Il finanziamento dell'istruzione superiore*

Nicholas Barr**

Lo sviluppo dell'istruzione superiore tramite – e oltre – l'Ocse è necessario e auspicabile. Ma è anche costoso e deve confrontarsi con la necessità di contenere la spesa pubblica per ragioni di competitività. Il finanziamento dell'istruzione superiore è dunque un aspetto decisivo. A tutt'oggi, però, non tutti i paesi ne sono pienamente consapevoli, seppure il tema abbia assunto un significato politico assai

delicato. Questo saggio espone le principali indicazioni in materia di finanziamento dell'istruzione superiore che derivano dalla teoria economica e le pone a confronto con quelle che derivano dall'esperienza inglese. Le stesse riforme annunciate nel Regno Unito nel 2004 sono valutate alla luce di questi due elementi. La sezione conclusiva riassume brevemente le questioni che restano ancora aperte.

1. Introduzione

L'istruzione superiore conta: non più bene di consumo goduto da un'élite, appare ora un elemento importante ai fini dello sviluppo dell'economia nazionale. Non è dunque un caso che le cifre riferite all'istruzione superiore siano aumentate in tutti i paesi avanzati. Tuttavia, un sistema universitario di qualità e allo stesso tempo di massa ha costi elevati e, ai fini del finanziamento pubblico, entra in concorrenza con altri imperativi.

Pur facendo in parte riferimento alle riforme annunciate nel Regno Unito nel 2004, questo saggio ha un respiro più generale. All'inizio vengono affrontati alcuni aspetti utili a inquadrare il contesto. Il se-

- * «Rps» ringrazia l'autore per aver acconsentito alla traduzione e alla pubblicazione dell'articolo, pubblicato in versione originale nell'Oxford Review of Economic Policy, vol. 20, n. 2/2004.
- ** Questo saggio si basa sulla collaborazione tra l'autore e Iain Crawford, sull'assistenza di Colin Ward e del suo *team* presso la Student Loans Company, e sul lavoro di consulenza al governo ungherese. L'autore ringrazia anche i curatori Howard Glennerster, Michael Shattock e un commentatore anonimo, per le loro utili osservazioni, nonché i funzionari del Ministero dell'Istruzione neozelandese per il loro aiuto sugli aspetti empirici.

condo paragrafo si concentra sulle indicazioni che derivano dalla teoria economica, largamente fondate sull'economia dell'informazione. Nel terzo paragrafo vengono prese in esame le indicazioni che derivano dalle esperienze nazionali e che integrano e illustrano l'analisi teorica. La quarta sezione analizza l'Higher Education Act del 2004 nel Regno Unito alla luce degli elementi emersi nelle due parti precedenti e tenuto conto del fatto che la legislazione in sede parlamentare all'epoca di questo scritto non è cambiata in modo significativo. Il paragrafo conclusivo riassume le questioni ancora aperte.

Alcune precisazioni vanno fatte su ciò che resta fuori dagli obiettivi del saggio. L'attenzione posta sugli aspetti finanziari non comporta la convinzione errata, contro cui Wolf (2002) mette giustamente in guardia, che una spesa maggiore comporti automaticamente la crescita dell'economia. La qualità dell'istruzione superiore e la sua capacità di adattarsi alle mutate condizioni economiche sono decisamente rilevanti, anche ai fini delle conseguenti tesi, secondo cui le forze di mercato funzionano meglio della programmazione centrale nel rendere la qualificazione dei laureati più conforme sia alle loro stesse preferenze, sia alle richieste del mercato del lavoro. In secondo luogo, l'attenzione posta sull'importanza economica dell'istruzione superiore non riduce l'obiettivo in sé della conoscenza, non intacca la centralità della libertà accademica, non nega il fatto che per molte persone ottenere un titolo di studio produce vantaggi importanti in termini di consumo e non è semplicemente un investimento in termini di carriera. In terzo luogo, il saggio pone l'attenzione sul finanziamento dell'insegnamento, trascurando le questioni che derivano dal finanziamento della ricerca (vedi al riguardo McNay, 1999; Roberts, 2003). In quarto luogo, il saggio si fonda sulla teoria economica, ma non in termini quantitativi. Infine, pur non essendo un saggio comparativo, prende in esame alcune esperienze nazionali.

1.1 Elementi di contesto

L'istruzione superiore è importante, soprattutto se si considera la natura del cambiamento tecnologico. Anche se può ridurre l'esigenza di competenze professionali (ad esempio i computer sono sempre più facili da usare), accresce fortemente la domanda di lavoratori qualificati. Con il rafforzarsi di questa tendenza, le qualificazioni invecchiano più rapidamente e devono essere rimpiazzate. L'«età dell'informazione» va considerata come un bisogno di istruzione e di formazione più diffuso che in passato, più vario e più ricorrente, nel senso

grafico costituisce una seconda ragione di espansione. La proporzione crescente di persone anziane prefigura una maggiore spesa per pensioni, cure mediche e assistenza di lungo periodo. La soluzione è in parte quella di accrescere la produttività in misura sufficiente e tale da soddisfare contemporaneamente le aspettative dei lavoratori e dei pensionati. Se i lavoratori stanno diventando relativamente meno numerosi, la risposta efficace è aumentare la produttività del lavoro. Il cambiamento demografico diventa così motivo per una spesa addizionale destinata a investimenti sia in tecnologia che in capitale umano.

che è richiesta una periodica riqualificazione. Il cambiamento demo-

Due elementi fanno luce sui presupposti impliciti che supportano spesso tesi opposte. Il primo riguarda la natura dell'istruzione superiore, che può essere caratterizzata con riferimento a due modelli tipicizzati.

- Nel modello anglo-americano la politica vede l'istruzione superiore come un insieme eterogeneo, da difendere, e ne incoraggia la diversità, le forme diversificate di offerta e il confronto tra queste ultime in termini di qualità.
- Nel *modello scandinavo* le politiche si basano sul presupposto che le istituzioni sono omogenee, e pertanto le considera in modo uguale e valuta tutti i programmi con lo stesso metro.
- Questo saggio intende dimostrare che il secondo modello, nonostante i suoi meriti, è incompatibile con l'istruzione superiore di massa, e che il suo finanziamento dovrebbe perciò alimentare un sistema diversificato e decentrato. Questa linea di argomentazione è supportata dal dibattito teorico nella seconda sezione.

Il secondo punto in discussione riguarda la capacità di pagare. Tutti concordano sul fatto che tale capacità dovrebbe essere un elemento centrale nelle strategie di intervento. C'è minore accordo invece sul modo in cui essa andrebbe misurata. Dev'essere commisurata al reddito corrente, cioè al livello da cui si inizia a calcolare il reddito? La strategia a cui questa scelta conduce è il sostegno alle persone che appartengono a famiglie povere, anche se il percettore finisce per diventare ricco. Oppure la capacità di pagare dev'essere commisurata al reddito futuro, cioè al livello a cui si perviene? Questo approccio conduce a un finanziamento basato su livelli aleatori di reddito o su una fiscalità progressiva, con un sostegno più generoso, ex post, nel caso in cui le persone ottengano un piccolo beneficio finanziario dal loro titolo di studio. La seconda sezione intende dimostrare che il secondo approccio è

La seconda sezione intende dimostrare che il secondo approccio è corretto per coloro che sono bene informati. Per la generalità degli

studiosi il sostegno dovrebbe così derivare da una combinazione di agevolazioni fiscali e di finanziamenti basati su livelli aleatori di reddito (ad esempio prestiti con rimborsi calcolati in percentuale x dei guadagni successivi dei beneficiari). Vi è però un gradiente socioeconomico dovuto alla misura in cui le persone sono bene informate, dal momento che i figli provenienti da famiglie svantaggiate possono essere estranei all'idea stessa di andare all'università. Per queste persone può essere valido il primo approccio.

Obiettivi strategici

Gli studiosi concordano nell'individuare tre ordini di problemi con i quali deve misurarsi l'istruzione superiore nel Regno Unito.

- Le Università hanno risorse troppo scarse: il finanziamento reale per studente si è quasi dimezzato nei vent'anni che hanno preceduto il 2000 (Greenaway e Haynes, 2002, grafico 1).
- Il sostegno agli studenti è insufficiente (Callender e Wilkinson, 2003).
- L'accesso è diseguale. Nel 2002 l'81% dei giovani con preparazione professionale è andato all'Università; il dato comparabile relativo ai giovani con preparazione manuale è stato del 15% (Uk Education and Skills Select Committee, 2002, p. 19).

C'è ampia convergenza anche nell'individuazione di due obiettivi centrali: il rafforzamento della qualità e della diversificazione, validi di per sé e per ragioni relative al buon risultato dell'economia nazionale; il miglioramento dell'accesso, ancora per ragioni di efficienza e di equità. La questione, almeno nel Regno Unito, riguarda non tanto ciò che la politica cerca di fare, ma il modo migliore per raggiungere i risultati.

1.2 Vicoli ciechi

Prima di andare avanti, conviene sgombrare il campo da alcuni luoghi comuni, prendendo in esame una serie di asserzioni molto diffuse.

L'istruzione superiore è un diritto fondamentale e dovrebbe perciò essere gratuita L'asserzione secondo la quale l'accesso all'istruzione superiore è un diritto è valida ed è ampiamente condivisa. Non ne consegue però che essa debba essere gratuita. Siamo tutti d'accordo nell'affermare che il cibo è un diritto fondamentale, eppure la sua offerta concorrenziale ai prezzi di mercato non è messa in discussione. Obiettivo di equità non

Nicholas Barr

è avere un'istruzione superiore gratuita, ma avere un sistema in cui a nessuna persona capace sia negato spazio perché proviene da una situazione svantaggiata.

Il dibattito sull'istruzione superiore gratuita, tuttavia, sta portando verso un punto fondamentale: che ci sono forti motivi per far sì che l'istruzione secondaria sia gratuita *al momento dell'utilizzo* (essendo in realtà già pagata dai contribuenti presenti o futuri, *n.d.t.*). Le condizioni esposte a seguire sono delineate per contribuire a che ciò si verifichi.

È immorale far pagare l'istruzione

Si ripropone l'argomento precedente. È immorale (dal mio punto di vista) che l'accesso all'istruzione superiore sia negato a persone che hanno attitudine e volontà ma non possono permettersi di pagare; è immorale anche che un'istruzione primaria priva di adeguati finanziamenti le costringa a rinunciare persino all'idea di iscriversi all'università. In modo simile è immorale la malnutrizione. Questo però non è un argomento sufficiente a rendere il cibo gratuito per tutti, compresi i ricchi; piuttosto è un argomento a favore dei trasferimenti di reddito, di modo che tutti possano permettersi una dieta sana.

La scelta di rendere un bene gratuito per tutti può essere giustificata in termini di efficienza, là dove le carenze del mercato rendono problematica la scelta del consumatore, nonché in termini di equità là dove il bene è consumato da tutti, ad esempio nel caso dell'istruzione primaria e della sanità. Come abbiamo visto, l'istruzione superiore non corrisponde a nessuno dei due criteri. Ne consegue che le sovvenzioni finanziate dai contribuenti sono regressive e che, come già notato, la gratuità dell'istruzione superiore non porta alcun vantaggio in termini di accesso.

Non c'è spazio per l'elitarismo nell'istruzione superiore

Spesso il dibattito tende a confondere due elementi distinti. Molte persone, me compreso, concordano con l'idea di considerare sbagliato l'elitarismo sociale, la provenienza sociale di per sé non dovrebbe condizionare l'accesso alle migliori università. Per converso, l'elitarismo intellettuale è giusto e auspicabile. I migliori musicisti e i migliori atleti sono selezionati proprio in ragione delle loro capacità, a prescindere dalla loro provenienza dalle classi più povere (Pelé) o da quelle medie (Tiger Woods). Non c'è nulla di sbagliato nelle università intellettual-

mente elitarie. Obiettivo di equità sarebbe un sistema in cui gli studenti più capaci abbiano la possibilità di studiare nelle università più esigenti dal punto di vista intellettuale, a prescindere dalla loro provenienza socioeconomica.

I laureati pagano la loro istruzione superiore con le imposte sul reddito

Talora si sostiene che l'istruzione superiore dovrebbe essere finanziata interamente dalle tasse, dato che i laureati guadagnano più dei non-laureati e quindi pagano per la loro istruzione superiore attraverso un'imposizione sul reddito che è di conseguenza più elevata. Ci sono tre argomenti contrari.

La tassazione sul reddito costituisce solo un quarto delle entrate dello Stato ed è a carico dei non-laureati più che dei laureati: nel Regno Unito l'82% degli adulti in età lavorativa non è in possesso di laurea (Ocse, 2002, tabella A3. 1a).

Supponiamo che un laureato versi un'imposta addizionale di 100 sterline, di cui 20 servono per pagare la sua istruzione superiore. Di conseguenza egli versa le restanti 80 a favore del Servizio sanitario nazionale, della scuola, ecc., che sono inferiori alle 100 versate per gli stessi servizi da coloro che non sono mai stati all'università e hanno l'identico reddito per tutta la vita. Ciò è trasversalmente iniquo.

Se l'argomento è che il contribuente «si comporta bene» finanziando l'investimento in istruzione superiore della popolazione, secondo la stessa logica tutti i contribuenti americani dovrebbero finanziare i costi di sviluppo della Microsoft. C'è un ulteriore argomento pratico contro il finanziamento affidato esclusivamente al fisco. Esistono, infatti, limiti alla tassazione, spesso determinati da pressioni politiche, che cozzano con altre priorità della spesa pubblica. Non è perciò un caso che nel Regno Unito gli investimenti reali per singolo studente siano nettamente diminuiti nel corso degli anni, mentre è aumentato il numero degli studenti.

2. Lezioni dalla teoria economica

La teoria economica offre tre grandi insegnamenti per quanto riguarda il finanziamento dell'istruzione superiore (per una discussione più ampia Barr, 2001a, capp. 10-13): i tempi della programmazione centralizzata sono finiti; i laureati dovrebbero condividere i costi dell'istruzione superiore; una buona configurazione dei prestiti agli studenti deve avere alcune caratteristiche fondamentali.



2.1 Lezione 1: i tempi della programmazione centralizzata sono finiti

Disposizioni attuali

La programmazione centralizzata delle università del Regno Unito è notevolmente cresciuta a partire da metà degli anni '70. Il problema non aveva a che fare con la libertà accademica, ma con la ridotta libertà economica dovuta al controllo dei prezzi, al controllo della quantità e al controllo fortemente burocratico della qualità.

CONTROLLO DEI PREZZI. Le università del Regno Unito sono libere di introdurre tasse per tutti gli studenti universitari non appartenenti all'Unione europea e per tutti i laureati che frequentano corsi di perfezionamento. Fino al 1998 era vietato imporre tasse agli studenti universitari del Regno Unito e degli altri paesi dell'Unione europea; dopo di allora è stato chiesto alle università di istituire una tassa fissa (1.150 sterline nel 2004/5), la stessa per tutti gli iscritti di tutte le università. È illegale imporre tasse più alte ed è illegale imporle più basse.

CONTROLLO DI QUANTITÀ. L'Higher Education Funding Council for England (Consiglio inglese per il finanziamento dell'Istruzione superiore, n.d.t.) stabilisce il numero preciso di studenti per ogni università dell'Inghilterra e del Galles. Queste imposizioni sono mutate nel tempo, ma le università sono state penalizzate per il fatto di avere iscritto un numero di studenti inferiore o superiore alla quota loro imposta¹.

controllo di qualità. Le università sono giustamente ritenute responsabili per il fatto di ricevere finanziamenti pubblici, e sono giustamente soggette al controllo di qualità al fine di tutelare gli interessi dei consumatori. Tuttavia i metodi specifici, in particolare il sistema introdotto alla fine degli anni '90 per assicurare la qualità dell'insegnamento, sono stati ampiamente criticati².

- ¹ «L'università del principe William è stata multata di 175.000 sterline per avere iscritto troppi studenti. Le richieste di iscrizione... sono balzate di un 45% in più da quando si è saputo che il principe aveva progettato di iniziare lì i suoi studi lo scorso autunno. Ma le regole sul finanziamento dell'istruzione superiore penalizzano le università che superano i limiti imposti alle iscrizioni» («Independent», Londra, 29 marzo 2002).
- ² Costituisce un prezioso patrimonio la fotografia dei 14 archivi di materiale scattata durante i tre giorni e mezzo della visita che ho effettuato nell'ottobre

L'analisi seguente intende dimostrare che la programmazione centralizzata non è più realizzabile e, per un altro verso, non è più auspicabile.

La programmazione centralizzata dell'istruzione superiore non è più realizzabile La letteratura sul sistema comunista (Kornai, 1992, cap. 9) distingue tra crescita estensiva e crescita intensiva. La prima si riferisce a un'epoca in cui i fattori di produzione eccedenti, in particolare il lavoro agricolo, potevano essere assorbiti dal settore industriale, che in Unione Sovietica nel corso degli anni '30 era caratterizzato da una rapida crescita. La crescita intensiva, a fattori di produzione in eccesso esauriti, dipende dal progresso tecnologico e da un uso più efficiente dei fattori di produzione. La programmazione centralizzata non è stata capace di affrontare i problemi più complessi emersi quando i fattori di produzione sono diventati scarsi, né è stata capace di adattarsi a tecnologie più avanzate, come dimostrano i tassi di crescita in diminuzione, e addirittura negativi in alcuni paesi, nel corso degli anni '80 e '90.

L'analogia con l'istruzione superiore è significativa. Quarant'anni fa, con un piccolo sistema universitario che offriva corsi di laurea per un numero limitato di materie, era possibile supporre idealmente che tutte le università fossero buone nella stessa misura, e quindi decidere di finanziarle in maniera pressoché uguale. Oggi vi sono più università, più studenti e una scelta molto più ampia di materie. Di conseguenza le caratteristiche e i costi di differenti corsi di laurea in differenti istituzioni variano molto tra loro, cosicché le istituzioni devono essere finanziate in modo differente. In via di principio ciò potrebbe essere fatto attraverso una programmazione centralizzata ad ampio raggio. Nella pratica il problema è molto più complesso. Un sistema di massa in un mondo sempre più complesso ha bisogno di un meccanismo di finanziamento che consenta alle istituzioni di imporre prezzi differenziati a seconda dei diversi costi e dei diversi obiettivi. La programmazione centralizzata non è più realizzabile.

La programmazione centralizzata dell'istruzione superiore non è auspicabile I prezzi forniscono segnali ai compratori e ai venditori. In contrasto con la programmazione centralizzata comunista, i paesi dell'Ocse han-

2000 per valutare l'insegnamento delle politiche della Lse (London School of Economics, n.d.r.)

Tuttavia i mercati possono sbagliare – a causa di informazioni errate – rendendo così necessari provvedimenti pubblici in materia di sanità e di istruzione scolastica (Barr, 2004, o, in modo più succinto, Barr, 1998). Consideriamo gli esempi seguenti in materia di sanità: i consumatori sono informati in modo impreciso perché gran parte del sistema sanitario è altamente tecnico; spesso la cura non è la conseguenza di una scelta ma di un evento esterno, come rompersi una gamba; spesso vi è una possibilità di scelta limitata riguardo al tipo di cura. L'efficacia del Servizio sanitario nazionale si basa in gran parte

su queste evidenze. Nel caso dell'alimentazione la questione è diversa. In genere siamo bene informati su cosa ci piace e sui relativi costi, e vi è una considerevole possibilità di scelta sul modo in cui possiamo

no tutti economie miste, nelle quali la maggior parte delle risorse sono

allocate dal mercato.

soddisfare tali bisogni. Queste differenze tecniche cominciano a farci capire il motivo per il quale viene garantito un accesso alla sanità (in gran parte) gratuito; nel caso dell'alimentazione, al contrario, facciamo sì che una persona abbia accesso al nutrimento pagandole una pensione e dandole la possibilità di acquistare il cibo ai prezzi di mercato. Nel caso dell'istruzione primaria, i bambini piccoli non sono bene informati; la frequenza scolastica è obbligatoria, in modo tale che tutti i giovani possano usufruire dell'istruzione; per i bambini più piccoli la possibilità di scegliere i contenuti è forzata; e, se si fornisce a tutti i bambini un'esperienza educativa analoga, una tale scelta si può considerare in termini di coesione sociale. Queste e altre argomentazioni forniscono la prova inconfutabile della necessità di finanziare e di organizzare pubblicamente la scuola.

L'istruzione superiore è del tutto differente. Gli studenti sono in genere bene informati e possono, devono, essere informati ancora meglio. Il processo è assistito, perché il fatto di andare all'università può essere deciso in anticipo (diversamente da ciò che avviene quando occorre trovare un medico che curi una ferita in seguito a un incidente stradale), in modo tale che gli studenti abbiano il tempo di acquisire le informazioni di cui hanno bisogno, e il tempo di chiedere consiglio. In secondo luogo, le persone possono scegliere se andare o no all'università: è esattamente questo il motivo che ha reso così regressivo il finanziamento dell'istruzione superiore attraverso il prelievo fiscale. Infine la scelta di quale materia studiare e in quale università è, per fortuna, davvero ampia e crescente.

Si può affermare che gli studenti sono bene informati, o potenzial-

mente bene informati, e dunque più in grado, rispetto chi elabora la programmazione, di fare scelte conformi ai loro specifici interessi e a quelli dell'economia. Sostenere il contrario significa essere convinti che, anche con una regolazione più estesa, gli studenti (anche i migliori e i più preparati) non siano capaci di scegliere nel modo appropriato. La questione della scelta ben ponderata è fondamentale, e costituisce la base del modello di efficienza per le tasse variabili esaminato nel paragrafo 2.5. Ciò implica che i segnali di prezzo saranno utili e quindi che la competizione migliorerà il welfare rendendo le università più rispondenti alle preferenze degli studenti e ai bisogni dei datori di lavoro. Questa asserzione è molto forte. Ci sono però due obiezioni che prendiamo subito in esame. In primo luogo, gli studenti che provengono da situazioni più disagiate possono non essere pienamente informati, con implicazioni per quanto riguarda l'accesso in generale e l'avversione al debito in particolare. In secondo luogo, questo approccio, anche se dà più importanza al ruolo degli studenti, dei datori di lavoro e delle università nella scelta delle materie, dei contenuti e della loro combinazione, non implica necessariamente l'esistenza di mercati senza limitazioni. L'analisi è orientata piuttosto su mercati regolati.

2.2 Lezione 2: i laureati dovrebbero condividere i costi dell'istruzione suteriore

Ci sono forti argomenti qualitativi per sostenere che l'istruzione superiore reca benefici alla società, oltre che agli individui, in termini di crescita, di coesione sociale, di trasmissione di valori (Bynner e Edgerton, 2001) e di sviluppo della conoscenza come valore in sé. Tali argomenti sembrano suggerire che le sovvenzioni pubbliche all'istruzione superiore debbano costituire un punto fermo. Quando però si quantificano tali benefici, si incontrano una serie di difficoltà, non ultima quella di distinguere gli effetti dell'istruzione da altre determinanti della produttività di una persona3. Così la divisione dei costi fra

³ L'ipotesi in esame afferma, in primo luogo, che l'istruzione al di sopra di un livello base non accresce la produttività individuale e, in secondo luogo, che le aziende cercano lavoratori con capacità elevate ma non sono in grado, prima di assumerli, di distinguerli da quelli con capacità scarse. Le persone sono quindi incentivate a cercare di distinguersi con qualche tipo di segnale. Secondo l'ipotesi in questione l'istruzione post-primaria risponde esattamente a questa funzione: dare un segnale ai futuri datori di lavoro. Così come la buona salute il contribuente e il laureato – al pari della definizione di povertà – non trova una risposta definitiva.

Esistono per contro prove molto più evidenti dei sostanziosi vantaggi privati che derivano dal possesso di una laurea (vedi ad esempio Blundell e al., 2000). Tali prove si basano sui dati riferiti ad una fascia precedente e più ridotta di laureati, e suggeriscono l'ipotesi che numeri più alti possano far diminuire tali vantaggi. Ma Blundell e al. fanno giustamente notare che anche la domanda di laureati sta crescendo. Fintantoché la domanda e l'offerta aumentano in misura ampia e di pari passo, non c'è ragione per cui i vantaggi privati debbano diminuire. In conclusione, le prove quantitative dei benefici esterni sono limitate, mentre quelle dei benefici privati sono sostanziose. Questi ultimi suggeriscono che la scelta di far sostenere ai laureati una parte dei costi è un fattore di efficienza. In questo caso, però, la configurazione dei prestiti a favore degli studenti diventa critica.

2.3 Lezione 3: per essere ben concepita la configurazione dei prestiti agli studenti deve avere alcune caratteristiche fondamentali

Sin qui gli argomenti a favore della contribuzione da parte dei laureati sono supportati dalle seguenti ragioni:

- È efficiente in termini microeconomici, in ragione dei vantaggi privati che derivano dal possesso di una laurea e perché, alla luce delle precedenti argomentazioni, i segnali di prezzo nell'istruzione superiore hanno una loro utilità.
- È necessaria per ragioni fiscali, considerato il costo elevato di un'istruzione superiore di massa e delle misure per bilanciare le pressioni fiscali, come l'invecchiamento della popolazione e la lotta contro l'emarginazione sociale.
- Accresce la giustizia sociale riducendo la regressività di un sistema in cui le lauree della maggior parte delle persone in condizione più agiata sono finanziate da persone in condizione mediamente più disagiata.

Questa sezione intende dimostrare che i contributi dei laureati dovrebbero fondarsi su prestiti agli studenti che assicurino rimborsi commisurati al reddito, un tasso d'interesse ragionevole, e siano sufficienti a coprire i costi dell'istruzione e il costo della vita.

di un individuo può dipendere più da una costituzione forte che dalle cure mediche, allo stesso modo, secondo questo punto di vista, la produttività è il risultato di una capacità innata più che dell'istruzione post-primaria.

Rimborsi commisurati al reddito

Per molti anni ho sostenuto (Barr, 1989), come altri prima di me (Friedman, 1955; Peacock e Wiseman, 1962; Prest, 1962; Glennerster e al., 1968), che i prestiti agli studenti dovrebbero prevedere rimborsi commisurati al reddito, calcolandoli ad esempio come x% dei futuri guadagni di colui che contrae il debito, e riscuotendoli insieme alle imposte sul reddito o ai contributi alla previdenza pubblica, fino all'esaurimento del debito.

A sostegno di questa posizione ci sono ragioni legate sia all'efficienza che all'equità.

PROBLEMI LEGATI AI PRESTITI CONVENZIONALI. Sarà utile utilizzare un prestito convenzionale – ad esempio per acquistare una casa – come punto di riferimento. Il prestito avrà una durata fissa (ad esempio 25 anni) e un tasso d'interesse stabilito. I rimborsi mensili sono interamente determinati da tre variabili: la dimensione del prestito, la sua durata, il tasso d'interesse. A parte le modifiche che riflettono i cambiamenti del tasso d'interesse, la rata mensile è fissa.

Acquistare una casa è un'attività relativamente a basso rischio.

- a) In genere l'acquirente sa cosa sta acquistando, dal momento che ha vissuto tutta la vita in una casa.
- b) È poco probabile che la casa crolli.
- c) In genere il valore reale della casa è destinato a crescere. Se il reddito diminuisce, rendendo problematici i rimborsi, resta l'opzione di vendere la casa.
- d) Se si verifica un crollo del reddito, che rende i pagamenti problematici, c'è la possibilità di vendere la casa.
- e) Dato che la casa costituisce una garanzia per il prestito, si può ottenere un prestito a buone condizioni.

Per queste ragioni il mercato assicura i prestiti per l'acquisto di abitazioni. Cosa del tutto diversa è il prestito per finanziare l'investimento in capitale umano, ad esempio un titolo universitario.

PROBLEMI DAL LATO DELLA DOMANDA. La conclusione dell'argomentazione precedente è che gli studenti universitari sono ben informati (elemento a). Tuttavia alcune persone, in particolare quelle che provengono da situazioni più disagiate, possono essere poco informate, questione trattata nel paragrafo 2.5. Inoltre tutti coloro che contraggono un prestito vanno incontro a rischi e incertezze perché gli ele-



menti (b), (c) e (d), seppur validi nel caso dell'acquisto di abitazioni, lo sono meno per l'investimento in qualificazione. Una qualificazione può «crollare», perché chi ha contratto il prestito può essere bocciato agli esami. Egli deve ancora rimborsare il prestito, ma è privo della qualificazione che avrebbe portato a maggiori guadagni grazie ai quali effettuare i rimborsi. In modo diverso, anche gli studenti bene informati vanno incontro a rischi: sebbene la media dei rendimenti privati che derivano dall'investimento in capitale umano sia positiva, tale media può variare in misura considerevole. Infine (elemento d), chi ha contratto un prestito per acquisire una qualificazione, ma poi ha guadagni bassi e rimborsi elevati, non ha l'opzione di vendere la qualificazione, e in questo modo aumenta la propria esposizione al rischio. Per tutte queste ragioni i prestiti per finanziare l'investimento in capitale umano espongono i contraenti a rischi e incertezze maggiori rispetto a chi contrae prestiti per l'acquisto di un'abitazione. Il problema riguarda tutti coloro che usufruiscono del prestito, e in particolar modo chi proviene da situazioni più disagiate. Di conseguenza i prestiti per finanziare l'investimento in capitale umano risultano poco efficienti.

PROBLEMI DAL LATO DELL'OFFERTA. Anche coloro che concedono i prestiti vanno incontro a rischi e incertezze. Se io chiedo un prestito per acquistare una casa, la casa funge da garanzia. Se io non sono in grado di pagare il debito, il creditore può riprendere possesso della casa, venderla e prendersi ciò che gli spetta. L'inadempienza intenzionale non è un problema: anche se io scomparissi, non posso portare la casa con me. Per entrambe queste ragioni sono disponibili prestiti a buone condizioni. Una situazione analoga nel caso del capitale umano dovrebbe consentire al creditore, in caso di mia inadempienza, di prendere possesso del mio cervello, venderlo e prendersi ciò che gli spetta. Essendo esclusa questa possibilità, i creditori non hanno alcuna garanzia: si trovano di fronte all'incognita di colui che chiede il prestito – non sanno se la persona acquisirà la qualificazione e se i suoi futuri guadagni gli consentiranno di saldare il debito – e quindi addebitano un premio di rischio⁴. Un premio di rischio fissato da un creditore bene informato è efficiente (analogamente ai premi assicurativi automobilistici più alti per i cattivi guidatori). Ma, non essendo

⁴ Il problema è accentuato dalla selezione avversa; Barr (2001a, pp. 177-8).

bene informati sui rischi legati a coloro che chiedono il prestito, i creditori sono incentivati a effettuare una selezione, devono cioè trovare il modo di concedere il prestito solo a chi rappresenta il rischio minore, analogamente a ciò che avviene con l'assicurazione medica privata. Il modo più ovvio per farlo è concedere il prestito solo agli studenti che possono fornire una garanzia, cioè a quelli i cui genitori sono proprietari di casa. I prestiti risultanti saranno di modesta entità e poco efficienti.

Dunque i prestiti convenzionali portano ad un livello basso e poco efficiente sia di indebitamento che di prestito. E sono anche iniqui. I numerosi problemi legati all'efficienza riguardano soprattutto le persone che provengono da situazioni disagiate, le donne, le minoranze etniche, coloro che hanno meno possibilità di essere bene informati sui vantaggi di una qualificazione, e sono quindi meno preparati ad affrontare il rischio di contrarre un prestito. Inoltre è più probabile che questi gruppi si trovino nel settore penalizzato della selezione.

IL CASO DEI PRESTITI COMMISURATI AL REDDITO. I rimborsi commisurati al reddito hanno effetti profondi, le cui caratteristiche non sono ancora pienamente comprese (Barr, 1991, 2001a, cap. 12). Chi guadagna poco può permettersi rimborsi bassi o nulli. Chi guadagna poco nel corso dell'intera vita lavorativa, non ripaga il debito per intero. Un prestito più alto (o un più alto tasso d'interesse) non ha effetti sui rimborsi mensili, che dipendono esclusivamente dalle entrate della persona; piuttosto, una persona che ha avuto un prestito più alto avrà bisogno di più tempo per rimborsarlo.

In termini di efficienza, i prestiti commisurati al reddito sono concepiti esplicitamente per proteggere i debitori da rischi eccessivi; in termini di equità favoriscono l'accesso, poiché incorporano al loro interno un'assicurazione contro l'incapacità di rimborsare. Proseguendo l'analogia della stabilizzazione del consumo, noi paghiamo ora la previdenza pubblica per finanziare la nostra pensione futura; i contributi dei laureati commisurati al reddito sono un'immagine speculare⁵.

⁵ Era questa la ragione per cui la mia prima proposta specifica per il Regno Unito (Barr, 1989) sosteneva che i rimborsi commisurati al reddito avrebbero dovuto essere aggiunti tra i contributi per la previdenza pubblica, un'idea suggerita originariamente da Mervyn King.

Un tasso d'interesse ragionevole

Un sistema di prestiti ben concepito prevede rimborsi commisurati al reddito, e dovrebbe anche stabilire un tasso d'interesse ragionevole. Tuttavia molti programmi contemplano uno sconto d'interessi, il cui scopo è agevolare l'accesso prevenendo la formazione di un debito eccessivo. L'obiettivo è lodevole, ma lo sconto generale d'interessi non serve a raggiungerlo. Come molte distorsioni del prezzo, tale sconto è causa di inefficienza e di iniquità. Le disposizioni vigenti oggi nel Regno Unito, al pari di quelle adottate da altri paesi (ad esempio l'Australia), prevedono un tasso d'interesse reale pari a zero.

Il primo problema che ne risulta è il costo. Nel Regno Unito circa un terzo di tutto il denaro prestato agli studenti non viene rimborsato a causa dello sconto, in parte perché i prestiti si protraggono per un lungo periodo, in parte per via dell'arbitraggio (è il caso degli studenti che non hanno bisogno di un prestito, ma che comunque lo chiedono nella misura che è loro concessa e investono il denaro nei depositi a risparmio per farli fruttare). In secondo luogo, lo sconto ostacola la qualità, dal momento che il sostegno agli studenti, essendo importante dal punto di vista politico, mette in secondo piano il finanziamento delle università. In terzo luogo, ostacola l'accesso: i prestiti hanno un costo elevato, quindi vengono razionati, e quindi sono troppo pochi. Infine gli sconti d'interessi sono profondamente regressivi. Non aiutano gli studenti (i laureati, e non gli studenti, effettuano i rimborsi). Aiutano poco i laureati con bassi guadagni, dal momento che il debito insoluto alla fine viene condonato. Non aiutano i laureati con guadagni elevati all'inizio della loro carriera: con i prestiti commisurati al reddito, i rimborsi mensili dipendono solo dai guadagni; i tassi d'interesse riguardano esclusivamente la durata del prestito. Dunque i maggiori beneficiari sono i professionisti di successo in piena carriera, i cui rimborsi del prestito si esauriscono più presto grazie allo sconto d'interessi (per una trattazione più ampia Barr, 2003, paragrafo 4.3).

L'analisi finora condotta induce a domandarsi quale tasso d'interesse sia efficiente. La soluzione più semplice sarebbe quella di mettere in conto i costi dell'indebitamento sostenuti dal governo. Se tutti gli studenti rimborsassero interamente il debito, il prestito potrebbe reggersi sulle proprie gambe. In pratica ci sarebbero tuttavia delle perdite in caso di guadagni bassi lungo l'intero arco della vita, di morte prematura, ecc. Tali mancati pagamenti rappresentano una caratteristica prevista esplicitamente dallo schema dei prestiti commisurati al reddito. Il contribuente potrebbe coprire queste perdite, come avviene attual-

mente nel Regno Unito. In alternativa l'insieme dei debitori potrebbe coprire almeno una parte delle perdite attraverso ciò che è, di fatto, una forma di assicurazione sociale. Ad esempio la Nuova Zelanda, negli anni '90, aveva fissato il tasso d'interesse sui prestiti agli studenti all'1% sul costo dell'indebitamento sostenuto dal governo, arrivando così, secondo le stime ufficiali, a coprire circa metà delle perdite di portafoglio, mentre i contribuenti coprivano la perdita rimanente⁶. Vi è anche il caso, esaminato nel paragrafo 2.5, dello sconto d'interessi a favore di chi ha guadagni modesti.

Prestiti sufficienti a coprire le tasse universitarie e il costo della vita

I prestiti sono uno strumento di stabilizzazione del consumo. Dove non ci sono distorsioni come gli sconti d'interessi, l'importo che le persone scelgono di prendere in prestito non dovrebbe essere fortemente vincolato. Ciò significa che i prestiti dovrebbero essere sufficientemente ampi da coprire le tasse universitarie e il costo della vita, risolvendo problemi come la povertà degli studenti, il ricorso eccessivo a carte di credito costose, gli orari lunghi cui ci si sottopone per guadagnare di più, e/o la dipendenza forzata dal sostegno familiare. Una difesa contro gli imprevisti potrebbe essere costituita dalla fissazione di un tetto massimo all'importo che uno studente può ottenere in prestito ogni anno e al numero di anni in cui uno studente può usufruire del prestito.

Sostenere il diritto a un prestito che copra tutti i costi non significa opporsi alle opportunità di guadagno o al sostegno della famiglia, ma dare alle persone la possibilità di fare le proprie scelte in presenza di un vincolo finanziario efficiente (per una trattazione più ampia Barr, 1993). Un tasso d'interesse ragionevole – un altro segnale di prezzo – è quindi fondamentale per assicurare agli studenti un sostegno adeguato.

6 In Nuova Zelanda lo *Student Loan Scheme Act* (Legge sul piano dei prestiti agli studenti, *n.d.t.*) del 1992 stabilisce che i tassi d'interesse dello *Student Loan Scheme* siano fissati annualmente e che, nel determinare i tassi, il *Governor-General* tenga in considerazione, senza però esserne vincolato: «i movimenti, individuati dalle statistiche ufficiali, che sono comparsi nel *Consumer Price Index* (l'indice dei prezzi al consumo, *n.d.t.*) nel corso dell'anno immediatamente precedente alla stesura delle normative, fino alla data del 30 settembre» e «i costi dello *Student Loan Scheme* gravanti sulla Corona, incluso il costo dei prestiti concessi dal governo nel corso dell'anno immediatamente precedente alla stesura della normativa, fino alla data del 30 settembre». Alla fine degli anni '90 il tasso d'interesse si basava sul tasso obbligazionario degli ultimi dieci anni.

2.4 L'equilibrio tra mercato e Stato

Come abbiamo visto nel paragrafo 2.1, l'ipotesi contraria alla programmazione centralizzata non significa, e non dovrebbe significare, che il governo è messo in disparte.

Tra le funzioni del governo vi è quella di incrementare la domanda:

- come parziale finanziatore dell'istruzione superiore, non da ultimo a causa dei suoi benefici esterni;
- come organizzatore di prestiti agli studenti, per fornire un meccanismo di stabilizzazione del consumo individuale di fronte alle imperfezioni del mercato capitalista che abbiamo esaminato in precedenza⁷;
- come promotore di accesso. Le opzioni per la stabilizzazione del consumo possono essere sufficienti per le persone bene informate, ma sono necessari altri provvedimenti, come le borse di studio e altre attività esaminate nel paragrafo 2.5, per quelle che non lo sono.

Dal lato dell'offerta, il governo svolge il ruolo:

- * di regolatore, per assicurare che ci sia una sufficiente garanzia di qualità. I consumatori possono essere bene informati, ma ciò non significa che lo siano perfettamente, giustificando la garanzia di qualità per ragioni di tutela del consumatore. Questo compito non implica necessariamente l'esistenza un apparato burocratico pubblico (Brown, 2000). Un approccio minimalista richiederebbe da parte delle università la pubblicazione nei loro siti web di dati tempestivi e precisi sul loro rendimento ad esempio, la carriera delle persone laureatesi di recente presso le loro sedi offrendo ai potenziali studenti le informazioni di cui hanno bisogno per decidere da soli⁸;
- di distributore di incentivi. Oltre a destinare risorse a particolari individui per ragioni di accesso, il governo assegna opportunamente incentivi in altri modi e può destinare risorse a particolari insegnamenti. Anche se tutti concordiamo sul fatto che studenti e datori di lavoro sono bene informati, ciò non priva il governo del

⁷ Vedi Palacios (2004) per la proposta in materia di prestiti privati commisurati al reddito.

⁸ Gli studenti stessi sono un'importante fonte di informazioni. La soddisfazione dello studente non è l'unico elemento importante, ma questa non è una buona ragione per ignorarla. La legislazione inglese del 2004 considera le organizzazioni degli studenti utili ai fini della raccolta di informazioni rilevanti.

diritto di avere opinioni proprie sull'insieme delle materie di studio. Si può ritenere che materie come ragioneria, legge ed economia possano badare a se stesse. Ma i governi potrebbero scegliere di destinare risorse supplementari a materie come gli studi umanistici, la musica, il teatro, o (perenne preoccupazione dei governi) l'ingegneria. Il governo potrebbe anche scegliere di destinare risorse a istituzioni particolari per ragioni di bilancio regionale.

Un'ulteriore serie di incentivi – il grado di competizione – richiede un esame a parte. Da una parte il governo potrebbe intervenire solo in misura minima dal lato dell'offerta. Le università sarebbero in competizione tra loro per gli studenti; quelle che ne attraggono un numero maggiore prosperano e si espandono, quelle che non ci riescono hanno la peggio. Tuttavia le università non sono le aziende convenzionali descritte dalla teoria economica: non forniscono un prodotto omogeneo; non massimizzano il profitto; il «prodotto» non è ben definito (Winston, 1999). Dunque, la concorrenza spietata non è lo scenario ideale per l'istruzione superiore. Ma questo non è l'unico approccio. Più il governo vincola i finanziamenti a specifiche materie o istituzioni, più indebolisce la competizione, finendo così per comportarsi come un sistema di programmazione centralizzata. È più utile pensare alla competizione come ad un continuum, da totalmente libera (la legge della giungla) a vincolata al 100% (programmazione centralizzata pura), con tutte le sfumature tra questi due estremi.

L'approccio consente così di intervenire per promuovere obiettivi sia distributivi sia educativi. Il sistema può essere distributivo quanto si desidera; e il grado di competizione è una variabile politica, con diverse risposte possibili a seconda dei diversi soggetti. Il sistema che ne deriva è efficiente, perché i risultati sono determinati non da un singolo, dominante – e spesso male informato e inefficiente – braccio dello Stato, ma dalle decisioni tra loro interagenti di studenti, università e datori di lavoro, soggetti all'influenza trasparente dello Stato. Soprattutto con i complessi sistemi dell'istruzione superiore di massa, questo approccio è più adatto della programmazione centralizzata a raggiungere obiettivi individuali e nazionali.

2.5 Una strategia generale di finanziamento

L'analisi precedente suggerisce una strategia fondata su tre elementi: tasse variabili (cioè i prezzi) favoriscono l'allocazione efficiente delle risorse all'interno del sistema dell'istruzione superiore; una disciplina

dei prestiti ben concepita determina la stabilizzazione del consumo, agevolando in tal modo un'allocazione efficiente lungo l'intero ciclo di vita di una persona; le misure per promuovere l'accesso migliorano l'equità.

Punto 1. Tasse variabili

Le università dovrebbero essere libere di diversificare le proprie tasse d'iscrizione, anche se, come vedremo più avanti, sarebbe opportuno stabilire un tetto massimo. Gli studenti dovrebbero essere aiutati a pagare attraverso i punti 2 e 3, che tratteremo in seguito. I pagamenti dovrebbero essere posticipati, di modo che siano i laureati e non gli studenti a effettuare i rimborsi.

Le tasse variabili – anche perché sono così controverse in Europa (mentre negli Stati Uniti sono un dato acquisito) – richiedono un'accurata giustificazione.

IL CASO DELL'EFFICIENZA. La conclusione più importante dell'argomento teorico trattato nel paragrafo 2.1 è che nell'istruzione superiore i segnali di prezzo sono utili perché migliorano l'efficienza e, attraverso la competizione, rendono il sistema più rispondente alle preferenze degli studenti e dei datori di lavoro.

Le risorse sono male allocate se gli studenti non riscontrano segnali di prezzo tra le materie di studio. I datori di lavoro cercano persone con capacità misurabili in termini di quantità e con conoscenze informatiche. Sia i laureati in matematica che gli ingegneri possiedono queste competenze, ma un corso di laurea è considerevolmente più costoso dell'altro. In assenza di segnali di prezzo, gli studenti mostrano indifferenza; ma non i contribuenti.

Lo stesso si può dire per la scelta dell'università: uno studente può preferire un corso di laurea ben fatto e più economico in un'università locale piuttosto che un corso più costoso; se lo studente può dare il giusto segnale in risposta al meccanismo del prezzo ne derivano vantaggi per lo studente, per il contribuente, e (grazie alla maggiore competizione) per il sistema dell'istruzione superiore.

Come nel caso della distorsione della domanda, i prezzi fissi hanno effetti avversi anche dal lato dell'offerta. I tetti stabiliti sui prezzi vanificano gli incentivi per migliorare la qualità (i cui costi non possono essere coperti dagli aumenti di prezzo); i prezzi minimi vanificano gli incentivi all'incremento di efficienza (i cui benefici non possono essere assicurati con prezzi più bassi). Le tasse fisse, o l'assenza di tasse,

costituiscono sia una soglia minima che un tetto massimo, e quindi sono particolarmente ostili agli incrementi di efficienza.

Questi argomenti sono radicati nell'economia dell'informazione, non nell'ideologia. L'argomento secondo cui il prezzo non dovrebbe avere alcun effetto sulla scelta dello studente per quanto riguarda la materia di studio o l'università è sbagliato, perché utilizza una sovvenzione al prezzo per ottenere obiettivi di equità. Ciò è motivo di inefficienza e anche di iniquità, come abbiamo già accennato.

Il paragrafo precedente è correlato all'efficienza microeconomica. Un secondo aspetto di efficienza è di tipo più macroeconomico, e sta nel fatto che le tasse variabili costituiscono un finanziamento aperto. Con le tasse fisse, il Tesoro controlla l'ammontare dei finanziamenti. Se si riduce il finanziamento attraverso la tassazione (ad esempio a causa di richieste contrastanti da parte della scuola materna e della sanità) si riduce anche il reddito dell'università (il caso dell'Australia, che vedremo più avanti, ne costituisce un esempio).

Con le tasse variabili, al contrario, il finanziamento è aperto. Le università hanno almeno un po' di autonomia sul flusso del proprio reddito.

IL CASO DELL' EQUITÀ. Forse, se si utilizza un approccio contro-intuitivo, le tasse variabili non solo sono più funzionali ma sono anche più giuste delle tasse fisse, soprattutto perché favoriscono la ridistribuzione da chi sta meglio a chi sta peggio. Uno dei miei primi articoli di giornale criticava il governo laburista del 1974 per avere ripristinato le sovvenzioni universali per il latte. Lo scopo era di aiutare i poveri, ma la sovvenzione favoriva la classe media che faceva un consumo maggiore di latte. Molto più innovativa sarebbe stata l'intro-duzione di un prezzo non sovvenzionato, utilizzando i conseguenti risparmi per incrementare le pensioni, gli assegni familiari e l'assistenza ai poveri.

Le tasse variabili sostituiscono la prima strategia, le sovvenzioni ai prezzi per il latte, con la seconda, il trasferimento di reddito finalizzato a persone specifiche. È una strategia che ha due elementi.

Le tasse variabili costituiscono un onere più alto per coloro che possono sostenerlo (da notare che con i prestiti commisurati al reddito «il poter sostenere» si riferisce ai guadagni di una persona in quanto laureata, non alle condizioni finanziarie della famiglia mentre si è studenti). Le politiche ridistributive aiutano le persone povere a sostenere questi oneri.

Ad un economista questi elementi sono assolutamente familiari: il

primo, l'aumento del prezzo, rappresenta un movimento *lungo* la curva della domanda. Preso da solo, questo elemento danneggerebbe l'accesso. Tuttavia, (a) il pagamento delle tasse è posticipato (punto 2, più avanti), e (b) vi sono trasferimenti mirati ai gruppi per i quali l'accesso è più difficile (punto 3). Ciò fa sì che la loro curva della domanda si muova *verso l'esterno*.

Quindi la strategia è profondamente progressiva. Trasferisce le risorse da coloro che oggi stanno meglio (che perdono parte delle sovvenzioni alle tasse a loro carico) a coloro che stanno peggio oggi (che usufruiscono di una borsa di studio) e a coloro che staranno peggio domani (i quali, con i rimborsi commisurati al reddito, non rimborseranno per intero i prestiti che hanno ricevuto).

Al pari della ridistribuzione tra persone, le tasse variabili favoriscono anche la ridistribuzione tra istituzioni. Con le tasse fisse o con il finanziamento delle tasse, il volume delle risorse destinate al settore è stabilito dal governo, di modo che le università prestigiose e le istituzioni locali competano per lo stesso gruzzolo di denaro, in un gioco a somma zero. Le tasse variabili cominciano a districare questo ingorgo. In terzo luogo le tasse variabili sono semplicemente più eque. Le tasse fisse obbligano chi frequenta una piccola università locale a pagare gli stessi importi di chi ne frequenta una internazionalmente rinomata. Ciò è iniquo. Nel caso del latte sovvenzionato, almeno, tutti avevano in linea di massima la stessa qualità di latte. In un paese con un sistema d'istruzione superiore diversificato, far pagare a tutti lo stesso importo è come tassare la birra per sovvenzionare lo champagne.

Una quarta questione nel mosaico dell'equità si manifesta quando un paese controlla le tasse per gli studenti del luogo ma concede più libertà agli studenti stranieri. Nel contesto del Regno Unito ciò è all'origine di un problema che era prevedibile e previsto: «Un ulteriore ostacolo all'accesso è l'incentivo a discriminare gli studenti inglesi. Una tassa universitaria fissa continua a minare la qualità delle migliori università, che devono affrontare i maggiori tagli ai finanziamenti. In un modo o nell'altro gli studenti inglesi ne subiscono le conseguenze. Può diminuire la qualità dei migliori istituti; anche se gli studenti inglesi continuano a frequentarli, può diminuire la qualità della laurea. In alternativa, i migliori istituti potrebbero scegliere di cessare l'insegnamento agli studenti universitari inglesi (per ognuno dei quali ricevono in media 4.000 sterline all'anno) e utilizzare le tasse degli studenti stranieri (circa 8.000 sterline all'anno) per preservare il livello di eccellenza raggiunto. Il governo sta considerando l'idea di impedire alle uni-

versità di far pagare ulteriori tasse agli studenti del Regno Unito o dell'Unione europea [... Ciò] finisce per danneggiare proprio le persone che si volevano aiutare» (Barr e Crawford, 1998, p. 80).

Le tasse variabili, riducendo o eliminando il prezzo differenziale, impediscono una tale discriminazione.

LO SCENARIO RISULTANTE Ogni università fissa una tassa per ciascuno dei suoi corsi di laurea, anche se, per le ragioni esposte nel paragrafo 3.1, lo fa entro un limite massimo. Le tasse sarebbero influenzate dal livello della domanda per ciascun corso di laurea e dal suo costo. La domanda sarebbe influenzata da fattori didattici (la reputazione dell'università per quanto riguarda l'insegnamento, la percentuale di persone che completano gli studi, le carriere che ne conseguono e i tassi di impiego) e da aspetti più generali (l'età degli edifici, l'accesso al centro città).

Con questo sistema, un corso di laurea di economia a Oxford potrebbe richiedere una tassa più alta rispetto a un corso di studi classici, con potenziali effetti avversi sulla proporzione degli studenti in materie classiche e sulla possibilità per chi proviene da situazioni più disagiate di permettersi gli studi di economia. Sono preoccupazioni che hanno senso in un sistema di puro mercato. Non è però questo il modello indicato dalla teoria economica. Abbiamo già esaminato l'importante funzione tuttora assicurata dal governo, specie nel promuovere l'accesso e nell'indirizzare risorse verso particolari materie, ad esempio gli studi classici.

Il risultato è un mercato che può fare un uso vantaggioso dei segnali di prezzo, ma è un mercato regolato. Nel contesto britannico, le università avranno una libertà più ampia ma vincolata dall'*Higher Education Funding Council*, il «regolatore dell'accesso 1», e dalla copertura delle tasse.

Perché non tasse decise dal governo? Come abbiamo visto nel paragrafo 2.1, con un sistema di massa e diversificato di istruzione superiore è troppo complicato per un programmatore centralizzato stabilire il differente prezzo efficiente per ciascun corso di studio di ciascuna università. Perché non tasse fisse che aumentano nel tempo? Come abbiamo visto in precedenza, ciò equivale a fissare simultaneamente la soglia minima e il tetto massimo del prezzo.

In ogni caso le tasse variabili, da sole, rischiano di ostacolare l'accesso, e qui intervengono gli altri due punti della strategia.

Punto 2. Una disciplina dei prestiti ben concepita

I prestiti dovrebbero prevedere rimborsi commisurati al reddito e dovrebbero stabilire un tasso d'interesse più o meno uguale al costo dell'indebitamento da parte dello Stato. L'intero prestito dovrebbe essere sufficiente a coprire le tasse universitarie e il costo della vita, e tutti gli studenti dovrebbero avere diritto a un prestito intero, senza cioè che la titolarità sia dipendente dal reddito. Di conseguenza l'istruzione superiore diventa gratuita, a meno che gli studenti non scelgano di pagare contando in parte sui propri guadagni o sul sostegno della famiglia. Con un tasso d'interesse ragionevole, queste scelte non provocano forti distorsioni.

Occorre qualche approfondimento per quanto riguarda i tassi d'interesse. Il tasso di inadempimento dovrebbe essere legato al costo dell'indebitamento da parte dello Stato. Tuttavia, se qualcuno ha trascorso un periodo di tempo più lungo fuori dal mercato del lavoro, il suo prestito potrà aumentare in modo progressivo. In termini di stretta razionalità ciò non dovrebbe avere importanza, dal momento che i rimborsi non supereranno mai l'x% dei guadagni mensili; e non è un problema se la persona non rimborserà mai del tutto il suo debito. Nella pratica, però, i debiti nominali di forte entità preoccupano le persone. Dunque, anche se non mancano argomenti convincenti contro lo sconto d'interessi generale, ce ne sono di buoni anche a favore delle sovvenzioni mirate, di cui ci occuperemo più avanti, a favore di persone che guadagnano poco o che non fanno parte della forza lavoro.

Punto 3. Azioni per promuovere l'accesso

A questo punto torniamo a chiederci se la capacità di pagare debba essere commisurata al reddito attuale dello studente, avendo cioè a riferimento il punto da cui parte, o al suo reddito futuro, cioè il punto in cui è destinato a finire. Quest'ultima opzione è attraente dal punto di vista filosofico e, pertanto, si sostiene in certi casi (a) che i prestiti commisurati al reddito includono l'assicurazione contro l'incapacità di rimborsare; in quanto tali sono una scommessa vinta in partenza e dunque, (b) essendo sufficienti a rendere l'istruzione secondaria gratuita, sono tutto ciò che occorre. Il punto 2 è sufficiente.

Se tutti gli studenti fossero bene informati questo argomento avrebbe una sua forza, e tutto ciò di cui ci sarebbe bisogno è la stabilizzazione del consumo attraverso i prestiti commisurati al reddito. Ma non tutti i potenziali studenti sono bene informati. In particolare, se sottostimano i vantaggi dell'istruzione superiore e/o ne sopravvalutano i co-

sti, per loro sarebbe ragionevole, *alla luce di ciò che sanno*, non essere disposti a sottoscrivere un prestito. È questa l'origine della cosiddetta avversione al debito.

Per trattare il problema occorrono misure in grado di affrontare l'esclusione. La quale, si può affermare, ha tre radici: povertà economica, povertà di informazioni e istruzione primaria insufficiente.

Le misure per risolvere il problema della povertà economica dovrebbero essere applicate ad ampio raggio.

- Un assegno commisurato al reddito per i figli che hanno superato l'età dell'obbligo scolastico li incoraggerebbe a continuare gli studi.
- Una borsa di studio commisurata al reddito coprirebbe alcuni o tutti i costi dell'università. Ci sono vantaggi nell'offrire borse di studio complete ai nuovi iscritti che provengono da situazioni disagiate, che potrebbero non essere bene informati sul fatto di essere più o meno adatti all'università. Entro la fine del primo anno di corso non sarebbero più male informati e, se tutto va bene, sarebbero più disposti a finanziare il resto del loro corso di laurea, almeno in parte, ricorrendo a un prestito.
- Entrambe queste politiche potrebbero essere sostenute da incentivi finanziari alle università per allargare la partecipazione, e da risorse supplementari per garantire all'università un supporto intellettuale addizionale a favore degli studenti che provengono da situazioni disagiate.

Agevolano l'accesso un'altra serie di misure monetarie che offrono assistenza alle persone con redditi bassi dopo il conseguimento della laurea.

- Sconti d'interessi mirati potrebbero congelare il valore reale del debito delle persone con bassi guadagni, incluse quelle prive di impiego.
- Le persone con bassi guadagni lungo l'intero arco della vita lavorativa potrebbero essere tutelate attraverso la cancellazione di ogni debito non rimborsato dopo (diciamo) 25 anni.
- I debiti dei lavoratori del settore pubblico potrebbero essere progressivamente cancellati. Nel Regno Unito viene cancellato il 10% del debito contratto dai nuovi insegnanti di materie poco richieste per ogni anno di impiego nell'apparato pubblico. Si potrebbe estendere tale sistema ad altri gruppi.
- Le persone che assistono bambini piccoli o che hanno anziani a carico potrebbero ottenere una remissione del debito: ad esempio

il 10% del debito arretrato per ogni anno di assistenza ai bambini in età prescolastica e il 5% all'anno se il bambino è in età scolastica.

La povertà di informazioni, il secondo ostacolo strategico all'accesso, non è sufficientemente evidenziata. È dunque fondamentale l'azione per informare i figli che vanno a scuola e per elevare le loro aspirazioni. Non c'è peggiore impedimento all'accesso di chi non ha mai neppure pensato di andare all'università.

Infine i problemi dell'accesso all'università non possono essere interamente risolti nell'ambito del settore dell'istruzione superiore. Occorre investire a monte più risorse nel sistema, anche perché risulta sempre più evidente (Feinstein, 2003) che le radici dell'esclusione si trovano nella prima infanzia.

3. Lezioni dall'esperienza di altri paesi

Le esperienze nazionali danno forza alla strategia appena esaminata⁹.

3.1 Finanziare le università: indicazioni in materia di tasse

Si dovrebbe tenere conto di tre insegnamenti: le tasse allentano il vincolo dal lato dell'offerta; una liberalizzazione selvaggia è politicamente destabilizzante; ma anche la non liberalizzazione è un errore.

Le tasse riducono il vincolo dal lato dell'offerta

Il finanziamento dell'istruzione superiore ha un aspetto paradossale. Forti sovvenzioni dei contribuenti possono creare vincoli dal lato della domanda a causa della volontà di contenere la spesa pubblica. Là dove gli studenti qualificati non hanno automaticamente diritto a un posto, il vincolo assume la forma di una supervisione (in genere da parte del Tesoro) sul numero degli studenti. Il risultato può essere un sistema di qualità elevata, che però esclude candidati con elevata qualificazione. Nei paesi dove gli studenti hanno diritto a un posto, il contenimento dei costi incide soprattutto sulla qualità. Per converso, nei paesi dove il finanziamento pubblico per studente è inferiore (come gli Stati Uniti), non ci sono vincoli imposti dall'esterno sul lato dell'offerta. Tuttavia, salvo che il limitato finanziamento dei contri-

⁹ Per una rassegna sul finanziamento dell'istruzione superiore in diversi paesi, vedi l'Uk Department for Education and Skills (2003).

buenti sia sufficientemente ridistributivo, gli studenti in condizione disagiata saranno scoraggiati dal fare domanda. Forti sovvenzioni possono dunque ostacolare l'accesso dal lato dell'offerta, ma la loro assenza lo ostacola da quello della domanda. Questo è il dilemma che i punti 2 e 3 della strategia sono preposti a risolvere.

La tabella 1 illustra la spesa pubblica e privata per l'istruzione superiore nei paesi Ocse, e anche i tassi di partecipazione. Date le differenze dei sistemi nazionali e delle definizioni, i confronti non dovrebbero spingersi troppo in là. Tuttavia in un certo numero di paesi (Australia, Nuova Zelanda, Corea e, in base ai dati di altre fonti, Canada e Stati Uniti), l'alto livello delle spese private si accompagna con alti tassi di partecipazione. Pochi paesi, in particolare la Finlandia e la Svezia, associano partecipazione elevata con spese private ridotte, ma solo perché quei due paesi hanno i più alti livelli di spesa pubblica per istruzione superiore, livelli che potrebbero essere insostenibili alla luce delle altre richieste finanziarie e delle pressioni della concorrenza internazionale.

Ciò che importa non è solo l'ammontare totale della spesa privata, ma anche il modo in cui è determinata. Con le tasse fisse il governo controlla il finanziamento totale. Se le tasse aumentano e la spesa pubblica per l'istruzione superiore diminuisce, ciò che avviene è una variazione nell'equilibrio tra finanziamento pubblico e finanziamento privato. Nel 1989 l'Australia cercò di affrontare una crisi di finanziamento introducendo tasse di iscrizione fissate centralmente. Nel corso degli anni il reddito dovuto a queste entrate è aumentato, ma il finanziamento delle tasse si è ridotto. Entro il 2000 il sistema era di nuovo in crisi e ciò ha portato ad una riforma, annunciata nel 2003, intesa a liberalizzare parzialmente le tasse.

La liberalizzazione selvaggia può avere effetti politici destabilizzanti

Nel 1992 la Nuova Zelanda introdusse una doppia riforma: tasse fissate dalle università, senza vincoli sul loro livello, e prestiti agli studenti che (a) prevedessero rimborsi commisurati al reddito, (b) prevedessero un tasso d'interesse reale positivo commisurato al costo del prestito a carico dello Stato, e (c) coprissero tutte le tasse di iscrizione e il costo della vita.

Per questi aspetti si trattava di un progetto che si avvicinava alla strategia sopra descritta. Furono però commessi alcuni errori. In primo luogo, le riforme sono state in qualche misura eccessive. I prestiti agli studenti costituirono una novità e le tasse, pur non costituendo una novità,



Tabella 1- Spese per istruzione post-secondaria e tassi di partecipazione

| | Spesa in % del Pil | | | Tasso netto |
|-----------------|--------------------|--------------|--------|-----------------------|
| | Pubblico | Privato | Totale | di iscrizioni 2001(a) |
| Australia | 0,8 | 0,7 | 1,6 | 65 |
| Austria | 1,2 | 0,0 | 1,2 | 34 |
| Belgio | 1,2 | 0,1 | 1,3 | 32 |
| Canada | 1,6 | 1,0 | 2,6 | n. d. |
| Corea | 0,6 | 1,9 | 2,6 | 49 |
| Danimarca | 1,5 | 0,0 | 1,6 | 44 |
| Finlandia | 1,7 | 0,0 | 1,7 | 72 |
| Francia | 1,0 | 0,1 | 1,1 | 37 |
| Germania | 1,0 | 0,1 | 1,0 | 32 |
| Giappone | 0,5 | 0,6 | 1,1 | 56 |
| Grecia | 0,9 | trascurabile | 0,9 | n. d. |
| Irlanda | 1,2 | 0,3 | 1,5 | 38 |
| Islanda | 0,8 | 0,0 | 0,9 | 61 |
| Italia | 0,7 | 0,1 | 0,9 | 44 |
| Messico | 0,8 | 0,2 | 1,1 | 25 |
| Norvegia | 1,2 | trascurabile | 1,3 | 62 |
| Nuova Zelanda | 0,9 | n. d. | 0,9 | 76 |
| Paesi Bassi | 1,0 | 0,2 | 1,2 | 54 |
| Polonia | 0,8 | n. d. | 0,8 | 67 |
| Portogallo | 1,0 | 0,1 | 1,1 | n. d. |
| Regno Unito | 0,7 | 0,3 | 1,0 | 45 |
| Repubblica Ceca | 0,8 | 0,1 | 0,9 | 30 |
| Slovacchia | 0,7 | 0,1 | 0,8 | 40 |
| Spagna | 0,9 | 0,3 | 1,2 | 48 |
| Stati Uniti | 0,9 | 1,8 | 2,7 | 42 |
| Svezia | 1,5 | 0,2 | 1,7 | 69 |
| Svizzera | 1,2 | n. d. | 1,2 | 33 |
| Turchia | 1,0 | trascurabile | 1,0 | 20 |
| Ungheria | 0,9 | 0,3 | 1,1 | 56 |
| Media Ocse | 0,9 | 0,9 | 1,7 | 47 |

⁽a) Il tasso netto di iscrizioni si basa sulla probabilità che un diciassettenne acceda per la prima volta all'istruzione superiore nella fascia di età fino a trent'anni.

Fonte: Ocse (2003).

n.d. = non disponibile. In alcuni casi le cifre sono arrotondate.

furono totalmente liberalizzate. In secondo luogo, anche se il sistema prevedeva sconti d'interessi per chi aveva guadagni bassi, si sarebbe dovuto fare di più. Inoltre il terzo punto della strategia – misure attive per promuovere l'accesso – non fu posto in sufficiente rilievo. Il quarto aspetto, non meno importante, è che le politiche non furono gestite al meglio: il governo considerò la riforma come un risultato e non come un processo e, dopo avere introdotto le riforme, non si impegnò in una campagna a loro sostegno; in particolare il governo non fece abbastanza per spiegare agli studenti e ai genitori i considerevoli vantaggi dei rimborsi commisurati al reddito. Di conseguenza, quando il debito nominale degli studenti è cresciuto nel corso degli anni, la preoccupazione dei genitori della classe media si è trasformata in pressione politica. Il progetto è stato poi diluito nel 2000 (per approfondimenti: Larocque, 2003; McLaughlin, 2003).

Senza liberalizzazione a risentirne sono la qualità e l'accesso

L'indirizzo politico opposto – assenza di liberalizzazione – è ugualmente un errore. L'istruzione superiore «gratuita», o con un basso livello di tasse fisse, crea due tipi di problema. La qualità ne risente perché il bilancio dell'istruzione deve competere con altri imperativi di bilancio; sul totale dei fondi stanziati per l'istruzione, le università competono con la scuola materna, l'istruzione primaria e la formazione professionale. Di conseguenza il finanziamento reale per studente diminuisce.

Anche l'accesso ne risente. Se i posti a disposizione sono pochi, ad assicurarseli in misura non proporzionata saranno gli studenti della classe media; e se i posti a disposizione non sono pochi, la necessità di finanziare un sistema di massa significa in genere che le risorse per la strategia a favore dell'accesso sono limitate.

3.2 Sostegno agli studenti: lezioni in materia di prestiti

Questo paragrafo si concentra su quattro indicazioni: i prestiti commisurati al reddito non ostacolano l'accesso; gli sconti d'interessi sono costosi; i tassi d'interesse reali positivi sono politicamente realizzabili; è importante definire bene il contratto che regolamenta il prestito agli studenti.

I prestiti commisurati al reddito non ostacolano l'accesso

Avendo adottato nel 1989 un sistema di prestiti commisurati al reddito per coprire le tasse universitarie appena introdotte, l'Australia rappresenta

RPS Nicholas Barr

la testimonianza storica di più antica data. Chapman mette in evidenza (1997; anche Chapman e Ryan, 2003) la crescita della partecipazione globale a partire dal 1989 scoprendo, in sovrapposizione a tale tendenza, che la partecipazione delle donne è aumentata in misura più significativa di quella degli uomini e che il sistema non ha scoraggiato la partecipazione delle persone appartenenti ai gruppi socio-economici più bassi. Analogamente in Nuova Zelanda, dove tuttavia la partecipazione dei maori e degli abitanti delle isole del Pacifico richiede un lavoro duraturo, la partecipazione di tutti i gruppi sociali è aumentata dopo l'introduzione delle tasse. Ci sono due ordini di motivi per cui dovremmo aspettarci tali risultati. Primo, il meccanismo basato sul reddito è creato esplicitamente per ridurre i rischi affrontati dai creditori. Secondo, le tasse supportate dai prestiti liberano risorse per promuovere l'accesso. Un recente studio diffuso dall'Ufficio Statistiche del Canada offre un supporto empirico alla strategia globale esaminata nel paragrafo 2.5. Il Canada ha liberalizzato le tasse (punto 1) nei primi anni '90, senza alcun cambiamento per quanto riguarda i punti 2 e 3. Come previsto, l'accesso ne ha risentito. A metà degli anni '90 sono aumentate le limitazioni ai prestiti, nell'ambito del programma dei prestiti agli studenti, mentre sono state incrementate altre forme di prestito e di sostegno agli studenti. Di nuovo, come previsto, l'accesso è migliorato, nonostante il programma dei prestiti canadese non sia basato sul reddito. Lo studio giunge alla seguente conclusione: «Vi è una chiara correlazione positiva tra il reddito dei genitori e la frequenza universitaria, e tale correlazione [...] si è rafforzata verso metà degli anni '90, quando le tasse universitarie hanno iniziato ad aumentare in misura significativa. Questo cambiamento riflette la riduzione dei tassi di partecipazione dei giovani provenienti da famiglie di reddito medio [...]. La correlazione, tuttavia, è diminuita durante la seconda metà del decennio, riflettendo l'aumento della partecipazione delle persone appartenenti ai gruppi di reddito più basso. Questo modello è coerente con il fatto che i cambiamenti del Canada Student Loans Program, che hanno innalzato l'importo massimo del prestito, sono avvenuti solo dopo che le tasse di iscrizione avevano già iniziato ad aumentare» (Corak e al., 2003, p. 14).

Gli sconti d'interessi sono costosi

Le simulazioni eseguite da Barr e Falkingham (1993; 1996) rilevano che per ogni 100 che lo Stato dà in prestito, viene rimborsato per non più di 50. Del restante 50, il 20 si perde perché alcuni laureati hanno guadagni bassi lungo tutto l'arco di vita e quindi non rimborsano mai interamente il loro prestito, e il 30 non viene rimborsato a causa dello

sconto d'interessi. In altre parole, lo sconto d'interessi converte in sovvenzione quasi un terzo del prestito. Ne è prova sufficiente il saldo del debito degli studenti da parte del governo inglese alla fine degli anni '90. Il debito è stato saldato per circa il 50% del suo valore commerciale. Le stime ufficiali indicano che, del restante 50, circa il 15 era dovuto al reddito basso lungo l'intero l'arco di vita, ecc., e il 35 allo sconto d'interessi. La prova è stringente perché le due serie di risultati, di cui l'ultima in base a un test di mercato, sono indipendenti.

Una prova parallela è offerta dalla Nuova Zelanda. In un primo momento, il governo eletto nel 1999 ha agito secondo l'impegno assunto nel programma politico, introducendo uno sconto d'interessi sotto forma di un tasso d'interesse nominale pari a zero fino a che lo studente era ancora all'università (in precedenza si applicava un tasso d'interesse reale dal momento in cui lo studente otteneva il prestito). Inoltre il tasso d'interesse reale applicato dopo la laurea è stato congelato un po' al di sotto del suo tasso precedente. L'impatto di questi cambiamenti è stato sorprendente. In precedenza, secondo le stime ufficiali, su ogni 100 che venivano dati in prestito, 90 venivano rimborsati. In seguito ai cambiamenti intervenuti è stato calcolato che solo 77 ogni 100 venivano rimborsati (New Zealand Ministry of Education, 2002, p. 7). Il cambiamento è così costoso proprio perché lo sconto agli studenti che frequentano ancora all'università si applica a tutti gli studenti. Il messaggio chiave è che aggiustamenti apparentemente modesti possono essere molto costosi.

Un'indagine ufficiale che fa eco all'analisi condotta nel paragrafo 2.3 giunge, non da ultimo per queste ragioni, alle conclusioni seguenti: «Gli obiettivi di partecipazione dovrebbero continuare a essere sostenuti attraverso un Programma di prestiti agli studenti con rimborsi commisurati al reddito come avviene oggi. La Commissione ritiene però che l'attuale politica di eliminare l'interesse sui prestiti per [...] gli studenti ancora impegnati nei corsi di studio non costituisce un uso efficace delle risorse governative. Tale politica ha ridotto il periodo di tempo necessario per rimborsare i prestiti dopo la laurea, ma ha anche portato a un aumento del numero di studenti che contraggono prestiti e del livello globale del debito degli studenti. Tale politica, per sovrappiù, fa sì che gli studenti possano chiedere in prestito soldi da investire per tornaconto privato (arbitraggio). Di conseguenza la Commissione ritiene che tale politica dovrebbe essere sospesa, o che, per lo meno, si dovrebbero eliminare gli incentivi all'arbitraggio. Qualsiasi tipo di risparmio [...] dovrebbe essere reinvestito nel siste-

ma di istruzione post-secondaria e utilizzato a beneficio degli studenti» (New Zealand Tertiary Education Advisory Commission, 2001, p. 14).

È possibile introdurre tassi d'interesse reale positivi

Nei Paesi Bassi e in Svezia (e senza dubbio altrove), come avveniva in Nuova Zelanda fino ai cambiamenti del 2000, si applica un tasso d'interesse reale sin dal momento in cui lo studente contrae il prestito, ed entrambe queste scelte sono ormai acquisite. Come abbiamo già evidenziato, con i prestiti commisurati al reddito un tasso d'interesse più alto non aumenta i rimborsi mensili del laureato, ma allunga solo la durata del prestito.

È importante il modo in cui il progetto viene messo a punto

La mobilità internazionale del lavoro è alta, ed è probabile che aumenti con l'allargamento dell'Unione europea, sollevando interrogativi sulla potenziale inadempienza nel caso che una persona emigri. In Australia i rimborsi del prestito fanno parte del debito d'imposta di una persona, in modo tale che chi è al di fuori della rete fiscale australiana non è tenuto a effettuare i rimborsi. In presenza di sconti d'interessi, questo è un errore che costa caro. In Gran Bretagna, al contrario, vi è un esplicito contratto di prestito che prevede la riscossione dei rimborsi attraverso il sistema fiscale, ma non esenta le persone che si trovano fuori dalla Gran Bretagna dall'effettuare i pagamenti. Chiaramente, l'inadempienza e i costi amministrativi sono più alti per le persone che lavorano all'estero, ma l'effetto non è significativo. E senza dubbio non esiste alcun buco nero nei rimborsi che sia provocato dall'emigrazione.

4. Le riforme del 2004 in Gran Bretagna

4.1 Valutazione

Le riforme nel 1998 hanno finalmente introdotto i prestiti commisurati al reddito¹⁰. Non per questo sono stati risolti tutti i problemi che affliggevano il sistema (Barr e Crawford, 1998; Barr, 2002):

- la programmazione centralizzata ha continuato a operare;
- sono state introdotte delle tasse, fissate dal governo centrale e uguali per tutte le facoltà di tutte le università; tali tasse costituiva-

¹⁰ I rimborsi erano il 9% dei redditi superiori alle 10.000 sterline all'anno.

- no una spesa anticipata dal momento che non erano coperte dal prestito;
- i prestiti hanno messo in evidenza gravi problemi strutturali: erano troppo ridotti per coprire il costo della vita (senza contare le tasse) e incorporavano lo sconto d'interessi;
- sul fronte dell'accesso, le riforme del 1998 hanno abolito il sistema precedente delle borse di studio, che coprivano parzialmente i costi della vita a carico dello studente.

Personalmente giudico in termini molto positivi le riforme del 2004, perché affrontano parecchi di questi problemi (Barr, 2003), sono conformi alla strategia esaminata nel paragrafo 2.5, che si fonda sulla teoria economica, e allo stesso tempo fanno tesoro delle principali indicazioni fornite dalle esperienze nazionali. Altri paesi hanno cercato di andare nella stessa direzione per gli stessi motivi (Commonwealth of Australia, 1998; New Zealand Ministry of Education, 1998), ma non sono riusciti a fare progressi per una serie di ragioni, non ultima l'opposizione politica.

Punto 1. Tasse di iscrizione

A partire dal 2006 i provvedimenti di riforma sostituiscono la tassa fissa anticipata con una tassa variabile tra 0 e 3.000 sterline all'anno. Entro questi limiti ciascuna università può fissare le tasse di iscrizione per ciascuno dei suoi corsi di laurea. Gli studenti possono pagare la tassa anticipata o contrarre un prestito. Nel secondo caso l'amministrazione dei prestiti agli studenti paga la tassa direttamente all'università, la cui posizione finanziaria è dunque indipendente dal modo in cui gli studenti decidono di pagare le tasse.

Come abbiamo già visto, le tasse variabili migliorano l'efficienza perché rendono il finanziamento indeterminato, aumentando così il volume delle risorse destinate all'istruzione superiore e migliorando, grazie al rafforzamento della competizione, l'efficienza nell'uso di tali risorse. Entrambe le tendenze sono supportate da un apposito regolamento, che stabilisce ad esempio il tetto oltre il quale le tasse non possono andare.

Abbiamo già parlato anche dei vantaggi delle tasse variabili in termini di equità. Contribuiscono a migliorare l'accesso attraverso una ridistribuzione dai più agiati ai meno agiati; favoriscono la ridistribuzione dalle università con maggior potere di mercato a quelle che ne hanno meno; sono più eque di per sé, dato che gli studenti non devono pagare la medesima tassa in una piccola università locale o in un'uni-

versità prestigiosa a livello internazionale; riducono la discriminazione a danno degli studenti del paese di residenza se vi è un differenziale fra le tasse pagate dagli studenti locali e quelle pagate dagli studenti stranieri.

Oltre a questi vantaggi di principio, il regime delle tasse attinge anche dall'esperienza internazionale in direzione di una, seppure incompleta, liberalizzazione. In questo contesto assume importanza cruciale la fissazione di un tetto massimo alle tasse. Idealmente questo tetto dovrebbe essere abbastanza alto (a) da coprire i costi del lavoro delle migliori università e (b) da salvaguardare la competitività, ma abbastanza basso (c) da assicurare che il nuovo regime sia politicamente sostenibile, lasciando agli studenti e ai loro genitori il tempo di adattarsi, e (d) da lasciare alle università il tempo di mettere in piedi un'amministrazione all'altezza di un contesto competitivo.

Punto 2. Prestiti

Le riforme del 1998 hanno introdotto i prestiti commisurati al reddito ma non sono arrivate a coprire le tasse di iscrizione, né sono state sufficienti a coprire il costo della vita. Le riforme del 2004 hanno migliorato il sistema estendendo i prestiti in modo da coprire le tasse di iscrizione e adeguando il prestito al costo della vita. Esse hanno inoltre innalzato la soglia a partire dalla quale iniziano i rimborsi del prestito: dal 2006 i laureati rimborsano il 9% dei guadagni superiori alle 15.000 sterline all'anno invece di 10.000.

Dal punto di vista degli studenti, la situazione è leggermente differente dai tempi dell'istruzione superiore «gratuita»: le tasse di iscrizione sono versate da altri a nome loro, e il denaro viene versato nei loro conti bancari per coprire i costi della vita. Dal punto di vista del laureato, queste disposizioni equivalgono a un sistema finanziato dall'imposta sul reddito, se si esclude il fatto che i rimborsi (a) sono effettuati solo da chi è andato all'università e ne ha tratto benefici economici e (b) non durano per sempre.

A prescindere dalla sollecitudine pubblica, questi rimborsi non dovrebbero essere esagerati. Il contribuente continuerà a coprire la maggior parte dei costi dell'istruzione superiore. E un prestito di (diciamo) 20.000 sterline non dovrebbe essere paragonato in modo allarmistico ad altre spese: lungo una carriera di 40 anni, un laureato tipico pagherà oggi (se si considera il versamento in contanti) circa 850.000 sterli-

ne di imposta sul reddito e di contributi alla previdenza pubblica¹¹, e spenderà circa mezzo milione di sterline in cibo. Come confronto alternativo, è possibile versare 10.000 sterline di debito in circa 10 anni, rinunciando all'abitudine di fumare 20 sigarette al giorno (Barr, 2003, par. 84). Parte del problema è che le persone continuano ad addizionare il debito della carta di credito (una giusta preoccupazione dei genitori) ai rimborsi del prestito commisurato al reddito.

Per un importante aspetto, tuttavia, le disposizioni sul prestito non si conformano né alla teoria né alla migliore pratica nazionale: le riforme del 2004 mantengono lo sconto d'interessi.

Punto 3. Azione per promuovere l'accesso

Le borse di studio destinate a coprire almeno una parte del costo della vita, abolite nel 1998, saranno reintrodotte. Dal 2006 gli studenti provenienti da situazioni disagiate hanno diritto a una borsa di studio di 2.700 sterline all'anno, in aggiunta al prestito¹²; inoltre le università che impongono tasse di 3.000 sterline sono tenute ad assegnare agli studenti provenienti da situazioni disagiate una borsa di studio di almeno 300 sterline che li aiuti a pagare quelle tasse. L'intento è che nessuno studente appartenente alle classi sociali più povere sia penalizzato dalle riforme.

La legge introduce inoltre un Regolatore degli Accessi, il cui compito esplicito è assicurare che le istituzioni abbiano dei piani soddisfacenti per ampliare l'accesso, come compenso per l'imposizione di tasse più alte. Tali piani possono includere borse di studio per gli studenti appartenenti alle classi sociali più povere; è importante anche che possano essere estesi alle scuole per migliorare la disponibilità di informazioni per i bambini in età scolastica.

¹¹ Secondo le valutazioni di Dearden e al. (2004), i pagamenti dell'imposta sul reddito e i contributi alla previdenza pubblica ammontano a 330.000 sterline. Il dato è inferiore al mio soprattutto perché (a) copre un periodo di tempo minore, (b) è in termini reali, e (c) parte da una retribuzione iniziale più bassa. Ma importante non è la cifra esatta, quanto il fatto che i rimborsi del prestito sono modesti in relazione all'imposta sul reddito e ai contributi alla previdenza pubblica.

 $^{^{\}rm 12}$ Gli studenti che ricevono la borsa di studio più alta hanno diritto a un prestito un po' ridotto.

4.2 Altre questioni da esaminare

In conclusione le disposizioni, divenute pienamente effettive nel 2006, introducono risorse addizionali e rafforzano la competizione. Entrambi questi aspetti contribuiscono a migliorare la qualità e favoriscono la ridistribuzione dai più agiati ai meno agiati, e in tal modo contribuiscono anche a migliorare l'accesso. Questi aspetti positivi, tuttavia, non significano che il programma sia perfetto.

Tasse

Abbiamo già detto quanto sia auspicabile fissare un tetto alle tasse. Alcuni commentatori sostengono che il limite attuale è troppo basso e/o che il periodo di tempo in cui sarà mantenuto a 3.000 sterline (approssimativamente la durata di un Parlamento) è eccessivo. Si tratta di una legge equilibrata. Se il tetto è troppo alto rischia di destabilizzare politicamente il sistema, ma se è troppo basso per troppo tempo, la maggior parte delle università faranno pagare il massimo, avvicinandosi così a un sistema di tassazione fissa. Il risultato sarebbe la reintroduzione di fondi di investimento chiusi e il reingresso dalla porta di servizio della programmazione centralizzata.

Prestiti

Nonostante i miglioramenti, i problemi in materia di prestiti restano irrisolti. Lo sconto d'interessi è costoso e regressivo. Inoltre le riforme hanno innalzato la soglia in cui i laureati iniziano a effettuare i rimborsi. Le nuove misure riducono i rimborsi a vantaggio di tutti gli studenti, aumentando quindi la loro durata media e incrementando anche la perdita causata dallo sconto d'interessi. Se si scava più a fondo i problemi appaiono in una luce ancora peggiore. Oggi i prestiti agli studenti sono fuori bilancio. Così l'eliminazione dello sconto d'interessi produce risparmi solo fuori bilancio. Indirizzare nuovamente questi risparmi (ad esempio) all'istituzione di borse di studio più consistenti richiederebbe una spesa in bilancio; in altre parole, aumenterebbe la spesa pubblica sottoposta a controllo. Ciò che occorre, dunque, è una duplice riforma: che elimini lo sconto d'interessi generale e lo sostituisca con una sovvenzione mirata; che introduca prestiti in bilancio per ragioni di razionalità della politica finanziaria pubblica¹³. Queste riforme renderebbero possibile l'offerta di prestiti

¹³ Per un'analisi più dettagliata sugli sconti d'interessi mirati e per una critica della posizione dell'*Education Department*, vedi Barr (2003, par. 104-20); vedi anche Uk Education and Skills Select Committee (2003).

un po' più generosi, e l'offerta di un prestito pieno a tutti gli studenti; inoltre libererebbero considerevoli risorse per le politiche a favore dell'accesso.

