

Lavoro, formazione, inclusione: il ruolo delle politiche di coesione sociale di Vera Marincioni

1. Premessa.

Questo seminario si colloca nel percorso avviato fin dai primi mesi di quest'anno e definito nel documento "Linee guida per l'elaborazione del Quadro strategico nazionale per la politica di coesione 2007-2013" approvato in Conferenza unificata il 3 febbraio scorso. Nel documento si prevede che "...al fine di assicurare, già in questa fase, una forte circolazione di informazioni e conoscenze fra i diversi livelli di governo verrà organizzato con tutte le Regioni un numero ristretto di seminari tematici su aspetti centrali per la coesione e la competitività delle diverse aree territoriali del paese e con funzioni di valutazione strategica. Il risultato di questi seminari potrà fungere di supporto per la predisposizione dei rispettivi documenti strategici".

Il Ministero del Lavoro e le Regioni hanno condiviso l'importanza di realizzare anche un seminario di studio e di approfondimento sui temi dell'occupazione e del capitale umano. Temi che costituiscono i pilastri della rinnovata strategia di Lisbona, che prevede, come recitano le conclusioni del Consiglio europeo di primavera "un riorientamento delle priorità verso la crescita e l'occupazione. L'Europa deve infatti rinnovare le basi della sua competitività, aumentare il potenziale di crescita e la sua produttività e rafforzare la coesione sociale, puntando principalmente sulla conoscenza, l'innovazione e la valorizzazione del capitale umano. Per raggiungere tali obiettivi, l'Unione deve mobilitare maggiormente tutti i mezzi nazionali e comunitari appropriati – compresa la politica di coesione – nelle tre dimensioni economica sociale e ambientale, per utilizzarne meglio le sinergie in un contesto generale di sviluppo sostenibile."

Obiettivo del seminario è dunque quello di mettere a fuoco alcune delle tematiche chiave che sottostanno al tema più generale "occupazione e capitale umano", offrendo un contributo al processo in atto, al quale tutti: Amministrazioni centrali e Regioni stanno partecipando, di definizione di una "diagnosi" dei problemi del nostro paese. L'intento è quello di arricchire questa diagnosi, evidenziando la complessità dei problemi, e la necessità conseguente di comporre un quadro strategico nel quale i temi del lavoro, dell'occupazione, della formazione, dell'inclusione siano affrontati in una logica di integrazione con i temi dello sviluppo, ma anche con la riconosciuta necessità di politiche dedicate, anche dal lato dell'offerta.

Il seminario vuole essere dunque un'occasione di riflessione, volta a cogliere l'invito che ci viene dall'Europa e dalla nuova strategia di Lisbona, riportandolo al contesto nazionale. Una riflessione che sia anche, per il mondo "Fondo sociale" un modo di analizzare e di inquadrare i problemi che superi tentazioni autoreferenziali (da addetti ai lavori FSE), e si concentri sulla capacità di focalizzare alcuni nodi strategici, evidenziando soprattutto l'apporto della **dimensione sociale delle politiche di coesione** ai problemi più generali delle prospettive dello sviluppo e della competitività nel nostro paese.

2. La diagnosi

I temi che verranno affrontati nelle sessioni del seminario si inquadrano in un contesto nazionale che manifesta segnali preoccupanti. Dati e segnali che possono derivare da dati congiunturali, ma che vanno considerati come un semaforo giallo, che deve portare la nostra attenzione fenomeni e tendenze che richiedono un'attenta definizione di strategie

appropriate. Vorrei qui richiamare molto sinteticamente alcuni dei **nodi principali del nostro mercato del lavoro e ricordare i fattori di criticità del cosiddetto capitale umano.**

Per quanto riguarda il mercato del lavoro siamo dunque di fronte a:

