni, istituzioni scolastiche autonome), l'interconnessione tra processi produttivi e formativi, le politiche della qualità e quelle dell'integrazione sociale. Occorre, pertanto, attualizzare e tradurre principi che per il laicato cattolico rimandano tanto al Magistero sull'educazione e sulla scuola (a partire dalla *Gravissimum Educationis*) quanto a quello

sui problemi sociali e sul lavoro contenuti nella Dottrina sociale della Chiesa. Per questo motivo suggeriamo che, sulla base delle riflessioni contenute in questo sussidio, si avvii a livello regionale una fase di discernimento e si costituisca “uno specifico gruppo di lavoro”, promosso congiuntamente dagli incaricati/coordinatori regionali della “pastorale della scuola e della pastorale per i problemi sociali e il lavoro” e composto da persone in rappresentanza dei due settori pastorali e delle diocesi interessate. Del resto occorre prendere atto dell’accresciuta responsabilità e competenza delle Regioni e della Conferenza Stato-Regioni nella progettazione e nella realizzazione delle politiche educative e delle strategie che integrano istruzione e formazione.

16. La Chiesa in Italia ha manifestato da lungo tempo una particolare attenzione alle istituzioni che educano i giovani attraverso la cultura del lavoro, riconoscendo ad esse una funzione educativa e culturale che domanda molto impegno.

L’ispirazione cristiana infatti richiede di non inserire nella formazione professionale procedimenti unicamente preoccupati di promuovere e di valutare le abilità tecniche, ma piuttosto di sviluppare l’attenzione alla totalità della persona umana. L’impegno della comunità ecclesiale deve quindi farsi ancora più at-

tento, perché questi centri di ispirazione cristiana, secondo la loro lunga e collaudata esperienza, sempre meglio possano operare secondo un progetto educativo valido e chiaramente ispirato all’annuncio evangelico sull’uomo, sul lavoro, sull’economia.

17. La centralità della persona e la necessità di dare concreta attuazione a un ethos educativo che persegua il bene dei destinatari (giovani e famiglie) come criterio centrale dell’azione, dovrebbero favorire, nel territorio, l’avvio di intese e di reti collaborative tra licei, istituti tecnici, istituti di istruzione professionale e centri di formazione professionale nella forma di Campus o di Poli Formativi o di altre forme associative. Nell’ambito del progetto qualità avviato da Forma, si è proceduto a monitorare le esperienze già avviate. Esse hanno riguardato i temi dell’orientamento, della gestione dei crediti e dei passaggi, della lotta alla dispersione, della gestione di sportelli occupazionali, della formazione del personale.

Gli Uffici pastorali a livello regionale e diocesano sono chiamati a informare adeguatamente le comunità cristiane e a sostenere questo lavoro di rete che salvaguarda l’apporto specifico degli enti e dei soggetti interagenti favorendo nel contempo un valido servizio alla persona.

— **La formazione professionale iniziale**

18. Nel contesto odierno le motivazioni e gli orientamenti suggeriti dall'Episcopato sono ancora più raccomandabili e in linea con una tradizione storica della formazione professionale di ispirazione cristiana che, attraverso molteplici esperienze promosse da Istituti religiosi maschili e femminili, ne ha saputo sperimentare concreti modelli di attuazione e validi riferimenti pedagogici. Oggi la formazione professionale, intesa non come un addestramento finalizzato esclusivamente all'insegnamento di abilità manuali, ma come un principio educativo di formazione globale fondato sull'esperienza reale e sulla riflessione in ordine alla prassi, può essere pensata anche nell'età dello sviluppo come una specifica ed esaustiva proposta formativa che può rispondere agli standard e alle esigenze dell'istruzione obbligatoria giustamente richieste per il ciclo secondario.

Si tratta però di una sfida impegnativa perché condizionata da alcune questioni cruciali:

- l'assegnazione di risorse per una competenza che riguarda sotto diversi aspetti la responsabilità congiunta del ministero dell'istruzione, del ministero del lavoro e delle politiche sociali e delle Regioni a fronte di un impegno dei Centri di rispondere

pienamente alle richieste dell'accREDITAMENTO;

- l'orientamento educativo dopo la scuola media inferiore allo scopo di superare il pregiudizio di tante famiglie che valuta la formazione professionale come un percorso integrativo o riabilitativo;
- l'adeguata informazione indirizzata alle autorità competenti (ma anche all'opinione pubblica ecclesiale e civile) circa il cammino di qualificazione effettuato negli ultimi anni dai centri di formazione aderenti a Forma e confluito nell'attivazione di trienni sperimentali tuttora vigenti, ma vincolati da finanziamenti regionali (là dove si erogano) sempre meno consistenti e adeguati anche di fronte alle crescenti richieste delle famiglie.