Misure a favore dell'accesso

Come abbiamo accennato nel paragrafo 2.5, si potrebbe fare di più per tutelare i laureati con bassi guadagni; ad esempio sconti d'interessi mirati, cancellazione del prestito per alcuni lavoratori del settore pubblico, remissione del debito per le persone che intraprendono attività di assistenza.

Una seconda area di potenziale progresso consiste nell'affrontare le questioni di interesse pubblico migliorando l'informazione. Alcune di tali questioni risiedono nel fatto che:

- il nuovo sistema lascerà un forte debito a carico degli studenti;
- una partecipazione più alta renderà meno conveniente il conseguimento della laurea;
- il debito dello studente renderà più difficile ottenere un prestito ipotecario;
- le tasse variabili sono inique;
- le tasse variabili danneggeranno l'accesso;
- le tasse variabili creeranno un sistema a due livelli;
- è moralmente sbagliato far pagare l'istruzione superiore;
- così ci si avvia su un pendio scivoloso.

Questo saggio ha preso in esame alcuni di questi aspetti. Per avere risposte sugli altri, vedi Barr (2003, pp. 121-30).

5. L'Agenda incompiuta

La teoria economica e l'esperienza pratica offrono soluzioni a problemi che possono essere evitati: (a) l'insostenibilità della spesa pubblica; (b) il dirottamento della spesa pubblica da parte della classe media; (c) l'assenza o il mal funzionamento dei prestiti, che così producono poche, o nulle, risorse aggiuntive; (d) la presenza di vincoli economici sulle università, che riducono gli incentivi all'efficienza; (e) la presenza di certe caratteristiche della struttura che sono costose (sconti d'interessi), impegnative dal punto di vista amministrativo (verifica del reddito) o entrambe le cose.

Queste fattispecie sono diffuse nei paesi Ocse, anche se i punti (b) e (d) sono meno problematici nei paesi che prevedono le tasse variabili. Ma sono presenti anche altrove: un rapporto sull'America Latina riporta che:

Nicholas Barr

«Gran parte delle istituzioni pubbliche [...] sostengono che tasse di iscrizione basse o assenti assicurano una maggiore uguaglianza di opportunità in materia di istruzione, consentendo un accesso più ampio. [...]. Questo ragionamento è semplicemente sbagliato [...] l'eccesso di sovvenzione pubblica ha favorito e continua a favorire gli studenti che provengono da famiglie con redditi medi e alti» (Lewis, 1999).

La politica esaminata nel paragrafo 2.5 è strutturata come un insieme strategico proprio per risolvere questi problemi. Ciascun elemento – tasse variabili differite, prestiti commisurati al reddito, misure attive per promuovere l'accesso – può essere utilizzato in diversi modi e con diversi pesi, in modo da riflettere le differenze degli obiettivi nazionali e i diversi tipi di condizionamento. In linea generale la strategia è applicabile a tutti i paesi che possono fare un lavoro efficace nella riscossione dell'imposta sul reddito, e sono quindi in grado di assicurare il rimborso dei prestiti agli studenti.

I tre elementi costituiscono un caposaldo attorno al quale i paesi potrebbero impostare la direzione delle future politiche. Gli Stati Uniti, ad esempio, sono bene avviati per quanto riguarda il punto 1 (tasse variabili), meno per quanto riguarda il punto 2 (i prestiti non sono commisurati al reddito, né trattenuti come deduzione sul reddito, e generalmente attirano uno sconto d'interessi) e il punto 3 (dove la configurazione delle borse di studio può essere criticata sia per la parsimonia sia per la complessità). Anche in Canada l'azione sul secondo punto può considerarsi compiuta. Di recente l'Australia ha intrapreso la direzione di una parziale liberalizzazione delle tasse secondo il punto 1, ma il suo programma sui prestiti, seppure con rimborsi commisurati al reddito riscossi dalle autorità fiscali, non arriva a coprire il costo della vita per gran parte degli studenti, e continua a includere uno sconto d'interessi generale. La Nuova Zelanda si è avvicinata ad un'impostazione corretta di tutti e tre gli elementi nel corso degli anni '90, ma è stata penalizzata dalla fretta eccessiva. La maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale continentale e del Nord Europa devono ancora risolvere il problema delle tasse secondo il punto 1 e, con poche eccezioni, hanno molto cammino da fare sul versante dei prestiti. In questi paesi occidentali l'agenda incompiuta riguarda di più la politica e l'amministrazione che la policy.

In molti paesi europei le tasse di iscrizione per l'istruzione superiore rappresentano una zona minata (un ministro dell'Istruzione nordico ha usato la parola «tabù»). Il governo inglese ha dimostrato notevole coraggio nel tentare di risolvere questi gravi osta-

- coli politici. Altri governi dovranno fare lo stesso, prima o poi. Il loro compito potrà essere facilitato dall'esempio di paesi come il Regno Unito, il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda.
- Fino ad oggi una maggiore comprensione da parte pubblica sia della centralità dell'istruzione superiore, sia della natura dei rimborsi commisurati al reddito ha faticato ad affermarsi, e richiede sforzi continui.
- La cooperazione internazionale nella riscossione dei rimborsi dei prestiti (esaminata brevemente in Barr, 2001a, cap. 14) richiede sempre maggiore attenzione e più tempestività, dal momento che la mobilità internazionale del lavoro cresce sia in termini generali che all'interno dell'Unione europea allargata.

Al di fuori dell'Ocse una sfida su cui gli studiosi continuano a misurarsi è come mettere a punto un programma di prestiti che si ispiri ai rimborsi commisurati al reddito nei paesi più poveri con ampio settore informale e capacità limitate nella riscossione delle imposte sul reddito. Questa, forse, è la sfida più grande di tutte.

Riferimenti bibliografici

- Barr N., 1989, Student Loans: The Next Steps, Aberdeen University Press for the David Hume Institute and the Suntory - Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines, London School of Economics and Political Science.
- Barr N., 1991, Income-contingent Student Loans: An Idea whose Time has come, in G. K. Shaw (a cura di), Economics, Culture and Education: Essays in Honour of Mark Blaug, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 155-70; ristampato in Barr (2001b, vol. III, pp. 583-600).
- Barr N., 1993, Alternative Funding Resources for Higher Education, «The Economic Journal», n. 103 (418), pp. 718-28; ristampato in C.R. Belfield, H.M. Levin (a cura di), The Economics of Higher Education, The International Library of Critical Writings in Economics 165, Edward Elgar, Cheltenham e Northampton, Ma, pp. 534-44.
- Barr N., 1998, Towards a «Third Way»: Rebalancing the Role of the State, «New Economy», n. 4 (2), pp. 71-76.
- Barr N., 2001a, The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State, Oxford University Press, Londra e New York.
- Barr N., (a cura di), 2001b, Economic Theory and the Welfare State, vol. I: Theory, vol. II: Income Transfers, and Vol. III: Benefits in Kind, Edward Elgar Library in Critical Writings in Economics, Cheltenham e Northampton, Ma.

- Barr N., 2002, Funding Higher Education: Policies for Access and Quality, House of Commons Education and Skills Committee, Post-16 Student Support, Sixth Report of Session 2001-2002, Hc445, The Stationery Office, Londra, Ev 19-35, disponibile sul sito http://econ.lse.ac.uklstaff7nb.
- Barr N., 2003, Financing Higher Education in the Uk: The 2003 White Paper, House of Commons Education and Skills Committee, The Future of Higher Education, Fifth Report of Session 2002-03, volume II, Oral and written evidence, Hc 425-11, The Stationery Office, Londra, Ev 292-309, disponibile sul sito http://econ.lse.ac.uk/staff/nb.
- Barr N., 2004, *The Economics of the Welfare State*, 4^a edizione, Oxford University Press, Oxford, e Stanford University Press, Stanford, Ca.
- Barr N., Crawford I., 1998, The Dearing Report and the Government's Response: A Critique, «The Political Quarterly», n. 69 (1), pp. 72-84.
- Barr N., Crawford I., (in corso di pubblicazione), Financing Higher Education: Lessons from the Uk, Routledge.
- Barr N., Falkingham J., 1993, *«Paying for Learning»*, *Welfare State Programme*, Discussion Paper Wsp/94, London School of Economics, Londra.
- Barr N., Falkingham J., 1996, Repayment Rates for Student Loans: Some Sensitivity Tests, Welfare State Programme, Discussion Paper Wsp/127, London School of Economics, Londra.
- Blundell R., Dearden L., Goodman A., e Reed H., 2000, *The Returns to Higher Education in Britain: Evidence from a British Cohort*, «The Economic Journal», n. 110 (461), pp. 82-99.
- Brown R., 2000, *The New Uk Quality Framework*, «Higher Education Quarterly», n. 54 (4), pp. 323-42.
- Bynner J., e Egerton M., 2001, *The Wider Beneflts of Higher Education*, Higher Education Funding Council, Londra.
- Bynner J., Dolton P., Feinstein L., Makepeace G., Malmberg L., Woods L., 2003, Revisiting the Benefits of Higher Education, Higher Education Funding Council, Londra.
- Callender C., Wilkinson D., 2003, 2002/03 Student Income and Expenditure Survey: Students' Income, Expenditure and Debt in 2002/03 and Changes since 1998/99, Research Report 487, Department for Education and Skills, Nottingham.
- Chapman B., 1997, Conceptual Issues and the Australian Experience with Income Contingent Charges for Higher Education, «The Economic Journal», n. 107, pp. 738-51.
- Chapman B., Ryan C., 2003, The Access Implications of Income Contingent Charges for Higher Education: Lessons from Australia, Australian National University, Centre for Economic Policy Research, Discussion paper n. 463, aprile.
- Commonwealth of Australia, 1998, Learning for Life: Review of Higher Education Financing and Policy: Final Report, Agps, Canberra.
- Corak M., Lipps G., e Zhao J., 2003, Family Income and Participation in Postsecondary Education, Statistics Canada, Family e Labour Studies Division, Analytical Studies Branch, Research Paper n. 210, Ottawa.

- Dearden L., Fitzsimons E., e Goodman A. 2004, An Analysis of the Higher Education Reforms, Briefing Note N. 45, Institute for Fiscal Studies, Londra, disponibile sul sito http://www.ifs.org.uk.
- Feinstein L., 2003, Inequality in the Early Cognitive Development of British Children in the 1970 Cohort, «Economica», n. 70 (277), pp. 73-98.
- Friedman M., 1955, The Role of Government in Education, in A. Solo (a cura di), Economics and the Public Interest, Rutgers Univ. Pr., New Brunswick, Nj, pp. 123-44.
- Glennerster H., Merrett S., Wilson G., 1968, *A Graduate Tax*, «Higher Education Review», n. 1 (1), pp. 26-38; ristampato in Barr (2001b, vol. III, pp. 570-82), e in «Higher Education Review», n. 35 (2), pp. 25-40.
- Greenaway D., Haynes M., 2002, Funding Higher Education in the Uk: The Role of Fees and Loans, «The Economic Journal», n. 113, F 150-66.
- Kornai J., 1992, The Socialist System: The Political Economy of Communism, Princeton University Press, Princeton, Nj.
- Larocque N., 2003, Who Should Pay? Tuition Fees and Tertiary Education Financing in New Zealand, Education Forum, Wellington, disponibile sul sito http://www.educationforum.org.nz/documents/publications/ho_should_pay.pdf
- Lewis D., 1999, Latin America Must Raise Fees to Help Poor, «Times Higher Education Supplement», 11 giugno.
- McLaughlin M., 2003, *Tertiary Education Policy in New Zealand*, Fulbright Report, disponibile sul sito http://www.fulbright.org.nz/voices/axford/docs/mclaughlin.pdf.
- McNay I., 1999, The paradoxes of Research Assessment and Funding, in Little and M. Henkel (a cura di), Changing Relationships between Higher Education and the State, Jessica Kingsley, Londra.
- New Zealand Ministry of Education, 1998, Tertiary Education in New Zealand: Policy Directions for the 2lst Century, White Paper, Ministry of Education, Wellington.
- New Zealand Ministry of Education, 2002, Annual Report: Student Loan Scheme, Ministry of Education, Wellington.
- New Zealand Tertiary Education Advisory Commission, 2001, Shaping the Funding Framework: Fourth Report of the Tertiary Education Advisory Commission: Summary Report, Tertiary Education Advisory Commission, Wellington, novembre, disponibile sul sito http://www.teac.govt.nz/fframework.htm.
- Oecd, 2002, Education at a Glance, 2002, Organization for Economic Cooperation and Development, Parigi.
- Oecd, 2003, Education at a Glance: Oecd Indicators 2003, Organization for Economic Cooperation and Development, Parigi.
- Palacios M.L., 2004, Investing in Human Capital: A Capital Markets Approach to Student Funding, Cambridge University Press, Cambridge.
- Peacock A., Wiseman J., 1962, The Economics of Higher Education, Higher Education: Evidence-Part Two: Documentary Evidence, Cmnd 2l54-XII, pp. 129-38, Hmso, Londra.

- Prest A.R., 1962, *The Finance of University Education in Great Britain*, Higher Education: Evidence-Part Two: Documentary Evidence, Cmnd 2154-XII, pp. 13952, Hmso, Londra.
- Roberts G., 2003, Review of Research Assessment: Report to the Uk Funding Bodies, Higher Education Funding Council for England, Bristol.
- Uk Department for Education and Skills, 2003, Higher Education Funding International Comparisons, Department for Education and Skills, Londra, disponibile sul sito http://www.dfes.gov.uk.
- Uk Education and Skills Select Committee, 2002, *Post-l6 Student Support*, Sixth Report of Session 2001-2002, Hc445, The Stationery Office, Londra, disponibile sul sito http://www.pariiament.uk.
- Uk Education and Skills Select Committee, 2003, Post-16 Student Support: Government response to the Sixth Report from the Education and Skills Select Committee, Session 2001-2, Second Special Report of Session 2002-3, Hc440, The Stationery Office, Londra, disponibile sul sito http://www.parliament.uk.
- Winston G.C., 1999, Subsidies, Hierarchy and Peers: The Awkward Economics of Higher Education, «Journal of Economic Perspectives», n. 13 (1), pp. 13-36.
- Wolf A., 2002, Does Education Matter: Myths about Education and Economic Growth, Penguin Books, Londra.

It's a long way to Copenhagen. Modelli di formazione professionale in Europa

Furio Bednarz

Cambiamenti e prudenza riformatrice caratterizzano l'evoluzione delle politiche europee nel campo della formazione professionale.

Coordinamento e permeabilità dei sistemi formativi e ruolo chiave del dialogo sociale sono i due pilastri del processo di Copenhagen, con l'intento di promuovere una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale. Le trasformazioni vengono attuate secondo

il principio del consenso.
L'articolo presenta in termini
comparativi l'evoluzione
dei principali Vet system
nazionali, evidenziando
le convergenze in atto (affermarsi
degli approcci in termini
di competenza e di lifelong learning,
decentramento istituzionale)
e la permanenza di valori, culture
e assetti differenti nei vari paesi,
che condizionano la transizione
e rallentano lo sforzo
di omogeneizzazione.

1. Lo scenario

Aspirazioni al cambiamento, e al tempo stesso prudenza riformatrice, caratterizzano l'evoluzione delle politiche europee nel campo della formazione professionale, nel solco della cosiddetta strategia di Lisbona. Coordinamento e permeabilità dei sistemi formativi e ruolo chiave del dialogo sociale sono i due pilastri della *Dichiarazione* sottoscritta a Copenhagen il 30 novembre 2002 dai ministri dell'Istruzione di 31 paesi europei e dalla Commissione europea, nell'intento di promuovere una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale. Si cercano modi nuovi per impostare il dialogo tra *Vet systems* nazionali. Molte rimangono tuttavia le questioni aperte. Esse evidenziano l'importanza di alcuni cambi di paradigma, correlati tra loro e ricchi di implicazioni sia per le politiche formative che per quelle del lavoro. Facciamo riferimento:

al tramonto della centralità dei nessi tra formazione e impiego come bussola per il governo dei *Vet systems*, e all'affermarsi di re-

- lazioni più articolate tra processi di apprendimento, costruzione della competenza e capacità occupazionale degli individui;
- allo shifting parallelo dal concetto di qualifica a quello di competenza nella descrizione del capitale professionale degli individui;
- al passaggio da un modello di definizione degli obiettivi formativi e di valutazione dell'apprendimento, basato sulla verifica di coerenza tra profilo professionale, curricula e risultati oggettivamente «dimostrati» dagli allievi in situazioni di esame, ad un modello centrato sulla relazione tra learning outcomes e standard di performance (competenze agite) richiesti dal mondo del lavoro;
- al tema emergente del riconoscimento, validazione e certificazione dell'apprendimento non formale e informale (Bjørnåvold, 2000), che si correla alla presa in carico delle competenze comunque e ovunque acquisite dagli individui nell'arco della vita secondo diverse modalità d'apprendimento.

In questo scenario chi si occupa di formazione professionale è chiamato a confrontarsi con le questioni, non di poco conto, né banali, inerenti alla possibilità di condividere una definizione della competenza che ne consenta il posizionamento utile ai fini della comparabilità e del trasferimento tra sistemi educativi, muovendosi tra le spinte alla frammentazione della competenza in unità di dubbia autoconsistenza e le tendenze opposte a ricondurla tout court a sinonimo di «qualifica», esprimibile e verificabile solamente in termini olistici e complessivi. Perseguire obiettivi di trasparenza e trasferibilità della competenza significa, d'altro canto, far dialogare tra loro sistemi educativi e certificativi profondamente diversi, oltre che definire procedure per verificare la competenza in grado di conquistare la fiducia degli attori in gioco, di dimostrarsi accessibili e affidabili e al tempo stesso sostenibili sul piano dell'investimento materiale e immateriale richiesto per esperirle.

1.1 Sulla via di Copenhagen

L'evoluzione delle politiche comunitarie avviata dal Consiglio europeo di Lisbona nel 2000 – che si ispira al metodo del «coordinamento aperto» fra gli Stati membri¹ – ha visto una delle sue applicazioni prin-

¹ Tale metodo è volto a favorire la sinergia tra le politiche dei vari paesi, sulla base di obiettivi comuni volontariamente adottati, sistemi di valutazione dei risultati condivisi e strumenti di cooperazione comparativa.

è stato istituito nello stesso anno il Forum sulla trasparenza e sulla qualità nella formazione professionale. In seguito, le principali tappe di questo processo sono state il Consiglio di Stoccolma del marzo 2001 (definizione degli «obiettivi futuri dei sistemi d'istruzione e di formazione»), il Consiglio di Barcellona del marzo 2002 (varo del documento Education & Training 2010, che traccia le linee di implementazione degli obiettivi di Lisbona nel campo educativo), la già citata Dichiarazione di Copenaghen (novembre 2002), la Risoluzione del Consiglio europeo del dicembre 2002, tendente a rafforzare la cooperazione nel settore e il più recente Comunicato di Maastricht, redatto nel dicembre 2004 dai ministri dell'Istruzione dei paesi membri in seguito all'esame dei rapporti di valutazione e follow-up sullo stato di attuazione della Dichiarazione di Copenaghen. Il comunicato evidenzia le priorità urgenti per giungere ad una maggiore cooperazione europea nell'istruzione e nella formazione professionale e configura le linee guida su cui attualmente l'Unione si

cipali proprio in materia di politiche formative. In tale ottica a Bruges

L'insieme dei passaggi sommariamente ricordati prevede il rafforzamento del sistema di istruzione e formazione professionale, a livello europeo e nazionale, attraverso misure volontarie e una collaborazione dal basso verso l'alto. Il Vet system viene interpretato come una componente essenziale per la realizzazione effettiva di un mercato del lavoro europeo, ingrediente di un'economia più competitiva. L'obiettivo del riconoscimento e del trasferimento delle qualifiche professionali diviene nel contempo parte integrante della strategia europea per l'occupazione. Adattati e aggiornati nel corso del tempo, gli obiettivi del processo di Copenhagen si articolano tanto a livello di indicazioni rivolte alle politiche nazionali (potenziare il contributo del sistema di istuzione e formazione professionale, delle istituzioni, delle imprese, delle parti sociali per raggiungere gli obiettivi di Lisbona), quanto a livello di politiche e strumenti transnazionali. La concretizzazione degli obiettivi del processo dovrebbe avvenire in particolare² attraverso:

sta muovendo.

• lo sviluppo di un quadro europeo di qualifiche (Eqf - European Qualification Framework) aperto e flessibile, fondato sulla trasparenza e la fi-

² Accanto ai due obiettivi prioritari, lo sforzo a livello europeo dovrà riguardare lo sviluppo di un quadro coerente per incoraggiare lo sviluppo della qualità nell'insegnamento e nella formazione professionale e il miglioramento della portata, precisione e affidabilità delle statistiche in materia di istruzione e formazione professionale.

ducia reciproca, destinato a costituire un sistema di riferimento comune sia per il sistema di istruzione e formazione professionale sia per l'istruzione in generale (secondaria e superiore). La definizione dell'Eqf – basato sulle competenze e i risultati dell'apprendimento – intende migliorare la permeabilità dei sistemi di istruzione e formazione, agevolando la convalida delle competenze acquisite in contesti informali e facilitando il funzionamento fluido ed effettivo del mercato del lavoro sia europeo che nazionale e settoriale. Questo quadro – articolato in una scala di livelli di riferimento comune – dovrebbe essere sostenuto da strumenti approvati a livello europeo, in particolare meccanismi di controllo della qualità che possano creare la necessaria fiducia reciproca, facilitando lo sviluppo di riferimenti per le competenze su base volontaria;

* lo sviluppo e l'attuazione di un Sistema europeo di trasferimento di crediti nell'istruzione e formazione professionale (EcVet - European Credits in Vocational Education and Training), in grado di permettere alle persone inserite in percorsi di apprendimento di mettere a profitto quanto raggiunto nel passaggio da un sistema nazionale di istruzione e formazione professionale ad un altro. L'EcVet dovrà basarsi su un sistema di competenze e presa in carico degli apprendimenti degli individui coerente all'Eqf3. L'applicazione concreta

³ EcVet è un sistema per l'accumulazione e il trasferimento dei punti di credito nell'istruzione e nella formazione professionale, che consente la documentazione e la certificazione dei successi raggiunti nell'apprendimento nel corso dell'istruzione e della formazione professionale oltre i «confini di sistema». Uno degli obiettivi chiave di EcVet è la promozione della mobilità degli apprendenti, tanto all'interno di un particolare sistema educativo (permeabilità sia verticale che orizzontale tra le parti del sistema e in particolare tra un'istruzione superiore e professionale in Europa) quanto al di fuori del sistema educativo (considerazione dei risultati di un'istruzione informale, incluso l'apprendimento sul lavoro, a patto che questo sia disciplinato da leggi nazionali. Incentrato sugli individui, vale a dire sulla conferma delle conoscenze, capacità e competenze individuali che costituiscono la base per la loro accumulazione e per il loro trasferimento, EcVet assicurerà la documentazione, la conferma e il riconoscimento dei risultati di apprendimento ottenuti all'estero, valutando sia l'istruzione professionale formale, sia contesti non formali. La descrizione dei risultati di apprendimento avverrà individuando unità di competenza, contenenti l'indicazione delle conoscenze, capacità, attitudini e motivazioni distintive e il numero di punti di credito ad esse corrispondenti, al di là del loro peso all'interno dei

comporterà soprattutto lo sviluppo di accordi di partenariato su base volontaria tra i soggetti erogatori di formazione nello spazio europeo. Il sistema sarà aperto e flessibile per permettere un'attuazione progressiva a livello nazionale, dando inizialmente la priorità al sistema di apprendimento formale.

L'emanazione delle direttive dell'Unione europea finalizzate a definire l'Eqf e il sistema organico di crediti nel Vocational Education and Training (EcVet) dovrebbe avvenire entro il 2007. I documenti attualmente in consultazione propongono soluzioni prudenti, che si ispirano tuttavia ai tre cambiamenti di paradigma ricordati in premessa, e si sforzano di rendere coerente l'impianto delle qualificazioni con i concetti emergenti di competenza. Alla ricerca dei modi idonei e sostenibili per passare da una visione ancora centrata sulla sequenza tra formazione di base e perfezionamento professionale (formazione continua), ad una ancorata ai processi di apprendimento lungo l'arco della vita (lifelong learning), i Vet systems europei si misurano, ognuno partendo dalla sua storia, dai suoi valori e dalla sua intelaiatura istituzionale, con la necessità di condividere alcuni concetti, ed è a questo livello che il dibattito comunitario sembra raggiungere i risultati più significativi. Facciamo in particolare riferimento a definizioni che sembrano poter trovare ampia condivisione e nondimeno influire sui cambiamenti in atto, come quelle di apprendimento informale e non formale⁴, di

profili presenti nel rispettivo contesto nazionale. Le modalità di combinazione delle unità in qualifiche competerà invece alle normative nazionali, alla stessa stregua di quanto avviene per le descrizioni delle mansioni o dei corsi di studio professionali.

- ⁴ Per quanto concerne l'apprendimento non formale e informale una convergenza riconoscibile riguarda proprio la progressiva condivisione, su scala europea, di un glossario comune su alcuni termini chiave; la condivisione riguarda in particolare il legame tra le differenti modalità, il carattere intenzionale o meno dell'apprendimento e i contesti in cui esso si realizza:
- apprendimento non formale, è il concetto utilizzato per definire le forme di apprendimento, «intenzionali» dal punto di vista dell'apprendente, insite (embedded) in attività strutturate, non esplicitamente riferite alla trasmissione di conoscenza, ma contenenti importanti elementi di tipo formativo (questa definizione appare più ampia dell'approccio che tradizionalmente considerava non formale l'apprendimento realizzato in percorsi sostanzialmente analoghi a quelli formali ma non riconducibili a certificazioni ufficiali);
- apprendimento informale, designa invece gli apprendimenti generati dalle attività della vita quotidiana, riferite a lavoro, famiglia, tempo libero. Spesso si tratta di

competenza e competenza «agita» (Winterton, Delamare, Stringfellow, 2005), di riconoscimento, validazione e certificazione delle competenze, come fasi di un processo che ha varie implicazioni e risultati a seconda dei contesti in cui si esplica. Esse appaiono di particolare rilevanza agli effetti del dialogo tra sistemi educativi, che implica il confronto tra modelli di qualificazione e percorsi formativi eterogenei, e nel contempo la definizione di sistemi affidabili di analisi, misurazione e valutazione della competenza.

Ogni sistema, cercando di adeguarsi ai processi di convergenza in atto e alle nuove esigenze del mondo del lavoro, si trova poi confrontato con la necessità di coinvolgere nell'innovazione un'ampia gamma di attori sociali e istituzionali, di scala regionale/locale e nazionale, chiamati a concludere convenzioni e accordi e a costruire il consenso attorno alle riforme. Se il futuro dovrà essere permeabilità e trasparenza tra sistemi che manterranno una loro identità ma permetteranno di rendere trasferibile la competenza, dobbiamo renderci conto che non

apprendimento definito anche esperienziale, e che in un certo grado avviene in forma accidentale, senza strutturazione in termini spazio-temporali o di obiettivi formativi; nella maggioranza dei casi si tratta di apprendimento non intenzionale.

L'apprendimento che si realizza sul posto di lavoro non può essere considerato in sé e per sé apprendimento informale. Viene in aiuto in questo senso il concetto di workplace learning, che include diverse modalità di apprendimento, oscillanti tra la dimensione totalmente informale della costruzione di competenze (che avviene senza intenzionalità, per il solo fatto di lavorare e vivere in un contesto organizzativo, e che può essere oggetto di processi di riconoscimento e validazione) e quella totalmente strutturata, che si esprime nel modello dell'apprendistato duale di tradizione tedesca, declinato oggi in Germania anche nelle esperienze di apprendimento degli adulti attraverso lo sviluppo di progetti lavorativi, accompagnati da figure di tutor e formatori.

⁵ Validazione (validation), è un ulteriore termine fondamentale su cui si registrano parziali convergenze di significato. Con questo termine – analogo in francese e inglese – vengono denominati i processi (in verità molto diversi da caso a
caso) attraverso i quali avviene l'identificazione, e/o la misurazione (assessment),
e/o il riconoscimento da parte di un soggetto terzo di una vasta tipologia di
competenze che le persone possono sviluppare nell'arco della vita in diversi
contesti, in ambito educativo, sul lavoro, nel tempo libero. Sono questi processi, per la loro valenza formativa oltre che propedeutica alla certificazione, ad essere identificati come parte chiave di un sistema di long life/life wide learning, poiché consentono la visibilità e l'attribuzione del giusto valore a tutte le forme di
apprendimento che l'individuo realizza nella sua esperienza di vita.

basterà un dispositivo istituzionale ben temperato e metodologicamente coerente. Come ci insegna l'esperienza di EcVet, servirà raggiungere un forte consenso istituzionale e sociale, e servirà mettere in campo una serie di strumenti di accompagnamento. Mentre alcuni sono già stati individuati all'interno del contesto europeo e sono stati introdotti a livello nazionale, pensiamo ad esempio a Europass, altri strumenti sono tuttora in fase di studio e sviluppo. Dalle negoziazioni in atto, e dall'intelligenza dei prodotti che ne usciranno dipenderà la possibilità di parlare, nel prossimo futuro, di un *Vet system* europeo, diverso e più performante della mera somma dei sistemi educativi nazionali.

2. Modelli europei nella transizione

Tradizionalmente il panorama europeo della formazione professionale viene descritto ricorrendo ad una sommaria suddivisione tra sistemi in cui i percorsi formativi si ispirano, in vario modo, ai concetti e alle pratiche dell'alternanza tra scuola e lavoro e sistemi centrati sull'insegnamento a tempo pieno di una professione, all'interno di stabilimenti scolastici, dove eventualmente la pratica professionale si realizza in laboratorio. Questi due macro-modelli talvolta convivono all'interno dello stesso sistema, e sembrano entrambi essersi orientati da molto tempo ad accettare al loro interno il principio che l'apprendimento di un lavoro comporta comunque una certa «dose» di learning by doing, vuoi assunta nelle forme più semplici del «fare in aula» o in

⁶ Due progetti paralleli – EcVet Reflector e EcVet Connexion – hanno portato all'individuazione di indicazioni interessanti in questo campo, ipotizzando la messa in campo di due strumenti utili almeno ad agevolare il trasferimento di crediti tra sistemi educativi formali. Il «Memorandum of Understanding» – in quanto principale strumento – è un accordo di natura volontaria concluso tra i fornitori dell'istruzione professionale, le autorità nazionali e altri organismi competenti all'interno dei paesi partecipanti. Esso mira a generare una fiducia reciproca tramite una modalità di cooperazione regolamentata nell'ambito della validazione e del riconoscimento di qualifica in merito alla mobilità in generale. I rappresentanti delle istituzioni educative dei due paesi coinvolti e il tirocinante sottoscriveranno invece il learning agreement, contenente una descrizione degli esiti di apprendimento acquisiti durante il periodo di mobilità sia in termini qualitativi che quantitativi. Esso verrà firmato da parte delle organizzazioni di provenienza e di accoglienza, così come dal tirocinante.

laboratorio, vuoi ricorrendo a stage programmati durante o a fine ciclo. Negli ultimi anni, tuttavia, alcuni di questi sistemi – e paradossalmente non solo e non tanto quelli caratterizzati storicamente dalle forme più strutturate di learning by doing, come i sistemi «duali» – si sono mossi in modo più deciso verso la frontiera dell'experiential learning, recependo le indicazioni delle pedagogie (da Piaget e Dewey a Kolb) che hanno posto al centro dell'apprendimento la capacità dell'individuo di praticare e riflettere sulla propria esperienza, per consolidare la propria professionalità. Questo è avvenuto soprattutto nella formazione continua e nella formazione professionale di livello terziario, verso il cui rafforzamento si sono orientati tutti i sistemi nazionali.

I Vet systems nazionali stanno affrontando la transizione partendo dalle loro tradizioni formative. Per comodità ci soffermeremo sinteticamente su tre macro-modelli paese - Germania, Francia e Regno Unito - perché ci aiutano a comprendere tre declinazioni alternative dei processi di innovazione in atto su scala europea, per poi delineare qualche considerazione su ciò che avviene nei paesi dell'Europa settentrionale – spesso considerati un vero e proprio benchmark dal punto di vista della capacità di transizione verso la prospettiva del lifelong learning. Infine, rifletteremo molto brevemente sulle prospettive aperte dalle riforme sostanziali realizzate nei paesi entrati nell'Unione nel 2004.

2.1 Il «deutschsprachige Raum»: la forza dell'alternanza

Il modello della formazione professionale in alternanza, tra scuola e lavoro, con i suoi punti forti e critici, è leggibile in modo chiaro considerando l'esperienza tedesca. Si tratta di un modello ripreso in modo più o meno ortodosso dai paesi confinanti, in particolare Austria e Svizzera, che trova applicazioni anche in altri contesti prossimi per geografia e cultura educativa (Danimarca, Paesi Bassi) e sta comunque influenzando le riforme introdotte in alcuni paesi dell'Europa orientale. «Frammenti di alternanza» li ritroviamo persino in talune forme di apprendistato francese, come in Spagna o nei principi ispiratori dei tentativi di riforma avviati nel 2003 in Italia.

Il sistema dell'istruzione e della formazione professionale in Germania è caratterizzato dal tradizionale forte orientamento delle scelte curricolari rispetto al conseguimento di solide specializzazioni professionali spendibili nel mercato del lavoro e da una visione dell'apprendimento come processo che implica l'intreccio organico tra teoria e

pratica nella costruzione della competenza. Il modello tedesco pone la formazione professionale in una posizione centrale nel sistema educativo, e di fatto porta ad orientarlo in modo complessivo verso le esigenze del mondo del lavoro, a cominciare da criteri e strumenti che presiedono alla selezione attitudinale, piuttosto precoce, dei giovani nella carriera scolastica in preparazione all'ingresso nel mondo del lavoro.

Il modello dell'alternanza scuola-lavoro è tuttora dominante nella formazione professionale di base, nonostante la tendenza allo sviluppo parallelo di offerte formative a tempo pieno. La formazione duale rappresenta la via seguita da oltre il 60% della popolazione studentesca per raggiungere un titolo secondario superiore. La formazione si svolge in base a un contratto di lavoro fra l'azienda che provvede alla formazione e lo studente interessato. Il contratto di formazione professionale definisce gli obiettivi della formazione (a seconda della professione prescelta), la durata, il numero di ore dedicate alla formazione in azienda e a scuola, la modalità di pagamento e la remunerazione dello studente.

Le competenze e le conoscenze che devono essere acquisite nel corso della formazione vengono definite in una lista di requisiti riferiti alla singola professione, mentre contenuti e tempi della formazione sono stabiliti in un programma quadro inserito poi nel programma specifico di formazione dell'azienda di riferimento. Anche i contenuti previsti per la Berufsschule vengono stabiliti in un programma quadro definito congiuntamente, con una procedura coordinata, dalle autorità federali e dei Länder in accordo con i datori di lavoro e i sindacati. Il programma quadro stabilisce le aree di insegnamento, gli obiettivi educativi, i contenuti dei corsi e le linee guida relative all'orario. Le disposizioni legislative che stabiliscono il contenuto minimo dei corsi per ciascuna professione, con validità per tutto il territorio nazionale, nascono dalla collaborazione tra i responsabili della formazione professionale e le parti sociali. L'adeguatezza delle aziende e del personale responsabile della formazione viene accertata e costantemente monitorata dagli organi competenti rappresentativi dei vari settori, che svolgono anche un'attività di controllo sulla preparazione e sulla qualità della formazione. Tra le loro funzioni rientrano inoltre l'attività di consultazione e il riconoscimento del percorso di formazione in azienda nella circoscrizione di loro competenza. La responsabilità della pianificazione, della gestione e del percorso di formazione, ma anche dell'assunzione degli istruttori è del Consiglio dei rappresentanti degli imprenditori

Caratteristica del sistema è anche la suddivisione dei compiti tra Stato

IT'S A LONG WAY TO COPENHAGEN. MODELLI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE IN EUROPA

federale e Länder; il primo regola le materie riferite alla formazione professionale, a partire dai profili professionali e dalle forme di verifica dell'apprendimento e di qualificazione, che vantano un forte prestigio e riconoscimento come punti di riferimento del modello educativo. I Länder risultano invece responsabili del sistema educativo scolastico, dai livelli iniziali, sino alle filiere della formazione accademica. Il coordinamento è assicurato dalla Conferenza dei Ministri dei Länder all'educazione e cultura. A livello regionale, in ogni Land, un'ulteriore istanza di regolazione del sistema sono gli Zuständige Stellen, organi a governo tripartito spesso coincidenti con gli organismi camerali (Handelskammern), il cui compito è garantire la partecipazione degli attori sociali, recependo in particolare le istanze del mondo economico e imprenditoriale, oltre che assolvere compiti amministrativi importanti sul versante della certificazione delle qualifiche e della consulenza alle imprese nel sistema di formazione duale. Nel sistema formativo gioca un ruolo fondamentale l'impegno delle aziende, cui è demandata la creazione di posti di tirocinio (apprendistato duale, che interessa circa 500 mila imprese in Germania) e l'erogazione della formazione pratica. La formazione duale gode di un vasto consenso nei paesi centroeuropei. La Germania occupa del resto, dal punto di vista dei tradizionali indicatori di istruzione, una posizione abbastanza avanzata in Europa. I livelli di abbandono scolastico precoce sono inferiori a quelli medi europei, con tassi pari (2003) al 12,5% circa sia per gli uomini che per le donne. La composizione della popolazione attiva per livello di istruzione allinea la Germania al valore medio (Ue-15) dal punto di vista dei titolari di una formazione terziaria (22%), ma tra i paesi di punta considerando i diplomati e portatori di qualifica professionale (61%) e la quota ridotta di coloro che possiedono unicamente l'obbligo scolastico (17%). Questa performance riflette, del resto, la piena integrazione dei percorsi di formazione professionale nel sistema dell'educazione secondaria superiore. L'investimento nel sistema formativo corrisponde al 4,4% circa del Pil, e colloca il paese in una posizione inferiore alla mediana dell'Europa a 25. Questo dato va letto tenendo tuttavia conto dell'importanza che ha l'investimento diretto sostenuto dalle imprese nel sistema educativo, attraverso l'apprendistato duale, che fa delle aziende dei soggetti erogatori di formazione di base, e investitori nell'istruzione.

Il Vet system tedesco si interroga comunque sulla necessità di adeguare le sue caratteristiche ai cambiamenti in atto. Si punta sul rafforzamento della formazione di base e sul consolidamento della formazio-

ne professionale superiore, tradizionalmente centrata sulle certificazioni post-secondario e sul sistema delle *Fachochschulen* (terziario accademico a indirizzo professionale). Nella formazione superiore ci si sforza di introdurre (vedi in particolare il caso delle professioni Ict) modalità innovative di qualificazione di tipo esperienziale.

2.2 Il modello inglese: show me what are you really able to do

Il primato dei risultati rispetto ai processi di apprendimento, in un contesto che ammette alla radice la libertà (e la responsabilità) individuale nei percorsi di professionalizzazione, caratterizza l'approccio britannico all'istruzione e formazione professionale, condiviso dai paesi (come l'Irlanda o taluni Stati del Nord e dell'Est europeo) che hanno adottato, più o meno da vicino, l'impostazione inglese soggiacente al sistema delle *National Vocational Qualifications*, tanto contestate quanto influenti anche nella definizione del *framework* europeo delle qualifiche.

Nel Regno Unito, tra anni '90 e inizio del nuovo secolo, sono avvenuti profondi cambiamenti nell'ambito del sistema educativo. In particolare, l'educazione secondaria e post-obbligo, è evoluta verso forme di tipo più professionalizzante, pur mantenendosi ancorata a modelli scolastici full-time: questa tendenza si è manifestata sia in termini quantitativi (il numero crescente di iniziative volte a sviluppare capacità professionali e opportunità di lavoro) sia in termini qualitativi (i diploma di tipo superiore che si stanno diffondendo in quest'ambito). Nel Regno Unito, chi non intende proseguire l'insegnamento a carattere generale, che dà accesso alla formazione universitaria, può frequentare una scuola a indirizzo professionale che prepara al conseguimento di un certificato o in un «Further Education College». In alternativa, può entrare in un programma di formazione occupazionale di minor impegno, attraverso l'apprendistato in alternanza (modern apprenticeship, istituito nel 1995), i percorsi «national traineeships» o qualche altro schema di formazione professionalizzante. Modern apprenticeship permette di acquisire una qualifica di livello Nvq 3 o anche superiore, mentre i programmi «national traineeships» permettono di raggiungere qualifiche di livello Nvq 27.

⁷ A fronte di questa struttura generale del sistema, va detto che dal punto di vista istituzionale esistono profonde differenze tra i 4 Stati autonomi che compongono il Regno Unito (e in particolare tra la Scozia e le rimanenti entità sta-

nel Regno Unito essenzialmente sotto la responsabilità condivisa delle persone e delle imprese, ed è il campo in cui si può leggere in modo più chiaro l'influenza delle innovazioni introdotte localmente sin dagli anni '80 del secolo scorso nei sistemi di certificazione. La riforma varata a metà degli anni ottanta («Education and Training for Young People») ha segnato una svolta nell'ambito delle iniziative finalizzate ad ammodernare il sistema delle qualifiche professionali, e paradossalmente, pur muovendo dall'esigenza di intervenire nella formazione di base, ha portato alla costruzione di un sistema fondato piuttosto sul riconoscimento delle competenze acquisite dalle persone nell'arco della loro esperienza di vita e di lavoro. Sono così nati a poco a poco tutti quegli organismi che oggi gestiscono e garantiscono il sistema delle qualifiche, in particolare quelle professionali, e la formazione continua. Strutture in alcuni casi direttamente collegate a quelle di governo, quali ad esempio l'attuale Ministero dell'Educazione inglese, il Department for Education and Skill, o strutture di accreditamento (Awarding Bodies) e di certificazione della qualità dei contenuti delle qualifiche e delle qualificazioni. Attualmente i sistemi di certificazione degli apprendimenti e di quali-

La formazione professionale di base, come quella continua, è posta

ficazione sono integrati nel Regno Unito in un unico Framework (esistente in due versioni, una per Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord, e una scozzese) che contiene tre gruppi di tipologie di qualificazione, collocate lungo nove livelli di apprendimento (compreso il livello zero, Entry level). Gli ultimi cinque livelli, ossia il quattro, il cinque, il sei, il sette e l'otto, corrispondono ai percorsi di alta formazione e sono comparabili ai diplomi indicati nel Framework per l'educazione di livello superiore (Fheq - Framework for Higher Education Qualification). Ogni livello rappresenta gradi crescenti di conoscenza (Knowledge), comprensione (understanding), abilità (skill) e autonomia, intesa come capacità di pensare in modo analitico e creativo e il Department for Education and Skill fornisce una descrizione di quali siano le specifiche abilità che caratterizzano ciascun livello. Come in Germania, dunque,

tali) dal punto di vista degli assetti normativi e degli organi responsabili dell'educazione e della formazione; l'insieme appare pertanto estremamente complesso da definire, e caratterizzato da una grande varietà di organi e strutture a carattere privatistico che svolgono funzioni di rilevanza pubblica e governo del sistema, come vedremo anche parlando dei sistemi di certificazione (che costituiscono un pilastro portante e originale delle riforme in atto).

il sistema si fonda su un solido quadro di riferimento e su standard nazionali condivisi, elaborati in qualche modo con il coinvolgimento delle parti sociali (National Vocational Qualifications). Tuttavia il rilascio delle qualifiche, o l'accreditamento di unità di competenza (Apel - Accreditation of Prior Experiential Learning), avviene in modo assai flessibile e aperto al riconoscimento di tutte le forme di apprendimento, indipendentemente dal loro carattere strutturato o meno, attraverso la costruzione di dossier personali, la produzione di evidenze, la possibilità di sostenere assessment sul posto di lavoro o nell'ambito di prove. Le unità di competenza possono essere riconosciute da centri di assessment, come dalle istituzioni formative, all'atto di ammettere aspiranti studenti a percorsi superiori di qualificazione.

Il modello formativo britannico suscita forti consensi o altrettanto robuste resistenze. Il Regno Unito occupa una posizione vicina alla media dell'Unione europea dal punto di vista dei tradizionali indicatori di istruzione. I livelli di abbandono scolastico precoce sono allineati per uomini e donne, e prossimi a quelli medi europei, con tassi pari (2003) al 15-16% per entrambi i sessi. La composizione della popolazione attiva per livello di istruzione pone il Regno Unito in posizione decisamente migliore a quella della Francia, molto vicina a quella della Germania con una presenza di persone che hanno completato la scuola secondaria – sul totale della popolazione attiva – di poco superiore all'80%. L'investimento pubblico nel sistema formativo risulta invece decisamente inferiore a quello degli altri paesi da noi considerati, e si attesta sul 4,5% circa del Pil, una quota molto vicina a quella della Germania. Se però consideriamo assieme l'investimento in istruzione di Stato, famiglie e istituzioni private notiamo come i britannici abbiano speso nel 2000 non molto meno degli altri cittadini europei, in relazione alla forte presenza di strutture a conduzione privata (7% degli studenti inglesi frequentano istituti privati) e alla frequente compartecipazione ai costi chiesta anche dalle strutture pubbliche.

Più che in Germania, nel Regno Unito il *Vet system* è un cantiere costantemente aperto all'innovazione e alle sperimentazioni. Queste si innestano, tuttavia, in un quadro caratterizzato da punti di riferimento solidi: *framework* nazionali settoriali delle qualifiche, un sistema di certificazione e accreditamento con una ventina di anni di esperienza alle spalle, una buona integrazione «formale» tra certificazioni professionali e accademiche. A dispetto di chi lo considera farraginoso e confuso, il sistema sembra perciò in grado di influenzare direttamente le

scelte europee in atto, dimostrandosi oltretutto piuttosto aperto alle logiche del *lifelong learning*.

2.3 La via francese: tra primato dei diplomi e riconoscimento delle competenze

L'approccio francese evidenzia come la centralità del diploma e dei titoli, rilasciati dal sistema formale dell'istruzione e della formazione professionale, possa coniugarsi con la sperimentazione e la normazione di percorsi alternativi di qualificazione. La validazione delle competenze diviene essa stessa processo di apprendimento che porta alla formalizzazione, e quindi al rafforzamento, del sapere professionale esperienziale. Ci troviamo, dunque, di fronte all'apparente paradosso di un sistema educativo che ha tradizionalmente assegnato un forte primato all'educazione generale e al sistema scolastico, che si sta oggi muovendo in direzione di porre al centro dell'attenzione piuttosto la spendibilità professionale dei risultati di apprendimento. In realtà ci troviamo in una situazione, piuttosto vicina a quella di altri paesi mediterranei prossimi per culture educative, in cui spinte e valori eterogenei convivono, sotto la pressione delle esigenze egemoni dettate dal primato dell'economia.

In Francia⁸ il sistema dell'educazione e della formazione professionale

8 Accanto alla Francia, la Spagna è un paese che vanta tradizioni educative per certi versi simili e che ha attuato riforme in grado di riposizionare positivamente la formazione professionale e la formazione continua togliendole dal «ghetto» cui l'egemonia dell'educazione generale le relegava. Qui, come in Francia, la scuola secondaria superiore è rigidamente divisa tra percorsi educativi (bachillerato, corrispondente al liceo) e canale della formazione professionale. Quest'ultima si divide in tre rami: reglada, ocupacional e continua. Le ultime due si rivolgono rispettivamente ai disoccupati e ai lavoratori occupati svolgendo un ruolo tra la riconversione professionale e la formazione permanente. La reglada copre invece la fascia d'età dell'adolescenza suddividendosi in due livelli: medio e superiore (rivolto a formare competenze nella pianificazione e organizzazione del lavoro). Una parte di questo lavoro si fa in alternanza frequentando stages presso un'impresa. Se si pensa che nel 1990 gli studenti della formazione professionale erano solo 7.300 e adesso sono circa 220.000 nel grado medio e 227.000 in quello superiore (Patroncini, 2004), si ha l'idea dei passi in avanti fatti negli ultimi decenni, dopo l'approvazione della Logse, la riforma varata dai governi socialisti. La Logse infatti ha previsto che la formazione professionale venisse impartita negli stessi istituti dove si svolgeva il resto dell'educazione secondaria. E questo ha contribuito a limitarne l'immagine di settore ghetto, rifugio per i drop-out dall'educazione generale.

è caratterizzato dalla tradizionale bipartizione tra percorsi di «educazione generale», finalizzati al conseguimento di un diploma di istruzione secondaria superiore e all'accesso a formazioni terziarie, e percorsi di istruzione professionale, disciplinati da diversi organi statali e anche dalle associazioni professionali, che portano al conseguimento di titoli spendibili in via principale (e in alcuni casi esclusiva) per accedere al mercato del lavoro. La formazione professionale di base, che prima degli anni '70 aveva nell'apprendistato aziendale, e nell'impegno delle aziende sul fronte formativo, un suo pilastro fondante, è passata successivamente alla competenza dello Stato, che la eroga utilizzando formule diverse (prevalentemente percorsi formativi a tempo pieno), e coinvolgendo una vasta rete di centri, laboratori e organizzazioni private sparse sul territorio, in cui spesso si erogano formazioni a carattere residenziale e specialistico. Le filiere della formazione professionale risultano molto articolate e complesse da riassumere, e vanno dalla formazione di base che conduce in due o quattro anni al conseguimento di certificati, brevetti o baccalaureati, alla formazione superiore di breve e lunga durata, a carattere terziario.

Tanto la filiera dell'educazione generale, quanto quella professionale conducono al conseguimento di certificati e diplomi. Piuttosto articolato nella sua costruzione, il sistema di certificazione francese è caratterizzato da una certa rigidità, che rende problematici i passaggi da una filiera all'altra di istruzione, e ostacola in un certo senso lo sviluppo di percorsi flessibili di qualificazione e perfezionamento da parte degli adulti. Tale rigidità è, del resto, l'altra faccia della medaglia rappresentata dal valore formale che gli attori sociali attribuiscono ai diplomi e in parte ai certificati professionali. Possiamo, da questo punto di vista, affermare che la Francia rimane uno dei paesi europei in cui il possesso di uno o più diplomi rappresenta un atout fondamentale e spendibile - tanto nel mondo dell'educazione e della formazione, quanto in quello delle professioni – ai fini di accedere a ulteriori percorsi formativi o di migliorare la propria posizione nel mercato del lavoro. La Francia gode di una solida reputazione in campo formativo, ma non occupa una posizione di particolare eccellenza in Europa dal punto di vista dei tradizionali indicatori di istruzione. L'investimento nel sistema formativo corrisponde al 5,7% circa del Pil, e colloca il paese in una posizione leggermente superiore alla mediana dell'Europa a 25. I livelli di abbandono scolastico precoce sono di poco inferiori a quelli medi europei, con tassi pari (2003) al 15% circa tra gli uomini e al 10-11% per le donne. La composizione della popolazione

attiva per livello di istruzione non pone la Francia tra i paesi avanzati; la presenza di persone che hanno completato la scuola secondaria superiore sul totale della popolazione attiva (poco superiore al 60%) è in crescita ma risulta allineata alla media Ue-25. Da questo punto di vista la Francia si posiziona a metà tra i paesi mediterranei, caratterizzati ancora da un forte ritardo nell'adeguamento dei livelli medi di istruzione delle forze lavoro, e paesi del Centro-Nord Europa. Una performance che va peraltro presa con cautela in quanto il dato appare difficilmente paragonabile a quello dei paesi (Centro Europa e in parte Est e Nord Europa) in cui l'integrazione dei percorsi di formazione professionale nel sistema dell'educazione determina il raggiungimento di tassi di istruzione secondaria superiore dell'80-90%.

2.4 L'utopia scandinava: apprendere tutta la vita è possibile?

I paesi scandinavi sono sovente portati ad esempio – da chi si occupa di modelli educativi e sistemi di formazione professionale – per la loro capacità di costruire competenze di eccellenza nella formazione di base (vedi in particolare i risultati di punta ottenuti dagli allievi del Nord Europa, e in particolare dai finlandesi, negli studi Pisa dedicati alla litteracy e alle conoscenze matematiche). Ma lo sono non di meno quando si ragiona in termini di lifelong learning. La propensione/opportunità delle popolazioni scandinave di formarsi lungo l'arco della vita è in un certo senso paradigmatica e i tassi di partecipazione alla formazione continua sono in questi paesi più che doppi rispetto alla media comunitaria, sfiorando il 50% della popolazione adulta. Possiamo dunque parlare di modello scandinavo, come sintesi cui tendere per centrare gli obiettivi di Lisbona? Possiamo evocarne i tratti per verificarne e promuoverne la trasferibilità nei contesti che più di altri soffrono le difficoltà attuali della transizione? Difficilmente, se pretendiamo di trovare in questi contesti la formula istituzionale magica e originale che ne decreta il successo. Si tratta, in effetti, di paesi che adottano linee organizzative non dissimili da quelle che abbiamo analizzato in parte nel Regno Unito, e in parte nell'area germanofona, generalmente ancorate alla presenza di un solido comparto di istruzione e formazione professionale a tempo pieno, che affianca un segmento dell'educazione liceale più ristretto – grazie ad un orientamento mirato e «dolce» dei giovani nella fase scolastica obbligatoria (caratterizzata da percorsi integrati, non selettivi, e capaci di garantire un'educazione di base solida alla generalità della popolazione). D'altro

ad un terziario a indirizzo professionale che si sta riorganizzando in modo non lontano dal sistema tedesco (Fachhochschulen) o inglese (Further Education). Si affermano, inoltre, sistemi di accreditamento delle competenze riferiti a quadri nazionali di qualificazione, che recepiscono modelli non lontani da quello anglo-sassone, oggi riecheggiato nella costruzione dello European Qualifications Framework (vedi in particolare la situazione norvegese e quella finlandese).

canto, i percorsi di formazione professionale danno sbocco, in genere,

Cosa fa dunque di questi paesi un benchmark riconosciuto? Sicuramente la piccola dimensione che favorisce una naturale prossimità tra le istituzioni e i bisogni della popolazione e delle imprese; una certa fluidità del dialogo sociale e un grande consenso attorno ad un modello centrato sul ruolo chiave dello Stato, nell'indirizzo e nel finanziamento dei sistemi. E se vogliamo, accanto a questi atout, va ricordata la sorprendente capacità di assicurare l'indirizzo vocazionale e attitudinale degli allievi rinunciando ai meccanismi formali di selezione operanti, spesso assai precocemente e duramente, nel sistema tedesco. L'utopia scandinava rimanda, per chi la analizza da vicino, al primato delle motivazioni sociali e della costruzione di forti identità culturali e nazionali, che caratterizza i piccoli e moderni paesi scandinavi (e in tempi recenti soprattutto la Finlandia), come fattori predittivi del successo indubbio alla base di Vet systems capaci di centrare, anche con largo anticipo, gli obiettivi strategici di Lisbona, collocandosi (unico caso in Europa) tra i benchmark indiscussi su scala mondiale per l'efficacia dell'investimento formativo. Ma proprio la natura dei loro punti di forza dimostra quanto sia difficilmente trasferibile una simile performance a contesti meno «a misura d'uomo» dove la complessità sociale determina oltretutto una minor «accettazione» della forte regia pubblica sui sistemi tipica dell'universo scandinavo. Se pensiamo alle caratteristiche e alle motivazioni che fanno delle popolazioni scandinave un esempio di orientamento positivo verso il lifelong learning, potremmo attenderci repliche di questo passaggio in alcuni dei paesi «late comers» dell'Est europeo, dove le profonde trasformazioni in atto, innestandosi su antiche tradizioni formative, generano sicuramente condizioni favorevoli all'emergere di motivazioni e spinte alla professionalizzazione degli individui, in vista di occupare posti in mercati del lavoro ancora dinamici, caratterizzati da buoni tassi di sviluppo e da spazi aperti alla mobilità sociale. Sarebbe, tuttavia, una volta in più errato interpretare questo aggregato di paesi come un'entità omogenea (nemmeno le nazioni scandinave lo sono), e

affatto lontana dalle fatiche dei processi di riassetto in atto in Europa. I paesi dell'Europa orientale sono tutti interessati da profonde riforme dei loro sistemi educativi e formativi, il cui minimo comune denominatore (che li allontana molto dalla condizione dei paesi scandinavi) sembra piuttosto la forte riduzione del peso dello Stato nel governo e in taluni casi anche nel sostegno finanziario alle istituzioni formative. In molti casi ci troviamo di fronte a riforme i cui esiti sono ancora difficili da analizzare, ma che evidenziano – com'era logico attendersi, in contesti che provano a liberarsi volentieri dal passato – una tendenza a recepire con buona apertura gli indirizzi comunitari (vedi ad esempio i diffusi tentativi di dar vita a quadri nazionali di qualifiche e a procedure per il riconoscimento e l'accreditamento delle competenze). La formazione professionale, dopo le fasi difficili seguite alla conclusione dell'esperienza socialista, tende ovunque a riguadagnare prestigio e attenzione, ma le tendenze riformatrici sembrano polarizzarsi tra fautori di un'organizzazione che assegna alla formazione professionale – prevalentemente a tempo pieno e regolata dalla mano pubblica – un ruolo rilevante nel secondario superiore (vedi ad esempio la Repubblica Ceca), e fautori di una più forte flessibilizzazione dei sistemi (vedi ad esempio l'Ungheria), dove l'apprendimento professionale, visto in un continuum tra formazione di base e carriera, tende ad essere fortemente privatizzato e lasciato alla libera iniziativa delle persone e delle istituzioni, per poi trovare forme di certificazione più vicine a quelle promosse dal modello britannico.

3. Le prospettive

Il percorso perseguito nelle sedi istituzionali dell'Unione europea sui temi dell'istruzione e della formazione mostra lo sforzo congiunto di condividere un set di principi comuni europei. Ciò si realizza principalmente sia sul versante culturale, con la definizione condivisa di apprendimento permanente, e i tentativi di armonizzazione dei diversi background storico-sociali dei sistemi e delle competenze istituzionali, sia sul versante della qualità, con la definizione di indicatori per il benchmarking quanti-qualitativo, la ricognizione degli ambiti non formale e informale per il riconoscimento dei crediti formativi conseguiti ai fini della certificazione delle competenze.

L'Unione europea con il *Comunicato di Maastricht* ha ribadito la centralità di un approccio integrato per il *lifelong learning*. L'intento è di creare

una maggiore sinergia fra i diversi campi di azione dei sistemi di istruzione e formazione e di offrire modalità più coerenti ed efficienti di allocazione delle risorse finanziarie. Considerando il dibattito aperto nei diversi contesti nazionali sul futuro della formazione professionale, possiamo dire che alcune convergenze si registrano sotto la spinta degli eventi. Laddove predomina un modello centrato sull'insegnamento scolastico, si assiste all'introduzione in varie forme di elementi di pratica professionale ai fini del conseguimento di una qualifica; laddove è il modello dell'alternanza a predominare, si discute piuttosto sulla necessità di rafforzare la componente scolastica dell'istruzione. In generale ci si sforza di ridurre e razionalizzare il numero delle professioni, costruendo curricula in grado di rafforzare la base trasversale di conoscenze su cui innestare poi specializzazioni successive e capacità di rapida riconversione e riqualificazione nel corso della vita attiva. La formazione di base viene riprogettata per favorire l'attitudine ad apprendere lungo l'arco della vita, si definiscono sbocchi nella formazione terziaria a indirizzo professionale, mentre nella formazione continua vengono ad assumere rilevanza crescente i temi dell'apprendimento «situato» nel contesto organizzativo e del workplace

Nel contesto europeo i sistemi che si ispirano all'alternanza e ad un concetto strutturato di qualificazione professionale (Berufskonzept) evidenziano una solidità che deriva da una serie di fattori peculiari, esplicativi al tempo stesso delle criticità con cui il modello oggi si confronta. Alla base permane una grande e condivisa fiducia nei valori e modelli soggiacenti al sistema educativo e formativo di base, fondati sulla definizione di regole destinate a dare valore legale e sociale riconosciuto ai diplomi.

L'integrazione costante, nella prima formazione come nel perfezionamento, tra acquisizione di conoscenze e capacità cognitive in contesti scolastici e pratica professionale, implica d'altro canto l'esplicito impegno del sistema delle imprese sul versante della formazione di base e continua (aspetto messo in crisi dalle modificazioni delle strutture organizzative d'impresa e dal crescente peso delle Pmi). Questi sistemi, peraltro, mostrano una certa problematicità ad adeguare i livelli di istruzione della popolazione attiva alle esigenze del mondo del lavoro, e non agevolano la mobilità e la riqualificazione in un mercato del lavoro che ostacola la linearità delle carriere. La forza dell'alternanza si traduce insomma in una certa difficoltà di questo modello a passare da una visione della formazione continua come

«perfezionamento professionale», ben distinto dall'educazione permanente, ad una prossima al concetto di *lifelong learning* assunto dalle politiche comunitarie.

Articolato e per certi versi confuso e complesso nella sua organizzazione, il sistema formativo britannico, interessato da un processo di riforma di vaste dimensioni e lungo periodo, rischia di divenire il punto di riferimento delle politiche europee sviluppate negli anni recenti. Affascina (come genera forti opposizioni) il sistema integrato di certificazione del valore professionale ed educativo dei titoli conseguiti costruito per por fine alla tradizionale separazione tra percorsi di educazione generale (istruzione secondaria superiore finalizzata allo sbocco universitario) e istruzione professionale (considerata con sospetto dai teorici della liberal education), ridando corpo e valore ad un ambito, quello della formazione professionale, che soffriva di una scarsissima credibilità. Va peraltro detto che in molte analisi del sistema si sostiene come i risultati della riforma siano ancora, da questo punto di vista, parziali e permanga nella rappresentazione collettiva l'idea che i titoli accademici e dell'educazione generale abbiano un valore assai più importante dei certificati di formazione professionale. Il sistema si regge, tuttavia, su una visione dell'apprendimento non facilmente esportabile, come percorso affidato alla responsabilità individuale (intesa in senso materiale e immateriale), e alla capacità del soggetto di far tesoro di una molteplicità di esperienze e occasioni formative per costruire skills e competenze; questa visione risulta assai aperta alla presa in considerazione di tutte le forme e modalità di apprendimento, e si ispira alla convinzione che la competenza costitutiva dell'agire professionale possa essere tradotta in un insieme di singole attività, riferite a esiti «misurabili» (visione fortemente osteggiata dai detrattori degli attuali indirizzi di riforma, che stigmatizzano la tendenza dell'intero sistema educativo ad adeguarsi alle esigenze imposte dai sistemi di qualificazione e assessment, piuttosto che tener conto dei processi di apprendimento, e delle esigenze dettate dall'evoluzione della società e dell'economia). La riforma non sarebbe dunque riuscita a favorire l'adeguamento dei livelli di istruzione della popolazione attiva alle esigenze del mondo del lavoro, pur se va detto – analisi comparative alla mano – che il Regno Unito si posiziona ai vertici europei su una serie di indicatori, come la quota di laureati o portatori di una formazione terziaria sulle forze lavoro, superiore di 7 punti alla media Ue-15 (29% contro 22%). Nel Regno Unito non esiste una politica pubblica strutturata di sostegno alla formazione con-

tinua, né esistono forme di dialogo sociale finalizzate alla regolazione del settore (Rainbird, 2004), ma il sistema appare nondimeno più orientato di altri – anche negli indicatori statistici – a muoversi in direzione di approcci *lifelong learning*.

Nell'area mediterranea il modello francese, e per certi aspetti quello spagnolo, sembrano poter esercitare una loro influenza predominante, riconducibile alla solidità del modello educativo e formativo di base (indirettamente evidenziata anche dal valore legale e sociale riconosciuto ai diplomi) che fa perno sulla tradizionale egemonia dei percorsi di educazione generale (istruzione secondaria superiore). In due campi la Francia appare battistrada, pur denunciando ancora una certa lentezza dei processi di adeguamento dei livelli di istruzione della popolazione attiva alle esigenze del mondo del lavoro: si è mossa prima e in modo più deciso di altri paesi nella direzione di mettere in atto un complesso sistema di supporto alla formazione continua⁹ e nell'intento di sperimentare pratiche di riconoscimento delle competenze finalizzate ad agevolare il reingresso degli adulti in formazione, attra-

- ⁹ A dispetto di indicatori non entusiasmanti di partecipazione al *lifelong learning*, va detto che la Francia vanta uno dei sistemi relativamente più antichi e strutturati di formazione professionale continua (Cvt). L'assetto che tuttora lo caratterizza, pur evolutosi nel tempo, risale all'inizio degli anni '70 ed è il frutto di intese negoziali tra sindacati e associazioni datoriali, riprese poi in sede normativa (caposaldo la *legge Delors* del 1971), che hanno inteso codificare via via una serie di procedure e diritti:
- garanzia di finanziamento del sistema attraverso stanziamenti dello Stato, delle Regioni e degli attori economici attraverso il prelievo obbligatorio di quote (1,6% complessivo minimo) sulla massa salariale destinate a finanziare sia la formazione organizzata dalle imprese (piani formativi, discussi, sebbene in modo non vincolante, con le rappresentanze sindacali) sia l'accesso dei lavoratori a diverse opportunità di formazione continua;
- organizzazione decentrata dei processi decisionali, ancorata agli ambiti settoriali, nei quali si sviluppano i principi del dialogo sociale;
- definizione di una serie di diritti di partecipazione alla formazione continua collegati ai diversi statuti delle persone in formazione: sostegno all'inserimento nel mondo del lavoro attraverso contratti a finalità formativa per giovani e disoccupati, forme di salvaguardia del reddito dei lavoratori e di concessione di ore lavoro da destinare alla formazione a favore degli occupati.

Grazie a questo assetto la formazione professionale continua ha conosciuto in Francia un'evoluzione significativa, ma nel contempo si è affermata una chiara tendenza a interpretare il concetto di *lifelong learning* in senso piuttosto restrittivo, come «formation professionelle tout au long de la vie».

Talune convergenze, e permanenti divergenze, si registrano su scala europea sul piano degli assetti istituzionali dei sistemi. Vi è una tendenza diffusa a integrare il decentramento della governance – su scala territoriale (verso le Regioni o i Länder) – con la definizione di quadri comuni di regole e profili, anche laddove questi erano tradizionalmente assenti o deboli. La Francia, paese storicamente centralista, va in direzione di decentrare alle Regioni molte competenze nel Vet system, e molti dei piccoli paesi un tempo caratterizzati da forti poteri statali (come i nuovi Stati membri dell'Est europeo) adottano una regionalizzazione talvolta esasperata della governance della formazione. Molto diversa da caso a caso appare, invece, l'applicazione dei principi del partenariato e del dialogo sociale. Accanto a paesi che li adottano storicamente sin nella definizione delle regole fondamentali della formazione di base, emerge una tendenza a privilegiare questo approccio semmai nella formazione continua, con declinazioni strutturate o piuttosto flessibili.

Difficile rimane infine, almeno sul piano istituzionale, l'integrazione tra politiche del lavoro e della formazione, a dispetto delle indicazioni quadro delle politiche europee e delle priorità da anni stabilite dal Fondo sociale europeo. Sulla lunga strada che ci separa da Copenhagen, uno dei passaggi critici del prossimo futuro per i *Vet systems* europei sarà perciò quello del riconoscimento sul mercato del lavoro delle competenze acquisite dai soggetti in apprendimento, non esclusivamente nell'ambito istituzionale-formale, ma anche negli ambiti non formale e informale. L'entità della sfida sul tappeto pensiamo emerga chiaramente considerando le profonde disomogeneità esistenti tra i sistemi nazionali, che trovano modo di manifestarsi proprio nel coacervo di valori, tradizioni e convenzioni che regolano nei diversi casi l'attribuzione di titoli e certificati e ne determinano la loro effettiva spendibilità professionale.

Come abbiamo ricordato in apertura, l'Europa ha scelto la strada della negoziazione e della convergenza consensuale e volontaria per raggiungere gli obiettivi ambiziosi posti a Lisbona alla fine del secolo scorso. Questa strada allontana inevitabilmente le mete, ma le tiene vive come obiettivi a cui tendere. L'orizzonte del *lifelong learning* rimane presente, ma la politica europea sembra evolvere da una strategia per avviare e implementare il principio in tutte le sue implicazioni ad

una strategia «soft», tesa a consolidare e integrare le esperienze educative e formative dispiegate in questi anni nell'Unione sull'apprendimento permanente. Per gli Stati membri significa realizzare ciascuno alla sua velocità il processo di modernizzazione dei sistemi di *welfare* e di istruzione e formazione.

Il realismo di questa impostazione non impedisce, tuttavia, che l'Europa tenda ancor più ad allontanarsi non solo dal raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, ma dalle *performance* che caratterizzano gli altri *competitors* mondiali. Il confronto e i distinguo sui modelli proseguono. Intanto, le prestazioni dei paesi asiatici in termini di *learning outcomes* continuano ad essere più elevate rispetto a quelle dei paesi europei e degli Stati Uniti, sia sul piano quantitativo che dal punto di vista qualitativo (Ocse, 2006).

Non sembra essere la carenza di investimento a penalizzare l'Europa (nei paesi dell'Ocse la spesa per l'istruzione si aggira intorno al 5,9% del Pil, ed è un valore cui si allineano anche i paesi comunitari). Emerge invece dai più recenti indicatori resi disponibili dall'Ocse come i nodi critici siano piuttosto correlati alla qualità della spesa, e alla difficoltà a sciogliere i nodi della permeabilità e trasparenza dei sistemi. L'entità in termini assoluti e relativi degli investimenti non riesce a spiegare le performance educative dei sistemi, quanto l'efficacia e l'efficienza dei medesimi, e la solidità dei background di valori e motivazioni che sorreggono i processi di apprendimento. Lo abbiamo constatato nel caso del sistema scandinavo – dove la mano pubblica si dimostra capace di gestire il passaggio al lifelong learning – ma possiamo notarlo anche nelle situazioni dove da sempre il privato – e segnatamente le imprese e le persone in formazione – concorre in modo significativo a sopportare i costi della formazione, che in media nei paesi dell'Ocse rimangono comunque per il 93% sovvenzionati da fondi pubblici.

Riferimenti bibliografici

Anichini A., 2004, I sistemi educativi nell'Europa dei 25. Una scheda di sintesi informativa per ogni paese, Roma, in www.indire.it.

Bjørnåvold J., 2000, Making Learning Visible, Cedefop, Thessaloniki.

Cimò E., 2005, Parola chiave: apprendimento lungo tutto l'arco della vita, in www.indire.it.

- Cedefop, 2003, Lifelong learning bibliography. A European Vet perspective, A Cedefop Library and documentation bibliography, n. 5-6, Cedefop, Thessaloniki.
- Coles M. e Oates T., 2004, European Reference Levels for Education and Training, Cedefop, Thessaloniki.
- Commissione europea, 2005, European Report on quality indicators of lifelong learning, Bruxelles.
- Jäger A., Reinisch H., Volkert N., 2004, Case Studies on Work-Based Learning in Germany, Report, Progetto Leonardo Gocet, Jena.
- Konrad J., 2005, A European Inventory on Validation of Non-Formal and Informal Learning. United Kingdom, Ecotec Research and Consulting, Londra.
- Le Mouillour I., 2004, European Approaches to Credit (Transfer) Systems in Vet, Cedefop, Thessaloniki.
- Ocse, 2006, Education at a Glance, 9/2006, Rapporto annuale sui sistemi educativi, Indicatori, Ocse.
- Pagnani B., 2003, Pour une architecture de reconnaissance et de validation des acquis de l'experience en europe. La Vae. en France: un appui possible?, rapporto Transfine France, studio realizzato da Brigitte Pagnani e Erich Gutekunst, Parigi, disponibile in www.transfine.com.
- Patroncini P., 2004, La formazione professionale negli altri paesi europei, intervento al Congresso organizzato dalla Flc-Cgil «La formazione professionale: dalla frammentazione di oggi... a sistema domani», 16 marzo 2004, Centro congressi, Roma.
- Pütz H., 2003, Berufsbildung, Berufsausbilidung, Weiterbildung. Ein Ueberblick, Bibb, Bonn.
- Rainbird H., 2004, The Role of the Social Partners and Local Authorities in the Management of the Training System, Rapporto preliminare sulla Gran Bretagna, University College Northampton, Uk, Progetto Leonardo Gocet, Londra.
- Roy S., 2005, A European Inventory on Validation of Non-Formal and Informal Learning. France, Ecotec Research and Consulting, Londra.
- Seyfried E., 2005, A European Inventory on Validation of Non-Formal and Informal Learning. Germany, Ecotec Research and Consulting, Londra.
- Spagnuolo G., 2006, Strategie europee per l'apprendimento permanente. Una ricostruzione delle principali tappe, in www.indire.it.
- Winterton J., Delamare, Stringfellow, 2005, Typology of Knowledge, Skills and Competences, Cedefop, Thessaloniki.
- Storan J., 2003, Transfine Project, Uk Country Study, Country Reporters, Professor Danny Saunders Wales, Professor Bob Johnson England, Professor Raymond Thompson Scotland, Dr Celia ÒHagan Northern Ireland, Dublin/London, in www.transfine.com.
- Summers J., 1998, The Development of the Qualification System in England and Wales, Bbt, Losanna.

Vincent C., 2004, The Continuing Vocational Training System in France, rapporto - progetto Leonardo Gocet, Parigi.

Winterton J., 2003, Social Dialogue and Vocational Training in the Eu: Analysis of a Cedefop Survey, Cedefop Report, Cedefop, Thessaloniki.

Unesco, 2000, The Right to Education, Towards Education for all Throghout Life, World Education Report, Parigi.

Sitografia

www.europa.eu.int www.trainingvillage.gr www.welfare.gov.it/EuropaLavoro www.indire.it www.isfol.it

Politiche dell'educazione e sistemi di welfare

Luciano Benadusi

L'articolo propone un confronto tra politiche sociali e del lavoro e politiche educative, mettendone in luce le relazioni. Il confronto riguarda un arco di tempo che va dal periodo di formazione del welfare state a quello attuale che ne registra la crisi e vari tentativi di ristrutturazione. L'analisi viene condotta cercando convergenze e discordanze a due livelli: i criteri di giustizia e i regimi di policy. L'unico regime di welfare entro

il quale si realizza una efficace integrazione tra politiche sociali e politiche educative è quello che Esping-Andersen chiama «nordico» o «socialdemocratico». Proprio questa integrazione, che rispecchia una combinazione del principio dell'eguaglianza delle opportunità con quello dell'eguaglianza delle risorse, sembra essere all'origine delle migliori performance delle nazioni scandinave sul terreno dell'equità nell'educazione.

1. Giustizia, equità, eguaglianza

Diremo anzitutto che, sulla scia di Rawls, useremo i primi due termini giustizia ed equità - come sinonimi, differenziandoci da altri usi che attribuiscono all'equità un significato più ristretto, corrispondente all'idea di giustizia propria delle teorie sociologiche dello scambio. Distingueremo invece i primi due termini dal terzo, l'eguaglianza, per un doppio ordine di motivi. Il primo motivo è che la giustizia e l'equità rappresentano concettualmente un meta-livello dal quale non si può prescindere quando si deve decidere il significato da assegnare ad un termine polisemico quale è quello di eguaglianza. Come ha fatto notare Amartya Sen (1992), tutte le teorie normative rendono in qualche modo e misura omaggio al principio di eguaglianza, ma in realtà proclamano la necessità di eguagliare cose diverse, ed eguagliare l'una comporta spesso il dover disuguagliare l'altra. Donde la questione di Sen: «Eguaglianza sì, ma di che?», alla quale possiamo aggiungerne una seconda: «Eguaglianza sì, ma tra chi?». Presenteremo qui qualche esempio, con riferimento soprattutto al settore dell'educazione, dei dilemmi, veri e propri dilemmi etici, che si pongono quando si voglia dare una risposta alle suddette questioni.

Uno di essi è: si possono egualizzare i risultati, cioè il bene finale prodotto dal processo di apprendimento/insegnamento, ovvero i trattamenti, in primo luogo l'insegnamento e insieme a questo gli altri beni strumentali (aule, strumenti didattici, ecc.), offerti dai sistemi scolastici? Per ottenere l'eguaglianza dei risultati, sia essa espressa in termini di carriera scolastica (per es. acquisire il diploma o no) o di apprendimento di conoscenze/competenze, è evidente che non basta eliminare le disparità di trattamento attuali, che quasi sempre consistono nell'offrire agli studenti avvantaggiati (dal punto di vista sociale) le scuole migliori. Occorre piuttosto adottare delle misure di compensazione o di «discriminazione positiva» (del tipo della affirmative action praticata negli Stati Uniti), cioè offrire le scuole migliori agli studenti svantaggiati. Chiaramente tali misure entrerebbero però in conflitto con il principio dell'eguale trattamento. Si dovrebbe parlare allora di equità come di «giusta eguaglianza» nella distribuzione del bene finale e nello stesso tempo di «giusta disuguaglianza» nella distribuzione dei beni strumentali.

Se poi, avvicinandoci al concetto di *capabilities* di Sen, si volessero eguagliare non tanto i beni finali del processo di apprendimento/insegnamento, quanto i benefici che i diversi soggetti sono in grado di estrarne per ottenere altri beni e opportunità al di fuori del sistema d'istruzione – per esempio, sul mercato del lavoro –, allora le misure di compensazione o di «discriminazione positiva» dovrebbero operare sugli stessi «risultati interni», da considerarsi come strumenti per arrivare a «risultati esterni» equi.

Ma anche se si rimane sul terreno dei «risultati interni» altri dilemmi si pongono, sempre dal punto di vista della giustizia. È possibile egualizzare i risultati tra gli individui o tra i gruppi sociali, in particolare le classi o gli strati, i generi, le etnie, le nazionalità?

La prima soluzione è molto, troppo, radicale tanto che viene in genere proposta in una forma limitata – la «eguaglianza dei risultati fondamentali» teorizzata dall'economista francese Trannoy (1999) – che consiste nello stabilire una soglia minima – di nuovo espressa in termini di carriera scolastica e/o di conoscenze e competenze apprese – che l'equità vorrebbe fosse raggiunta da tutti gli studenti, pena, in caso contrario, una ingiusta forma di esclusione o marginalizzazione sul piano economico, politico e sociale. Si tratta di una soluzione affine a quelle che nella politica sociale vanno sotto il nome di «reddito minimo garantito» e di «reddito di inserimento». La stessa idea di una difesa del cittadino dai rischi sociali, che è a fondamento del welfare state

europeo, quando si configura come un diritto sociale di cittadinanza può essere ricondotta a una declinazione del principio di eguaglianza basata sul concetto di «soglia minima». Nella filosofia politica, un orientamento di questo tipo è stato delineato, sia pure in modi differenti, da autori come Rawls (1971) con la formula dei «beni primari» e Dworkin (1981) con la formula della «eguaglianza di risorse».

Una seconda soluzione, applicata all'educazione e alla mobilità sociale, è quella che, grazie alla formula della «eguaglianza delle opportunità», mira ad egualizzare i risultati non fra gli individui ma fra i gruppi di tipo ascrittivo, una soluzione fatta propria anche da Rawls, ma da lui ritenuta insufficiente e integrata con il principio di «differenza» (disuguaglianze con effetti vantaggiosi per gli svantaggiati). Si pensa, ad esempio, che gli esiti scolastici meno brillanti degli studenti di origine sociale bassa o medio-bassa dipendano non da una differenza di talento e nemmeno da una diversa preferenza liberamente maturata, ma dalla qualità dei processi di socializzazione primaria o dal carattere socialmente discriminatorio delle istituzioni scolastiche che privilegiano la cultura di certe classi mentre disconoscono quella di altre. In ambedue i casi si determinerebbero «disuguaglianze ingiuste», in quanto non meritate. Tuttavia, le disuguaglianze inter-individuali non associabili alla diversità delle origini sociali sarebbero da considerarsi, alla luce di questa concezione normativa e diversamente da quella precedentemente indicata, come del tutto legittime. Possiamo notare che la sociologia dell'educazione ha quasi sempre lavorato con in testa il concetto dell'eguaglianza sociale delle opportunità quasi che esso rappresentasse l'unico plausibile criterio di giustizia applicabile al settore. Proprio perché consapevole della pluralità di opinioni sulla «giusta eguaglianza», esistente non solo tra i filosofi politici, ma anche tra gli attori politici e sociali, il gruppo di ricercatori denominato Gerese (Group Européen de Recherche sur l'Equité dans l'Education) nel rapporto presentato alla Commissione europea (2005) ha invece individuato e operazionalizzato tre categorie di indicatori dell'equità nell'educazione:

- disuguaglianze interindividuali;
- disuguaglianze tra gruppi;
- mancato raggiungimento di soglie minime.

Il secondo motivo che induce a distinguere tra giustizia/equità e uguaglianza è che quest'ultima rappresenta una, ma soltanto una, delle «divinità rivali» che si contendono il campo della legittimazione etica degli assetti politici e sociali. Il sociologo francese Dubet nei suoi la-

vori sull'educazione (2004) e sul lavoro (2006) ne individua tre: l'eguaglianza, il merito e l'autonomia o, con un'accezione leggermente differente, il rispetto. Si tratta di principi largamente condivisi tra gli attori sociali e che, se non vengono radicalizzati, possono anche essere oggetto di combinazioni, come accade con la formula della «eguaglianza delle opportunità» che cerca di conciliare l'eguaglianza con il merito. Molti filosofi politici, a cominciare da Rawls, coniugano nelle loro teorie della giustizia l'eguaglianza con la libertà, altri come gli utilitaristi la libertà con l'utilità collettiva o – se sono economisti – con il benessere, mentre i *libertarians* proclamano l'assoluto valore della libertà temperato solo dall'eguale osservanza della legge.

Si può assumere, quindi, che l'ottica della giustizia o dell'equità consenta un approccio più ampio e comprensivo sia sul terreno della ricerca empirica che su quello dell'impostazione delle politiche. La formulazione e la valutazione delle politiche implicano infatti una scelta (spesso una combinazione) tra differenti concezioni della «società giusta», scelta che, a sua volta, non può non prendere in considerazione anche i contesti entro i quali essa ha da essere compiuta. L'equità si presenta, dunque, come un terreno comune tra politiche sociali, del lavoro, della formazione e dell'educazione in quanto tutte incorporano un'idea di «società giusta», cioè una filosofia politica implicita o esplicita, coerente o meno coerente, che può farle divergere o convergere. Si tratta di un concetto molto vicino a quello di réferentiel avanzato in Francia dai teorici dell'approccio cognitivo all'analisi delle politiche (Muller, 2000).

Beninteso, non intendiamo sostenere né che le teorie della giustizia esauriscano il campo dei *réferentiel* che influiscono sulle politiche sociali e sulle politiche dell'educazione e della formazione (ne fanno parte, ad esempio, anche i modelli di *governance*), né che tale influenza sia da considerarsi a priori predominante. Un'influenza, che a seconda dei casi può essere più o meno forte di quella delle teorie della giustizia incorporate e che comunque interagisce con essa, proviene dai «regimi» o dai «sistemi di azione» o dai «sistemi di regolazione e di *governance*», per usare alcune delle locuzioni che vengono più di frequente impiegate nella letteratura specializzata allo scopo di descrivere e analizzare le politiche pubbliche. Come si sa, il termine «regime» è stato utilizzato per costruire una tipologia dei diversi assetti del *welfare state* e tale costrutto insieme a quello della *track dependency*, o dipendenza dai sentieri storici, è servito a dar conto delle differenze internazionali nell'evoluzione delle forme della protezione sociale. Sarà questo

perciò un secondo registro teorico di cui ci avvarremo qui di seguito nel mettere a confronto le politiche sociali con quelle dell'educazione e della formazione.

Possiamo intanto concludere la nostra digressione preliminare affermando che a seconda dei contesti, delle filosofie incorporate e dei regimi di *policy* il *welfare state* accorda un'importanza maggiore o minore all'uno o all'altro dei settori della politica pubblica e al tempo stesso sceglie come e in quale misura integrarli o tenerli separati.

2. All'origine dello stato sociale: il modello americano e quello europeo

Proprio in considerazione dell'importanza dei «sentieri storici», prima di entrare nel vivo delle tendenze attuali di trasformazione del *welfare state*, conviene fare qualche accenno alle sue origini osservando come si presentava allora la relazione tra politiche sociali e politiche educative.