a) un mercato del lavoro in cui rispetto ai target occupazionali europei fissati per il 2010, l'Italia registra divari superiori ai dieci punti percentuali e che risulta caratterizzato da andamenti discordanti: **crece l'occupazione, ma si indebolisce la partecipazione al mercato del lavoro.** La congiuntura economica sfavorevole (il PIL italiano è sostanzialmente stagnante) può aver generato fenomeni di scoraggiamento nella componente dell'offerta di lavoro più esposta al ciclo economico, ed in particolare, quindi, giovani e donne nel mezzogiorno d'Italia. Gli strumenti di flessibilità introdotti progressivamente nel mercato del lavoro, che per molti versi sono pro-ciclici ed alimentano la partecipazione al mercato del lavoro, hanno segnato una significativa battuta d'arresto. Nel 2004 si registra un peso maggiore, rispetto all'anno precedente, del lavoro a tempo pieno (+1%) a fronte di una diminuzione dei lavoratori a tempo parziale (-0,9%), che peraltro sono costituiti per il 77,2% da donne. Il lavoro a termine diminuisce sia in termini assoluti che come incidenza sul totale degli occupati; parallelamente il lavoro a tempo indeterminato registra un incremento di 139mila unità, pari all'1,0%. Tuttavia, come recentemente osservato anche dall'Istat, è opportuno evidenziare come l'introduzione di sistemi flessibili riduca la capacità degli indicatori tradizionali (in particolare il tasso di disoccupazione) di rappresentare efficacemente le dinamiche del mercato del lavoro, risultando sottostimati i tempi effettivi di inserimento dei giovani in posizioni lavorative stabili e di qualità, e la rappresentazione delle reali opportunità di carriera e di crescita professionale nei posti di lavoro. Le informazioni statistiche disponibili, inoltre, delineano con difficoltà caratteristiche di tipo qualitativo sull'occupazione e non consentono di far emergere le motivazioni che possono sottendere alla mancata partecipazione al mercato del lavoro.

Inoltre, come segnala l'Istat, l'aumento dell'occupazione complessiva degli ultimi due anni è da attribuire soprattutto al "consistente aumento della popolazione residente, dovuto principalmente all'incremento dei cittadini stranieri registrati in anagrafe a seguito dei provvedimenti di regolarizzazione previsti dalla legge.

b) Sebbene il 2004 abbia registrato un lieve miglioramento nel livello di istruzione dell'offerta potenziale di lavoro, continuano a persistere significativi **divari nella distribuzione per titolo di studio della popolazione in età lavorativa italiana rispetto alla media europea.** Difatti, mentre in Europa coloro che hanno conseguito almeno la laurea rappresentano il 19,8% della popolazione, in Italia tale percentuale si riduce al 9,6%. Se in generale la correlazione tra un più elevato livello di istruzione e una migliore performance individuale in termini relativi di partecipazione e occupazione risulta confermata, tale correlazione, tuttavia appare meno netta tra le classi di età giovanili, dove il tasso di disoccupazione risulta pari al 30,2% tra coloro che possiedono un titolo di studio elevato, rispetto al 25,8% di chi è meno qualificato. L'indagine Isfol sui trentunenni sembra confermare il concetto che maggiori ritorni siano associati a più intensi investimenti in formazione. Tuttavia l'analisi evidenzia che a trentun anni gli effetti di tali investimenti risultano ancora deboli in termini retributivi, e in una certa misura penalizzanti in termini di esiti occupazionali e di tipologia contrattuale, per coloro che, avendo scelto di protrarre la permanenza nella formazione, hanno ritardato l'ingresso nel mercato del lavoro.

c) Vi è quindi uno specifico problema giovanile, che va visto però anche in termini di difficoltà nel **ricambio generazionale**. Tema che non da oggi è cruciale nella dinamica del mercato del lavoro. Il processo di sostituzione della componente più anziana della forza lavoro con nuovi ingressi nell'occupazione di individui giovani usciti dal sistema scolastico e formativo, ha conseguenze rilevanti sia sul sistema produttivo che sul tessuto socio-economico. Il ricambio generazionale della forza lavoro permette di mettere a frutto gli investimenti praticati sul sistema scolastico e formativo, contribuendo alla crescita della produttività del lavoro e facilitando lo sviluppo dell'innovazione tecnologica. Un ingresso in tempi brevi della componente giovanile della popolazione nel mercato del lavoro e una rapida stabilizzazione dell'occupazione, permettono ai giovani di consolidare il proprio ruolo sociale, dar vita a nuove famiglie, assumere velocemente un profilo comportamentale nel mercato dei beni e dei servizi in grado di allargare la domanda aggregata. Una delle chiavi di lettura dell'attuale momento di criticità che la componente giovanile sta attraversando va ricercato negli effetti che il prolungamento della vita attiva della popolazione in età superiore a 50 anni ha sui meccanismi di turnover. L'osservazione dei tassi di attività specifici della popolazione più anziana, decisamente crescenti negli ultimi anni, e il parallelo declino della partecipazione dei giovani al mercato del lavoro, suggerisce l'insorgere di un rallentamento del turnover generazionale, aprendo un nuovo scenario nel quale la permanenza nell'attività della popolazione più anziana alza una barriera decisa all'ingresso dei giovani nel mercato. L'andamento dei tassi di attività sembra infatti confermare la presenza di una relazione tra il declino dell'occupazione giovanile e la permanenza nella vita attiva della popolazione over 50.