Oggi, nella coscienza delle nostre comunità ecclesiali e della società civile, va maggiormente diffusa la consapevolezza delle qualità e delle caratteristiche del servizio offerto dai centri di formazione professionale.

Conclusione: Cercare il bene comune nell'interesse dei giovani e delle famiglie

19. L'idea di fondo sottostante l'intero processo riformatore dell'ultimo decennio risiede nel trinomio "autonomia – pluralismo – società

civile”. Si tratta di un disegno di modernizzazione e di innovazione che mira a superare l’attuale rottura tra le “tre culture” (accademica, tecnico-scientifica e operativa), al recupero dell’apprendimento implicito (informale), al successo formativo per tutti, all’aumento di produttività, al coinvolgimento pieno della comunità locale nell’opera educativa. Dopo tanti tentativi e interruzioni, il processo riformatore così delineato nel corso degli ultimi dieci anni – e non un’“altra riforma” che finirebbe per consumare definitivamente le energie ancora vitali nel sistema – merita di essere considerato come il terreno adeguato sul quale unire le energie positive per dare una risposta ai problemi che investono l’educazione. Lanciamo l’appello perché sul disegno complessivo di riforma si trovi un terreno utile a un’intesa che vada oltre gli schieramenti ideologici e si ponga l’obiettivo di un sistema educativo veramente di qualità. Si tratta di dare vita ad una “riforma in continua trasformazione”, capace di sviluppare i valori della tradizione e di accogliere le sollecitazioni che vengono dalla scuola, dal sistema produttivo e dalla società civile. Da qui si può partire per un patto *bi-partisan* che coinvolga l’intera comunità su pochi ma veramente condivisi principi ispiratori di fondo.

20. Nel cammino della Chiesa italiana impegnata a rinnovarsi nella linea di una più incisiva comunicazione della fede, ciò che è all’orizzonte dell’impegno missionario che ci viene richiesto è il mondo stesso, lo spazio della vita ordinaria della gente, in cui immettere la potenza di novità insita nel Vangelo, per riscattare il tempo e lo spazio dai ripiegamenti e dalle amputazioni a cui oggi soggiacciamo. Ma anche la cultura, il lavoro, l’economia, la produzione scientifica e tecnologica vanno alimentati dalla fede cristiana in quanto coinvolgono radicalmente l’uomo, tanto nella sua consistenza biologica quanto nella sua vocazione sociale e nella sua dignità trascendente.

Anche il campo delle politiche educative dell’istruzione e della formazione attende il contributo essenziale dei cattolici italiani, singoli e associati. Questa frontiera dell’evangelizzazione richiede l’intelligenza di una fede che nasce dalla conversione missionaria delle Chiese particolari. La presenza del Signore che accompagna ogni cristiano e tutta la Chiesa, ispiri il lavoro missionario delle diocesi e delle regioni. A rendere fruttuoso il cammino si confida possa contribuire il presente sussidio.

Roma 26 luglio 2006

- ¹ Conferenza Episcopale Italiana, *Comunicare il Vangelo in un mondo che cambia. Orientamenti pastorali dell'Episcopato italiano per il primo decennio del 2000*, 29 giugno 2001, n. 44.
- ² Cfr. *Gaudium et spes*, n. 25.
- ³ Cfr. Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, nn.164-196.
- ⁴ Card. C. Ruini, *Prolusione alla 56° Assemblea Generale della Cei* (Roma, 15 maggio 2006).
- ⁵ Cfr. Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, nn.238-242.
- ⁶ Ufficio nazionale della CEI per i problemi sociali e il lavoro, *Linee orientative sulla formazione professionale*, Roma, 20 novembre 1986, in *Notiziario UNPSL 3/1986*, pp.21-28 (*Enchiridion Cei*, 4, pp. 201-209).
- ⁷ Commissione Episcopale per l'educazione cattolica, Documento pastorale *La scuola cattolica oggi in Italia*, Roma, 25 agosto 1983, n° 56, in *Notiziario Cei*, 1983, pp.131-170.
- ⁸ Cfr. Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, nn.185-188.