Secondo Heidenheimer (1981) tra la seconda metà del XIX secolo e l'inizio del XX prendono forma nelle società occidentali due distinti modelli di stato sociale: il modello americano e quello europeo. Vedremo ora che in nessuno dei due modelli le politiche sociali e le politiche dell'educazione si presentano fra loro integrate.

2.1 Il modello americano

Nel modello americano al centro della scena si trovano l'individuo e il mercato. La teoria della giustizia incorporata è fondata sul principio del merito, inteso come proporzionalità fra il talento e lo sforzo degli individui e la loro riuscita, prima nella competizione scolastica e poi nella competizione sociale. In questo quadro di riferimento valoriale, la «società giusta» coincide con la società aperta, cioè con una società dove lo statuto sociale dei suoi membri non è dato in eredità dalla loro famiglia di origine ma si consegue attraverso una gara le cui regole del gioco in quanto basate sul merito siano eque e condivise.

L'idea del merito si accompagna dunque all'idea di eguaglianza. Non si tratta, tuttavia, dell'eguaglianza delle condizioni (o risultati) fondamentali o delle risorse ma dell'eguaglianza sociale delle opportunità. La politica dell'educazione è considerata la leva principale per realizzare tale forma di eguaglianza e permettere così un'equa mobilità in-

ter-generazionale. Pertanto, nel modello americano la politica dell'educazione acquista una posizione più strategica di quella della politica sociale (della sanità, delle pensioni, dell'assistenza) e della stessa politica del lavoro. L'intervento pubblico in questi settori è più debole e di tipo residuale, limitato ad assicurare una base molto modesta di risorse ai soggetti più esposti ai rischi sociali. In quanto tale essa implica un largo ricorso a delle attività di beneficenza promosse dai privati. Così come presuppone un funzionamento soddisfacente dei mercati del lavoro.

Si tratta di uno stato sociale rivolto prioritariamente verso i giovani.

2.2 Il modello europeo

Il modello europeo prende corpo innanzitutto in Germania e dopo, in forme più o meno simili o diverse, in altri paesi.

È finalizzato prioritariamente alla protezione degli individui e delle famiglie dai principali rischi cui era esposta la popolazione: la vecchiaia, la malattia, l'invalidità, la disoccupazione. Il criterio di giustizia implicito in questo caso non risiede nel merito, come nel modello americano, ma nel bisogno. L'obiettivo infatti è quello di assicurare un certo livello di reddito o di prestazioni sociali a chi si trova in condizioni di povertà o rischia di subire un deterioramento del proprio tenore di vita. Possiamo dunque affermare che ciò che caratterizza all'origine tale modello non è la competizione meritocratica per la riuscita, ma la solidarietà tra i membri della medesima categoria occupazionale o dell'intera società. La solidarietà nel fare fronte al bisogno nella visione di Bismark, a differenza di quella che sarà in seguito sostenuta da Beveridge e dai partiti socialdemocratici europei, presenta dei contorni di stampo, oltre che corporativo, paternalista, che sembrano non lontani dal tipo che Rawls (1971) inserisce nella sua tassonomia dei criteri di giustizia sotto il nome, un poco ironico, di noblesse oblige. Di conseguenza, il modello se non si ispira al principio del merito non lo fa di più al principio di eguaglianza.

Contrariamente al modello americano, le leve fondamentali sono qui l'assistenza ai bisognosi e le assicurazioni sociali. L'istruzione, che si sviluppa in Europa più lentamente rispetto agli Stati Uniti, non si accampa al centro della scena dello stato sociale. Essa non è informata da un'idea di giustizia o di equità, in quanto è chiamata piuttosto a rispondere ad altre esigenze: di formazione delle *élite* dirigenti, di riproduzione delle classi sociali, di salvaguardia dell'identità e della coesio-

ne nazionale. Si tratta di uno stato sociale che si indirizza prevalentemente verso le persone anziane.

3. La differenziazione dei regimi di welfare in Europa

Nel corso del XX secolo si è assistito ad uno sviluppo e ad una differenziazione dello stato sociale in Europa. Questo processo ha raggiunto il suo apice nel secondo dopoguerra, che è stato chiamato l'epoca d'oro del *welfare state*.

Ricordiamo qui la tipologia proposta da Esping-Andersen (1999) che ha identificato tre o quattro regimi di *welfare* a seconda di quale fra i tre «pilastri» (Stato, mercato, famiglia) si rivela predominante nell'ambito del *welfare mix*:

- il regime inglese assimilato a quello americano fondato sul mercato;
- il regime nordico, a predominanza statale, che è definito di ispirazione universalista e social-democratica;
- il regime continentale, fondato sullo Stato e sulla famiglia, che è definito di ispirazione corporativa e conservatrice;
- il regime mediterraneo, da alcuni autori considerato un modello distinto dal terzo a causa del suo orientamento più spiccatamente familista.

La tipologia di Esping-Andersen è sicuramente la più nota ma non per questo è andata esente da critiche e discussioni alle quali l'autore ha ripetutamente replicato. Articolando maggiormente il discorso, si deve ammettere che l'Inghilterra, oggi assimilata al modello americano, nell'ultimo dopoguerra si avvicinava per molti aspetti al regime nordico, cioè ad un welfare di cittadinanza. E va egualmente riconosciuto che la Francia, benché inserita nel terzo tipo, presenta nondimeno dei tratti particolari, di natura più universalista rispetto alla Germania, il paese prototipo dei regimi continentali.

D'altra parte le classificazioni, costruite essenzialmente sui sistemi di sicurezza sociale, possono rivelarsi inadeguate quando si prenda in esame un singolo settore. Ciò malgrado, è degno di nota il fatto che la tipologia cui abbiamo fatto riferimento sia stata utilizzata in modo convincente anche per descrivere i differenti regimi d'impiego, cioè i sistemi nazionali di regolazione dei mercati del lavoro. Così, il regime anglo-americano sarebbe caratterizzato dalla deregolazione e dalla flessibilità, gli altri tre per un livello più elevato di regolazione, che nel

caso dei paesi nordici si accompagna con un certo grado di flessibilità a differenza dei paesi dell'Europa centrale e meridionale dove si accompagna per lo più con un alto livello di rigidità. In questi paesi, inoltre, diversamente dai paesi nordici e dall'Inghilterra (ai quali bisognerebbe aggregare per certo l'Olanda e in qualche misura la stessa Francia), le politiche del lavoro sarebbero prevalentemente di tipo passivo, in quanto privilegiano i trasferimenti monetari rispetto alle politiche cosiddette attive. Le statistiche sulla formazione continua, che delle politiche attive rappresenta una delle leve fondamentali, sembrano convalidare tale affermazione, poiché sulla base degli indicatori utilizzati dalla Commissione europea vedono i paesi scandinavi, il Regno Unito e l'Olanda decisamente in testa alla graduatoria.

Torneremo più avanti sulla dicotomia attivo/passivo a proposito del welfare, mentre intendiamo subito notare l'esistenza di una abbastanza evidente correlazione fra i regimi di welfare – che sono altresì da assumere come regimi di policy – e le teorie di giustizia incorporate delle quali abbiamo parlato precedentemente. Il regime di mercato rimanda infatti al merito e il regime statale universalista o di cittadinanza rimanda all'eguaglianza. I regimi dell'Europa centrale e meridionale sembrano invece distanti dall'uno e dall'altro di tali criteri di equità, dal momento che i primi si modellano sui differenti status occupazionali (ragione per cui sono stati denotati come «corporativi») e i secondi si distinguono per un'estesa delega alla famiglia (un'istituzione che non è né meritocratica né egualitaria) della responsabilità di protezione del soggetto di fronte ai rischi sociali.

Per concludere sul punto, dobbiamo infine precisare che la tipologia indicata non tiene conto della formazione e dell'educazione, in quanto considerate ancora, com'è nella tradizione europea, settori sostanzialmente esterni rispetto allo stato sociale. Conviene ora volgere per un momento ad essi lo sguardo per cercare di cogliere le idee di giustizia implicite e per verificare se sono rintracciabili forme di connessione a livello di *policy* con i convenzionali settori del *welfare*, nonché correlazioni tra i rispettivi regimi.

4. La differenziazione dei regimi di policy dell'educazione e della formazione in Europa

Per quanto riguarda l'evoluzione delle politiche educative, il punto di partenza è, come si è detto, l'uso della scuola come strumento per la

selezione e la formazione delle élite e per la riproduzione delle disuguaglianze sociali, il che porta ad una canalizzazione e stratificazione precoce dei percorsi scolastici. Se proprio vogliamo individuare un criterio di giustizia implicito in questo che possiamo designare come il regime «tradizionalista», tale criterio può essere pure il merito, declinato tuttavia non secondo l'accezione dell'eguaglianza sociale delle opportunità, ma secondo la «ideologia dei doni» di cui parla Bourdieu, un'ideologia mistificatrice la cui caratteristica saliente consiste appunto nel «trasformare il privilegio in merito» (1978).

Ebbene, nel secondo dopoguerra in alcuni paesi europei – dalla Svezia al Regno Unito, dalla Francia all'Italia cui più tardi si affiancherà la Spagna – si registra un tentativo, più o meno riuscito e spesso fortemente contrastato, di torsione in senso egualitario, che implica un avvicinamento al regime americano, che possiamo designare come «democratico» in quanto ispirato dall'idea dell'eguaglianza sociale delle opportunità. A tale idea si integra quella dell'eguaglianza come soglia minima che porta a costruire un percorso scolastico di base prolungato e unificato che prende il posto delle canalizzazioni tradizionali.

Un terzo regime si va formando invece in Germania e in altri paesi dell'Europa centrale, dove si istituisce il cosiddetto «sistema duale» – «duale» potremmo chiamare anche il relativo regime di *policy* – che separa e stratifica precocemente i percorsi, offrendo però ai giovani appartenenti alle classi sociali inferiori la possibilità di proseguire gli studi imboccando un percorso di apprendistato, per metà ubicato nella scuola e per metà nel lavoro. Dal punto di vista dell'idea di giustizia incorporata, questo regime si colloca in una posizione intermedia fra i primi due, poiché se, da un lato, preserva una sorta di «via regia» per la riproduzione delle classi sociali alte e medio-alte, dall'altro, riconosce valore formativo all'esperienza del lavoro operaio e prospetta alle classi inferiori una «seconda chance» di mobilità educativa e sociale.

Occorre, peraltro, rilevare che il regime di *policy* da noi designato come «democratico» si realizza in forme compiute solo nei paesi scandinavi, in particolare nella social-democratica Svezia. Ed è proprio in questi paesi che il *welfare state* sembra essere riuscito a connettere le politiche sociali con le politiche dell'educazione e della formazione. È stato infatti edificato uno stato sociale caratterizzato da un'ampia e differenziata tastiera di strumenti:

 una politica universalista, e nello stesso tempo generosa, di trasferimenti e di prestazioni sociali, che si dimostra una garanzia effi-

- cace contro i rischi della vita, in particolare contro la disoccupazione e la povertà;
- un'offerta generalizzata e di qualità di servizi per l'infanzia, in particolare di asili;
- una struttura dei redditi relativamente egualitaria, ottenuta grazie ai contratti collettivi di lavoro e anche alle politiche redistributive dello Stato;
- un menu articolato di politiche attive del lavoro, iscritte in una più generale strategia di promozione del pieno impiego;
- una politica dell'educazione orientata, come si è detto, in senso egualitario, a cui si aggiunge la creazione di un sistema esteso e dinamico di formazione continua;
- una *governance* centrata sul ruolo del settore pubblico, dello Stato e degli enti locali.

5. La crisi del welfare state in Europa e le nuove tendenze

Andiamo ora ad esaminare le tendenze che si sono delineate a partire dalla crisi del *welfare state* manifestatasi nel corso degli anni '80 e i loro effetti sulle relazioni tra le politiche sociali e le politiche della formazione e dell'educazione.

Osserviamo preliminarmente che la crisi, se trae origine da numerosi fattori di ordine economico, tecnologico, sociale e anche demografico (Esping-Andersen, 1999; 2002), tra i quali l'insostenibilità finanziaria dei regimi europei più costosi (compresi ovviamente quelli nordici), trova il suo punto focale nel rapporto tra il tradizionale welfare state e l'organizzazione del lavoro fordista. Si suole dire, sebbene non sia del tutto vero, che il fordismo si reggeva su una sorta di scambio implicito tra stabilità dell'impiego e sottomissione dei lavoratori ad un'organizzazione del lavoro opprimente e spesso dequalificante. La relativa stabilità dell'impiego comportava per lo stato sociale il contenimento dei costi connessi agli interventi per prevenire e fronteggiare la disoccupazione e la possibilità di finanziare gran parte degli oneri della sicurezza sociale con i contributi stabilmente versati dai lavoratori occupati.

Il superamento del fordismo ha portato con la fragilizzazione dei rapporti di impiego a mettere in crisi quel rapporto di scambio, e da ciò non potevano non scaturire effetti dirompenti per il tradizionale welfare state: in particolare l'esplosione della questione dell'occupabilità, i

costi crescenti delle politiche ad essa finalizzate, la riduzione della base di finanziamento degli interventi di protezione sociale.

Nel mutato scenario sono affiorate tre diverse tendenze:

- a mantenere, malgrado tutto, i precedenti dispositivi del welfare state e le precedenti regolazioni dei mercati del lavoro; una soluzione di comprensibile popolarità, ma criticabile per mancanza di realismo;
- la conversione al modello neo-liberale che, dal punto di vista delle teorie della giustizia, si avvicina più alla categoria rawlsiana della «competizione naturale» che a quella del merito correttamente inteso e dell'eguaglianza delle opportunità. Per i paesi europei ciò comporterebbe lo smantellamento puro e semplice del welfare state;
- la ricerca di nuove forme di *welfare state*, la via prescelta nell'elaborazione del «modello sociale europeo» e della «strategia europea per l'occupazione». Le proposte avanzate e le sperimentazioni realizzate che sono orientate in tale direzione sono varie e talora eterogenee. Qui di seguito faremo qualche accenno ad una di esse, la più nota, che è la «terza via» inglese.

6. La «terza via» inglese come progetto e come sperimentazione

Il modello britannico della «terza via», così come teorizzato da Giddens (1998), è denotato innanzitutto dalla opzione per un welfare attivo, una opzione che, al fine di evitare forme costose e deresponsabilizzanti di welfare dependency, intende attribuire al soggetto un ruolo primario nel fare fronte ai rischi della vita, in modo particolare a quelli della disoccupazione di lunga durata, dell'impoverimento e dell'esclusione. Come nell'originario modello americano, il mercato è ritenuto l'ambiente più propizio ad una giustizia di tipo meritocratico, a patto però che l'individuo non sia lasciato solo, come avviene nelle politiche neo-liberali, nella competizione per il successo. È per tale ragione che il welfare attivo punta a rinforzare, grazie all'intervento pubblico, le capacità o le competenze del soggetto (empowerment), considerate, al pari del capitale sociale, un requisito essenziale della sua occupabilità. Gli strumenti fondamentali per l'attivazione del soggetto vengono identificati nella formazione continua (più estensivamente, il lifelong learning) e nelle politiche dell'impiego che diventano così l'asse su cui ruota il nuovo welfare state. Come si vede, la novità rispetto all'originario modello americano è proprio l'enfasi non solo sull'educazione ma anche sulla formazione e sulle politiche di attivazione dell'offerta di lavoro.

Ancora una volta l'idea di giustizia abbracciata nel modello è l'e-guaglianza delle opportunità, mentre l'eguaglianza delle condizioni o delle risorse, così cara ai tradizionali programmi della socialdemocrazia, viene relegata in una posizione più marginale.

La «terza via» possiede un innegabile appeal poiché è in armonia con una tendenza generale delle nostre società all'individualismo e un'aspirazione diffusa alla meritocrazia interpretata in senso egualitario. Ma, come riconoscono numerosi autori (ad esempio Paci, 2005), il welfare attivo non è una sua invenzione, tanto che qualcuno ha parlato del nuovo modello inglese come di una «scoperta tardiva» della socialdemocrazia scandinava. Peraltro, se non mancano le somiglianze con il regime nordico, non mancano nemmeno le differenze e sono queste differenze a indurre altri autori (ad esempio Gautié, 2003), che dibattono attorno a nuovi assetti del welfare state, a propendere per una visione neo-socialdemocratica piuttosto che di «liberalismo sociale», termine con il quale essi etichettano la «terza via». Non è senza significato, dal nostro punto di vista, il fatto che questa venga talora criticata in nome di una teoria della giustizia come quella di Dworkin che reclama una «eguaglianza delle risorse» e non solo delle opportunità. Senza voler affatto sottovalutare l'importanza dell'eguaglianza delle opportunità e dell'istanza meritocratica che vi è sottesa, non si possono trascurare i rischi cui l'individuo si espone quando la sua responsabilizzazione non viene supportata da un minimo necessario di sicurezza e da una dotazione adeguata di risorse.

Fin qui della «terza via» abbiamo commentato il progetto intellettuale che si deve anzitutto a Giddens: ora vogliamo fare un rapido accenno alle politiche che, sotto la leadership di Blair, a quel progetto sono seguite. Su questo terreno, la distanza rispetto all'esperienza della socialdemocrazia scandinava, oltre che rispetto alle tradizionali posizioni del laburismo inglese, sembra accentuarsi e le critiche si fanno più concrete e puntuali. Ad esempio si può notare che, se vi è stato uno sforzo a favore dell'educazione (in coerenza con lo slogan «educare, educare, educare» lanciato all'inizio da Blair), l'attenzione alla questione dell'equità nell'educazione si è invece affievolita, sovrastata da una preoccupazione dominante per l'efficacia e l'efficienza nella gestione delle scuole, costi quello che costi in termini di equità. Inoltre, le statistiche sulla composizione sociale dell'utenza della formazione continua, in Inghilterra come altrove, proiettano chiaramente l'immagine del «piove sul bagnato», evidenziano cioè una costante: a fruire di tale opportunità sono in grande prevalenza quelli che avevano già ricevuto

di più nella formazione iniziale. Le disuguaglianze nell'apprendimento possiedono infatti un carattere cumulativo che spiega perché più le si affronta tardivamente più è difficile risolverle (effetto «palla di neve»). È la ragione per cui alcuni critici della «terza via» hanno contestato l'efficacia delle politiche attive dell'impiego se queste non sono sostenute da una base cognitiva solida e relativamente egualitaria acquisita nel corso dell'istruzione iniziale (Heckman, 1999) e i dati empirici sembrano in effetti dar ragione a chi come Esping-Andersen (2002) va sostenendo la necessità di strutturare longitudinalmente il nuovo welfare dando grande rilievo alle politiche, educative ma non solo educative, per l'infanzia. Nella medesima prospettiva critica è stato rimarcato che i programmi di attivazione dei disoccupati basati sulla formazione continua e sulla regola del make-work-pay sembrano essere guidati più da una logica di reinserimento rapido nel lavoro che da un'intenzione effettiva di empowerment dei soggetti e da un obiettivo di occupabilità a lungo termine, come invece si sostiene essere accaduto in Svezia (Van Berkel, 2005; Gallie, 2002).

7. La centralità dell'educazione e della formazione

Un tratto distintivo di tutti i discorsi e i progetti di riforma del welfare state in Europa, non solo di quelli dei teorici e dei leader della «terza via» inglese, è l'accento messo sull'importanza del capitale umano e sulla centralità delle politiche dell'educazione e della formazione (cfr. ad esempio, Esping-Andersen, 2002; Paci, 2005; Gallie, 2002). Qualcuno è giunto fino ad asserire che «il welfare state di domani è la formazione» (Ewald, 2002). Si va forse verso il superamento della originaria estraneità di questi settori rispetto all'area coperta dallo Stato sociale con un conseguente avvicinamento, per tale aspetto, al modello originario americano.

Anche le argomentazioni a sostegno di una tale riscoperta del ruolo sociale dell'educazione e della formazione, per quanto diversamente formulate, appaiono sostanzialmente omogenee. Uno degli argomenti basilari e di più ampia portata rinvia alle trasformazioni macroeconomiche o macro-sociali oggi in atto: l'economia della conoscenza, la società dell'informazione, la società dell'apprendimento. Castells ha affermato che la società dell'informazione o delle reti connette, cioè include, i soggetti più capaci di produrre valore, ma sconnette, o esclude, i soggetti che sono meno capaci di produrre valore. In questo senso, lo spartiacque digitale diventa uno spartiacque fondamentale

dell'apprendimento (Castells, 2001). Poggiando su considerazioni macrosociologiche della stessa natura e con l'appoggio dei dati empirici che vedono nei paesi avanzati, pressoché dappertutto, la disoccupazione concentrarsi sui soggetti meno istruiti, Esping-Andersen ha individuato nella questione della sotto-istruzione una delle nuove sfide che un riformato welfare state dovrà affrontare (Esping-Andersen, 1999; 2002). Un altro argomento è quello, cui si è già accennato, della fine dello scambio fordista a fondamento del tradizionale welfare state e della sua sostituzione con un nuovo rapporto di scambio, che potremmo chiamare post-fordista, tra performance produttiva assicurata dai lavoratori e loro competenza professionale sviluppata dalla impresa (Reynaud, 2001). Ma al di là del ruolo giocato dall'impresa, la questione dell'occupabilità si colloca oggi al centro delle politiche dell'Ue e degli Stati membri e si salda con la questione delle competenze, nel senso che le competenze dei lavoratori (in particolare quelle trasversali o trasferibili), occupati e disoccupati che siano, insieme ai relativi processi di formazione e di apprendimento, sono state riconosciute, forse non senza qualche esagerazione, come gli strumenti-chiave delle politiche per l'occupabilità.

Tuttavia, l'educazione e la formazione per essere all'altezza di questo accresciuto ruolo debbono essere dei mondi non solo efficienti ed efficaci, ma anche equi o giusti. Si è detto che la formazione continua difficilmente riesce a porre riparo alle ingiuste disuguaglianze determinatesi nel corso dell'educazione e della formazione iniziale ed è dunque lì che si deve guardare per verificare a che punto siamo, cioè quali risultati sul terreno dell'equità sono stati raggiunti dai diversi sistemi nazionali, domandandoci altresì se sulle differenze nei risultati possano aver influito sia i diversi regimi di *policy* specifici al settore sia quelli relativi al *welfare state*, sia infine l'esistenza o meno di relazioni sinergiche fra i due campi. Lo faremo, sebbene per necessità assai frettolosamente, nel prossimo paragrafo conclusivo, avvalendoci delle risultanze di ricerche comparative condotte a livello internazionale.

8. L'equità nell'educazione e nella formazione: alcune risultanze empiriche

Dalle ricerche si possono desumere le seguenti indicazioni generali:

 L'influenza dell'origine sociale sulle carriere scolastiche in genere resta ancora molto forte, e in vari casi costante nel tempo, malgrado

- i grandi progressi che nei paesi avanzati sono stati realizzati in termini di espansione della scolarizzazione (Shavit, Blossfeld, 1993).
- * Tuttavia, non esiste una sorta di «legge bronzea» delle disuguaglianze sociali di opportunità in questo settore. Sia da una comparazione statica che da una comparazione dinamica, sia da un'analisi delle carriere che da un'analisi delle conoscenze/competenze apprese, emergono significative discrepanze tra i diversi paesi (cfr., per i paesi europei: Breen, 2004; Gerese, 2005).
- Un dato costante, sempre per quanto riguarda l'eguaglianza sociale delle opportunità altro discorso andrebbe fatto per la soglia minima è il primato della Svezia (cui possono essere affiancati altri paesi scandinavi, in primo luogo la Finlandia) nel realizzare una scuola più giusta o meno ingiusta (Shavit, Blossfeld, 1993; Erikson, Jonsson, 1996; Esping-Andersen, Mestres, 2003; Breen, 2004; Gerese, 2005). A confronto decisamente meno positive, sia pure con qualche parziale eccezione, sono le risultanze per i paesi dell'Europa centrale e meridionale e per gli stessi Stati Uniti.

Si potrebbe insomma osservare che dei tre regimi di *policy* individuati con riferimento all'educazione quello che esce chiaramente meglio dalle analisi comparative sull'equità nei paesi europei è il regime da noi designato come «democratico», mentre un risultato molto mediocre, al di sotto delle attese, è conseguito dalla Germania, paese prototipo del regime «duale».

Vi sono però alcune evidenze che dipingono un quadro più complesso: ad esempio, paesi a regime educativo «democratico», come gli Stati Uniti, nelle graduatorie si piazzano assai meno bene rispetto ai paesi scandinavi, anche essi caratterizzati da un regime di tipo «democratico». E, ancora, paesi che si piazzano abbastanza bene, come l'Olanda, hanno un assetto educativo non riconducibile al regime di tipo americano o scandinavo. Dobbiamo desumere che, in generale, il regime educativo spiega ma non spiega abbastanza. Come integrarne allora l'efficacia predittiva?

Una prima mossa potrebbe consistere nell'ampliare la portata del costrutto «regime di *policy* dell'educazione» in due direzioni: a) ampliandolo alla formazione professionale; b) e, soprattutto, includendovi altri importanti fattori endogeni rispetto al sistema educativo quali, ad esempio, la struttura di *governance* e il grado di segregazione degli istituti scolastici. Un recente lavoro di Durut-Bellat, Mons e Suchaud (2005) sui dati Pisa 2000 ha scelto quest'ultima strategia di analisi, con esiti abbastanza soddisfacenti.

Una seconda mossa possibile è raccogliere l'ipotesi già avanzata nella letteratura sociologica sull'argomento (per esempio, Erikson, Jonsson, 1996) secondo cui oltre, e forse di più, dei fattori endogeni ai sistemi educativi conterebbero fattori esogeni, i quali – aggiungiamo noi – potrebbero, almeno in parte, essere catturati dal costrutto analitico dei regimi di welfare, ovvero dalla relazione fra regimi educativi e regimi di welfare.

Quali sono tali fattori? Ne menzioniamo qui taluni che, alla luce delle ricerche, paiono particolarmente importanti:

- è riconosciuto che la povertà e la disoccupazione presente nelle famiglie con figli, specie se di età molto giovane, ostacola il processo di apprendimento a scuola e non consente alle famiglie stesse di investire attenzione e risorse nell'istruzione e negli apprendimenti extra-scolastici;
- è riconosciuto altresì che il capitale culturale delle famiglie e la qualità delle stimolazioni cognitive che i bambini ricevono nel corso della socializzazione primaria sono decisivi per il successo o l'insuccesso nei percorsi scolastici intrapresi in seguito;
- tanto più forti sono le disuguaglianze economiche e culturali rilevabili in una generazione tanto più esse hanno tendenza a riprodursi nella generazione successiva;
- tanto maggiore è la segregazione abitativa tanto maggiore in genere diventa la segregazione scolastica, fattore potente di disuguaglianze educative;
- tanto più il mercato del lavoro è segmentato e registra una larga presenza di settori che non richiedono qualificazioni elevate, tanto maggiore è la propensione dei giovani di estrazione sociale inferiore e di quelli appartenenti alle fasce più povere dell'immigrazione ad abbandonare precocemente il sistema scolastico, spesso ancor prima di avere raggiunto la soglia minima di competenze che probabilmente in una prospettiva a più lungo termine saranno loro necessarie.

Si tratta di fattori che ricadono all'interno dell'area coperta tradizionalmente dai welfare states europei e riguardano particolarmente la politica del lavoro e della famiglia. In parte si collocano perfino oltre quei confini mettendo in gioco la politica urbanistica e delle abitazioni. La relazione tra politiche dell'educazione e della formazione e politiche sociali e del lavoro, e dei rispettivi regimi, risulta comunque determinante per dar conto di quanto è accaduto nel passato. Il successo dei paesi scandinavi nel contenere le disuguaglianze di opportunità



nell'educazione e nella formazione (senza, peraltro, pregiudicare la qualità) può esplicarsi per l'intervento di fattori favorevoli sia di natura endogena che esogena e per la sinergia che si è stabilita fra questi diversi fattori. A livello di teorie della giustizia incorporate nelle *policy*, per la sua capacità di articolare l'eguaglianza delle opportunità con l'eguaglianza delle condizioni fondamentali o delle risorse. Viceversa, la riuscita meno felice del sistema di istruzione americano, malgrado sia connotato sul piano strutturale da tratti che possono farlo definire un regime educativo «democratico», può ascriversi al fatto che quella sinergia di fattori endogeni ed esogeni e quell'articolazione di criteri di giustizia non si sono affatto verificate. Quando ciò è in parte accaduto, come nel programma *Head start*, i risultati in termini di equità nell'educazione, sebbene in un ambito limitato, sono apparsi incoraggianti.

In conclusione, possiamo dunque affermare che l'integrazione e la sinergia tra politiche e tra regimi di politiche, che in Italia come nella maggior parte dei paesi europei sono stati finora nettamente separati, rappresenta una delle questioni fondamentali da affrontare nella costruzione di un nuovo welfare state.

Riferimenti bibliografici

Bourdieu P., 1978, *La trasmissione dell'eredità culturale* (trad. it.), in Barbagli M. (a cura di), *Istruzione, legittimazione e conflitto*, Il Mulino, Bologna (ed. orig., 1966, Parigi).

Breen R. (a cura di), 2004, Social Mobility in Europe, Oxford University Press, Oxford.

Castells M., 2001, The Internet Galaxy, Oxford University Press, Oxford.

Dubet F., 2004, L'égalité des chances. Qu'est-ce que une école juste?, Seuil, Parigi.

Dubet F., 2006, Injustices. L'expérience des inégalités au travail, Seuil, Parigi.

Durut-Bellat M., Mons M., Suchaut B., 2003, Caractéristiques des systèmes éducatifs et compétences des jeunes de 15 ans, l'éclairage des comparaisons entre pays, Cayers de l'Iredu, 64.

Dworkin R., 1981, What is Equality? Part 2: Equality of Resources, «Philosophy and Public Affairs», n. 10.

Erixson R., Jonsson J.O., 1996, Explaining Class Inequality in Education: the Swedish Test Case, in Erixson R., Jonsson J.O. (a cura di), Can Education be Equalized?, Westview Press, Boulder (Co).

Esping-Andersen G., 1999, Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford University Press, Oxford.

- Esping-Andersen G., 2002, Towards the Good Society. Once Again?, in Esping-Andersen G. (a cura di), Why we Need a New Welfare State?, Oxford University Press, Oxford.
- Esping-Andersen G., Mestres J., 2003, Ineguaglianza delle opportunità ed eredità sociale, «Stato e Mercato», n. 1.
- Ewald F., 2002, Société assurantielle et solidarité, «Esprit», ottobre.
- Gallie D., 2002, The Quality of Working Life in Welfare Strategy, in Esping-Andersen G. (a cura di), Why we Need a New Welfare State?, Oxford University Press, Oxford.
- Gautié J., 2003, Quelle troisième voie? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale, Working Paper pour le projet 4T (Travail, Temps, Trajectoires et Transitions) dans le cadre de l'Aci «Travail» du Ministère de la Recherche, Parigi.
- Gerese (Groupe Européen de Recherche sur l'Équité des Systèmes Éducatifs), 2005, L'équité des systèmes éducatifs européens. Un ensemble d'indicateurs, Service de pédagogie théorique et expérimentale, Université de Liège (http://www.ulg.ac.be/pedaexpe/equite/).
- Giddens A., 1998, The Third Way, Blackwell Publisher, Londra.
- Heckman J., 1999, Policies to Foster Human Capital, Nber Working Paper, n.
- Heidenheimer A.J., 1986, Il diritto all'istruzione e alla previdenza sociale, in Europa e in America, in Flora, P., Heidenheimer A.J., Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America, Il Mulino, Bologna (ed. orig., The Development of Welfare State in Europe and America, 1981, Transaction Books, New Brunswick, Ni).
- Muller P., 2000, L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique, «Revue française des Sciences politiques», n. 50, 2, pp. 189-207.
- Paci M., 2005, Nuovi lavori, nuovo welfare, Il Mulino, Bologna.
- Rawls J., 1971, A Theory of Justice, Harvard University Press, Cambridge.
- Reynaud G.D., 2001, Le management par les compétences: un essai d'analyse, «Sociologie du Travail», n. 1, gennaio-marzo.
- Sen A.K., 1992, Inequality Re-examined, Russell Sage Foundation, New York. Shavit Y., Blossfeld H.P. (a cura di), 1993, Persistent Inequality, Westview
- Press, Boulder (Co).
- Trannoy A., 1999, L'égalisation des savoirs de base, l'éclairage de la théorie de la responsabilité et des contracts, in Meuret D. (a cura di), La justice du système éducatif, De Boeck, Bruxelles.
- Van Berkel R., 2005, La diffusione degli approcci individuali nelle politiche europee di attivazione, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 233-55.

Educare con quali risorse? Investimenti e spese

Costanza Bettoni, Daniele Checchi, Margherita Burgarella

RPS

In questo lavoro vengono presentate alcune riflessioni sulla spesa per istruzione ai vari livelli, sia in confronto con altri paesi che tra le diverse aree del paese. In questo secondo caso vengono riportate le principali evidenze emerse dalla ricostruzione della spesa pubblica in istruzione per aggregazione dei comportamenti

dei diversi soggetti intervenenti (amministrazione centrale, regioni, province, comuni). Viene inoltre analizzato il divario territoriale per come emerge da diverse indagine campionarie condotte a diverse età (Iea, Seris, Pisa), e ipotizzato che la differenza nella dotazione di risorse possa contribuire a spiegare tale divario.

1. Premessa

L'interesse degli studi economici nei confronti dell'istruzione è iniziato nei primi anni sessanta del secolo scorso quando sono stati avviati i primi studi di economia dell'educazione¹, immediatamente consolidatisi in differenti filoni di ricerca, di cui è testimone un'ampia e approfondita letteratura. Viceversa, l'attenzione per la componente economica da parte della scuola e del sistema educativo in generale è sicuramente più recente, ma ancora episodica, facendo eccezione per alcune esperienze di eccellenza consolidatesi nel corso degli anni. Gli studi, le ricerche sul campo, le rilevazioni condotte in ambito pedagogico con oggetto la spesa educativa sono risultati particolarmente sporadici proprio nel nostro paese. In particolare, tali studi non sono stati realizzati con carattere di continuità, non ne sono scaturiti ambiti di ricerca basati su specifiche ipotesi di partenza. In sintesi, tali studi sono ancora molto lontani dal rappresentare una prima ipotesi di messa a regime.

¹ Eric Delamotte (1998) offre una interessante ricostruzione della relazione tra le due discipline, scrivendo quella che lui stesso definisce «una sorta di storia del pensiero economico nel campo dell'istruzione» (p. XIV della traduzione italiana).

Un elemento comune ad entrambi gli approcci, quello economico e quello pedagogico, è la constatazione di una cronica scarsa disponibilità di dati e informazioni qualitativamente rilevanti sulla spesa per l'istruzione, lamentata ormai con regolarità da ricercatori e da decisori istituzionali, che di fatto rende difficilmente praticabile qualsiasi ipotesi di ulteriori e più raffinati approfondimenti sul tema.

Senza dubbio, lo stimolo più forte nel nostro paese a porsi concretamente sul terreno dell'analisi della spesa per l'istruzione è venuto dalla comparazione internazionale, che oggi ha nelle statistiche educative Ocse una delle pubblicazioni ricorrenti di maggior interesse. Inoltre, più di recente, la necessità di tenere sotto controllo gli obiettivi indicati dalla Strategia di Lisbona ha dato un impulso a raccogliere e analizzare in modo sistematico i dati relativi alla spesa educativa.

Questo articolo intende offrire un contributo, di parte pedagogica, alla riflessione sul quadro finanziario relativo al nostro sistema educativo, utilizzando, da un lato, il recente aggiornamento degli indicatori internazionali Ocse (2005), un blocco dei quali è interamente riservato alla spesa educativa, e, dall'altro, gli altrettanto recenti risultati di una indagine promossa dall'Invalsi, Aspis, che è giunta alla sua terza edizione². Prima di entrare nel merito della presentazione dei dati sul finanzia-

mento del sistema educativo, è necessario soffermarci sulle diverse prospettive alla base delle due indagini appena citate, per cercare una indispensabile chiave di lettura dei diversi risultati conseguiti. L'esplicitazione delle diversità di prospettiva d'indagine, peraltro, può ritornare utile anche quale possibile ipotesi di sistematizzazione degli studi.

Sia gli indicatori Ocse sia Aspis, ad esempio, ricostruiscono la spesa per l'istruzione, quantificano la spesa per studente, ma giungono a risultati diversi. Questo perché le due fonti non sono paragonabili tra loro in quanto rispondenti a fabbisogni informativi differenti. Entrambe guardano sia al sistema di finanziamento che di destinazione della spesa educativa, ma con approcci necessariamente diversi. Da un lato, l'Ocse analizza i finanziamenti secondo il principio del soggetto erogatore finale della spesa, mentre Aspis applica il principio del soggetto finanziatore iniziale della spesa. Dall'altro lato, l'Ocse guarda all'Italia come ad un'unica entità statistica, mentre Aspis guarda alle

² Progetto Aspis, *Analisi della Spesa per l'Istruzione*, curato dall'Invalsi - Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione. Ci si riferisce qui ad Aspis III.

singole regioni d'Italia, ponendo l'accento sulla destinazione della spesa soprattutto (sebbene non solo) per regione, unità statistica ma anche entità amministrativa dal ruolo crescente nel paese.

Si tratta di due approcci assolutamente distinti al tema della spesa per l'istruzione, caratterizzati da obiettivi diversi e da linee di attività differenti e che producono, come naturale conseguenza, risultati diversi anche in riferimento allo stesso argomento. Infatti, mentre il primo filone di ricerca affronta le complesse problematiche legate alla necessità di disporre di dati, relativi ai diversi paesi, adeguati a consentire la comparazione internazionale, il secondo si muove sul terreno del consolidamento della spesa, cioè della quantificazione delle risorse conferite dai diversi attori per garantire un servizio, identificando categorie di analisi di dettaglio alle quali ricondurre le informazioni disponibili.

2. Focus sul sistema di erogazione della spesa educativa: gli indicatori internazionali

La recente edizione di Education at a Glance (2005) aggiorna gli indicatori internazionali al 2002, presentando inoltre, come di consueto, l'evoluzione di alcuni di essi ed elaborando in alcuni casi nuove comparazioni e incroci attraverso informazioni attualmente disponibili, quali ad esempio i risultati dell'indagine Ocse-Pisa (Program for International Student Assessment).

Al fine di rendere più agevole la lettura si è scelto di limitare il confronto a 5 paesi Ocse, di cui 3 europei, oltre l'Italia (Francia, Germania, Regno Unito) e gli Stati Uniti.

Il quadro delle risorse per l'istruzione nel nostro paese è sicuramente complesso: emergono dai dati Ocse, infatti, tendenze contraddittorie, per alcuni versi di non facile e univoca interpretazione.

Un primo indicatore preso in considerazione è quello relativo alla spesa annuale per studente, calcolata in dollari Usa, per l'anno 2002. Nella tabella 1 sono riportati i valori di spesa pro capite, in totale e disaggregati per grado di istruzione.

Balza agli occhi la notevole, e costante, differenza tra i valori europei e quelli statunitensi, sempre molto più elevati questi ultimi, sia in totale sia nei vari gradi di istruzione. In alcuni gradi peraltro lo scarto è addirittura del doppio, come nel caso dell'istruzione terziaria dove, a fronte di un valore medio di 10.655 dollari, la spesa unitaria negli Stati Uniti è di 20.545 dollari.

Tra i 4 paesi europei presi in considerazione è l'Italia ad avere i valori pro capite più alti per quanto riguarda la spesa complessiva (7.708 dollari, a fronte di un valore medio di 6.687 dollari). Nei primi tre gradi di istruzione (pre-primaria, primaria e secondaria di 1° grado) il confronto tra i paesi colloca la spesa pro capite italiana tra i livelli più elevati; solo nel caso dell'istruzione pre-primaria il dato di spesa del Regno Unito è nettamente superiore (8.452 dollari, mentre per l'Italia è di 5.445 dollari).

Il quadro cambia radicalmente negli ultimi due gradi di istruzione: a livello di secondaria di 2° grado la spesa per studente per l'Italia (7.221 dollari) è più bassa degli altri paesi europei, pur rimanendo leggermente superiore al valore medio (7.121 dollari), mentre nel caso dell'istruzione terziaria la spesa per studente per l'Italia (8.636 dollari) risulta più bassa anche nel confronto con il valore medio (dollari 10.655).

Tabella 1 - Spesa annuale per studente per grado di istruzione. Anno 2002 (in dollari)

| | Pre-primaria | Primaria | Secondaria | Secondaria | Terziaria | Totale |
|------------|--------------|----------|------------|------------|-----------|--------|
| | | | 1° grado | 2° grado | | |
| Italia* | 5.445 | 7.231 | 8.073 | 7.221 | 8.636 | 7.708 |
| Francia | 4.512 | 5.033 | 7.820 | 9.291 | 9.276 | 7.467 |
| Germania | 4.999 | 4.537 | 5.667 | 9.835 | 10.999 | 7.129 |
| Regno | 8.452 | 5.150 | 6.505 | 6.505 | 11.822 | 6.691 |
| Unito | | | | | | |
| Stati | 7.881 | 8.049 | 8.669 | 9.607 | 20.545 | 11.152 |
| Uniti | | | | | | |
| Media Ocse | 4.294 | 5.313 | 6.089 | 7.121 | 10.655 | 6.687 |

^{*} Solo istituzioni pubbliche.

Fonte: Oecd, 2005, Education at a Glance. Oecd Indicators 2005.

I rapporti spesa per istruzione/prodotto interno lordo e spesa pubblica per istruzione/spesa pubblica complessiva rappresentano le due misure dell'investimento educativo di ciascun paese: il quadro che emerge dall'analisi dei due indicatori (tabella 2) risulta parzialmente disomogeneo rispetto a quanto evidenziato a proposito della spesa per studente.

In Italia l'impegno di risorse nell'istruzione risulta sistematicamente inferiore sia rispetto agli altri paesi Ocse, sia, più nello specifico, rispetto agli altri 3 paesi europei e agli Stati Uniti.

I dati di questi due indicatori, diversamente dall'indicatore precedentemente analizzato, sono aggregati in due macro gruppi, definiti sostanzialmente separando l'istruzione terziaria dai gradi di istruzione precedenti.

Nel primo gruppo, dove sono raccolti i dati dell'istruzione primaria, secondaria e post-secondaria non terziaria, per l'Italia il rapporto tra la spesa per l'istruzione e il prodotto interno lordo (3,5% in totale) è più basso rispetto agli altri paesi, anche considerando le diverse componenti pubblico/privato (rispettivamente 3,4% e 0,1%).

Unica eccezione è il valore del rapporto spesa pubblica per istruzione/Pil per la Germania, bilanciato però da un cospicuo investimento privato. Lo stesso quadro emerge analizzando la quota di spesa pubblica riservata all'istruzione (Italia = 7,2%, valore medio = 8,9%).

Tabella 2 - Spesa per l'istruzione in rapporto alPil e spesa pubblica per l'istruzione in rapporto alla spesa pubblica complessiva. Anno 2002 (valori percentuali)

| | Istruzio | one prima post sec Non te | ondari | ondaria e a | | Istruzio | ne terzia | nria |
|----------------|-------------------------------|---------------------------------|--------|---|-------------------------------|----------|-----------|--|
| | Spesa per istruzione / Pil | | | Spesa pubblica | Spesa per istruzione / Pil | | | Spesa pubblica |
| | Pubblico | Privato | Tot. | per istruzione /spesa pubblica totale | Pubblico | Privato | Tot. | per istruzione / spesa pubblica totale |
| Italia | 3,4 | 0,1 | 3,5 | 7,2 | 0,8 | 0,2 | 0,9 | 1,8 |
| Francia | 4,0 | 0,2 | 4,2 | 7,7 | 1,0 | 0,1 | 1,1 | 1,9 |
| Germania | 3,0 | 0,7 | 3,6 | 6,4 | 1,0 | 0,1 | 1,1 | 2,4 |
| Regno Unito | 3,7 | 0,6 | 4,3 | 9,0 | 0,8 | 0,3 | 1,1 | 2,6 |
| Stati Uniti | 3,8 | 0,3 | 4,1 | 10,3 | 1,2 | 1,4 | 2,6 | 3,8 |
| Media Ocse | 3,6 | 0,3 | 3,8 | 8,9 | 1,1 | 0,3 | 1,4 | 3,0 |

Fonte: Oecd, 2005, Education at a Glance. Oecd Indicators 2005.

La linea di tendenza, sia per quanto riguarda il rapporto spesa/Pil sia per quanto riguarda la quota di spesa pubblica per l'istruzione, è la stessa anche in riferimento alla spesa per l'istruzione terziaria, le cui differenze sono ancor più evidenti, tenendo conto del diverso «peso» di questo grado di istruzione sulla spesa complessiva. Diversa invece è la quota contributo privato sul Pil (0,2%), superiore ai valori di Francia e Germania (0,1%).

Se tale indicazione è in linea con quanto è emerso dalla lettura dei dati di spesa pro capite per l'istruzione secondaria di 2° grado e terziaria, dove la spesa per alunno risulta inferiore agli altri paesi, non lo è invece con quanto mostrano i dati relativi ai primi gradi dell'istruzione, dove la spesa per alunno risulta invece nettamente superiore nel confronto con gli altri 3 paesi europei.

Un altro indicatore, che arricchisce ulteriormente il quadro complessivo che si sta delineando, è quello relativo all'indice di cambiamento della spesa per studente, registrato nel periodo 1995-2002.

Considerata 100 la spesa per studente sostenuta nel 1995, l'indice per l'Italia relativo al 2002 risulta di 106 per l'istruzione pre-primaria, primaria e secondaria e 121 per l'istruzione terziaria. Un incremento debole dunque per il primo gruppo, legato in parte anche al decremento della popolazione scolastica (il valore indice per il numero degli studenti nel 2002 è di 98) e ancor più debole se confrontato con gli altri paesi: la Francia ha un indice di cambiamento pari a 118 (anche qui gli studenti diminuiscono tra il 1995 e il 2002), il Regno Unito a 112, gli Stati Uniti a 122. Unica eccezione è la Germania, dove l'incremento nella spesa per studente (104) è inferiore rispetto al dato italiano. Notevole, invece, è il cambiamento registrato nell'istruzione terziaria (121), più debole solo di quello registrato negli Stati Uniti (132): tralasciando il Regno Unito, dove non si registrano cambiamenti (indice per il 2002 = 100), in Germania l'incremento è pari a 110 e in Francia a 117.

In sintesi, dalla comparazione internazionale emerge che in Italia:

- la spesa per studente è alta nei primi gradi dell'istruzione, ma bassa nella secondaria di 2º grado e molto bassa nell'istruzione terziaria;
- il rapporto tra la spesa per istruzione e l'indice di ricchezza del paese è ancora al di sotto dei valori medi Ocse per tutti i gradi dell'istruzione;
- la quota di spesa pubblica destinata all'istruzione è inferiore ai valori medi Ocse;
- il cambiamento registrato nella spesa per l'istruzione tra il 1995 e il 2002 mostra un debole incremento, inferiore agli altri paesi, per

tutti i gradi di istruzione, ad eccezione dell'istruzione terziaria, dove invece si registra un incremento consistente, superiore agli altri paesi.

A conclusione di questa rapida rassegna dei dati Ocse si segnala il raffronto tra i risultati di Pisa 2003 per la matematica e la spesa per studente, calcolata per la fascia d'età entro i 15 anni: non sembra emergere alcun legame evidente tra le due variabili, che si presentano ordinate secondo una diversa distribuzione. Nel nostro paese, in particolare, la spesa per studente è elevata mentre il punteggio Pisa sia per la matematica (466) sia per la lettura (476) è notevolmente al di sotto del valore medio (500).

Ma già molti anni fa Hanushek (1986) descriveva lo «spaiamento» riscontrato nel sistema educativo statunitense: progressivo decremento del livello di riuscita ai test standardizzati a fronte di un incremento della spesa per l'istruzione, reso ancor più massiccio dalla ricaduta del decremento demografico sulla popolazione scolastica.

Il rischio che deriva da tali considerazioni è che si giunga alla conclusione che nessuna variabile del processo educativo, quantificabile economicamente, abbia una relazione statisticamente significativa con il prodotto educativo. Ma le differenze nella qualità dell'istruzione si percepiscono con evidenza in ogni grado scolastico e in ogni territorio, e la disponibilità di risorse rappresenta un requisito essenziale per il raggiungimento di obiettivi di qualità, fermo restando che indicazioni sulla tipologia degli investimenti educativi da realizzare, anche non legati necessariamente ed esclusivamente all'istituzione educativa, e sulla loro ricaduta sul prodotto educativo possono venire solamente dall'attivazione di specifiche linee di ricerca, che si ripetano con sistematicità.

3. Focus sul sistema di finanziamento e di destinazione geografica della spesa educativa. La linea di ricerca Aspis

Un diverso approccio alla descrizione della spesa educativa è rappresentato, come si diceva, dalla linea di ricerca Aspis che è giunta alla sua terza edizione³ (Invalsi-Mipa, 2005). La linea di ricerca Aspis è

³ La ricerca, di cui si presentano alcuni risultati salienti, è stata realizzata dall'Invalsi con il sostegno tecnico del Consorzio Mipa. Il gruppo di lavoro ha condotto la ricerca seguendo le indicazioni fornite dal Comitato di Indirizzo composto con l'obiettivo di riunire attorno ad un comune obiettivo sia i sog-

stata avviata nel 2000-2001, con la rilevazione dei dati di spesa del campione delle scuole che avevano partecipato al Seris (Servizio rilevazioni di sistema), l'indagine Invalsi sul livello di profitto degli studenti nei diversi gradi di istruzione. Obiettivo di questa prima edizione era quello di costruire e sperimentare una modalità di rilevazione dei dati di bilancio delle scuole, finalizzata alla progressiva messa a regime di un modello di analisi della spesa educativa (Asquini, Bettoni, 2003). Le modificazioni intervenute negli anni seguenti, sotto il profilo costituzionale e amministrativo, hanno portato a guardare alle fonti informative sul finanziamento dell'istruzione e della formazione professionale in modo differente rispetto al passato. Per questo, la seconda e la terza edizione della linea di ricerca Aspis, realizzate nel 2004-2005, sono state condotte con lo scopo di sperimentare metodi alternativi di analisi, orientati alla realizzazione di un sistema che interconnettesse le varie fonti di dati esistenti in un unico quadro di lettura sul finanziamento (fonte) e sull'allocazione (destinazione) della spesa educativa del paese (Aspis III). L'obiettivo della terza edizione di Aspis è, infatti, stato duplice:

- * ricostruire la spesa per l'istruzione e la formazione professionale iniziale sostenuta nel 2003, ricorrendo a tecniche di consolidamento della spesa⁴; per offrire un quadro relativo all'entità dei finanziamenti, alla loro composizione pubblica/privata/estera, ai livelli istituzionali coinvolti (nazionale, regionale, locale);
- riclassificare, in maniera omogenea, le spese sostenute dai diversi soggetti per offrire un quadro relativo all'allocazione delle risorse, con attenzione ai livelli educativi e alle regioni geografiche destinatarie della spesa finanziata.

getti istituzionali coinvolti nel sistema di finanziamento dell'istruzione, sia i soggetti titolari delle fonti statistiche relative alla spesa educativa, sia di esperti delle varie componenti di spesa.

⁴ La tecnica del consolidamento della spesa è una procedura di quantificazione del valore finanziario effettivamente finalizzato, in un dato anno, ad uno specifico intervento, che consente di individuare ed eliminare i trasferimenti di risorse operati tra amministrazioni di diverso livello istituzionale. Il conto consolidato finale consente, quindi, di attribuire a ciascun livello amministrativo la spesa da esso effettivamente finanziata con risorse proprie. Difficoltà sono emerse nella procedura di consolidamento della spesa per la formazione professionale, che si presenta aggregata e indistinta per tipologia di spesa, e in parte al lordo della componente statale ed estera.

Numerose sono state le difficoltà incontrate, in alcuni casi insormontabili, tali da rendere necessarie correzioni di rotta in corso d'opera. La maggior parte di tali difficoltà sono riconducibili a sopraggiunte indisponibilità di dati che risultavano in prima battuta disponibili.

La spesa nazionale consolidata, pari complessivamente a 63.748.499.838 euro, risulta distribuita per livello educativo e per soggetto finanziatore come riportato nella tabella 3.

Quanto ai soggetti finanziatori, la componente di spesa riferita alle amministrazioni centrali ammonta al 66% del totale, mentre le istituzioni decentrate (Regioni ed enti locali) concorrono per circa il 25% e il rimanente 10% è in capo al settore privato. Questo conferma nuovamente il peso di Regioni ed enti locali nella composizione della spesa, portando in primo piano l'importanza e dunque l'attenzione alla distribuzione territoriale delle risorse.

Tabella 3 - Spesa nazionale consolidata per livello educativo e soggetto finanziatore. Anno 2003 (valori assoluti e percentuali)

| | | | <u>, , , , , , , , , , , , , , , , , , , </u> | | |
|---------------------------|-----------------|------|---|-----------------|------|
| Livello educativo | Spesa (euro) | 0/0 | Soggetti finanziatori | Spesa (euro) | 0/0 |
| Infanzia | 8.447.859.955 | 13,3 | Stato | 41.796.818.831 | 65,6 |
| Elementare | 19.265.735.227 | 30,2 | Regioni e Pa | 3.127.490.662 | 4,9 |
| Media inferiore | 13.001.124.538 | 20,4 | Province | 3.240.795.520 | 5,1 |
| Media superiore | 20.128.948.531 | 31,6 | Comuni | 9.346.833.277 | 14,7 |
| Totale istruzione | 60.843.668.251 | | Totale pubblico | 57.511.938.290 | 90,2 |
| Formazione prof. iniziale | 2.904.831.587 | 4,6 | Privati | 6.236.561.547 | 9,8 |

Fonte: Invalsi-Mipa, 2005, Aspis III (2005).

Uno degli obiettivi della ricerca è stato quello di analizzare l'allocazione delle risorse, ricostruendo un quadro delle diverse tipologie di spesa. A partire dalle informazioni sul livello di disaggregazione disponibile nella documentazione della spesa statale, regionale e degli enti locali è stata costruita una scheda che ha rappresentato la traccia di lavoro per la riclassificazione delle spese, pubbliche e private.

In tabella 4, con riferimento ai diversi livelli educativi, sono riportate, in valori assoluti e percentuali, le spese distinte per tipologia. È questo un risultato importante raggiunto con la ricerca, non tanto per la precisione dei dati, che sono sicuramente suscettibili di ulteriori approfondimenti tesi al miglioramento dell'informazione, ma proprio in considerazione del fatto che la ricerca Aspis è riuscita a rendere disponibili informazioni così dettagliate sulla destinazione delle risorse. Sono state individuate 9 categorie di spesa (funzionamento istituzionale, personale docente, personale non docente, funzionamento didattico, gestione beni mobili, gestione beni immobili, investimento beni mobili, investimento beni mobili, investimento beni mobili e diritto allo studio), in relazione alle quali sono state classificate le spese pubbliche e private finanziate nel 2003, secondo i vari gradi scolastici. Per la formazione

Come era prevedibile, la spesa per il personale, docente e non docente, rappresenta una parte preponderante della spesa complessiva: la spesa per docenti assorbe mediamente il 58% del totale, con una variabilità tra i livelli educativi che oscilla tra il 54% della scuola dell'infanzia e il 65% della scuola secondaria di 1° grado. La spesa per il personale non docente rappresenta il 15% del totale, anch'essa con una variabilità tra i vari gradi di istruzione.

professionale non è stato possibile disaggregare la spesa sulla base di

tale schema.

Per il funzionamento istituzionale si spende circa l'8% del totale, e in misura maggiore nella scuola dell'infanzia (14,3%), mentre è più contenuta nella secondaria di 1° e 2° grado (attorno al 7%).

Le spese direttamente connesse al funzionamento didattico, all'investimento nei beni mobili e al diritto allo studio pesano mediamente in misura analoga (circa il 3,5%), pur con oscillazioni, anche molto forti in alcuni casi, tra i gradi scolastici. Generalmente è la scuola dell'infanzia a raccogliere le quote maggiori in relazione a queste tipologie di spesa. Le due categorie relative ai beni immobili, gestione e investimento, risultano molto contenute.

Tra i risultati salienti della ricerca figura la ricostruzione della spesa, consolidata, per studente disaggregata territorialmente. Nella tabella 5 è riportata, distinta per regione, la spesa per studente sostenuta nei vari gradi dell'istruzione. Questo dato stimola una riflessione, già più volte e da più parti affrontata, sull'effettiva equità della distribuzione delle risorse nel territorio nazionale.

Dagli studi sulla distribuzione territoriale della spesa per istruzione emerge chiaramente, ormai da molti anni, il fatto che i valori medi na-

zionali nascondono dati territoriali fortemente differenziati⁵, con uno squilibrio consistente e protratto nel tempo a sfavore del Mezzogiorno. L'analisi della composizione della spesa per l'istruzione ha più volte messo in luce la minore disponibilità di risorse complessivamente allocate nel Mezzogiorno.

Tabella 5 - Spesa media per studente per livello educativo e per Regione. Anno 2003

| | Scuola dell'in | fanzia | Scuola prima | ia | Scuola sec. 1° | grado | Scuola sec. 2° | grado |
|-----------------|----------------|--------|--------------|--------|----------------|--------|----------------|--------|
| | Liguria | 1.699 | | | Lombardia | 5.560 | | |
| | Puglia | 4.701 | | | Puglia | 6.150 | Campania | 6.378 |
| | Campania | 4.777 | | | Liguria | 6.511 | Puglia | 6.814 |
| Ţ | Sicilia | 4.856 | Puglia | 5.460 | Sicilia | 6.743 | Liguria | 7.013 |
| | E. Romagna | | Campania | 5.769 | Campania | 6.781 | Sicilia | 7.137 |
| | Lombardia | 5.109 | Sicilia | 5.989 | Lazio | 6.804 | Basilicata | 7.441 |
| | Lazio | 5.116 | Lazio | 6.703 | Abruzzo | 7.021 | Sardegna | 7.493 |
| | Fvg | 5.169 | Abruzzo | 6.755 | Marche | 7.150 | Calabria | 7.551 |
| Valore medio | 5.180 | | 6.977 | | 7.235 | | 7.667 | , |
| _ | Calabria | 5.536 | Liguria | 7.013 | Toscana | 7.304 | Lazio | 7.739 |
| | Piemonte | 5.999 | Marche | 7.075 | Veneto | 7.370 | Abruzzo | 7.805 |
| | Toscana | 6.059 | Calabria | 7.135 | E.Romagna | 7.551 | Marche | 7.986 |
| | Basilicata | 6.125 | Sardegna | 7.283 | Fvg | 7.560 | Piemonte | 8.095 |
| | Molise | 6.250 | Basilicata | 7.290 | Calabria | 7.611 | Lombardia | 8.095 |
| | Marche | 6.317 | Umbria | 7.294 | Umbria | 7.636 | Toscana | 8.173 |
| 17 | Umbria | 6.332 | Fvg | 7.323 | Piemonte | 7.655 | Veneto | 8.184 |
| П | Sardegna | 6.404 | Toscana | 7.438 | Basilicata | 7.791 | Molise | 8.186 |
| | Abruzzo | 6.566 | Veneto | 7.628 | Sardegna | 7.877 | Umbria | 8.205 |
| | Veneto | 7.651 | Molise | 7.648 | Molise | 8.118 | Fvg | 8.347 |
| | Trentino | 14.292 | Piemonte | 7.690 | Trentino | 17.959 | E. Romagna | 8.427 |
| | Valle d'A. | 21.661 | E. Romagna | 7.802 | Valle d'A. | 29.778 | Trentino | 20.921 |
| | | | Lombardia | 8.150 | | | Valle d'A. | 47.158 |
| | | | Trentino | 14.948 | | | | |
| | | | Valle d'A. | 24.864 | | | | |

Fonte: Invalsi-Mipa, 2005, Aspis III 2005.

⁵ Cfr. Asquini e Bettoni, 2002 e 2003; Miur, 2005.

Infatti, i valori di spesa per studente riportati nella tabella 5 evidenziano una collocazione al di sotto dei valori medi nazionali per tre regioni: Campania, Puglia e Sicilia. Nel caso della spesa per studente per la scuola secondaria di 2° grado tutte le regioni del Mezzogiorno, con l'eccezione del Molise, hanno valori inferiori alla media nazionale.

Da notare anche che i dati di spesa della Regione Lazio risultano costantemente al di sotto dei valori medi, seppure in misura relativamente contenuta, con l'eccezione della scuola secondaria di 2° grado dove la spesa pro capite è appena superiore al valore medio nazionale. Tralasciando i dati relativi alla Valle d'Aosta e al Trentino Alto Adige, che presentano valori pro capite assolutamente non paragonabili a quelli delle altre regioni, dovuti a ben noti motivi statutari, nel complesso le Regioni del Centro Nord, con alcune eccezioni, presentano una spesa pro capite al di sopra dei valori medi nazionali.

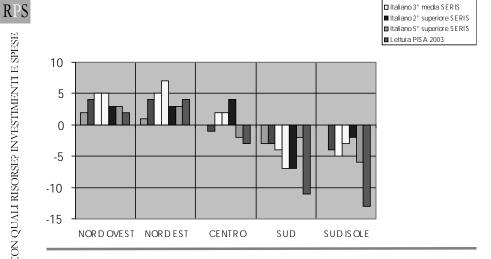
Un'ultima riflessione che scaturisce dall'analisi dei dati di spesa disaggregati per area geografica. Con il supporto di un grafico che sintetizza i principali risultati delle indagini sul livello di profitto degli studenti condotte negli ultimi dieci anni, può essere utile in termini di chiarezza riprendere brevemente il ragionamento accennato a proposito dell'incerta relazione tra variabili di spesa e test di profitto. Nel nostro paese, come balza agli occhi guardando la figura 1, si ripete sistematicamente negli anni una situazione analoga, che vede le aree del Mezzogiorno costantemente in difficoltà quanto ai risultati ai test, mentre le due aree del Nord presentano risultati soddisfacenti. Nel corso degli anni la forbice sembra addirittura allargarsi, con un evidente peggioramento dei risultati nel Sud e Sud isole, ma anche nel Centro, che sembra progressivamente agganciarsi all'andamento negativo riscontrato nel Mezzogiorno. Le differenze nella distribuzione territoriale dei punteggi ai test rendono difficile parlare realisticamente di un valore medio nazionale, se non in termini puramente convenzionali, quanto piuttosto di due diverse realtà che marciano costantemente a velocità differenti.

Qualora si scenda ad un livello regionale più disaggregato, l'impressione di una correlazione tra livelli di spesa e *performance* degli studenti si rafforza significativamente. Riferendoci all'indagine Pisa 2003, condotta sugli studenti quindicenni delle scuole secondarie, si osserva che la spesa complessiva per studente è significativamente e positivamente correlata con la *performance* media regionale (coefficiente di correlazione non condizionato: 0,69 – coefficiente di correlazione di rango: 0,82 –

Figura 1 - Risultati delle prove di profitto negli ultimi dieci anni per area geografca. Iea Sal (1992), Seris (1998-99) e Pisa (2003)

■ Elementare IEA SAL ■ Media IF A S AI ■ Italiano 1° media SERIS

□ Italiano 3° media SERIS



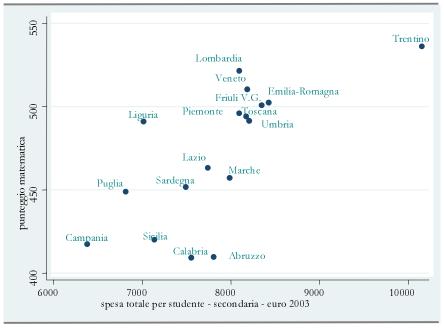
Fonte: Elaborazione dati Lucisano, 1994; Vertecchi-Caputo, 2000; Invalsi-Pisa 2003.

vedi figura 2). Poiché la ricerca Invalsi-Mipa offre una disaggregazione per voci di spesa, abbiamo anche analizzato le voci di spesa che presentano correlazioni particolarmente forti con l'acquisizione di competenze: la spesa per il funzionamento didattico, ovverosia la spesa per l'acquisto di libri, computer e attrezzature didattiche (coefficiente di correlazione: 0,85) e la spesa per il diritto allo studio (coefficiente di correlazione: 0,68). Se si esclude dall'analisi la Valle d'Aosta, che costituisce chiaramente un outlier, possiamo mettere in relazione le diverse voci di spesa con le diverse performance riportate nei dati Pisa (vedi tabella 6). Da essa si conferma che le spese per il funzionamento didattico rappresentano la voce più fortemente correlata con la performance degli studenti, suggerendo che le attrezzature didattiche hanno effettivamente un impatto sulle conoscenze acquisite. Anche la spese per il personale docente e la spesa delle famiglie presentano correlazioni elevate, ma esse potrebbero rappresentare fenomeni di correlazione spuria (in particolare nel secondo caso, essendo la spesa delle famiglie correlata con il reddito pro capite a livello regionale). Si tratta

ovviamente di una analisi descrittiva, che richiederebbe analisi più approfondite, che tengano conto, da un lato, della molteplicità dei fattori che contribuiscono a determinare le competenze possedute dagli studenti, dall'altro lato, del livello di efficienza con il quale le risorse per l'istruzione vengono effettivamente gestite dalle molteplici istituzioni preposte.

Da ultimo abbiamo voluto domandarci a quale livello istituzionale venga a generarsi questa diseguaglianza nelle risorse godute dagli studenti. In tabella 7 riportiamo una misura di dispersione fra regioni nei livelli di spesa per combinazioni di ente finanziatore e livello di istruzione. Da essa si nota come la variabilità della spesa in istruzione secondaria sia principalmente imputabile alla formazione professionale, di cui abbiamo informazioni statistiche solo a livello provinciale. La maggior variabilità della spesa per la scuola dell'infanzia è invece attribuibile ai contributi regionali. La spesa statale presenta minori disparità, registrando la più bassa variabilità a tutti i livelli di scuola.

Figura 2 - Correlazione tra risorse finanziarie e capacità matematiche nelle scuole secondarie. Italia 2003



Fonte: Nostre elaborazioni su dati Pisa-Ocse 2003.

Tabella 6 - Correlazione tra competenze e voci di spesa finanziata. Italia 2003

| | Competenze matematiche | Competenze linguistiche | Problem solving | Conoscenze scientifiche |
|-------------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------|----------------------------|
| Funz.to istituzionale | 0,312 | 0,167 | 0,249 | 0,291 |
| Personale docente | 0,663 | 0,715 | 0,679 | 0.656 |
| Personale non docente | -0,493 | -0,576 | -0,498 | -0,513 |
| Funz.to didattico | 0,797 | 0,857 | 0,809 | 0,835 |
| Gestione beni mobili | -0,196 | -0,022 | -0,124 | -0,131 |
| Gestione beni immobili | -0,652 | -0,554 | -0,598 | -0,662 |
| Investimento beni mobili | 0,383 | 0,290 | 0,346 | 0,310 |
| Investimento beni immobili | 0,552 | 0,558 | 0,524 | 0,555 |
| Diritto allo studio | 0,559 | 0,521 | 0,562 | 0,525 |
| Spesa famiglie | 0,748 | 0,636 | 0,682 | 0,750 |
| Spesa totale | 0,801 | 0,785 | 0,788 | 0,794 |

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Pisa-Ocse e Invalsi-Mipa, 2003.

Tabella 7 - Dispersione nei livelli di istruzione per soggetto finanziatore*

| | Stato | Regioni e prov. aut. | Province | Comuni | Famiglie | Totale |
|-----------------------------|-------|-------------------------|----------|--------|----------|--------|
| Infanzia | 0,295 | 1,549 | Ξ | 0,446 | 0,310 | 0,230 |
| Elementare | 0,075 | 0,609 | - | 0,462 | 0,280 | 0,117 |
| Media inferiore | 0,075 | 0,476 | - | 0,435 | 0,144 | 0,067 |
| Media superiore | 0,062 | 0,623 | 0,476 | 0,497 | 0,151 | 0,093 |
| Formazione professionale | 0.391 | - | 0,993 | - | - | 0,909 |
| Totale | 0,090 | 0,738 | 0,672 | 0,428 | 0,178 | 0,111 |

^{*} I numeri riportati nella tabella sono coefficienti di variazione (rapporti tra scarto quadratico medio e media dei valori regionali dei livelli di spesa unitaria dei vari soggetti, ponderati per il numero degli studenti del livello di istruzione pertinente nelle diverse regioni).

Alla luce di ciò, e riprendendo quanto già detto a proposito della distribuzione territoriale della spesa per istruzione, sarebbe auspicabile un approfondimento degli studi in tale direzione, con lo scopo di verificare l'ipotesi dell'esistenza di una disparità territoriale legata alle risorse disponibili per regione, in modo da richiamare eventualmente lo

Stato all'esercizio del suo ruolo primario: tutelare il diritto dei cittadini ad accedere ai medesimi livelli di qualità di istruzione e di formazione, in qualunque regione essi risiedano e da qualunque governo regionale essi dipendano.

Riferimenti bibliografici

- Asquini G., Bettoni C. (a cura di), 2002, La spesa pubblica per istruzione e cultura in Italia: i principali indicatori, Invalsi, Roma.
- Asquini G., Bettoni C. (a cura di), 2003, La ricerca Aspis. Analisi delle spese per l'istruzione, Franco Angeli, Milano.
- Delamotte E., 1998, *Une introduction a la pensée économique en éducation*, Presses Universitaires de France, Parigi (trad.it. *Economia dell'educazione*, La Nuova Italia, Firenze, 2000).
- Invalsi, 2004, Il livello di competenza dei quindicenni italiani in matematica, lettura, scienze e problem solving. Prima sintesi dei risultati di Pisa 2003, Invalsi, Frascati.
- Invalsi-Mipa, 2005, Aspis III Analisi della spesa per l'Istruzione, Rapporto di ricerca, www2.invalsi.it/RN/aspis3/sito/pagine/documentazione.htm.
- Istat, 2005, Prima indagine sulle spese sostenute dalle famiglie per l'istruzione e la formazione. Anno 2002, in «Statistiche in breve», Istat, Roma.
- Lucisano P. (a cura di) 1994, Alfabetizzazione e lettura in Italia e nel mondo, Tecnodid, Napoli.
- Miur, Direzione Generale per gli Studi e la Programmazione (2005), La scuola in cifre 2005, Le Monnier, Firenze.
- Oecd, 2005, Education at a Glance. Oecd Indicators 2005, Oecd, Parigi.
- Vertecchi B., Caputo A.M. (a cura di), 2000, La scuola in cifre, Franco Angeli, Milano.

Le competenze degli studenti italiani quindicenni. Il ruolo del divario territoriale*

Massimiliano Bratti, Daniele Checchi, Antonio Filippin

In questo lavoro viene analizzato il fenomeno del divario territoriale nell'acquisizione delle competenze matematiche degli studenti italiani quindicenni, per come emerge dall'indagine Pisa 2003.
L'attenzione viene posta in particolare alla dotazione di risorse delle diverse

aree del paese, sotto forma sia di attrezzature che di manutenzione degli edifici. Viene presentata la stima di un modello econometrico in cui i fattori territoriali sembrano influenzare significativamente la formazione delle competenze, e esaminate alcune ipotesi di politiche scolastiche.

1. Introduzione

Nelle classifiche redatte sulla base delle indagini internazionali sulle competenze degli studenti e degli adulti (come Pisa, Timss, Ials¹) l'Italia si colloca sempre in posizioni piuttosto basse. Questa è una caratteristica comune ai paesi del bacino Mediterraneo, e potrebbe essere correlata al fatto che i miglioramenti nei livelli della scolarizzazione della popolazione siano storia relativamente recente.

Al termine della seconda guerra mondiale l'Italia era ancora un paese in via di sviluppo, con più della metà della propria forza lavoro impiegata in agricoltura e una frazione simile di popolazione analfabeta. Cinquanta anni dopo, lo stesso paese si colloca tra quelli ad elevato livello di sviluppo, ma è ancora in posizione relativamente arretrata in termini di livelli di istruzione.

Per questa ragione potremmo essere tentati di attribuire gli scarsi risultati degli studenti quindicenni in Italia alla presenza di un ambiente culturale carente: se questi studenti vivono in famiglie con scarsa

^{*} La ricerca è stata promossa dalla Fondazione per la Scuola della Compagnia di San Paolo. Le opinioni tuttavia qui contenute non rispecchiano necessariamente il pensiero e le convinzioni della Fondazione, ma soltanto quelle degli autori, che se ne assumono l'intera responsabilità.

¹ Pisa, Program for International Student Assessment; Timss, Trends in Mathematics and Science Study; Ials, International Adult Literary Survey database.

istruzione, essi non ricevono sufficiente sostegno e pressioni familiari per conseguire dei buoni risultati a scuola. Tuttavia le cose sono probabilmente più complicate.

Se osserviamo il livello mediano della *performance* delle regioni italiane nei quattro domini di competenze testati nell'indagine Pisa (vedi tabella 1), notiamo che la differenza mediana tra Nord e Sud raggiunge quasi una deviazione standard (per costruzione pari a 100 punti del test).

Tabella 1- Performance mediane degli studenti nelle quattro aree italiane. Pisa 2003

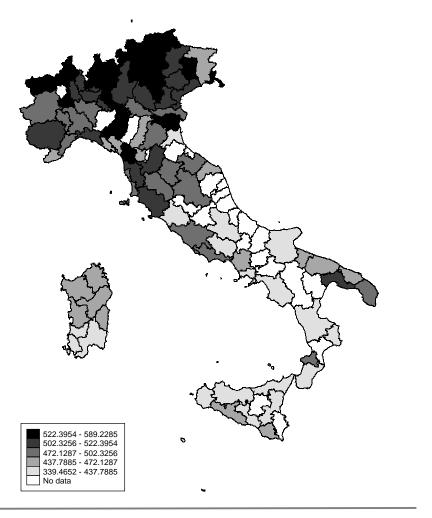
| | <i>Literacy</i> Matematica | <i>Literacy</i> Letteraria | Conoscenze scientifiche | Problem Solving |
|-------------|-------------------------------|-------------------------------|----------------------------|--------------------|
| Nord Ovest | 510,118 | 519,794 | 540,335 | 513,131 |
| Nord Est | 526,749 | 535,206 | 543,785 | 528,959 |
| Centro | 487,724 | 503,230 | 516,278 | 498,196 |
| Sud e Isole | 428,135 | 449,723 | 452,278 | 442,413 |
| Italia | 467,549 | 486,109 | 493,855 | 476,113 |

La distribuzione territoriale dei risultati matematici (che è l'area approfondita nell'indagine condotta nel 2003 – vedi figura 1) mostra come le macroaree del paese siano relativamente omogenee al loro interno: nelle regioni del Nord si evidenziano bassi livelli di *performance* solo in un paio di province, mentre viceversa nelle regioni del Sud non si hanno casi di province che riescano a raggiungere livelli di competenza comparabili con quelli delle regioni settentrionali. Poiché siamo convinti che le capacità individuali siano distribuite in modo casuale sul territorio nazionale, vogliamo indagare sulle cause di questo divario.

La nettezza del divario territoriale ci induce ad indagare l'importanza degli effetti ambientali, dal momento che riteniamo che l'esclusiva considerazione dei fattori familiari, seppur rilevante, non può dare conto di questo risultato.

In particolare, ci siamo soffermati sugli aspetti relativi alle risorse scolastiche impiegate.

Figura 1 - Distribuzione geografica delle competenze matematiche. Pisa 2003



Nota: Distribuzione per quintili. I quintili più scuri sono quelli più elevati. Il primo quintile corrisponde alle province per cui il dato non è disponibile².

² L'indagine Pisa seleziona un campione rappresentativo della collettività nazionale, e pertanto non include necessariamente tutte le province. Nel *dataset* relativo al 2003 non sono disponibili osservazioni per le seguenti province: Ascoli Piceno, Avellino, Biella, Benevento, Campobasso, Chieti, Catanzaro, Enna, Forlì, Isernia, Macerata, Matera, Piacenza, Pescara, Prato, Potenza, Reggio Emilia, Rieti, Rimini, Siracusa, Teramo, Terni.

2. Le risorse disponibili

Gli studenti delle scuole italiane non godono della stessa dotazione di risorse. Anche se il Ministero della Pubblica istruzione definisce degli standard in termini di formazione delle classi e di durata dei corsi, la stessa attività didattica si svolge in condizioni molto diverse, e con l'ausilio di attrezzature molto diverse. A titolo esemplificativo ci limitiamo a mostrare la distribuzione di due indicatori di queste risorse. La prima riguarda lo stato di manutenzione degli edifici scolastici. Rammentando che la gestione del patrimonio edilizio per la scuola secondaria di secondo grado è di competenza delle autorità provinciali, noi abbiamo utilizzato le informazioni relative alla quota di edifici in cui risultasse scadente uno o più impianti (medie provinciali – si veda Ministero della Pubblica istruzione, 2000). Il cattivo stato di manutenzione tende ad estendersi a più di un impianto, come infatti dimostra l'analisi fattoriale riportata in tabella 2. Tale analisi permette di «estrarre» da un gruppo di variabili una variabile latente non osservabile che ha la proprietà di riassumere al meglio la dinamica di ciascuna singola variabile. I numeri riportati in seconda colonna di tabella 2 mostrano i coefficienti di correlazione tra ciascuna singola variabile e la variabile latente, che da sola spiega i 2/3 della varianza complessivamente osservata in queste variabili. Questa variabile, che possiamo definire stato di manutenzione degli edifici scolastici nella scuola media superiore ha una distribuzione territoriale che in diverse aree del paese appare simmetrica e opposta alla distribuzione delle competenze. In figura 2 riportiamo la distribuzione provinciale di questa variabile, che per costruzione ha media nulla; valori più elevati, ovverosia colori più scuri, corrispondono a stati di manutenzione peggiori. Appare allora evidente come Calabria, Sicilia e Sardegna siano regioni afflitte da bassa qualità degli edifici scolastici.

Una seconda misura delle risorse disponibili la otteniamo dai dati sulla spesa. Anche in questo caso utilizziamo le variabili di spesa per studente su base provinciale fornite dal Ministero dell'Istruzione³. Alla

³ I dati si riferiscono agli anni 1998 e 1999. La spesa in conto capitale viene riportata come percentuale della spesa totale definita come spesa totale del bilancio (1998) più stipendi del personale direttivo, docente ad Ata (1999) rapportata agli alunni (solo spese a carico del Mpi – non sono considerate le spese a carico degli enti locali). La spesa in conto capitale esclude quindi la spesa per edifici, che come abbiamo già ricordato è posta a carico delle province.

luce anche dei risultati che otteniamo nella sezione successiva, ci concentriamo sulla *spesa in conto capitale per studente*⁴. Questa variabile è indubbiamente correlata con la dotazione di attrezzature disponibili a livello provinciale. In figura 3 riportiamo la distribuzione territoriale di questa spesa, che ha un intervallo di oscillazione compreso tra 7.619 lire (meno di 4 euro annui di spesa in attrezzature per studente della media superiore!) e 158.810 lire a prezzi 1998 (poco più di 82 euro). C'è quindi un intervallo di variazione pari a 20 volte, che si distribuisce da Nord a Sud sul territorio nazionale.

Tabella 2 - Analisi fattoriale. Stato di manutenzione degli edifici scolastici. Pisa 2003

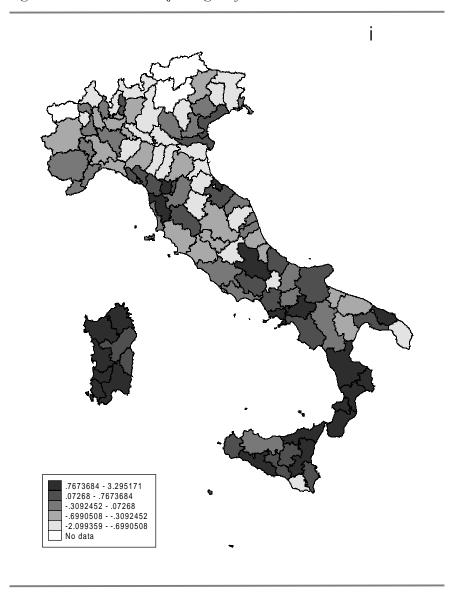
| Variabile | Fattore | Unicità |
|--|--------------|---------|
| | Manutenzione | |
| Varianza spiegata | 0,6714 | _ |
| % edifici con copertura scadente | 0,6704 | 0,5506 |
| % edifici con impianto elettrico scadente | 0,7921 | 0,3725 |
| % edifici con impianto fognario scadente | 0,8494 | 0,2785 |
| % edifici con impianto di riscaldamento scadente | 0,8210 | 0,3259 |
| % edifici con impianto idrico scadente | 0,8926 | 0,2032 |
| % edifici con pavimentazione scadente | 0,7623 | 0,4189 |

Avremmo potuto prendere numerose altre variabili, relative alla situazione socio-economica del territorio (occupazione, lavoro irregolare, presenza di stranieri, consumi culturali), ma come spesso accade nelle analisi sullo sviluppo territoriale, esse tendono a muoversi nella stessa direzione. Le regioni/province più ricche sono quelle caratterizzate da maggior occupazione, minor lavoro irregolare, consumi più elevati (anche sul piano culturale) per cui risulta difficile scorporare l'effetto della singola variabile. Per questo motivo nella prossima sezione riportiamo una analisi multivariata, che tiene cioè conto simultaneamente di tutte le variabili che risultano significative.



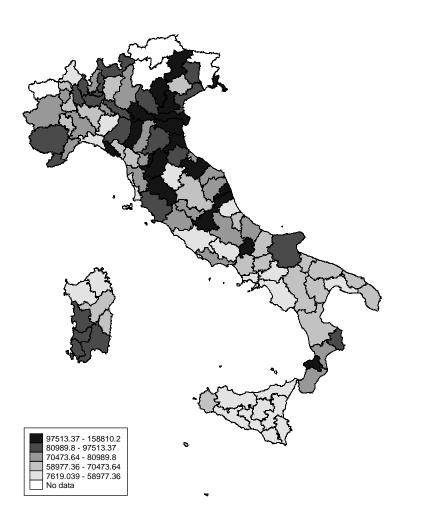
⁴ La spesa per docente è fornita direttamente dal Mpi come spesa del personale docente (stipendio più indennità integrativa), mentre la spesa in conto capitale che raccoglie principalmente la spesa per attrezzature è ottenuta applicando la percentuale relativa al totale (vedi nota precedente) e la spesa per consumi e altro personale è ottenuta residualmente. Si noti un'ulteriore riduzione del campione dovuta alla mancanza di informazioni di spesa relative alla provincia di Udine.

Figura 2 - Stato di manutenzione degli edifici. Pisa 2003



Nota: Distribuzione per quintili. I quintili più scuri denotano una manutenzione peggiore.

Figura 3 - Percentuale di spesa in conto capitale. Pisa 2003



Nota: Distribuzione per quintili. I quintili più scuri sono quelli più elevati.

3. Quali fattori influenzano la formazione delle competenze?

Per non tediare il lettore, in figura 4 riportiamo la stima dell'impatto che un insieme di variabili produce sul livello di competenze matematiche degli studenti quindicenni in Italia⁵. Questo è il miglior modello predittivo dei livelli di competenza. Le variabili sono raggruppabili in tre blocchi: *variabili individuali*, relative allo studente, ai suoi comportamenti e alla famiglia di provenienza; *variabili a livello di scuola*, riferite ad informazioni provenienti dall'intervista al dirigente scolastico; *variabili territoriali*, riferite alle caratteristiche medie della provincia in cui risiede la scuola⁶.

3.1 Variabili individuali

Dalla analisi del primo gruppo di variabili, notiamo subito che gli studenti con livelli elevati di competenze sono figli di genitori che ricoprono occupazioni più prestigiose, dispongono di libri e computer in casa, oltre che essere dotati di altri beni durevoli (come misura indiretta della ricchezza familiare). Se sono donne hanno uno svantaggio sistematico nelle competenze matematiche e scientifiche, cui corrisponde un vantaggio sistematico nelle competenze linguistiche. Gli studenti più brillanti sono infine caratterizzati da strategie di apprendimento basate sulla rielaborazione dei concetti e da un atteggiamento competitivo nei confronti dei propri compagni di classe.

Si noti che nell'insieme l'istruzione più elevata all'interno della coppia dei genitori sembra esercitare un effetto negativo, ma questo è una conseguenza del fatto che il relativo coefficiente coglie l'effetto dell'istruzione dei genitori al netto di quello delle altre caratteristiche di *background* familiare. È infatti evidente che genitori più istruiti hanno in media lavori più prestigiosi, dove guadagnano di più, possono consumare di più e nel contempo accumulare più ricchezza.