d) **L'invecchiamento della popolazione** avrà necessariamente ricadute rilevanti sulla struttura socio-economica dei paesi occidentali, sia in relazione al mantenimento dei sistemi di welfare che alla sostenibilità della crescita economica. L'Italia si trova, tra i paesi occidentali, nelle ultime posizioni per la crescita della popolazione e subisce, di conseguenza, un repentino aumento della quota di popolazione in età avanzata. Gli effetti sul mercato del lavoro saranno nei prossimi decenni particolarmente pesanti: la popolazione in età lavorativa diminuirà in termini assoluti, l'incidenza della spesa pubblica per il finanziamento del sistema sanitario, che grava in gran parte sulla popolazione anziana, aumenterà, così come la spesa previdenziale per il finanziamento del sistema pensionistico. Le previsioni demografiche di lungo periodo prevedono che nei prossimi 45-50 anni la popolazione in età compresa tra 15 e 64 anni diminuirà nel nostro paese del 26%, passando da 38 a 28 milioni. Anche nell'ipotesi che nei prossimi decenni il tasso di occupazione manifesti un andamento crescente, il numero assoluto di occupati è destinato ad aumentare sempre più lentamente, per poi subire una inversione di tendenza, collocabile tra il 2020 e il 2030 che porterà ad una diminuzione del numero di occupati. In una simile prospettiva, anche in presenza di un aumento della produttività media per occupato, la ricchezza prodotta dal sistema paese è destinata a crescere sempre più lentamente.

e) Diventano in questo quadro cruciali le politiche messe in campo sin d'ora e la particolare rilevanza del ruolo giocato dagli **immigrati** nell'ampliare l'offerta di lavoro. La presenza straniera in Italia ha conosciuto nell'ultimo trentennio un progressivo e continuo aumento: nel gennaio 2004 risultavano residenti in Italia quasi 2 milioni di individui. Un fenomeno che, pur concentrato per il 63% al nord, interessa comunque la totalità del paese. Gli stranieri rappresentano oggi il 3,4% della popolazione, percentuale in costante crescita. Si tratta di flussi ormai considerati strutturali nell'economia interna,

tanto che nel 2004 sul totale delle assunzioni effettuate in Italia, il 17,1% interessava cittadini extracomunitari.

f) Permane, in Italia, com'è noto, uno **squilibrio di genere** nella partecipazione al mercato del lavoro: 45,2% delle donne attive contro il 69,7% degli uomini. Il tasso di disoccupazione femminile è del 10,5% ossia 4,1 punti percentuali in più rispetto alla componente maschile. Le prestazioni femminili nel mercato del lavoro, pertanto, sono più critiche di quelle dell'intera popolazione, sia osservando le fasce di età, sia a parità di titolo di studio ed in tutte le aree di residenza. Ciò evoca il tema della conciliazione. Tale tematica, che abbraccia tutte le problematiche connesse alle politiche dei tempi, ai modelli di supporto e promozione della partecipazione inclusiva e qualitativa delle donne alla vita sociale e professionale - rimane il perno di ancoraggio ed il riferimento delle politiche mirate alla componente femminile del lavoro. In questo ambito, uno dei rebus da sciogliere del mercato del lavoro italiano rimane la compresenza di bassi tassi di attività femminile (50,6%) e bassi tassi di fertilità totale. Ricerche dell'Isfol hanno analizzato il comportamento delle donne in corrispondenza della maternità e le eventuali criticità nella conciliazione tra tempi di vita e di lavoro. Tra gli altri risultati vale la pena di citare il fatto che più di una donna su dieci (il 13,5%) lascia il proprio impiego dopo la nascita di un figlio. Per quanto attiene agli strumenti di conciliazione, la mamma meridionale che decide di lavorare si trova davanti un contesto assai più penalizzante di quanto avvenga per le donne del Centro-Nord: ha meno possibilità di usufruire del part-time, dispone di un numero più limitato di strutture pubbliche di sostegno e sembra ricevere aiuto dalla famiglia e dal partner in misura non dissimile, e talvolta inferiore, dalle donne del Centro-Nord. Considerata poi la conciliazione *tout court*, e quindi anche gli altri carichi domestici ai quali la donna va spesso incontro, meno della metà delle donne italiane, il 47%, dichiara di riuscire a ritagliarsi un tempo sufficiente al proprio svago ed alla cura dei propri interessi.

f) Tutti i dati relativi al mercato del lavoro assumono ulteriori connotazioni se letti anche alla luce delle **disparità territoriali**, che evidenziano il permanere di una segmentazione ancora troppo elevata.

g) Alle analisi classiche degli andamenti e delle caratteristiche del mercato del lavoro vanno aggiunte ulteriori considerazioni di carattere generale. Esse riguardano in primo luogo l'aggravarsi delle situazioni di crisi/ristrutturazioni aziendali, che coinvolgono circa metà delle province italiane. Sullo sfondo c'è la nuova divisione internazionale del lavoro, il mercato globale, le nuove concorrenze. Tutto ciò pone nuovi interrogativi allo sviluppo locale, rimette in discussione il ruolo dei distretti, richiede la messa a punto di nuove strategie e di nuove forme e modalità di partenariato. In secondo luogo, merita attenzione il persistere del fenomeno dell'economia sommersa, che vede in continua crescita il numero dei lavoratori irregolari, soprattutto nelle regioni del mezzogiorno.

Per quanto riguarda i **fattori di criticità delle risorse umane**, vorrei ricordare i seguenti aspetti:

a) Una lettura dei dati sui livelli d'istruzione delle forze di lavoro non può non confermare il progresso formativo delle giovani generazioni ed, al contempo, una marcata divaricazione tra il grado di qualificazione della popolazione collocata nelle fasce di età più giovani e i bassi livelli d'istruzione della popolazione adulta.

L'analisi **dell'offerta di risorse qualificate** evidenzia il generale miglioramento degli indicatori principali sullo stato del sistema educativo e formativo. Negli ultimi anni i flussi di offerta di risorse qualificate sono cresciuti in modo consistente a livello sia di diploma secondario che di laurea. Ciò non consente tuttavia una diagnosi orientata troppo positivamente, considerato che le ombre che si addensano sullo stato dell'education in Italia sono ancora piuttosto evidenti. Gli studi comparati internazionali- ricordiamo tra gli altri le rilevazioni OCSE conosciute con l'acronimo PISA e ALL - ed i monitoraggi nazionali mostrano ancora che il patrimonio complessivo del sistema Paese in materia di capitale umano va rafforzato, sia in termini qualitativi (soprattutto, ma non solo, per l'istruzione e formazione iniziale), sia in termini quantitativi (soprattutto per la formazione continua).

b) **La dispersione scolastica e formativa** è un problema che, nonostante i progressi compiuti, è stato ridotto negli anni, ma non ancora risolto. Nell'anno scolastico 2003-2004 circa centomila giovani 15-17enni erano al di fuori del sistema scolastico e formativo italiano.

A seguito dell'allargamento della partecipazione da parte delle generazioni più giovani e del miglioramento del successo scolastico, il dato in cui l'Italia segna il minor divario dalla media europea è quello relativo al tasso di istruzione secondaria superiore della popolazione 20-24enne, attestatosi a circa il 70% negli ultimi due anni. Si tratta di un avanzamento rilevante rispetto a quanto si registrava ancora pochi anni fa; nondimeno il dato può anche essere letto in una sua accezione problematica, ossia che ancora nel 2004 circa il 30% dei 20-24enni italiani non possiede titolo più elevato della licenza media, immettendosi nel mercato del lavoro con una scarsa preparazione scolastica e perpetuando il rischio (già segnalato per le generazioni precedenti) di una marginalità lavorativa e sociale. Inoltre merita attenzione il fatto che al crescere dell'età considerata, i più alti fenomeni di dispersione si manifestano nel sud del paese.