⁵ Il lettore interessato al dettaglio tecnico può trovare le tavole corrispondenti in Bratti, Checchi e Filippin, 2007.

⁶ Le variabili riportate sono tutte statisticamente significative al 5 o all'1%. La lunghezza di ciascuna barra misura l'impatto che produce una variazione della variabile indipendente (pari ad una deviazione standard) sulla *performance* degli studenti (sempre riscalata in termini di deviazione standard).

3.2 Variabili a livello di scuola

Tuttavia l'impatto dell'istruzione dei genitori si manifesta principalmente attraverso la scelta del tipo di scuola secondaria. Si noti infatti che la frequenza di un liceo o di un istituto tecnico è associata positivamente ad una miglior *performance* rispetto al caso escluso (i licei artistici e linguistici, gli istituti d'arte e le scuole magistrali), mentre un premio negativo è associato agli studenti che frequentano gli istituti professionali. Possiamo quindi dedurne che buona parte dell'autoselezione degli studenti basata sulle caratteristiche familiari (in particolare l'istruzione dei genitori) viene catturata dall'indicatore del tipo di scuola secondaria. Si noti altresì l'effetto negativo associato alla frequenza di istituti privati, che confermerebbe il ruolo di «scuole di recupero» ricoperto da questo segmento dell'offerta formativa.

Osserviamo, inoltre, che lo stile didattico che informa le relazioni tra docenti e studenti di carattere autoritario sembra caratterizzare una miglior *performance* degli studenti. Notiamo infine come una misura indiretta delle risorse disponibili a livello di scuola, fornita dal numero di computer connessi ad Internet nella scuola, sia positivamente correlata con la *performance* degli studenti.

3.3 Variabili territoriali

Quando introduciamo gli effetti territoriali, iniziamo con l'analizzare gli effetti della situazione edilizia. Noi abbiamo provato ad utilizzare tre variabili relative all'edilizia scolastica: utilizzo di edifici impropriamente adattati a sede scolastica ed edifici in affitto che dovrebbero catturare l'insufficiente dotazione di edifici, mentre la terza variabile stato di manutenzione illustrata in precedenza dovrebbe descrivere lo scarso stato di conservazione degli edifici esistenti. Tutte e tre queste variabili sono negativamente correlate con la performance scolastica degli studenti, anche se la loro significatività statistica si riduce quando si inseriscono altre variabili a livello provinciale che catturano ulteriori effetti ambientali. Tuttavia l'effetto sulla precarietà degli edifici utilizzati sopravvive nell'ultima specificazione, suggerendo la possibile esistenza di effetti relativi alla dotazione di infrastrutture scolastiche.

Questa impressione è confermata quando passiamo a considerare le variabili di spesa per studente. Anche in questo caso abbiamo utilizzato tre misure di spesa: *spesa per docenti*, *spesa per consumi e altro personale* e *spesa in conto capitale*. Quello che emerge dai dati è che la spesa in con-

conto capitale esercita un influsso fortemente significativo sulla performance degli studenti, mentre si riscontra una correlazione negativa altrettanto significativa con la spesa in consumi intermedi e altro personale. Il risultato a nostro parere comunque più sorprendente, anche se in linea con una vasta letteratura internazionale, è l'assenza di ogni correlazione con la spesa per insegnanti. Questo significa che ridurre la dimensione delle classi oppure aumentare il numero degli insegnanti o persino alzare la retribuzione degli insegnanti già in ruolo (tutte manovre che si traducono in un aumento della spesa di docenza per studente) non dovrebbero produrre alcun effetto migliorativo sull'acquisizione di competenze degli studenti.

In sintesi, l'unico effetto significativo delle risorse sulle competenze degli studenti sembra associato alle attrezzature e agli edifici, mentre non trova riscontro la spesa per il personale, qualsiasi sia il suo livello di inquadramento. Non siamo in grado di fornire spiegazioni convincenti di quest'ultima mancanza di effetto della spesa per insegnanti, se non notare che la ridotta variabilità interprovinciale di questa variabile ne potrebbe costituire una ragione. Sono però ovviamente altrettanto compatibili spiegazioni più insidiose, quali quelle che interpretano questo non-risultato (molto comune in letteratura) affermando che le risorse degli insegnanti sono accumulate in eccesso e/o impiegate in modo inefficiente, al punto che un insegnante in più o in meno non modifica la *performance* di apprendimento degli studenti.

Troviamo poi degli effetti significativi relativi alla situazione del mercato del lavoro. La probabilità di impiego (definita come il complemento a 100 del tasso di disoccupazione) è fortemente correlata con la performance degli studenti in tutte le aree di competenza; un aumento della probabilità di occupazione di 7 punti percentuali (pari ad una deviazione standard) produce un aumento di una decina di punti nel punteggio relativo alle competenze. Contestualmente, la quota di occupazione irregolare esercita un effetto negativo, similmente a quanto accade con l'indicatore di delittuosità (misurato con il numero di delitti con autore ignoto per 100.000 abitanti). È evidente che queste variabili forniscono un contributo esplicativo che va al di là del loro significato diretto, che si associa al grado di sviluppo del tessuto economico e sociale circostante. Tuttavia, poiché stiamo già controllando per le caratteristiche familiari individuali e medie di scuola, possiamo immaginare che esse esercitino un effetto attraverso la formazione delle aspirazioni degli studenti, oltre che per via imitativa del mondo degli adulti. Un mercato del lavoro che funziona permette ai giovani

di aspirare ad un miglioramento della propria posizione relativa, anche indipendentemente dalle condizioni di partenza, e costituisce quindi un incentivo ad acquisire competenze. Viceversa, un mercato del lavoro stagnante, dove è difficile trovare un'occupazione regolare, dove magari i comportamenti illegali fanno premio su quelli legali, non aiuta ad elaborare strategie formative che prevedano il successo scolastico e un consolidamento delle competenze formali da utilizzare nella vita adulta come uno strumento di affermazione personale.

Gli ulteriori fattori esplicativi per i quali troviamo qualche impatto significativo sulla *performance* degli studenti si riferiscono al tasso medio di analfabetismo della popolazione residente. Se si rammenta che stiamo già controllando per l'istruzione dei genitori dello studente, oltre che per il numero di libri posseduti, questo effetto appare particolarmente preoccupante. Per avere un'idea dell'entità del fenomeno, basti considerare che un dimezzamento del tasso di analfabetismo (pari al 14,3% nella media campionaria) comporterebbe un innalzamento del punteggio di ciascuno studente di un'entità compresa tra 20 e 37 punti a seconda delle specificazione adottata.

Si registrano inoltre effetti negativi relativi alla situazione abitativa (la percentuale di abitazioni in affitto misura indirettamente la collocazione urbana degli intervistati) e alla presenza di cittadini stranieri. Contrariamente a quanto ci saremmo aspettati, i grossi centri urbani sembrano esercitare un impatto negativo: da un lato, la possibilità di diversificare i consumi culturali è ivi maggiore, ma, dall'altro, i fenomeni di emarginazione e degrado sono relativamente più diffusi, e il secondo effetto è più intenso del primo.

4. Spunti interpretativi

Dai risultati precedenti ci sembra utile sottolineare alcuni aspetti che possono avere delle implicazioni in termini di politica scolastica.

4.1 Importanza del contesto territoriale

Il primo risultato significativo è la possibilità di dar conto del contesto territoriale. Al di là dei comportamenti dei singoli e delle loro famiglie, pur tenendo conto della differenziazione delle scuole, abbiamo mostrato come alcune caratteristiche del territorio (e in particolare l'istruzione media della popolazione e il mercato del lavoro locale)

possano esercitare un influsso. Certamente non siamo in grado di individuare con certezza i canali attraverso i quali questi effetti possano esercitarsi, anche se abbiamo provato ad avanzare alcune ipotesi (disponibilità di risorse culturali, modelli di ruolo, strutture familiari, aspirazioni degli studenti).

In particolare, possiamo mostrare come il divario di competenze registrato tra studenti delle scuole del Nord (e specialmente del Nord-Est) del paese e studenti delle scuole centro-meridionali sia riconducibile ad almeno tre ordini di fattori:

- a) la minor dotazione di risorse (edifici e attrezzature);
- b) la diversità di incentivi connessi al mercato del lavoro (possibilità di occupazione regolare);
- c) stabilità e coesione sociale (presenza di stranieri, capitale sociale).

4.2 Le risorse scolastiche (edifici e attrezzature) contano

Un secondo aspetto che emerge dai nostri risultati è quello dell'importanza delle attrezzature. Già altri lavori hanno messo in luce come esista un impatto positivo delle risorse sui risultati scolastici nel caso italiano⁷. Che in Italia esista un divario di fatto nella spesa in istruzione tra regioni, è già stato mostrato: con riferimento al 2003, il divario nella spesa complessiva per studente tra due regioni, Puglia e Lombardia, è pari a 1.281 euro nella secondaria del secondo ciclo (a favore ovviamente della seconda – Aspis 20058).

I nostri risultati mostrano che la formazione delle competenze è correlata positivamente con lo stato di manutenzione delle scuole e con la spesa in conto capitale. Da notare che lo stesso risultato non si riscontra quando analizziamo la spesa per docenti. Sembrerebbe quindi che le attrezzature facciano la differenza piuttosto che la retribuzione e/o la numerosità degli insegnanti.

- ⁷ Brunello e Checchi (2005) hanno mostrato che il numero di alunni per insegnante ha influenzato il successo scolastico delle generazioni andate a scuola a partire dal secondo dopoguerra. Bettoni, Burgarella e Checchi (2006) hanno suggerito l'ipotesi che il divario regionale nei dati Pisa possa essere correlato con la spesa pubblica in istruzione (in particolare quella per il funzionamento didattico). Bianchi e Gattei (2006) mettono in relazione lo stato di degrado delle scuole meridionali (che approssimano con lo stato di manutenzione medio provinciale) con i più elevati tassi di abbandono nelle stesse regioni.
- 8 Progetto Aspis, *Analisi della Spesa per l'Istruzione*, curato dall'Invalsi Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione.

È chiaro che lo stato di manutenzione, così come la quota di edifici impropriamente adattati ad uso scolastico, sono una misura indiretta della (im)possibilità di condurre adeguatamente l'attività didattica, usufruendo dei supporti didattici che potenziano l'attività di apprendimento. Si pensi per esempio alle biblioteche, ai laboratori, per arrivare all'accesso alle risorse della rete, che mostrano, a loro volta, un effetto positivo sulla formazione delle competenze. Tuttavia, questo effetto potrebbe anche cogliere l'impatto che delle sedi scolastiche precarie potrebbero avere sull'impegno e la motivazione degli studenti, generando una sensazione di «abbandono a se stessi».

Le ragioni per cui esista un divario così significativo a livello territoriale sono molteplici. Da un lato, la ripartizione delle competenze tra governo centrale (responsabile dei costi del personale docente e ausiliario) ed enti locali (le Regioni sono titolari della erogazione di fondi per garantire il diritto allo studio, le Province della fornitura degli edifici, i Comuni possono contribuire con attrezzature finalizzate), certo non favorisce il conseguimento di una omogeneità di prestazione, anche perché non è prevista la possibilità di compensazione tra livelli di spesa.

A meno che si pervenga ad un decentramento spinto della autonomia finanziaria (tale per cui una scuola possa decidere di rinunciare ad una quota di insegnanti per ristrutturare i locali o comprare una attrezzatura), questo problema appare, al momento attuale, di difficile superabilità.

Siamo quindi in presenza di un paradosso, per cui ad una uguaglianza formale nei diritti alla fruizione del servizio scolastico corrisponde una diseguaglianza di fatto nelle risorse godute e di conseguenza nelle competenze ottenute. Di tutto questo non si ha percezione quando si osservino i dati ufficialmente disponibili, siano esse le votazioni conseguite agli esami di maturità oppure le valutazioni promosse su base volontaria dall'Invalsi.

4.3 Importanza del mercato del lavoro come fattore rilevante del divaño Nord-Sud

Nell'analisi del divario territoriale delle competenze accumulate riscontriamo una forte correlazione con le condizioni del mercato del lavoro. Elevati tassi di occupazione, e occupazione regolare (in quanto le quote di occupazione irregolare o illegale, hanno l'effetto opposto) sono associati a migliori performance da parte degli studenti. Si potrebbe sostenere che questa variabile catturi le caratteristiche dello

sviluppo nel territorio, ma altre variabili indirette (tra cui il reddito pro capite provinciale) non mostrano lo stesso grado di associazione. Noi ci spieghiamo questo effetto come risultato delle aspirazioni degli studenti, e degli incentivi che questo produce. Un mercato del lavoro stagnante, dove i tassi di disoccupazione giovanile superano il 30%, trasmette un senso di impotenza e fatalità, che a sua volta disincentiva la formazione individuale, che a quel punto perde la sua capacità di nutrire le aspirazioni di mobilità sociale e di miglioramento delle prospettive di vita.

Siamo in questo supportati anche dall'evidenza opposta: perché il tasso di illegalità locale dovrebbe deprimere la formazione di competenze degli studenti? Al di là di casi individuali (figli di genitori coinvolti in attività illegali possono avere esperienze discontinue o precarie di presenza genitoriale), può valere simmetricamente quanto detto prima a proposito dell'occupazione. Se le prospettive lavorative che sono percepite come dominanti sul territorio sono quelle in cui prevale il rischio giudiziario e la sottomissione al capo, a cosa serve accumulare conoscenze?

È chiaro che non tutti i mercati del lavoro sono equivalenti, e che la percezione del mercato di un quindicenne viene filtrata attraverso le lenti dell'occupazione dei genitori⁹. Da questo punto di vista, una miglior informazione sul funzionamento del mercato del lavoro locale può forse fornire ulteriori motivazioni all'apprendimento.

5. Quali spunti per la politica scolastica?

Nelle pagine precedenti abbiamo riassunto quelli che a noi appaiono gli spunti più interessanti che emergono dalla nostra analisi dei dati Pisa. In questa sezione proviamo a tradurre questi risultati in suggerimenti per una azione di riforma che permetta di migliorare la formazione delle competenze negli studenti italiani quindicenni.

⁹ Se si analizza il prestigio occupazionale associato al lavoro che gli intervistati desidererebbero svolgere in futuro, si nota, anzi, un livello di aspirazioni più elevato nelle scuole meridionali rispetto a quelle settentrionali per licei e istituti tecnici, mentre la situazione si rovescia quando consideriamo gli studenti iscritti in istituti professionali.



5.1 Uguagliare la dotazione scolastica tra scuole e tra province

Se le risorse in edifici e attrezzature esercitano un impatto sulla formazione delle competenze, riteniamo che sia compito precipuo del legislatore assicurare un livello sostanziale di uguaglianza nella distribuzione delle risorse economico-finanziarie (Invalsi-Mipa, 2005). Come è già stato adeguatamente illustrato da una ricerca recente, che ha ricostruito per aggregazione dei centri di spesa il totale del finanziamento, vi è una disparità territoriale notevole nei livelli di spesa. I dati in tabella 3 riportano il risultato centrale di quella ricerca. Pur tralasciando le province a statuto speciale, su uno studente veneto o molisano che completasse la scuola secondaria rimanendo nelle sua regione verrebbero investiti più di 120.000 euro, mentre per uno studente ligure o uno pugliese si spenderebbero circa poco più di 90.000 euro. Trattandosi di una differenza dell'ordine del 25% sorge spontanea la domanda sulla fonte di questa disparità. Calcolandone la variabilità tra regioni, si osserva che le maggiori differenze emergono ai due estremi della carriera scolastica, a livello di scuola dell'infanzia e di scuola secondaria. Se nel primo caso questo può essere attribuibile alla responsabilità degli enti locali, che presentano capacità di spesa e/o gestione della stessa molto differenziata, è più difficile spiegarlo a livello di scuola secondaria, se non, in parte, facendo riferimento alla presenza differenziata delle diverse tipologie di scuola secondaria, le quali comportano oneri assai differenti. Basti pensare ai costi di gestione di un liceo artistico in confronto con quelli di un istituto tecnico o di un liceo classico.

A nostra conoscenza la ricerca Invalsi-Mipa 2005 è stata la prima che nel caso italiano è riuscita a ricostruire la spesa effettiva per aggregazione dei bilanci degli enti che a diverso titolo hanno competenza di spesa su istruzione e formazione. Questa dispersione di responsabilità e competenze rende impossibile un controllo effettivo sull'omogeneità dei livelli di prestazione. Occorrerebbe una azione del governo centrale che fosse in grado di assicurare una coerenza negli obiettivi di spesa, valutando l'opportunità di interventi perequativi in assenza di adempimenti da parte degli enti locali.

Riteniamo che sia inutile prefiggersi il conseguimento degli obiettivi di Lisbona, quando in alcune province italiane più del 30% degli edifici ospitanti delle scuole superiori risulta «precariamente adattato ad uso scolastico» (dati riferiti al 1998-99). Così come accadde al momento della implementazione della riforma della scuola media unica nel 1962, l'auspicabile innalzamento dell'obbligo scolastico a 16 anni (in

trodotto con la legge finanziaria per il 2007) per essere effettivo deve essere accompagnato da un piano di investimento nell'edilizia scolastica, pena l'inapplicabilità sostanziale del dettato legislativo.

Tabella 3 - Spesa complessiva (pubblica e privata) per studente per livello scolastico e per regione. Pisa 2003 (in euro)

| Regioni | Infanzia | Elementare | Media inferiore | Media superiore | Totale |
|--|----------|------------|--------------------|--------------------|---------|
| Piemonte e Valle d'Aosta | 6.481 | 8.194 | 8.290 | 9.193 | 131.245 |
| Liguria | 1.699 | 7.013 | 6.511 | 7.013 | 94.761 |
| Lombardia | 5.109 | 8.150 | 7.782 | 8.095 | 119.901 |
| Veneto | 7.651 | 7.628 | 7.370 | 8.184 | 124.124 |
| Trentino | 7.096 | 15.095 | 9.795 | 10.154 | 176.922 |
| Friuli-V.G. | 5.169 | 7.323 | 7.560 | 8.347 | 116.537 |
| Emilia-Romagna | 5.107 | 7.802 | 7.551 | 8.427 | 119.120 |
| Toscana | 6.059 | 7.438 | 7.304 | 8.173 | 118.141 |
| Umbria | 6.332 | 7.294 | 7.636 | 8.205 | 119.402 |
| Marche | 6.317 | 7.075 | 7.150 | 7.986 | 115.703 |
| Lazio | 5.116 | 6.703 | 6.804 | 7.739 | 107.972 |
| Abruzzo | 6.566 | 6.755 | 7.021 | 7.805 | 113.557 |
| Molise | 6.250 | 7.648 | 8.118 | 8.186 | 122.270 |
| Campania | 4.777 | 5.769 | 6.781 | 6.378 | 95.410 |
| Puglia | 4.701 | 5.460 | 6.150 | 6.814 | 93.924 |
| Basilicata | 6.125 | 7.290 | 7.791 | 7.441 | 115.402 |
| Calabria | 5.536 | 7.135 | 7.611 | 7.551 | 112.870 |
| Sicilia | 4.856 | 5.989 | 6.743 | 7.137 | 100.424 |
| Sardegna | 6.404 | 7.283 | 7.877 | 7.493 | 116.727 |
| Italia | 5.183 | 7.041 | 7.238 | 7.666 | 110.797 |
| coefficiente di variazione (componenti pesate con il numero di studenti) | 0,195 | 0,149 | 0,114 | 0,171 | 0,147 |

5.2 Attuare l'autonomia delle scuole in questo contesto ha senso?

In una situazione di disparità di risorse godute e di assenza di meccanismi perequativi, occorre riflettere sull'opportunità di accelerare il processo di autonomia delle scuole nella direzione di una maggior responsabilizzazione dei livelli di spesa. Poiché non riteniamo che il settore privato sia ardentemente in attesa di co-finanziare la formazione della scuola superiore (ad eccezione forse di alcune esperienze

positive di partenariato nel settore degli istituti professionali), procedere con l'attribuzione di autonomia di spesa a livello di singola scuola rischia di esasperare le disparità nei livelli di formazione delle competenze degli studenti.

Se a questo si assomma l'incapacità dell'amministrazione centrale di ricostruire i livelli complessivi delle risorse effettivamente godute, ci rendiamo conto che ci troviamo di fronte ad un salto nel buio. E forse bene ha fatto il legislatore a rallentare la marcia in questa direzione. Tuttavia, questa è la direzione in cui occorrerebbe andare, perché solo a livello periferico è possibile individuare il mix ottimale di docenza, attrezzature e attività didattica che permetta nelle condizioni locali date di accumulare competenze da parte degli studenti. Tuttavia questa autonomia diviene auspicabile solo quando accompagnata da una valutazione dei risultati, che però manca ancora totalmente nella cultura delle istituzioni scolastiche italiane.

Ci auguriamo, quindi, che uno dei frutti delle indagini Pisa sia quello di allargare la cultura della valutazione degli esiti, senza esaltazioni ma neppure senza inutili resistenze. Chi utilizza delle risorse pubbliche, ivi compreso il proprio stipendio, deve essere responsabile (l'inglese utilizza l'espressione più precisa di accountable) dei risultati del proprio operato. Solo quando questa cultura divenisse patrimonio comune di una larga fetta degli insegnanti, allora autonomia gestionale ed economica potrebbero essere drasticamente aumentati rispetto ai livelli attuali.

5.3 Scolarizzare gli adulti

Da ultimo non dobbiamo dimenticare che una parte significativa della formazione delle competenze degli studenti quindicenni avviene ancora all'interno delle mura domestiche. Alle sei ore di scuola formale si affiancano una decina di ore di scuola informale impartita dall'ambiente familiare e/o dal territorio. A quindici anni gli studenti sono ancora molto permeabili agli effetti dell'ambiente culturale in cui vivono, e quest'ultimo è fornito principalmente dai genitori. Per questo è importante che innanzitutto i genitori posseggano un livello di competenze adeguato, al fine di poter accompagnare la formazione dei propri figli.

Nei dati dell'indagine Pisa 2003, che pure sovrastima l'istruzione dei genitori, il 5% dei genitori di ragazzi quindicenni nel Mezzogiorno ha al massimo la licenza elementare e il 32,5% possiede al massimo la li-

cenza media (i numeri corrispondenti per il Nord-Est sono 1,6 e 19,8). È quindi evidente che investire di più in edifici e attrezzature va benissimo, ma deve potersi accompagnare con uno sforzo di scolarizzazione avanzata per la generazione degli adulti. Perché non immaginare che l'innalzamento dell'obbligo scolastico sia accompagnato da un campagna che favorisca il contemporaneo conseguimento di scolarità secondaria superiore da parte di almeno un genitore attraverso esperienza di formazione adulta o continua? Ecco che allora si genererebbero a livello familiare delle sinergie positive che potrebbero rappresentare l'incentivo corretto per la formazione adeguata di competenze per la vita da parte degli studenti quindicenni.

Il nostro paese non è nuovo ad esperienze di questo genere. La campagna delle 150 ore condotta negli anni '70 ha prodotto un significativo innalzamento della scolarità degli adulti. Forse i tempi sono maturi per un passo in avanti.

Riferimenti bibliografici

- Bettoni C., Burgarella M. e Checchi D., 2006, Educare con quali risorse? Investimenti e spese, mimeo.
- Bratti M., Checchi D. e Filippin A., 2007 (di prossima pubblicazione), Territorial differences in Italian students' mathematical competences: Evidence from Pisa 2003, Mimeo.
- Bianchi L., Gattei S., 2006, La scuola nel Mezzogiorno tra progressi e ritardi, Il Mulino, Bologna.
- Brunello G., Checchi D., 2005, School Quality and Family Background in Italy, «Economics of Education Review», n. 24 (5), pp. 563-77.
- Invalsi-Mipa, 2005, Aspis III Linee di ricerca sull'analisi della spesa per l'istruzione rapporto finale, scaricabile dal sito di Invalsi: www2.invalsi.it/RN/aspis3/sito/pagine/documentazione.htm.
- Ministero della Pubblica istruzione, 2000, Conoscere la scuola. Indicatori del sistema informativo della pubblica istruzione, Roma.

I sistemi di riconoscimento delle qualifiche in Europa

Marida Cevoli, Gianfranco Coronas

L'articolo offre un contributo all'inquadramento del problema del riconoscimento delle qualifiche, acquisite dagli individui sia in percorsi strutturati di studio e formazione sia sul lavoro e in altri contesti di vita. A tal fine si analizza il ruolo di indirizzo e di analisi dell'Unione europea e si presentano alcuni dei sistemi nazionali che,

in particolare negli ultimi anni, stanno cercando di affrontare questo problema. Il riconoscimento delle qualifiche, nella sua dimensione di comparazione europea, rappresenta infatti un imprescindibile elemento a sostegno della mobilità e dell'aumento dell'occupabilità dei lavoratori anche in previsione dell'allargamento dell'Unione.

1. Introduzione

La comparazione delle qualifiche a livello europeo ha una storia relativamente lunga che risponde all'esigenza di rendere reale la «libera circolazione» dei lavoratori sul territorio dell'Unione europea.

Da qui la necessità di avere, da un lato, sistemi che permettano di mettere a confronto la qualificazione dei lavoratori e, dall'altro, modelli condivisi di progettazione della formazione, iniziale e continua. Entrambi gli obiettivi, sia pure affrontati dapprima in sedi diverse, pongono il medesimo problema: l'individuazione di sistemi per la certificazione del sapere e delle competenze acquisite sia all'interno di canali formali di istruzione e formazione, sia attraverso l'esperienza di lavoro e di vita.

Un approccio che consideri la centralità di tali schemi di riconoscimento può aiutare anche ad affrontare, in modo più rispondente alle nuove forme di organizzazione del lavoro e dell'impresa, nonché dei mercati del lavoro, il problema dei sistemi di inquadramento del lavoro e dei lavori, attualmente ancora molto tarati su un modello fordista che appare oggi in rapida e costante evoluzione.

Questo articolo intende offrire un contributo alla definizione di questo problema offrendo una visione, in chiave comparata, dei principali

sistemi nazionali di riconoscimento delle qualifiche in Europa. In questa panoramica l'Unione europea non rappresenta solo lo spazio geografico in cui i cittadini e i lavoratori debbono potersi liberamente muovere, ma anche l'organismo politico che ha dettato e detta le linee guida cui gli Stati dovranno attenersi nel definire i propri sistemi. È per questo che il nostro discorso non può che partire dalle più recenti elaborazioni proposte dall'Unione europea.

Dopo la presentazione del quadro di riferimento europeo saranno descritti alcuni casi nazionali, significativi in quanto diversi e perché hanno influenzato il dibattito europeo: l'Italia, la Gran Bretagna, la Francia e la Germania¹.

2. Il contesto europeo di riferimento

L'Unione europea ha ormai da molti anni cercato di affrontare il problema della libera circolazione dei lavoratori dal punto di vista di una trasparenza dei titoli di studio, delle professioni, delle qualifiche e delle competenze. In tale percorso ha perseguito obiettivi diversi: dalla comparazione al riconoscimento, dall'equivalenza alla comparabilità.

Oggi l'Unione, anche per rendere reale e realistico l'obiettivo di costruire una società europea basata sulla conoscenza, persegue, attraverso le elaborazioni proposte nei suoi documenti, l'obiettivo di costruire un sistema europeo delle qualifiche mirato all'apprendimento permanente e all'aumento dell'occupabilità dei lavoratori.

Si è già accennato come l'Europa cerchi da molti anni di affrontare il problema della comparazione, e ancora prima dell'equivalenza, delle qualifiche senza però riuscire a costruire un quadro efficace d'azione comune.

Con il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 (Consiglio europeo, 2000) e nel *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente* anch'esso del 2000 (Commissione delle Comunità europee, 2000), si pone l'accento sulla necessità di definire sistemi di valutazione dei risultati di apprendimenti non formali e informali, con la «convalida dell'esperienza precedente» che consenta di far emergere una professionalità che è frutto di acquisizioni fatte in modi e contesti diversi. In tal modo, si cerca di collegare i sistemi dell'istruzione formale con la

¹ Per la parte relativa ai casi nazionali si veda Bednarz, Coronas, Marinoni, 2005.

strumenti

RPS

formazione continua e i contesti di lavoro, caratterizzati da propri e sempre più specifici modelli organizzativi e propri sistemi di riconoscimento dell'esperienza e della competenza. Da quel momento, il cammino europeo su questa strada si arricchisce di molte proposte mirate alla costruzione di sistemi nazionali sulla base di principi europei omologanti che, nell'ottica dell'attuazione del principio dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, consentano anche l'acquisizione di qualifiche che permettano all'individuo l'inserimento e la permanenza nel mondo del lavoro.

La Commissione europea nel marzo del 2004, tenendo conto delle indicazioni delle parti sociali, ha realizzato un documento dal titolo Principi europei comuni per la validazione dell'apprendimento non formale e informale (Commissione delle Comunità europee, 2004), in cui si specificano alcune linee guida che dovrebbero permettere la validazione di competenze acquisite per la valorizzazione e qualificazione degli individui nel mercato del lavoro. In questo quadro, assume rilevanza l'iniziativa del soggetto interessato a veder riconosciute abilità e conoscenze che ha fatto sue nel corso della propria vita e che quindi si attiva per esigerne la certificazione. Un efficace e corretto sistema di riconoscimento delle competenze deve essere articolato nel rispetto dei diritti individuali di coloro che hanno la possibilità di chiedere la validazione dell'apprendimento non formale e informale, con la garanzia di ottenere servizi di qualità di orientamento e informazione. Equità e trasparenza devono essere alla base di tali sistemi che devono garantire a chi è valutato di avere assicurata la professionalità di chi accerta e convalida.

Un documento di lavoro della Commissione del luglio 2005 dal titolo Verso un quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanentecui ha fatto seguito una proposta di raccomandazione del settembre 2006 che ne recepisce i contenuti, fa propria l'esigenza di garantire trasparenza e collegamento tra istruzione e formazione non solo professionale (Parlamento europeo, 2006). Con il Quadro europeo delle qualifiche (European Qualifications Framework - Eqf) si vuole costituire la cornice di riferimento per i singoli paesi Ue². Attraverso l'Eqf, nel ri-

² Come più volte è stato ribadito in questi ultimi anni in occasione di diversi Consigli europei (come nei recenti Consigli europei di Bruxelles del marzo 2005 e del marzo 2006). Tra l'altro questa Raccomandazione tiene conto della Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del dicembre 2004 riguardante la realizzazione di un Quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass).

spetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, le istituzioni comunitarie intendono pertanto favorire la cooperazione tra Stati e sostenere la mobilità e l'apprendimento permanente degli individui: non c'è quindi la volontà di sostituirsi ai singoli paesi che sono chiamati a strutturare un loro efficace sistema delle qualifiche basato sulle competenze. In quest'ottica, parole chiave diventano comparabilità e trasferibilità delle qualifiche. In particolare, gli Stati membri sono chiamati a tenere conto, nell'articolare per livelli il loro sistema di qualifiche, di quelle previste dall'Eqf.

La proposta – nata dopo consultazioni approfondite con gli Stati membri, le parti sociali e altri soggetti interessati – è frutto del programma di lavoro «Istruzione e formazione 2010» avviato in seguito al Consiglio europeo di Lisbona del 2000 e risponde alle richieste espresse dai Consigli di primavera del 2005 e del 2006.

Nell'Allegato I della Proposta si descrive il sistema per livelli dell'Eqf. Il Quadro europeo delle qualifiche è articolato su 8 livelli, facendo riferimento, per ciascun livello, a conoscenze, abilità, competenze. Le conoscenze «indicano il risultato dell'assimilazione di informazioni attraverso l'apprendimento. [...] sono l'insieme di fatti, principi, teorie e pratiche, relative a un settore di studio o di lavoro. Nel Quadro europeo delle qualifiche [...] sono descritte come teoriche e/o pratiche».

Le abilità «indicano le capacità di applicare conoscenze e di usare know-how per portare a termine compiti e risolvere problemi. Nel Quadro europeo delle qualifiche, [...] sono descritte come cognitive (uso del pensiero logico, intuitivo e creativo) e pratiche (che implicano l'abilità manuale e l'uso di metodi, materiali, strumenti)».

Le competenze «indicano la comprovata capacità di usare conoscenze, abilità e capacità personali, sociali e/o metodologiche, in situazioni di lavoro o di studio e nello sviluppo professionale e/o personale. Nel Quadro europeo delle qualifiche [...] sono descritte in termini di responsabilità e autonomia».

Per ciascuno degli 8 livelli sono descritte le relative conoscenze, abilità e competenze, acquisibili attraverso apprendimento e collegabili a qualifiche all'interno di qualsiasi sistema. Per quanto concerne le conoscenze l'articolazione sui livelli parte «dalle conoscenze generali di base del livello 1» fino alle «conoscenze più all'avanguardia in un ambito di lavoro o di studio e all'interfaccia tra settori diversi» del livello 8. Le abilità spaziano dalle «abilità di base necessarie a svolgere mansioni/compiti semplici» del livello 1 alle «abilità e le tecniche più avanzate e specializzate, comprese le capacità di sintesi e di valutazione,

necessarie a risolvere problemi complessi della ricerca e/o dell'innovazione e ad estendere e ridefinire le conoscenze o le pratiche professionali esistenti» del livello 8. Le competenze sono descritte al livello 1 come «lavoro o studio, sotto la diretta supervisione, in un contesto strutturato» e, al livello 8, in termini di dimostrazione di una «effettiva autorità, capacità di innovazione, autonomia, integrità tipica dello studioso e del professionista e impegno continuo nello sviluppo di nuove idee o processi all'avanguardia in contesti di lavoro, di studio o di ricerca».

Sulla base di tali indicazioni l'Unione raccomanda ai singoli paesi di rapportare entro il 2009 il sistema nazionale delle qualifiche a quello europeo. Per questo sono chiamati a costituire un centro nazionale che si occupi dei rapporti tra quadro nazionale delle qualifiche e quadro europeo, anche orientando i soggetti coinvolti nel processo sulle corrette modalità e garantendo la partecipazione di tutti gli attori necessari, incluse istituzioni dell'istruzione superiore e istruzione e formazione professionale, parti sociali, settori ed esperti di comparazione e impiego di qualifiche a livello europeo³.

3. Il sistema italiano: il decentramento alle Regioni

Con la riforma del Titolo V della Costituzione le competenze in materia di gestione dei sistemi di istruzione e formazione professionale sono state trasferite dallo Stato centrale alle Regioni e Province autonome. Comunque a livello nazionale si è inteso realizzare, attraverso una specifica normativa e documentazione, frutto anche dell'accordo con le parti sociali, un quadro condiviso che costituisce la cornice comune all'interno della quale le istituzioni decentrate debbono muoversi e articolare i sistemi, anche di riconoscimento e certificazione delle competenze comunque acquisite, nei contesti territoriali.

La Conferenza Stato-Regioni del febbraio 2000 ha visto il raggiungimento di un accordo tra Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano per l'individuazione di standard minimi di qualifiche professionali e criteri for-

³ L'allegato II della Proposta definisce i «Principi di garanzia della qualità nell'istruzione e nella formazione» che i centri nazionali dovrebbero tenere in considerazione nel collegamento del Quadro nazionale delle qualifiche al Quadro europeo delle qualifiche.

mativi¹. L'allegato B dell'Accordo prevede le «Procedure per la costituzione del sistema nazionale di certificazione delle competenze professionali». Il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale è chiamato a stabilire i criteri e le modalità da tenere in considerazione nei processi di riconoscimento e certificazione delle competenze a livello territoriale, tenendo conto delle indicazioni provenienti anche dalle organizzazioni sindacali. Le Regioni pertanto sono chiamate a certificare le competenze acquisite attraverso percorsi formativi, attività lavorative o di autoformazione.

È evidente il nesso che deve esistere tra riconoscimento e validazione delle competenze e acquisizione e miglioramento della professionalità: si fa infatti esplicita descrizione delle competenze professionali certificabili come «quelle che costituiscono patrimonio conoscitivo e operativo degli individui e il cui insieme organico costituisce una qualifica o figura professionale». Le Regioni sono chiamate ad istituire il libretto formativo del cittadino in cui si devono registrare le competenze e i crediti formativi acquisiti.

Successivamente, con il decreto ministeriale n. 174 del 2001⁵, è stato normato il modello nazionale di riconoscimento e certificazione delle competenze, al fine dell'ottenimento di titoli e qualifiche, l'ingresso o il rientro nel sistema di istruzione e formazione professionale. Si dà la seguente definizione di competenza certificabile: «un insieme strutturato di conoscenze e di abilità, di norma riferibili a specifiche figure professionali, acquisibili attraverso percorsi di formazione professionale, e/o esperienze lavorative, e/o autoformazione, valutabili anche come crediti formativi». È ribadito che la certificazione spetta alle Regioni, che devono tenere conto degli standard minimi nazionali. È previsto che gli standard minimi di competenza siano articolati in relazione a settori produttivi, figure professionali e attività collegate.

Le competenze certificabili nei contesti regionali sono quelle acquisibili attraverso formazione che porta ad avere una qualifica; tuttavia è previsto che la certificazione possa avvenire anche se il percorso for-

⁴ Vedi Conferenza Stato-Regioni, 18 febbraio 2000, «Accordo tra il ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per l'individuazione degli standard minimi delle qualifiche professionali e dei criteri formativi e per l'accreditamento delle strutture della formazione professionale».

⁵ Vedi decreto ministeriale 31 maggio 2001, n. 174, «Certificazione nel sistema della formazione professionale».

mativo viene interrotto prima o non porti al conseguimento di una qualifica. Per l'ottenimento di crediti, sono certificabili anche quelle competenze che l'interessato dichiari e dimostri di aver acquisito attraverso il lavoro o esperienze personali in modo da vedersi riconosciuta una qualifica o poter accedere a percorsi di istruzione o di formazione professionale.

Il credito formativo è definito come «il valore, attribuibile a competenze comunque acquisite dall'individuo, che può essere riconosciuto ai fini dell'inserimento in percorsi di istruzione o di formazione professionale, determinandone la personalizzazione o la riduzione della durata».

Le certificazioni debbono essere riportate nel *Libretto formativo del cittadino*. Il decreto legislativo n. 276 del 20036, articolo 2 comma 1, lettera i), stabilisce che questo è il libretto personale del lavoratore, dove vengono registrate competenze acquisite con: formazione in apprendistato; formazione in contratto di inserimento; formazione specialistica; formazione continua; modalità non formali e informali secondo gli indirizzi dell'Ue sull'apprendimento permanente, facendo riferimento a competenze riconosciute e certificate.

Nonostante le indicazioni normative, sono evidenti, in Italia, le difficoltà a mettere a sistema un efficace processo di riconoscimento delle competenze al fine di creare un moderno sistema delle qualifiche. Un primo passo, significativo, è stato fatto nel 2004, quando con la Conferenza unificata del 28 ottobre tra il ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane, è stata predisposta la modulistica di riferimento a livello decentrato⁷.

Anche al fine di consentire la confrontabilità tra Regioni e il collegamento con il sistema nazionale di istruzione, sono tre i modelli elabo-

⁶ Vedi decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, «Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30».

⁷ Vedi Presidenza del Consiglio dei ministri, Conferenza unificata, «Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lettera *e*), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane per la certificazione finale e intermedia e il riconoscimento dei crediti formativi», 28 ottobre 2004.

rati: il modello A, relativo alla certificazione delle qualifiche professionali conseguite a conclusione di un percorso formativo; il modello B, relativo alla certificazione delle competenze intermedie acquisite da chi non porta a compimento un percorso ma solo alcune unità di esso, interrompendo quindi prima del conseguimento della qualifica; il modello C, riguardante il riconoscimento delle competenze acquisite in modo formale, non formale e informale da parte di organismi di formazione che attribuiscono crediti formativi per consentire di portare avanti un percorso di formazione professionale.

Tenendo conto della normativa nazionale e degli accordi raggiunti, le Regioni italiane hanno avviato un processo di aggiornamento del modello di regolazione della materia riguardante la gestione del sistema di istruzione e formazione professionale e pertanto anche di riconoscimento delle qualifiche. In particolare, si sono volute scrivere le regole per realizzare sistemi di riconoscimento e certificazione delle competenze, articolati sulla base di standard formativi, profili formativi e procedure di certificazione delle competenze, facendo riferimento eventualmente a un repertorio regionale. Il riconoscimento delle competenze ha come finalità il conseguimento di una qualifica o una specializzazione, un inquadramento professionale, un diploma. Le normative regionali prevedono che la registrazione delle competenze avvenga nel libretto formativo.

Per comprendere come il processo si stia realizzando a livello regionale, si riportano alcuni casi di Regioni che hanno dato inizio da alcuni anni al processo di costruzione del loro sistema.

L'Emilia-Romagna con la legge regionale n. 12 del 20038, stabilisce il diritto di ogni individuo al riconoscimento e certificazione delle competenze acquisite per conseguire una qualifica professionale o anche un diploma.

È compito della Regione definire, assieme con soggetti formativi e parti sociali, le modalità. Il riconoscimento e la certificazione delle competenze è attribuita ai soggetti formativi accreditati.

La Regione ha il compito di stabilire gli standard formativi, sulla base di quelli minimi nazionali. La Giunta regionale deve definire e approvare: gli standard formativi e organizzativi per le diverse tipologie

⁸ Vedi legge regionale 30 giugno 2003, n. 12, «Norme per l'uguaglianza delle opportunità di accesso al sapere, per ognuno e per tutto l'arco della vita, attraverso il rafforzamento dell'istruzione e della formazione professionale, anche in integrazione tra loro».

della formazione professionale; i profili formativi; le qualifiche professionali; i criteri, le modalità e le procedure per il riconoscimento, la certificazione e la registrazione delle competenze e per l'inserimento delle certificazioni nel repertorio regionale; i criteri e le modalità per la composizione delle commissioni di esame per il conseguimento delle qualifiche e delle certificazioni di competenze; i criteri e le modalità per l'autorizzazione e il rilascio delle certificazioni relative alle attività formative organizzate dagli organismi, ancorché non accreditati, autorizzati dalla Provincia.

Il Piemonte, con il disegno di legge regionale n. 659 del 2004°, vuole garantire il diritto-dovere alla formazione e all'accesso al mondo del lavoro. È compito della Regione con l'ausilio delle Province definire gli standard formativi e professionali con riferimento ad ambiti professionali omogenei. In particolare, devono essere definiti: i profili formativi; le competenze professionali; le linee guida per la progettazione didattica; le modalità di certificazione e di riconoscimento dei crediti. A conclusione di un percorso formativo che termina con una prova finale, spetta alle Province o alla Regione certificare le competenze.

La Regione Toscana prevede un sistema differenziato per il riconoscimento delle competenze acquisite attraverso percorsi formali e quelle invece acquisite attraverso modalità non formali e informali¹⁰. Sulla base di un repertorio regionale delle competenze è previsto il riconoscimento delle competenze individuali e sono definiti standard sulla base di quelli minimi nazionali. Attraverso percorsi formativi si può giungere a conseguire una qualifica professionale o una specializzazione. L'interessato è chiamato a portare avanti attività formative articolate in unità formative: può partecipare a corsi o fare percorsi individuali, acquisendo crediti, conseguente attestazione, qualifica professionale o specializzazione, con riferimento a specifica figura. L'attestato è rilasciato dal soggetto formativo. Per conseguire la qualifica ci si deve sottoporre ad un esame di una apposita commissione che certifica il percorso di formazione descrivendo le competenze acquisite e consentendo il rilascio della qualifica professionale o specia-

⁹ Vedi disegno di legge regionale dell'8 settembre 2004, n. 659, «Disciplina del sistema di istruzione e formazione professionale in Piemonte».

¹⁰ Vedi legge regionale 26 luglio 2002, n. 32, «Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro» e Regolamento di esecuzione della legge regionale.

lizzazione da parte della Provincia o Regione. Nei casi di autoformazione e formazione informale l'interessato per ottenere il riconoscimento della qualifica o della specializzazione deve presentare domanda presso i centri per l'impiego, autocertificando i percorsi fatti e sottoponendosi ad un esame di una apposita commissione che attesta le competenze possedute.

4. Il sistema inglese: National Vocational Qualifications

In Gran Bretagna fino al termine degli anni '70 il sistema non prevedeva che coloro che entravano nel mercato del lavoro senza una qualifica potessero accedere ad attività di formazione continua e/o potessero veder riconosciute le competenze acquisite nel corso degli anni. Nel corso del decennio successivo cominciarono ad essere realizzate le prime iniziative di standardizzazione di competenze e qualificazioni. Con la pubblicazione del Libro Bianco Education and training for young people si pongono le basi per l'articolazione di un nuovo sistema di qualifiche professionali che tenga conto della necessità di riconoscere le competenze comunque acquisite dagli individui-lavoratori. A soggetti a carattere «privatistico» collegati al Ministero dell'Istruzione viene attribuito il compito di gestione del sistema delle qualifiche attraverso il sostegno di imprese, sindacati e università. Gli Awarding Bodies, sono soggetti con compiti di accreditamento e certificazione delle qualifiche nonché di verifica della qualità dei contenuti che portano al loro rilascio.

Il sistema di qualificazione professionale nazionale (Nvq - National Vocational Qualifications), collegato alle esperienze di lavoro, si basa sul framework delle qualifiche nazionali (Nqf - National Qualification Framework). Il soggetto che gestisce e aggiorna il sistema è l'Authority per le qualificazioni e i curriculum (Qca - Qualifications and Curriculum Authority), soggetto pubblico collegato al Ministero dell'Istruzione. Attraverso il framework si è standardizzato un sistema di qualifiche per tipologie e livelli. Ad ogni qualifica corrispondono moduli e unità di apprendimento per l'acquisizione delle competenze e conseguente riconoscimento della qualifica secondo una metodologia oggettiva. L'accreditamento è compito degli Awarding Bodies, strutture riconosciute a livello nazionale, che sulla base di un esame rilasciano un titolo corrispondente alla qualifica che l'individuo vuole conseguire.

Il Ministero dell'Istruzione per dare attuazione alla riforma del sistema

si serve dell'attività di una serie di enti privati con compiti diversi, tra cui definizione di qualità e standard, monitoraggio, governo delle procedure di esame, definizione dei profili professionali.

Compito di alcuni Awarding Bodies è di dare informazioni al National Information System for Vocational Qualifications (Nisvq); inoltre tali strutture certificano i centri di assessment (strutture scolastiche, altri soggetti formativi oppure soggetti responsabili in impresa), che possono così valutare e certificare qualifiche.

Il sistema di qualifiche professionali Nvq è possibile in quanto esistono standard occupazionali nazionali (Nos - National Occupational Standards). In questo modo si è provveduto alla descrizione di quello che una prestazione lavorativa richiede in termini di realizzazione efficace ed efficiente. Per ciascuna professione sono indicate best practices, conoscenze, capacità di comprensione del contesto e di adattamento delle competenze in relazione alle esigenze che si modificano nel tempo. Il Ministero dell'Istruzione, con l'aiuto di specifiche agenzie, gestisce il sistema di realizzazione del database degli standard occupazionali tenendo conto delle esigenze e indicazioni provenienti dal mondo produttivo. Gli standard occupazionali (Nos) sono codificati tenendo conto del sistema nazionale delle qualifiche (Nvq) a cui si collegano sulla base del framework nazionale (Nqf).

Ottenere una qualifica professionale Nvq significa che il soggettolavoratore è in grado di svolgere una prestazione lavorativa, sulla base di standard nazionali, sul piano pratico e non solo teorico; chi consegue una qualifica ha pertanto abilità e conoscenze per «fare», realizzare concretamente una attività lavorativa.

È previsto che la qualifica si possa ottenere attraverso la formazione o anche per mezzo di osservazione diretta e con domande (assessment). Il percorso deve necessariamente seguire delle tappe fondamentali.

In primo luogo, con l'aiuto di un assessor, il soggetto interessato avvia il processo per conseguire una qualifica, mettendo in evidenza cosa sa fare e cosa vuole apprendere e individuando ciò su cui si deve formare. Sulla base di questo primo passaggio si definisce l'articolazione di un piano personale per il conseguimento della qualifica, in cui emerge la decisione di realizzare attività formative strutturate oppure di svolgere attività pratiche in azienda diverse da quelle normalmente realizzate, concordandone con il titolare le modalità. Si può anche chiedere di svolgerle tali attività in un'altra azienda o anche di accompagnare il tutto con della formazione a distanza. Durante il processo di qualificazione il soggetto è chiamato a tenere costantemente conto degli

standard previsti per ciascuna unità di cui si compone la qualifica che vuole conseguire: in questo modo può decidere se è opportuno sottoporsi a valutazione sui singoli moduli, che si compongono di unità, oppure per conseguire definitivamente la qualifica.

Per conseguire la qualifica il candidato può beneficiare di un sostegno – essenzialmente di orientamento e consulenza personalizzata alla strutturazione del piano di qualificazione – da parte di agenzie private o anche assessor riconosciuti dagli Awarding Bodies, oppure da formatori e mentor di impresa. Per quanto concerne la valutazione, l'obiettivo è quello di tenere conto di indicatori che consentono di «misurare» la competenza in azione. Si fa riferimento ai moduli valutando ciò che si è appreso.

La valutazione si realizza attraverso la combinazione di strumenti diversi: si valutano dossier e fascicoli; si fanno colloqui e/o test o anche esami specifici. È possibile che ci si limiti all'osservazione sul campo dei lavoratori nello svolgimento dei nuovi compiti realizzabili con l'acquisizione della qualifica, attraverso l'uso di griglie che consentono una raccolta strutturata di informazioni. Gli assessor valutatori possono essere personale specificamente addetto in azienda o anche soggetti esterni accreditati dagli Awarding Body.

I livelli previsti di competenze attraverso il sistema Nvq, sono i seguenti: 1. *Skills* professionali di base; 2. *Skills* operative; 3. *Skills* tecnico-specialistiche; 4. *Skills* tecniche e di management di base; 5-8. *Professional skills* e *Skills* di senior management.

Tutti sono liberi di mettere in atto un procedimento per conseguire una qualifica Nvq, facendo riferimento ad un *Awarding Body*. La spesa può essere sostenuta dall'azienda (o anche dagli stessi *Awarding Bodies*, che sono associazioni professionali private, anche di imprese), oppure dagli stessi soggetti interessati, servendosi in alcuni casi di specifiche forme di sostegno quali borse di studio o prestiti.

5. Il sistema francese: Validation des Aquis de l'Expérience

La legge di modernizzazione sociale (la *Loi de Modernisation Sociale*) del gennaio 2002 stabilisce il principio del diritto alla validazione delle competenze comunque acquisite, con una attenzione specifica a quelle frutto di esperienze professionali, per il conseguimento di una qualifica (o anche di un diploma o titolo professionale), sulla base di quanto definito da un Repertorio nazionale.



L'attenzione è centrata pertanto su quanto un potenziale soggetto è in grado di dimostrare sulle competenze professionali acquisite.

Il nuovo modello di accertamento e valutazione delle competenze che riguarda il processo di conseguimento di una qualifica è la Vae (Validation des Aquis de l'Expérience). Il procedimento previsto stabilisce che innanzitutto il soggetto interessato, servendosi dell'aiuto di attori pubblici o privati che orientano anche sulla base di un bilancio di competenze, individui il profilo tra quelli presenti nel Repertorio nazionale (Répertoire National des Certifications Professionelles - Rncp), a cui, partendo dalle competenze che ritiene di possedere, aspira. Il successivo passo consiste nella preparazione e presentazione di un dossier che descrive i requisiti che si ritiene di possedere per il conseguimento della qualifica. Anche in questo caso si può essere aiutati da un esperto in materia. La domanda è poi presentata all'autorità che certifica la qualifica, che decide se accettarla o rigettarla con adeguata motivazione. È un jury indipendente che valida e certifica la qualifica; per questo ultimo passaggio l'autorità competente può limitarsi a riconoscere i contenuti del dossier presentato dal candidato o anche proseguire con colloqui, esami e controlli in contesti reali o simulati.

Il *jury* può riconoscere *in toto* la qualifica richiesta oppure soltanto in parte, stabilendo la necessità di ulteriori passaggi da parte del candidato per l'ottenimento, nel qual caso si ottengono crediti per lo svolgimento di attività formative che portino poi, dopo aver sostenuto un esame, a conseguire una qualifica.

A supporto e sostegno dei candidati esistono servizi per l'orientamento e per la stesura del dossier Vae, in particolare strutture regionali di animazione e informazione e centri per il bilancio delle competenze.

La certificazione a titolarità del Ministero del Lavoro avviene dopo aver accertato in contesto di lavoro, reale o simulato, la capacità di operare in base alla qualifica a cui si aspira; questa è comunque di norma una tappa intermedia funzionale a rafforzare le competenze al fine di presentarsi davanti al *jury* per la validazione finale che, come detto sopra, può avvenire facendo ricorso a interviste ed esami approfonditi, soprattutto nel caso in cui si tratta del rilascio di titoli riconosciuti dal Ministero Nazionale dell'Istruzione. Nel caso specifico di certificati professionali previsti dalle associazioni professionali, compito del *jury* è di valutare un progetto lavorativo, strutturato dal candidato, che è chiamato a dare prova di conoscenza delle fasi del ciclo lavorativo.

M. Cevoli, G. Cordinst / I SISTEMI DI RICONOSCIMENTO DELLE QUALIFICHE IN EUROPA

Attraverso la procedura Vae si conseguono: diplomi del Ministero dell'Istruzione; diplomi o titoli rilasciati dal Ministero del Lavoro o da altri Ministeri o anche da soggetti privati; certificati di qualifica settoriali, previsti dalle associazioni professionali.

In conclusione, è importante sottolineare come con la Vae si pone al centro dell'attenzione la necessità di dare risposta al problema del riconoscimento e certificazione delle competenze acquisite in modo informale e non formale, guardando a tutte le esperienze fatte dall'individuo (per un periodo minimo di tre anni, anche non consecutivi), messe in relazione al profilo professionale che si intende raggiungere.

6. Una sperimentazione tedesca nel settore dell'Information Technology

Non c'è in Germania una normativa a carattere nazionale e/o a livello regionale che riguardi la creazione di un modello di riconoscimento e certificazione delle competenze comunque acquisite al fine dell'acquisizione di una qualifica professionale.

Appare tuttavia interessante riportare i contenuti di un progetto innovativo di carattere settoriale nazionale e di formazione in azienda, dove l'aspetto del riconoscimento delle competenze acquisite sul lavoro ha una rilevanza significativa.

Nel 1999, su iniziativa delle organizzazioni sindacali, il governo federale tedesco ha dato avvio nell'ambito del settore It a un progetto di formazione per la crescita delle competenze.

Le parti sociali e il governo erano convinte della necessità di mutare il sistema di aggiornamento professionale, guardando in particolare alle competenze acquisibili direttamente attraverso il lavoro, collegando i processi di qualificazione alle esperienze da fare nei contesti produttivi. Nell'ambito di questa iniziativa l'Istituto Federale per la Formazione Professionale (Bibb), con il sostegno di esperti di settore, veniva chiamato a ridefinire l'intero sistema di formazione professionale del settore It.

Il lavoro ha portato a definire 29 profili articolati su tre livelli specifici: specialisti; professionals «operativi»; professionals «strategici».

Successivamente le parti sociali hanno raggiunto un'intesa sulle modalità per conseguire i profili, sulla base delle norme En e Iso; sono poi state messe in piedi anche le strutture per la certificazione e per la definizione degli standard e procedure per il riconoscimento delle qualifiche.

Il Ministero dell'Istruzione e della Ricerca (Bmbf) nel frattempo dava inizio al progetto Apo, l'aggiornamento in area *It* connesso ai processi di lavoro, affidandolo al Fraunhofer - *Istituts für Software und Systemtechnik* (Isst) e alla Società per lo Sviluppo professionale e la Ricerca formativa di Monaco.

All'inizio del 2000 si è dato avvio a questo progetto con la finalità di dar vita a un metodo che, partendo dai processi che si attivano nello svolgimento dell'attività lavorativa, contribuisse ad adeguare e innovare le competenze, sviluppando nuove qualificazioni facendo riferimento alle 29 nuove figure professionali costruite per il settore It. Questo progetto è stato sperimentato a livello territoriale concludendosi nel 2002 e con la successiva implementazione del metodo Apo. Questo metodo si basa sulla realizzazione di un progetto individuale che partendo da ciò che si fa sul posto di lavoro porta all'ottenimento di una qualifica, tenendo conto di criteri oggettivamente definiti. Pertanto, ad ogni figura corrisponde un processo di riferimento da seguire per conseguire la qualifica corrispondente. La certificazione della qualifica conseguita è ad opera di strutture ad hoc appositamente realizzate. Successivamente alla sperimentazione regionale è stato inaugurato il punto di certificazione «cert-it», con l'apporto delle organizzazioni sindacali di settore. Dopo aver fatto un esame pubblico, il certificato di aggiornamento professionale conseguito ha validità internazionale per un periodo di 3 anni.

Per conseguire la certificazione, l'interessato deve innanzitutto scegliere due figure che lo sostengano nelle attività di formazione e un esperto dell'area nel cui ambito si vuole conseguire la qualifica. Le figure di sostegno, che aiutano da un punto di vista metodologico e trasmettendo conoscenze specifiche, si trovano di norma nell'azienda stessa, ad esempio sono colleghi più esperti. Queste figure di coach valutano assieme all'interessato come si sta sviluppando il progetto in corso d'opera, tenendo conto di situazioni chiave di riferimento del processo di apprendimento. Queste situazioni chiave saranno poi descritte, nella loro attuazione, in un documento oggetto di verifica finale. Il candidato è chiamato a sviluppare un progetto di qualificazione che corrisponde al profilo che si vuole acquisire. Il progetto aziendale di qualificazione è articolato con il sostegno dell'azienda stessa. Ovviamente il riferimento è il processo previsto dal modello Apo per il profilo scelto. La documentazione prodotta in questa fase deve essere inviata al punto di certificazione «cert-it» che controlla l'attendibilità del progetto di qualificazione. Il progetto formativo deve essere

concluso in 24 mesi realizzando in corso d'opera la documentazione che sarà oggetto di valutazione da parte del soggetto certificatore. Per conseguire la qualifica è necessario superare un esame finale pubblico. A conclusione dell'esame viene rilasciato il certificato a norma Din En Iso/Iec 17024, con validità internazionale.

Per dare avvio e attuazione al processo di riconoscimento il candidato è aiutato nella fase di articolazione del piano di qualificazione. In particolare è messo a sua disposizione, da parte del soggetto certificatore, un formulario che, attraverso una serie di campi e domande, aiuta il candidato ad articolare il percorso di formazione sul lavoro. Attraverso il formulario il candidato è chiamato a descrivere in maniera dettagliata il progetto, specificandone i punti fondamentali e precisando se viene attuato in azienda o meno. Sulla base di quanto riportato il soggetto certificatore può verificare la coerenza tra percorso previsto, qualifica da conseguire, standard stabiliti con il modello Apo.

Il candidato nella compilazione del formulario può avere come riferimento quanto prevede il modello Apo come progetti per ciascuna figura individuata nonché l'elenco delle figure descritte e riportate sul sito del soggetto certificatore.

Attraverso un secondo formulario si costruisce il documento in cui si descrive l'attuazione del progetto, attraverso le risposte date ad una serie di domande che riguardano l'articolarsi e lo svolgimento delle attività progettuali. Questo documento è fondamentale per la valutazione conclusiva.

La valutazione avviene attraverso un colloquio con l'interessato, che deve descrivere ciò che ha realizzato, e analizzando la documentazione prodotta. Chi esamina, che ha un contratto con il soggetto certificatore, deve avere accumulato alcuni anni di pratica nelle mansioni e compiti relativi al profilo per cui si rilascia la qualifica.

Possono conseguire una qualifica secondo il modello Apo-It i lavoratori che: 1) hanno una qualifica professionale nel settore It; 2) hanno una qualifica in un altro settore ma lavorano nel settore It da almeno un anno; 3) sono tecnici privi di qualsiasi qualifica, ma lavorano nel settore It da almeno 4 anni.

7. Considerazioni finali

Con la significativa eccezione della Gran Bretagna, la cui esperienza ha profondamente influenzato i tentativi europei volti al reciproco ri-

conoscimento delle qualifiche ottenute nei singoli paesi, le proposte nazionali che abbiamo preso in esame sono piuttosto recenti e in qualche misura ancora sperimentali o da «mettere a regime».

La recente direttiva europea che sollecita l'adozione dell'Eqf, può contribuire a rendere più «simili» e soprattutto più trasparenti i sistemi nazionali. La direttiva, anche se sollecitamente accolta, non risolve però alcuni dei problemi che si incontrano in questo processo di riconoscimento del diritto dei lavoratori europei a vedere giustamente valutate le proprie competenze. Tale diritto diventa cruciale in uno scenario di accresciuta mobilità geografica, che riguarda soprattutto i lavoratori di alcuni Stati che stanno entrando oggi nell'Unione allargata, ma che investe anche la sfera del diritto dei lavoratori che, pur non cambiando Stato, sono soggetti ad una maggiore mobilità all'interno dei mercati del lavoro nazionali.

I problemi ancora da risolvere riguardano la semplificazione e la diffusione delle pratiche per la descrizione, la valutazione, il sostegno e la certificazione delle qualifiche che, come ben dimostra il caso ormai consolidato del Nvq inglese, richiede la creazione e il consolidamento di strutture e di competenze professionali specifiche cui dedicare una particolare attenzione.

Un secondo tipo di problemi è di natura più teorico-scientifica e riguarda l'approccio che si intende seguire nel processo di riconoscimento dei livelli di qualificazione dei lavoratori, nella consapevolezza che la competenza professionale non è riconducibile alle sole prestazioni immediatamente osservabili, ma è fenomeno più complesso e «leggibile» nel tempo e non sempre corrisponde a quei concetti di «figura professionale» o mansione ereditati dai modelli fordisti. In questo senso le modalità di costruzione delle classificazioni e repertori nazionali, cui tutti i casi analizzati in questo articolo ricorrono, è elemento tutt'altro che secondario. Valga per tutti l'esempio dell'Italia in cui si parte ancora da un sistema di classificazione delle professioni molto parcellizzato e strettamente legato a specificità di settore che appaiono, almeno parzialmente, superate nell'attuale organizzazione del lavoro e delle filiere produttive.

A livello europeo, nazionale e regionale si dovrà ancora dare spazio all'elaborazione e al confronto consapevoli, però, che la vera costruzione della società della conoscenza non può essere rinviata, né possono esserlo i processi di riconoscimento del sapere – nelle sue dimensioni professionali, etiche, sociali e democratiche – dei cittadini che in essa abitano e abiteranno.

Riferimenti bibliografici

- Bednarz F., Coronas G., Marinoni C., 2005, Sistemi di riconoscimento delle competenze acquisite sul lavoro: esperienze europee e italiane a confronto, Provincia Autonoma di Trento, Trento.
- Commissione delle Comunità europee, 2000, Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente, documento di lavoro dei servizi della Commissione, Bruxelles 30.10.2000.
- Commissione delle Comunità europee, 2004, Principi europei comuni per la validazione dell'apprendimento non formale e informale, proposta di decisione della Commissione, Bruxelles marzo 2004.
- Consiglio europeo di Lisbona, 2000, Conclusioni della Presidenza, 23 e 24 marzo 2000.
- Parlamento europeo, 2006, Costituzione del Quadro europeo delle Qualifiche per l'apprendimento permanente, proposta di Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, 05.09.2006.

La formazione professionale nel sistema italiano delle relazioni industriali*

Maria Cristina Cimaglia, Giuseppe D'Aloia, Salvo Leonardi

RPS

I processi di profonda trasformazione che da anni attraversano i sistemi produttivi più avanzati stanno rovesciando i vecchi assetti socio-tecnici dell'organizzazione del lavoro, conferendo un inedito rilievo alla formazione e alla motivazione delle risorse umane. Due, in particolare, appaiono essere i cardini strategici entro cui l'impresa deve potere dispiegare i nuovi concetti della produzione: il primo

attiene alla dimensione del lavoro come forza produttiva e concerne il suo valore soggettivo e la sua continua riqualificazione ed adattabilità; il secondo investe il piano regolativo dei rapporti di produzione, ridislocando contenuti e obiettivi delle relazioni industriali. L'articolo presenta un'aggiornata disamina dei principali indirizzi ed istituti contrattuali dedicati alla formazione e contenuti nei più recenti accordi sindacali.

1. Organizzazione del lavoro, formazione professionale e relazioni sindacali. Un breve excursus

La formazione professionale – intesa come strumento per il miglioramento delle condizioni di lavoro e di vita di larghe fasce della popolazione – costituisce un terreno tradizionale della dialettica sociale
fra i lavoratori, da un lato, e gli imprenditori e gli attori pubblici dall'altro. Una dialettica che può essere letta e interpretata a partire dal
diverso mix con cui trovano di volta in volta enfasi gli obiettivi emancipativi della promozione sociale (social upgrading) e delle capabilities individuali, o piuttosto quelli aziendali della competitività attraverso l'adattabilità e l'occupational training della forza lavoro¹. A ciascuno di que-

^{*} Questo articolo trae ampi spunti dai risultati della ricerca sul ruolo della formazione nel sistema italiano delle relazioni industriali, promossa dal Cnel e realizzata da Monitor Lavoro, nel 2005. In questo articolo, Leonardi ha curato i paragrafi da 1 a 4.1, 5.1 e 6, Cimaglia da paragrafo 4.2. a 4.4, D'Aloia il paragrafo 5.2.

¹ Cours-Salies, 2000; per una disamina particolarmente vasta e approfondita v. Caruso, 2006; Roccella, 2006; Balandi, 2006.

LA FORMAZIONE PROFESSIONALE NEL SISTEMA ITALIANO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

sti poli idealtipici ha finora corrisposto un diverso modello di relazioni industriali. Se negli anni '70 l'autonomia operaia e il potere sindacale tendono a coniugare il social upgrading formativo con un approccio conflittuale nelle relazioni industriali, a partire dagli anni '80 prevale un'accezione della formazione professionale più incentrata sul fabbisogno delle aziende, entro un modello «tecnocratico e funzionalista» (Capecchi, 1995), di cui la scelta partecipativa non può che essere l'esito più conseguente sul terreno delle relazioni industriali.

Fino agli anni '60 la formazione professionale viene scarsamente considerata sia dal sistema educativo che da quello produttivo. Il periodo che segue infatti alla fine della seconda guerra mondiale è segnato ovunque da un forte impulso ad una rapida ricostruzione delle infrastrutture economiche e produttive. Un indirizzo che necessita di una forza lavoro numerosa, prevalentemente giovane e maschile, velocemente dotata di una formazione professionale molto elementare, adatta al livello delle forze produttive sviluppate in quella tumultuosa fase di crescita (Charlot, Figeat, 1985, p. 343). Le parti sociali riservano un'attenzione sostanzialmente marginale ai temi dell'educazione e della formazione professionale. La sottoscolarizzazione dei giovani viene di fatto favorita, a vantaggio di una loro rapida messa al lavoro che possa integrare i modesti redditi delle famiglie operaie, con implicazioni che però attengono anche alla sfera simbolica della vita adulta e del suo peculiare stile in seno alla classe di appartenenza (Hoggart, 1957; Williams, 1972).

Le ragioni di questo atteggiamento risiedono essenzialmente nel livello di sviluppo socio-tecnico che in quegli anni interessa il sistema produttivo europeo, e nel modello di relazioni sindacali che da esso tende a scaturire. Negli anni della ricostruzione e del boom, caratterizzati in Italia da imponenti processi di inurbamento e proletarizzazione industriale, giunge a piena maturazione il paradigma taylorfordista dell'organizzazione produttiva. L'obiettivo della cosiddetta «organizzazione scientifica del lavoro» consiste nel perfezionare al massimo grado il dominio dell'imprenditore sulla tecnica e sul tempo della prestazione, al fine di rendere del tutto residuale i margini di autonomia e di informalità di cui ancora dispongono gli operai più qualificati (Vardaro, 1986). L'apprendimento si riduce all'acquisizione in pochi giorni, con l'affiancamento di qualche operaio più anziano (oggi diremmo «on the job»), di informazioni semplici per l'esecuzione di mansioni ripetitive, in cui il lavoratore viene privato radicalmente del suo sapere ed espropriato di ogni capacità ideativa, entrambi in-

corporati nelle macchine o trasferiti agli organismi burocratici specializzati di fabbrica (i famosi *uffici tempi e metodi*)². Sul piano motivazionale, il consenso dei lavoratori alle decisioni aziendali non costituisce una risorsa organizzativa. Informalità e partecipazione attiva dei lavoratori sono fattori di disturbo, possibili «cause di irrazionalità e di inefficienza» che, in quanto tali, si pongono fuori dalla logica di funzionamento della fabbrica taylorista (Cerruti, Rieser, 1992, p. 6).

In questo scenario, il cui impianto tecnico-organizzativo autoritario può dar vita soltanto ad un modello conflittuale e contrattuale di relazioni industriali, l'opzione sindacale assume – sui temi dell'educazione e della formazione professionale – un carattere critico, in cui – oltre a svelare la vera natura del rapporto tra organizzazione del lavoro e sistema di comando – si contesta il valore emancipativo che sul terreno della mobilità sociale sarebbe assicurato a coloro che proseguono l'educazione scolastica (Parkin, 1974).

Restano minoritarie, e sostanzialmente isolate, le posizioni di quanti in quegli anni sostengono la tesi secondo cui la crescita economica sarebbe strettamente dipendente dalla qualità di saperi diffusi nella forza lavoro (Hirsch, 1981). Vari studi di quel periodo mostrano infatti come in un sistema che non ha modificato il carattere rigidamente gerarchico e dequalificato del lavoro, un aumento dell'istruzione non giunge a tradursi in status professionali coerenti, ingenerando uno «shock da realtà» in chi, sulla propria formazione, aveva riposto forti aspettative di mobilità sociale (Rowntree, 1968). Su riviste come Partisans e Prospective⁸ sociologi francesi di diversa estrazione – da Althusser a Baudelot, da Boudon a Bourdieu e Passaron - sostengono in sostanza la tesi che, lungi dal facilitare la mobilità sociale dei ceti meno abbienti, il sistema formativo serve piuttosto ad ingessarne il ruolo subalterno e omologato. In America c'è chi parla della formazione come di una «grande truffa» (Berg, 1970; Freeman, 1976), mentre in Germania studiosi come Koneffke, Lenhardt e Offe sostengono che l'espansione del sistema educativo consente solo alle imprese di innalzare i criteri di selezione per mansioni niente affatto più impegnative rispetto al passato (Offe, 1977). Nessun sistema formativo, oltretutto, sarebbe in grado di effettuare un'analisi previsionale dei fabbisogni

² Negli anni '70 riscuoterà vasti consensi la tesi della degradazione progressiva che l'organizzazione capitalistica del lavoro determina sulla condizione operaia; Braverman, 1974.

³ «Partisans», n. 34/1967; «Prospective», n. 14/1967.

LA FORMAZIONE PROFESSIONALE NEL SISTEMA ITALIANO DELLE RELAZIONI INDOSTRIALI

sufficientemente tempestiva, mirata ed economicamente sostenibile. In quella fase gli obiettivi del movimento sindacale sono generalmente rivolti ad estendere la possibilità di accesso al sistema educativo pubblico a quella consistente fetta della popolazione che ne era rimasta esclusa. Non a caso si preferisce parlare, in ambito sindacale, di educazione degli adulti, piuttosto che di formazione professionale continua (Meghnagi, 1988; Ajello, Cevoli, Meghnaghi, 1992). Si tratta quindi di democratizzare il sistema educativo, introducendo modelli pedagogici non autoritari e centrati sui bisogni sociali e culturali dei ceti svantaggiati (Schwartz, 1979; 1984; 1994). Di quelle elaborazioni l'esperienza italiana delle 150 ore, introdotta nel contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici, nel 1973, e poi diffusa a tutte le altre categorie, costituisce un esempio emblematico. Ma ovunque, in Europa, il movimento sindacale mette nella sua agenda l'obiettivo di una formazione continua, correlata ad un diverso modo di concepire l'organizzazione del lavoro e lo sviluppo di una cittadinanza attiva fuori e dentro ai luoghi di lavoro. Si pensi all'esperienza inglese delle Open Universities, dei Residential Colleges o alle scuole popolari in Austria e in Scandinavia, istituite dalla socialdemocrazia sin dai primi anni '20, e rivolte essenzialmente ad una formazione culturale e professionale permanente della classe operaia. La formazione si lega al grande dibattito che, negli stessi anni, investe i temi della democrazia industriale e di un diverso modello di organizzazione del lavoro. Le esperienze nordiche di quella stagione costituiranno, in entrambi i casi, l'approdo più avanzato. In Italia ne sono espressione il dibattito e la discussione che porterà alla richiesta in un aumento salariale uguale per tutti nel contratto dei metalmeccanici del '69, la costruzione dell'inquadramento unico in quello del '73, che da un lato si poneva l'obiettivo di superare le divisioni gerarchiche dell'organizzazione tayloristica del lavoro attraverso il superamento della job evaluation – e dall'altro di proporre delle ricomposizioni delle mansioni e dei modelli di professionalità che tentassero di superare gli elementi più alienanti ed estremi della parcellizzazione delle mansioni. Un tentativo questo che ispirò anche la stagione di contrattazione aziendale degli inizi degli anni '70.

A partire dagli anni '80 le cose cominciano però a mutare di segno, e per gli argomenti di cui qui scriviamo cresce un orientamento teso a valorizzare l'interrelazione strumentale fra nuova organizzazione del lavoro, formazione professionale e gestione delle risorse umane, accelerando la transizione verso un nuovo paradigma socio-tecnico, post-taylorista e post-fordista.

2. Le nuove sfide competitive e il ruolo della formazione permanente

Il sistema produttivo mondiale si è nel frattempo evoluto ad un ritmo tumultuoso, assorbendo quantità crescenti di sapere, soprattutto scientifico. Tanto i sistemi educativi quanto quelli più direttamente legati alla formazione professionale richiedono di essere adeguati ai nuovi scenari della competitività globale. Il tema della formazione professionale e continua assume un ruolo sempre più importante, anche per ciò che concerne i sistemi di relazioni industriali (Streeck, 1993). Un ruolo e un peso che si sono espressi, sin dalla prima metà degli anni '90, nella diffusione in vari paesi europei di patti tripartiti e accordi interconfederali su materie formative, oltre che nel tradizionale ambito della contrattazione collettiva e dei sistemi partecipativi aziendali.

Sebbene attengano a sfere tematiche differenti, quelle della formazione professionale e delle relazioni industriali partecipative risultano fortemente correlate in un quadro teorico che mira ora a mobilitare il potenziale umano attraverso il coinvolgimento diretto del lavoratore, al quale – diversamente che in passato – viene richiesta una maggiore preparazione professionale, capacità diagnostiche e di coordinamento nelle diverse fasi di lavorazione, autocontrollo sui risultati. Rispetto al passato, non è più il ricorso alla coercizione gerarchica che può garantire all'impresa il governo migliore della forza lavoro⁴. Organizzando l'impresa come struttura reticolare di punti di assorbimento dell'incertezza (Cerruti, Rieser, 1992), il governo della produzione passa dal controllo del funzionamento del processo produttivo, al controllo sulle informazioni che guidano questo funzionamento. La forma del comando manageriale diventa in questo caso più rarefatta, in quanto i suoi caratteri attuali sfumano in una dimensione più virtuale e cognitiva che non materiale. A tal fine appare indispensabile recuperare e rivalutare il fattore umano e quel valore del lavoro che il taylorismo aveva programmaticamente appannato. Per realizzare gli obiettivi della qualità totale e del miglioramento continuo c'è infatti bisogno del consenso e della collaborazione attiva dei lavoratori.

Due, in particolare, appaiono essere i cardini strategici entro i quali l'impresa deve essere in grado di dispiegare *i nuovi concetti della produzione* (Kern, Schumann, 1984): il primo attiene alla dimensione del lavoro

⁴ Sulle implicazioni dell'organizzazione del lavoro sul contratto di subordinazione v. Guariello, 2000; Carabelli, 2004; Magnani, 2004.

RPS LA FORMAZIONE PROFESSIONALE NEL SISTEMA ITALIANO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

come forza produttiva, e concerne il suo valore soggettivo e la sua continua riqualificazione tecnica e motivazionale mediante appositi percorsi formativi; il secondo investe il piano modale e regolativo dei rapporti di produzione, ridislocando contenuti e obiettivi delle relazioni industriali.

Attraverso la formula della partecipazione, la mobilitazione motivazionale cercata dall'impresa sembra potersi saldare virtuosamente con la logica contrattuale di scambio, che rende i lavoratori e le loro rappresentanze disponibili a sobbarcarsi maggiori rischi e responsabilità solo a condizione di vedersi riconoscere maggiori risorse di potere

Con la fine degli anni '80 si apre una fase nella quale i termini del dibattito in materia di formazione e sistemi educativi si spostano dalla promozione sociale di massa alla riconversione e all'adattabilità funzionale degli individui, con uno slittamento politico e semantico che tende ad impadronirsi in modo sempre più acritico del discorso pubblico. Contestualmente, sul terreno delle relazioni industriali, si assiste ad un analogo slittamento dalla participation, intesa come strumento per affermare ed estendere la cittadinanza e la democrazia industriale, all'involvement, inteso come coinvolgimento alle esigenze aziendali di competitività (Hyman, Mason, 1995).

Rispetto al processo descritto non sono certo mancati approcci critici, specie in alcuni settori della sinistra intellettuale e politica. Un filone minoritario fra le organizzazioni, è rappresentato da quanti non ritengono più perseguibile l'utopia di un lavoro neo-artigianale, in grado di ricomporre ciò che il taylorismo prima e la complessità sistemica della globalizzazione poi hanno irrimediabilmente spezzato: il nesso strumentale che in una dimensione non alienata deve intercorrere fra sapere, tecnica e controllo. Non rimane che concentrarsi su una liberazione dal lavoro, rispetto alla quale i temi centrali non possono che diventare - più o meno alternativamente - una drastica riduzione degli orari, l'istituzione di un basic income, la promozione di lavori non salariati e socialmente utili5.

Diversa la posizione di coloro, di gran lunga la maggioranza nel sindacalismo europeo, che nei nuovi modi di produrre vedano dischiudersi quelle potenzialità di umanizzazione e di emancipazione del la-

⁵ A questo filone teorico possono a vario titolo farsi risalire le tesi di autori neomarxisti come Gorz, Negt, Offe, Standing, Morely Fletcher, Aznar, Caillé, Rifkin.

voro che il precedente paradigma aveva duramente compromesso. In questa prospettiva di analisi, il lavoro continua ad essere la dimensione principale su cui si fonda il significato esistenziale degli individui e la loro identità sociale come soggetto collettivo. Per questo motivo occorre impegnarsi per una liberazione *nel* lavoro, capace di restituire intelligenza, autonomia, potere e, in definitiva, *senso* alla più caratteristica delle attività umane (Foa e Ranieri, 2000; Trentin, 2004; Caruso, 2006). Questa posizione rappresenta – va ribadito – l'orientamento programmatico e congressuale della Confederazione europea dei sindacati e delle organizzazioni nazionali ad essa affiliate.

Le tappe che scandiscono la maturazione di questi orientamenti si collocano lungo un arco di tempo più che ventennale, entro il quale si segnala il ruolo sempre più centrale e propulsivo assunto dalle istituzioni comunitarie. Numerosi i documenti ufficiali nei quali si raccomanda agli Stati membri di intraprendere politiche occupazionali sempre più sistematiche ed efficaci sul terreno dell'occupabilità, dell'adattabilità e della formazione continua. Nel 2000, con l'agenda di Lisbona, l'Ue si è posta l'ambizioso obiettivo di fare del nostro continente, entro il 2010, la più competitiva economia della conoscenza del mondo. Ne è derivato un ulteriore, pressante impulso in favore della formazione lungo tutto l'arco della vita (lifelong learning), come strumento di politica economica e del mercato del lavoro. Un moderno sistema educativo e formativo consente infatti di fronteggiare meglio lo scarto che periodicamente si determina fra la domanda e l'offerta di lavoro, sul terreno della qualificazione professionale e dunque della occupabilità.

Varie indagini a livello europeo rivelano tuttavia come la diffusione e l'efficacia dell'intervento formativo risultino essere, fra i paesi dell'Ue, molto differenziate⁶. Vi sono punte di eccellenza che riguardano i paesi dell'Europa settentrionale, in cui la quota di imprese che forniscono formazione arriva ad essere superiore al 75%, laddove molto critico si presenta il quadro nei paesi dell'Europa meridionale. L'Italia si attesta fra le posizioni più basse. Secondo i recenti dati emersi dalla quarta indagine europea sulle condizioni di lavoro, curata dalla Fondazione di Dublino (2006), soltanto il 17% dei lavoratori italiani di-

⁶ Ci riferiamo all'ultima indagine europea dell'Eurostat, *Continous Vocational Training Survey* (Cvts 2), condotta con riferimento all'anno 1999, dopo che una prima indagine di analogo contenuto era stata pubblicata nel 1993 (Cvts 1). Dati più aggiornati sono attesi entro la primavera del 2007.

chiara di aver partecipato ad una qualche attività di formazione professionale nel corso degli ultimi dodici mesi, contro una media che nell'Ue a 25, inclusi dunque i dieci nuovi Stati membri, risulta di ben dieci punti superiore (27%).

Le sfide della competizione globale sono divenute sempre più impegnative, in ragione sia dell'allargamento dell'Ue ai nuovi paesi dell'Europa centro-orientale, sia per l'impatto provocato dall'entrata sulla scena di potenze emergenti come la Cina e l'India, dove i costi del lavoro si attestano su livelli sensibilmente più bassi. Un quadro che ha indotto la maggior parte degli osservatori ad escludere la via della mera competizione da costi, definita *low road*, propugnando piuttosto l'investimento sull'innovazione tecnologica, sulla qualità dei prodotti e dei processi, sul lavoro e i suoi diritti, sullo sviluppo sociale e ambientale sostenibile (*high road*).

3. Relazioni sindacali e formazione professionale in Italia. Lo strumento della bilateralità

È dunque dentro questa complessa cornice che può essere letta e interpretata la storia più recente delle relazioni industriali italiane, anche per quello che - nello specifico - ha riguardato le politiche per la formazione professionale. Sebbene alcuni importanti precedenti possano rinvenirsi già dalla fine degli anni '70, è intorno al 1993 che prende definitivamente avvio una nuova stagione di politica per la formazione. Un nuovo clima si instaura, su questi temi, fra le parti sociali, consentendo il raggiungimento di numerosi accordi – a tutti i livelli e in tutti i settori produttivi – nonché la costituzione di una prima rete di organismi e di procedure bilaterali finalizzati allo sviluppo della formazione professionale nel nostro paese (Chirone, 2000; Leonardi, 2004; D'Aloia, 2005). Ciò ha consentito di compiere significativi passi in avanti, grazie ai quali è stato possibile identificare consensualmente traiettorie di riforma dell'intero sistema, aggiornandolo alle nuove aspettative che salgono sia dal versante della domanda che da quello dell'offerta di lavoro. Fra i principi condivisi possono annoverarsi: l'assunzione dell'intero ciclo di vita individuale come riferimento per le nuove politiche del lavoro; la centralità della qualificazione del capitale umano; la necessità di potenziare gli strumenti di politica attiva del lavoro, saldando orientamento, formazione e collocamento; la valorizzazione dell'approccio bottom up, in base al quale vengono pri-

vilegiate le sperimentazioni condotte a livello locale e, comunque, più a ridosso dei luoghi in cui le policies sortiscono i loro effetti maggiori. Il metodo bilaterale, in particolare, è stato ritenuto il principale «snodo operativo» delle politiche formative (Accordo Confindustria/Cgil, Cisl, Uil; 1993). Il Protocollo del '93 chiamerà ripetutamente in causa gli enti bilaterali, riconoscendo loro significativi poteri di indirizzo e di verifica in materia di contratti di apprendistato e di formazione e lavoro, oltre che nel campo dell'analisi dei fabbisogni. Si prevede inoltre la costituzione di fondi paritetici intersettoriali per la formazione continua, finalizzati al coordinamento e alla valutazione dei piani predisposti a livello aziendale e territoriale, da finanziare attraverso le risorse finanziarie derivanti dal prelievo dello 0,30% a carico delle imprese, già previsto dalla legge n. 845/78. Un obiettivo ribadito nel settembre del '96, nel *Patto per il lavoro*, in cui le azioni per la formazione professionale ricevono una trattazione di primissimo piano nell'ambito delle nuove politiche attive del lavoro. L'avvio dei Fondi (per l'approfondimento dei quali rinviamo ad altri contributi ospitati su questa rivista, n.d.r.), tende tuttavia a tardare e non si concretizzerà prima del 2000, con la legge finanziaria per il 2001 (n. 388/2000, art. 118) (Leonardi e Pettenello, 2005; Pettenello, 2006).