c) L'analisi della **domanda di risorse umane qualificate** evidenzia alcune contraddizioni del nostro sistema. I dati segnalano una situazione di difficoltà dei giovani muniti di titolo di studio medio superiore ad entrare nel mondo del lavoro. Dall'analisi del tasso di disoccupazione per titolo di studio emerge che il titolo che fornisce più garanzie per l'occupazione risulta essere la qualifica professionale (solo il 4,8% di disoccupati, contro il 5,9% dei diplomati e il 5,7% dei laureati). Titolo che paradossalmente negli ultimi anni è quasi scomparso dal panorama dell'offerta formativa, perché i qualificati degli Istituti professionali tendono a proseguire gli studi per conseguire il diploma secondario, mentre l'offerta di corsi regionali rimane molto bassa. Un altro dato che colpisce è la modesta propensione del nostro mondo aziendale ad avvalersi del contributo lavorativo dei laureati. Il fabbisogno rilevato dalle imprese per il 2004 assomma a 56.000 laureati, contro un gettito annuale di laureati che, come si è visto, sfiora le 170.000 unità. Ciò significa che rispetto all'offerta annuale di laureati, il mondo delle imprese prevede di assorbirne mediamente un terzo. E' interessante in proposito quanto emerge dall'indagine Excelsior: "Nel complesso la richiesta di una generica esperienza di lavoro riguarda più del 72% delle nuove assunzioni, ed in particolare nell'industria e nelle piccole e medie imprese, Inoltre più del 65% dei neoassunti avrà bisogno di un periodo di ulteriore formazione al loro ingresso in azienda. Insomma le imprese vogliono personale più formato ma anche diversamente formato: figure in possesso di una solida formazione generale ma integrata con esperienze di lavoro, nella convinzione che il solo titolo di studio non esaurisce la domanda di qualificazione che le imprese esprimono." Ciò impone tra l'altro una riflessione sulla carenza nel nostro paese di un sistema di alta formazione professionalizzante postsecondaria non universitaria, che rilasci titoli riconosciuti e che è

presente in gran parte dei paesi europei. Oggi tale offerta è limitata ai corsi IFTS e raggiunge al massimo 10.000 persone in media all'anno.

3. Le politiche in atto

Il quadro diagnostico deve tener conto necessariamente anche delle politiche e degli interventi messi in campo, al fine di valutare, nell'ambito delle future priorità, quali siano gli elementi di continuità e al tempo stesso le discontinuità da prendere in considerazione nella prossima programmazione. Senza addentrarci in dettagli sull'operato della programmazione 2000-2006, vorrei ricordare sinteticamente alcuni elementi rilevanti nel contesto di questo seminario.

a) Un primo elemento riguarda il tema dello **sviluppo locale** e del rapporto con le politiche del lavoro. I più recenti studi sullo sviluppo locale hanno dimostrato che i processi di crescita non sono l'esito esclusivo di dinamiche endogene dell'economia, ma piuttosto dell'interazione tra sistema economico e sistema sociale, considerato nella pluralità dei suoi aspetti, e quindi anche politico-istituzionali. L'effetto combinato di questi fattori ha creato le condizioni per lo sviluppo delle funzioni di regolazione economica da parte delle amministrazioni territoriali. Le innovazioni introdotte a livello comunitario (dai patti territoriali per l'occupazione, dalla SEO ecc. hanno rappresentato importanti passi nella direzione del riconoscimento della natura complessa dei processi di sviluppo e dell'importanza al loro interno degli obiettivi occupazionali. Tuttavia il tema del lavoro ha continuato a rimanere ai margini delle politiche per lo sviluppo (anche nei PIT) laddove le politiche per l'occupazione, per lo più, hanno seguito filiere autonome.

Lo stesso impianto che ha retto le politiche di *programmazione negoziata*, è stato intimamente "*produttivistico*"; gli interventi previsti dalle varie iniziative si sono sostanziati nel sostegno/agevolazione ad iniziative economiche di privati, per la gran parte, e di progetti infrastrutturali (cioè, beni fruibili da tutta la comunità economica), in subordine. Se dal punto di vista delle forme di regolazione, programmazione negoziata e concertazione locale hanno rappresentato innovazioni d'importanza capitale, d'altra parte raramente ciò si è tradotto in capacità d'incorporare nelle politiche di sviluppo il punto di vista della crescita occupazionale.

In particolare, l'orientamento prevalente delle coalizioni locali al sostegno delle attività economiche del territorio ha finito col relegare gli *impatti occupazionali* tra gli *effetti collaterali* delle politiche di sviluppo, anziché farne asse prioritario d'intervento. In altre parole, lo sviluppo occupazionale ha finito per essere "subordinato" alle necessità del sostegno agli investimenti privati.

E' emblematico notare, ad esempio, come nell'importante lavoro di valutazione dell'esperienza dei Patti Territoriali realizzato nel 2003 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'esperienza dei Patti viene valutata secondo una matrice d'indicatori che include molte variabili di rendimento e d'efficacia; alla crescita occupazionale, tuttavia, è dedicato uno spazio del tutto residuale.

Il valore aggiunto reale delle esperienze coalizionali per lo sviluppo consiste, prima ancora che nei benefici espliciti (ad es. il finanziamento degli investimenti), nella generazione di quei *beni indivisibili*, poiché collettivi, che incrementano i livelli di fiducia, cooperazione e capitale sociale.

Ovviamente, esiste un legame diretto tra investimenti imprenditoriali, dotazioni infrastrutturali e livelli occupazionali del territorio; senza i primi e le seconde, non ci sarebbero i terzi. Al tempo stesso, per una pluralità di concause, investimenti privati e infrastrutturazione del territorio, in sé, non garantiscono automaticamente sviluppo delle risorse umane, incremento occupazionale, tenuta del tasso d'occupazione, e via di seguito.

Ciò sarà in relazione positiva, viceversa, con la natura degli investimenti, la loro coerenza con le reali prospettive di crescita ed evoluzione economica del territorio, la capacità di generare *feedback positivi* sull'ambiente ecc.

In questa prospettiva, sviluppo locale e sviluppo occupazionale sono da considerare differenti articolazioni di un medesimo programma di crescita sociale ed economica, anziché sfere non comunicanti d'intervento istituzionale.

b) Un secondo ordine di considerazioni riguarda il valore aggiunto del Fse.

Attraverso il Fse l'Italia ha dedicato risorse finanziarie molto rilevanti alle politiche di sviluppo del capitale umano (formazione, lavoro, istruzione, ricerca ed inclusione sociale). Sono state implementate molteplici modalità di azione, spesso innovative, rivolte ad un *target-group* molto ampio e diversificato e caratterizzate da un elevato livello medio di qualità e di efficacia complessiva.

I due Quadri comunitari di sostegno degli Obiettivi 1 e 3 hanno utilizzato il sostegno finanziario del Fse per accompagnare alcuni importanti riforme e politiche di accesso alla formazione, inserimento lavorativo e "manutenzione" di competenze già acquisite. In particolare, il Fse, come rileva la struttura di valutazione Isfol, ha rappresentato una leva strategica molto importante soprattutto per¹:

- la riforma dei servizi pubblici all'impiego, su cui il Fse incide per il 57% delle risorse nazionali dedicate a queste politiche;
- lo sviluppo delle pari opportunità (52%)
- lo sviluppo della formazione continua, in media annua l'8% del personale delle imprese italiane è formato con risorse Fse, e - più in generale- della strategia di apprendimento lungo tutto l'arco della vita che è arrivata ad assorbire circa il 65% della spesa di Fse realizzata a livello nazionale (dati al 31.12.2004)
- l'introduzione dell'obbligo formativo: nel Centro-nord, il 9% dei beneficiari del Fse è stato coinvolto in un intervento formativo per l'assolvimento dell'obbligo.
- l'avvio della formazione a domanda individuale attraverso i voucher formativi.

Non va poi trascurato che il Fse in Italia ha dato un contributo molto rilevante, in termini di destinatari effettivamente raggiunti dagli interventi (dati al 31.12.2003), anche per²:

- sostenere l'occupabilità degli individui soprattutto attraverso un approccio preventivo (in cui si concentra il 17% dei destinatari raggiunti dal Fse in Italia), non trascurando tuttavia gli specifici problemi di chi - a causa dell'età o della durata della disoccupazione - incontra le maggiori difficoltà ad inserirsi e/o ricollocarsi sul mercato del lavoro;
- la prevenzione della dispersione scolastica e formativa (12% dei destinatari complessivi) e lo sviluppo della formazione superiore (circa il 10%)

Una delle principali innovazioni apportate dalla programmazione 2000-2006 è stato il sostegno dato alle **azioni di sistema**, ovvero a quegli interventi finalizzati ad innescare nuove capacità nei soggetti istituzionali (amministrazioni, parti sociali, agenzie formative, scuole, imprese, centri per l'impiego, ecc) attraverso la realizzazione di progetti mirati alla sperimentazione di nuove modalità di governo o di intervento sul territorio (la spesa riservata a questa azioni è pari al 19% di quella finora realizzata).