4. La formazione nei contratti nazionali di lavoro: i principi generali

Su questi presupposti, la contrattazione collettiva ha svolto, ed è sempre più destinata a svolgere, un ruolo centrale. A cominciare dal contratto collettivo nazionale. Tutti i testi che abbiamo avuto modo di esaminare⁷ si aprono con un omaggio ai criteri e alle linee guida che si rinvengono nei protocolli concertativi e negli accordi interconfederali

⁷ La ricerca Monitor-Cnel (2005), da cui qui traiamo spunto, si è basata sull'analisi di sette ambiti di categoria (metalmeccanico, chimica, tessile abbigliamento e calzature, credito, commercio e turismo, agricoltura) e diciotto contratti collettivi nazionali. È stata inoltre esaminata la contrattazione decentrata contenuta nell'archivio sulla contrattazione aziendale del Cnel (circa 2000 accordi al momento della realizzazione della ricerca). In tutti i casi si è trattato di accordi stipulati entro la primavera del 2005. Oltre all'analisi dei testi, la ricerca si è anche basata sulle interviste ad attori privilegiati di livello nazionale e su due studi di caso, nel settore tessile e nella grande distribuzione.

siglati a partire dal 1992-93. Tali testi contengono, già nelle cosiddette prime parti contrattuali, un articolo specificamente intitolato alla formazione professionale, in cui si sottolinea l'alto riconoscimento formale che le parti tributano alla valorizzazione delle risorse umane e alla formazione come strumento cruciale. Al contempo notiamo come nella maggioranza dei testi il riferimento alla formazione attenga principalmente al suo carattere professionale e non anche continuo, con riferimento agli occupati, o a quanti sono a rischio di perdere il loro posto di lavoro, e non anche – con qualche eccezione (l'edilizia ma non solo) – alla platea più vasta di chi a vario titolo è alla ricerca di un lavoro.

Vi sono certamente delle differenze fra i vari testi, che attengono sia al profilo *inter-settoriale* e dei comparti, sia a quello *infra-settoriale*, fra testi sottoscritti con le associazioni datoriali che di volta in volta rappresentano la grande o la piccola industria, il grande o il piccolo commercio, l'artigianato, la cooperazione.

In generale, la formazione professionale riceve dovunque un duplice livello di trattazione: uno nella parte *obbligatoria* e l'altro in quella *normativa* del Ccnl. Nel primo caso, essa trova spazio in seno al sistema bilaterale degli osservatori congiunti e dei diritti di informazione e consultazione; nel secondo con riferimento ad alcuni istituti molto collaudati e di derivazione legislativa come: diritto allo studio, lavoratori studenti, ambiente e sicurezza, contratti a causa mista.

I contratti dell'industria metalmeccanica evocano la prospettiva dell'integrazione europea e assumono la formazione professionale, come «strumento fondamentale per l'auspicata valorizzazione professionale delle risorse umane e per l'indispensabile incremento della competitività internazionale delle imprese». Il testo delle cooperative meccaniche pone la formazione professionale come strumento di «democrazia industriale» e si indica la necessità di un «nuovo contratto sociale», in grado di coniugare al massimo grado le esigenze di competitività e flessibilità delle imprese, con quelle dei lavoratori a vedere accresciuta la loro professionalità, nel rapporto e nel mercato del lavoro. La valorizzazione delle potenzialità occupazionali è un obiettivo condiviso anche per quello che riguarda il personale femminile, le fasce deboli e i lavoratori coinvolti nei processi di mobilità.

Nei contratti della chimica e del credito, la formazione viene vista sia come strumento mirante a tutelare l'occupazione, che come mezzo per favorire la crescita e lo sviluppo professionale dei lavoratori. Il contratto del credito ha visto in particolare un rafforzamento dei diritti collettivi. Le organizzazioni sindacali a livello aziendale, oltre ai

diritti di informazione con cadenza annuale su vari temi, tra cui la formazione professionale, hanno acquisito, con l'ultima tornata contrattuale, il diritto ad una valutazione congiunta fra le parti di alcuni aspetti, tra cui la qualità delle risorse umane. Questa norma va inquadrata in una strategia di più ampio respiro che sta interessando il settore del credito, con una tendenza al perfezionamento e al rafforzamento del concetto di «formazione», realizzato con la dichiarazione congiunta delle parti sociali europee del settore bancario sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, nel quale si evidenzia la valenza strategica della formazione permanente per favorire l'occupabilità dei lavoratori.

Nel contratto del settore moda, la norma contenuta nell'art. 10 bis pone in evidenza l'importanza attribuita alla formazione professionale nell'attuale contesto della competizione globale. Ai fini dello sviluppo del settore si sottolinea l'esigenza di un'efficace monitoraggio dei fabbisogni professionali, così da disporre di azioni formative adeguate, per promuovere un positivo rapporto fra sistema produttivo e sistema formativo nel suo complesso. Segnaliamo inoltre come, fra il 2005 e il 2006, le parti sociali abbiano siglato due intese di comparto – prima per il calzaturiero e poi per il tessile-abbigliamento – con cui si è dato vita a piani integrati di settore per la formazione professionale. Si tratta di linee-guida mediante le quali la formazione assurge a strumento di politica industriale, volto al perseguimento della qualità del processo e del prodotto in tutta la filiera che compone la catena del valore. Un comitato di pilotaggio presiede alla realizzazione dei suddetti piani, che saranno regionali e pluri-annuali, nell'ambito dei Piani operativi regionali e con risorse che proverranno anche dal Ministero dell'Università e della Ricerca.

4.1 Osservatori, enti bilaterali e commissioni paritetiche

Ogni contratto nazionale prevede, nella parte obbligatoria, un sistema di osservatori e commissioni paritetiche. Un assetto solitamente articolato fra organismi bilaterali per la formazione (quasi sempre intersettoriali), osservatori settoriali sul mercato del lavoro e commissioni paritetiche *ad hoc* a livello aziendale. Enti bilaterali e osservatori congiunti presentano indubbiamente alcune affinità strutturali (la composizione paritetica) e funzionali (monitoraggio e analisi fabbisogni, ricerca di finanziamenti, coordinamento dell'offerta formativa). Al contempo si distinguono laddove gli organismi bilaterali hanno in

prevalenza ambiti multi-settoriali e competenze monofunzionali e laddove, al contrario, gli osservatori hanno ambito mono-settoriale e competenze multifunzionali. I primi sono il frutto di accordi interconfederali, i secondi nascono come pura espressione del confronto negoziale interno alla categoria (Leonardi, 2005). Dotati di statuto giuridico e capitale sociale gli organismi bilaterali; sostanzialmente privi di formalizzazione e fondi specifici gli osservatori.

Nel settore del terziario, all'ente bilaterale vengono attribuiti diversi compiti, fra cui quello di incentivare e promuovere studi e ricerche sul settore, nonché progettare e promuovere iniziative formative. Il turismo si caratterizza invece per un'articolazione territoriale degli enti bilaterali, cui corrisponde una divisione di competenze. A livello nazionale vengono realizzate, fra l'altro, attività di monitoraggio, rilevazione dei fabbisogni professionali e formativi, formazione e riqualificazione. A livello territoriale vengono gestite iniziative in materia di formazione e riqualificazione professionale, anche in collaborazione con Regioni e altri enti competenti. Gli enti bilaterali, a loro volta, si avvalgono di osservatori del mercato del lavoro, per lo studio delle iniziative in materia di occupazione, mercato del lavoro e formazione. Gli osservatori nazionali di settore, presenti in pressoché tutti i contratti, sono sedi di raccolta di informazioni e di reciproco scambio e confronto in ordine a numerosi argomenti, fra i quali – spesso in coda all'elenco – la formazione. Fra i testi contrattuali esaminati, particolarmente strutturato si presenta quello del settore tessile e del sistema moda, dove un'apposita commissione nazionale - la «Ritaf» (perfezionata già col Ccnl del '95) – assolve alla funzione di organismo bilaterale specializzato, col compito di predisporre congiuntamente progetti di formazione continua, nonché studi e ricerche sui fabbisogni formativi. Le aziende tessili che aderiscono a Confapi (Uniontessile) dispongono, all'interno dell'osservatorio di settore, di un gruppo di lavoro per i problemi della formazione e dell'orientamento professionale.

Nei contratti della chimica-farmaceutica gli osservatori hanno assunto il carattere di enti bilaterali settoriali, specificamente rivolti alla formazione, con l'obiettivo di elaborare piani congiunti per la formazione continua, la messa a punto delle linee-guida per la definizione di un vero e proprio patto formativo tra impresa e lavoratore, l'integrazione fra gli istituti del diritto allo studio e quelli del diritto più generale all'apprendimento. In questi settori, l'organismo bilaterale ha anche l'importante compito di effettuare la certificazione delle esperienze

formative svolte e di rilasciare gli attestati inerenti alle competenze acquisite nel curricolo personale.

A livello aziendale o di unità lavorativa, sono a volte previste commissioni paritetiche specificamente rivolte alla formazione professionale. Il Ccnl Federmeccanica prevede ad esempio strutture di questo tipo – per le imprese che occupano complessivamente più di 2.000 dipendenti – col compito di verificare la formazione realizzata (numero di corsi, tipologia, dipendenti coinvolti), di esaminare le esigenze formative e i fabbisogni formativi. Funzioni analoghe, ma a livello territoriale, sono previste in quei settori maggiormente connotati dal carattere diffuso e di piccole dimensioni delle unità produttive (piccole e medie imprese, artigianato, cooperative, commercio, agricoltura).

4.2 Il diritto allo studio, i congedi formativi e i lavoratori studenti

Nell'ambito dei rapporti individuali di lavoro, i temi formativi trovano innanzitutto due tipi di riconoscimento e trattazione: il primo è quello che concerne il diritto allo studio e le facilitazioni per i lavoratori studenti, il secondo è quello dei contratti a causa mista: apprendistato e contratti di formazione e lavoro e, a seguito del d.lgs. n. 276/03, il contratto di inserimento (Zoppoli e Saracini, 2004). Un terzo nucleo è rappresentato da quei testi – in particolare i contratti dei chimici e del credito – che puntano a realizzare una correlazione fra percorsi formativi e riforma dell'inquadramento. A ciò si devono poi aggiungere le previsioni concernenti la formazione sull'ambiente e la sicurezza del lavoro.

Per quanto concerne il diritto allo studio, si tratta di una previsione ormai canonica nei testi contrattuali, declinata con formulazioni spesso identiche, dentro il rodato schema di derivazione legislativa poststatutaria: l'art. 10 dello Statuto. Il tenore è, dunque, che all'inizio di ogni triennio verrà determinato con appositi accordi con le Rsu il monte ore a disposizione di tutti i dipendenti, la soglia dei lavoratori che potranno assentarsi contemporaneamente (di norma il 2% del totale, fino al 3% negli ultimi rinnovi metalmeccanici); i permessi potranno essere utilizzati per frequentare corsi finalizzati al miglioramento e allo sviluppo della formazione culturale e/o al conseguimento di titoli di studio legali. I lavoratori hanno a disposizione 150 ore per triennio, utilizzabili anche in un solo anno. Tale quota può essere elevata a 250 ore pro capite nel caso di frequenza a corsi sperimentali per il recupero dell'attuale scuola dell'obbligo e per l'alfabetiz-

zazione degli adulti (una norma che assume oggi un particolare rilievo per i lavoratori extracomunitari). Di tenore analogo sono le norme dei contratti del settore terziario e del turismo. Il contratto del settore terziario prevede una norma mirante ad agevolare l'aggiornamento professionale dei lavoratori con responsabilità di direzione esecutiva, favorendo la partecipazione degli stessi ad iniziative di aggiornamento professionale dirette al miglioramento delle competenze richieste dal ruolo.

Nel settore metalmeccanico si prevede che i dipendenti possano mi-

Nel settore metalmeccanico si prevede che i dipendenti possano migliorare la preparazione professionale specifica, usufruendo di permessi retribuiti per la frequenza di corsi correlati all'attività dell'azienda, per un massimo di 120 ore pro capite per triennio, utilizzabile – anche qui – in un solo anno. Una formazione strettamente finalizzata alle esigenze aziendali, favorita anche nei contratti del tessile e dell'abbigliamento (anche se con un riferimento ai piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali).

L'obiettivo di una formazione correlata al quadro delle professionalità presenti e richieste in azienda è dovunque richiamato con forza dai rappresentanti datoriali, laddove nei sindacati è più presente la preoccupazione intorno alla qualificazione individuale e professionale del lavoratore. Su questa disputa, in qualche caso, si era in passato incagliata ogni possibilità di riforma del diritto allo studio, e con esso dell'istituto delle 150 ore. Da questo punto di vista, i nuovi contratti della metalmeccanica innovano significativamente i precedenti assetti, diversificando nello stesso articolo, fra diritto allo studio e diritto alla formazione professionale. Un compromesso salutato favorevolmente dalle parti sociali firmatarie.

Il nesso formazione individuale/esigenze aziendali assume in alcuni casi forme agevolanti di frequentazione ai corsi e nei percorsi interni di carriera. È il caso, fra gli altri, del tessile-abbigliamento-calzaturiero (Tac) e del credito.

Fra le maggiori novità introdotte nell'ultima stagione di rinnovi vi è certamente quella che riguarda l'implementazione contrattuale della legge n. 53 del 2000 sui congedi a scopi formativi. I contratti della chimica si segnalano qui per la previsione di un «patto formativo», volto a favorire la conciliazione fra le richieste e gli impegni formativi individuali con il rispetto delle esigenze organizzative dell'azienda. In questa direzione si pone il recepimento della legge sui congedi formativi, che potranno essere fruiti anche mediante collocazione a tempo parziale del lavoratore/trice che ne farà richiesta. Anche gli ultimi rin-

novi del commercio hanno introdotto una disciplina specifica per i congedi formativi. La norma prevede che i lavoratori che abbiano almeno cinque anni di anzianità di servizio presso la stessa azienda, possano richiedere una sospensione del rapporto per congedi formativi, per un periodo non superiore ad undici mesi, continuativi o frazionati, nell'arco dell'intera vita lavorativa. La norma fornisce la definizione di «congedo per la formazione», intendendo con tale termine quello finalizzato al completamento della scuola dell'obbligo, al conseguimento del titolo di studio di secondo grado, del diploma universitario o di laurea, alla partecipazione ad attività formative diverse da quelle poste in essere o finanziate dal datore di lavoro.

Sempre a scopi formativi, i contratti del settore Tac prevedono il passaggio al tempo parziale, entro il limite dell'8%, e ove ciò non osti l'infungibilità delle mansioni svolte. Vengono previste aspettative non retribuite per motivi di studio e si sottolinea come esse «non comporteranno alcun onere per l'azienda, non saranno computabili nell'anzianità di servizio e non saranno utili per il trattamento di fine rapporto». Si parla della frequenza di corsi di formazione continua, «correlati all'attività aziendale e per la durata degli stessi».

In tutti i contratti esaminati il diritto allo studio si intreccia con un altro tradizionale istituto di derivazione statutaria: quello a favore dei lavoratori studenti. Per costoro sono di norma previsti turni di lavoro che agevolano la frequentazione di corsi e la preparazione degli esami. Tali facilitazioni possono essere estese – se richieste – all'esonero da straordinari e dal lavoro durante i riposi settimanali.

Nel settore del credito sono previste due possibilità, a seconda se i lavoratori intendano acquisire un diploma di primo o secondo grado, o se piuttosto desiderino conseguire un diploma di laurea nelle materie attinenti al settore bancario. I lavoratori che richiedono di frequentare i suddetti corsi regolari di studio, comprese le scuole di qualificazione professionale, hanno diritto ad un permesso retribuito sino a 20 ore l'anno. È poi previsto un permesso non retribuito sino a 30 gg., fruibile in non più di due periodi dai lavoratori iscritti ai corsi regolari citati. La laurea conseguita in materie di interesse economico-finanziario dà diritto ad un'anzianità convenzionale di 3 anni agli effetti degli scatti di anzianità, del trattamento di ferie e di malattia, favorendo così percorsi di carriera più rapidi, legati – oltre che all'anzianità di servizio – a competenze e titoli certificati.

Nel Tac sta prendendo forma il metodo della formazione a distanza, mediante un *tutor* che ne coordina la gestione e i risultati in azienda;

un esempio particolarmente interessante sarebbe quello del progetto *Evoluzione* nel comparto calzaturiero.

Infine, una serie di clausole contrattuali attengono dovunque alle procedure formali a cui il lavoratore dovrà attenersi nell'esercizio del diritto.

4.3 I contratti a causa mista

I contratti a causa mista, fin dalla riforma dell'apprendistato⁸, sono stati oggetto di una importante esperienza negoziale sui temi della formazione, che ha provveduto a disciplinare in particolar modo aspetti quali l'organizzazione dei moduli formativi e l'attestazione delle competenze acquisite. Anche sulla controversa questione dell'età minima di accesso, i testi effettuano un rimando dinamico all'evoluzione legislativa della disciplina.

Le previsioni contrattuali sono oggetto di profondi mutamenti, a seguito delle riforme introdotte dal d.lgs. n. 276/03, con il contratto di inserimento e la nuova disciplina del contratto di apprendistato.

Le parti sociali sono in un primo tempo intervenute con due accordi interconfederali, uno dei quali riguardava il regime transitorio per i contratti di formazione e lavoro. L'altro accordo – dell'11/02/04 – reca una disciplina del contratto di inserimento, sussidiaria rispetto alla contrattazione collettiva, e transitoria, in quanto avrà efficacia fino a quando la contrattazione collettiva, ai vari livelli, non provvederà a sostituirla. Questo accordo, quindi, vale a disciplinare il contratto di inserimento in quei settori che non hanno provveduto a farlo nell'ambito del Ccnl, come nel caso del turismo o del settore metalmeccanico. La disciplina della contrattazione di comparto finora intervenuta in materia appare, comunque, abbastanza snella⁹.



⁸ Art. 16 legge 196/97 e decreto ministeriale 8/4/98.

⁹ Il contratto dei bancari contiene una norma che definisce solo il contingente massimo di assunzioni con questa tipologia contrattuale, pari al 5% del personale dipendente dell'azienda con contratto a tempo indeterminato. Più articolata, invece, è la disciplina nei comparti del terziario e chimico. La durata del contratto di inserimento va da un minimo di 12 mesi ad un massimo di 18; questi termini possono essere ampliati nel caso di lavoratori affetti da grave handicap fisico, mentale o psichico. La durata della formazione varia dalle 16 ore dei tessili, alle 24 del terziario per arrivare alle 32 dei chimici. La clausola sulla stabilizzazione prevede che si possa assumere con contratto di inserimento solo qualora siano stati mantenuti in servizio almeno una quota dei lavoratori in pre-

In alcuni recenti rinnovi contrattuali, inoltre, si è assistito ad una disciplina a livello di categoria del nuovo contratto di apprendistato: è il caso del settore del credito, del tessile abbigliamento, del commercio, del metalmeccanico¹⁰ e del chimico¹¹.

La regolamentazione presenta alcune analogie fra i contratti dei vari comparti esaminati. Come è noto, tra le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 276/03, la principale è stata la previsione di tre diverse tipologie; tuttavia i contratti che sono intervenuti in materia hanno tendenzialmente adeguato la disciplina già esistente, normando soltanto l'apprendistato professionalizzante. La regolamentazione del contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto/dovere di istruzione e formazione e di quello per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione è stata invece rinviata, poiché la regolamentazione dei profili formativi per queste tipologie contrattuali è di competenza delle Regioni, che stanno provvedendo al recepimento della normativa. La formazione, in tutti i contratti, ha una durata pari a 120 ore annue¹², con possibilità di anticipare in tutto o in parte la formazione degli anni successivi e può essere svolta sia internamente che esternamente all'impresa. A tal proposito si segnala l'accordo dei chimici che si distingue per aver sottolineato la necessità di valorizzare la formazione svolta internamente all'impresa, soprattutto per le materie strettamente collegate alla realtà aziendale/professionale e, perciò, definisce anche il concetto di «impresa formativa», termine con cui si indica l'impresa che, in relazione alle proprie risorse, è in grado di esprimere una capacità formativa interna.

I contenuti delle attività formative devono essere a carattere trasver-

cedenza assunti con tale contratto, che va dal 60% per il terziario al 65% dei chimici.

- ¹⁰ Nel gennaio 2006, nell'ambito delle trattative per il rinnovo del biennio economico, sono stati stipulati i contratti nazionali in materia di apprendistato professionale nel settore metalmeccanico, per i dipendenti delle imprese industriali, delle piccole e medie imprese e delle cooperative metalmeccaniche.
- ¹¹ Nel settore chimico l'attuazione delle deleghe legislative alla contrattazione collettiva in materia di mercato del lavoro e di orario di lavoro è stata realizzata con un apposito accordo nazionale del 28 maggio 2004 che ha decorrenza dal 1º luglio 2004.
- ¹² Salvo quelli del comparto metalmeccanico che prevede un monte ore iniziale di 160, per poi diminuire fino ad attestarsi, negli anni successivi, a 120. In genere è prevista la possibilità di anticipare in tutto o in parte al primo anno la formazione degli anni successivi.

sale e professionalizzante. La loro elaborazione è demandata alle parti stipulanti il Ccnl (a titolo sperimentale) nel settore terziario, e all'organismo bilaterale chimico per i chimici.

Su questo aspetto occorre, inoltre, segnalare l'effetto che ha avuto il cosiddetto decreto competitività¹³, che ha modificato la disciplina dell'apprendistato professionalizzante per quanto concerne la regolamentazione dei profili formativi, in precedenza affidata alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano, d'intesa con le associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano regionale e nel rispetto dei criteri e principi indicati dalla norma¹⁴. La novella del 2005 ha disposto che, fino all'approvazione della legge regionale per la regolamentazione dei profili formativi, questa possa essere realizzata dai contratti collettivi nazionali di categoria stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il che ha determinato la stipula di nuovi accordi nel settore del credito (giugno 2005), dell'industria della gomma (maggio 2006), e del trasporto merci (dicembre 2005), volti ad integrare la disciplina contrattuale in tema di apprendistato professionalizzante, con la definizione dei profili for-

Per quanto concerne la durata del contratto di apprendistato, i termini sono diversi e possono andare da un minimo di 24 mesi ad un massimo di 54¹⁵ e l'inquadramento del lavoratore può avvenire, di norma, fino a 2 livelli al di sotto di quello definitivo, con un avanzamento dopo il primo periodo. La durata del periodo di prova è la medesima dei lavoratori qualificati, salvo che nel settore tessile dove può durare più di due mesi.

I Ccnl contengono poi una clausola di stabilizzazione, che consente il ricorso al contratto di apprendistato solo se almeno una parte (che va dal 60% al 70% del terziario e del metalmeccanico) dei rapporti con apprendisti sono stati trasformati in rapporti a tempo indeterminato.

¹³ D.l. n. 35 del 2005, convertito in l. n. 80 del 2005.

¹⁴ Art. 49, c. 5, d.lgs. n. 276/2003.

¹⁵ Fa eccezione il settore tessile, nel quale si può arrivare fino a 72 mesi e quello dei bancari per cui la durata non è modulabile ed è fissata in 48 mesi. La durata dipende sostanzialmente dal tipo di professionalità che il lavoratore deve acquisire, anche alla luce di fattori quali il titolo di studio e la sua coerenza con la professionalità da conseguire (come nel caso dei chimici).

4.4 Formazione e inquadramenti

Al di là degli istituti contrattuali fin qui trattati – i principi, la bilateralità, il diritto allo studio e i contratti a causa mista – è di particolare interesse verificare il rapporto tra le norme relative alla formazione e quelle relative ad altri istituti, in particolare con i sistemi di classificazione e con i percorsi di carriera. I casi di maggiore innovazione hanno riguardato solo alcuni settori e comparti produttivi, e si sono realizzati intorno ad alcuni interventi che attengono al rapporto fra la formazione e la riduzione dell'orario di lavoro (chimica), oppure alla riforma degli inquadramenti professionali (chimica, credito, enti locali, sanità pubblica, poste) (Guarriello, 2000; 2005).

Per il settore chimico, abbiamo già detto del «patto formativo», dei congedi godibili anche in regime di part-time, della certificazione dei crediti ad opera dell'organismo bilaterale. Tutto questo trova un collegamento con il nuovo sistema di classificazione, basato su sei categorie (dalla A alla F), rispetto alle quali vengono previste figure professionali con mansioni ritenute equivalenti per quanto distribuite in maniera differenziata negli assetti organizzativi interni.

Un ulteriore e importante elemento distintivo dei contratti della chimica risiede nella gestione del monte ore individuale, con la previsione di utilizzare quote della riduzione dell'orario di lavoro per la frequenza a corsi di formazione e aggiornamento professionale, sia in orario che fuori dell'orario di lavoro. Un sistema piuttosto originale anche rispetto al co-finanziamento della formazione, in cui i lavoratori pongono a disposizione – per un massimo di un terzo delle ore di frequenza, le ore accantonate nel conto ore quale contributo individuale all'investimento in attività formative. Il contratto stabilisce inoltre la quota massima di lavoratori che potranno contemporaneamente usufruire, presso l'unità lavorativa, di attività formativa, e cioè il 5% del personale.

Un altro settore in cui la formazione professionale ha da tempo assunto forme di riconoscimento e di gestione particolarmente avanzate è certamente il credito. Per i bancari vige un duplice livello di formazione, quella di ingresso per i neo-assunti e che deve essere svolta entro il primo anno di servizio, e la formazione continua, finalizzata allo sviluppo professionale di carriera e con un impatto diretto sull'inquadramento delle persone. Sono così previsti progetti aziendali volti a formare figure professionali ritenute strategiche, e ciò mediante rotazione interna fra le posizioni lavorative e gli interventi formativi speci-

fici. Diversamente dalla maggior parte dei contratti di settore, quello bancario prevede espressamente uno sviluppo professionale in connessione alla formazione e alla valutazione conseguita, con riflessi che concorrono allo sviluppo di carriera del personale (art. 56). La stessa norma definisce i criteri obiettivi di valutazione che andranno ponderati ai fini degli sviluppi di carriera: competenze professionali, precedenti professionali, padronanza del ruolo, attitudini e potenzialità professionali, prestazioni. La riforma dell'inquadramento, qui avviata già col Ccnl del '94, si articola in 4 aree omogenee, nell'ambito delle quali sono poi definiti vari livelli retributivi. Un ulteriore nesso con altri istituti contrattuali si rinviene sia nel prevedere l'impiego di personale atipico, a tempo determinato, proprio per sostituire lavoratori in formazione, sia per il richiamo al telelavoro e alla formazione specifica che andrà effettuata verso quanti sceglieranno di avvalersi di questa modalità di prestazione.

Rileviamo criticamente che così come la partecipazione ai corsi tende dovunque a privilegiare il personale con livelli più alti di qualifica e di inquadramento, a scapito di operai e livelli bassi dell'inquadramento, altrettanto può dirsi nel raffronto fra settori produttivi e categorie contrattuali. Spinte e soluzioni più innovative hanno infatti riguardato quelle realtà dove la composizione sociale del lavoro è principalmente incentrata su white collars, siano essi quadri o impiegati (credito, pubblico impiego, ma anche poste o assistenti di volo), o dove comunque il lavoro operaio è attestato su livelli mediamente più alti di qualifica e specializzazione (chimica o, aziendalmente, l'elettronica metalmeccanica).

Resta infine il problema, dirimente, della validazione e certificazione dei crediti formativi. In generale, non sussiste alcuna chiarezza intorno al nesso che deve invece potersi instaurare tra la frequentazione di interventi formativi, il sistema di classificazione delle competenze e i percorsi di carriera interni all'azienda. Una eccezione a riguardo è costituita dai contratti di apprendistato, quelli dell'artigianato e quello dell'edilizia. Opacità che retroagisce negativamente sulle motivazioni individuali dei lavoratori all'aggiornamento e alla riqualificazione professionale. A ciò deve aggiungersi il fondato sospetto che un approccio basato su competenze e valutazioni possa, da un lato, individualizzare negativamente il sistema aziendale dei rapporti di lavoro e, dall'altro, «restituire alle direzioni del personale margini troppo ampi di discrezionalità, senza serie contropartite in termini di garanzie di accesso a reali percorsi professionali per i lavoratori» (Guarriello, 2000, p. 87).

5. La contrattazione decentrata

5.1 La contrattazione territoriale

È a livello decentrato, sia esso territoriale che aziendale, che le previsioni contenute nei contratti nazionali di settore trovano il terreno per una realizzazione effettiva degli obiettivi enunciati, nonché per la verifica della loro concreta implementazione. Come è stato fatto correttamente rilevare, il territorio gioca un ruolo centrale sui temi di cui discutiamo e ciò per almeno quattro buone ragioni: esso è il luogo dell'azione educativa, dove una popolazione affronta problemi definiti; costituisce lo spazio della partecipazione all'azione educativa, un distretto socio-educativo e culturale dove meglio si conoscono i propri bisogni; rappresenta esso stesso il contenuto del programma formativo, poiché si innesta sui problemi di vita e lavoro di quei luoghi; contrasta la frammentazione e si configura come luogo di riunificazione e composizione dei processi formativi (Schwartz, 1984; Meghnagi, 2005, p. 56). Nel corso degli ultimi dieci anni – a seguito soprattutto delle riforme introdotte nel 1993 - si è sviluppato un insieme eterogeneo di azioni negoziali, posto in posizione intermedia tra il livello nazionale della concertazione e della contrattazione di settore, e quello della contrattazione aziendale. Questo livello intermedio è formato da una galassia di sedi e azioni concertative, che spaziano da iniziative e intese collegate alla programmazione negoziata per lo sviluppo locale e l'attrazione di investimenti (patti territoriali, contratti d'area), a sostegno di politiche industriali distrettuali o di piani di recupero urbano. Le competenze regionali e provinciali, già ampie in tema di formazione professionale, si sono accresciute a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. In particolare, un ruolo sempre più importante vengono assumendo le Province, che concorrono alla programmazione, attuazione e valutazione del sistema regionale di formazione e orientamento professionale, formulano proposte e pareri obbligatori, nonché progetti territoriali e piani provinciali.

5.2 La contrattazione aziendale

Entro questa cornice territoriale – oltre che legislativa e contrattuale – prende vita e si sviluppa la contrattazione aziendale. Come è stato giustamente scritto: «essa costituisce il vero baricentro regolativo dei nuovi sistemi, in quanto la concreta determinazione dei criteri classificatori non può che venire definita a ridosso degli assetti organizzativi

dell'impresa» (Guarriello, 2000, p. 173). Qui va innanzitutto segnalato il ruolo relativamente prominente che ha assunto l'attore pubblico come valutatore ed erogatore dei finanziamenti previsti dalla legge per i piani formativi aziendali. Lo sviluppo di iniziative formative in ambito aziendale tende spesso a discendere più dalla normativa nazionale e regionale/provinciale che non dalle previsioni contenute nel Ccnl. La legge n. 236/95 ha svolto un'azione promozionale in favore della concertazione locale, assegnando ai progetti formativi frutto di intese sindacali un accesso privilegiato ai finanziamenti. Su questa base le aziende hanno tutto l'interesse a redigere e presentare alle amministrazioni locali piani formativi che dispongano del consenso esplicito delle organizzazioni sindacali. L'esistenza di questi piani attraversa a macchia di leopardo il territorio nazionale, rispecchiando nella stragrande maggioranza dei casi il tasso di dinamismo socio-produttivo di ciascun ambito locale. Vi sono così Regioni in cui la domanda di piani spesso sopravanza l'offerta finanziabile, nel Centro-Nord, e altre, nel Sud, in cui è l'offerta che talvolta sopravanza la domanda. La formazione è dovunque più rara nelle piccole e medie imprese, nell'artigianato. Un dato ovviamente prevedibile che, oltre che dei problemi di costo, risente di una certa cultura diffusa fra imprenditori che provengono essi stessi da impieghi operai e che tendono a sovrastimare l'aggiustamento spontaneo e flessibile delle risorse interne.

Si è già detto di come tutti i contratti nazionali predispongano un sistema articolato di livelli di intervento, con la riproposizione in ambito territoriale e/o aziendale del modello bilaterale degli osservatori e delle commissioni paritetiche. Alcuni settori, in particolare, hanno configurato assetti contrattuali particolarmente decentrati, demandando al secondo livello rilevanti competenze regolative anche in tema di formazione professionale. In tal senso si sono mossi quei Ccnl che hanno definito nuovi sistemi di inquadramento per aree (chimici; bancari), rispetto ai quali diventa necessario un rinvio al livello aziendale/decentrato per una loro concreta applicazione.

Tutti i settori definiscono le attribuzioni di cui dovranno godere le Rsu, anche con l'assistenza delle categorie, tanto nell'esercizio dei diritti di informazione e consultazione in tema di formazione professionale, quanto – seppur più raramente – nella negoziazione vera e propria di piani e interventi formativi a livello aziendale.

Il Ccnl delle imprese che aderiscono a Federmeccanica ha visto l'ampliamento degli obblighi di informazione per le imprese con più di 300 dipendenti in ordine a programmi formativi, laddove il testo del '94 poneva una soglia considerevolmente più alta: 500 dipendenti. Dall'analisi degli accordi contenuti nell'archivio Cnel sulla contrattazione decentrata del settore privato dell'economia, relativa al periodo 1996-2003 (Cnel, 2002; Isfol, 2002; Birindelli, D'Aloia, Megale, 2003; D'Aloia, 2005), risulta: *a*) che la frequenza di contrattazione della formazione – insieme alle altre materie che caratterizzano una contrattazione della flessibilità organizzativa – risulta in generale inferiore al peso che assume la contrattazione degli orari, che risulta lo strumento più utilizzato per intervenire sull'organizzazione del lavoro; *b*) che non si manifesta una tendenza ad una modifica sostanziale del peso relativo di queste materie; *c*) che la contrattazione della flessibilità organizzativa ha di norma un peso maggiore della flessibilità inerente al tipo di contratto.

Per quanto riguarda le misure adottate, la contrattazione aziendale contempla innovazioni interessanti nei contesti dove ad esempio, a livello nazionale, vi era già stato un intervento di riforma del modello di inquadramento. In tal senso, si distinguono alcune esperienze di grandi gruppi multinazionali (Barilla, Nestlé, Whirpool, Lamborghini, Glaxo), nei quali la contrattazione della formazione è strettamente correlata alla modifica dell'organizzazione del lavoro e dei criteri della professionalità e della sua crescita con un approccio partecipativo nel quale le rappresentanze dei lavoratori riescono a dare un contributo reale alla definizione dei corsi. Alla Barilla, per fare solo un esempio, la crescita professionale si sviluppa su due direttrici: «polivalenza e polifunzionalità», e viene valutata lungo un processo che ha al centro il team work. In alcuni casi le modifiche si sostanziano nell'introduzione di sistemi «binari», fondati sulla separazione tra classificazione dei ruoli e classificazione delle persone, nonché su procedure valutative che prevedono colloqui periodici tra lavoratore e superiore gerarchico per definire in comune tempi e azioni formative necessarie al compimento di percorsi professionali riconosciuti dall'impresa (Gucci). Nelle imprese di minore dimensione, la contrattazione si riduce invece ad una enunciazione più generica di impegni programmatici, al riconoscimento della centralità delle risorse umane e della formazione, alla disponibilità ad incontri o alla creazione di appositi comitati o gruppi di lavoro per l'esame delle problematiche della formazione, della professionalità e dell'organizzazione del lavoro.

Gli accordi dei comparti della chimica sono prevalentemente incentrati sulla formazione ai temi della sicurezza e dell'ambiente (Enichem, Agip Petroli), ma con interessanti spunti che riguardano il nes-

so fra nuova organizzazione del lavoro e crescita professionale del personale (Agip Petroli, Gommar, Ragno Ceramiche).

È abbastanza rilevante esaminare la connessione tra la contrattazione decentrata e il ruolo relativamente prominente che ha assunto l'attore pubblico come valutatore ed erogatore dei finanziamenti previsti dalla legge per i piani formativi aziendali. La redazione dei piani formativi aziendali presuppone il parere favorevole, meglio, l'accordo da parte delle rappresentanze sindacali. Le clausole obbligatorie in materia di diritti partecipativi e contrattazione aziendale, con riguardo ad Rsu e sindacati territoriali di categoria, assolverebbero a questo compito. La prassi sembra avere finora favorito esiti del primo tipo, relegando troppo spesso il contributo sindacale ad un mero assenso postumo e superficiale. Meritorie quelle esperienze territoriali, dove le segreterie regionali confederali hanno inviato a tutte le loro strutture una circolare dove si elenca una sorta di vademecum per un'autentica contrattazione aziendale dei piani formativi. Va rilevato come sul versante datoriale, specie in quelle piccole e medie, vi sia il timore di dischiudere - attraverso la negoziazione sindacale sui piani formativi - spazi contrattuali a livello aziendale che si sono fin qui mantenuti chiusi. Piuttosto che inaugurare prassi sindacali che potrebbero rivelarsi pervasive, vi sono imprenditori che preferiscono rinunciare alla candidatura di propri piani formativi. Il concetto è che se per avere i finanziamenti bisogna intavolare un rapporto negoziale coi sindacati, laddove non vi è finora stato, allora le imprese preferiscono farne a meno. Dal canto loro, le grandi imprese e i gruppi multinazionali mostrano spesso di prediligere sistemi formativi fatti in casa, avvalendosi di consulenti e metodologie decise autonomamente. A questi livelli esiste una tradizione aziendale, antica e strutturata intorno a scuole e centri di propria emanazione o comunque di fiducia (Isfol, 2001). Basti pensare alla Fiat, a Telecom, a Trenitalia. Nel tessile vi è invece un'antica e importante tradizione di scuole e centri professionali legati distrettualmente al sistema locale delle imprese (Textilia nel biellese, Fil a Prato, il Centro Tessile e Citer a Como e a Carpi). Al sistema degli istituti tecnici professionali si rivolgono le cooperative metalmeccaniche, nelle aree distrettuali dove sono maggiormente concentrate.

6. Conclusioni

Come è stato giustamente rilevato, ciò che accade nel luogo di lavoro e ciò che accade fuori di esso è strettamente legato, poiché in entram-

bi gli ambiti si contribuisce a determinare in maniera diretta non solo il livello di produttività e di competitività sui mercati, ma anche la qualità del vivere civile (Meghnagi, 2005, p. 82). Tutti concordano oggi sulla necessità di aggiornare le conoscenze professionali alle nuove sfide della tecnica e dell'organizzazione produttiva. Eppure, come rileva saggiamente Bauman (2006), nessuno sembra avvertire lo stesso senso di urgenza quando si tratta di stare al passo sotto il profilo del gioco politico in rapidissimo cambiamento. Pur non ignorando le istanze funzionaliste correlate alle politiche occupazionali, e dunque al mercato e all'impresa, crediamo che il sindacato debba sapere preservare – come ha finora dimostrato per lo più di saper fare – un punto di vista critico e autonomo, nel quale la formazione lungo l'arco della vita rappresenti un tassello, non esclusivo, di un più vasto potenziamento di ciò che autori come Amartya Sen o Martha Nussbaum definiscono capability. Rendere cioè le persone capaci di usare l'immaginazione e il pensiero in modo da metterle in grado di partecipare efficacemente alle scelte politiche che governano la loro vita. Una formazione alla cittadinanza attiva, dunque, alla cultura della partecipazione e della tolleranza, del civismo democratico, dell'arricchimento della personalità, di cui ampie parti del nostro paese hanno ancora tanto bisogno.

Riferimenti bibliografici

Ajello Messina A.M., Cevoli M., Meghnagi S., 1992, La competenza esperta, Ediesse, Roma.

Balandi G.G., 2006, Formazione e contratto di lavoro, relazione al Congresso dell'Aidlass, Cagliari; di imminente pubblicazione su «Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali - Dlri».

Bauman Z., 2006, Vita liquida, Laterza, Roma-Bari.

Berg J., 1970, Education and job. The Great Training Robbery, Praeger, New York.

Birindelli L., D'Aloia G., Megale A., 2003, La politica dei redditi degli anni '90, Ediesse, Roma.

Braverman H., 1974, Lavoro e capitale monopolisitico, Einaudi, Torino.

Capecchi V., 1995, Sindacati e formazione dai primi anni '70 ai primi anni '90, «Cedefop - Formazione Professionale», n. 6.

Carabelli U., 2004, Organizzazione del lavoro e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo, «Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali - Dlri», n. 101/2004.

- Caruso B., 2006, Occupabilità, formazione e «capability» nei modelli giuridici di regolazione del mercato del lavoro, relazione al Congresso dell'Aidlass, Cagliari,; di imminente pubblicazione su «Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali - Dlri».
- Cerruti G. e Rieser V., 1992, Fiat: aggiornamenti sulla fabbrica integrata, Quaderni di ricerca Ires Lucia Morosini, Torino.
- Charlot B. e Figeat M., 1985, *Histoire de la formation des ouvriers 1789-1984*, Minerve, Parigi.
- Chirone, 2000, La risorsa formazione nella gestione bilaterale delle parti sociali, Roma.
- Cnel, 2002, La contrattazione aziendale nel settore privato dell'economia, Collana Documenti, n. 12/2002.
- Cours-Salies P., 2000, La formation entre investissement et droit personnel, in Spurk, L'entreprise écartelée, Syllepse/Les Presses de l'Université Laval, 2000.
- D'Aloia G., 2005, Lineamenti della contrattazione aziendale nel periodo 1998-2004: flessibilità numerica e organizzativa, in «Quaderni di Rassegna Sindacale Qrs», n. 3/2005.
- D'Aloia G., 2005, *Sindacato ed enti bilaterali*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale Qrs», n. 4/2005.
- Foa V. e Ranieri A., Il tempo del sapere. Domande e risposte sul lavoro che cambia, Einuadi, Torino.
- Freeman R.B., 1976, *The Overeducated American*, The Academic Press, New York.
- Guarriello F., 2000, Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro, Jovene, Napoli.
- Guarriello F., 2005, Organizzazione del lavoro e riforma dei sistemi di inquadramento, in «Quaderni di Rassegna Sindacale Qrs», n. 3/2005.
- Hirsch F., (1976), 1981, I limiti sociali dello sviluppo, Bompiani, Milano.
- Hoggart R., 1957, The uses of literacy, Chatto & Windus, Londra.
- Hyman R., Mason, 1995, Managing Employee Involvement and Participation, Sage, Londra.
- Isfol, 2001, Indagine sugli atteggiamenti e i comportamenti dei lavoratori verso la formazione.
- Isfol, 2002, La formazione continua nella contrattazione collettiva, I libri del Fse.
- Kern H. e Schumann M., La fine della divisione del lavoro, Einaudi, 1984.
- Leonardi S., 2004, Enti bilaterali: fra intervento legislativo ed autonomia collettiva, in «Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali Dlri», n. 3/2004.
- Leonardi S., Pettenello R., 2005, Gli enti bilaterali per la formazione, in Leonardi (a cura di), Bilateralità e servizi: quale ruolo per il sindacato, Ediesse, Roma.
- Meghnagi S., 1992, Educazione degli adulti. Qualificazione professionale formazione sindacale, Ediesse, Roma.
- Meghnagi S., 2005, Il sapere professionale. Competenze, diritti, democrazia, Feltrinelli, Milano, 2005.

Offe K., 1977, Lo stato nel capitalismo maturo, Etas Libri, Milano.

Parkin, 1974, The Affluent Worker Study: An Evaluation and Critique, in The Social Analysis of Class Structure, Londra.

«Partisans», Pedagogie: education ou mise en condition?, n. 34/1967.

Pettenello R. (a cura di), 2006, La formazione dei lavoratori, il sindacato, la contrattazione. I Fondi e la formazione continua, Ediesse, Roma.

«Prospective», Education et societé, Puf, n. 14/1967.

Roccella M., 2006, Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria, relazione al Congresso dell'Aidlass, Cagliari, 2006; di imminente pubblicazione su «Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali - Dlri».

Rowntree J., Rowntree M., 1968, Youth as class, «International Socialist Journal».

Schwartz B., 1979, Rapporto sull'educazione permanente, Esi.

Schwartz B., 1984, Un futuro per i giovani, Ediesse, Roma.

Schwartz B., 1994, Modernizzare senza escludere, Anicia, Roma.

Streeck W., 1993, Training and the New Industrial Relations, in Sleigh, Economic Restructuring and Emerging Patterns of Industrial Relations, Kalamazoo, Michigan.

Trentin B., 2004, Lavoro e conoscenza, Lectio doctoralis, Università Ca' Foscari di Venezia, oggi in La libertà viene prima. La libertà come posta in gioco nel conflitto sociale, Editori Riuniti, Milano.

Vardaro G., 1986, Tecnica, tecnologia ed ideologia della tecnica nel diritto del lavoro, in «Politica del Diritto», n. 1/1986.

Williams R., 1972, Cultura e rivoluzione industriale, Einaudi, Torino.

Zoppoli L. e Saracini, 2004, *I contratti a contenuto formativo tra «formazione e lavo-ro» e «inserimento professionale»*, Working Papers del Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo «Massimo D'Antona», n. 15/2004, in www.lex. unict.it/eurolabor.

Isee. Un'analisi dell'efficacia in un contesto universitario Carmela D'Apice, Antonio Di Majo

Il saggio rappresenta un contributo all'analisi delle problematiche che si pongono nell'utilizzo di strumenti di politica sociale particolarmente delicati quale l'Indicatore della situazione economica. Dall'esame di oltre tremila modelli di autocertificazione Ise, emerge come i limiti supposti ex-ante trovino, nell'applicazione pratica, una puntuale conferma. In un paese in cui le forme di evasione ed elusione sono ancora ampiamente

diffuse e non sanzionate, una politica sociale selettiva estesa anche a segmenti quali l'istruzione universitaria (e non solo) non ha ragion d'essere e anzi fa emergere l'iniquità dell'architettura del nuovo strumento di valutazione. Come temuto l'Ise, nella sua applicazione e nelle attività di controllo, penalizza coloro che con più difficoltà possono sottrarsi ai prelievi fiscali e favorisce coloro che più agevolmente possono ignorare il fisco.

1. Introduzione

Nel corso dell'ultimo decennio la politica sociale assume sempre più un approccio *selettivo* nell'erogazione delle prestazioni e nell'accesso ai servizi, mentre si ridistribuiscono i carichi contributivi trasferendo, in misura via via crescente, parte dei costi dalla fiscalità generale alle categorie beneficiarie delle prestazioni stesse. Le motivazioni del cambiamento sono ormai ben note e si possono sintetizzare nei costi crescenti dei diversi programmi e nella necessità di predisporre interventi in aree scarsamente o per nulla tutelate (giovani, donne, individui privi di qualsiasi forma di reddito, e così via), il tutto in una situazione di crescita economica assai minore rispetto al passato. A questa logica non si è sottratta né si poteva sottrarre l'ampia area dell'istruzione e in particolare dell'istruzione superiore.

L'istruzione e la ricerca universitaria sono considerate attività di rilevanza pubblica per varie ragioni. Dal punto di vista della teoria economica tradizionale queste attività sono prevalentemente considerate come offerta di beni pubblici «misti» ovvero di beni di merito, per i quali l'efficienza allocativa richiede l'intervento pubblico; in particola-

re, richiede che il loro finanziamento avvenga utilizzando le entrate pubbliche. Poiché non si tratta di beni pubblici «puri» (per i quali non è possibile individuare la domanda e il beneficio valutato dagli individui), ma di beni la cui fornitura avviene, nondimeno, sulla base della domanda individuale, è tecnicamente osservabile il destinatario del beneficio particolare anche se l'attività produce un'esternalità positiva più generale per tutti i membri della collettività.

È nella valutazione delle rispettive quote di beneficio che trova, così, fondamento la distribuzione del finanziamento delle spese universitarie tra il contribuente in generale e l'iscritto all'università; ma stabilire quale sia la ripartizione ottimale tra le diverse forme di finanziamento¹ è questione complessa e ancor più complessa è la questione delle implicazioni redistributive del prelievo.

In base agli ultimi dati disponibili (Istat, 2005), la contribuzione studentesca (tassa d'iscrizione e contributi) copre poco più del 30% della spesa totale mentre il rimanente 70% viene finanziato con trasferimenti statali alimentati dal gettito tributario generale. Questa proporzione dimostra che la valutazione collettiva dell'interesse pubblico dell'istruzione universitaria è largamente superiore a quella del beneficio strettamente individuale dell'iscritto e non v'è ragione perché questa valutazione venga ribaltata.

Per quanto riguarda l'utilizzo redistributivo del prelievo, questo dovrebbe essere assegnato all'imposizione generale (da cui si traggono anche i finanziamenti per l'Università) che prevede, normalmente, la distribuzione dei tributi sulla base di criteri diversi da quello del beneficio (sacrificio e capacità contributiva).

In Italia il criterio della capacità contributiva è previsto dall'art. 53 della Costituzione e a questo criterio si accompagna la progressività dell'imposizione personale del reddito. Nel contempo, il compito previsto dalla Costituzione di agevolare i «capaci e meritevoli» non dotati di mezzi economici sufficienti dovrebbe essere attribuito alla spesa

1 Secondo le definizioni tradizionali della Scienza delle finanze, le parti di finanziamento a carico del beneficiario diretto del servizio vengono definite «tassa» o «tariffa», e «contributo». Einaudi ricorda che si tratta, in ogni caso, di forme parziali di finanziamento della spesa ma, mentre nel caso dell'utilizzo della tariffa si ritiene prevalente la parte privata del beneficio, con la tassa è comunque più rilevante l'interesse pubblico generale. Nel primo caso la spesa è prevalentemente finanziata con il prelievo sul beneficiario diretto; il contrario avviene nel secondo caso (Einaudi, 1956, pp. 69-70).

sociale; tecnicamente ciò può essere attuato attraverso esenzioni e rimborsi di tasse e contributi ma sarebbe più razionale, ad esempio, un sussidio compensativo².

La redistribuzione nell'ambito del prelievo (necessariamente meno rilevante di quella che si attua attraverso la spesa pubblica) resta così affidata principalmente alle caratteristiche dell'imposta personale sul reddito che consente un più agevole perseguimento dell'equità verticale.

Naturalmente queste considerazioni valgono se l'evasione dei tributi non è praticata in misura massiccia, come invece avviene nel nostro paese, per cui sia l'equità orizzontale sia quella verticale dell'imposizione personale sul reddito vengono gravemente violate.

In questo contesto, la differenziazione o l'esenzione di tasse e contributi universitari basate sul reddito dichiarato dal beneficiario possono rilevarsi ingiuste in quanto frutto di dichiarazioni non veritiere, non controllate e non sanzionate.

Come è noto, nel corso dei primi anni novanta (legge del 2 dicembre 1991 n. 390) si modifica in modo radicale il sistema di contribuzione degli studenti al finanziamento dell'università. L'obiettivo è quello di stabilire, da un lato, un diverso equilibrio tra i costi sostenuti dalla collettività e i benefici individuali e, dall'altro, di introdurre maggiori elementi di equità modulando, per la prima volta, la contribuzione (tassa d'iscrizione e contributi) in funzione della situazione economica dello studente. Con la Finanziaria 1994 (24 dicembre 1993 n. 537 e successive integrazioni), il nuovo percorso si perfeziona definendo l'importo della tassa *minima* d'iscrizione e ponendo, ai singoli atenei, due vincoli; il primo riguarda la contribuzione *massima* che non può superare il quadruplo della contribuzione minima e, successivamente (d.p.r. 25 luglio 1997 n. 306), che la contribuzione complessiva che affluisce ad ogni singolo ateneo non può superare il 20% del Fondo Ordinario di Finanziamento (Ffo) dell'ateneo stesso.

Più recentemente e a partire dall'a.a. 2003-2004, gli atenei possono, a loro discrezione, graduare la compartecipazione ai costi universitari utilizzando l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente³ dato

² L'efficacia dei sussidi è indipendente dall'entità delle imposte, tasse e contributi dovuti dal singolo e possono essere graduati senza far riferimento a dati fiscali (evitando, ad esempio, i problemi dell'eventuale incapienza del debito d'imposta di riferimento).

³ Per i singoli aspetti cfr. la legge del 27 dicembre 1997 n. 449 e successive modificazioni.

dalla somma del reddito e di una quota (20%) del patrimonio mobiliare e immobiliare (Ise), il tutto ponderato per la numerosità dei nuclei familiari (Isee)4. L'ipotesi sottostante sembra essere quella di mitigare, attraverso i valori patrimoniali, l'eventuale gap tra condizione economica effettiva e condizione fiscalmente dichiarata e questo per la consapevolezza della presenza di soggetti che, pur essendo titolari di patrimonio, dichiarano al fisco redditi incredibilmente bassi.

Ed è su questo aspetto che si muovono le considerazioni che seguono e che vogliono essere un contributo ai problemi che si possono porre in un universalismo means testing. Le riflessioni derivano da un'attività di ricerca presso un ateneo romano («Roma Tre») che, partendo dall'analisi dei modelli di autocertificazione della capacità contributiva delle famiglie degli studenti universitari (Dichiarazioni Sostitutive Uniche, Dsu d'ora in avanti), prova a verificare la presenza o meno di comportamenti fiscalmente non corretti e, quindi, la presenza o meno di selezioni perverse.

2. La base empirica

Come si è detto, a partire dall'a.a. 2003-2004 gli atenei possono graduare la compartecipazione degli studenti ai costi dei servizi universitari utilizzando l'Isee; naturalmente ogni ateneo è autonomo nella definizione della contribuzione e della sua variabilità in funzione di livelli crescenti di Isee, nel rispetto dei vincoli visti in precedenza. Può così accadere, e accade, che studenti di pari capacità contributiva partecipino, in modo diverso, ai costi del servizio anche per atenei pubblici che si collocano in una medesima città⁵.

- ⁴ Il reddito è il reddito complessivo lordo ai fini Irpef di tutti i componenti il nucleo familiare (per gli universitari il reddito dei fratelli, così come il patrimonio, viene incluso per un valore pari al 50%) al netto di una franchigia pari all'eventuale spesa per canone d'affitto (entro un massimale di 5.165 euro annui) e compreso il rendimento delle eventuali attività finanziarie della famiglia calcolato ad un tasso definito annualmente dal ministro dell'Economia. Anche per il patrimonio sono previste delle franchigie pari a 15.494 euro per il patrimonio mobiliare (depositi e c/c bancari, titoli, partecipazioni in società, ecc.) e pari a 51.646 euro per il valore della casa di abitazione in proprietà o del capitale residuo del mutuo contratto per l'acquisto di immobili posseduti dai componenti del nucleo familiare.
- ⁵ Uno studente di Economia, ad esempio, inserito in un nucleo familiare di tre

Usualmente la definizione della contribuzione segue due metodologie; in una prima, la contribuzione rimane fissa nell'ambito di un determinato numero di fasce (numero, tra l'altro, estremamente variabile da ateneo ad ateneo) sino ad un valore Isee a partire dal quale la contribuzione, che raggiunge il suo valore massimo, è indifferente al livello di capacità contributiva della famiglia dello studente; in una seconda, le fasce, usualmente, si alternano a sistemi in cui la contribuzione varia in modo proporzionale o progressivo rispetto all'Isee autocertificato.

A «Roma Tre» e per l'a.a. 2005-2006, le fasce sono *quattro* e la contribuzione complessiva (tassa d'iscrizione e contributi) varia da 359 euro per gli studenti che confluiscono nella prima fascia a 724 euro per gli studenti che non presentano la Dsu⁶. Il *flusso* annuale⁷ delle autocertificazioni relativo all'inserimento degli studenti in fasce per l'iscrizione a *corsi di laurea* (sono, quindi, esclusi gli studenti iscritti a scuole di specializzazione, a master di primo e secondo livello) è pari a circa 10.000 attestazioni.

Teoricamente tutte e diecimila le Dsu sarebbero potute essere statisticamente elaborate ma avendo finalizzato la ricerca alla verifica dell'efficacia dello strumento stesso si è ritenuto opportuno lavorare su un campione ristretto per elaborare indicatori partendo dalla verifica dell'esattezza o meno delle indicazioni presenti nelle Dsu in termini di numerosità del nucleo familiare (che influisce nel passaggio dall'Ise all'Isee e, quindi, sul livello di contribuzione), di livello e natura del reddito e del patrimonio autocertificati. E poiché le attività di controllo, anche in presenza di accesso a banche dati, rimangono opera-

componenti e con Ise pari a 43.000 euro circa, paga, come contribuzione, 500 euro a «Roma Tre»; 550 a «La Sapienza»; 750 a Napoli; 1.000 a Bologna e 1.100 euro a Verona.

- ⁶ Nello specifico, gli studenti che autocertificano una capacita contributiva equivalente (Isee) sino a 12.000 euro pagano 359 euro; pagano 482 euro coloro che autocertificano una capacità contributiva compresa tra 12.001 e 22.959 (seconda fascia); 609 euro coloro che si collocano nella terza fascia (da 22.960 a 27.292 euro), e 724 euro coloro che si collocano nella quarta fascia (oltre 27.292). A questi importi vanno aggiunti 111,94 euro come tassa regionale per il diritto allo studio e 14,62 euro come bollo virtuale. L'importo complessivo varia, quindi, da 503 a 873 euro.
- 7 In base alla normativa vigente gli studenti possono non ripresentare le autocertificazioni quando la loro capacità contributiva equivalente non subisce modifiche di rilievo.

zioni complesse e dispendiose⁸, si è proceduto all'analisi di tutte quelle rientranti nella *prima fascia* di contribuzione e che fanno riferimento a studenti che traggono, dall'applicazione dell'Isee, i maggiori benefici. Con riferimento all'a.a. 2003-2004 (anno preso in considerazione) le Dsu di flusso della prima fascia⁹ sono pari a poco meno di 3.800 posizioni, ma per dare una maggiore valenza interpretativa alle evidenze raccolte ed elaborate (quantificazione del reddito medio, del patrimonio mobiliare e immobiliare, della quota di famiglie in affitto, del canone medio, della condizione professionale e non del capofamiglia, e così via), da questo gruppo originario sono stati, via via, stralciati alcuni segmenti.

Il primo sottogruppo escluso dalle osservazioni presenti originariamente è quello formato dagli *studenti* singoli *indipendenti*, separati, cioè, dalla famiglia d'origine, perché studenti lavoratori con un'abitazione propria o in affitto e un reddito da lavoro fiscalmente certificabile superiore a determinati livelli (fissati annualmente). In passato questo gruppo assumeva, sul totale, una quota non marginale perché il separarsi dalla famiglia d'origine rappresentava un *escamotage* per contribuire ai costi universitari nella minore misura possibile; regole più stringenti, hanno ridimensionato il fenomeno in misura significativa e vengono esclusi per non avere, a seguito delle procedure di controllo, i requisiti dell'essere studenti indipendenti o perché, pur avendone i requisiti, risultano essere nuclei particolari che possono rendere meno efficace l'interpretazione dei dati.

Il secondo segmento stralciato è in parte affine a questo primo sottogruppo nel senso che, sempre nell'ambito delle procedure di controllo, alcuni nuclei di due componenti si sono rivelati come nuclei strumentali all'applicazione dell'Isee come, ad esempio, *due fratelli* che in modo improprio si separano dalla famiglia d'origine costituendo nucleo a sé per autocertificare un Isee minore rispetto a quello della fa-

- ⁸ Ogni Dsu va controllata nella sua coerenza, verificata nei suoi valori nelle banche dati e, in presenza di dati discordanti o mancanti, ridefinita con contatti con gli studenti. Si può stimare che ogni unità di personale, appositamente addestrata, riesca, in media, a controllare circa trenta posizioni al giorno a cui occorre aggiungere il tempo per tutte le altre operazioni: selezione, contatto, confronto con gli studenti, emissione di eventuali integrazioni contributive, archiviazione.
- ⁹ Al netto degli studenti che hanno fatto domanda per l'assegnazione di borse di studio Adisu e le cui autocertificazioni vengono controllate a livello di struttura regionale.

miglia d'origine. Rimangono, invece, nel gruppo altri nuclei composti da due componenti, ugualmente strumentali all'applicazione dell'Isee, ma legittimi; si tratta di alcuni studenti che fissano la loro residenza presso un nonno (usualmente è una nonna) e autocertificano, legittimamente, la condizione economica del nonno meno rilevante rispetto a quella della famiglia d'origine. Questo spiega, tra l'altro, anche la presenza, non marginale, di pensionati nell'ambito del gruppo considerato. Il terzo segmento è dato dagli studenti stranieri, in crescita nel corso degli ultimi anni, che presentano redditi e patrimoni, quando presenti, irrisori¹⁰, non confrontabili con gli altri e nei confronti dei quali le procedure di controllo non sono di fatto praticabili anche perché la loro condizione socio-economica viene, in modo sommario, certificata dalle Ambasciate dei paesi di appartenenza¹¹ (gli studenti con genitori stranieri ma che lavorano e hanno la residenza nel nostro paese vengono invece presi in considerazione e inseriti nell'analisi in base alla condizione socio-economica autocertificata).

Dopo queste operazioni di ripulitura¹², il gruppo risulta pari a 3.251 posizioni; l'unità di analisi è, naturalmente, il *nucleo familiare* dello studente e gli elementi analizzati riguardano le componenti principali dell'Isee.

L'analisi inizia evidenziando gli elementi generali dell'intero gruppo in termini di dimensione delle famiglie, reddito medio, patrimonio mobiliare e immobiliare, presenza o meno di canoni d'affitto, e così via, e prosegue con alcuni approfondimenti.

3. Famiglie, redditi e patrimoni

Nell'ambito dei dati generali, una prima osservazione fa riferimento alla dimensione dei *nuclei familiari* desumibile dalle informazioni anagrafiche: la gran parte degli studenti si distribuisce in famiglie di *quat*-

- ¹⁰ Applicando la metodologia proposta nel prs. 4 tutti gli studenti stranieri che confluiscono nella prima fascia andrebbero considerati come «poveri».
- ¹¹ Usualmente le Ambasciate compilano degli stampati in cui la condizione socio-economica del nucleo familiare d'origine dello studente viene sintetizzata – considerando il reddito, il patrimonio e il relativo potere d'acquisto locale – con espressioni del genere « tenore di vita basso o mediocre o buono oppure ottimo».
- ¹² Sono state eliminate anche le posizioni doppie appartenenti cioè a studentifratelli nel senso che si è considerata un'unica posizione.

tro (43,5%) e tre componenti (28,5%) mentre del tutto marginale è la quota delle famiglie più numerose (sei e più componenti - 3,5%). Le famiglie di due componenti (pari all'11,6%) che, nello specifico, potrebbero rappresentare un'anomalia, individuano, prevalentemente, nuclei con capofamiglia donna separata/divorziata o giovani studenti sposati. La famiglia che emerge da questi primi dati presenta, così, una numerosità media di 3,7 componenti sensibilmente maggiore del valore medio Italia (2,6) e questo si spiega con la natura del servizio che presuppone una scarsa presenza di famiglie di uno e due componenti. Gli studenti risultano essere inseriti, prevalentemente, in famiglie di lavoratori dipendenti (54,2%) mentre un 23% di essi appartiene a famiglie di lavoratori indipendenti (lavoratori autonomi e titolari di reddito d'impresa), un 12% circa a famiglie in cui il capofamiglia risulta essere pensionato, un 8% circa ha un capofamiglia che non dichiara alcun reddito (né si evidenziano dati nel Siatel – Sistema interscambio anagrafe tributaria enti locali -) e viene classificato, ai fini della presente analisi, come lavoratore che opera nell'economia sommersa¹³ e un 3% ha come capofamiglia una donna separata/divorziata fuori dal mercato del lavoro (le donne separate/divorziate che hanno una qualche forma di attività, sono, invece, classificate a seconda della natura del reddito percepito).

Il 22% dei nuclei è bireddito e tale quota sale al 32% per le famiglie di lavoratori indipendenti mentre scende al 21% per le famiglie di pensionati e al 17% per i dipendenti (vedi tabella 1).

Per quanto riguarda il *reddito imponibile medio annuo*, esso risulta essere pari a 15.859 euro incluso un 4,9% di nuclei che autocertifica un reddito nullo¹⁴; escludendo tale sottogruppo, il reddito medio sale a 16.669 euro¹⁵ (per non appesantire l'analisi i singoli valori medi per

- ¹³ Questo è quanto emerge, ad esempio, negli incontri avuti con alcuni dei soggetti sottoposti a controllo; nelle Dsu si dichiarano, usualmente, come disoccupati.
- ¹⁴ La presenza di soggetti a reddito nullo non è una peculiarità del nostro campione, ma emerge anche, ad esempio, nel Rapporto Isee 2004 di fonte governativa in cui la quota di famiglie a reddito zero è pari, per il Centro Italia e per la generalità delle prestazioni, al 7,6% dei nuclei; cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2004, e l'Allegato 5 presente nei lavori dell'Alta Commissione di Studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF), 2005.
- ¹⁵ Il confronto tra dati provenienti da fonti e metodologie di rilevamento diverse è sempre un'operazione azzardata ma, per dare un qualche riferimento, si ri-

condizione professionale non vengono inseriti nella tabella 2). Certo, rispetto alle aspettative legate ad un servizio particolare come la frequenza ad un corso superiore di studi, il reddito medio familiare non appare particolarmente elevato, tenuto anche conto del fatto che trattasi di *reddito imponibile lordo* (ma su questo aspetto si tornerà nel paragrafo successivo).

Ulteriori elementi di conoscenza possono essere tratti dalle osservazioni relative al *patrimonio*; per quanto riguarda il patrimonio *immobiliare*, il 59% dei nuclei possiede una qualche forma di patrimonio (terreni, prima o seconda casa) mentre il 49,9% ha una prima casa in proprietà (una quota abbastanza simile a quella presente nel *Rapporto Isee 2004* e pari a 49,2% per il Centro Italia).

Il valore medio del patrimonio immobiliare risulta essere, considerando solo i valori positivi, pari a 59.010 euro (71.000 nel *Rapporto Isee 2004*). Anche questo dato sembra essere non particolarmente elevato¹⁶ ma occorre tenere conto di diversi elementi; in primo luogo, i valori indicati fanno riferimento alle rendite catastali per le abitazioni e ai redditi domenicali per i terreni, valori nettamente inferiori ai prezzi di mercato e particolarmente bassi per i terreni¹⁷; in secondo luogo, le evidenze fanno riferimento a studenti il cui patrimonio può essere collocato non solo nella città di Roma, ma anche nella sua provincia, nelle province del Lazio o nelle regioni meridionali, ove le rendite catastali risultano essere nettamente inferiori – a parità di categoria e dimensione – a quelle rilevabili per la città di Roma¹⁸;

corda che il Rapporto Isee 2004 stima un reddito medio familiare per l'insieme delle Dsu del Centro Italia pari a 18.200 euro e pari a 19.700 euro considerando solo i valori positivi. La ben nota indagine della Banca d'Italia sui bilanci familiari stima, invece e per l'anno in questione (2002), un reddito medio annuo netto per i nuclei che si collocano nel Centro Italia pari a 29.355 euro.

¹⁶ Sempre l'indagine della Banca d'Italia stima un patrimonio immobiliare medio pari a 145.523 euro per le famiglie che si collocano nel Centro Italia.

¹⁷Allo stato attuale i terreni hanno valutazioni catastali *ridicole*, nel senso che si può essere proprietari di ettari ed ettari di terreno a cui corrispondono valori, in termini di ricchezza, pari a poche migliaia di euro, con buona pace per l'equità.

¹⁸ Per le regioni meridionali emerge anche un altro dato interessante: molte abitazioni risultano in costruzione e, quindi, prive di rendita e, quindi, non concorrono alla stima del patrimonio. E questo fenomeno sembra destinato a perdurare per molto tempo date le difficoltà dei catasti nell'aggiornare i propri dati.

in terzo luogo, sono presenti alcuni valori estremamente bassi che appartengono a *terreni* o a *quote* di proprietà¹⁹.

Con riferimento al patrimonio *mobiliare*, *solo* l'11,2% delle famiglie²⁰ autocertifica la disponibilità di valori mobiliari e solo il 2,4% (4,4% nel *Rapporto Isee 2004*) un valore superiore alla franchigia; questo implica che il patrimonio mobiliare concorre alla formazione dell'Ise *solo* per il 2,4% dei nuclei presi in considerazione. Il valore medio, considerando solo i valori positivi, risulta essere pari a 9.826 euro (22.700 nel *Rapporto Isee 2004*).

Tabella 1 - Indicatori generali del «campione» esaminato

| Famiglie | Valori assoluti | Valori percentuali |
|--|-----------------|--------------------|
| Numerosità | | |
| Due componenti | 377 | 11,6 |
| Tre componenti | 927 | 28,5 |
| Quattro componenti | 1.413 | 43,5 |
| Cinque componenti | 420 | 12,9 |
| Sei e più componenti | 114 | 3,5 |
| Totale | 3.251 | 100,0 |
| Condizione professionale e non | | |
| Lavoratori dipendenti | 1.762 | 54,2 |
| Lavoratori indipendenti | 755 | 23,2 |
| Lavoratori del sommerso | 257 | 7,9 |
| Separate | 100 | 3,1 |
| Pensionati | 377 | 11,6 |
| Totale | 3.251 | 100,0 |
| Famiglie con reddito da lavoro nullo | 158 | 4,9 |
| Famiglie in affitto | 670 | 20,6 |
| Famiglie senza prima casa e senza contratto | 962 | 29,6 |

¹⁹ Infine per i titolari di redditi di impresa, il patrimonio immobiliare può essere dichiarato (correttamente o meno) come «strumentale» e, quindi, sottratto alla dichiarazione personale del patrimonio «personale».

²⁰ Nell'indagine governativa la quota è pari al 18,4%; per avere un'idea della sottostima di tale grandezza, è sufficiente ricordare come, sempre in base ai dati della Banca d'Italia, l'82% delle famiglie sarebbe titolare di *almeno* un'attività finanziaria (Banca d'Italia, 2004).

Un'ulteriore annotazione riguarda i nuclei che, avendo un *regolare contratto d'affitto*, possono beneficiare della relativa franchigia; essi rappresentano il 20,6% del gruppo (24,4% nel *Rapporto Isee 2004*) e presentano un canone medio pari a 3.569 euro annui. Se il dato relativo alla presenza di detrazione per canone viene correlato con coloro che dispongono di prima abitazione e, quindi, non possono essere in affitto, emerge un'altra indicazione significativa: *ben il 30% di famiglie è nella condizione di affittuario senza un regolare contratto* (26,5% nel *Rapporto Isee 2004*)²¹.

Per quanto riguarda, infine, il valore Isee esso è pari mediamente a 7.700 euro e varia dai 2.600 euro per le donne capifamiglia separatedivorziate ai 9.000 euro per i dipendenti.

Tabella 2 - Reddito, patrimonio mobiliare, immobiliare e Isee

| | ′ 1 | | | | | |
|--|--------|------------|--------------|----------|----------|------------|
| | | Dipendenti | Indipendenti | Sommerso | Separate | Pensionati |
| Reddito medio | 15.859 | 20.113 | 11.718 | 7.382 | 1.851 | 13.763 |
| Reddito medio al <i>netto</i> dei redditi nulli | 16.669 | 20.113 | 12.322 | 10.367 | 3.305 | 13.873 |
| Patrimonio mobiliare | | | | | | |
| Valore medio | 9.826 | 8.931 | 9.866 | 16.427 | 6.187 | 11.061 |
| Quota famiglie | 11,2 | 11,4 | 12,6 | 9,3 | 8,0 | 9,8 |
| Quota famiglie con valori superiori al valore franchigia | 2,4 | 2,2 | 3,2 | 3,1 | 1,0 | 1,6 |
| Patrimonio immobilia | re | | | | | |
| Valore medio | 59.010 | 53.145 | 68.712 | 65.746 | 75.171 | 55.772 |
| Quota famiglie | 59,0 | 56,2 | 68,9 | 47,9 | 44,0 | 63,7 |
| Quota famiglie con prima casa | 49,9 | 48,1 | 57,4 | 38,1 | 36,0 | 54,9 |
| Valore Isee | 7.710 | 9.080 | 6.560 | 4.250 | 2.628 | 7.297 |
| | | | | | | |

²¹ C'è da dire che alcuni nuclei di questo 30% potrebbero avere contratti particolari come quello del comodato ma, anche considerando tale ipotesi, la diffusione di contratti in nero sembra di rilievo.

4. La povertà tra gli universitari

L'individuazione di redditi da lavoro particolarmente bassi e la presenza di un reddito *mediano* pari a circa un terzo di quello medio, ci hanno indotto ad uno specifico approfondimento teso ad individuare la quota di famiglie che potrebbe essere definita «povera» applicando, alle evidenze raccolte, la relativa metodologia Istat²².

Quello che emerge, con tutti i limiti di un confronto azzardato per la diversa natura dei dati presenti nelle due indagini, non è particolarmente confortante: il 43 % degli studenti che confluisce nella prima fascia di contribuzione dovrebbe essere considerato appartenente a famiglie in stato di povertà (50% per il Rapporto Isee 2004); una quota tutt'altro che marginale, tenuto conto della natura del servizio e tenuto conto anche del fatto che la simulazione utilizza il reddito lordo complessivo mentre la discriminante Istat fa riferimento alla spesa media per consumi.

Ma a quali figure sociali si possono associare tali livelli di reddito da grave disagio? Intanto il gruppo dominante (38 %) di quest'area si identifica, come atteso, con quell'insieme di figure diverse che si possono raggruppare sotto la dizione di lavoratori indipendenti: dal piccolo al grande commerciante, all'ambulante; dai gestori di bar, pizzerie, autofficine, ai parrucchieri, agli edili, ai falegnami, agli agricoltori in proprio, e così via; sporadiche, al momento, le figure professionali quali avvocati, architetti, giornalisti e psicologi. Ma come si raggiungono livelli reddituali da disagio? L'operazione è, apparentemente, molto semplice e si configura come una somma algebrica tra ricavi e costi che determina un reddito d'impresa, ad esempio, nullo, negativo o leggermente positivo (poche migliaia di euro)²³. Non solo; il modello fi-

- L'Istat considera come povera una famiglia composta da due persone che ha avuto, nell'anno 2002, una spesa annua per consumi pari a 9.876 euro; per una famiglia di tre il valore sale a 13.140 euro; per una di quattro a 16.104; per una di cinque a 18.780 ed a 21.348 per una di sei (in realtà l'Istat individua una spesa media mensile che in questo caso è stata moltiplicata per dodici). Questi livelli di spesa sono stati, quindi, applicati ai livelli di reddito *lordo* autocertificato nelle Dsu.
- ²³ Nel mese di maggio '06 sulla stampa quotidiana («La Repubblica» e il «Corriere della Sera») e con riferimento alle dichiarazioni Irpef 2002, si riportavano alcune elaborazioni del Ministero dell'Economia (Dipartimento per le Politiche Fiscali) in base alle quali 10 milioni di contribuenti, pari al 26% del totale, dichiaravano un reddito inferiore ai 6.000 euro annui e tra questi un 2,4 milioni di contribuenti denunciavano redditi inferiori ai mille euro.

scale di compensazione delle perdite a fini fiscali, in vigore da 1986, consente, ai titolari di imprese commerciali in contabilità semplificata e a lavoratori autonomi, di riportare le perdite di tale attività in diminuzione del reddito complessivo; questa possibilità porta spesso a dichiarare un reddito complessivo imponibile *irrisorio* in nuclei familiari di tre, quattro o più persone, con figli inseriti in un percorso universitario. Similmente, se nelle famiglie esistono redditi d'impresa in contabilità ordinaria, si possono compensare le perdite di anni precedenti riducendo il reddito familiare corrente. Né gli *studi di settore* sono d'ausilio perché il reddito attribuito alle diverse categorie (almeno quello che si coglie nelle documentazioni presentate) è, mediamente, inferiore o pari, alla retribuzione di un lavoratore dipendente a bassa qualifica e, in ogni caso, i nostri contribuenti possono dichiarare il reddito che *loro ritengono effettivo* e, quindi, inferiore a quello indicato dagli studi di settore, perché sanno che difficilmente andranno incontro ad una verifica fiscale.

Chi appartiene al restante 57%? Soggetti che, forse, potrebbero avvicinarsi a reali situazioni di disagio; il forse nasce dalla constatazione di essere, comunque, in presenza di un servizio non primario, non obbligatorio e, in quanto tale, richiedibile da soggetti in possesso di un reddito quantomeno superiore all'ipotetica linea della povertà stimata dall'Istat. Ma, tralasciando l'obiezione, rientrano in questo sottogruppo residuo quattro gruppi diversi; intanto alcuni lavoratori dipendenti (27%), italiani e stranieri regolarizzati, che lavorano, apparentemente, in modo saltuario (nel senso che presentano Cud relativi ad alcuni mesi di lavoro), o che sono inseriti in settori a bassa qualificazione (lavori domestici, ristorazione, commercio, edilizia), o che lavorano a tempo parziale (donne capofamiglia separate/divorziate). A seguire, tutti coloro, indipendenti e dipendenti, che presumibilmente lavorano nell'economia sommersa (15%), non dichiarano nulla al fisco e non lasciano tracce nelle banche dati disponibili. Quindi i pensionati (14%), quasi tutti al minimo e, in buona parte, ex artigiani ed ex commercianti (è quello che emerge, ad esempio, dall'esame dei dati Irpef di anni precedenti a quello considerato) o con pensioni di invalidità (diffuse, prevalentemente, tra gli studenti fuori sede provenienti dalle regioni meridionali che pur studiano in città diverse da quella di origine). Il quarto segmento è dato dai nuclei con capofamiglia donna separata o divorziata (7%)²⁴ che autocertificano redditi irrisori non da lavoro (in

²⁴ La quota di donne separate o divorziate, in realtà, è molto più elevata (13%) nel senso che in tale gruppo è presente solo chi è fuori dal mercato del lavoro,

caso di separazione-divorzio il reddito e il patrimonio da prendere in considerazione è *esclusivamente* quello del genitore a cui vengono affidati i figli)²⁵ (vedi tabella 3).

Se le diverse quote si rileggono in funzione delle rispettive presenze nel gruppo originario, le evidenze ci dicono che il 70% dei nuclei con capofamiglia lavoratore *indipendente* sarebbe *statisticamente* povero; la quota sale all'80% per coloro che lavorano nell'economia sommersa, al 100% per le separate e scende al 21% per i *dipendenti* (vedi tabella 4). Come si caratterizza, invece, il gruppo dei *non poveri*? Il 75% è costituito da nuclei con capofamiglia *dipendente*, il 12% da nuclei di lavoratori *indipendenti* (in maggioranza nuclei in cui il reddito da lavoro indipendente del padre si combina con il reddito da lavoro dipendente della madre o di un figlio/fratello dello studente); il 10% da *pensionati* e il 3% dai lavoratori del *sommerso* con coniuge o figli dipendenti (la categoria delle separate/divorziate viene meno per definizione) (vedi tabella 3).

Un confronto tra valori medi dei due gruppi (poveri e non poveri) fa anche emergere ulteriori indicazioni significative; a parte il dato relativo al reddito medio che è naturalmente maggiore nel secondo gruppo (più che doppio per i non poveri: 21.000 euro circa contro 8.500), tutti gli altri indicatori, coerentemente con un'ipotesi di valori sottostimati e in palese contrasto con il senso comune, risultano essere inferiori per il gruppo non poveri rispetto al gruppo poveri. La quota di coloro che possiede patrimonio immobiliare è, ad esempio, superiore: 62% per il gruppo poveri rispetto a quello non poveri (57%), così come superiore risulta essere il valore medio patrimoniale immobiliare: 69.000 euro per il gruppo poveri contro 51.000 per il gruppo non poveri e per il patrimonio mobiliare: 12.740 euro contro 8.065. Per quanto riguarda la condizione abitativa, la quota di famiglie in affitto (con e senza contratto) è minore per il gruppo povero rispetto al gruppo non povero (48% contro 52%), mentre il canone medio risulta maggiore per il gruppo non povero (3.690 euro contro 3.331) (vedi tabella 5).

Se si analizzano queste medesime grandezze in funzione della condizione professionale e non del capofamiglia emergono ulteriori evi-

almeno da quello ufficiale, mentre, come si è già evidenziato, in presenza di redditi derivanti da attività lavorative, la donna separata o divorziata è inclusa nella categoria di appartenenza (lavoro dipendente/indipendente).

²⁵ Nel momento in cui si vuole generalizzare l'istituto dell'Ise, è *equo* escludere, in caso di separazione e divorzio, il reddito e il patrimonio dell'altro coniuge?

denze interessanti. Tra le famiglie povere, ad esempio, la quota più elevata di famiglie che possiede un patrimonio immobiliare la si rileva per gli indipendenti (70%), seguita dai pensionati (68%) mentre il valore immobiliare medio più elevato (75.000 euro) appartiene all'insieme delle separate-divorziate fuori dal mercato del lavoro (vedi tabella 6). Tra le famiglie non povere il reddito medio dei dipendenti non è significativamente superiore a quello degli indipendenti (22.000 euro contro 20.000) mentre la quota più elevata di famiglie con patrimonio immobiliare e mobiliare rimane prerogativa degli indipendenti (vedi tabella 6).

Proviamo a ripetere la simulazione di stima delle famiglie povere utilizzando l'Ise in alternativa al reddito; la quota di famiglie in stato di povertà, naturalmente, diminuisce, passando dal 43% al 31%, ma rimane estremamente elevata; l'inserimento del patrimonio modifica il quadro di riferimento ma non nella misura auspicata perché il patrimonio mobiliare è un concetto sconosciuto ai più; perché il patrimonio immobiliare è quasi ugualmente diffuso (almeno tra le classi medie) e perché la presenza delle franchigie attenua, in ogni caso, il peso della componente stessa. Accade, così, che in termini di composizione del gruppo

Tabella 3 - Famiglie povere e non povere per condizione professionale e non

| | | 0 1 0 | |
|--------------------------------|-------------------|----------------------|--------|
| Condizione professionale e non | Famiglie povere % | Famiglie non powre % | Totale |
| Dipendenti | 21,2 | 78,8 | 100 |
| Indipendenti | 70,3 | 29,7 | 100 |
| Sommerso | 79,8 | 20,2 | 100 |
| Separate | 100,0 | 0,0 | 100 |
| Pensionati | 50,9 | 49,1 | 100 |
| Totale nuclei | 43,1 | 56,9 | 100 |

Tabella 4 - Famiglie povere e non povere per condizione professionale e non

| Condizione professionale e non | Famiglie powre % | Famiglie <i>non povere</i> % |
|--------------------------------|---------------------|---------------------------------|
| Dipendenti | 26,7 | 75,1 |
| Indipendenti | 37,9 | 12,1 |
| Sommerso | 14,6 | 2,8 |
| Separate | 7,1 | 0 |
| Pensionati | 13,7 | 10,0 |
| Totale | 100,0 | 100,0 |

Tabella 5 - Reddito medio, patrimonio immobiliare e mobiliare

| | Totale famiglie | Famiglie povere | Famiglie non povere |
|---|--------------------|--------------------|------------------------|
| Reddito medio annuale* | 15.859 | 8.529 | 21.417 |
| Reddito medio netto** | 16.669 | 9.612 | 21.417 |
| Quota famiglie con patrimonio immobiliare** | 59,0 | 61,7 | 56,9 |
| Quota famiglie con prima casa | 49,9 | 52,0 | 48,2 |
| Valore medio patrimonio immobiliare | 59.010 | 69.276 | 50.569 |
| Quota famiglie con patrimonio mobiliare** | 11,2 | 9,8 | 12,3 |
| Quota famiglie con patrimonio mobiliare superiore al valore franchigia | 2,4 | 2,9 | 2,0 |
| Valore medio patrimonio mobiliare | 9.826 | 12.743 | 8.065 |
| Quota famiglie con contratto d'affitto | 20,6 | 16,0 | 24,1 |
| Quota famiglie senza contratto d'affitto e senza prima abitazione | 29,6 | 32,0 | 27,8 |
| Canone medio** | 3.569 | 3.331 | 3.690 |

^{*} Si rammenta che il reddito annuale da considerare ai fini Ise è quello complessivo lordo imponibile.

poveri si colgano poche modifiche: i dipendenti mantengono il loro peso percentuale pari al 27% del totale nuclei poveri; gli indipendenti perdono qualche punto percentuale passando dal 38 al 35%; così come i pensionati (da 13,7 a 12,9); aumenta il peso relativo delle donne separate/divorziate (più un punto percentuale, da 7,1 a 8,3%) e quello dei lavoratori del sommerso (più tre punti percentuali, da 14,6 a 17,6%).