L'esperienza fin qui realizzata in Italia, mostra comunque che le azioni di sistema sono state complesse e caratterizzate anche dalla elaborazione e sperimentazione di prototipi e modelli su tematiche di particolare rilievo a livello nazionale: Tra queste vanno annoverate quelle volte a sostenere:

¹ Fonte: elaborazione ISFOL su dati MONIT e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

² Fonte: elaborazione ISFOL su dati MONIT e Regioni

- la riforma del mercato del lavoro, delle politiche sociali, delle pari opportunità;
- la riforma dei servizi dell'impiego;
- la qualità dei sistemi formativi (accreditamento delle strutture formative, certificazione delle competenze e riconoscimento dei crediti, analisi dei fabbisogni professionali e formativi, formazioni operatori);
- l'innovazione ed il *mainstreaming* delle politiche di inclusione sociale;
- lo sviluppo e il consolidamento di nuove filiere formative (formazione continua, formazione permanente, formazione all'interno dell'apprendistato, IFTS, diritto-dovere all'istruzione e formazione);
- la riforma della Pubblica Amministrazione e dei sistemi locali di *Governance*;
- l'entrata a regime di specifiche azioni di monitoraggio e valutazione.

Importanti novità della programmazione 2000-2006 hanno riguardato un maggior decentramento degli interventi verso il livello regionale e provinciale e l'attivazione di politiche e azioni di sistema: istituzione dei centri per l'impiego, la cooperazione integrata fra istruzione e formazione professionale, l'obbligo di accreditamento delle agenzie formative, il rafforzamento di procedure concorrenziali per la selezione dei progetti. I due QCS obiettivo 1 ed obiettivo 3, per quanto riconducibili a criteri e regole affini, non hanno favorito una gestione ugualmente efficace.

Questa dicotomia va recuperata riprendendo e ampliando strategie coordinate di potenziamento dell'apprendimento per tutto l'arco della vita e di promozione di nuovi e migliori posti di lavoro.

4. Prospettive per la programmazione

Gli scenari prefigurati per i prossimi anni non sono facili. I cambiamenti del lavoro assumono sempre più una connotazione di cambiamenti che ridisegnano l'intero assetto della società italiana. Ciò richiede un'elaborazione di politiche e interventi particolarmente attenta ad una visione d'insieme.

Al tempo stesso tutti ormai affermano che il capitale umano è la risorsa più importante per l'Europa. Gli Stati membri sono invitati a intensificare gli sforzi per elevare il livello generale di istruzione e formazione e ridurre il numero di giovani che lasciano la scuola precocemente. L'apprendimento permanente costituisce una condizione *sine qua non* per realizzare gli obiettivi di Lisbona, tenendo conto dell'interesse di una qualità elevata a tutti i livelli. Il Consiglio europeo invita gli Stati membri a far sì che l'apprendimento permanente sia un'opportunità offerta a tutti nelle scuole, nelle imprese e nelle famiglie. Un'attenzione particolare deve essere riservata all'accesso all'apprendimento permanente per i lavoratori meno qualificati e per il personale delle piccole e medie imprese.

Inoltre le condizioni di accesso devono essere agevolate dall'organizzazione dell'orario di lavoro, dai servizi di sostegno alla famiglia, dall'orientamento professionale e da nuove forme di ripartizione dei costi.

Fare dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita un traguardo sociale prioritario e un diritto di cittadinanza esigibile implica che si operi per costruire un sistema nazionale, compatibile nel contesto europeo, di definizione e certificazione dei crediti formativi e degli standard di conoscenze e competenze facenti capo alle famiglie professionali; che la programmazione territoriale pubblica dia indicazioni certe alle attività dei soggetti sociali e si raccordi con questi, che si operi una saldatura più stretta delle politiche dell'istruzione, della formazione e del lavoro con lo sviluppo territoriale e la coesione sociale.

In sintesi, l'Italia deve investire maggiormente e in modo più efficace nella promozione dell'occupazione, nell'apprendimento permanente e nel capitale umano. Una strategia coerente da questo punto di vista consentirà al sistema sociale e produttivo di conseguire

migliori prestazioni, più sviluppo, più competitività, più occupazione, maggiori opportunità per le persone di progredire a livello personale e professionale.

Ciò richiede di operare su due fronti. Sul versante delle politiche per l'occupazione occorre:

- incrementare l'occupazione e ridurre la disoccupazione e l'inattività, costruendo una strategia volta conseguire l'ampliamento della partecipazione al mercato del lavoro, anche nella prospettiva del rapporto tra generazioni. Ciò richiederà: in generale un nuovo mix tra politiche attive e passive del lavoro e politiche sociali che assicuri un'adeguata compatibilità tra flessibilità, sicurezza e qualità della vita e del lavoro. In particolare la messa in campo di interventi a favore dei giovani, delle donne, dei lavoratori over 45 e dei soggetti svantaggiati. Occorrerà inoltre promuovere specifiche politiche e strategie di integrazione per gli immigrati, che costituiscono una risorsa importante per il nostro mercato del lavoro;
- assicurare mercati del lavoro inclusivi attraverso politiche attive e preventive tra cui l'identificazione dei fabbisogni occupazionali e professionali, l'assistenza alla ricerca di lavoro, azioni e servizi di supporto all'inclusione dei soggetti più deboli nel mercato del lavoro, lo sviluppo di nuove forme di impiego legate allo sviluppo locale;
- migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, attraverso la modernizzazione e il rafforzamento dei servizi e dei sistemi del mercato del lavoro;
- attivare misure atte a sostenere la mobilità verticale e geografica e a promuovere un nuovo equilibrio tra flessibilità e sicurezza del lavoro;
- ampliare il campo di intervento delle politiche di conciliazione a supporto del nuovo approccio al lavoro basato sul ciclo di vita: esse dovranno assumere una connotazione trasversale e facilitare sia l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro, sia l'accesso alla formazione/istruzione.

Sul versante delle politiche formative occorre:

- strutturare e riorganizzare l'intera gamma dell'offerta di istruzione e formazione per garantire l'apprendimento permanente, mettendo in sinergia e portando a sistema i diversi percorsi per l'acquisizione di competenze di giovani e adulti;
- assicurare la qualità nei vari percorsi e mettere in campo le relative azioni di supporto e accompagnamento (dall'analisi dei fabbisogni anticipativi, all'orientamento, alla certificazione);
- curare i raccordi e le ricadute sul sistema produttivo dei percorsi formativi, agevolando anche la creazione di reti, in particolare in tema di innovazione e ricerca;
- attivare processi di inclusione e di integrazione, per i soggetti più deboli, verso istruzione, formazione e lavoro;

Coerentemente con l'impostazione della strategia di Lisbona, tutto ciò non può essere disgiunto da una lettura delle strategie per l'occupazione e il capitale umano anche dal lato della domanda, che richiede la definizione di strategie di sviluppo locale con riferimento ai temi dell'innovazione e della ricerca, alla promozione di nuove relazioni università/impresa, ai distretti produttivi/tecnologici, alla creazione di nuove forme di patti, partenariati e programmazione negoziata per lo sviluppo locale che favoriscano la costruzione di un'identità collettiva basata sulla condivisione degli obiettivi di sviluppo, che siano in grado di garantire gli apporti dei soggetti più vitali e capaci di trainare il sistema (banche, autonomie funzionali, imprese che fanno gerarchia sul territorio) e nei quali le politiche del lavoro trovino un ruolo appropriato..

I nuovi obiettivi strategici implicheranno di misurarsi con problematiche eterogenee, con l'esigenza di assicurare non tanto all'ambito locale, ma regionale ed in alcuni casi transregionale condizioni di competitività basata sulla valorizzazione delle specializzazioni produttive dei sub-sistemi, fondate su:

- il conseguimento di obiettivi di sviluppo raggiungibili attraverso una direzione di *policy* capace di elaborare un'agenda delle priorità e innescare esternalità sul territorio, in termini di ricadute economiche, sociali, fiscali, e via di seguito;
- la realizzazione di obiettivi occupazionali (intesi nell'accezione ampia) favorendo alcune tendenze positive (riconversione e adattamento della forza lavoro, occupabilità delle fasce deboli, incremento del tasso d'attività, imprenditorialità, qualificazione del personale, ecc.) e rafforzando contemporaneamente la qualità del sistema dei servizi per l'impiego;
- lo sviluppo di meccanismi istituzionali di coordinamento tra livello regionale e livello locale, da una parte, e di cooperazione orizzontale tra gli enti territoriali dall'altra, che garantiscano lo sviluppo della sussidiarietà tra livelli istituzionali, la rottura della "atavica" separazione tra politiche per lo sviluppo economico e politiche per l'occupazione, l'incardinamento delle politiche dell'occupazione nelle politiche di sviluppo.

Tutto ciò richiede governance più forti, ma al tempo stesso più mature e articolate, tra Amministrazioni centrali e regionali, tra Fondo sociale e FESR, tra risorse nazionali e comunitarie, nella comune consapevolezza delle difficoltà derivanti dalla scarsità di risorse e dal parallelo aumento dei bisogni, ma anche dal nuovo assetto delle competenze e dalla ricerca di nuovi equilibri tra dimensione nazionale, regionale e locale. Un processo che già ora ci vede tutti impegnati e di cui questo seminario è un piccolo ma significativo tassello.