Se questi dati si rapportano ai gruppi originari, la quota di nuclei poveri si ridimensiona per tutti, lasciando invariata la gerarchia vista in precedenza: non tutte le donne separate/divorziate sono povere, ma lo sono nell'83% dei casi; i lavoratori del sommerso perdono undici punti percentuali (dall'80% al 69%), gli indipendenti 24 punti percentuali (dal 70 al 46%) e, infine, i dipendenti sei punti (dal 21 al 15%).

^{**} Solo valori positivi.

| Tabella 6 - Famiglie povere e non povere per | condizione | professionale e | non |
|--|------------|-----------------|-----|
| (reddito medio, patrimonio immobiliare e mol | biliare) | | |

| Famiglie | 1. 1. | | | o immobiliare | Patrimonio mobiliare | |
|---------------------|------------------|------------------|------------------------|---------------|----------------------|--------------|
| I | | medio netto* | % famiglie | valore medio | % famiglie | valore medio |
| Dipendenti | 12.631 | 12.631 | 59,1 | 65.480 | 10,2 | 10.908 |
| Indipendenti | 8.088 | 8.694 | 69,9 | 73.836 | 10,0 | 12.090 |
| Sommerso | 4.201 | 6.574 | 48,3 | 69.812 | 7,8 | 21.000 |
| Separate | 1.850 | 3.305 | 44,0 | 75.171 | 8,0 | 6.187 |
| Pensionati | 9.858 | 10.014 | 67,7 | 60.313 | 11,5 | 13.864 |
| Totale | 8.529 | 9.612 | 61,7 | 69.276 | 9,8 | 12.742 |
| Famiglie non povere | Reddito medio | Reddito medio | Patrimonio immobiliare | | Patrimon | io mobiliare |
| | | netto | % famiglie | valore medio | % famiglie | valore medio |
| Dipendenti | 22.129 | 22.129 | 55,4 | 49.600 | 11,7 | 8.468 |
| Indipendenti | 20.323 | 20.323 | 66,5 | 55.952 | 18,8 | 7.060 |
| Sommers o** | 19.920 | 19.920 | 46,2 | 48.973 | 15,4 | 7.281 |
| Pensionati | 17.816 | 17.816 | 59,5 | 50.405 | 8,1 | 6.950 |
| Totale | 21.417 | 21.417 | 56,9 | 50.569 | 12,3 | 8.065 |

^{*} Al netto dei redditi nulli.

5. L'efficacia dell'attività di controllo

Tutti coloro che si sono espressi a favore di un universalismo selettivo sono concordi nel ritenere la *verifica* delle grandezze autocertificate un problema *essenziale* per non «veder premiati, con ulteriori agevolazioni, i contribuenti infedeli» (Gorrieri, 2002, p. 86) ed è, tra l'altro, quanto previsto dalle diverse normative di riferimento.

Gli enti erogatori – in questo caso le Università – possono e debbono, quindi, effettuare, *controlli* ma questi, *correttamente*, possono essere solo *formali*, controllare, cioè, che quanto autocertificato è esattamente uguale a quanto dichiarato al fisco, a quanto emerge al catasto, all'anagrafe; alla Guardia di finanza spettano, invece, i controlli *sostanziali*, quelli diretti all'accertamento di quanto *effettivamente* posseduto dai cittadini in termini di redditi e patrimoni.

Ma, i controlli formali sono utili, efficaci, consentono di non agevolare i contribuenti «infedeli»?

Sicuramente no e vediamo perché. Intanto effettuare controlli, anche

^{**} In questo caso il reddito è della madre dello studente e/o dei fratelli.

in primo luogo, si ha bisogno di personale qualificato e appositamente addestrato, e questo non sempre è possibile in periodi di blocco delle assunzioni presso la Pa; così l'attività di controllo può essere vista come un'opzione da rinviare a tempi migliori. D'altra parte, se così non fosse, dovremmo essere sommersi, data la diffusione dell'Ise²⁶, da procedure simili e antecedenti («riccometro»), e da analisi e valutazioni sulle attività di controllo che rimangono, invece, delle vere e proprie rarità27.

In secondo luogo, occorre disporre di banche dati, a cui collegarsi, aggiornate e complete; ancora oggi non esistono banche dati relative ai patrimoni mobiliari per cui «i controlli di veridicità relativi a tale componente risultano estremamente difficili dato il ritardo della messa in opera dell'Anagrafe dei conti bancari» (Rapporto Isee 2004, p. 122); in realtà le verifiche mobiliari non sono difficili, sono, semplicemente, impossibili come più opportunamente si legge nell'Allegato: «rimane invece nullo il potere di controllo sul patrimonio mobiliare per oggettiva impossibilità di effettuarlo» (Allegato 5, p. 31).

solo formali, non è un'operazione semplice come potrebbe sembrare;

Ma, anche il trattamento del patrimonio immobiliare non è esente da problemi nel senso che i dati presenti nel Sister non sono sempre completi e aggiornati; dai controlli delle Dsu in termini di redditi tramite il Siatel (Sistema interscambio anagrafe tributaria enti locali)

²⁶ In base al Rapporto Isee 2004 il sistema informativo dell'Inps ha già acquisito, nel corso dell'anno 2003, più di 2.800.000 Dsu.

²⁷ Qualcosa emerge in un Rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali con riferimento all'erogazione del reddito minimo d'inserimento per il biennio 1999-2000. E quello che emerge non è particolarmente rassicurante nel senso che si sostiene che a seguito di forti sollecitazioni da parte dei sindaci dei paesi della provincia di Enna coinvolti nella sperimentazione, la Guardia di Finanza è intervenuta e che al temine dei controlli ben 859 persone su 2.915 (29%) che avevano visto accolta la propria domanda, sono state denunciate per truffa ai danni dello Stato; ma nulla è detto sull'insieme dei beneficiari: 85.000 persone distribuite in 39 Comuni. C'è anche da dire che nel pregevole e ampio Rapporto Isee 2004 non c'è alcun riferimento specifico alle attività di controllo e ai loro esiti, mentre nell'Allegato e con riferimento all'utilizzo dell'Ise nelle amministrazioni comunali, si sostiene: «i controlli si limitano sovente alla semplice verifica dei dati anagrafici di cui i Comuni hanno più disponibilità e facilità d'accesso. Risultano inadeguate le verifiche sul reddito e sul patrimonio immobiliare soprattutto per l'obsolescenza delle fonti informative e/o per la difficoltà di collegarvisi» (Allegato 5, 2005, p. 30).

emergono, ad esempio, disponibilità di immobili che poi non trovano riscontro nel Sister.

Per quanto riguarda i *redditi*, c'è da dire che tutti coloro che lavorano nell'economia sommersa non lasciano, come si è detto, traccia nel Siatel e, quando convocati dall'Università (nell'ambito delle procedure di controllo), non hanno problemi a dichiararsi «lavoratori in nero» e/o a presentare autocertificazioni in cui si sostiene «di non aver alcuna forma di reddito» o «di essere disoccupati». Nel contempo i *redditi* incredibilmente bassi *ritrovano*, almeno nella nostra esperienza, *un loro puntuale riscontro nei modelli* presenti nella banca dati dell'Agenzia delle Entrate. In altri termini, si può essere in presenza di redditi palesemente in contrasto con una percezione comune di benessere minimo, ma questi possono essere supportati da dichiarazioni *fiscalmente corrette*, come dire che il *controllo formale* può avere un esito *eccellente* (corrispondenza tra quanto autocertificato e quanto dichiarato al fisco), ma non per questo *rassicurante*.

Per quanto riguarda il nostro campione, e al di là delle considerazioni svolte in termini di patrimonio mobiliare, immobiliare e redditi, c'è da dire che solo per una quota pari all'11% circa del totale dei soggetti controllati (l'intero campione al netto delle posizioni stralciate), l'Università è riuscita a recuperare delle entrate contributive integrando l'Isee autocertificato. Quasi paradossalmente, la procedura è risultata più efficiente nei confronti degli studenti appartenenti a famiglie di lavoratori dipendenti che non a lavoratori indipendenti; nei confronti, quindi, di coloro che già contribuiscono al finanziamento dello stato sociale rispetto a coloro che cercano di sottrarvisi. Quali componenti dell'Isee dimenticano i controllati? Senza distinzioni significative tra lavoratori dipendenti/indipendenti, le componenti non inserite fanno riferimento, essenzialmente, ad elementi di patrimonio immobiliare (usualmente seconde case più che prime case soggette a franchigia) e a posizioni di lavoro dipendente appartenenti a componenti del nucleo familiare diversi dal capofamiglia (madre e/o fratelli dello studente). In altri termini, elementi che possono avere un loro più agevole riscontro nelle banche dati disponibili.

Terminati i controlli *formali*, le Università potrebbero segnalare alla Guardia di Finanza i nominativi di coloro che presentano situazioni economiche sospette per un controllo fiscale *sostanziale*; ma, ancora una volta per esperienza diretta, questa è solo una possibilità remota non solo perché i Comandi provinciali della Guardia di finanza si guardano bene dall'intervenire (almeno a Roma), ma anche perché,

avendo un numero limitato di agenti, sembra corretto che questi siano «più orientati al recupero del gettito fiscale tra i soggetti più abbienti», come sostiene un altro Rapporto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2001, p. 108), che non tra i soggetti che chiedono prestazioni sociali.

Più recentemente una circolare del Comando generale della Guardia di finanza (11 novembre 2002) ha invitato il Corpo a svolgere attività di controllo sostanziale nei confronti dei beneficiari di prestazioni sociali per le situazioni più anomale segnalate dagli enti erogatori; ad oggi si sa solo che sono state effettuate, nel corso del 2003, poco più di 5.000 verifiche a livello nazionale (537 nel Lazio²⁸) corrispondenti al due per mille delle Dsu presentate (Allegato 5, 2005, p. 35) mentre non è dato conoscere la tipologia delle prestazioni coinvolte, la condizione professionale e non dei beneficiari, le sanzioni applicate e così via.

6. Conclusioni

Si è sostenuto che la fornitura di servizi tradizionalmente universali e quasi gratuiti (perché finanziati dal prelievo fiscale generale) dovesse essere progressivamente subordinata, per ragioni di finanza pubblica, alla compartecipazione dei diretti beneficiari. Si è, quindi, normato uno strumento, a valenza nazionale (Isee), che tenesse conto, nel modulare la compartecipazione, della composizione del nucleo familiare, del reddito, del patrimonio mobiliare e immobiliare, per ragioni di efficienza e di equità.

Dalla ricerca appena commentata, si evidenziano alcune indicazioni che ci sembrano significative; in primo luogo, come l'area di coloro che hanno la possibilità di eludere ed evadere il fisco, in misura totale o parziale, sia tutt'altro che marginale: un tasso di povertà pari al 43% dei nuclei familiari presi in considerazione è al di là di ogni ipotesi di buon senso.

In secondo luogo, come l'inserimento di una quota del patrimonio non eviti ciò che si voleva evitare – una competizione scorretta tra

²⁸ Per dare un'idea della scarsa efficacia dell'attività di controllo si rammenta che solo l'ateneo di «Roma Tre» avrebbe potuto inviare 1.400 posizioni sospette, se si ritiene poco credibile l'avere un reddito inferiore ad un livello di povertà e seguire una formazione superiore al di fuori degli interventi per il diritto allo studio.

categorie sociali fiscalmente diverse – perché la proprietà della prima casa (fondamentalmente in franchigia) si distribuisce in un modo non molto dissimile tra le categorie sociali, perché incide, al netto della franchigia, per un 20%; perché, in ogni caso, non può assumere il valore di un reddito annuo, e perché il patrimonio mobiliare è un termine sconosciuto ai più. Certo, l'inserimento del patrimonio nella definizione della situazione economica dei soggetti rende l'Isee di questi stessi soggetti meno «ridicola» di quella che appare ad una lettura che fa riferimento esclusivamente al reddito, ma questo non implica il riconoscere elementi di equità ed efficacia allo strumento stesso.

In terzo luogo, si evidenzia come le procedure di controllo, allo stato attuale e probabilmente per diversi anni ancora, siano parziali, lunghe e onerose in termini di risorse umane e informatiche; come distolgano, nelle Università e negli enti locali, risorse preziose per indirizzarle in compiti a loro estranei e di scarsa efficacia perché, come facilmente prevedibile, i fallimenti del sistema fiscale che si verificano *a monte* (economia sommersa, norme fiscali accomodanti, condoni, banche dati inesistenti o non aggiornate e così via), non possono che ritrovare una loro puntuale conferma *a valle*, nei modelli di autocertificazione della situazione economica dei beneficiari, vanificando gli stessi obiettivi di maggiore equità che si volevano perseguire.

Può l'istituto Isee essere migliorato? Non è agevole rispondere; gli studenti stranieri e i lavoratori del sommerso, ad esempio, difficilmente possono rientrare in una logica di Isee così come sembra complesso tenere conto delle donne separate e fuori dal mercato del lavoro che autocertificano redditi nulli e che inducono a supporre la separazione come strumentale ad una situazione economica diversa da quella effettiva. Per i lavoratori indipendenti, la sottostima del loro reddito potrebbe essere mitigata rendendo obbligatorio, almeno ai fini Ise, l'inserimento non del reddito dichiarato a fini fiscali, ma almeno quello stimato dagli studi di settore o quello attribuito dall'Inps a fini contributivi. In ogni caso, la constatazione di una così ampia area di evasione su tale tipologia di redditi, potrebbe far preferire il ricorso all'indicatore reddito *netto* di imposta anziché *lordo*, che potrebbe attenuare gli «svantaggi» dei contribuenti «fedeli».

Per quanto riguarda il patrimonio immobiliare, il non adeguamento del catasto rappresenta un handicap notevole e la lentezza con cui viene aggiornato sembra essere più una scelta politica che una questione legata a carenza di risorse. Certo è che le rendite catastali (diverse per zone e città) e/o i redditi domenicali (irrisori), da cui si trag-

gono poi i valori patrimoniali non sono esenti da obiezioni in termini di equità nel momento in cui vengono utilizzati al fine di selezionare beneficiari e/o modulare la compartecipazione ai costi dei servizi sociali. Peraltro valori catastali realistici (corrispondenti ai valori di mercato) renderebbero insopportabili le attuali aliquote di imposta (solo l'Ici arriva a costare il 70% del reddito catastale!): l'aggiornamento generalizzato dei valori catastali dovrebbe essere quindi accompagnato da altri «aggiustamenti».

Per quanto riguarda, infine, il patrimonio mobiliare, mentre non è ancora chiara la funzione dell'Anagrafe dei conti correnti, tra l'altro ancora oggi non istituita, non si può non rilevare come i conti correnti rappresentino solo in parte il patrimonio stesso e, in larga misura, siano mezzi di pagamento mentre altre attività finanziarie mostrano caratteristiche patrimoniali.

Alla luce di tali considerazioni e delle evidenze raccolte, ci sembra di poter sostenere che ci sono prestazioni sociali per le quali non può che ipotizzarsi un universalismo selettivo; pensiamo alle borse di studio, alla pensione sociale, alle integrazioni di reddito per coloro che si collocano al di sotto della linea della povertà, ai sussidi per canoni d'affitto, all'edilizia popolare, e così via; ma una compartecipazione differenziata quale quella che si sta determinando – dagli asili nido alle tasse universitarie, al canone telefonico, alle tariffe del trasporto urbano, a quelle per la gestione dei rifiuti urbani, alla quantificazione dell'Ici, e così via – sembra, francamente, un'estensione eccessiva, priva di fondamento, costosa e diretta a dare solo *l'illusione* di perseguire una politica sociale caratterizzata da elementi di equità, specialmente in un contesto caratterizzato da una diffusa evasione fiscale.

Riferimenti bibliografici

Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del Federalismo Fiscale (Acoff), 2005, Allegato 5: Quinto Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'indicatore della situazione economica - Isee, Roma.

Banca d'Italia, 2004, I Bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2002, «Supplementi al Bollettino Statistico», Anno XIV, n. 12.

Bertoncelli M. e Giornetti D., 2002, *Isee Strumento del Welfare*, Edizioni Lavoro, Roma.

Capano G., 1998, La politica universitaria, Il Mulino, Bologna.

- Commissione tecnica per la Spesa Pubblica Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2003, 4° Rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'indicatore della situazione economica, Roma.
- Einaudi L., 1956, Principi di Scienza delle finanze, Einaudi, Torino.
- Gabriele S., 2005, L'esperienza di sperimentazione dell'Isee in Italia, in Isae-Ires-Irpet (a cura di), La Finanza locale in Italia, F. Angeli, Milano.
- Gorrieri E., 2002, Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche redistributive nell'Italia di oggi, Il Mulino, Bologna.
- Istat, 2005, L'Università in cifre 2005, Roma.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2001, Gruppo di lavoro per il monitoraggio degli interventi di politica occupazionale e del lavoro, Rapporto n. 2, Roma.
- Presidenza del Consiglio dei ministri e Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2004, Rapporto Isee 2004, Implementazione, popolazione e selettività dell'Indicatore della Situazione Economica, a cura di Tangorra R. e Sestito P., Roma.
- Ricci L., 2004, *Isee: un'analisi della misura e dell'efficacia della sua applicazione*, «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 2, Ediesse, Roma.
- Sestito P. e Tangorra R., 2004, Tre anni di Isee: evidenze e valutazioni, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, Ediesse, Roma.
- Toso S. (a cura di), 2000, Selettività e Assistenza Sociale, F. Angeli, Milano.

La validazione delle competenze in Italia e in Europa

Gabriella Di Francesco

Lo scenario entro cui si colloca l'esigenza di un quadro di riferimento nazionale ed europeo in materia di valorizzazione e validazione dell'apprendimento è connesso alla volontà, espressa dai diversi paesi europei, di affrontare la complessità dei moderni sistemi di istruzione, formazione e apprendimento. La questione più rilevante è quella relativa alla definizione di sistemi nazionali di qualificazione e certificazione, coerenti, leggibili e centrati sui principi del lifelong learning e impostati secondo una logica

di crescente progressività. In questo contesto è maturata la proposta di un quadro comune di riferimento sulle competenze e sulle qualifiche e le certificazioni (European Qualification Framework - Eqf). Il tema della validazione dell'apprendimento non formale e informale, parte integrante della proposta relativa all'Eqf, rappresenta una componente stabile della strategia europea sul lifelong learning al fine di offrire ai cittadini garanzie di equità, valorizzazione e riconoscimento del proprio patrimonio culturale e professionale.

1. Premessa

Il dibattito europeo si è concentrato in questi ultimi anni sulle politiche dell'apprendimento e sullo sviluppo di opportunità formative per tutta la durata della vita attiva dei cittadini (*lifelong learning*). È chiaro infatti che l'Europa della conoscenza, così come delineata dal Consiglio di Lisbona del 2000, possa essere realizzata a partire sia dal miglioramento dei processi di qualificazione delle persone e delle comunità/territori nel loro insieme, sia dalla qualità dei processi di produzione e riproduzione delle competenze, viste come risorse strategiche per l'incremento della competitività dei sistemi sociali ed economici. All'utilità connessa al perseguimento delle politiche dell'integrazione che hanno dominato il dibattito sul finire degli anni '90, si aggiungono obiettivi ancora più impegnativi: il confronto, almeno in chiave di trasparenza, dei sistemi di qualifica e di competenza tra i diversi paesi dell'Unione, l'individuazione del patrimonio di competenze del capi-

tale umano su cui orientare le politiche competitive, il governo delle politiche di qualificazione (iniziale e continua) del sistema paese, la leggibilità e validazione delle esperienze e delle competenze comunque acquisite dagli individui.

La strategia della trasparenza ha rappresentato uno degli strumenti chiave della politica europea dalla fine degli anni '80, in quanto consente di «[...] dare visibilità ai saperi e alle capacità acquisiti dai singoli individui [...]» e deve essere considerata necessaria come «[...] condizione per il miglior rapporto tra domanda e offerta di lavoro».

È bene sottolineare che la trasparenza costituisce una «strategia minima ma strategica», che lascia aperti altri importanti problemi, peraltro ben presenti nell'agenda dell'Unione europea, tra questi in particolare:

- il problema del «valore» delle competenze, delle qualifiche e dei titoli e quindi del rapporto tra trasparenza, validazione, riconoscimento e certificazione delle competenze, e delle necessarie «distinzioni» tra questi diversi processi; questione che rimanda alla costruzione di un *framework* comune e condiviso a livello europeo ma soprattutto alle dinamiche del confronto socio-istituzionale nei diversi paesi;
- per conseguenza, il problema del «riconoscimento» della fondamentale importanza dei contesti di apprendimento non istituzionali (la concreta situazione di lavoro, la rete delle relazioni sociali); questione che rimanda alla definizione di criteri e processi per la validazione dell'apprendimento non formale e informale, ovvero della creazione delle condizioni per l'apprendimento che possano favorirne il riconoscimento ai fini formativi (sistema dei crediti, Ecvet¹).

In piena sintonia con i principi della strategia europea, a livello nazionale resta dunque centrale la necessità di definire un sistema di certificazione in cui la riconoscibilità e la valorizzazione delle competenze, comunque acquisite, costituisca un punto di riferimento importante per le politiche di integrazione tra i diversi sistemi di istruzione e formazione e il mondo del lavoro e in una prospettiva ampia per le politiche di *lifelong learning*. Su questa questione importanti sono gli *input* europei.

¹ Proposta della Commissione europea relativa all'Ecvet (*European Credit System for Vocational Education and Training*) (2006), in consultazione presso gli Stati membri.

2. La valorizzazione e validazione dell'apprendimento nell'ambito delle politiche di lifelong learning

Lo scenario entro cui si colloca l'esigenza di un quadro di riferimento nazionale ed europeo in materia di valorizzazione e validazione dell'apprendimento, così come affermato nelle conclusioni del Consiglio europeo del novembre 2006, è connesso alla volontà, espressa dai diversi paesi europei, di affrontare la complessità dei moderni sistemi di istruzione, formazione e apprendimento, ampliando le opportunità, per gli individui, di capitalizzare e trasferire il proprio bagaglio di competenze e di esperienze per accedere a percorsi di *lifelong learning*.

La questione più rilevante è quella relativa alla definizione, in ciascun paese membro, di sistemi nazionali di qualificazione e certificazione, coerenti, leggibili e centrati sui principi del *lifelong learning* che possano offrire ai cittadini garanzie di equità, valorizzazione e riconoscimento del proprio patrimonio culturale e professionale.

Si è infatti venuto sviluppando nel corso degli ultimi anni, un processo basato sul principio della cooperazione aperta che vede i paesi membri impegnati a realizzare un insieme di azioni integrate il cui obiettivo fondamentale è quello di coniugare i nuovi fabbisogni di crescita culturale e professionale dell'individuo nel quadro di uno sviluppo delle risorse umane di ciascun paese necessarie ad una economia della conoscenza. Uno dei fattori chiave condivisi, riguarda la realizzazione di sistemi d'istruzione e formazione caratterizzati da elevato livello di permeabilità (tra scuola, formazione e lavoro) e impostati secondo una logica di crescente *progressività* (valorizzazione dell'esperienza e riconoscimento dei crediti).

In questo contesto è maturata la proposta di un quadro comune di riferimento sulle competenze e sulle qualifiche (denominato *European Qualification Framework* - Eqf) che è divenuto, a livello europeo, il *framework* in grado di veicolare risposte che abbiano un impatto significativo nell'ambito dei processi di riforma dei sistemi di istruzione e formazione, come testimoniato dalla consultazione dei diversi paesi europei conclusa nel dicembre 2005.

La prospettiva dell'*European Qualifications Framework*, che include, in un quadro più ampio, i dispositivi e gli strumenti fino ad oggi creati per rafforzare il processo di cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale, comincia a delinearsi per la prima volta nel marzo del 2004 a Dublino. A Maastricht, nel dicembre 2004, i ministri responsabili per la Vet di 32 paesi europei, le parti sociali e la

Commissione si sono accordati sul dare priorità allo sviluppo di una struttura aperta e flessibile che fornisca un riferimento comune per facilitare il riconoscimento e la trasferibilità delle competenze e di qualifiche rilasciate sia dai sistemi Vet che da sistemi di istruzione secondari e superiori.

Questo processo, infatti, è in diretto rapporto con la proposta per una «Struttura di qualificazioni per un'area europea di alta educazione» adottata dalla Conferenza ministeriale di Bergen nel maggio 2005, nell'ambito del processo di Bologna. Viene enfatizzato il fatto che un framework per l'alta formazione deve essere visto come il più ampio contesto del lifelong learning, a cui deve rispondere la metastruttura relativa all'European Qualifications Framework.

Nel settembre 2006 è stata formalizzata la proposta per una Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla implementazione dell'Eqf.

La struttura dell'*European Qualifications Framework* non costituirebbe una duplicazione a livello europeo delle strutture nazionali di qualificazione; piuttosto, dovrebbe essere compatibile e complementare con quelle già esistenti. La sua applicazione sarebbe volontaria e non implicherebbe nessun obbligo legale per gli Stati membri.

Dovrebbe infatti:

- aiutare i cittadini ad orientarsi tra le complessità dei sistemi nazionali della formazione e dell'istruzione per supportare il percorso lungo tutto l'arco della vita;
- permettere agli operatori politici e alle istituzioni per l'istruzione di comparare i propri sistemi;
- facilitare la mobilità all'interno di un mercato del lavoro europeo efficiente;
- supportare gli sforzi per sviluppare qualifiche europee e internazionali a livello settoriale;
- facilitare il riconoscimento delle qualifiche dei paesi terzi; e soprattutto:
- stimolare e guidare riforme e sviluppo delle nuove strutture nazionali di qualificazione.

La proposta di Eqf è caratterizzata da tre principali elementi:

* la definizione di 8 livelli progressivi di riferimento, correlabili alle competenze comunque acquisite dagli individui, ai titoli di studio, ai contesti di istruzione e formazione, a risultati di apprendimento gradualmente più ampi e complessi;



- l'integrazione dei livelli con un insieme di strumenti centrati sui bisogni degli individui e quindi orientati all'implementazione di un sistema europeo di trasferimento e accumulazione dei crediti, nella prospettiva di *lifelong learning*. Inoltre strumenti di trasparenza quali il portafoglio Europass, il database Ploteus;
- infine, un insieme di principi e di procedure che forniscono ai diversi paesi le linee-guida per l'applicazione e la condivisione dell'Eqf nel proprio sistema, con particolare riguardo alla validazione dell'apprendimento non formale e informale, alla qualità, all'orientamento, alle competenze chiave.

Dal punto di vista del quadro europeo ciò che viene auspicato è che ciascun paese definisca un unico Sistema nazionale delle qualifiche e metta in atto un processo per mezzo del quale i sistemi esistenti (si tratti di un unico sistema o di vari sistemi) siano ricondotti all'Eqf e che possano offrire quelle opportunità di apprendimento e riconoscimento auspicate.

Gli otto livelli previsti nell'Eqf forniscono la possibilità di poter incrementare nel tempo, nel rispetto delle modalità di apprendimento individuali, i livelli di qualificazione, valorizzando le acquisizioni pregresse e soprattutto offrendo la possibilità di integrare le competenze acquisite nei diversi contesti di vita e di lavoro. I livelli sono organizzati in una griglia e sono espressi in termini di conoscenze, abilità e competenze.

I principi della validazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali e il riconoscimento dei crediti, costituiscono un potente strumento, sia dal punto di vista personale, di valorizzazione delle proprie esperienze formative e professionali, sia dal punto di vista delle *policy* nazionali per favorire l'accesso ai percorsi di istruzione e formazione superiori, senza disperdere patrimoni di conoscenze e competenze disponibili, ma non leggibili e spendibili per un inserimento nel mondo del lavoro².

Europass, approvato con Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio nel dicembre 2004, è il dispositivo longitudinale per la messa in trasparenza

² Nel recente lavoro condotto dall'Ocse (2004), sono stati analizzati i fattori e gli strumenti che possono ostacolare o favorire lo sviluppo di sistemi di apprendimento accessibili per i cittadini lungo tutto il corso della vita attiva. Il lavoro individua, sul piano degli strumenti, proprio i crediti e il riconoscimento del valore degli apprendimenti non formali e informali come altrettanti elementi strategici per la promozione del *lifelong learning*.

dei percorsi di mobilità e delle competenze acquisite in tali percorsi. Sul piano più tecnico metodologico diversi sono gli elementi di interesse di questo nuovo quadro europeo:

- * l'orientamento al risultato, rappresenta una prima opzione tecnica nell'ambito dell'Eqf, attraverso l'individuazione chiara dei learning outcomes. Il concetto di learning outcomes punta a riassumere e sintetizzare la ricca terminologia utilizzata nei diversi paesi dell'Unione per definire gli esiti della formazione e dell'apprendimento (competenze, abilità, acquisizioni, esperienza, ecc.).
- I risultati di apprendimento esplicitano ciò che ci si aspetta la persona conosca, comprenda e/o sia in grado di fare, in esito ad un percorso di apprendimento formale, non formale e informale.
- La modularizzazione delle acquisizioni e il sistema europeo di trasferimento dei crediti (Ecvet) attraverso la strutturazione di unità, risulta in questa prospettiva uno strumento importante nell'ambito della proposta Eqf, orientato a valorizzare progressivamente le acquisizioni individuali (si pensi alla formazione continua e degli adulti), a certificare anche risultati parziali, a favorire l'accesso a percorsi di istruzione e formazione continua e permanente superiori. Con il documento di consultazione avviato nel novembre 2006, relativo all'Ecvet, la Commissione europea sottolinea la necessità di una politica di lifelong learning che vede tra le sue opzioni prioritarie quelle dei crediti. Il lifelong learning, viene richiamato dal documento, può avvenire in un'ampia varietà di contesti che possono portare a risultati comparabili sul piano delle competenze acquisite:
- attraverso l'apprendimento non formale (esperienza lavorativa, moduli formativi completati al di fuori dei sistemi formali di istruzione e formazione);
- attraverso l'apprendimento informale (auto-formazione, esperienza quotidiana, sociale, ecc.);
- attraverso differenti modalità di offerta formativa, integrata, in alternanza e con vari dispositivi.
- * Le competenze chiave. Alla base del sistema che si va definendo a livello europeo resta centrale il concetto di competenza, e in particolare quello relativo alle Key competences. Oggetto di una raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio nel 2005, rappresentano un tassello chiave di riferimento per i sistemi educativi e formativi a garanzia dei diritti di cittadinanza e occupabilità nel quadro degli obiettivi specifici individuati su questo tema dai di-

versi sistemi: scuola, formazione e università. Nel concetto di competenza si integrano varie definizioni: l'espressione dell'abilità dell'individuo che combina differenti elementi di conoscenza e capacità posseduti. L'aspetto della *self-direction* come riferimento critico utile per distinguere tra differenti livelli di competenze. Acquisire un certo livello di competenze può essere visto come l'abilità di un individuo di utilizzare e combinare la sua conoscenza, abilità o personale competenza in accordo alla varietà di requisiti in un particolare contesto, situazione o problema.

- La connessione tra il sistema Eqf e i dispositivi longitudinali di trasparenza e documentazione delle competenze costituisce il supporto utile a favorire la mobilità dei cittadini, dando concretezza e aumentando la spendibilità delle qualificazioni ottenute nello spazio europeo, attraverso i diversi documenti che compongono l'attuale formato del portafoglio Europass.
- La connessione tra il sistema Eqf e il sistema di mutuo riconoscimento delle professioni regolamentate. Nella fase attuale, è da tener presente la recente Direttiva 2005/36/Ec relativa al mutuo riconoscimento delle professioni regolamentate. Pur permanendo distinzioni tra i due sistemi di riconoscimento (il primo rivolto alle professioni e qualifiche non regolamentate a livello nazionale e il secondo storicamente regolato da direttive europee e norme nazionali), l'obiettivo è quello di orientare i due sistemi verso una loro leggibilità all'interno degli otto livelli di riferimento (Eqf), adottando progressivamente linguaggi e criteri comuni nella definizione delle competenze e degli standard formativi.
- I principi comuni relativi alla validazione dell'apprendimento formale, non formale e informale. Già con la Risoluzione del 27 giugno 2002 sul lifelong learning, il Consiglio riconosceva che quella priorità doveva portare a: «l'effettiva validazione e riconoscimento delle qualificazioni formali come pure dell'apprendimento non formale e informale, attraverso i paesi e i settori educativi, attraverso l'incremento della trasparenza ed una migliore garanzia di qualità». Nel maggio 2004, le Conclusioni del Consiglio sui principi comuni relativi all'identificazione e validazione dell'apprendimento non formale e informale, enfatizzavano di nuovo che «nel contesto dei principi del lifelong learning, l'identificazione e la validazione dell'apprendimento non formale e informale ha l'obiettivo di rendere visibile e di valorizzare l'insieme delle conoscenze e competenze ottenute da un individuo, senza riferimento a dove e come queste

fossero state acquisite. [...] L'identificazione e la validazione sono strumenti chiave per favorire il trasferimento e il riconoscimento di tutti i risultati dell'apprendimento attraverso differenti settingo». Ciò che è necessario fare è un sistema in cui le persone possano costruirsi i loro percorsi di qualificazione mentre si muovono da un processo di apprendimento all'altro.

3. Evoluzione del tema della validazione e principi comuni europei

Tra le più rilevanti priorità europee e comunitarie, espresse nella Comunicazione su come Realizzare uno spazio europeo per l'apprendimento permanente (Commissione europea, 2001) e ancor prima dal Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente (Commissione delle Comunità Europee, 2000), vi è quella di favorire l'apprendimento continuo degli individui valorizzando processi di acquisizione di competenze su tutto l'arco della vita.

La focalizzazione del dibattito europeo in tema di apprendimento si è progressivamente spostata dai sistemi formativi all'individuo e al valore della sua soggettività che deve e può diventare un patrimonio, spendibile e riconoscibile sul piano sociale e istituzionale.

La poliedricità e molteplicità delle competenze individuali, spesso acquisite in momenti e situazioni diverse della vita e quindi difficilmente o non immediatamente codificabili, rappresentano la principale ricchezza del soggetto e allo stesso tempo rischiano di rimanere nascoste se non opportunamente individuate e valorizzate ai fini di una possibile spendibilità all'interno dei sistemi formativi o del mercato del lavoro.

Malgrado già dagli anni '90 si facesse riferimento all'importanza dell'apprendimento continuo (Commissione delle Comunità europee, 1995), è nel *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente* diffuso dalla Commissione europea nel 2000, che vengono enunciati, per la prima volta in modo strutturale, i due concetti di «*lifelong learning*» e di «*lifevide learning*».

Il concetto di *lifelong learning*, ossia di apprendimento permanente o su tutto l'arco della vita, tradizionalmente e originariamente identificato nella creazione di continue occasioni formative da parte del sistema dell'*education* rivolte a soggetti adulti, occupati o inoccupati, si allarga e acquista una connotazione più ampia e complessa con l'evoluzione del dibattito socio-economico.

In questo quadro eterogeneo non solo il sistema dell'education, ma an-

che il sistema del mercato del lavoro, il sistema imprenditoriale e produttivo, i sistemi e le organizzazioni del tempo libero e del volontariato acquistano una comune responsabilità per la realizzazione di strumenti e processi atti a favorire l'apprendimento permanente.

L'apprendimento individuale si connota, dunque, come un processo complesso e socialmente rilevante che si realizza su tutto l'arco della vita (*lifelong learning*) e trasversalmente a tutti i contesti di vita (*lifewide learning*).

Il valore istituzionale dei processi di apprendimento attuati nel sistema dell'education, rende, generalmente, le competenze acquisite riconoscibili all'interno di sistemi analoghi o limitrofi (agenzie per l'impiego, pubbliche amministrazioni, ecc.), nonché dagli altri contesti sociali (sistema produttivo, culturale), mentre ciò non avviene ancora nell'ambito di contesti lavorativi ed esperienziali di diversa natura in molti paesi e nel nostro sistema (Bjørnåvold, 2000).

Parallelamente ai concetti di *lifelong* e *lifewide learning*, il dibattito comunitario ha introdotto, a partire dalla seconda metà degli anni '90, la distinzione di tre diverse tipologie di apprendimento: formale, non formale e informale, le cui dimensioni compaiono con diversa enfasi, nei diversi documenti europei. La natura dell'apprendimento viene infatti definita in base a quattro essenziali dimensioni (Colardin, Bjørnåvold, 2004):

- in quale contesto avviene l'apprendimento;
- se esiste o no intenzionalità dell'apprendimento;
- se esiste o no una pianificazione e strutturazione del processo in quanto apprendimento;
- se l'apprendimento è normalmente certificato o no.

Strettamente connesso ai concetti di apprendimento permanente in tutti gli aspetti della vita e alla tripartizione dell'apprendimento in formale, non formale e informale, si pone il *concetto di validazione* che viene specificamente riferito ai processi di riconoscimento e messa in valore degli apprendimenti non formali e informali.

Oggi il tema della validazione dell'apprendimento non formale e informale rappresenta una componente stabile della strategia europea sul *lifelong learning* ed è parte integrante della proposta relativa all'Eqf. Qui viene ribadita la validità dell'esito di questo lungo processo, esito che si è sostanziato nel 2004 con il documento sui principi comuni europei per la validazione dell'apprendimento non formale e informale.

Il dibattito sul riconoscimento deve tener conto sia dell'aspetto tecnico della questione sia di quello politico. La definizione di un corredo di principi comuni dovrebbe contribuire quindi, a lungo termine, allo sviluppo di approcci di alta qualità ed economicamente praticabili per l'identificazione, la validazione e il riconoscimento dell'apprendimento non formale e informale.

Sulla scorta delle riflessioni elaborate da un gruppo tecnico della Commissione, i principi sono strutturati sulla base di quattro aspetti principali:

- diritti dell'individuo;
- obblighi degli attori socio-istituzionali;
- praticabilità e fiducia;
- credibilità e legittimità.

Un ulteriore e autorevole contributo al dibattito europeo su questa materia è stato fornito, negli ultimi anni, dagli studi dell'Oecd. In una ricerca internazionale condotta tra il 2002 e il 2004, l'Oecd enfatizzava l'importanza della validazione dell'esperienza come fattore chiave dei sistemi di *lifelong learning*, creando una forte correlazione tra innovatività ed efficienza dei sistemi nazionali e validazione (Oecd, 2006). Elemento chiave dell'analisi è stato l'impulso alla definizione dei vantaggi che Sistemi nazionali di qualifica (NQsF) produrrebbero per la promozione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Lo studio, che ha coinvolto circa venti paesi a livello internazionale, entra nel merito di alcuni meccanismi essenziali che dovrebbero orientare le *policy* nazionali al fine di favorire un equilibrio tra progressiva definizione dei sistemi nazionali e loro flessibilità rispetto ai diversi *target* di popolazione. In questa prospettiva i meccanismi fondamentali che la ricerca dell'Oecd individua riguardano i seguenti aspetti.

3.1 La fruibilità e la personalizzazione dell'apprendimento

Questo tipo di meccanismo, presente in molti paesi, consiste nella possibilità di muoversi all'interno di un quadro nazionale di qualifiche, abbastanza ampio e flessibile, che enfatizzi il ruolo individuale di scelta, di motivazione, di possibilità di costruzione di percorsi formativi e professionali, in presenza di un'offerta formativa differenziata e intersettoriale.

3.2 La necessità e l'urgenza di costruzione di sistemi di qualifiche per il lifelong learning

Molti paesi hanno sottolineato la necessità di un più forte legame tra l'apprendimento nelle diverse fasi della vita e le strutture nazionali di



qualifiche con l'opportunità di percorsi formali, non formali e informali. I sistemi delle qualifiche giocano un significativo ruolo in questa visione dinamica dell'istruzione e della formazione.

Di notevole importanza, nell'ambito della ricerca Oecd, è stata la proposta dell'Unione europea del sistema di trasferimento dei crediti (Ecvet), indicato come un eccellente esempio di un processo dinamico, inserito all'interno dei sistemi di qualifiche e che vede un forte coinvolgimento degli attori socio-istituzionali.

3.3 La progressività dei sistemi di qualifiche

Un fattore chiave per assicurare un'ottimale prestazione dei sistemi di qualifiche a supporto dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita è quello di favorire i passaggi e le transizioni da un sistema di istruzione all'altro. In questo senso va costruito il concetto di «portabilità» delle qualifiche e delle competenze, in modo da essere attrattivo per gli individui e flessibile nelle modalità di sviluppo professionale.

3.4 La validazione dell'apprendimento per l'accesso ai sistemi di qualifica

Una delle tematiche più importanti di questo studio riguarda la necessità di esaminare come i processi di validazione associati alle qualifiche influenzino la motivazione degli individui, in particolare gli adulti, a partecipare ai processi formativi.

Il riconoscimento dell'apprendimento non-formale e informale costituisce un ulteriore dispositivo fondamentale di un sistema di qualifiche dinamico che permetta la fruizione progressiva delle opportunità di apprendimento.

3.5 La trasparenza dei sistemi di qualifiche

Le relazioni dei paesi suggeriscono che le sovrapposizioni o la confusione delle qualifiche, l'instabilità del sistema, comportano complessità e confusione per la comunicazione sui vantaggi del qualificarsi. Un sistema trasparente visto dalla prospettiva degli individui implica maggiore qualità delle qualifiche, e informazioni sulla loro offerta. La maggior parte dei paesi membri concordano sia sul bisogno di maggior trasparenza dei sistemi delle qualifiche sia sullo sviluppo di un'ampia gamma di opportunità di apprendimento. Gli investimenti dei diversi paesi per lo sviluppo della trasparenza sono spesso diret-

tamente associati alle esigenze di aumentare l'accesso all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita; altrettanto importante, in tale prospettiva, è l'incremento delle opportunità di qualificazione rispetto al mercato del lavoro, incoraggiando il coinvolgimento degli *stakeholder* più importanti.

4. Il contesto istituzionale italiano: tendenze e ambiti sensibili al tema della validazione

L'Italia, come altri paesi membri dell'Unione europea ha iniziato in questi ultimi anni a sviluppare riflessioni e concettualizzazioni sul tema del *lifelong* e *lifewide learning*. Gli attori istituzionali coinvolti nel processo di riflessione sui temi dell'apprendimento permanente e sulle modalità per renderlo visibile, riconoscibile e integrabile con i sistemi di certificazione in uso sono individuabili, da un lato, dal livello nazionale che opera a livello politico e concettuale e, dall'altro, dal livello regionale che si è occupato e si occupa del tema sia dal punto di vista delle politiche locali, sia dal punto di vista tecnico e operativo, promuovendo sperimentazioni e pratiche di validazione degli apprendimenti ovunque e comunque acquisiti.

Tuttavia, se da un lato il nostro paese presenta una particolare ricchezza sia nel dibattito socio-istituzionale sia nelle molte esperienze maturate in contesti regionali o in realtà specifiche di tipo settoriale, dall'altro appare ancora molto lontano dal creare un sistema di validazione a carattere nazionale formalizzato o istituzionalizzato. Prevalgono iniziative, pur organiche a livello nazionale, ma avviate per «segmenti» di sistema e anche per queste non mancano alcune difficoltà dovute alla mancanza di un quadro che legittimi e consolidi le singole pratiche.

Ad esempio, sul versante dell'education già da alcuni anni, le filiere più innovative e rilevanti sul piano dell'apprendimento permanente, Ifts e Eda, si sono dotate di linee guida nazionali per la validazione dell'apprendimento in ingresso ai percorsi e anche nei percorsi universitari è previsto il riconoscimento di competenze maturate sul lavoro, in stage o in attività culturali, di volontariato e servizio civile. Tuttavia, non abbiamo ad oggi dati attendibili sulla frequenza o sul successo di tali disposizioni.

Altrettanto interessanti risultano gli orientamenti sul tema emersi in questi ultimi anni da parte del Ministero del Lavoro e della Previdenza

sociale, nel cui ambito va segnalata l'introduzione del *Libretto formativo* del cittadino istituito, a seguito del lavoro di un gruppo tecnico composto da tutti i soggetti istituzionali e sociali, con il decreto interministeriale (Ministero del Lavoro e Ministero dell'Istruzione) del 10 ottobre 2005³, e oggi in fase di sperimentazione in circa undici Regioni.

Molte questioni sono dunque sul tappeto, ed è importante sottolineare il nuovo e condiviso impulso a livello nazionale collegato alla costituzione del tavolo tecnico promosso dal Ministero del Lavoro e che vede la partecipazione di tutte le componenti istituzionali e sociali. L'obiettivo che il tavolo si è dato, è quello della costituzione di un sistema nazionale di standard, cui si lavora già da alcuni anni, ma che oggi assume in pieno gli obiettivi europei. Il dibattito ha individuato come centrale lo sviluppo di standard nazionali e di processi e dispositivi atti a favorire il riconoscimento dell'apprendimento formale, non formale e informale, acquisito in occasioni di alternanza (scuola e impresa) e in cui si prevedano necessariamente accordi fiduciari tra soggetti socio-istituzionali diversi (è questo il caso dell'apprendistato o della formazione continua realizzata tramite i fondi interprofessionali). La creazione dei Fondi paritetici interprofessionali (2004) che attribuiscono alla bilateralità delle parti sociali la gestione delle attività formative all'interno delle imprese, ha reso ancora più cogente e pressante l'esigenza di sviluppare dispositivi condivisi di validazione degli apprendimenti non formali e informali dei lavoratori per lo sviluppo professionale e di carriera, ma anche per la qualificazione e la ri-qualificazione professionale.

Un importante elemento necessario per fornire un quadro più chiaro del contesto italiano riguarda le esperienze e le politiche attivate a livello locale. Le Regioni italiane e le amministrazioni provinciali e comunali sono state coinvolte direttamente dagli inviti e dai richiami espressi dal Consiglio di Lisbona e dalle ripetute comunicazioni emanate dalla Commissione europea e hanno attivato azioni e strategie specifiche per favorire e sviluppare l'apprendimento permanente dei cittadini e la valorizzazione delle competenze ovunque e comunque acquisite.

Alcune Regioni (Emilia-Romagna, Piemonte, Provincia autonoma di Trento, Toscana, Veneto, Valle d'Aosta) sono intervenute direttamen-

³ Decreto interministeriale 10 ottobre 2005, «Approvazione del modello di libretto formativo del cittadino, ai sensi del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, art. 2, comma 1, lettera *i*)».

te sulla definizione di politiche e strategie operative volte a favorire la validazione degli apprendimenti non formali e informali per il riconoscimento di crediti formativi all'interno di specifiche attività di apprendimento formale o per l'acquisizione di titoli e certificati ufficiali.

In alcuni casi il processo di validazione è avvenuto nell'ambito di specifiche filiere formative (Ifts, percorsi Eda), in altri casi le Regioni hanno progettato e implementato sistemi di validazione per il riconoscimento di crediti formativi o di qualifiche ufficiali riferiti a specifici contesti di apprendimento (servizio civile nazionale, specifici settori produttivi), in altri casi ancora i dispositivi di validazione sono stati attivati *ad hoc* e resi funzionanti per tutti i percorsi e le filiere del sistema della formazione professionale (ad es. in Valle d'Aosta).

Un caso particolarmente interessante in questo panorama di prassi, riguarda la validazione delle competenze acquisite durante il servizio civile. Nel 2002 è stato emanato il decreto legislativo 72/2002 in cui si evidenziava la necessità di «inserimento nel mondo del lavoro e di riconoscimento di crediti formativi» per i volontari nel Servizio civile nazionale⁴. Tale decreto è stato recepito formalmente dall'Ufficio del Servizio civile nazionale e alcune Regioni lo hanno adottato (Emilia-Romagna, Piemonte, Lombardia, Toscana, Marche) stabilendo protocolli d'intesa con Università o adottando dispositivi operativi di validazione e dichiarazione delle competenze acquisite dai volontari (Emilia-Romagna).

In sintesi, possiamo affermare che in Italia la questione della validazione degli apprendimenti non formali e informali si trova in una fase decisiva. Le sollecitazioni dell'Unione europea e le esigenze sempre più pressanti date dall'evoluzione del nostro sistema di istruzione e formazione, rendono infatti imprescindibile affrontare la questione di un dispositivo quadro di natura istituzionale che consenta in modo condiviso il tema della validazione, dispositivo che dovrebbe ispirarsi ai principi europei.

5. L'European Inventory of Validation of non formal and informal learning

Nonostante la costante attenzione delle istituzioni europee al tema della validazione degli apprendimenti non formali e informali, l'evolu-

⁴ Decreto legislativo 77/2002, art. 13, comma 3.

zione delle politiche e delle pratiche rilevanti nei diversi paesi appare, al momento attuale, assai differenziata ed eterogenea.

L'European Inventory of Validation of non formal and informal learning (Ecotec, 2005), pubblicato nel settembre 2005 dalla Dg Istruzione e Cultura della Commissione europea, presenta, a questo proposito, lo stato dell'arte dei 31 paesi comunitari sul tema della validazione degli apprendimenti non formali e informali, evidenziando differenze, stadi di avanzamento, best practices e tendenze future.

Ne emerge che complessivamente tutti i 31 paesi dell'Unione europea stanno in qualche misura affrontando il tema del *lifelong learning* mettendo in campo normative o dispositivi appropriati a garantire agli individui l'accesso ai percorsi formali di istruzione e formazione.

Tuttavia, se in alcuni paesi sono stati definiti ed elaborati sistemi quadro istituzionali di validazione a carattere nazionale, in altri contesti si stanno sperimentando azioni e progetti che preludono ad una riflessione istituzionale e politica sul tema e che rimandano ad un momento futuro la definizione di metodologie e dispositivi condivisi unitariamente.

Ciò conferma ulteriormente come il tema della validazione degli apprendimenti non formali e informali non si esaurisca in una mera riflessione di carattere tecnico e metodologico, ma chiama in causa le strategie e le politiche dei governi e dei sistemi istituzionali che regolano e gestiscono le dinamiche sociali ed economiche di un paese. Quanto più la dimensione politico-istituzionale è in grado, per diversi motivi, di sintonizzarsi in modo strutturale e concreto sul tema della valorizzazione e sviluppo degli individui, tanto più si affermano sistemi e modelli di regolazione e riconoscimento istituzionale delle competenze indipendentemente dal contesto in cui sono state apprese. Dalle esperienze segnalate e raccolte all'interno dell'Inventory si evidenzia che quasi tutti i paesi hanno attivato o stanno attivando un quadro normativo riferibile alla validazione degli apprendimenti non formali e informali, spesso collegato alla riforma del sistema di istruzione e formazione o allo sviluppo della formazione continua o del sistema universitario e dell'istruzione secondaria.

In alcuni paesi tale processo viene considerato in fase di sperimentazione (Bulgaria, Cipro, Estonia, Grecia, Latvia, Polonia, Romania, Slovacchia e Ungheria). La validazione degli apprendimenti viene citata all'interno di una legge o di un atto di riforma nazionale con valenza strategica e politica generale e riferibile al sistema del lavoro e dell'istruzione nel suo complesso. In questo caso, la legge prepara azioni e strategie concrete di definizione e implementazione operativa di modelli e sistemi che si trovano ancora allo stato larvale e presuppone l'attivazione successiva di leggi e normative più specifiche sul tema. Tali strategie generali e di indirizzo producono nel sistema dell'education per lo più studi e iniziative sperimentali, spesso non accompagnate da atti formali, finalizzate a verificare la praticabilità delle strategie espresse e il livello di ricettività delle istituzioni, dei cittadini e della società civile ed economica.

- Un cospicuo numero di paesi europei ha sistematizzato e normato «per segmenti o parti» del sistema, con specifici dispositivi e modelli finalizzati alla certificazione e al riconoscimento di competenze acquisite in contesti differenti da quelli formali. In questo caso le esperienze dei differenti contesti nazionali sono state legittimate da una norma o da un atto formale che ha regolato una parte del sistema dell'*education* comprendendo al suo interno specifici dispositivi di validazione. Tra questi paesi si segnalano Austria, Repubblica Ceca, Germania, Islanda, Italia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Malta e Svezia.
- Numerosi altri paesi europei si pongono invece ad uno stadio successivo rispetto agli altri poiché hanno già attivato e normato politiche, sistemi e dispositivi finalizzati alla validazione degli apprendimenti non formali e informali che trovano applicazione diretta sul territorio attraverso sistemi consolidati e condivisi a livello nazionale. I paesi che mostrano la presenza di dispositivi di validazione all'interno del sistema dell'education già «consolidati, funzionanti e a regime» sono essenzialmente Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Norvegia, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Slovenia e Spagna.
- Quanto fin qui analizzato rispecchia ancora una volta la portata realmente complessa e sistemica del tema della validazione che impegna fortemente il dialogo socio-istituzionale a tutti i livelli, imponendo un forte impegno alla cooperazione reciproca.

Riferimenti bibliografici

Bjørnåvold J., 2000, Making Learning Visible, Cedefop, Lussemburgo. Colardin D., Bjørnåvold J., 2004, Validation of Formal, Non formal and Informal Learning: Policy and Practices in Eu Member States, «European Journal of Education», vol. 39, n. 1.



- Commissione delle Comunità europee, 1995, Insegnare e apprendere verso una società cognitiva, Libro Bianco della Commissione europea, Bruxelles.
- Commissione delle Comunità Europee, 2000, Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente, Documento di Lavoro dei Servizi della Commissione, Bruxelles, ottobre.
- Commissione europea Direzione Generale dell'Istruzione e della Cultura, Direzione Generale per l'Occupazione e gli Affari sociali, 2001, Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente, Comunicazione della Commissione, Bruxelles, novembre.
- Commissione europea, 2006, European Credit system for Vocational Education and Training, documento del 31-10 2006 Sec, 1431.
- Ecotec, 2005, European Inventory on Validation of non formal and informal learning, rapporto finale alla Dg Education & Culture della Commissione europea, Bruxelles, settembre.
- Commissione europea, Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training (Ecvet), 2003, The Copenhagen process. First Report of the Technical Working Group on Credit Transfer in Vet, ottobre.
- Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training (Ecvet), 2004, *Principles and reference framework for implementation*, 24 settembre.
- Commissione europea, 2005, The European Higher Education Area Achieving the goals', Communique of the Conference of European Ministers responsible for Higher Education, Bergen, 19-20 maggio 2005.
- Commissione europea, 2006, *Implementing the Community Lisbon Programme* Proposal for a Recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning. Brussels 5-9-2006
- Commissione europea, 2006, Documento di consultazione sull'Ecvet, avviato dalla Commissione europea nel novembre 2006.
- Commissione europea 2005, Documento di consultazione, Towards a European Qualifications Framework for lifelong learning, 27 maggio 2005.
- Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 dicembre 2004, relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (Europass)
- Consiglio europeo, 2002, Council Resolution on lifelong learning, 2002/C 163/01-27, giugno.
- Consiglio europeo, Conclusioni del Consiglio on «Common European Principles for the identification and validation of non-formal and informal learning», 18 maggio 2004.
- Consiglio dell'Unione europea, 2006, Council Conclusions on Vocational Education Training (Vet), Bruxelles, 13-14 novembre.

L'educazione degli adulti: diritto alla formazione e occupabilità

Fiorella Farinelli

Nel saggio vengono illustrati i significati e le finalità dell'educazione degli adulti nel quadro delle strategie europee sull'apprendimento lungo tutto il corso della vita e con specifico riferimento alle caratteristiche del contesto nazionale: i livelli medi di istruzione della popolazionee la diffusione nelle fasce di età adulte delle competenze alfabetiche

di base; l'andamento della partecipazione degli adulti alle opportunità formative e i vincoli che lo condizionano o lo rallentano; le diverse tipologie e criticità dell'offerta formativa; i problemi di sviluppo e di governo del sistema. Vengono inoltre brevemente considerate le iniziative politiche e istituzionali di maggior rilievo già realizzate o in via di realizzazione.

1. Introduzione

Capita con una certa frequenza che i giornali riportino numeri allarmanti sulla persistenza dell'analfabetismo. Qualche tempo fa, per esempio, è stata presa molto sul serio la denuncia di ben sei milioni di adulti analfabeti avanzata da un'associazione culturale. Sono cifre non attendibili, se per analfabetismo si intende l'essere del tutto privi delle competenze di base più elementari, una condizione collegata solitamente con una mancata o ridotta scolarizzazione, e dunque con le generazioni più anziane. Nel 2000 gli analfabeti erano stimati in circa due milioni, per due terzi sopra i 45 anni (mentre erano meno di 100.000 quelli tra i 16 e i 25 anni), per lo più concentrati nelle regioni meridionali e nelle isole. Oggi gli analfabeti «totali» sono meno di un milione e costituiscono una realtà di tipo residuale, che riguarda soprattutto chi è stato bambino prima dell'istituzione o della piena attuazione della scuola di base obbligatoria; una realtà indubbiamente ancora consistente, ma destinata a un progressivo assottigliamento. Le ragioni di vero allarme sono invece altrove, in una quota importante di adulti che, pur avendo nell'infanzia e nell'adolescenza frequentato la scuola, presenta competenze alfabetiche molto deboli:

non essendo in grado, in sintesi, di comprendere o elaborare un testo scritto anche di modesta complessità, padroneggiare le regole essenziali del calcolo, riconoscere e utilizzare il linguaggio iconico. Non è un fenomeno solo italiano, ma in Italia è particolarmente diffuso. Se infatti nella maggior parte dei paesi di antica industrializzazione, l'«alto» rischio alfabetico riguarda una quota di popolazione adulta oscillante tra un ottavo e un quarto del totale e se, sommando i primi due livelli dell'«alto» e del «medio» rischio alfabetico si arriva talora a quasi la metà degli adulti, in Italia si trova nel primo dei due livelli ben un terzo della popolazione, mentre un altro terzo si colloca nel secondo¹. Scontiamo non solo i ritardi dei processi di scolarizzazione di massa e le loro conseguenze di lunga durata sul successo scolastico delle generazioni più giovani (sono i figli di genitori poco istruiti che corrono il maggior rischio di insuccesso scolastico), ma anche altri fattori che determinano una volatilità particolarmente alta, in età adulta, dei saperi conseguiti nell'esperienza scolastica.

Tra questi ha certo un peso importante sulla tenuta dei risultati dell'apprendimento il fatto che la nostra scuola sacrifichi diffusamente, ad un approccio insistentemente enciclopedico e alla presunta superiorità dei saperi astratti, l'appropriazione profonda e irreversibile dei linguaggi e degli strumenti conoscitivi essenziali che si ottiene attraverso una didattica attiva, e mixata di saperi teorici e operativi: con effetti assai problematici, come dimostrano le indagini Pisa² sui quindicenni, sugli stessi apprendimenti dei ragazzi ancora inseriti nei percorsi scolastici. Il deperimento dei saperi di base non deriva però solo dal grado di solidità di ciò che si è appreso a scuola, ma anche da condizioni e contesti di vita adulta in cui scarseggi o manchi del tutto ogni stimolo ad utilizzarli, rielaborarli, svilupparli: perché si è fuori dal lavoro o perché le prestazioni non richiedono l'uso o l'acquisizione di competenze complesse; perché l'ambiente familiare e sociale è povero di opportunità di crescita culturale; perché telefono, televisione, radio, macchine per il calcolo automatico offrono soluzioni alternative a molte delle esigenze della vita quotidiana e relazionale cui si rispondeva un tempo utilizzando – e quindi tenendo in esercizio – le competenze di base.

¹ Vedi, in proposito, Gallina, 2000; e ancora Gallina, 2006.

² Si fa riferimento ai risultati delle prove Ocse-Pisa 2003 da cui emergono *per-formances* molto modeste, decisamente inferiori alla media Ocse e alle medie di altri paesi europei, in matematica e lettura.

In Italia ci sono però anche altri elementi che meritano di essere considerati quando si analizza il livello medio di istruzione della popolazione adulta. Uno di questi è lo scarso peso specifico – proprio negli anni in cui la scolarizzazione di massa ha cominciato a correre anche nelle fasce di età successive alla conclusione della scuola dell'obbligo – delle generazioni più giovani rispetto al complesso della popolazione, un fenomeno demografico che spiega la straordinaria lentezza con cui nel nostro paese migliorano i livelli medi di istruzione dei soggetti in età adulta. E ha ovviamente effetti importanti anche la grande e diffusa sottovalutazione, da parte delle politiche pubbliche e di gran parte degli attori istituzionali e sociali, dell'importanza dell'educazione degli adulti e, più in generale, della formazione permanente. Nel 2004 la percentuale di 25-64enni che hanno partecipato ad attività educative e formative è pari al 4,7%; nel Regno Unito è 21,3%, in Svezia è 35,8%.

2. Rischio alfabetico e superamento dello svantaggio formativo

Anche se in Italia, dunque, non ci sono più le grandi sacche di analfabetismo totale di cinquant'anni fa, la situazione resta per più aspetti problematica. Le tendenze recessive nel possesso delle competenze alfabetiche sono tanto più allarmanti in un paese che, dal punto di vista dei livelli formali di istruzione, si colloca più in basso rispetto a gran parte dei paesi avanzati, dentro e fuori l'Unione europea, quella a 15 e anche quella a 25 paesi. I progressi degli ultimi venti anni non hanno ancora colmato lo svantaggio formativo rispetto alla media Ocse, neppure nella generazione dei 25-34enni: nel 2004 la quota dei diplomati, infatti, non supera il 60%, contro il 75% della media Ocse, l'85% della Germania, l'87% degli Usa, il 79% della Francia, il 70% del Regno Unito. Sebbene nel 2003 la quota di popolazione con al massimo la licenza elementare sia scesa per la prima volta sotto il 30% (era il 39,9% nel 1991), tra le forze di lavoro i senza titolo o con la sola licenza elementare sono ancora il 9,6%, i soggetti con la sola scuola media il 34%, i diplomati il 42,8%, i laureati il 13,6%.

C'è dunque un alto numero di persone in età attiva con competenze troppo basse per affrontare senza difficoltà la complessità sociale e le trasformazioni di un mondo del lavoro chiamato ad essere sempre più competitivo e specialistico. Il dato più eclatante, in questo quadro, riguarda il 23,5% di giovani tra i 18 e i 24 anni – in valori assoluti oltre

un milione – che, sempre nel 2004, non hanno titoli di studio più alti della licenza media e non risultano inseriti in alcun circuito formativo professionalizzante (Isfol, 2006). Sono gli effetti dell'ancora alto tasso di dispersione che caratterizza il funzionamento del nostro sistema educativo soprattutto nei primi due anni della scuola secondaria superiore, ma fin dalla scuola media obbligatoria. Nel 2005-2006 i ragazzi che hanno interrotto questo percorso formativo o che sono usciti dall'ultima classe senza aver conseguito il titolo sono oltre 20.000 (Ufficio studi e programmazione Ministero Pubblica istruzione, 2006): il rischio della marginalità sociale e professionale, in questi casi, è notoriamente altissimo, essendo impossibile senza quel titolo accedere a qualsiasi percorso formativo ulteriore, formazione professionale compresa, e allo stesso apprendistato.

Il superamento di questo svantaggio formativo richiede interventi orientati sull'istruzione e sulla formazione professionale non solo dei giovani ma anche degli adulti, e in particolare dei giovani adulti con bassi livelli di istruzione fino ai 25-30 anni. Anche se da domani, infatti, disponessimo di un sistema educativo capace di assicurare a tutti i giovani il conseguimento di un diploma o di una qualifica entro i 18-19 anni, occorrerebbero comunque alcuni decenni - dato il ridotto peso demografico delle generazioni giovani rispetto all'insieme della popolazione adulta – per allinearci ai livelli medi di istruzione dei paesi più avanzati. Ma in Italia l'apprendimento lungo tutto il corso della vita, e quindi il diritto anche degli adulti all'istruzione e alla formazione professionale, pur molto frequentato nel discorso pubblico dai più diversi attori politici, istituzionali, sociali, non ha ancora dato luogo a politiche e strumentazioni coerenti. È inoltre diffusa un'interpretazione della formazione permanente che la circoscrive alla sola formazione professionale continua, cioè agli interventi formativi, promossi dalle aziende o dalle politiche pubbliche, orientati esclusivamente all'aggiornamento/arricchimento delle competenze necessarie allo svolgimento delle prestazioni lavorative; e che ignora, invece, il ruolo strategico dell'educazione degli adulti, o lo limita al solo obiettivo - importante, ma non esclusivo - del recupero da parte dei soggetti culturalmente molto deprivati delle competenze e dei titoli di studio della scuola di base.

Le confusioni interpretative e la complessiva immaturità, nel nostro paese, di una cultura dell'apprendimento lungo tutto il corso della vita si riflettono, oltre che in una frequente approssimazione terminologica che confonde e sovrappone le distinte nozioni di formazione con-

tinua, formazione permanente, educazione degli adulti, nelle caratteristiche prevalenti dell'offerta. Recenti indagini svolte da Isfol sull'utilizzo fatto dalle Regioni delle risorse del Fondo sociale destinate alla formazione permanente rilevano che la grande maggioranza delle attività finanziate sono state di qualificazione professionale e solo in pochi casi di educazione permanente (Isfol, 2004a). Viceversa, sul versante dell'istruzione per gli adulti attivata all'interno del sistema scolastico, colpisce la sproporzione tra le attività svolte dai Ctp3 che dovrebbero occuparsi principalmente degli adulti con basso livello di scolarità (gli iscritti, nel 2004, sono stati oltre 470.000) e il numero molto esiguo (non più di 65.000 su 3, 4 e talora 5 classi) di allievi dei corsi serali di scuola secondaria superiore finalizzati al conseguimento di diplomi e di qualifiche professionali di livello intermedio. Ma l'elemento più inquietante è che in tutte le tipologie di offerta, con esclusione dei corsi Ctp per licenza elementare/media e per l'alfabetizzazione linguistica degli stranieri, gli utilizzatori sono per lo più persone con livelli di istruzione medio-alta mentre scarseggiano proprio le persone che avrebbero maggiori bisogni.

Il fenomeno, che riguarda anche le attività promosse dal privato sociale – Università popolari e della terza età ecc. – è presente in modo analogo nella formazione professionale continua: le aziende, infatti, destinano gli interventi formativi soprattutto a quadri, tecnici, impiegati, dirigenti (e agli uomini più che alle donne, ai giovani più che agli over 45, agli italiani più che agli stranieri, ai lavoratori stabili più che a quelli instabili). È dunque proprio l'area più esposta ai rischi della marginalizzazione sociale e lavorativa derivanti da bassi livelli di istruzione e qualificazione professionale quella meno coinvolta nelle opportunità formative. È del resto noto che scarsa familiarità con l'apprendimento, esperienze scolastiche giovanili segnate da insuccesso, condizioni sociali e lavorative difficili, età non più giovane costituiscono un potente ostacolo anche all'accesso di tipo volontario alla formazione in età adulta; e, ancora prima, alla possibilità di riconosce-

³ I Centri territoriali per l'educazione permanente degli adulti sono 540 su tutto il territorio nazionale. L'offerta formativa si articola in corsi di durata annuale per il recupero dei titoli di scuola elementare e media; e in corsi brevi modulari per l'alfabetizzazione linguistica e sociale degli stranieri, per l'apprendimento delle lingue e dell'informatica, per lo sviluppo culturale. Il rapporto di monitoraggio 2003-2004 sull'educazione degli adulti attivata dal comparto dell'istruzione pubblica è in «Annali dell'Istruzione» n. 5-6 del 2006.

re i propri bisogni formativi e di individuare, nell'arcipelago delle offerte disponibili, le più adatte a soddisfarli (Isfol, 2004b).

Realizzare politiche per l'apprendimento lungo tutto il corso della vita comporta dunque azioni complesse sia sul versante dello sviluppo, articolazione, qualificazione e flessibilizzazione dell'offerta che su quello della promozione, orientamento, accompagnamento della domanda. In Italia siamo ancora piuttosto lontani da investimenti politici, economici, organizzativi adeguati in entrambi i campi. La distanza da numerosi paesi europei è molto consistente⁴.

3. Ue e Italia. Articolazione del sistema di lifelong learning

«Il lifelong learning non è un lusso, ma una necessità». La dichiarazione è contenuta nella relazione del gruppo tecnico incaricato dalla Commissione europea di individuare le misure per la costruzione di una strategia coerente al raggiungimento degli obiettivi fissati dalla strategia di Lisbona⁵ che prevedono il raggiungimento, nel 2010, di un tasso medio di partecipazione dei 25-64enni ad attività formative pari al 12,5%. Ciò significa, per l'Italia, più del raddoppio della percentuale attuale (6,2%, secondo Eurostat del 2005), con il coinvolgimento di quasi cinque milioni di adulti. Un obiettivo che, in assenza di un salto di qualità delle politiche pubbliche nazionali, sembra al momento difficilmente realizzabile.

Ma è davvero una necessità lo sviluppo di un *lifelong learning* non circoscritto esclusivamente all'aggiornamento delle competenze strettamente necessarie alle prestazioni lavorative? E che cosa significa, in questo quadro, l'educazione degli adulti? Gli orientamenti europei in questo campo vengono da lontano, dal *Libro Bianco* della Commissione (Commissione europea, 1996), in cui è già presente e argomentata la necessità di facilitare ad ogni età l'apprendimento non solo delle conoscenze di base tradizionali, ma anche di «nuove conoscenze tec-

⁴ Per un'analisi della realtà europea, è di grande interesse la ricerca svolta nel 2005 da Isfol *Misure ed azioni in Francia, Germania, Regno Unito, Svezia per sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente.* La sintesi del Rapporto conclusivo, presentata il 30 e 31 ottobre a Roma, è in corso di pubblicazione.

⁵ La Commissione europea, su invito del Consiglio, ha costituito nel 2004 un gruppo di alto livello scientifico, presieduto da Wim Kok, che ha prodotto il documento Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment.

Fiorella Farinelli

niche» e di «attitudini sociali», valorizzando «il sapere acquisito dall'individuo nell'arco di tutta la vita», attraverso percorsi formativi di tipo sia formale che non formale. Come verrà esplicitato successivamente nel Memorandum del 2000 (Commissione europea, 2000), gli obiettivi sono più ampi e più ricchi di quelli richiamati dalle culture economiciste o lavoriste che giustificano l'apprendimento in età adulta solo come aggiornamento delle competenze professionali richiesto dalle trasformazioni tecnologico-produttive. Il rapporto tra *li*felong learning e lavoro non è ispirato ad una logica meramente adattiva delle persone al cambiamento delle prestazioni, ma si incentra piuttosto sul concetto di occupabilità, cioè sul diritto delle singole persone ad acquisire quegli strumenti culturali, tecnologici, professionali che le rendano non solo più capaci di svolgere in modo competente le prestazioni, ma più forti e più consapevoli all'interno di un mondo del lavoro che cambia, e di un mercato del lavoro più turbolento che in passato: si tratta non solo di trovare e di mantenere l'occupazione, ma anche di essere in grado di cambiarla, per necessità o per scelta, e di migliorarla, e quindi di acquisire anche abilità sociali e competenze trasferibili in diverse postazioni/scelte lavorative.

Una chiave interpretativa della formazione per il lavoro certamente più generosa e lungimirante di quella cui si attengono le strategie formative delle aziende, inevitabilmente condizionate da più tipi di convenienze (e comunque di tipo prevalentemente addestrativo); e certamente più coerente con le caratteristiche effettive del mondo del lavoro di oggi e con le condizioni concrete dei lavoratori. In ballo non c'è solo l'efficienza e la competitività dell'apparato produttivo, ma la protezione del lavoratore dalle incertezze del mercato del lavoro, e in fondo anche lo sviluppo della sua responsabilità e libertà nel lavoro.

Il lifelong learning, del resto, guarda anche alle persone come tali, indipendentemente dalla loro condizione lavorativa. All'obiettivo dell'occupabilità, il Memorandum affianca e intreccia quello – definito di pari importanza e dignità – della cittadinanza attiva, e quindi dello sviluppo delle conoscenze e delle capacità indispensabili per partecipare pienamente a una società complessa, caratterizzata da cambiamenti economici, tecnologici, sociali, più aperta e dinamica che in passato, attraversata da processi di trasformazione inediti. In questo quadro, per apprendimento permanente deve intendersi «qualsiasi attività di apprendimento intrapresa nelle varie fasi della vita al fine di migliorare le conoscenze, le capacità, le competenze in una prospettiva personale, civica, sociale e/o occupazionale» (Commissione euro-

pea, 2001), e attraverso ogni tipo di percorsi, formali, non formali, informali.

Con ciò, la formazione permanente si fa parte integrante di una nuova concezione di welfare, e di politiche orientate sia alla prevenzione del disagio e della marginalità sociale che al miglioramento della qualità della produzione, del lavoro e della vita civile. I suoi destinatari non sono solo i lavoratori ma tutti i cittadini, l'accesso alle opportunità formative non è un diritto solo sociale ma anche individuale, le competenze in gioco non sono solo quelle che servono per il lavoro e le attività formative non sono riservate solo a chi non è in possesso degli strumenti e dei titoli di studio della scuola obbligatoria. Ma è certo – è questo il primo messaggio del Memorandum – che hanno una priorità il consolidamento e lo sviluppo delle competenze di base, la cui assenza pregiudica ogni miglioramento ulteriore, compreso l'accesso a una formazione professionale di media complessità, compresa la possibilità di migliorare attraverso l'apprendimento informale e l'autoapprendimento, compresa la partecipazione al mondo di internet. Le persone che non dispongono degli strumenti culturali fondamentali faticano a informarsi o vi rinunciano, non leggono libri e giornali⁷ e si accontentano dell'ascolto passivo della televisione, accedono male alla pre-

⁶ La densità sociale dell'apprendimento in età adulta è stata recentemente ribadita nella Comunicazione *It is never too late to learn*, (Dgvt, 2006). I motivi della sua importanza vengono sinteticamente riassunti in quattro problematiche: «rapid economic progress in other regions in the world; 72 million low skilled workers; demografic trends; poverty and social exclusion».

⁷ L'indagine dell'Associazione italiana editori, relativa al 2005 e presentata alla stampa nel settembre 2006, rileva che i lettori di almeno un libro non scolastico nei 12 mesi precedenti l'indagine, non sono più del 42,3% della popolazione con più di 6 anni di età. Aggiungendo un 19,8% di lettori di soli libri gialli, rosa, fantasy e fantascienza, manualistica leggera, guide da viaggio, si arriva al 53,1% di lettori. I lettori «forti» – un libro al mese – sono solo il 13,5% dei lettori (3 milioni circa di persone), e ci sono fortissime differenze tra il Nord (con punte del 60% in alcune regioni) e Sud (30,4%). È forte la correlazione positiva tra bassi livelli di istruzione e abitudine alla lettura, ma anche tra i laureati c'è un 21,8% che non legge neppure un libro l'anno, e un 34,6% che non ne legge più di 3 l'anno, neppure – se lavoratori – di argomento professionale. Anche tra i giovani scolarizzati gli indici di lettura sono bassi e tendono comunque a diminuire passando dall'infanzia all'adolescenza. Non è migliore la situazione relativa alla lettura della stampa quotidiana ed è comunque consistente la distanza, soprattutto per la lettura di libri, rispetto alla maggior parte dei paesi europei. Per questi e altri dati, vedi Aie, 2006.

venzione e al sistema sanitario, non possono supportare i percorsi scolastici dei figli, sono tagliate fuori dalle occasioni di crescita civile e sociale, non sono in grado di farsi idee precise e autonome su molte questioni complesse di grande importanza per la vita democratica. Temono più di altre la multietnicità e arretrano di fronte alle sfide della multiculturalità. E inoltre restano per lo più escluse dalle opportunità di formazione: per paura di misurarsi con la scommessa dell'apprendimento, per rinuncia a tentare di migliorare la propria condizione, per difficoltà ad informarsi.

L'educazione degli adulti, dunque, oggi gioca la sua partita su molti e diversi tavoli. È apprendimento delle lingue straniere e dell'informatica – i «nuovi alfabeti» indispensabili nella vita sociale e sempre di più anche in quella professionale -, è recupero dei titoli di studio della scuola di base ma anche dei percorsi ulteriori, è promozione e crescita culturale, è rimotivazione alla conoscenza: vi contribuiscono non solo le strutture formative di tipo formale ma anche numerosi altri soggetti, pubblici, privati, del privato sociale che operano nel campo dell'animazione e promozione culturale della popolazione. Per l'emersione della domanda di formazione dei soggetti più deboli, la cosiddetta «domanda assente», e per lo sviluppo della motivazione all'apprendimento, è infatti decisiva un'offerta formativa di tipo non formale, capace di sollecitare curiosità e interesse a partire dalle esperienze di vita, dall'impegno etico e civile, dalla partecipazione sociale, perfino dalle attività di natura hobbistica; in grado di provocare o utilizzare un coinvolgimento comunitario o associativo, di proporre forme e stili di conoscenza diverse da quelle tipiche delle istituzioni scolastiche e formative, solitamente incentrate sulla organizzazione in corsi e sulle modalità della trasmissione d'aula. Altrettanto decisiva, per la capacità di attrazione e l'efficacia dell'offerta, è la sua dimensione locale, la sua capacità di leggere i bisogni specifici e di entrare in rapporto con le diverse forme di aggregazione e di socialità nel territorio, utilizzando biblioteche, librerie, musei e gallerie, servizi culturali e sociali di ogni tipo. Non a caso in diversi paesi europei, Italia compresa, tra gli attori istituzionali più attivi ci sono i Comuni e le reti municipali di servizi sociali, educativi, culturali gestite direttamente o in partenariato con le associazioni di privato sociale; mentre in Svezia, paese all'avanguardia del lifelong learning, sono le amministrazioni comunali ad avere la regia dell'organizzazione dell'offerta e della promozione della domanda.

Il Memorandum, come tutta l'elaborazione Ue sull'apprendimento lun-

go il corso della vita, non ignora e non sottovaluta la specificità e la complessità della formazione in età adulta⁸. Al centro dell'attenzione c'è la necessità non solo di realizzare un'offerta formativa diffusa, articolata secondo i diversi bisogni, facilmente accessibile e sostenibile per ritmi, orari, tipologie organizzative; ma anche di realizzare, sul lato della domanda, politiche, servizi, strumenti, dispositivi in grado di farla emergere, di sostenerla e incentivarla, di offrire concreti riscontri all'impegno formativo.

L'esperienza dei paesi che possono vantare i migliori risultati in questo campo ci dice che sono essenziali servizi di informazione, counselling, orientamento anche collegati con le politiche attive del lavoro; dispositivi di certificazione delle competenze dovunque e comunque acquisite, quindi anche nelle attività lavorative e sociali, che facilitino il riconoscimento di quanto si è appreso sia nel campo professionale che per l'accesso ad ulteriori percorsi formativi; interventi di varia natura per la riduzione dei costi – principalmente economici e di tempo – che sono connessi alla partecipazione ad attività formative. Per gli adulti, e soprattutto per quelli che hanno livelli di istruzione più modesti o che hanno condizioni di vita e di lavoro più difficili, non basta assicurare un'offerta di formazione: bisogna anche convincerli che ne vale la pena, e aiutarli a superare le difficoltà e i vincoli, di na-

8 «La pianificazione di azioni coerenti di istruzione e formazione permanente sarà tuttavia possibile solo in presenza di un'adeguata motivazione nei confronti dell'apprendimento. La gente non avrà voglia di continuare a sottoporsi alla formazione se le sue esperienze precedenti sono state vane o addirittura negative sul piano personale. Non vorrà proseguire se non avrà accesso a possibilità adeguate di formazione a causa di problemi di orario, di ritmo, di luogo o di costi. Non sarà inoltre motivata se il contenuto o i metodi didattici non terranno sufficientemente conto del suo ambiente culturale e delle sue esperienze precedenti. Si rifiuterà di investire tempo, energia, denaro se le conoscenze, le qualifiche e le competenze già acquisite non saranno riconosciute in maniera adeguata, sia sul piano personale che nell'evoluzione della carriera. La volontà individuale di apprendere e la diversità dell'offerta sono le ultime condizioni indispensabili per la messa in pratica e la riuscita dell'istruzione e formazione permanente. È essenziale rafforzare non solo l'offerta ma anche la domanda di formazione soprattutto nei confronti di coloro che meno hanno beneficiato della formazione. Ciascuno dovrà avere la possibilità di seguire, senza alcuna restrizione, percorsi di formazione a sua scelta, senza essere obbligato a rispettare filiere predeterminate per raggiungere obiettivi specifici. Ciò significa semplicemente che i sistemi di formazione e di istruzione devono adattarsi ai bisogni dell'individuo e non viceversa» (Commissione europea, 2000).

tura sia soggettiva che oggettiva, che ostacolano l'accesso e la partecipazione⁹.

La qualità e la solidità dei sistemi, d'altra parte, non nascono per caso, ma sono a loro volta il risultato di fattori diversi. La cultura dell'apprendimento in età adulta è fortemente correlata con l'idea di una società aperta, in cui l'origine sociale conta meno della responsabilità, dell'impegno, dei meriti individuali, e in cui alle persone è sempre consentita e accessibile una seconda chance. Ma dipende anche dalla temperatura, molto variabile nei diversi paesi, dei processi innovativi nella produzione, nell'economia, nelle tecnologie, negli scambi internazionali, e dalle volontà degli attori sociali e politici di attrezzarsi per coglierne le opportunità. È significativo che, nel contesto europeo, siano il Regno Unito e la Svezia i paesi con le migliori performance di lifelong learning, e lo è altrettanto che in Italia, prima ancora della inadeguatezza dei sistemi educativi, dei servizi di orientamento, delle misure di sostegno alla domanda, si debba registrare una bassissima domanda di formazione da parte del mondo produttivo. Le imprese che ricorrono non episodicamente alla formazione dei propri dipendenti non sono più del 20% del totale: un dato che va insieme a quelli relativi all'altrettanto basso investimento nelle attività di ricerca e sviluppo e all'ancora alta richiesta, al contrario, di unità di lavoro senza alcuna qualificazione¹⁰. È in questo quadro che si coglie tutta l'importanza di

- ⁹ Già negli anni settanta, Bertrand Schwartz, un ingegnere francese diventato pedagogista proprio per l'impegno a favore degli adulti con basso livello di scolarità e responsabile di un piano di educazione permanente nel primo governo Mitterand, aveva indicato sette categorie di barriere al rientro in formazione:
- difficoltà politiche e sociali legate alle condizioni di vita e di lavoro;
- offerte formative non adeguate ai bisogni delle persone;
- mancanza di tempo libero e di libertà di spirito (più un lavoro è faticoso meno si pensa alla formazione);
- difficoltà di fare scelte;
- paura di essere giudicati e rifiutati, sfiducia nelle proprie capacità;
- difficoltà cognitive e di metodo;
- senso di impotenza, convinzione che non esistano nessi automatici tra l'acquisizione di nuove conoscenze e la possibilità di migliorare attraverso di esse la propria condizione. Vedi Schwartz, 1995.
- ¹⁰ Secondo l'indagine Unioncamere-Excelsior 2006, oltre il 32% delle assunzioni da parte delle aziende private nel 2006 prevede lavoratori forniti al massimo di licenza media.

politiche, sia nella formazione continua che nell'educazione degli adulti, che supportino la responsabilizzazione e il co-investimento delle singole persone nell'arricchimento delle proprie risorse culturali e professionali. Le esperienze di «formazione continua a domanda individuale», accompagnate da voucher e promosse in questi ultimi anni da diverse Regioni e Province (Aa.Vv., 2005), mostrano che, nel mondo del lavoro, ci sono bisogni e domande di formazione che non trovano riscontro nelle strategie formative attivate dalle aziende e dalle parti sociali; ma occorrerebbero anche politiche contrattuali capaci di liberare quote del tempo di lavoro a fini formativi e di far riconoscere nel contesto lavorativo le competenze acquisite; nonché servizi orientativi e di bilancio delle competenze come parte integrante di politiche attive del lavoro.

4. Verso la costruzione di un sistema nazionale di formazione permanente

Non siamo, comunque, all'anno zero. Se in Italia non disponiamo ancora di un vero e proprio sistema per la formazione permanente, nel corso degli ultimi anni si sono però moltiplicate, anche per l'influenza delle elaborazioni e dei programmi dell'Unione europea, esperienze molto importanti sia all'interno dei sistemi di istruzione e formazione di tipo formale sia per iniziativa dei soggetti del privato sociale. Un ruolo crescente, nella predisposizione di un'offerta formativa e di misure/dispositivi dedicati, viene inoltre giocato in alcune realtà territoriali dalle istituzioni locali, Regioni, Province, Comuni, variamente impegnati anche nella realizzazione di percorsi formativi integrati e nella individuazione di nuovi modelli di governance. Una pietra miliare è stata, a questo proposito, l'accordo della Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali del 2000 che, sebbene non implementato negli anni successivi, ha offerto alle esperienze di educazione degli adulti un quadro di riferimento politico-culturale e ha delineato – nell'ambito dei processi di decentramento delle competenze avviato nella seconda metà degli anni novanta e guardando alla necessaria dimensione locale dell'apprendimento in età adulta – i ruoli e le funzioni dei diversi soggetti istituzionali. Mentre, al contrario, ha avuto un debolissimo impatto sulla contrattazione tra le parti sociali e quindi sulla effettiva esigibilità dei congedi formativi per i lavoratori dipendenti, la legge 53 emanata nello stesso anno 2000 – che introduce nell'ordinamento il

diritto dei lavoratori alla formazione, anche scelta su base individuale¹¹. È del resto ancora assai marcata la distanza tra i risultati della contrattazione collettiva nazionale e decentrata sui temi formativi e le nuove piste potenzialmente aperte dalla recente istituzione e decollo dei Fondi interprofessionali paritetici per la formazione continua che, ammettendo al finanziamento solo i piani formativi accompagnati da accordi a livello di azienda, di settore e di territorio tra le parti sociali, prevedono con tutta evidenza uno sviluppo del rapporto tra le parti sociali non solo sul piano della concertazione e cogestione bilaterale, ma anche su quello negoziale.

I cantieri, dunque, sono aperti. E sono diversi. Tra le potenzialità più promettenti, la riorganizzazione – proposta nella legge finanziaria 2007 – dei Centri territoriali per l'educazione permanente che dovrebbero acquisire una propria autonomia dalle istituzioni scolastiche che oggi li ospitano e meglio integrarsi con le scuole superiori, in particolare quelle dotate di corsi serali per lavoratori-studenti; e la riapertura, comunque, del processo avviato con l'accordo Stato-Regioni-Autonomie locali del 2000. Già oggi, comunque, in numerose realtà l'offerta formativa dei Centri dà luogo ad esperienze di grande interesse: sebbene, infatti, restino minoritari i corsi lunghi per il recupero dei titoli di studio della scuola di base e siano invece prevalenti i corsi di inglese e di informatica, costituiscono indubbiamente una realtà importante e di sicuro sviluppo sia le attività di formazione linguistica e civile per gli stranieri sia i progetti, rivolti per lo più a giovani adulti, che integrano il consolidamento delle competenze di base con l'orientamento/qualificazione professionale in partenariato con agenzie di formazione professionale e istituti di scuola superiore, con o senza corsi serali¹².

11 La legge 53/2000 «Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi della città», più nota come «Legge dei congedi parentali», definisce negli articoli 5 e 6 il diritto alla formazione dei lavoratori e i congedi formativi. La specifica regolamentazione di quanto disposto è rinviata dalla legge alla contrattazione collettiva.

¹² I corsi lunghi dedicati al recupero dei titoli di studio della scuola di base rappresentano il 15% circa dell'intera offerta dei Ctp (ma con percentuali assai più alte in alcune regioni del Nord), mentre la maggioranza dei corsi brevi e modulari – lingue straniere, informatica, letteratura, arte e beni culturali, educazione civica, economica e diritto ecc. – sono frequentati per lo più da diplomati e laureati. Gli utenti sono prevalentemente al di sotto dei 45 anni, più donne che

Ma anche fuori del settore dell'istruzione ci sono iniziative importanti: quelle del privato sociale - tra cui le università popolari e della terza età, presenti un numerose grandi città ma anche in centri più piccoli – che propongono una ricca articolazione di percorsi formativi di tipo non formale spesso associati a strategie di socializzazione e di animazione culturale nel territorio; e quelle di numerosi Comuni, dai più grandi ai più piccoli, che attraverso proprie scuole e agenzie, reti di biblioteche, servizi di informazione e orientamento anche on line, iniziative di coordinamento e di integrazione delle diverse tipologie di offerta, intervengono efficacemente a favore di diverse fasce di destinatari, compresi gli stranieri immigrati. Mentre è complessivamente deludente l'iniziativa dal lato delle Regioni, di cui solo poche finora hanno legiferato in materia di educazione degli adulti e di formazione permanente e/o hanno promosso piani formativi regionali coinvolgendo, oltre alle solite agenzie di formazione professionale, anche i settori dell'istruzione e del privato sociale formativo.

Nell'insieme, dunque, - e tenendo conto anche del volume crescente di piani varati dai Fondi interprofessionali paritetici per la formazione continua – nei cantieri si sta lavorando, e con una certa lena. Ma con più limiti di fondo. Il primo consiste nel prevalere di un'offerta che per contenuti e caratteristiche organizzative guarda soprattutto ai bisogni formativi più espliciti (come le lingue straniere e l'alfabetizzazione informatica) e ai soggetti più forti per livelli di istruzione, età, collocazione socio-professionale. Il secondo nell'assenza di standard e di dispositivi di certificazione delle competenze attraverso cui conseguire crediti per l'ingresso nei percorsi formali e attestati riconoscibili nel lavoro. Il terzo in uno sviluppo del sistema a pelle di leopardo, con aree decisamente più avanzate e aree invece sostanzialmente estranee ai processi di crescita. Il quarto in un'ancora imprecisa, e comunque non attuata, nuova governance del sistema che impedisce una programmazione delle azioni secondo priorità condivise nonché il coordinamento e l'integrazione delle diverse risorse economiche, organizzative, professionali. Gli altri limiti, già richiamati, riguardano

uomini, in maggioranza occupati. Il 26% circa degli iscritti sono stranieri che frequentano corsi di alfabetizzazione linguistica e civica. Numerosi Centri sono sedi di certificazione delle competenze linguistiche in italiano lingua seconda (Cils), in collaborazione con le università per stranieri di Perugia e di Siena. Sono in aumento i percorsi integrati con la formazione professionale e con i corsi serali della scuola secondaria superiore, in particolare nelle regioni del Nord.

Fiorella Farinelli

l'assenza o fragilità delle misure di sistema che agiscono sul lato della domanda, come i servizi di orientamento, bilancio di competenza, counselling, nonché degli interventi di riduzione dei costi economici e di tempo connessi con la partecipazione alle attività formative degli adulti con impegni rigidi di lavoro e/o con responsabilità di cura. Ma costituisce una criticità anche la diseguale preparazione professionale alle specificità dell'apprendimento in età adulta degli insegnanti e dei formatori; e, su un altro versante, la carenza di figure dedicate all'orientamento e appositamente formate nel campo degli adulti.

In questo quadro, appesantito dalla fisionomia per ora fortemente selettiva della formazione continua di promozione aziendale, si profila con tutta evidenza l'urgenza di un potenziamento delle politiche pubbliche di lifelong learning e di uno sviluppo di strumenti universalistici, destinati alla generalità dei cittadini, di incentivazione e di supporto all'investimento individuale in formazione. Di questo programma, assunto tra le priorità della coalizione oggi al governo del paese, fa parte la predisposizione di una legge che, superando i limiti della 53/2000, definisca l'apprendimento lungo tutto il corso della vita come un diritto di ogni cittadino indipendentemente dalla sua condizione lavorativa; disegni le linee portanti del sistema di formazione permanente, le competenze dello Stato, delle Regioni, delle Autonomie locali coerentemente con il Titolo V riformato, il ruolo delle diverse tipologie dell'offerta e della loro integrazione, i dispositivi e i servizi di supporto alla domanda anche nella logica del coinvestimento; finalizzi allo sviluppo dell'apprendimento lungo tutto il corso della vita, e prioritariamente al miglioramento delle competenze di base della popolazione, apposite risorse nazionali. Si tratta di un'impostazione coerente con le indicazioni dell'Unione europea e le esperienze realizzate o avviate in altri paesi. In Francia, dove fin dagli anni settanta ha preso avvio, consolidandosi e sviluppandosi nel tempo, un sistema assai evoluto di organismi cogestiti dalle parti sociali per la formazione continua, la fisionomia lavorista del sistema si è via via arricchita e integrata di nuove iniziative pubbliche, nazionali e decentrate, per l'educazione degli adulti: fino ad una nuova legge del 2004 che stabilisce collegamenti e ponti tra formazione continua e lifelong learning e al recente varo di un complesso dispositivo di validazione delle competenze acquisite in ambiti non formali. Nel Regno Unito le iniziative pubbliche per lo sviluppo della formazione permanente hanno come destinatari l'universalità dei cittadini e le imprese, e si avvalgono di un'articolata rete di dispositivi di supporto economico, nella logica del

coinvestimento tra pubblico e privato. Anche in Svezia l'universalismo è, insieme al decentramento delle politiche e al ruolo strategico dei Comuni, la cifra essenziale di un sistema che presenta anche misure formative collegate alle politiche attive del lavoro. Tendenze analoghe in Germania, dove si stanno sviluppando importanti servizi pubblici o pubblico-privati per la promozione e il sostegno della domanda.

Anche la difficile questione della liberazione di quote del tempo di lavoro per la formazione dei lavoratori presenta, nei diversi paesi, soluzioni interessanti raggiunte per via negoziale tra le parti sociali e/o per via normativa, con supporti rilevanti sia ai lavoratori che alle imprese da parte delle politiche pubbliche. Pur all'interno di storie nazionali diverse dell'educazione degli adulti e pur con diversi modelli di governo del sistema, il *lifelong learning* si sta sviluppando rapidamente. È un quadro movimentato e ricco di soluzioni praticabili, con le opportune declinazioni sulla specificità del contesto, anche nella realtà del nostro paese. Purché, ovviamente, ci siano anche da noi volontà politiche sufficienti.

Riferimenti bibliografici

«Annali dell'Istruzione», 2006, L'istruzione e la formazione degli adulti tra domanda e offerta, n. 5-6, Le Monnier, Firenze.

Aa.Vv., 2005, La formazione individuale dei lavoratori. Strumenti, pratiche, opportunità, Provincia di Torino-Isfol, Torino.

Associazione italiana editori, Aie, 2006, Investire per crescere. Materiali per una discussione, Associazione Italiana Editori, Milano.

Commissione europea, 1996, *Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva*, Lussemburgo.

Commissione europea, 2000, Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente, 30.10.2000 Sec, 1832Doc 00151200003.

Commissione europea, 2001, Comunicazione su Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente, 21.11.21001 Com, 678 def.

Commissione europea, 2004, Facing the challenge: The Lisbon strategy for growth and employment, Rapporto del Gruppo di Alto livello presieduto da Wim Kok, novembre, Commisione europea, Lussemburgo.

Dgvt, 2006, Comunicazione It is never too late to learn, Dgvt, Helsinki.

Gallina V., 2000, La competenza alfabetica in Italia, Franco Angeli, Milano.

Gallina V., 2006, Letteratismo e abilità per la vita, Indagine nazionale sulla popolazione italiana 16-65 anni, Armando Editore, Roma.

- Isfol, 2004a, Formazione permanente. Primo Rapporto Nazionale sull'offerta, I libri del Fondo Sociale Europeo.
- Isfol, 2004b, Formazione permanente: chi partecipa e chi è escluso. Primo Rapporto Nazionale sulla domanda, I libri del Fondo Sociale Europeo.
- Isfol, 2006, Rapporto 2005 sulla formazione continua, Relazione al Parlamento ai sensi dell'art. 66 della legge 144/99, Rubettino, Soveria Mannelli (Cz).
- Isfol, in corso di pubblicazione, Misure ed azioni in Francia, Germania, Regno Unito, Svezia per sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente.
- Schwartz B., 1995, Modernizzare senza escludere, Anicia, Roma.
- Ufficio studi e programmazione Ministero Pubblica istruzione, 2006, La scuola in cifre 2005, Le Monnier, Firenze.

Università e mercato del lavoro: la costruzione delle capacità

Mavra Franchi

Il saggio mette a fuoco il rapporto tra università e mercato del lavoro. In particolare, tenta di valutare se la riforma universitaria abbia risposto agli obiettivi dichiarati, quindi: immettere sul mercato in un tempo più breve un maggior numero di laureati, ampliare quindi la base sociale di reclutamento delle iscrizioni universitarie, favorire l'ingresso più rapido nelle imprese di manodopera più istruita, ampliare la percentuale di iscritti a corsi di laurea scientifici. I dati presi

in esame riguardano in particolare l'estrazione sociale, i tempi di percorrenza, il reddito. Nella seconda parte, il saggio si concentra sulle strategie seguite dai giovani e dalle imprese nella gestione della transizione dall'università al mercato, con il principale intento di mettere a fuoco, oltre al carattere processuale della stessa, il tema della formazione delle competenze, vedendone le implicazioni in termini di politiche dell'istruzione e della formazione.

1. Innovazione e istruzione universitaria

Un recente contributo sulle tematiche dell'innovazione argomenta il gap di produttività tra l'Italia e altri paesi avanzati sulla base di uno scarso interesse delle imprese all'innovazione, diffusamente percepita come inutile (Daveri, 2006). Affinché si produca una rapida inversione di rotta in grado di salvare dal declino l'economia del paese sarebbe necessario un mutamento culturale a partire dal sistema educativo. Occorrerebbe, cioè un maggior numero di matematici, scienziati, ingegneri, informatici in grado di inventare prodotti e processi applicabili a nuovi usi economici e di indurre le imprese ad adottare nuove tecnologie. Negli ultimi tempi è ricorrente il richiamo ad una università più qualificata come condizione per un sistema che coniughi efficienza ed equità e offra una preparazione di livello adeguato; richiami la cui attuazione si presenta per nulla scontata di fronte alla persistente incertezza delle risposte didattiche al carattere di massa dell'istruzione universitaria. La tentazione di una deriva dequalificante in nome di un ampliamento della base sociale di massa dell'università non è sventata,

JNIVERSITÀ E MERCATO DEL LAVORO: LA COSTRUZIONE DELLE CAPACITÀ

anche se dovrebbe essere evidente che l'abbassamento della qualità del sistema universitario non agisce in direzione dell'equità. Assistiamo già oggi ad un accesso fortemente selettivo ai titoli migliori: mentre le famiglie meno abbienti, infatti, debbono accontentarsi di un servizio di qualità modesta, i più fortunati possono permettersi studi all'estero e Master costosi e tempi d'investimento in istruzione che tendono a prolungarsi piuttosto che ad accorciarsi, contrariamente a quanto sembravano presupporre gli obiettivi della riforma universitaria. Tutto ciò dà luogo ad una nuova forma di selezione rispetto all'accesso a posizioni dirigenziali e prestigiose basata, appunto, non sul livello formale dell'istruzione, bensì sulla qualità dei titoli e sulla specializzazione post-universitaria.

Il tema delle competenze in grado di favorire un felice incontro tra università e lavoro è stato spesso richiamato ma con accenti assai semplificati. In primo luogo, troppo a lungo si è trascinato l'equivoco di un'istruzione tanto più efficace in quanto più aderente alle richieste del mercato. Un equivoco di carattere culturale che nel decennio trascorso si è così pesantemente radicato da far ritenere che il difetto che l'università doveva correggere fosse quello di favorire competenze direttamente spendibili nell'impresa, ignorando che in una società mobile e fondata sulla conoscenza, l'unica competenza davvero spendibile è la capacità di apprendere. All'obiettivo di aderire alle presunte esigenze del mercato è seguita l'enfasi sulle competenze tecnico-specialistiche, da introdurre nei percorsi di istruzione e una progressiva svalutazione di tutto ciò che non venga percepito come immediatamente utile. Non intendo con ciò mettere in discussione il valore dell'esperienza compiuta durante il percorso universitario come occasione di apprendimento, ma segnalare l'equivoco che solo l'esperienza, in quanto dotata di concretezza, possa offrire apprendimenti utili di fronte all'obsolescenza di una preparazione teorica per ciò astratta e lontana dal processo produttivo. La questione è ben più seria e rinvia alle competenze/capacità che sono indispensabili per produrre innovazione e ai luoghi (ma anche ai modi) in cui queste possono essere prodotte.

Un secondo equivoco, tuttavia, dovrebbe essere sfatato. Non è possibile un buon sistema di istruzione destinato a preparare a «cattivi lavori»: ovvero, un sistema dell'istruzione adeguato a sostenere le esigenze di innovazione dovrebbe trovare molte imprese in grado di produrre innovazione, di valorizzare le risorse, di stimolare e favorire processi di crescita professionale. L'educazione al piacere della conoscenza, come all'assunzione di responsabilità, non può avere luogo in un contesto lavorativo in cui la conoscenza viene svilita in pratiche di

routine e la responsabilità si applica a compiti poveri di discrezionalità. L'osservazione delle pratiche delle imprese rispetto ai processi di selezione mostra, talvolta, sofisticati sistemi di assessment delle risorse in ingresso che danno luogo a collocazioni alquanto modeste in termini di effettivo esercizio lavorativo e che non prevedono sviluppi di carriera.

Non vi è dubbio, tuttavia, che un buon sistema di istruzione potrebbe influire efficacemente su un buon sistema produttivo e viceversa. Da questo punto di vista è utile analizzare alcuni primi dati relativi all'università dopo la riforma degli ordinamenti. È certamente presto per valutare se la riforma universitaria abbia risposto agli obiettivi: immettere sul mercato in un tempo più breve un maggior numero di laureati, ampliare quindi la base sociale di reclutamento delle iscrizioni universitarie (in Italia storicamente ristretta a ceti relativamente privilegiati), favorire l'ingresso più rapido nelle imprese di manodopera più istruita e più spendibile nel mercato globale¹. A questi obiettivi si aggiunge l'esigenza di ampliare la percentuale di iscritti a corsi di laurea scientifici. Qualche riferimento ai dati recenti è utile e propedeutico a qualunque ulteriore ragionamento interpretativo e di policy.

2. L'investimento in istruzione universitaria

La proporzione di soggetti in possesso di un titolo di studio universitario resta in Italia decisamente più modesta rispetto alla media dei paesi Ocse in tutte le classi di età². Infatti, la quota dei laureati nel nostro paese è pari al 12% (contro una media Ocse del 29%) nella classe di età tra i 25 e i 34 anni ed è inferiore, con proporzioni ancora più sfavorevoli rispetto alla media, nelle altre classi di età³. Per fare alcuni esempi ulteriori, i tassi di laureati negli Stati Uniti, nelle diverse classi menzionate, variano dal 39% nella classe più giovane, al 35% in quella più anziana, in Francia passano rispettivamente dal 37% al 14%, in Spagna dal 38% all'11%, in Irlanda dal 37% al 15% e nel Giappone passano dal 52% al 19%, segno di un investimento notevole compiuto

¹ Non a caso viene richiamata la carenza di competenze linguistiche, segnalando la scarsa percentuale di studenti impegnati in periodi di studio all'estero.

² I dati si riferiscono all'anno 2003 (fonte: Ocse, 2005).

³ Essa è pari all'11% nella classe di età compresa fra i 35 e i 44 anni (contro una media del 26%), è pari al 10% nella classe tra i 45 e i 54 anni (media Ocse 22%) e pari al 7% (media Ocse 17%) nella classe 55-64.

nel corso di un ventennio per accrescere la dotazione di capitale umano. Peraltro, anche la percentuale di individui con almeno il diploma di scuola media superiore è in Italia decisamente inferiore alla media Ocse: il tasso di diplomati varia dal 60% nella classe di età inferiore, al 24% in quella più anziana, contro valori medi Ocse rispettivamente del 75% e del 51%.

Ci troviamo di fronte, quindi, ad un divario assai forte tra i livelli d'istruzione della forza lavoro in Italia e quelli presenti in altri paesi, per cui nessuno dovrebbe essere sfiorato dal dubbio di un rischio di *overeducation* con conseguenti problemi di cosiddetta «disoccupazione intellettuale».

Le ragioni di una lenta crescita della propensione dei giovani e delle famiglie ad investire in istruzione universitaria sono diverse. Il divario solo in parte può essere ricondotto alla totale assenza in Italia di canali di istruzione terziaria professionale, attivi invece in altri paesi come il Giappone, l'Irlanda, la Francia (Schizzerotto, 2006).

Più ancora, dal versante della domanda, ha inciso la composizione di un tessuto produttivo formato da piccole imprese con una bassa articolazione organizzativa e quindi incapace di offrire processi di crescita professionale e con modesti investimenti in ricerca e progettazione di nuovi prodotti.

Dal versante dei comportamenti individuali potrebbe avere avuto un peso non secondario nello scoraggiare lunghi investimenti in istruzione anche la bassa remunerazione del titolo di studio, almeno nella fase iniziale della carriera. Vediamo ora, attraverso alcuni primi dati sulla frequenza e gli esiti dei corsi di laurea, se la riforma è stata in grado di intervenire nelle criticità da tempo evidenziate, a partire dai tempi di percorrenza del curriculum universitario.

2.1 La base sociale e l'età d'ingresso nel mercato del lavoro

L'iscrizione all'Università, in particolare ad alcuni corsi di laurea come medicina e giurisprudenza e, in misura inferiore, ingegneria si presenta nel nostro paese fortemente condizionata dall'estrazione sociale: solo i figli di genitori con elevati livelli d'istruzione e provenienti da posizioni professionali migliori, hanno una buona probabilità di conseguire un titolo universitario. In questo senso, il nuovo ordinamento sembra segnalare tendenze all'ampliamento della base sociale delle iscrizioni all'Università: sul totale dei laureati delle triennali del 2005, la quota di giovani che provengono da famiglie della borghesia è del



23%, mentre la quota di coloro che provengono dalla classe operaia è del 20,5%. Sui laureati del 1998, i tassi erano rispettivamente del 39% e del 14% (Franchi, 2005).

Su altri aspetti, come l'età della laurea, che come è noto si aggirava in Italia sui 28 anni, il quadro è per certi versi ambiguo. Tra i laureati triennali «puri», vale a dire escludendo coloro che hanno portato a termine i loro studi dopo un percorso formativo avviato nel vecchio ordinamento, l'età della laurea risulta di 24 anni. Nell'ultimo anno cresce, peraltro, la percentuale di quanti hanno concluso gli studi prima di avere compiuto il 23esimo anno di età, percentuale che però supera di poco la metà degli studenti (Cammelli, 2006), ma il fenomeno dei fuori corso riguarda già oltre un terzo dei laureati «puri». Soprattutto, l'acquisizione della laurea triennale non conclude per lo più il percorso d'istruzione e di formazione. Tra i laureati triennali «puri» l'intenzione a proseguire gli studi riguarda 84 laureati su 100, anche se non necessariamente tale intenzione si traduce nell'iscrizione alla laurea specialistica.

I dati non segnalano, quindi, indizi confortanti circa l'obiettivo di aumentare il numero di laureati abbassando per un numero significativo di questi l'età di ingresso nel mercato del lavoro. Solo il 41% dei laureati di primo livello non proseguono la formazione universitaria: e si immettono direttamente sul mercato del lavoro⁴.

Neppure l'auspicio che la composizione della popolazione universitaria sia più aderente all'esigenza di rafforzare le competenze matematiche, scientifiche, linguistiche risulta testimoniata in modo confortante dall'iscrizione ai diversi corsi di laurea. Per quanto riguarda la composizione dei laureati per facoltà frequentata, circa il 15% si laurea in ingegneria, il 14% in economia, il 13% in medicina e veterinaria, il 13% in lettere, il 10% in matematica e scienze, il 7% in scienze politiche e sociali, il 6% in legge, mentre altri corsi raccolgono percentuali inferiori. Vale la pena di notare, non da ultimo, che la percentuale delle femmine laureate ha superato da qualche anno quella dei maschi nella coorte più giovane, quella di età compresa tra i 24 e i 35 anni (14% contro 11%), dimostrando la «razionalità» delle scelte individuali. Numerose ricerche mettono in luce, infatti, che pur persistendo differenze significative in termini di reddito tra donne e uomini queste tendono a ridursi man mano che aumentano i livelli d'istruzione. Come vedremo

⁴ Una quota pari ad un quinto, per la verità prosegue l'attività lavorativa iniziata prima della laurea (Consorzio Interunivesitario Almalaurea, 2006).

nel paragrafo successivo, le differenze retributive tra maschi e femmine laureatisi a seguito di curricula triennali, risultano più alte rispetto al precedente ordinamento.

I dati sui laureati specialistici sono ancora esigui (riguardano infatti circa 6mila laureati) per prestarsi a considerazioni compiute, soprattutto per ciò che riguarda gli esiti occupazionali. La metà delle lauree specialistiche si concentra in soli tre gruppi (ingegneristico con il 20%, economico-statistico con il 15% e politico-sociale con il 14%). Si tratta di laureati che hanno concluso il loro corso ad un'età media di 28 anni con una votazione finale prossima al massimo, provengono da ambienti familiari mediamente più favoriti rispetto ai triennalisti che si collocano a metà strada tra i laureati di primo livello e i laureati dei corsi a ciclo unico (Cammelli, 2006).

2.2 La remunerazione del titolo di studio

Negli ultimi anni i livelli medi di retribuzione dei laureati in ingresso (rilevati ad un anno dalla laurea) hanno registrato qualche flessione rispetto a livelli già piuttosto bassi⁵: tra i laureati del 2001 intervistati ad un anno dalla laurea la retribuzione media era pari a 1.015 euro; tra i laureati del 2004 nelle stesse condizioni la retribuzione media era pari a 9976. Inoltre le analisi segnalano differenze rilevanti nell'ordine di 600/700 euro tra i gruppi di laurea che si collocano agli estremi della gerarchia retributiva, sia ad un anno dalla laurea sia dopo cinque anni⁷. A cinque anni dalla laurea la retribuzione media cresce e passa a 1.333 euro con una differenza però rilevante tra donne e uomini⁸; tale differenza non è imputabile alla composizione di genere per corsi di laurea, in quanto si riproduce all'interno dello stesso gruppo dei laureati⁹.

- ⁵ Una lieve inversione si è registrata nel 2005 rispetto all'anno precedente.
- ⁶ Le differenze retributive tra maschi e femmine sono in aumento: nel 2001 infatti il differenziale tra uomini e donne è del 23,9% mentre nel 2004 è pari al 28,4% (Consorzio Interunivesitario Almalaurea, 2006).
- ⁷ Ad esempio il guadagno rilevato ad un anno dalla laurea nel 2005 indica una retribuzione media di circa 1.480 euro per il gruppo medico e una retribuzione di circa 900 euro per il gruppo psicologico (Consorzio Interunivesitario Almalaurea, 2006).
- ⁸ La media retributiva dopo cinque anni dal conseguimento del titolo è pari a 1.530 euro per gli uomini e a 1.162 per le donne.
- ⁹ Per quanto riguarda le ipotesi esplicative di tali differenze si rinvia a Franchi (2006a).

Neppure la frequenza a *Master* sembra ottenere un apprezzamento da parte delle imprese: infatti la frequenza a *Master* di primo livello non incide positivamente né sui tassi di stabilità dell'occupazione, né sui livelli retributivi (Consorzio interunivesitario Almalaurea, 2006). Ciò dovrebbe indurre più che una riflessione sulla proliferazione di iniziative universitarie talvolta improvvisate e non sempre congruenti con gli obiettivi dichiarati.

I dati relativi agli esiti occupazionali nell'ultimo quinquennio, indicano che i laureati del vecchio ordinamento si sono inseriti abbastanza precocemente nel mercato del lavoro, anche se con alta probabilità di ricoprire all'inizio una posizione instabile (le percentuali di occupazioni instabili sono aumentate, più per la componente femminile che per quella maschile), con livelli retributivi non brillanti (in tendenziale calo), ma con la possibilità che il proprio contratto sia stabilizzato e che le retribuzioni migliorino nell'arco del quinquennio osservato¹⁰. I tassi di occupazione crescono in modo rilevante nell'arco di un quinquennio dall'acquisizione del titolo. Se consideriamo i laureati del 1999, li troviamo occupati in misura del 57% dopo un anno, nel 77% dopo tre e nell'86% dei casi dopo cinque¹¹.

Se confrontiamo i laureati in materie scientifiche con quelli in ingegneria ed esaminiamo in particolare le differenze di posizione occupazionale e di reddito tra i laureati del 1998 e quelli del 2001 troviamo qualche giustificazione del fatto che il peso relativo dei laureati nel gruppo scientifico cala nel periodo considerato: esso passa infatti da 3,9% a 2,7%, mentre il peso dei laureati in ingegneria cresce lievemente passando dall'11,5% all'11,9%. Il reddito mensile netto a tre anni dalla laurea è inferiore per il gruppo scientifico, anzi le differenze che erano di 90 euro tra i laureati del 1998 salgono a 158 per i laureati del 2001. Il confronto tra le due popolazioni indica un divario anche per ciò riguarda le posizioni nell'occupazione: infatti tra i primi, a distanza di tre anni, cerca lavoro l'11,2% e tra i secondi il 4,5%. I valori erano rispettivamente del 6,8% e del 2,3% tra i laureati del 1998¹².

¹⁰ Almalaurea rileva infatti i dati sulle retribuzioni ad un anno, a tre e a cinque anni dalla laurea per ogni coorte di riferimento.

¹¹ Si tratta di dati medi che scontano *performance* differenti tra diversi corsi di laurea, anche in ragione dei diversi mercati professionali di riferimento (Franchi, 2005).

¹² Dati Istat: laureati del 1998 e del 2001 che a tre anni dalla laurea svolgono un lavoro continuativo a tempo pieno.

Potremmo chiederci ora se l'introduzione della riforma abbia cambiato qualcosa rispetto al quadro precedente per quanto concerne l'età d'ingresso e le opportunità d'inserimento, il livello delle retribuzioni d'ingresso, le differenze tra uomini e donne.

Vediamo intanto i dati relativi alle posizioni dei laureati triennali rispetto all'occupazione. Ad un anno dalla laurea il 55% degli uomini e il 54% delle donne sono iscritti alla specialistica. Una parte di questi, però, contemporaneamente lavora. Infatti, il 56% degli uomini e il 53% delle donne risultano occupati; il 7,5% delle donne e il 4,5% degli uomini è in cerca di lavoro. Tra coloro che si dichiarano occupati, il 57% degli uomini contro il 40% delle donne occupa una posizione lavorativa stabile (contratti a tempo indeterminato e posizioni di lavoro autonomo); il 45% delle donne e il 33% degli uomini occupa una posizione atipica (contratti a tempo determinato e contratti di collaborazione), il 9% delle donne e il 5% degli uomini non ha un contratto di lavoro.

La quota di laureati triennali che ad un anno risultano occupati è simile a quella dei laureati del vecchio ordinamento, ma il dato scaturisce da due fenomeni opposti: innanzitutto una quota prosegue gli studi e non si presenta sul mercato del lavoro, nel contempo, però, una percentuale alta di laureati triennali (più che doppia rispetto a quella presente tra i laureati del vecchio ordinamento) prosegue il lavoro svolto in precedenza alla laurea. Il nuovo ordinamento ha in primo luogo consentito di elevare il livello di istruzione per una parte di lavoratori occupati che sono stati incoraggiati da un percorso più breve.

A tre anni dalla laurea la quota di occupati passa al 74% e a distanza di cinque cresce all'86%. Differenze di genere sono presenti a partire dai tempi di approdo alla stabilità che per le donne è sempre più lento e difficile (Consorzio interunivesitario Almalaurea, 2006).

Quanto ai livelli retributivi, ad un anno dal conseguimento del titolo, il guadagno mensile netto dei laureati di primo livello è pari a 1.042 euro, con notevoli differenze tra chi prosegue l'attività precedente (1.168) e chi l'ha iniziata al termine degli studi di primo livello (907 euro)¹³. Notevoli sono le differenze retributive riscontrate tra i vari corsi di laurea. In particolare i laureati del gruppo medico si assestano su livelli di retribuzioni più elevate, mentre più basse sono le retribu-

¹³ La prosecuzione della formazione determina guadagni netti inferiori a quelli di chi è impegnato solo nell'attività lavorativa: rispettivamente 821 contro 1.153 euro.

zioni dei laureati dei gruppi insegnamento, letterario, linguistico. Le donne risultano svantaggiate rispetto agli uomini (898 euro contro 1.211); una differenza che risulta confermata sia tra quanti lavorano soltanto, sia tra quanti studiano e lavorano (979 euro contro 692 rispettivamente). Ad un anno dalla laurea gli uomini guadagnano mediamente il 35% in più delle donne (1.211 contro 898 euro mensili). È troppo presto per avanzare valutazioni compiute, non solo per l'orizzonte temporale limitato, ma per la compresenza dentro ai nuovi corsi triennali di diversi profili di studenti: quelli di nuova iscrizione, quelli iscritti al vecchio ordinamento e trasferiti al nuovo in ragione dei ritardi accumulati nel percorso e, infine, il segmento non trascurabile (circa un quinto) di lavoratori già occupati che hanno utilizzato l'opportunità di un percorso più breve per acquisire un titolo di studio universitario¹⁴.

3. La transizione al lavoro: le strategie dei giovani

Prima di tornare ad alcune implicazioni sul piano delle politiche, è opportuno considerare, nel breve spazio consentito in questa sede, come viene affrontata la transizione università e lavoro dai due versanti: quello dei giovani e quello delle imprese. Molto è cambiato e sta cambiando. L'inserimento dei laureati nel mercato del lavoro presenta le caratteristiche di una transizione prolungata: l'ingresso non si configura come un evento, che si verifica una sola volta, ma come una sorta di percorso a tappe che si snoda attraverso numerose e diverse esperienze formative e lavorative. Le analisi recenti hanno consentito di acquisire alcuni punti di riferimento interpretativi che possiamo richiamare brevemente¹⁵.

L'instabilità connessa all'ingresso rappresenta una condizione diffusa e tendenzialmente «naturale» di ingresso nel lavoro che non si configura necessariamente come precarietà; al termine di questa fase, più o meno lunga, vi è una condizione di stabilizzazione lavorativa, l'ingresso con un contratto instabile non implica, quindi, necessariamente un destino precario.

¹⁴ Rispetto alle lauree specialistiche, il numero di casi troppo esiguo e, ancora più, il tempo prospettico di osservazione non consentono di operare nessuna seria lettura dei dati.

¹⁵ Per una trattazione diffusa, cfr. Franchi (2005).

Il carattere, volontario o subìto, della condizione di instabilità che si associa all'ingresso nel mercato del lavoro, il fatto che essa corrisponda a sperimentazioni intenzionali o alla difficoltà di trovare un'occupazione, dipende da molteplici fattori correlati sia alle caratteristiche dei giovani sia a quelle dei mercati nei quali essi si muovono e, ovviamente, anche alle fasi del ciclo economico.

Gli esiti dei percorsi sono differenziati: le probabilità di inserimento nel lavoro (ma soprattutto, in un «buon» lavoro) non sono equamente distribuite: a differenziare gli esiti e le opportunità intervengono i titoli di studio conseguiti (la qualità degli stessi assai più del livello o del corso), le aree territoriali, la famiglia e, non da ultimo, il genere.

Durante la fase di transizione si verificano alcune condizioni che qualificano un percorso di *carriera*: *i*) uno spostamento da una posizione ad un'altra (con passaggi tra esperienze di lavoro e di formazione), *ii*) l'acquisizione di *competenze* attraverso un certo numero di esperienze lavorative anche discontinue, *iii*) una serie di esperienze «ordinabili» (in una logica di crescita professionale) verso una direzione che conduce all'approdo ad una posizione lavorativa via via migliore e, quindi, «definitiva».

L'analisi delle strategie con cui i giovani affrontano questa fase consente, tra l'altro, di comprendere meglio il modo in cui, attraverso l'insieme delle esperienze effettuate, vengono maturate le competenze. Ancora più che in passato, i percorsi di successo sono tali in quanto riescono a costruire capacità che sanno coniugare saperi e abilità tecniche con *competenze strategiche*, vale a dire con la capacità di interpretare i segnali del contesto e di coniugare con realismo le proprie attese con la progettazione di azioni in grado di realizzarle.

L'evidenza empirica indica che i percorsi di ingresso nel lavoro sono assai eterogenei e spesso conducono molto lontano dai progetti ipotizzati al punto di partenza e di frequente si discostano dalle traiettorie ipotizzate dal titolo di studio conseguito. Ciò anche per il forte peso assunto dall'obiettivo di raggiungere la stabilità. Nelle rappresentazioni e nelle attese dei laureati il raggiungimento della stabilità costituisce un punto di riferimento costante, con il rischio, anzi, di indurre un orientamento ad una stabilità precoce ottenuta in cambio di una bassa qualità del lavoro (Franchi, 2005).

In questa fase i giovani sono immersi e impegnati in processi di decisione che si producono più volte e vedono ripetuti aggiustamenti e adattamenti. Per i giovani la transizione dall'università al lavoro si presenta come una fase di *decisione prolungata e ricorrente* in cui l'incertezza è, per così dire, costitutiva e può essere fronteggiata solo attraverso

Maura Franch

una rielaborazione riflessiva dell'esperienza, accettando il carattere di sperimentazione e di apprendimento implicito nella costruzione del progetto di lavoro. La peculiare condizione di in-decisione correlata alla transizione è funzionale alla costruzione di una strategia all'inizio non sempre chiara, ma che si definisce via via attraverso la sperimentazione: quando le mappe dei comportamenti non sono disponibili perché non possono fondarsi sulla ripetizione di percorsi passati e gli stessi esiti delle azioni sono, almeno parzialmente, imprevedibili, non resta che affrontare le difficoltà del percorso a seconda di come di volta in volta si presentano e con i mezzi al momento a disposizione (Franchi, 2006b). In questa fase, apprendimenti formali e informali si mescolano: accanto alla frequenza ai corsi istituzionali si è andata profilando una estrema varietà di esperienze (dallo studio all'estero, al lavoro di volontariato, dalle pratiche sportive alle esperienze di viaggio) che contribuiscono in modo non secondario a rafforzare l'insieme delle abilità dei giovani e, non da ultimo, la loro capacità di formulare un progetto lavorativo. La costruzione del bagaglio di capacità e di saperi avviene per vie assai diversificate, anzi, nella qualità delle sedi praticate risiede un elemento distintivo per valutarne l'efficacia. Pensiamo a quanto l'acquisizione del titolo di studio (in particolare post-universitario) sia destinata a divenire meno importante rispetto alla sede in cui questo viene acquisito. È indubbio, inoltre, che il bagaglio si compone di abilità/risorse che si fondano su molteplici piani (linguistiche, informatiche, relazionali, specialistiche) che saranno diversamente utilizzate in relazione allo specifico ambito lavorativo individuato. L'esperienza lavorativa costituisce una fonte di apprendimenti importante: non solo vengono acquisite nuove capacità, ma queste si dispongono in quadro via via più coerente rispetto alla loro utilizzabilità. La coerenza, intesa come continuità lineare, che è stata a lungo un indicatore di successo dei percorsi di studio-lavoro, perde intrinsecamente di valore a favore della capacità degli individui di capitalizzare le esperienze formative, di tradurle in risorse spendibili. Alla coerenza si sostituisce la capacità di attribuire significato, di orientarsi, di progettare, di scegliere.

4. Le strategie delle imprese

Dal lato della domanda, l'utilizzo di modalità lavorative a termine rappresenta un'opportunità di cui le imprese si servono per accrescere la loro flessibilità produttiva, ma soprattutto, per *selezionare* la mano-

dopera da assumere e per distribuire sul mercato i *costi della formazione*. Come si pongono le imprese di fronte al nuovo mercato del lavoro e, specificamente, all'esigenza di selezionare forza lavoro con potenzialità di crescita in un contesto in cui il titolo (la laurea) non offre un segnale sufficientemente forte circa la qualità delle risorse stesse?

La crescita della scolarizzazione di massa esprime una diffusa crescita delle aspettative individuali, ma propone anche il rischio di una generale sfasatura tra attese soggettive e possibilità reali per cui le prime non potranno essere soddisfatte in via «garantita». L'acquisizione di un titolo di studio non consente più automaticamente di raggiungere una determinata posizione professionale, né un lavoro di qualità. La delusione che ne consegue (e il conseguente disorientamento da parte dei giovani) è, quindi, in parte fondata su una rappresentazione del mercato del lavoro che non ha assunto fino in fondo la discriminante rappresentata dalla qualità dei percorsi formativi16. Il rischio per l'impresa, nelle nuove condizioni del mercato flessibile, è quello di ricercare un vantaggio a breve termine, attraverso la riduzione dei costi, trovandosi nel medio periodo a fronteggiare la criticità rappresentata da risorse umane di bassa qualità. La flessibilità, infatti, di per sé non garantisce che saranno reclutate le risorse migliori, né che queste possano essere adattate alle specificità dei contesti aziendali. Da qui deriva, per le imprese interessate ad investire in forza lavoro ad elevata qualificazione, l'esigenza di una gestione della transizione lavorativa più complessa e difficile che in passato.

Anche dal versante dell'impresa¹⁷ la selezione non si risolve più in un unico atto che sancisce l'ingresso, ma si realizza attraverso un insieme di verifiche successive, assume quindi una morfologia processuale. Non solo, i tempi del processo si allungano e si articolano: dalla fase di reclutamento si passa a quella della selezione che a sua volta si compone di diverse prove, fino alla vera e propria prova che si realizza attraverso tirocini e contratti flessibili. In questo processo l'impresa investe risorse, in particolare nella gestione dello sviluppo successivo all'inserimento e nella formazione per l'adattamento delle competenze alle esigenze specifiche. Nell'ultima fase le imprese sembrano avere abbandonato il richiamo alla carenza di figure in grado di svolgere

¹⁶ Con ciò non si intende negare l'importanza delle condizioni di contesto né dei sistemi di regolamentazione del mercato del lavoro che offrono la cornice all'interno della quale si muovono i giovani e le imprese.

¹⁷ Ciò vale per le imprese di dimensioni medio grandi, per le imprese molto piccole il reclutamento avviene, come è noto, attraverso canali informali.

mansioni operative a favore di una sottolineatura più decisa del valore di risorse dotate di capacità cognitive e interpretative. Anche nelle piccole imprese comincia a profilarsi l'interesse verso i laureati visti fino a pochi anni fa con sospetto anche per la preoccupazione di una loro uscita dall'impresa dopo un primo periodo di «rodaggio».

Le ragioni per cui ciò è avvenuto sono diverse. In primo luogo, negli ultimi anni l'ingresso di manodopera immigrata ha consentito di coprire mansioni di profilo più basso e di limitare i fenomeni di domanda inevasa che in un passato recente venivano lamentati dalle imprese come il problema più critico.

In secondo luogo, il forte contenimento delle retribuzioni per diplomati e per laureati al primo impiego ha indotto uno spostamento di preferenze verso il segmento a maggiore scolarità, comunque più redditizia e non troppo costosa.

Nelle imprese maggiori si è allargata, inoltre, la consapevolezza dell'importanza di una buona preparazione teorica su cui innestare la formazione sul campo.

È passata l'idea che le competenze specialistiche non sono sufficienti senza una capacità di diagnosticare/inter-pretare il contesto, senza la capacità di mettersi in relazione con gli altri. La globalizzazione ha mostrato con chiarezza che la competizione non può che avvenire sul piano della qualità, delle tecnologie sofisticate, dei prodotti a spiccato valore aggiunto. Un maggiore interesse a reclutare forza lavoro ad elevata scolarità si accompagna, quindi, ad un maggiore apprezzamento di una buona qualità dell'istruzione.

Sembra più presente nelle imprese la consapevolezza dell'importanza di un insieme complesso di attitudini, atteggiamenti, comportamenti che travalicano il possesso di competenze tecnico-specialistiche. Le risorse chiave si situano sul versante delle «capacità» e non solo su quello delle competenze; si possono avere «competenze» senza essere «competenti», nel senso che le competenze tecniche – pure indispensabili – rappresentano una sorta di prerequisito che deve dare luogo ad una capacità sintetica di diagnosi/risposta che non deriva dai singoli saperi e dalle specifiche abilità, ma che configura una competenza strategica.

5. Competenze e capacità

L'analisi dei processi (delle regole implicite e della cultura) che guidano l'ingresso e la gestione di laureati in azienda resta ancora poco stu-

diata, soprattutto in relazione alla necessità di mettere in luce la diversità di comportamenti e di modelli organizzativi presenti in un tessuto imprenditoriale variegato. Tuttavia, si può affermare che va emergendo, almeno nei contesti più strutturati, un concetto di competenza assai più ampio di quello che si riferisce a specifiche abilità e capacità18. In secondo luogo emerge un'idea che la costruzione delle competenze tra università e impresa debba basarsi su diversi codici di apprendimento: nel primo caso debba essere improntata alla costruzione dei saperi e nel secondo alla loro traduzione operativa nell'esperienza concreta. Inoltre sembra riconosciuto il fatto che la costruzione del bagaglio di capacità avviene per vie diversificate: il vantaggio competitivo di un giovane non è oggi sul titolo ma sull'insieme delle conoscenze, abilità, capacità che egli è in grado di presentare. Apprendimenti formali e informali si mescolano (frequenza a corsi istituzionali, viaggi all'estero, pratiche sportive, esperienze di viaggio). Ciò conferma ulteriormente l'importanza della fase in cui la transizione si realizza: il ruolo dell'esperienza (la possibilità di ricevere una buona formazione e di incontrare «buone» imprese) come fonte di apprendimenti. Ne esce rafforzato il valore delle capacità strategiche (e non solo delle competenze tecniche) e un'idea di coerenza meno intesa come continuità lineare tra i pezzi di istruzione/formazione, ma piuttosto come

18 Il seguente brano di un'intervista al dirigente di una grande impresa di servizi esprime efficacemente il punto di vista adottato nei processi di selezione: «Una persona è competente quando ha la conoscenza della materia, quando ha l'esperienza della materia e quando ha le abilità di saper tradurre le conoscenze in esperienze positive. [...] La motivazione ad apprendere la si indaga attraverso l'intervista, ma soprattutto attraverso il percorso di studi svolto, il curriculum suggerisce quanto un individuo si mette in gioco sui temi di apprendimento, non ci riferiamo solo ai temi specialistici ma anche alle curiosità. Quindi anche gli apprendimenti non formali entrano in gioco; ci sono campi di apprendimento legati agli hobby, in questi non si registrano solo interessi generici, ma la capacità di approfondire dei campi [...] quindi si indaga la curiosità, i comportamenti... È importante la capacità di analizzare i temi che vengono proposti, poi il pragmatismo, la capacità della persona di tradurre in termini pratici, di risolvere questioni senza perdersi nei dettagli dell'analisi, ma di arrivare alla concretezza. L'innovazione, vale a dire la sensibilità ad uscire dalle prassi, ad introdurre elementi nuovi [...] indaghiamo l'apertura mentale, la capacità di ascolto, la capacità di accogliere i cambiamenti. Poi la capacità di iniziativa, di focalizzarsi sui risultati, di darsi una programmazione. Cerchiamo di capire il potenziale di crescita» (tesi di laurea di Manuela Izzo, 2006).

capacità degli individui di capitalizzare le esperienze formative e di tradurle in risorse spendibili.

Alla coerenza (intesa come mera corrispondenza tra titolo e posizione) si sostituisce la capacità di attribuire significato, di orientarsi, di scegliere e di progettare, capacità non sempre presente (non automaticamente presente) quando le mappe dei comportamenti non sono disponibili perché non possono fondarsi su percorsi passati e gli esiti delle azioni sono imprevedibili per effetto della forte turbolenza del mercato.

Vi è da chiedersi come l'istruzione e la formazione possano aiutare l'acquisizione di tale attitudine all'apprendimento e lo svilupparsi di capacità strategiche. In questa sede possono essere indicate solo alcune piste di riflessione da sviluppare ulteriormente.

Ci troviamo oggi di fronte ad una progressiva individualizzazione e personalizzazione dei percorsi di apprendimento, di accesso al lavoro e di sviluppo professionale: ciò è nel contempo effetto delle dinamiche di flessibilizzazione del mercato e delle strategie con cui gli individui fanno fronte a tali dinamiche. Tutto ciò dà luogo alla frammentazione delle azioni di ognuno in tessere di un puzzle il cui senso e significato vanno continuamente ridefiniti in progress mediante uno sforzo individuale. Ciò che dovrebbe essere comune nei processi formativi e nella gestione delle risorse umane è l'attenzione alle caratteristiche generali di intelligenza delle persone, intesa non come dote puramente individuale, ma come acquisizione di capacità logico-interpretative. Tuttavia, la formazione è inutile senza curiosità, senza il desiderio di imparare e questo non si acquisisce al momento dell'ingresso nel lavoro. Solo se le conoscenze teoriche sono state acquisite durante il percorso di studi, all'interno dell'organizzazione possono essere acquisite competenze tecniche, ma anche relazionali.

Si tratta di avere la consapevolezza del significato e delle implicazioni che comporta il concetto di *lifelong learning*: continuiamo ad imparare ogni giorno e ciò che apprendiamo sviluppa, consolida e arricchisce la nostra dotazione di competenze: conoscenze, capacità, modalità di lavoro, stili di esercizio, rappresentazioni della vita e del lavoro. La formazione durante l'arco della vita potrebbe essere l'occasione per un'autoriflessione costante sull'esperienza empirica e per sviluppare la capacità di interpretare il contesto e di leggere i segnali deboli, i soli che consentono di adottare atteggiamenti innovativi.

Impariamo, però, non più solo negli spazi strutturati formalmente per questo scopo (la formazione, deputata agli apprendimenti formali),

ma anche in quelli lavorativi (dove ha luogo l'apprendimento non formale), e in quelli della vita personale e del tempo libero (dove si sviluppano gli apprendimenti informali).

L'esperienza di lavoro assume una valenza formativa specifica che consente di dare ordine alle conoscenze acquisite nel percorso scolastico attraverso la loro traduzione su un piano di utilizzabilità. L'esperienza consente di ricollocare ciò che si è appreso durante il percorso scolastico e formativo. Ciò tuttavia non significa che ciò che è stato precedentemente acquisito sia semplicemente propedeutico ad un apprendimento che si realizza attraverso l'esperienza: al contrario sono «solo» le doti di pensiero astratto, l'attitudine a stabilire connessioni logiche, e, soprattutto, la curiosità a porre ricorrenti domande, che consentono di sottoporre l'esperienza alla necessaria attività riflessiva. L'illusione che si possano favorire i tempi dell'inserimento nel mercato del lavoro eliminando dai curricula tutto ciò che non appare immediatamente applicabile non offre alcun vantaggio né ai giovani né alle imprese, in quanto non favorisce l'educazione al rischio dei primi, né la capacità innovativa delle seconde.

Le considerazioni solo abbozzate in questa sede hanno alcune implicazioni importanti sul piano delle politiche che meriterebbero di essere approfondite. Le politiche dell'istruzione dovrebbero smettere di inseguire le imprese rispetto alle presunte necessità di queste, con una visione di breve periodo e tutta orientata all'utilità immediata.

Per quanto riguarda gli interventi di orientamento, per aiutare gli individui ad affrontare le transizioni sarebbe necessario rafforzare le risorse strategiche in grado di stimolare comportamenti proattivi, le capacità di elaborare schemi interpretativi, di assumere una prospettiva temporale futura abbastanza definita nella quale proiettare il proprio sé e i propri obiettivi.

Infine, per quanto riguarda le politiche formative, l'idea del lifelong learning dovrebbe essere presa sul serio, individuando nuove forme di intervento in grado di incentivare la realizzazione e la partecipazione ad esperienze formative da parte di adulti, e non solo di quelli in condizioni di difficoltà occupazionale, ma proprio a partire dall'esigenza di accrescere e rigenerare il proprio patrimonio di capacità. Nelle linee della prossima programmazione, l'Unione europea pone particolare enfasi su questo aspetto sottolineando anche esigenze di partenariati tra università, enti di formazione, imprese, per sviluppare iniziative adeguate. È una strada tutta da percorrere.

Riferimenti bibliografici

- Alberici A., 2006, L'adulto, le sue transizioni: orientamento e apprendimento lifelong, in Bresciani P.G., Franchi M., Biografie in transizione, Franco Angeli, Roma Ajello A.M., 2002, La competenza, Il Mulino, Bologna.
- Bresciani P.G., 2002, La competenza. Appunti di viaggio, in Ajello A.M., La competenza, Il Mulino, Bologna.
- Bresciani P.G., M. Franchi, 2006, Biografie in transizione. I progetti lavorativi nell'epoca della flessibilità, Franco Angeli, Milano.
- Cammelli A., 2006, A che punto è la riforma? Caratteristiche e performances dei laureati 2005, in Consorzio Interunivesitario Almalaurea, 2006, Condizione occupazionale dei laureati 2005, Bologna.
- Consorzio Interunivesitario Almalaurea, 2006, Condizione occupazionale dei laureati 2005, Bologna.
- Daveri F., 2006, Innovazione cercasi. Il problema italiano, Laterza, Roma-Bari.
- Franchi M., 2005, Mobili alla meta. I giovani tra università e lavoro, Donzelli, Roma.
- Franchi M., 2006a, La transizione al lavoro delle donne laureate: tra vincoli sociali e strategie individuali, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 4/2006.
- Franchi M. (2006b), Il lavoro dentro l'indecisione, in Bresciani P.G., Franchi M., 2006, Biografie in transizione. I progetti lavorativi nell'epoca della flessibilità, Franco Angeli, Milano.
- Izzo M., 2006, La formazione delle competenze in ingresso nel lavoro, tesi di laurea.
- Miur, 2005, Banca dati dell'istruzione universitaria, consultabile al sito www.miur. it/ustat.
- Ocse, 2005, Education at a Glance, Ocse, Parigi.
- Sarchielli G., 2004, Psicologia del lavoro, Il Mulino, Bologna.
- Schizzerotto A., 2006, Giovani, formazione, occupazione, Trento, 24 maggio.
- Schizzerotto A., Barone C., 2006, Sociologia dell'istruzione, Il Mulino, Bologna.

Istruzione e formazione in Italia e in Europa. Alcuni dati

Simona Marchi

Il contributo fornisce un percorso di lettura del sistema formativo italiano attraverso l'integrazione di numerose informazioni statistiche. Il lavoro è organizzato in due parti che propongono prospettive di analisi e riflessione sulle specificità del sistema di istruzione e formazione italiano. La prima fornisce gli elementi necessari a cogliere le dinamiche demografiche che caratterizzano la struttura e la composizione

della popolazione residente
nel nostro territorio (ivi compreso
il crescente e rapido inserimento
in formazione di giovani stranieri),
e considera il grado di istruzione
della popolazione e il profilo
del sistema di istruzione italiano.
La seconda parte propone, alla luce
della definizione strategica
del sistema di istruzione e formazione
nel contesto europeo, un confronto
tra sistemi di istruzione dei singoli
paesi rispetto agli obiettivi definiti
nel Consiglio di Lisbona del 2000.

PARTE PRIMA
STRUTTURA DELLA POPOLAZIONE E CARATTERISTICHE DEL SISTEMA
DI ISTRUZIONE

1.1 Le dinamiche demografiche

La rassegna dei dati relativi al sistema di istruzione in Italia e in Europa dovrebbe fondarsi su una riflessione di tipo demografico al fine di meglio interpretare le dinamiche dei fenomeni studiati rispetto alle popolazioni di riferimento.

La popolazione residente in Italia al 1° gennaio 2001, di età compresa tra 0 e 100 e più anni, è pari a 56.960.692 unità, in leggero incremento (circa il 3,3%) rispetto al 1992. A modificarsi nel corso di quasi dieci anni non è tanto l'ammontare totale della popolazione, ma la sua struttura. Infatti nel corso di quasi dieci anni è diminuito leggermente il peso percentuale della popolazione più giovane (0-14 anni), ma soprattutto è diminuita la percentuale della popolazione in età 15-24 anni, ed è invece aumentato il peso percentuale della popolazione di oltre 65 anni, passando da 15,5% a 18,4% (vedi tab. 1).

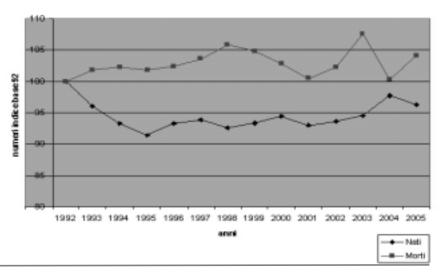
Tabella 1 - Popolazione al 1° gennaio in Italia per classi di età (valori percentuali). Anni 1992 e 2001

| Classi di età | Ar | nni |
|---------------|--------|--------|
| | 1992 | 2001 |
| 0-14 | 15,41 | 14,26 |
| 15-24 | 15,43 | 11,50 |
| 25-34 | 15,53 | 15,66 |
| 35-44 | 13,68 | 15,03 |
| 45-54 | 12,65 | 13,38 |
| 55-64 | 11,83 | 11,74 |
| 65-74 | 8,76 | 10,31 |
| >74 | 6,70 | 8,12 |
| Totale | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Elaborazione su dati Istat.

Tale struttura della popolazione fa sì che il rapporto tra popolazione anziana e popolazione in età attiva (15-64 anni) sia elevato, infatti l'indice di dipendenza degli anziani (che equivale al rapporto tra la popolazione di almeno 65 anni e la popolazione in età attiva) è pari al 30% nel 2005. Anche l'indice di dipendenza strutturale (rapporto tra popolazione in età non attiva e quella in età attiva) è elevato e pari al 51,2% nello stesso anno.

Figura 1 - Nati, morti, numeri indici su base 1992



Fonte: Elaborazione su dati Istat.

Nel periodo 1992-2005 il saldo naturale risulta essere sempre negativo (vedi fig. 1) e nel 2005 l'Italia registra un tasso di crescita naturale negativo pari a -0,2‰.

A fronte di un tasso di crescita naturale negativo, tuttavia nel 20051 l'Italia registra un tasso di crescita totale pari a 4,9%, dovuto quasi esclusivamente al movimento migratorio dall'estero (4,4‰, vedi tab. 2). Il tasso di crescita totale è maggiore nelle ripartizioni in cui il tasso migratorio estero è maggiore, ossia nelle regioni del Nord (Nord-Est: 8‰, Nord-Ovest 7,3‰) e del Centro (6,7‰), nonostante in queste ripartizioni il tasso di crescita naturale sia negativo (rispettivamente -0,5%, -0,9%, -1,1%), ed è minore nel Sud e nelle Isole, che pur registrando dei saldi naturali non negativi (1,1‰ e 0,5‰), non godono della spinta dovuta all'immigrazione.

Tabella 2 - Tassi di natalità, mortalità, migratorio e di crescita per regione e ripartizione (per mille abitanti). Anno 2005

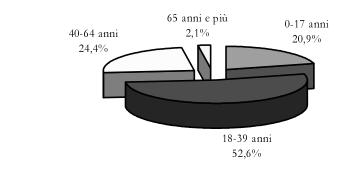
| Ripartizioni | Tasso di natalità | Tasso di mortalità | Tasso migratorio interno | Tasso migratorio estero | Tasso migratorio | Tasso per altri motivi | Tasso migratorio e per altri motivi | Tasso di crescita naturale | Tasso di crescita totale |
|----------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------------|-------------------------------|---------------------|---------------------------------|---|-------------------------------------|-----------------------------------|
| Nord- Ovest | 9,2 | 10,1 | 1,0 | 6,0 | 6,9 | 1,2 | 8,1 | -0,9 | 7,3 |
| Nord- Est | 9,5 | 10,0 | 2,5 | 6,6 | 9,1 | -0,6 | 8,5 | -0,5 | 8,0 |
| Centro | 9,2 | 10,3 | 1,5 | 5,9 | 7,5 | 0,3 | 7,8 | -1,1 | 6,7 |
| Sud | 9,8 | 8,7 | -3,1 | 1,5 | -1,6 | 0,7 | -0,9 | 1,1 | 0,2 |
| Isole | 9,6 | 9,1 | -1,3 | 1,0 | -0,3 | 1,3 | 1,0 | 0,5 | 1,5 |
| Italia | 9,5 | 9,7 | 0,1 | 4,4 | 4,6 | 0,6 | 5,2 | -0,2 | 4,9 |

Fonte: Elaborazione su dati Istat.

¹ La serie storica dell'ammontare totale della popolazione nella regione a partire dagli anni '70-71 fino al 2005, evidenzia l'esistenza di forti discontinuità intorno agli anni di censimento dovute prevalentemente alle procedure di adeguamento dei dati anagrafici rispetto ai dati censuari. Le regolarizzazioni anagrafiche postcensuarie, che si realizzano negli anni immediatamente successivi al censimento, causano forti oscillazioni dei dati sulla popolazione, rendendoli poco attendibili seppur ufficiali. Inoltre, dopo il 2001, oltre all'effetto «censimento», si registra un ulteriore fattore di discontinuità del dato sulla popolazione dovuto essenzialmente alle leggi sulla regolarizzazione della presenza dei cittadini stranieri in Italia. Pertanto i dati del 2005 possono essere considerati come i più attendibili dell'ultimo quinquennio.

La presenza straniera in Italia incide fortemente sulle dinamiche demografiche avendo una struttura per età molto più giovane (circa il 21% ha meno di 18 anni e soltanto il 2,1% ha più di 65 anni, con età media pari a 31 anni, vedi fig. 2) e un comportamento riproduttivo differente per cui le donne straniere in età feconda registrano tassi di fecondità totali doppi rispetto a quelli delle donne italiane (1,32).

Figura 2 - Struttura per età della popolazione residente in Italia al 1° gennaio 2005 (composizione percentuale)

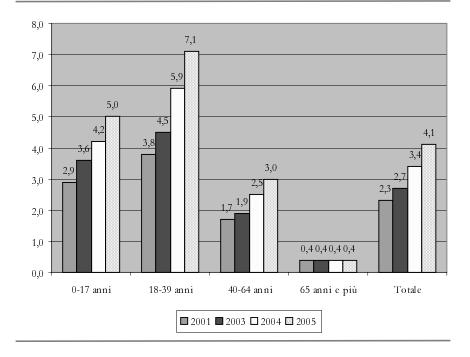


Fonte: Elaborazione su dati Istat.

L'incidenza della popolazione straniera rispetto alla popolazione totale residente in Italia nel 2005 è pari al 4,1% (vedi fig. 3) ed è raddoppiata dal 2001 al 2005 passando dal 2,3% al 4,1% anche grazie all'effetto delle leggi che hanno consentito la regolarizzazione di parte della popolazione straniera già presente nel territorio italiano. Il dato da notare è l'incidenza della popolazione straniera giovane, che raddoppia nell'arco di quattro anni passando da 3,8% nel 2001 a 7,1% nel 2005 nella fascia dei giovani adulti di 18-39 anni e che aumenta sensibilmente anche nella fascia d'età più giovane (0-17 anni) passando dal 2,9% del 2001 al 5% del 2005. Mentre rimane costante e bassa l'incidenza della popolazione straniera di oltre 65 anni.

I dati forniti dall'indagine Pisa del 2003² mettono in evidenza l'aumento della partecipazione di ragazzi stranieri ai sistemi di istruzione di diversi paesi europei. In particolare in Italia la popolazione degli studenti di 15 anni nel 2000 è costituita al 99% (92,6% Ue) da ragazzi nati in Italia da genitori italiani mentre circa l'1% (7,4% Ue) è costituita da studenti nati in Italia da genitori stranieri (0,2% – Ue 3,9%) e da studenti nati fuori dall'Italia (0,8% - Ue 3,5%). Nel 2003 la percentuale di studenti stranieri sulla popolazione di studenti di 15 anni risulta essere raddoppiata in Italia passando a 2,1% (Ue 8,2%), di cui 0,4% (Ue 4,4%) risultano essere studenti di prima generazione (nati in Italia e con genitori stranieri) e l'1,7% (Ue 3,8%) risultano essere studenti nati fuori dall'Italia.

Figura 3 - Incidenza percentuale della popolazione straniera residente sulla popolazione italiana per classi di età. Anni 2001-2005



Fonte: Elaborazione su dati Istat.

² Pisa, Programma per la valutazione internazionale degli studenti. Si tratta di un'indagine che coinvolge 32 paesi europei e 265.000 studenti, realizzata ogni 3 anni a partire dal 2000.

Dunque la presenza straniera ha assunto nel tempo un ruolo determinante nell'andamento demografico e nella struttura della popolazione del nostro paese, al punto tale che per l'Italia nel complesso e per diverse regioni il saldo con l'estero ha rappresentato l'unica fonte di crescita della popolazione. La popolazione straniera inoltre, incidendo sulla struttura per età della popolazione nel complesso e sulla varianza dei comportamenti riproduttivi e migratori, incide anche sulla partecipazione al sistema di istruzione e formazione, e quindi anche sul rapporto tra popolazioni di riferimento, istruzione e occupabilità.

1.2 Il grado di istruzione della popolazione in Italia

L'11,1% della popolazione di almeno 6 anni residente in Italia al 2001 non possiede alcun titolo di studio. Il 55,6% possiede al massimo la licenza media, il 5,4% un diploma di qualifica, il 21,3% un diploma di maturità, il 6,5% un diploma di laurea. La composizione per sesso mostra un maggiore peso percentuale di donne analfabete e/o prive

Tabella 3 - Popolazione residente di 6 anni e più per grado di istruzione. Italia, Censimento 2001

| Titolo di studio | Maschi | Femmine | Totale | Maschi % | Femmine % | Totale % |
|--|------------|------------|------------|-------------|-----------|-------------|
| Analfabeti | 280.031 | 502.311 | 782.342 | 1,08 | 1,80 | 1,45 |
| Alfabeti privi di titolo di studio | 2.176.882 | 3.022.355 | 5.199.237 | 8,38 | 10,84 | 9,65 |
| Licenza elementare | 5.929.355 | 7.756.666 | 13.686.021 | 22,83 | 27,82 | 25,41 |
| Licenza media | 8.723.546 | 7.498.191 | 16.221.737 | 33,59 | 26,89 | 30,12 |
| Diploma scolastico di qualifica (corso scolastico di 2-3 anni) | 1.067.989 | 1.404.983 | 2.472.972 | 4,11 | 5,04 | 4,59 |
| Diploma di maturità (corso scolastico di 4-5 anni) | 5.828.696 | 5.621.698 | 11.450.394 | 22,44 | 20,16 | 21,26 |
| Diploma terziario di tipo non universitario | 70.223 | 127.829 | 198.052 | 0,27 | 0,46 | 0,37 |
| Diploma universitario | 127.047 | 236.625 | 363.672 | 0,49 | 0,85 | 0,68 |
| Diploma di laurea | 1.770.635 | 1.709.900 | 3.480.535 | 6,82 | 6,13 | 6,46 |
| Totale | 25.974.404 | 27.880.558 | 53.854.962 | 100,00 | 100,00 | 100,00 |

Fonte: Elaborazione su dati Istat.

di titolo di studio rispetto agli uomini, di donne in possesso della licenza elementare e di donne in possesso di un diploma di qualifica e di un diploma universitario (vedi tab. 3).

Rispetto alla stessa distribuzione riferita al censimento del 1991, tenendo conto della differente struttura per età della popolazione, dieci anni dopo gli Italiani risultano essere più istruiti: aumenta infatti l'incidenza dei laureati (circa 3 punti percentuali) tra coloro che hanno almeno 20 anni, aumenta l'incidenza dei diplomati (circa 8 punti percentuali) tra coloro che hanno almeno 15 anni, mentre diminuisce l'incidenza delle persone in possesso di licenza media (circa 1 punto percentuale), e diminuisce l'incidenza delle persone in possesso della licenza elementare (circa 8 punti percentuali) tra coloro che hanno almeno 11 anni.

Nell'arco di dieci anni diminuiscono anche le differenze di genere in relazione all'aumento della componente femminile in corrispondenza dei titoli più elevati (diploma di laurea e diploma universitario) e di una diminuzione della stessa in corrispondenza del possesso della qualifica professionale, ma aumenta invece la differenza di genere in relazione al possesso di alcun titolo di studio (composizione percentuale: 66,4% donne e 33,6% uomini al 2001).

Tuttavia l'incidenza delle persone senza alcun titolo di studio si distribuisce diversamente rispetto al genere e l'età e anche al territorio. Infatti mentre la presenza femminile tra le persone non aventi titolo di studio risulta essere prevalente rispetto a quella maschile nelle classi di età più adulte e anziane (a partire dai 45 anni in poi), nelle classi di età 11-44 anni prevale invece la componente maschile.

Probabilmente il maggior peso delle donne tra le persone non in possesso di titoli di studio è associata alla maggiore speranza di vita alla nascita delle donne e quindi ad una maggiore presenza femminile nelle classi di età più elevate (che risultano essere le meno scolarizzate).

Le regioni del Sud registrano le percentuali maggiori di persone senza titolo di studio al censimento del 2001 (in particolare Basilicata, Calabria, Molise, Sicilia).

La percentuale di laureati in Italia al 2001 tra la popolazione di almeno 20 anni è pari al 7,6% (vedi tab. 4). Nel Lazio viene registrata la percentuale maggiore di laureati (10,8%), seguito dalla Liguria (8,4%), mentre in Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige e Puglia si registrano le percentuali più basse (6,1%; 6,2%; 6,6%).

Tabella 4 - Popolazione residente laureata di 20 anni e più per ripartizione. Censimento 2001

| Ripartizioni | % Laureati | % Max | % Min |
|--------------|------------|--------------------|--------------------------------|
| Nord-Ovest | 7,4 | Liguria 8,4 | Valle d'Aosta 6,1 |
| Nord-Est | 7,0 | Emilia Romagna 7,8 | Bolzano 5,6/ Trentino A.A. 6,2 |
| Centro | 9,0 | Lazio 10,8 | Toscana 7,3 |
| Sud | 7,3 | Calabria 7,9 | Puglia 6,6 |
| Isole | 7,1 | Sicilia 7,3 | Sardegna 6,5 |
| Italia | 7,6 | Lazio 10,8 | Bolzano 5,6/ Trentino A.A. 6,2 |

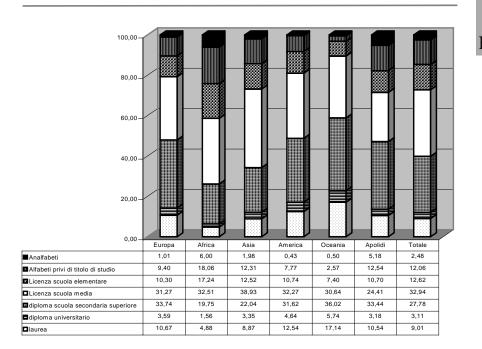
Fonte: Elaborazione su dati Istat.

La popolazione residente nei grandi Comuni risulta essere mediamente più istruita rispetto alla media nazionale sia in termini di incidenza percentuale dei laureati che dei diplomati. In alcuni grandi Comuni la percentuale di laureati risulta essere più del doppio rispetto a quella nazionale (Milano 16,7%, Bologna 16,4%, Roma 15,2%).

La popolazione straniera residente in Italia al 2001, tenuto conto della diversa struttura per età rispetto alla popolazione italiana nel complesso, risulta essere mediamente più istruita di quella italiana per classi di età equivalenti, specie in relazione ai titoli di studio più elevati. Il 10,7% dei cittadini stranieri di almeno 20 anni residenti in Italia al 2001 risulta infatti essere in possesso di un diploma di laurea (contro il 7,6% del totale dei residenti della stessa classe di età). Inoltre il 31% degli stranieri residenti di almeno 14 anni risulta essere in possesso di un diploma di scuola superiore (contro il 28,5%) e della licenza media (36% contro 31,9%). Mentre risulta essere inferiore il peso percentuale dei cittadini stranieri di almeno 11 anni che sono in possesso della licenza elementare (13% contro 26,4%), e maggiore il peso di coloro che sono senza titolo di studio (9,4% contro 6,8%). La stragrande maggioranza degli stranieri residenti in Italia al 2001 (il 71,8%) ha terminato gli studi prima di trasferirsi.

Le distribuzioni degli stranieri residenti di 6 anni e oltre per titolo di studio si differenziano a seconda dell'area geografica di cittadinanza (vedi fig. 4). Gli stranieri residenti in Italia e provenienti dall'America, dall'Oceania e dall'Europa presentano una distribuzione che registra incidenze maggiori di popolazione in possesso del diploma universitario e del diploma di scuola media superiore, mentre coloro che provengono dall'Africa presentano una distribuzione che registra maggiore incidenza della popolazione analfabeta e di alfabeti privi di titolo di studio, e di cittadini in possesso di licenza di scuola elementare.

Figura 4 - Popolazione straniera residente di 6 anni e più per grado di istruzione e area geografica di cittadinanza. Italia, Censimento 2001



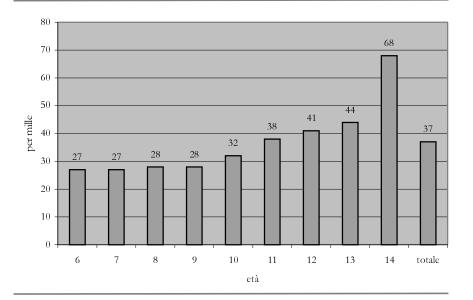
Fonte: Elaborazione su dati Istat.

1.3 Un profilo del sistema di istruzione italiano

Nel corso del decennio 1995/1996 - 2005/2006, secondo i dati del Ministero dell'Istruzione, che fanno riferimento all'universo delle scuole statali, sono aumentati i bambini iscritti alle scuole dell'infanzia (7,5%), sono diminuiti i bambini iscritti alle scuole primarie (-0,5%) e gli alunni delle scuole secondarie di primo grado (-5,1%), mentre sono aumentati gli alunni iscritti alle scuole secondarie di secondo grado (4,2%). Tali andamenti sono confermati sia dal dato del censimento, che rileva gli iscritti sia alle scuole statali che non statali, secondo il quale l'incremento di iscrizioni alla scuola dell'infanzia nel decennio 1991-2001 è pari al 15,5% e dai dati dell'annuario statistico del 2005 (incremento del 3,9% degli iscritti alle scuole dell'infanzia tra 1999-2000 e il 2003-2004, decremento

dell'1,9% degli iscritti alle scuole primarie). Il tasso di iscrizione ad un regolare corso di studi della popolazione di 6-14 anni al 2001 in Italia è pari al 96,3%. Ciò significa che 37 bambini su mille in età 6-14 non sono iscritti ad un corso regolare di studi. Tali tassi variano al variare delle età dei bambini e al variare delle aree territoriali. All'aumentare dell'età dei bambini aumenta anche il tasso di non iscrizione ad un regolare corso di studi (vedi fig. 5), ciò significa che all'età di 14 anni è elevata la percentuale di ragazzi che avendo terminato le scuole medie non prosegue gli studi (68 ogni mille).

Figura 5 - Popolazione residente in età 6-14 non iscritta ad un regolare corso di studi. Italia, Censimento 2001



Fonte: Elaborazione su dati Istat.

I tassi di non iscrizione sono maggiori nelle regioni del Sud (45‰) e nelle Isole (42‰), minori nelle regioni del Nord-Est (29‰) e medi al Nord-Ovest e Centro (32‰).

Il tasso di scolarità della popolazione in età 14-18 nell'anno scolastico 2003-2004 in Italia è pari al 91,9%, più elevato per le femmine (92,7%) e minore per i maschi (91,2%, vedi tab. 5). Considerato che il tasso di scolarità tiene conto anche delle eventuali ripetenze, ciò signi-

fica che almeno 8 ragazzi su 100 in età 14-18 non sono iscritti alla scuola superiore. Tuttavia possiamo osservare che il tasso di scolarità è aumentato nel corso del quinquennio 1999/2000 - 2003/2004. In questo intervallo di tempo aumenta anche la percentuale di diplomati nella popolazione di 19 anni, ma occorre considerare che ogni 100 persone di 19 anni nel 2003/2004 ben 23 non sono ancora diplomate e/o non conseguiranno il diploma di scuola media superiore.

Tabella 5 - Indicatori dell'istruzione secondaria superiore. Italia. Anni scolastici 1999/2000 - 2003/2004

| Anni scolastici | Tasso di scolarità ¹ | | | Diplon | Diplomati per 100 persone di 19 anni | | |
|-----------------|---------------------------------|------|------|--------|---|------|--|
| - | M | F | M-F | M | F | M-F | |
| 1999-2000 | 84,9 | 84,6 | 84,6 | 65,3 | 75,2 | 70,2 | |
| 2000-2001 | 86,5 | 88,6 | 87,6 | 68,5 | 77,4 | 72,8 | |
| 2001-2002 | 89,6 | 90,1 | 89,8 | 70,1 | 77,8 | 73,8 | |
| 2002-2003 | 90,9 | 92,1 | 91,5 | 72,7 | 78,7 | 75,6 | |
| 2003-2004 | 91,2 | 92,7 | 91,9 | 73,5 | 80,3 | 76,8 | |

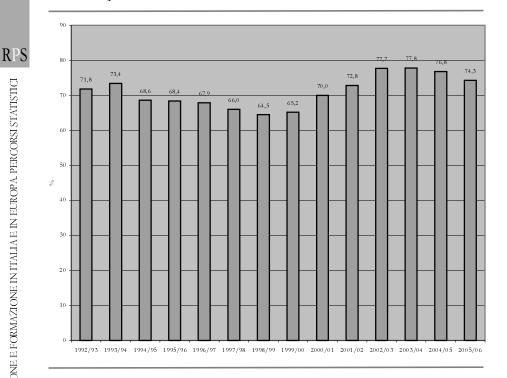
^a Il tasso di scolarità, calcolato come rapporto tra gli iscritti alla scuola superiore e la popolazione di 14-18 anni, può assumere valori superiori a 100 per la presenza di ripetenze o anticipi di frequenza.

Fonte: Elaborazione su dati Istat, Annuario 2005.

Il tasso di passaggio dalla scuola superiore all'università nell'anno accademico 2005/06 è pari al 74,3%, ciò significa che si immatricolano 74 studenti ogni 100 diplomati dell'anno precedente (vedi fig. 6). Nel corso di più di dieci anni il tasso di passaggio ha subìto diverse variazioni, registrando un aumento a partire dall'anno accademico 2000/01 fino al 2003/04 in relazione all'avvio dei corsi di laurea del nuovo ordinamento, e un leggero decremento a partire dal 2004/05. Le donne registrano una maggiore propensione al proseguimento degli studi dopo aver conseguito il diploma di scuola superiore (81% contro il 67% degli uomini).

Le immatricolazioni ai corsi universitari, dopo aver registrato un aumento in anni accademici successivi fino al 2003/2004 (vedi tab. 6), con un picco al 2001/2002 di ben 12 punti percentuali rispetto all'anno precedente, a partire dal 2004/05 cominciano a decrescere: di circa -1,5 punti percentuali rispetto al 2003/04 e poi ancora di -4,5 pun-

Figura 6 - Immatricolati ai corsi universitari ogni 100 diplomati di scuola superiore. Italia. Anni accademici 1992/93 - 2005/06



Fonte: Elaborazione su dati Istat, Università e Lavoro 2006.

ti percentuali nel 2005/06 rispetto all'anno precedente. Il 55,8% delle immatricolazioni ai corsi universitari nel 2005/05 è composto da donne, che registrano un tasso di decremento minore rispetto agli uomini rispetto all'anno accademico precedente (-2,9% contro -6,5% degli uomini).

L'incidenza degli iscritti ad un corso universitario sulla popolazione di 19-25 anni è pari al 38,5% nel 2003/04, ed è maggiore per le femmine (43,7% contro il 33,5% dei maschi).

La probabilità di portare a termine il percorso di studi universitari varia al variare del tipo di corso universitario scelto e della tipologia di scuole superiori frequentate. Nell'anno accademico 2003/04 si laureano circa 58 studenti ogni 100 immatricolati 6 anni prima; 71 se provengono dai licei, 32 se provengono da istituti professionali; 94 se

| 2005 / 2006) | | |
|-----------------|------------------------------|--|
| Anni accademici | Immatricolati all'università | Variazione rispetto all'anno precedente |
| 1999/00 | 286.893 | 100 |
| 2000/01 | 295.526 | 103,01 |
| 2001/02 | 331.288 | 112,10 |
| 2002/03 | 347.160 | 104,79 |
| 2003/04 | 353.119 | 101,72 |
| 2004/05 | 347.700 | 98,47 |
| 2005/06 | 331.940 | 95,47 |

Tabella 6 - Immatricolati all'università. Italia. Anni accademici 1999/2000 - 2005/2006)

Fonte: Elaborazione su dati Istat, Università e Lavoro 2006.

hanno scelto un corso del gruppo medico, 42 se hanno scelto un corso del gruppo scientifico. Nel 2005 circa il 64% dei laureati è fuori corso.

Il 20,5% di studenti immatricolati nel 2003/04 non si sono reiscritti l'anno accademico successivo. L'abbandono del corso universitario è maggiore per gli studenti dei corsi del gruppo geo-biologico (28,6%), scientifico (26,4%), chimico-farmaceutico (25,5%), economico-statistico (24,5%), giuridico (24%), agrario (22,6%), letterario (21,6%), politico-sociale (21,4%), e insegnamento (21,3%). È minore per gli studenti immatricolati al gruppo medico (6,6%), psicologico (9,3%), architettura (13,1%), educazione fisica (17,2%), linguistico (19%), ingegneria (19,5%).

Coloro che hanno conseguito un diploma di scuola superiore nel 2001 dopo tre anni, nel 2004, lavorano (47,1%; 41,8% donne) oppure sono impegnati in ulteriori percorsi di studio (34,2%; 36,4% donne), mentre il 15,7% (18,5% donne) è in cerca di lavoro (vedi tab. 7). La condizione occupazionale varia al variare del genere, delle ripartizioni geografiche e del tipo di diploma superiore. Nelle Isole e nelle regioni del Sud si rilevano le più alte percentuali di diplomati in cerca di lavoro a tre anni dal conseguimento del titolo di studio (23,7% e 23,6%, specie per le donne 27,6% e 28,4%), a fronte delle basse percentuali registrate nelle regioni del Nord (8,8%) e medie al Centro (12,2%). Le percentuali di donne in cerca di lavoro a tre anni dal diploma sono più elevate di quelle degli uomini in tutte le ripetizioni geografiche e per tutte le tipologie di diploma. Le donne inoltre confermano una maggior

Tabella 7 - Diplomati del 2001 per condizione occupazionale nel 2004, tipo di scuola, ripartizione geografica Italia (valori assoluti e composizioni percentuali)

| Tipi | Lavoı | rano | | | Non lav | orano | | | Tot | ale |
|---|---------|-------|--------|----------------|--------------|-------|----------|----------|---------|-------|
| di scu ola ripartizioni geografiche | | | | o lavoro o) | Studi (c) | | Altra co | ndizione | - | |
| (a) | V.a. | Comp. | V.a. | Comp. | V.a. | Comp. | V.a. | Comp. | V.a. | Comp. |
| Totale scuole superiori | 212.446 | 47,1 | 70.594 | 15,7 | 154.040 | 34,2 | 13.802 | 3,1 | 450.882 | 100,0 |
| Istituti professionali | 48.509 | 71,2 | 11.416 | 16,8 | 5.197 | 7,6 | 2.979 | 4,4 | 68.101 | 100,0 |
| Industriali | 19.131 | 76,4 | 3.371 | 13,5 | 1.663 | 6,6 | 889 | 3,5 | 25.055 | 100,0 |
| • Servizi comm., turist., pubbl. | 16.813 | 68,4 | 4.439 | 18,1 | 2.140 | 8,7 | 1.180 | 4,8 | 24.572 | 100,0 |
| Istituti tecnici | 110.193 | 60,1 | 25.600 | 14,0 | 41.767 | 22,8 | 5.664 | 3,1 | 183.224 | 100,0 |
| Industriali | 32.161 | 65,8 | 4.642 | 9,5 | 11.202 | 22,9 | 865 | 1,8 | 48.870 | 100,0 |
| Commerc. | 60.247 | 58,4 | 16.081 | 15,6 | 23.856 | 23,1 | 2.996 | 2,9 | 103.180 | 100,0 |
| • per geometri | 8.412 | 55,5 | 2.254 | 14,9 | 3.311 | 21,8 | 1.189 | 7,8 | 15.166 | 100,0 |
| Licei | 30.341 | 20,9 | 21.374 | 14,7 | 91.162 | 62,9 | 2.095 | 1,4 | 144.972 | 100,0 |
| Scientifici | 9.966 | 20,4 | 7.519 | 15,4 | 30.866 | 63,2 | 524 | 1,1 | 48.874 | 100,0 |
| • Ginnasi | 18.859 | 20,5 | 13.079 | 14,2 | 58.749 | 63,8 | 1.400 | 1,5 | 92.088 | 100,0 |
| Altri tipi di scuole | 23.403 | 42,9 | 12.204 | 22,4 | 15.915 | 29,2 | 3.063 | 5,6 | 54.584 | 100,0 |
| Italia | 212.446 | 47,1 | 70.594 | 15,7 | 154.040 | 34,2 | 13.802 | 3,1 | 450.882 | 100,0 |
| • Nord- Ovest | 53.666 | 56,9 | 8.291 | 8,8 | 30.106 | 32,0 | 2.184 | 2,3 | 94.247 | 100,0 |
| • Nord- Est | 38.090 | 54,7 | 6.091 | 8,8 | 23.661 | 34,0 | 1.731 | 2,5 | 69.573 | 100,0 |
| • Centro | 43.414 | 49,1 | 10.764 | 12,2 | 31.330 | 35,4 | 2.956 | 3,3 | 88.464 | 100,0 |
| • Sud | 54.159 | 39,3 | 31.049 | 22,6 | 48.120 | 34,9 | 4.428 | 3,2 | 137.756 | 100,0 |
| • Isole | 23.117 | 38,0 | 14.399 | 23,7 | 20.823 | 34,2 | 2.503 | 4,1 | 60.842 | 100,0 |

Fonte: dati Istat, Diplomati e mercato del lavoro 2004.

propensione a continuare gli studi. A tre anni dal conseguimento del titolo di studio lavorano prevalentemente gli studenti che hanno terminato un ciclo di studi professionali (industriali 76,4%) e tecnici (industriali 65,8%), mentre a proseguire gli studi sono prevalentemente gli studenti dei licei (62,9%).

I laureati nel 2001 dopo tre anni, nel 2004, lavorano nel 74% dei casi (70,4% donne) avendo cominciato un lavoro dopo il conseguimento del titolo di studio 56,3% (51,7% donne), non lavorano e non cercano lavoro nel 13,3% dei casi (14,1% donne), mentre il 12,5% (15,4% donne) è in cerca di lavoro (vedi tab. 8). La condizione occupazionale dei laureati varia al variare del genere, delle ripartizioni geografiche e del gruppo corsi di laurea. Nelle regioni del Mezzogiorno si riscontra la percentuale più elevata di laureati che a tre anni dal conseguimento del titolo di studio sono in cerca di lavoro (25,4%; 31,3% donne), e di laureati che, pur non lavorando, non sono alla ricerca di un'occupazione (15,4%; 15,9% donne). Nelle regioni del Nord si registrano invece le più alte percentuali di laureati nel 2001 che al 2004 lavorano (82,6%; 80,5% donne), e che hanno cominciato a svolgere un lavoro continuativo dopo la laurea (64,6%; 60,8% donne).

Le differenze tra i gruppi di corsi di laurea andrebbero lette considerando anche i settori di attività in cui i laureati lavorano a tre anni dal conseguimento del titolo di studio. Tali differenze, infatti, sembrano dipendere prevalentemente dal rapporto tra livello di specializzazione dei percorsi formativi e caratteristiche dei mercati di sbocco, in termini sia di esistenza o meno di mercati specifici di sbocco professionale/occupazionale, sia di strutturazione/regolamentazione di questi in termini di selezione/accesso. La necessità di specifici titoli di studio in determinati settori di attività o per lo svolgimento di determinate professioni può determinare percorsi di transizione università-lavoro anche molto lunghi. In ragione di questo è possibile leggere le percentuali dei laureati del gruppo medico che a tre anni dal conseguimento del titolo risultano essere non occupati e non in cerca di lavoro. Tale ragionamento vale, ma soltanto in parte, anche per i laureati del gruppo giuridico, scientifico e geo-biologico. Mentre ingegneria, chimicofarmaceutico, architettura, educazione fisica, risultano essere dei gruppi di corsi di laurea con mercati specifici di riferimento, ma a media regolamentazione in termini di accesso agli stessi e/o allo svolgimento di determinate professioni e quindi caratterizzati da un più rapido assorbimento dei laureati. Mentre i gruppi: letterario, linguistico, psicologico, insegnamento sono caratterizzati dall'avere diversi mercati

Tabella 8 - Laureati del 2001 per condizione occupazionale nel 2004, gruppo di corsi (valori assoluti e composizioni percentuali)

| Gruppi di corsi | 11 | | | | Non lavorano | | | | Tota | ıle |
|--------------------------|---------|-------|--|--------------------------|--------------|----------|----------------|-------|---------|-------|
| - | Tota | ıle | Di cui s un la contin iniziato la la | voro uativo o dopo | Cercano | o lavoro | Non co lavo | | | |
| Gruppo | V.a. | Comp. | V.a. | Comp. | V.a. | Comp. | V.a. | Comp. | V.a. | Comp. |
| Scientifico | 2.950 | 69,3 | 2.427 | 57,0 | 480 | 11,2 | 824 | 19,3 | 4.254 | 100,0 |
| Chimico- farmaceutico | 4.237 | 79,6 | 3.868 | 72,5 | 428 | 8,0 | 657 | 12,3 | 5.323 | 100,0 |
| Geo-biologico | 4.243 | 65,7 | 3.418 | 52,8 | 1.078 | 16,7 | 1.134 | 17,5 | 6.455 | 100,0 |
| Medico | 2.518 | 34,1 | 1.437 | 19,4 | 227 | 3,0 | 4.621 | 62,7 | 7.365 | 100,0 |
| Ingegneria | 16.655 | 90,8 | 14.976 | 81,6 | 836 | 4,5 | 842 | 4,5 | 18.333 | 100,0 |
| Architettura | 6.941 | 85,6 | 4.866 | 60,0 | 750 | 9,2 | 413 | 5,0 | 8.104 | 100,0 |
| Agrario | 2.521 | 75,4 | 1.968 | 58,9 | 452 | 13,5 | 367 | 11,0 | 3.340 | 100,0 |
| Economico- statistico | 22.022 | 80,6 | 18.619 | 68,1 | 2.824 | 10,3 | 2.470 | 9,0 | 27.315 | 100,0 |
| Politico- sociale | 11.646 | 85,6 | 7.559 | 55,6 | 1.403 | 10,3 | 545 | 4,0 | 13.593 | 100,0 |
| Giuridico | 13.569 | 55,9 | 10.108 | 41,6 | 5.034 | 20,7 | 5.644 | 23,2 | 24.248 | 100,0 |
| Letterario | 10.268 | 69,6 | 6.811 | 46,2 | 2.823 | 19,1 | 1.642 | 11,1 | 14.733 | 100,0 |
| Linguistico | 6.307 | 75,2 | 4.494 | 53,6 | 1.478 | 17,6 | 592 | 7,0 | 8.377 | 100,0 |
| Insegnamento | 4.904 | 83,7 | 2.979 | 50,8 | 717 | 12,2 | 231 | 3,9 | 5.853 | 100,0 |
| Psicologico | 3.537 | 76,4 | 2.421 | 52,0 | 673 | 14,5 | 414 | 8,9 | 4.624 | 100,0 |
| Educ. fisica | 858 | 90,0 | 197 | 20,6 | 41 | 4,2 | 54 | 5,7 | 953 | 100,0 |
| Italia | 113.176 | 74,0 | 86.146 | 56,3 | 19.244 | 12,5 | 20.450 | 13,3 | 152.869 | 100,0 |
| Nord | 59.747 | 82,6 | 46.744 | 64,6 | 4.278 | 5,9 | 8.295 | 11,5 | 72.320 | 100,0 |
| Centro | 26.813 | 75,0 | 20.141 | 56,2 | 3.814 | 10,6 | 5.102 | 14,2 | 35.729 | 100,0 |
| Mezzogiomo | 25.405 | 59,2 | 18.145 | 42,3 | 10.907 | 25,4 | 6.619 | 15,4 | 42.931 | 100,0 |

Fonte: dati Istat, Laureati e mercato del lavoro 2004.

di riferimento diversamente regolamentati in cui i margini di indifferenza (che possono essere molto elevati), rispetto al titolo di studio posseduto, rischiano di generare una sovrabbondanza di risorse e quindi una maggiore difficoltà di assorbimento dei laureati e una diffusa percezione di non necessità del titolo posseduto per lo svolgimento del lavoro. Infine i gruppi economico-statistico e politico-sociale sembrano essere caratterizzati da elevati margini di indifferenza dei mercati di sbocco e basso livello di regolamentazione degli stessi in termini di selezione/accesso.

Ciò che sembra emergere dai dati appena scorsi è la variabilità del rapporto tra: livello di specializzazione del percorso formativo e caratteristiche dei mercati di sbocco. In una indagine condotta dall'Isfol nel 2004 emergono alcune aspetti che caratterizzano le transizioni scuola-lavoro in Italia (Di Francesco, 2004). Secondo le analisi condotte in tale ricerca i margini di indifferenza tra percorsi formativi e settori di occupazione sono minimi quando il mercato di sbocco è fortemente strutturato e i criteri di selezione dell'offerta di lavoro sono ben definiti, e/o quando le figure professionali che in esso operano sono facilmente identificabili attraverso dei profili specifici e percorsi di professionalizzazione di riferimento. In questi casi i percorsi di transizione scuola-lavoro sono caratterizzati dell'incontro tra titolo di studio e lavoro nella misura in cui l'offerta formativa viene orientata alla formazione di specifiche competenze di settore e nella misura in cui i criteri di selezione dell'offerta sono strutturati per titoli acquisiti. Questo fa sì che alcuni settori siano caratterizzati dalla dominanza o dalla presenza regolata di alcuni (pochi) gruppi di lauree (es. gruppo medico nel settore della sanità oppure architettura nel settore dell'edilizia). Viceversa accade che i margini di indifferenza tra percorsi formativi e settori di occupazione sono massimi quando il mercato è meno strutturato e i criteri di selezione dell'offerta di lavoro sono meno specifici, e non emergono figure o profili professionali ben definiti. In questi casi, i percorsi di transizione scuola-lavoro sono spesso caratterizzati da un mancato incontro tra titolo di studio e lavoro che tuttavia conduce ad una presenza distribuita dei gruppi di lauree su più settori di attività economica e una composizione multipla degli stessi settori per gruppi di lauree (es. settore commerciale). È difficile dire quale sia la situazione migliore. Sicuramente non è auspicabile la configurazione in cui si ha un mercato non fortemente strutturato, criteri aspecifici di selezione dell'offerta di lavoro e tuttavia una dominanza di alcuni gruppi di lauree per alcuni settori, poiché questo potrebbe essere un campanello di allarme che segnala la strutturazione

di vicoli ciechi (es.: gruppo psicologico, linguistico o insegnamento nei settori dei servizi ricreativo-culturali, sociali e alla persona). Si tratta in ogni caso di transizioni in cui i percorsi sono tirati dalla domanda e dalle specializzazioni produttive e strutturali di settore.

Ad esempio, se si leggono i dati relativi agli sbocchi occupazionali dei laureati, invece che per gruppi di lauree, per settori di attività economica si può osservare che emergono settori a domanda più specifica e a dominanza specifica di alcuni gruppi di lauree come la sanità, l'edilizia, e il settore chimico, che sono composti da gruppi di lauree in cui la necessità del titolo di studio è maggiormente avvertita, settori a domanda più segmentata e a composizione mista come il credito e assicurazioni, la consulenza legale amministrativa e contabile, l'istruzione, e in parte anche il settore informatico, vi sono settori a domanda aspecifica e a composizione multipla come il settore del commercio, e vi sono infine settori a domanda aspecifica e a dominanza specifica come i servizi ricreativi e culturali o servizi sociali e alla persona che tuttavia divengono settori di marginalizzazione quando rappresentano lo sbocco «naturale» solo di alcuni gruppi di lauree.

Il nuovo ordinamento, aumentando le occasioni di scelta (laurea triennale e specialistica), aumenta i gradi di libertà sopra descritti, per cui l'analisi del rapporto tra titolo/i di studio posseduto/i e mercati del lavoro di riferimento risulta essere ancora più complessa e meriterebbe un approfondimento a parte.

PARTE SECONDA ISTRUZIONE E FORMAZIONE IN ITALIA ED EUROPA

2.1 L'approccio europeo alla competitività

La strategia europea di crescita economica e di sviluppo sociale pone al centro delle politiche dei paesi membri lo sviluppo della qualità del sistema di istruzione e formazione. Secondo le conclusioni del Congresso di Lisbona del 2000, successivamente confermate e sottolineate in quello di Barcellona del 2002, l'Europa entro il 2010 dovrebbe diventare la più grande e competitiva economia del mondo, basata sulla conoscenza, capace di una crescita economica accompagnata da un aumento dell'occupazione e della qualità dei lavori e basata su una maggiore coesione sociale. Al centro dello sviluppo economico e sociale europeo occupa un ruolo centrale il sistema di istruzione e for-

Tabella 9 - Schema di sintesi degli obiettivi e dei principali indicatori previsti dal Consiglio europeo di Lisbona

| Macro obiettivi strategici | Obiettivi e <i>benchmark</i> | Indicatori |
|--|---|--|
| Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi | Migliorare la qualità degli in- segnanti e dei formatori | Popolazione giovane 0-14 anni e 15-19 e percentuale sul totale della popolazione Età degli insegnanti e dei formatori Rapporto insegnanti-studenti |
| di educazione e formazione in Ue | Sviluppare competenze per la società della conoscenza Benchmark 2010: almeno l'85% dei giovani di 22 anni dell'Ue dovrebbe aver completato gli studi secondari superiori La percentuale di basso punteggio conseguito nella literacy di lettura nell'Ue dovrebbe decrescere almeno del 20% rispetto al 2000 | che ha completato almeno la scuola se- condaria superiore (Isced 3) Percentuale di studenti con competenze di lettura con abilità «1» e «meno di 1» nella scala Pisa Distribuzione e performance media degli studenti in relazione alle competenze ma- tematiche (scala Pisa) |
| | Incremento del reclutamento agli studi scientifici e tecnici Benchmark 2010: il numero totale dei laureati in matematica, scienze e tecnologia in Ue dovrebbe aumentare almeno del 15% e allo stesso tempo dovrebbero decrescere le differenze di genere | tematica, scienze e tecnologia sul totale dei laureati (Isced 5A, 5B, e 6) |
| | Investimenti in educazione e formazione | Spesa pubblica in educazione come percentuale del Pil Spesa privata in educazione come percentuale del Pil Spesa delle imprese in formazione come percentuale del costo totale del lavoro Spesa totale in educazione per studente (per livello di educazione) Spesa totale in educazione per studente (pro capite) |

segue: Tabella 9

| Macro obiettivi strategici | Obiettivi e <i>benchmark</i> | Indicatori |
|---|---|--|
| segue: Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di educazione e formazione in Ue | Garantire a tutti l'accesso al- l'Ict | Accessi Ict totali Accessi Ict nell'educazione Le infrastrutture Ict nelle scuole L'uso dell'Ict |
| Facilitare l'accesso di tutti al sistema di educazione e formazione | Partecipazione all'istruzione e formazione Benchmark 2010: il livello di partecipazione alla formazione continua nell'Ue dovrebbe essere almeno pari al 12,5% della popolazione adulta in età attiva (25-64) Abbandoni prematuri della scuola Benchmark 2010: la percentuale di abbandoni pre- | Partecipazione alla scuola dell'infanzia Partecipazione dei giovani di 18 anni nel sistema di istruzione Partecipazione nel sistema di formazione professionale Partecipazione alla formazione secondaria superiore Partecipazione alla formazione terziaria Partecipazione degli adulti alla formazione continua Caratteristiche socio-economiche dei ragazzi che abbandonano gli studi Differenze di genere Performance scolastiche Livello più alto di istruzione conseguito |
| | maturi nell'Ue dovrebbe essere non superiore al 10% | da chi abbandona gli studi Età Occupabilità dei giovani che abbandonano gli studi Partecipazione delle persone con meno dell'istruzione secondaria superiore alla formazione nel corso della vita Partecipazione dei giovani che abbandonano gli studi ad altre forme di educazione |
| Aprire l'educazione e la formazione | Incremento della conoscenza delle lingue straniere | Numero di lingue straniere conosciute dagli studenti Competenze linguistiche |
| al resto del mondo | Mobilità e cooperazione | Studenti stranieri nell'istruzione terziaria Studenti dell'istruzione terziaria iscritti all'estero Flusso di studenti Mobilità Erasmus Mobilità dei docenti Mobilità con i programmi Leonardo |

Fonte: Eurostat, Towards the Lisbon Objectives in Education and Training, 2006.

mazione, che entro il 2010, dovrebbe diventare un riferimento di qualità per tutto il mondo.

In relazione a tali macro obiettivi, il Consiglio europeo ha individuato e raggruppato gli obiettivi strategici di sviluppo del sistema di istruzione e formazione europeo in tre macro-categorie: la qualità e l'efficacia del sistema di educazione, l'accesso all'educazione, l'apertura del sistema di educazione al resto del mondo. In relazione a ciascun obiettivo il Consiglio ha elaborato un set di indicatori rispetto ai quali studiare l'evoluzione nel tempo dei sistemi di educazione e formazione adottati nei paesi membri. In particolare il Consiglio ha predisposto un set di target o benchmark da raggiungere in 5 aree di policy strategiche in campo educativo, che riguardano: le uscite premature dal sistema di istruzione, il completamento dell'istruzione secondaria superiore, le competenze di lettura, la partecipazione alla formazione continua, le lauree in matematica, scienze e tecnologia. Tali benchmark non costituiscono per ciascun paese dei punti di arrivo normativi e obbligatori ma piuttosto dei punti di riferimento rispetto ai quali avviare entro il 2010 specifiche azioni nazionali di policy.

Nel 2004 e nel 2006 la Commissione europea ha pubblicato i primi due rapporti³ in cui vengono analizzati i progressi dei sistemi di educazione e formazione dei paesi membri in relazione agli obiettivi proposti.

In questo paragrafo verranno commentati alcuni dati tratti dall'ultimo rapporto.

Ciascuno dei tre macro-obiettivi strategici è suddiviso in un numero di sotto-obiettivi e di indicatori, come sintetizzato nella tabella 9.

Obiettivo strategico 1. Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di educazione e formazione in Ue

Migliorare la qualità degli insegnanti e dei formatori

Il rapporto studenti-insegnanti è un importante indicatore delle risorse destinate al sistema di istruzione.

L'Italia, dal 1999 al 2003, registra un aumento pari circa al 10% di studenti iscritti alle scuole secondarie e terziarie, mentre registra un decremento di circa il 10% di studenti delle scuole primarie.

³ Vedere i due rapporti: Eurostat, 2004, e Eurostat, 2006.

La maggior parte dei paesi europei ha un rapporto studenti-insegnanti di 15 a 1. In Italia al 2003 tale rapporto è tra i migliori in Ue ed è pari a 10 studenti per 1 insegnante, che si colloca al di sotto della Danimarca e del Belgio (11:1), della Francia (14:1), della Germania 16:1 e dei paesi Bassi (16:1) e della media Ue25 che è di circa 14:1, contro il 20:1 del Regno Unito. Tale rapporto in Italia non varia al variare dei livelli di istruzione, attestandosi al 10,9 per l'istruzione primaria (15 in Ue25), 10,3 nell'istruzione secondaria (13,3 in Ue25) e 10,8 nell'istruzione terziaria (12,9 in Ue25).

L'età degli insegnanti è un importante indicatore in quanto fornisce informazioni sia sull'esperienza media dei docenti impegnati nel sistema di istruzione, sia sulle possibili ondate di uscita dal sistema di istruzione e quindi sulle possibilità di reclutamento di nuove generazioni di insegnanti.

In Ue25 al 2003 il 30% circa dei docenti della scuola primaria ha più di 50 anni. Tale percentuale raggiunge il 38% in Italia, immediatamente al di sotto della Germania (49%), della Danimarca (40,6%), Svezia (44,3%), mentre al contrario, la Polonia, l'Ungheria, la Bulgaria e Cipro registrano percentuali al di sotto del 16%. La percentuale di docenti con più di 50 anni aumenta nelle scuole secondarie al 35,6% in Ue25 e in particolare in Italia (52%) e in Germania (51,3%), mentre in Polonia, Cipro, e Portogallo raggiunge percentuali al di sotto del 18%. In Italia e in Germania, secondo le previsioni Eurostat, nei prossimi 20 anni si ritireranno circa il 70% dei docenti attualmente impegnati nell'istruzione secondaria. Le modalità di reclutamento dei nuovi docenti divengono di fondamentale importanza per garantire la qualità degli insegnanti e dei formatori.

Secondo la Commissione europea è necessario che i paesi membri si impegnino ad incrementare l'attrattiva esercitata dalla professione dell'insegnante, migliorandone l'immagine, lo *status* sociale, il salario e le condizioni di impiego.

Sviluppare competenze per la società della conoscenza

Le competenze chiave designano un set di capacità multifunzionali e di qualità trasferibili di cui ciascun individuo necessita per il proprio sviluppo personale, per la propria integrazione sociale e per lo sviluppo dell'occupabilità. Le aree delle competenze chiave comprendono abilità matematiche, scientifiche e tecnologiche, lingue straniere, Ict, imparare ad apprendere, abilità sociali, imprenditoria e cultura gene-



rale⁴. Tali competenze possono essere sviluppate al termine della scuola primaria mediante una formazione più avanzata e specialistica sia nella scuola secondaria che attraverso la formazione continua. Poiché i dati sulle forze di lavoro in Europa mostrano una correlazione positiva tra il livello di istruzione e la partecipazione alla formazione lungo l'arco della vita, diviene di fondamentale importanza il raggiungimento dei *benchmark* stabiliti dal Consiglio europeo⁵.

Gli indicatori utilizzati in questa sezione sono riferiti all'acquisizione di determinate competenze chiave rilevate attraverso l'indagine Pisa (Program for International Student Assessment) e attraverso la rilevazione Timss (Trends in Mathematics and Science Study) organizzata dalla Iea (International Association for the Evalutation of Education Achievement) quali: le competenze di lettura, le competenze matematiche e le competenza scientifiche, la partecipazione al sistema di istruzione e formazione, il completamento degli studi superiori.

I dati del 2003 mostrano che non ci sono stati progressi in relazione al benchmark stabilito secondo cui la percentuale di bassi punteggi ottenuti nelle competenze di lettura sarebbe dovuta diminuire (entro il 2010) del 20% rispetto al 2000, passando dal 19,4% del 2000 al 15,5% nel 2010. Nel 2003 tale percentuale in Ue è pari al 19,8%, di cui il 7,3% dei giovani studenti non raggiunge nemmeno il livello 1. In Italia la percentuale dei bassi punteggi passa da 18,9% del 2000 al 23,9% nel 2003 registrando un incremento di bassi punteggi tra i più alti in Ue insieme all'Austria (14,6% a 20,7%) e alla Spagna (16,3% a 21,1%), mentre l'Irlanda, il Belgio, la Danimarca, i Paesi Bassi e la Polonia registrano una percentuale di basse performance al di sotto del 16%. Tali percentuali sono maggiori per i maschi (25,6% maschi e 14% femmi-

⁴ Tratta dalla definizione di «key competency» data dal Working Group on basic skills (Eurostat, 2006).

⁵ Almeno l'85% dei giovani di 22 anni dell'Ue dovrebbe aver completato gli studi secondari superiori. La percentuale di basso punteggio conseguito nelle competenze di lettura nell'Ue dovrebbe decrescere almeno del 20% rispetto al 2000.

⁶ Il massimo punteggio totalizzabile nelle competenze di lettura rilevate tramite l'indagine Pisa è pari a 5 (capacità di lettura di un testo complesso, gestione delle informazioni contenute in un testo non familiare, comprensione del testo e uso delle informazioni in esso contenute, costruzione critica di ipotesi sul testo, sviluppo di connessioni con conoscenze specialistiche). Il minimo punteggio è pari a 1 (capacita di leggere un testo minimamente complesso, comprensione di singoli pezzi di informazione, identificazione del tema principale trattato nel testo, costruzione di connessioni con conoscenze non specialistiche).

ne in Ue) e in Italia e in Grecia vengono totalizzate le peggiori *performance* maschili e femminili nel 2003 (31% e 32,6% maschi; 17,2 e 18,5%). In numerosi paesi dell'Ue la percentuale di bassi punteggi totalizzati dalle donne si colloca al di sotto del *benchmark* previsto al 2010.

Se si considerano i punteggi medi totalizzati sulle competenze di lettura in Ue al 2003 (491), spiccano Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi, Svezia, con punteggi medi al di sopra di 500 mentre l'Italia, la Grecia e il Portogallo registrano i punteggi medi peggiori al di sotto del 478. Le *performance* delle donne sono migliori in tutti i paesi.

Per quanto riguarda le competenze matematiche, l'Ue totalizza nel 2003 un punteggio medio pari a 495, registrando un incremento rispetto al 2000 (478). La Finlandia, i Paesi Bassi e il Belgio totalizzano i punteggi medi più elevati, al di sopra di 535, mentre la Grecia, l'Italia e il Portogallo registrano i punteggi peggiori (436, 452, 468). Nelle competenze matematiche i ragazzi totalizzano punteggi medi superiori a quelli delle ragazze in tutti i paesi. Tuttavia, la forbice risulta essere minore nei paesi con punteggi medi più alti. I progressi più significativi rispetto al 2000 sono stati realizzati dalla Latvia e Polonia (più di 30 punti), ma anche dalla Repubblica Ceca, Portogallo, Germania, Belgio, Ungheria, Finlandia e Spagna.

Per quanto riguarda le competenze scientifiche, l'Ue totalizza nel 2003 un punteggio medio pari a 499, registrando un leggero incremento rispetto al 2000 (490). La Finlandia, i Paesi Bassi, la Repubblica Ceca registrano i punteggi medi migliori al di sopra di 523, mentre il Portogallo totalizza il punteggio medio più basso (468) seguito a distanza dalla Grecia (481) e dall'Italia (486). I progressi più significativi rispetto al 2000 sono stati realizzati dalla Latvia, Grecia, Polonia, e Germania (almeno 15 punti), ma anche dal Belgio, Repubblica Ceca, Finlandia e Francia (oltre 10 punti).

Dalla lettura comparata dei dati è possibile osservare che molti paesi totalizzano punteggi simili nelle competenze di lettura, matematiche e scientifiche. Ci sono tuttavia alcuni paesi come il Belgio, la Repubblica Ceca, la Danimarca e la Slovacchia che hanno ottenuto *performance* migliori nelle competenze matematiche piuttosto che in quelle di lettura, paesi che hanno viceversa ottenuto punteggi migliori nelle competenze di lettura che in quelle matematiche come la Grecia, l'Italia e il Portogallo, mentre la Repubblica Ceca, la Francia, l'Ungheria e la Slovacchia hanno ottenuto *performance* migliori nelle competenze scientifiche. La comparazione tra paesi in differenti anni mostra una

maggiore difficoltà ad incrementare le competenze di lettura che quelle matematiche e scientifiche. L'indagine mostra che il grado di differenziazione istituzionale tra sistemi scolastici non è correlato con i punteggi totalizzati dagli studenti ma piuttosto risulta essere correlato con la varianza (gap) delle performance. L'indagine mostra inoltre che lo stato socio-economico delle famiglie di origine ha una notevole influenza nella fase di pre-scolarizzazione e sulle performance nelle competenze di vario genere.

Secondo i risultati dell'indagine Pisa, l'autonomia scolastica sembra essere positivamente correlata alle performance degli studenti. L'autonomia scolastica consentirebbe in effetti una migliore e più efficace allocazione delle risorse e della spesa a seconda dei fabbisogni specifici. Il benchmark da raggiungere entro il 2010 secondo cui l'85% della popolazione di 22 anni in Ue dovrebbe aver completato gli studi secondari superiori, sembra essere di difficile raggiungimento. Infatti tra il 2000 e il 2005 la percentuale in Ue25 è passata da 76,3% a 77,3%, aumentando di un solo punto percentuale. La Repubblica Ceca, la Polonia, la Slovenia, la Slovacchia, la Latvia, l'Austria, l'Irlanda, e la Svezia hanno raggiunto il benchmark nel 2003, mentre il Portogallo, la Spagna, l'Italia sembrano essere i più lontani (48,4%, 61,3%, 72,9%). Disaggregando i dati rispetto al genere è possibile osservare che le donne hanno raggiunto al 2003 il benchmark previsto per il 2010 in quasi tutti i paesi Ue25 tranne in Portogallo (56,6%), Spagna (68,2%), Regno Unito (76,7%), Lussemburgo (71,7%), Danimarca (77,5%) e Italia (78,1%). Lo scarto maggiore rispetto al genere viene registrato in Estonia, Italia, Spagna, Cipro e Portogallo con almeno 10 punti percentuali di scarto tra donne e uomini.

Incremento del reclutamento agli studi scientifici e tecnici

L'educazione terziaria è considerata al crocevia tra formazione, ricerca e innovazione e la matematica, le scienze e la tecnologia sono considerate particolarmente importanti ai fini dello sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione continua.

Gli studenti universitari in Ue25 sono aumentati dell'11% tra il 2000 e il 2003 (8% in Italia) e in particolare la percentuale di studenti iscritti

⁷ Matematica, scienza e tecnologia abbracciano i seguenti campi: scienze della vita, scienze fisiche, matematica e statistica, informatica, ingegneria, produzione, logistica e processi, architettura.

ai gruppi di matematica, scienze e tecnologia (Mst) è aumentata di oltre il 10% tra il 2000 e il 2003. La crescita maggiore è stata registrata in Portogallo, Lituania e Cipro, mentre nel Regno Unito si registra un decremento tra il 2002 e il 2003, e in Italia e in Germania si registra un forte decremento della crescita nello stesso periodo.

Gli studenti iscritti ai corsi Mst in Ue25 al 2003 costituiscono il 26% del totale degli studenti dell'educazione terziaria. In Finlandia, Spagna, nella Repubblica Ceca, in Irlanda, tale percentuale supera il 30%, mentre a Malta, Cipro, in Latvia e nei Paesi Bassi risulta essere al di sotto del 17%. L'Italia con il 24% si colloca in linea con la percentuale europea.

Le donne iscritte ai corsi Mst in Ue al 2003 costituiscono il 29% degli studenti. La partecipazione femminile agli studi Mst è maggiore in Italia e in Svezia (33,9%), in Danimarca (32,5%), in Portogallo e in Estonia (33,1%), mentre è minima nei Paesi Bassi (16,1%).

A partire dal 2000 l'Ue25 ha registrato un incremento medio annuo di laureati nei gruppi Mst pari circa al 5%, pertanto nel 2003 è stato già raggiunto il *benchmark* previsto per il 2010 pari al 15% di crescita. Inoltre nel 2003 tale incremento è stato in Ue25 del 7,1%. In alcuni paesi, nel periodo 2000-2003, la crescita è stata superiore al 10%, tra questi troviamo l'Italia (12,8%), la Slovacchia (17,6%) e la Polonia (12%). Nel 2003 l'Estonia (34,3%), l'Irlanda (20,7%), l'Italia (18,2%), la Polonia (10,7%) e il Portogallo (11,2%) registrano incrementi molto elevati, mentre Cipro, l'Ungheria e la Slovenia registrano un decremento dei laureati in Mst nel 2003. In Ue25 al 2003 i laureati nei corsi di laurea Mst costituiscono il 24% dei laureati e registrano incidenze maggiori in Francia (29,4%), Irlanda (29,9%) e Svezia (30,5%). In Italia costituiscono il 23,2% dei laureati al 2003.

Le donne laureate in corsi Mst in Ue25 al 2003 costituiscono il 31,1% dei laureati in Mst. Tale percentuale rimane pressoché stabile a partire dal 2000. La composizione femminile è maggiore in Estonia (42,5%), Cipro (42%) e Portogallo (41,5%). In Italia è pari al 35,7% al 2003 registrando un decremento rispetto al 2000 (36,6%). L'Italia totalizza la percentuale maggiore di presenza femminile tra i laureati in architettura e costruzioni nel 2003 (48,5%).

Investimenti in educazione e formazione

La spesa pubblica totale in educazione come percentuale del Pil è cresciuta in quasi tutti i paesi europei tra il 2001 e il 2002. In particolare al livello europeo è cresciuta del 5,1% sul Pil nel 2001 e del 5,2% nel

2002. Tuttavia a partire dal 2002 si registra un decremento della crescita della spesa in educazione. In particolare, i paesi in cui si registra la crescita maggiore sono la Repubblica Ceca, Cipro, l'Ungheria, e la Slovacchia (oltre lo 0,25% del Pil) oltre alla Germania, Svezia e al Regno Unito che registra l'incremento maggiore (quasi lo 0,70 del Pil).

I paesi a più alta spesa pubblica in educazione sono la Danimarca (8,5%) e la Svezia (7,6%), mentre in Grecia tale spesa risulta essere minima (3,9%). In Italia è 4,7% nel 2002, registrando un incremento di circa lo 0,20% del Pil rispetto al 2000. Se si considera la spesa totale per studente sul Pil pro capite in Ue nel 2002 si osserva che per quanto riguarda l'educazione primaria la Danimarca, l'Italia, e la Svezia registrano i più alti livelli di spesa, oltre il 25% (contro il 19,3% in Ue25). Mentre Cipro e il Portogallo registrano spese elevate per l'educazione secondaria, oltre il 30% (contro il 26,2% in Ue25 e il 27,4% in Italia). La spesa totale nell'educazione terziaria è maggiore in Danimarca e Svezia con oltre il 50% (contro il 37,1% in Ue25 e il 31,4% in Italia).

Garantire a tutti l'accesso all'Ict

Nonostante i progressi registrati negli ultimi anni, al 2003 in Ue il numero di studenti per computer è ancora elevato. I paesi con il maggior numero di studenti per computer al 2003 sono la Grecia (21,2), la Polonia (21,8), Latvia (20,4) e la Slovacchia (33,5). Tuttavia tali paesi registrano una forte riduzione del numero di studenti per computer dal 2000 al 2003. L'Italia passa da 15,3 studenti per computer nel 2000 a 12,5 nel 2003. I rapporti più bassi si registrano in Danimarca (7), Ungheria (7,5), Austria (7,1) e Finlandia (7,4).

In molti paesi oltre il 70% dei computer delle scuole è connesso a Internet nel 2003. In particolare in Danimarca, Lussemburgo e Paesi Bassi la percentuale supera l'80% mentre in Italia, Belgio, Grecia, Irlanda, Portogallo, Slovacchia tale percentuale è al massimo pari al 70% (Italia 70,8%).

Cresce la percentuale degli studenti che ha accesso al computer e ad Internet da casa. I dati rilevati tramite l'indagine Pisa mostrano che nel 2003 in Ue l'85% dei ragazzi di almeno 15 anni ha accesso al computer a casa (55% Latvia, 98% Svezia, 87% Italia). Il 74% lo usa per motivi legati alla scuola (compiti, lavoro a casa, ecc.) (44% Latvia, 96% Paesi Bassi, 78% Italia). Il 72% lo usa frequentemente (49%)

⁸ Almeno ogni giorno o più volte a settimana.

Latvia, 89% Svezia, 76% Italia) e il 41% ha e utilizza software didattici a casa (29% Latvia, 63% Paesi Bassi, 30% Italia).

Il 92% degli studenti con almeno 15 anni in Ue25 al 2003 ha accesso al computer a scuola (86% Italia, 100% Danimarca), il 40% lo usa frequentemente (23% Germania, 80% Ungheria, 51% Italia).

Si rileva una correlazione positiva tra frequenza di accesso all'uso del computer e Internet a scuola e a casa e apprendimento (in particolare performance in matematica e nella lettura). Ma non sempre. A livello Ue le performance in matematica degli studenti con accesso al computer a scuola contro gli studenti che non hanno accesso al computer a scuola sono maggiori (14 punti in più) soprattutto nella Repubblica Ceca (62 punti), in Belgio (50 punti), Slovacchia (46), Ungheria (37). Mentre per l'Italia e l'Irlanda le differenze sono nulle, e per la Grecia risultano essere addirittura negativa (-19).

In alcuni paesi come la Danimarca, la Grecia, il Portogallo, e l'Italia (da 479 con uso poco frequente a 458 con uso molto frequente) la frequenza d'uso del computer a scuola risulta essere negativa sulle *performance* ottenute in matematica secondo la scala Pisa.

Obiettivo strategico 2. Facilitare l'accesso di tutti al sistema di educazione e formazione

Partecipazione all'istruzione e alla formazione

La partecipazione dei giovani al sistema di istruzione e formazione costituisce un dato importante in termini di equità sociale e di prospettive di occupabilità future.

In particolare la partecipazione alla scuola pre-primaria dei giovanissimi di 4 anni è importante in termini di equità di accesso al sistema di istruzione che spesso è correlata alle differenze di *status* socio-economico familiare. In Ue25 al 2003 l'86,3% dei bambini di 4 anni partecipa al sistema di educazione. Tale percentuale è maggiore in Italia, Belgio, Francia e Spagna (100%), ed è minore in Finlandia, Irlanda e Lituania (al di sotto del 53%).

La partecipazione dei giovani di 18 anni al sistema di istruzione fornisce informazioni circa la percentuale di giovani che non hanno rinunciato ad incrementare il proprio livello di istruzione dopo la scuola primaria e comprende sia coloro che hanno avuto una regolare carriera scolastica sia i ripetenti. In Ue25 la partecipazione dei giovani di 18

anni è aumentata di 3 punti percentuali dal 2000 al 2003 passando dal 73,3% al 76,4%. La partecipazione maggiore si registra al 2003 in Svezia (94,5%) e Finlandia (91,9%) mentre la partecipazione minore si registra a Cipro (28,4%) e nel Regno Unito (53,8%). L'Italia totalizza una percentuale di partecipazione pari al 75,9%, registrando un incremento di circa il 10% rispetto al 2000.

La partecipazione all'educazione terziaria della popolazione di 20-24 anni è aumentata in Ue dal 1998 al 2003 passando dal 47,1% al 56,4%. Tra i paesi a più alta partecipazione alla formazione terziaria troviamo la Finlandia (89,1%) e la Svezia (80,2%) mentre tra le percentuali più basse troviamo la Repubblica Ceca (37,1%) e la Slovacchia (34%) e l'Italia si colloca al 58,1% registrando un incremento di circa 6 punti percentuali tra il 1998 e il 2003.

La partecipazione alla formazione continua in età adulta 25-64 è considerato un *benchmark* per il 2010, anno in cui secondo il Consiglio europeo dovrebbe raggiungere almeno il 12,5%. Nel 2005 in Ue25 la percentuale di adulti 25-64 che hanno partecipato in attività di formazione è pari al 10,8%, con percentuali alte in Danimarca (27,6%), Svezia (37,4%), Regno Unito (29,1%) e Finlandia (24,8%) e basse percentuali registrate in Grecia (1,8%), Ungheria (4,2%), Portogallo (4,6%) e Polonia (5%). In Italia tale percentuale è sensibilmente al di sotto della soglia di *benchmark* (6,2%) ed è aumentata di soltanto 0,7 punti percentuali nell'arco di 5 anni (contro un incremento in Ue pari a 3 punti percentuali). La partecipazione della popolazione adulta 25-64 con un livello di istruzione al di sotto della scuola secondaria superiore alla formazione continua, nel 2005, è molto bassa: 3,4% in Ue e 1% in Italia contro livelli molto alti della Svezia (21,5%) e della Danimarca (16,9%).

Abbandoni prematuri della scuola

Poiché la popolazione giovane che esce prematuramente dal sistema di formazione, ossia subito dopo la scuola secondaria inferiore, partecipa in misura minore alla formazione continua e risulta essere svantaggiata rispetto alle possibilità occupazionali, uno dei *benchmark* stabiliti dal Consiglio europeo consiste nella riduzione entro il 2010 della percentuale di giovani 18-24 che escono prematuramente dal sistema di istruzione. Tale percentuale dovrebbe essere al di sotto del 10%. Al 2005 in Ue25 la percentuale di giovani 18-24 anni in possesso del titolo di scuola secondaria inferiore è pari al 14,9%, registrando una ri-

duzione rispetto al 2000 di circa 3 punti percentuali. L'Italia, la Spagna e il Portogallo registrano le percentuali più alte (21,9%, 30,8%, 38,6%), mentre le percentuali più basse si registrano in Slovacchia e Polonia (4,3% e 5,5%). L'Italia nell'ultimo quinquennio ha registrato una riduzione di circa 4 punti percentuali.

La propensione dei giovani 18-24 ad uscire prematuramente dal sistema di istruzione è correlata con il livello di istruzione dei genitori: minore il livello di istruzione di questi ultimi e maggiore è la propensione dei giovani a lasciare presto la scuola. In Italia la percentuale di giovani 18-24 che escono presto dalla scuola passa dall'11%, se i genitori hanno un'istruzione terziaria, al 38%, se invece hanno un'istruzione primaria. La propensione ad uscire prematuramente dal sistema di istruzione è maggiore per gli uomini che per le donne (Ue 17,1% e 12,7%, anno 2005 - Italia 25,9% e 17,8%).

Obiettivo strategico 3. Aprire l'educazione e la formazione al resto del mondo

Incremento della conoscenza delle lingue straniere

Secondo l'obiettivo dell'Unione, gli studenti della scuola secondaria inferiore e superiore dovrebbero conoscere almeno altre due lingue oltre la lingua madre.

Nel 2003 gli studenti Ue25 della scuola secondaria inferiore imparano 1,3 lingue straniere oltre alla lingua madre e quelli della scuola secondaria superiore ne imparano 1,6. I paesi in cui si imparano più lingue straniere sono la Lituania (2,5 e 3,1) e la Finlandia (2,2 e 2,8), mentre l'Italia si colloca ai livelli più bassi con 1,2 su entrambi i livelli di istruzione, insieme alla Germania (1,2 e 1,4).

Mobilità e cooperazione

La percentuale di studenti stranieri iscritti all'educazione terziaria in Ue25 al 2003 è pari al 6,2%. I paesi con la maggiore presenza di studenti stranieri nella formazione terziaria sono Cipro (28,9%), l'Austria (13,5%), il Regno Unito e il Belgio (11,2%), la Germania e la Francia (10,5%). L'Italia si colloca al livello più basso insieme alla Grecia e alla Slovacchia (1,9%, 1,7% e 1%).

Tabella 10 - Schema di sintesi degli obiettivi e dei principali indicatori previsti dal Consiglio europeo di Lisbona - Confronto Italia e Europa

| Macro obiettivi strategici | Obiettivi e <i>benchmark</i> | Sintesi indicatori - Italia e Ue |
|--|--|---|
| Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di educazione e formazione in Ue | Migliorare la qualità de- gli insegnanti e dei for- matori | Incremento studenti scuole secondarie e terziarie, decremento studenti scuole primarie docenti con più di 50 anni nelle scuole primarie 2003/04 38% Italia - 30% Ue25 Docenti con più di 50 anni nelle scuole secondarie e terziarie 2003/04 |
| | | 52% Italia - Ue25 35,6% Rapporto studenti-docenti scuola primaria e seconda- ria 2003. 11:1 Italia - Ue25 14:1 |
| | Sviluppare competenze per la società della conoscenza Benchmark 2010: almeno l'85% dei giovani di 22 anni dell'Ue dovrebbe aver completato gli studi secondari superiori la percentuale di basso punteggio conseguito nella literacy di lettura nell'Ue dovrebbe decrescere almeno del 20% rispetto al 2000 | Competenze di lettura 2000 punteggio al max pari a 1 - Italia 18,9% - Ue 19,4% 2003 punteggio al max pari a 1 - Italia 23,9% - Ue 19,8% le donne raggiungono il benchmark in quasi tutti i paesi Competenze di lettura 2000 punteggio medio Italia 487 - Ue 491 2003 punteggio medio Italia 476 - Ue 491 Competenze matematiche 2000 punteggio medio Italia 443 - Ue 478 2003 punteggio medio Italia 542 - Ue 495 - competenze matematiche con punteggio maggiore per gli studenti che hanno genitori con status socio-economico elevato (502 contro 430) al 2003 (Ue 544 contro 460) Competenze scientifiche 2000 punteggio medio Italia 478 - Ue 490 2003 punteggio medio Italia 486 - Ue 499 Percentuale di popolazione 20-24 che ha completato almeno la scuola secondaria superiore 2000 Italia 68,8% Ue 25 76,3% 2005 Italia 72,9% Ue 25 77,3% |

| occur. Indian 10 | segue: | Tabella | 10 |
|------------------|--------|---------|----|
|------------------|--------|---------|----|

| Macro obiettivi strategici | Obiettivi e <i>benchmark</i> | Sintesi indicatori - Italia e Ue |
|---|---|---|
| segue: Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di educazione e formazione in Ue | Incremento del reclutamento agli studi scientifici e tecnici Benchmark 2010: il numero totale dei laureati in matematica, scienze e tecnologia in Ue dovrebbe aumentare almeno del 15% e allo stesso tempo dovrebbero decrescere le differenze di genere | Percentuale di studenti iscritti in corsi Mst nell'educazione terziaria 2000 Italia 24,5% - Ue25 26,1% 2003 Italia 24% - Ue25 25,9% Percentuale di laureati in Mst - crescita percentuale annuale 2000-2003 Italia 12,8% - Ue25 5,1% Percentuale di laureati in Mst - crescita percentuale nel 2003 Italia 18,2% - Ue25 7,1% Percentuale di donne laureate in Mst sul totale dei laureati in Mst 2000 Italia 36,6% - Ue25 30,4% 2003 Italia 35,7% - Ue25 31,1% |
| | Investimenti in educazione e formazione | Spesa pubblica in educazione come percentuale del Pil 2000 Italia 4,57% - Ue25 4,94% 2002 Italia 4,75% - Ue25 5,22% Spesa privata in educazione come percentuale del Pil 2000 Italia 0,45% - Ue25 0,61% 2002 Italia 0,36% - Ue25 0,59% Spesa totale per studente al 2002 Educazione primaria Italia 5,800 euro (25,2% del Pil pro capite) - Ue 25 4,200 euro (19,3% Pil pro capite) Educazione secondaria Italia 6,300 euro (27,4% Pil pro capite) - Ue25 5,600 euro (26,2% Pil pro capite) Educazione terziaria Italia 7,200 euro (31,4% Pil pro capite) - Ue25 7,900 euro (37,1% Pil pro capite) |
| | Garantire a tutti l'accesso all'Ict | Percentuale di studenti di 15 anni con accesso al computer a casa 2003 Accesso: Italia 87% - Ue 85% Per lavoro/compiti di scuola: Italia 78% - Ue 74% Possesso software educativo a casa: Italia 30% - Ue 41% Uso frequente: Italia 76% - Ue 72% |

| segue: Tabella 10 | | | | |
|---|---|---|--|--|
| Macro obiettivi strategici | Obiettivi e <i>benchmark</i> | Sintesi indicatori - Italia e Ue | | |
| segne: Migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di educazione e formazione in Ue | segue: Garantire a tutti l'ac- cesso all'Ict | Percentuale di studenti che hanno accesso al computer a scuola 2003 A scuola: Italia 86% - Ue25 92% Uso frequente: Italia 51% - Ue25 40% Rapporto studenti per computer a scuola 2000 Italia 15:1 - 2003 Italia 12:1 Percentuale di computer a scuola connessi a Internet 2000 Italia 24,1% - 2003 Italia 70,8% Differenze nelle performance in matematica tra studenti con accesso al computer a scuola e studenti senza accesso al computer a scuola 2003 Differenza: Italia 1- Ue 14 Punteggio medio nelle competenze matematiche in relazione all'uso del computer 2003 | | |
| | | Basso: Italia 479 - Ue 498 Medio: Italia 494 - Ue 513 Alto: Italia 458 - Ue 492 | | |
| Facilitare l'accesso di tutti al sistema di educazione e formazione | Partecipazione all'istruzione e formazione Benchmark 2010: il livello di partecipazione alla formazione continua nell'Ue dovrebbe essere almeno pari al 12,5% della popolazione adulta in età attiva (25-64) | Tasso di partecipazione all'istruzione dei giovani di 4 anni 2000 Italia 100% - Ue25 85,4% 2003 Italia 100% - Ue25 86,3% Tasso di partecipazione all'istruzione dei giovani di 18 anni 2000 Italia 67,1% - Ue25 73,3% 2003 Italia 75,9% - Ue25 76,4% Percentuale di studenti nell'istruzione secondaria superiore vocational 2000 Italia 24,6% - Ue25 55,2% 2003 Italia 26% - Eu25 55,6% Percentuale di iscritti all'istruzione terziaria sulla popolazione 20-24 anni 1998 Italia 46,1% - Ue25 47,1% | | |
| | | 2003 Italia 58,1% - Eu25 56,4% Partecipazione degli adulti alla formazione continua (percentuale sulla popolazione 25-64) 2000 Italia 5,5% - Ue25 7,9% 2005 Italia 6,2% - Ue25 10,8% | | |

segue: Tabella 10

| Macro obiettivi strategici | Obiettivi e <i>benchmark</i> | Sintesi indicatori - Italia e Ue | | |
|--|--|--|--|--|
| segue: Facilitare l'accesso di tutti al sistema di educazione e formazione | | Partecipazione degli adulti con basso livello di istruzione alla formazione continua (percentuale sulla popolazione 25-64) 2000 Italia 1,7% - Ue25 2,3% 2005 Italia 1% - Ue25 3,4% | | |
| | Abbandoni prematuri della scuola Benchmark 2010: la percentuale di abbandoni prematuri nell'Ue dovrebbe essere non superiore al 10% | Percentuale di popolazione 18-24 anni con al massimo la scuola secondaria inferiore 2000 Italia 25,3% - Ue25 17,7% 2005 Italia 21,9% - Ue25 14,9% Percentuale uscite premature dal sistema di istruzione per livello di istruzione dei genitori 2000 Primaria: Italia 38% Secondaria: Italia 19% Terziaria: Italia 11% | | |
| | | Partecipazione della popolazione 25-64 anni all'istruzione non formale per livello di istruzione conseguito 2003 Basso: Italia 1,8% - Ue25 6,5% Medio: Italia 7,3% - Ue25 16,4% Alto: Italia 14% - Eu25 30,9% | | |
| Aprire l'educazione e la formazione al resto del mondo | Incremento della co- noscenza delle lingue straniere | Numero di lingue straniere conosciute dagli studenti della scuola secondaria 2003 Inferiore: Italia 1,2 - Ue25 1,3 Superiore: Italia 1,2 - Eu25 1,6 | | |
| | | Distribuzione percentuale degli studenti italiani delle scuole secondarie sulla base del numero di lingue straniere conosciute - 2003 Nessuna 4,9% Una 68,3% Due 24,3% Almeno tre 2,4% | | |
| | Mobilità e cooperazione | Percentuale di studenti stranieri nell'educazione terziaria 2000 Italia 1,6% - Eu25 5,3% 2003 Italia 1,9% - Ue25 6,2% | | |
| | | Percentuale di studenti stranieri iscritti fuori del pae- se d'origine 2000 Italia 1,8% - Eu25 2,2% 2003 Italia 2,3% - Ue25 2,9% | | |
| | | Saldo tra studenti usciti e studenti entrati per pro- gramma Erasmus al 2004/05 Italia 3.070 - Uk 9.052 - Ue25 3.213 | | |

Riferimenti bibliografici

Di Francesco G. (a cura di), 2004, Le competenze per l'occupabilità. Concetti chiave e approcci di analisi, Isfol, Franco Angeli, Milano.

Eurostat, 2004, Progress towards the Common Objectives in Education and Training, report.

Eurostat, 2006, Employment in Europe...

Eurostat, 2006, Towards the Lishon Objectives in Education and Training. Detayled Analysis of Progress, report.

Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione), 2006, Rilevazione nazionale del sistema istruzione, anno scolastico 2005/06.

Istat, Censimento della popolazione e delle abitazioni, anno 2001.

Istat, 2006, I diplomati e lo studio, anno 2004.

Istat, 2006, I diplomati e il lavoro, anno 2004.

Istat, 2006, I laureati e lo studio, anno 2004.

Istat, 2006, I laureati e il mercato del lavoro, anno 2004.

Istat, 2006, Forze di lavoro. Media 2005.

Istat, 2006, Bilancio demografico nazionale, anno 2005.

Istat, 2006, Popolazione straniera residente, 1° gennaio 2006.

Istat, 2006, Università e lavoro: orientarsi con la statistica, anno 2006.

Ministero della Pubblica istruzione, 2006, Sedi, alunni, classi, dotazioni organiche del personale della scuola statale, anno scolastico 2006/07.

Ministero della Pubblica istruzione, 2006, La scuola statale: sintesi dei dati, anno scolastico 2005/06.

Ministero della Pubblica istruzione, 2006, Alunni con cittadinanza non italiana, anno scolastico 2005/06.

Competenza

Saul Meghnagi

La competenza, seppure legata a risultati precisi di una data azione, è difficilmente descrivibile secondo prestazioni prevedibili nell'ambito di un processo ordinato di esecuzione. Ogni atto o manifestazione palese investe, di fatto, abilità e capacità che sono sempre il risultato di elaborazioni mentali complesse, anche quando l'azione non sembra presentare particolari difficoltà. La competenza è un insieme di capacità, teoriche e pratiche. È uno degli esiti dell'azione del conoscere.

Dipende dal contesto di vita, dalle condizioni di lavoro, dalle esperienze, dalla formazione ricevuta, dalla padronanza della lingua e dei sistemi simbolici. Fonda sul controllo esercitato dall'individuo sul proprio comportamento cognitivo e operativo. Consente un adattamento flessibile alle diverse situazioni, permette di risolvere problemi nuovi, non riducibili a un sapere disciplinare. Favorisce l'utilizzo del sapere connesso con singole prestazioni. Orienta i processi di decisione e di scelta.

La nozione di competenza è presente, e ha spesso significati diversi e tra loro eterogenei, nel confronto tra le parti sociali, nella normativa, nei documenti europei (cfr. sezione «Italia. Educazione degli adulti e formazione continua»). Nelle pagine che seguono il termine viene presentato secondo la sua accezione scientifica, ovvero come esso è venuto precisandosi nel confronto tra studiosi di varie discipline e nel passaggio progressivo attraverso diverse fasi di analisi della competenza e delle modalità ricercate per riconoscerla e descriverla.

1. La competenza e la «prestazione»

Nella ricerca educativa la determinazione degli obiettivi è stata oggetto di una particolare attenzione in quanto tende a prefigurare, prima dell'attuazione vera e propria, i risultati dell'intervento educativo. Richiamiamo brevemente le caratteristiche essenziali di questa prospettiva teorica, di estrema utilità nel dare conto di aspetti particolari

della competenza, senza, tuttavia, essere in grado di descriverla in tutte le sue valenze. Gli obiettivi si configurano come la descrizione di capacità e abilità di cui la persona deve disporre alla conclusione di un percorso formativo, di abilità non possedute all'inizio e che si vuole siano acquisite alla fine. Gli obiettivi vanno, per questo, definiti in modo riconoscibile, in una forma «operativa», fondata cioè non su affermazioni ma su comportamenti finali e misurabili, descritti in termini di *performance*, cioè di attività direttamente visibili o percettibili, manifeste o direttamente individuabili, grazie alle quali la prestazione finale diventa l'indicatore palese dell'efficacia dell'intervento.

Il problema che si presenta è quello di stabilire i criteri con cui si definiscono gli stessi comportamenti finali: nella forma in cui è utilizzato, il termine «comportamento» include capacità, conoscenze, atteggiamenti, abilità che sono parte degli obiettivi educativi generali. È evidente che una semplice elencazione di prestazioni difficilmente può esaurire il valore e il significato cognitivo di un processo di apprendimento, ma è altrettanto chiaro che questa modalità di procedere permette di uscire dal campo delle impressioni e di accedere a quello dei giudizi, circoscritti ma precisi. A tal fine, è richiesta anche un'indicazione delle condizioni da porre nel momento della verifica delle acquisizioni e, nello stesso tempo, una specificazione dei criteri, cioè della qualità o del livello minimo accettabile della prestazione, in base al quale l'obiettivo si considera raggiunto, per esempio rispondere correttamente ad un certo numero di domande, sapere effettuare senza errori un dato quantitativo di operazioni, ecc. În questo senso, si parla di una «descrizione del compito» (task description), cioè di una descrizione dettagliata della prestazione finale che si identifica con l'obiettivo inizialmente stabilito.

L'obiettivo, non descrivendo un metodo didattico ma un risultato, non viene identificato nella forma di un contenuto né di un'intenzione del formatore, ma ritenuto, piuttosto, come la concretizzazione di un apprendimento. In tale ottica, termini quali finalità, fini, obiettivi generali e specifici (o operativi) sono definiti in modo ordinato, secondo una sequenza logica. Tale sequenza va dal generale al particolare, costituito appunto dall'obiettivo specifico, un obiettivo operativo scaturito dal frazionamento di un obiettivo generale in tanti enunciati quanti sono necessari affinché quattro esigenze «operative» siano soddisfatte: descrivere in forma univoca il contenuto dell'intenzione educativa; descrivere un'attività del formando in modo identificabile attraverso un comportamento osservabile; indicare le condizioni entro

le quali il comportamento desiderato si deve manifestare; indicare a quale livello si deve situare l'attività conclusiva del formando e quali criteri saranno usati per valutare il risultato.

«Operazionalizzare» un obiettivo significa trasporre un concetto, una definizione, un principio sul piano concreto dell'azione e dell'applicazione diretta. Questo passaggio si realizza attraverso operazioni successive, corrispondenti a diversi livelli di generalità e di applicabilità. Si tratta di un processo la cui realizzazione non è semplice e tra l'altro, incontra, spesso, delle resistenze da parte di chi dovrebbe tradurre le indicazioni in pratica, con la conseguenza che, in molti casi, i «fini», per non parlare delle «finalità», si configurano come «desiderata», rapidamente dimenticati nella traduzione concreta delle intenzioni; mentre gli obiettivi «generali» rimangono generici e, anche se vengono frazionati, non rispettano i criteri indicati per una effettiva operazionalizzazione. Malgrado questi limiti, i caratteri positivi di un approccio fondato sulla operazionalizzazione degli obiettivi di apprendimento sono innegabili. Non a caso, l'ipotesi di «razionalizzazione» degli interventi educativi secondo questa metodologia, ha orientato le analisi di studiosi di impostazione molto diversa, ad esempio comportamentista e cognitivista, in altra sede difficilmente conciliabili. È tuttavia indubbio che la nascita in ambito behaviourista, ad opera di psicologi di matrice empirista, possa viziare le indagini in materia di operazionalizzazione degli obiettivi, nonostante l'aspirazione a uscire dai limiti dell'elaborazione originaria. Da ciò la critica, secondo la quale la necessità di tradurre concetti in operazioni direttamente osservabili è destinata ad arenarsi di fronte ad una mancata puntualizzazione di ciò che si intende per operazioni, di fronte alla scelta di privilegiare la classificazione degli elementi osservabili rispetto ai criteri di organizzazione del pensiero e rispetto all'azione. L'insistenza sugli obiettivi comportamentali toglie, di fatto, spazio ai costrutti, agli elementi teorici, ai termini generali della conoscenza.

Questa critica porta a definire l'operazionalizzazione degli obiettivi come un'operazione riduzionista basata su un'arbitraria delimitazione delle implicazioni teoriche e pratiche insite in un processo di acquisizione di conoscenze e nella stessa esecuzione di compiti che ne mostrino, in modo univoco, i risultati. Pur essendo questo vero, si tratta di una modalità di indagine che si presta alla verifica puntuale di acquisizioni specifiche, utile per esempio per la verifica di apprendimenti connessi con una disciplina, di prestazioni tecniche particolari, attinenti a un'attività professionale, per l'osservazione diretta di feno-

meni che hanno certamente implicazioni ben più complesse di quelle visibili, ma di cui è utile registrare comunque «ciò che si vede», per esame su grandi campioni. Non a caso, gli studi sulla determinazione degli obiettivi sono una parte integrante di strategie didattiche, che hanno avuto giustamente un ampio seguito nel dibattito (cfr., anche per i riferimenti, Visalberghi, 1989b) su procedimenti fondati su una individualizzazione dei processi di insegnamento-apprendimento e tali da consentire di tenere presenti le differenze temporali di acquisizione delle conoscenze, di prevenire la cumulatività dei deficit culturali, causata da una gestione del tempo incurante del mancato apprendimento di conoscenze preliminari rispetto a quelle da affrontare, oppure delle importanti ricerche internazionali sul profitto scolastico, quali quelle condotte dalla International Association for Evaluation of Educational Achievement (Iea).

Il problema che in realtà si pone non è quello della operazionalizzazione degli obiettivi a fini valutativi, né di contrapporre l'esame di prestazioni oggettivamente rilevabili a osservazioni di altra natura, non riducibili in comportamenti immediatamente riconoscibili o, ancora, destinati a caratterizzare la crescita culturale complessiva con l'esito positivo in prove che hanno, per loro natura, un carattere limitato. La competenza è una risorsa, per descrivere la quale le prestazioni esplicite possono essere considerate, per alcuni aspetti, condizione necessaria ma non sufficiente, poiché i contenuti di sapere e le abilità che le sono proprie non sono riducibili a singole manifestazioni o abilità. Tale sistematicità costituisce insieme la risorsa e il limite dell'approccio centrato sulle prestazioni finali: il vantaggio è dato dalla osservabilità e, in genere, dalla misurabilità degli esiti, il limite è dato dall'assumere identici - per tutti - i percorsi di un'acquisizione e dall'ignorare i contenuti di conoscenza connessi con abilità pratiche. Per questo, tale prospettiva teorica, pure utile per un uso finalizzato e delimitato, non consente di definire in modo esaustivo e corretto la competenza, nell'accezione che al termine è stata data in questa sede. Da ciò, il problema di conciliare l'attenzione sui risultati con lo sforzo di comprendere i processi dell'acquisizione del sapere.

Il dibattito in ambito anglosassone, parallelo alla grande riforma sulle qualifiche degli anni ottanta, sul rapporto tra formazione professionale ed educazione (cfr., anche per i riferimenti, Rainbird, 1990b) è emblematico da questo punto di vista ed è utile soffermarcisi perché chiarisce i termini della questione e consente di individuare gli elementi di un dibattito che non ha perso la sua attualità, ma al contrario, l'ha accentuata.

Il problema trova la sua espressione (Burgess, 1986) in Gran Bretagna, nel 1985, quando, con l'istituzione del National Council for Vocational Qualifications, viene avviato un percorso di professionalizzazione dei curricoli e di connessa riorganizzazione del sistema formativo britannico nel suo complesso (la riforma è avviata in relazione a due processi paralleli, su cui non ci soffermiamo, di centralizzazione statale, con l'annullamento di prerogative di autonoma gestione delle scuole da parte delle Local Educational Autority - Lea e di stretto collegamento tra le imprese e il sistema di istruzione post-obbligatoria, la «further education»). La questione ha una tale «ufficialità» culturale da essere accompagnata da un «manifesto» (Education for Capability Manifesto) dal cui testo è utile riprodurre uno stralcio: «[...] un'educazione equilibrata dovrebbe, naturalmente, includere l'analisi e l'acquisizione della conoscenza. Ma essa dovrebbe includere anche la pratica di abilità creative, la capacità di assumere e svolgere dei compiti, l'abilità di gestire la vita di ogni giorno, facendo tutto questo in cooperazione con altri. Vi è una cultura a pieno titolo che riguarda il fare, l'organizzare, il creare. Questa cultura dà il giusto valore alla gestione quotidiana degli affari, alla formulazione e soluzione di problemi, alla progettazione, fabbricazione e vendita di beni e servizi» (Burgess, 1986, p. IX).

Questo approccio, non del tutto criticabile nella sua formulazione sintetica (il manifesto è lungo meno di una pagina), è la fonte di una introduzione totalizzante nella definizione delle qualifiche professionali sia della matrice «job/skill» di origine taylorista sia della definizione delle prestazioni in un'accezione comportamentista ristretta, ai fini dell'allocazione delle qualifiche stesse su cinque livelli, validi su un piano nazionale e per tutti i settori produttivi. La prima critica organica a questa applicazione pedissequa dei principi indicati nel manifesto si esprime in questo modo: «la nostra ossessione per le competenze e la professionalizzazione è incompatibile con le esigenze educative e ci ha deviato da importanti questioni [...]. Lo strumentalismo dei fautori della professionalizzazione ha danneggiato la formazione degli insegnanti, distorto fondi dall'istruzione superiore e ha prestato il fianco all'applicazione dei principi di programmazione della qualità della forza di lavoro significativa solo sul breve periodo ed economicamente infondata [...]. Solo se riscopriremo la nostra visione relativa ad un'educazione liberale (liberal education) [...] potremo convertire le nostre incertezze e tribolazioni attuali verso esiti migliori» (Holt, 1987, p. 173). L'interesse teorico per il dibattito anglosassone consiste nell'aver chia-

rito alcuni termini importanti del rapporto tra prestazioni esplicite ed educazione nel suo complesso, precisando come:

- la definizione di vincoli rigidi, sotto forma di requisiti sia non solo contraria (Streeck, 1987) al superamento delle incertezze, ma introduca (Hyman, 1991) dei vincoli contrari alla flessibilità che si mira a creare;
- la formazione posta in termini di sole competenze osservabili non garantisca (Field, 1991) di per sé una loro acquisizione, se non si fissano contenuti, forme ed espressione del sapere ad esse connesse;
- la definizione di competenze sulla base di standard, limitata solo a questi, abbia (Holmes, Marsh, 1990) poco spessore teorico e giustificazione empirica e si configuri più come una forma di controllo politico che come uno strumento di promozione del sapere;
- l'enfasi sulla competenza professionale chiusa in se stessa sia alla radice del fallimento (Finegold, Soskice, 1988; Benson, Silver, 1991; Rainbird, 1990a) di una educazione progressiva e aperta anche nel governo del mercato e dell'organizzazione del lavoro;
- la competenza non possa essere affrontata (Raggat, Unwin, 1991) separando ciò che attiene all'ambito professionale da ciò che attiene all'educazione in senso lato.

Queste valutazioni sono in parte fatte proprie dalle autorità che tentano di introdurre (*National Council for Vocational Qualifications*, 1991) nel progetto alcune innovazioni tra cui la «competenza ai valori» che è all'origine di ulteriori e più forti critiche, che hanno anch'esse un importante spessore teorico nell'affermare:

- l'intimo legame tra l'acquisizione di competenze, anche professionali, e l'educazione. Tale approccio si richiama alla *liberal education*, nelle sue forme originali (per esempio di Peters, 1966, specificamente richiamato) di autonoma gestione del sapere, nei termini definiti da Dewey ([1916] 1963), anch'esso ricorrentemente citato;
- * il rapporto intimo (Mansfield, 1991 e, soprattutto, Hyland, 1991) tra educazione e democrazia. Tale posizione sottolinea l'incidenza dei valori come elemento costitutivo dell'educazione tout court non riconducibile esclusivamente a «prestazioni osservabili», fondante di quello che viene chiamato un «diritto di cittadinanza» e legato (Schneider, 1990) alla crescita del sapere sia teorico sia pratico. Il dibattito anglosassone è utile ai fini dell'analisi, in quanto costituisce un importante esempio della possibile distorsione derivante da un'applicazione estensiva di ipotesi concettualmente corrette, co-

me la descrizione di specifiche competenze in forma di comportamenti osservabili (che non pretende di per sé di entrare nel merito di processi che attengono la trasmissione, l'elaborazione, l'acquisizione del sapere nelle sue forme più estese). Esso conferma come la riduzione della competenza a *performance* presenti una parte della competenza come il tutto, impedisca, in particolare, alla qualificazione professionale di configurarsi, come è corretto, quale parte integrante dell'educazione, riduca lo spessore concettuale della competenza come categoria di analisi e di indirizzo dei processi formativi.

L'esplicarsi della competenza implica (Di Francesco, Pitoni, 2002) la complementarità tra strumenti e valori nella realizzazione di ogni attività, nella soluzione di problemi, nella presa di decisioni. In questa prospettiva, l'assunzione della competenza come categoria di analisi apre un importante capitolo di ricerca, che si configura ricco e stimolante: la competenza, se esige abiti intellettuali e atteggiamenti valutativi caratterizzati da una capacità di affrontare problemi di natura diversa e di complessità crescente, si fonda su una sensibilità che accompagna la capacità; è l'esito di giudizi che implicano consapevolezza, chiarezza sui fini, attenzione ai mezzi, dialettica tra gli uni e gli altri in un processo in cui le implicazioni materiali siano accompagnate da principi morali, che qualifichino l'azione e la rendano credibile in un percorso di crescita della società al quale, comunque, tutti partecipiamo. Per l'insieme di tali motivi, l'analisi della competenza, come pratica e come costrutto, impone una prospettiva integrata sia sul piano teorico sia su quello concreto dell'indagine. Su questo aspetto, appare necessaria una precisazione, che costituisce la base per lo sviluppo ulteriore della riflessione.

L'uso corrente del termine «interdisciplinare» è generico (Ocse, 1972), coprendo concetti diversi: il ricorso a competenti di discipline autonome e indipendenti chiamati a concorrere alla soluzione di un problema dopo aver effettuato specifiche ricerche, che realizza rapporti di pluridisciplinarità; la collaborazione fra specialisti di campi confinanti che interagiscono fra loro nella strutturazione concettuale di un'indagine settoriale, che realizza una situazione interdisciplinare, in quanto gli studiosi implicati si influenzano a vicenda nel corso della ricerca, discutendo ipotesi e metodologie; infine l'unificazione in un unico sistema ipotetico-deduttivo di materie tradizionalmente distinte, che dà luogo a una situazione di transdisciplinarità. Tali precisazioni suggeriscono un'estrema cautela nell'affrontare la relazione tra saperi,

poiché è difficile che i dati dell'esperienza, osservata, analizzata ed elaborata, possano essere descritti e interpretati in modo esaustivo da una singola disciplina, indispensabile strumento di indagine ma, per sua natura, inadeguata nel dare conto di tutti i dati di realtà. La complessità del contesto sociale pone di fatto il problema (Levin, Lind, 1985) delle stesse modalità di analizzarla. In questo quadro, un'attenzione specifica va attribuita al tema della competenza, come oggetto possibile di ricerca fondata necessariamente su un'interdisciplinarità che non sia posta ad un livello astratto, né riservato all'ambito filosofico o scientifico.

Il dato centrale di questa riflessione risulta, in definitiva, quello dell'intimo legame che lega il sapere, di qualunque natura esso sia, all'educazione e alla democrazia. La competenza, anche limitata al solo ambito professionale, non può essere e non è solo l'esito di una formazione rigida legata ad una disciplina, ma la risorsa indispensabile per dominare una realtà complicata, per ragioni sociali, oltre che tecniche, e per operare valutazioni che esigono un estremo impegno in settori diversi. Per questo, sono essenziali conoscenze specifiche, ma, nel contempo, una capacità analitica e critica che abiliti a giudizi responsabili e a scelte coscienti.

La nozione di competenza è solo una parte della nozione più ampia di «cultura», che ha oggi un'applicazione estesa a variabili di natura diversa e nella quale sono accomunati, in uno stesso concetto, elementi eterogenei, in parte legati ad aspetti strutturali, in parte dipendenti dalle rappresentazioni che le persone hanno della vita e del mondo e che sono destinate, comunque, a evolvere nel tempo.

Le teorie legate alla nozione di «attività» hanno cercato di tenere conto di tale questione.

2. Il sapere e le «attività»

Le caratteristiche disciplinari con cui è ordinato il sapere nelle sedi di ricerca e, in genere, nell'attività didattica hanno suggerito di definire il lavoro scientifico come un procedimento attraverso il quale si sviluppano ambiti di conoscenza caratterizzati da un più alto livello di sistematicità rispetto alle conoscenze di senso comune. Tuttavia, la comprensione della modalità con cui il sapere è organizzato nella mente ha chiarito l'utilità della distinzione tra conoscenze strutturate e conoscenze di senso comune e, nel contempo, esige uno studio delle

interrelazioni tra l'uno e l'altro aspetto del sapere. Lo studio delle dinamiche di elaborazione dell'informazione ha consentito di distinguere e precisare fasi diverse e tra loro connesse di trasformazione, riduzione, immagazzinamento, recupero del sapere; ha definito il ruolo nelle attività cognitive rispetto all'esecuzione di attività cognitive complesse, quali il comprendere, il ricordare, il ragionare, il risolvere problemi; ha descritto forme e possibilità operative finalizzate al potenziamento e all'affinamento di tali attività.

Non è estranea a questa caratteristica degli studi cognitivi la relazione stabilita, in forma certamente radicale e profonda, tra ricerca sui processi di acquisizione del sapere e studi sull'intelligenza artificiale. La ricerca sui processi di acquisizione della conoscenza, fondata su modelli relativi all'elaborazione delle informazioni, ha tratto (cfr., tra gli altri, anche per una ricostruzione del dibattito, Gallino, 1988) indicazioni significative dall'analogia tra il computer e la mente, grazie alle indagini realizzate e alle stesse critiche a cui queste sono state successivamente sottoposte per l'utilizzo di estrapolazioni indebite o eccessivamente meccaniche. Gli studi sull'intelligenza artificiale sono stati a lungo caratterizzati dallo sforzo di costruzione di programmi atti alla simulazione, tramite calcolatore, di comportamenti cognitivi propri del pensiero umano, come la soluzione di problemi di difficoltà progressivamente crescente. Non è però possibile comparare l'agire umano a quello di qualunque macchina venga utilizzata per studiare la soluzione dei problemi e le scelte connesse a tali operazioni: la macchina, per quanto complessa e «intelligente», opera solo su dimensioni modificabili, dove l'uomo si muove su dimensioni che non sempre lo sono. Se dalla soluzione di problemi si passa alla presa di decisioni (che è

Se dalla soluzione di problemi si passa alla presa di decisioni (che è evidentemente connessa alle stesse soluzioni di problemi), la tesi enunciata risulta confermata, poiché ogni decisione (March, 1981) si fonda su un'analisi del contesto, oltre che del problema, su esami di tipo interpretativo e non solo analitico, su giudizi che non possono essere univoci e universali. Nei processi di decisione è sempre presente (Simon, 1988) una componente emotiva, che può provocare ansie ed errori, ma che è anche la base per intuizioni apparentemente non logiche, in quanto non esprimibili in parole e formalizzabili con simboli, ma spesso efficaci e produttive. Di fatto l'intuizione non è un talento misterioso, ma un prodotto della formazione e dell'esperienza, accumulato sotto forma di conoscenze che convergono nella formulazione di un'ipotesi innovativa. L'agire creativo è, frequentemente, il risultato di rischi calcolati, nell'af-

frontare i quali la precisazione del calcolo si fonda su un bagaglio conoscitivo superiore.

La competenza è, per questo, caratterizzata sempre da un sapere con cui si opera con una specificità (Winograd, 1988) tipicamente e ineludibilmente umana, non assimilabile ad alcuna macchina, per quanto sofisticata. Nelle organizzazioni è possibile accrescere (Levitt, March, 1988) la competenza se sussistono condizioni di superamento di comportamenti imposti da un sistema fondato prevalentemente su «routine». D'altro canto, l'azione delle organizzazioni e dei singoli che ne fanno parte è storicamente dipendente e le stesse routine sono basate su interpretazioni del passato più che su anticipazioni del futuro. Ciò avviene pur essendo le organizzazioni stesse orientate verso uno scopo. L'ambiente organizzato contiene di fatto tracce, stimoli, indicazioni che, al di là delle regole formali, favoriscono modi di vedere, di valutare, di giudicare, di usare il proprio sapere e di declinare in un determinato modo la propria competenza. Questa si caratterizza come un complesso di azioni pianificate sulla base di obiettivi generali e progettate nelle realizzazioni particolari. L'attuazione di azioni puntuali include varie componenti operative che rientrano nelle prerogative del singolo (pianificazione degli interventi, progettazione delle attività, realizzazione degli interventi, verifica di risultati) ma che, isolate, non definiscono nella completezza una competenza.

Vi è, tra l'altro, una naturale continuità tra ciò che fa parte del patrimonio culturale acquisito e il nuovo sapere proposto, tra quanto è parte della memoria e quanto viene appreso e ne entra a fare parte. In tale prospettiva, appare evidente che nessun apprendimento ha il carattere di novità assoluta, che ogni acquisizione si innesta su strutture di conoscenza già organizzate, che il conoscere è un costruire o ricostruire il proprio sapere, a partire dalle informazioni proposte, in base alle conoscenze accumulate, che, in definitiva, l'apprendimento non è mai ripetitivo. Opera secondo schemi che, riorganizzando i dati dell'esperienza cognitiva nella memoria, incidono sia sulle conoscenze dichiarative, sia su quelle procedurali, determinando così la forma stessa della competenza e favorendone lo sviluppo nel quadro del processo costruttivo dell'acquisizione del sapere. Un importante contributo alla comprensione di tali processi proviene, come abbiamo anticipato riferendoci a diversi autori, da ricerche di tipo cognitivista e socio-culturale tra le quali quelle neopiagettiane relative alla competenza esperta, l'expertise e quelle neovygotskijane sui contesti di lavoro. Le indagini sulla competenza esperta (Ajello, Cevoli, Meghnagi, 1992)

focalizzano l'attenzione su prestazioni già acquisite, a livello più o meno «esperto», connesse, per esempio, con la memoria, la soluzione di problemi, la stesura di un testo scritto, l'esercizio di una specifica professione. Da ciò l'utilità dell'uso della nozione di competenza quale termine tecnico che si riferisce all'operare su schemi informativi situazionalmente collocati, con rapidità, fluidità, flessibilità e con modelli mentali che permettono l'accessibilità e la manipolazione di un più largo gruppo di informazioni.

Tale definizione generale consente di entrare nel merito della varietà dei livelli di competenza, considerandone le implicazioni specifiche anche per capire come venga acquisita e come operi.

La competenza, per quanto è stato sin qui detto, va considerata come una conoscenza contestualizzata, come una forma di *expertise* in cui la conoscenza dichiarativa è altamente proceduralizzata e automatica e in cui vi è una collezione di euristiche per la soluzione di problemi molto specifici. Le ricerche neovygotskijane sui contesti di lavoro assumono la dimensione socio-culturale come centrale. Tuttavia, la separazione tra tali indagini e quelle più propriamente neopiagettiane non appare netta (Billet, 1996 e 2001) e le due impostazioni teoriche tendono a connettersi tra loro.

La competenza, di fatto, appare sempre più caratterizzata da livelli complessi di capacità di organizzazione del sapere, da un'articolazione dello stesso in forme idonee rispetto al contesto d'azione, da una contestualizzazione dell'insieme per una maggiore efficacia dell'azione prefigurata e attuata, da una flessibilità tanto più elevata quanto maggiori sono i livelli del sapere professionale, sociale, pratico. La competenza è un'abilità fondata sulla conoscenza e su un sapere gestito e governabile in più ambiti ed è evidente che non basta il sapere perché sussista la competenza: questa c'è se il sapere stesso è usato in un momento dato, nella forma adeguata, nel luogo giusto. In questo senso, la competenza è fortemente connotata sul piano socio-culturale e inequivocabilmente contestualizzata, poiché il contesto ne determina l'efficacia, ne orienta il manifestarsi, ne indirizza l'operatività.

L'interazione, costituita dal dialogo ed eventualmente, dalla contrapposizione, è determinante nell'acquisizione delle competenze, rispetto alle quali lo scambio linguistico-cognitivo che si realizza intorno a diversi «oggetti» di conoscenza appare essenziale. Ne consegue la necessità di considerare, come si è detto, gli elementi propri di uno sviluppo potenziale connesso con le forme con cui le esperienze pregresse sono venute strutturandosi e organizzandosi, mediante processi di

elaborazione progressiva veicolata da sistemi simbolici. In questa prospettiva, appare modificata la concezione di una regolarità sequenziale sia negli apprendimenti di base, linguistici e matematici sia nell'acquisizione di competenze legate all'ambito professionale o pratico in genere. Risulta, in tale ottica, limitativa un'indagine che non tenga conto degli specifici contesti dell'azione, delle forme di interazione, degli elementi di socializzazione, della crescita dovuta all'attivazione di quella che è stata definita (Vygotskij [1934] 1990) «l'area potenziale di sviluppo» a cui è fortemente legata la crescita della competenza stessa. L'acquisizione della competenza viene così indicata (Lave, Wenger, 1991) come partecipazione a «una comunità di pratiche» nella quale i «partecipanti» hanno un progressivo accesso a parti differenti dell'attività e procedono nel corso del tempo verso una piena partecipazione ai compiti centrali, con un'abbondante interazione orizzontale tra i partecipanti stessi. Tale partecipazione è indicata (Wenger, 1998) alla base, fra l'altro, della costruzione di identità professionali e personali. Seguendo una logica analoga, chi impara deve avere prima di tutto (Pontecorvo, Ajello, Zucchermaglio, 1995) l'opportunità di analizzare criticamente e sistematicamente la sua attività, comprese le contraddizioni che vi trova all'interno. È quello che viene definito il contesto di critica ad offrire a chi impara l'opportunità di costruire e utilizzare delle soluzioni pratiche, dei nuovi modelli per la sua attività, in altre parole, imparare qualcosa che ancora non esiste. Le collettività di persone devono essere capaci di imparare in modo «espansivo», attraverso la connessione tra il contesto tradizionale dello studio, il contesto della critica, il contesto di scoperta e il contesto di applicazione pratica.

Da ciò una progressiva attenzione (Engestrom, Engestrom, Karkkainen, 1995) allo studio dei contesti di lavoro, come ambiti in cui le persone sono a contatto diretto con i propri strumenti professionali e in cui mettono in campo il loro sapere, direttamente, in relazione ad altri, in funzione e con l'uso delle macchine disponibili e necessarie. Partendo da queste premesse, Engestrom precisa (Engestrom, 2001) la nozione di «apprendimento espansivo» e sviluppa una riconcettualizzazione teorica della nozione di «attività». A tal fine, vengono richiamati in particolare gli studi iniziati negli anni '20 da Vygotskij, il quale afferma l'importanza, nella formazione della personalità, dello scambio tra l'organismo e l'ambiente, sottolineando come i condizionamenti storici e sociali influenzino e siano influenzati dalle strutture e dalle funzioni umane psichiche superiori. Successivamente sono riprese, con analoga attenzione, le ricerche di Leontjev ([1959] 1976), sul ruolo centrale dell'*attività* e sull'equilibrio, dinamicamente interattivo, tra individuo e ambiente. Viene messo in evidenza come l'approccio di Vygotskij e Leontjev, si fondi sull'intreccio tra evento storico, istituzione sociale e sviluppo individuale. Esso, peraltro, rimane ancorato all'idea di uno sviluppo verticale verso le più alte funzioni psicologiche.

Toccherà a studiosi delle generazioni successive approfondire ed evidenziare (cfr., anche per una ricostruzione, Lurija, 1976; Cole, 1988) la relazione tra «teoria dell'attività» e diversità culturale. Pertanto, nel momento in cui la teoria dell'attività diviene internazionale, la questione concernente prospettive e tradizioni differenti inizia ad essere concepita, con la conseguente formulazione di cinque principi:

- il primo principio considera il sistema di attività come un'unità di analisi in cui le azioni individuali e di gruppo sono indipendenti ma possono essere interpretate solo in riferimento ai sistemi di attività;
- il secondo principio afferma la molteplicità dei punti di vista, interessi e tradizioni dei sistemi di attività;
- il terzo principio consiste nella storicità dei sistemi di attività, ossia descrive come la comprensione dei problemi e delle potenzialità di questi ultimi derivi dalla considerazione delle trasformazioni durante il corso del tempo;
- il quarto principio è dato dal ruolo centrale assunto dalle contraddizioni come fonti non solo di conflitti, ma anche di cambiamenti dell'attività;
- il quinto principio afferma l'importanza dei cicli espansivi come una possibile forma di trasformazione nei sistemi di attività.

I principi della teoria dell'attività sono analizzati (Engestrom, 2001) attraverso domande la cui risposta è ritenuta fondamentale per qualunque teoria dell'apprendimento che voglia essere credibile: chi sono i soggetti dell'apprendimento? Perché apprendono? Cosa li spinge ad apprendere? Cosa apprendono? Come apprendono?

L'interazione tra principi e domande costituisce una matrice mediante la quale si è tentato di analizzare la teoria dell'attività in riferimento ad uno studio condotto in un contesto ospedaliero di Helsinki. La ricerca chiamata *Boundary Crossing Laboratory*, consiste nella partecipazione di 60 membri del personale ospedaliero dell'area di Helsinki a 10 incontri in cui i partecipanti discutono di una serie di casi di pazienti videoregistrati dai ricercatori. L'obiettivo è l'acquisizione da parte dei diversi «attori» di una migliore organizzazione e coordinazione al lavoro

durante tutto il percorso di cure offerte al paziente; coordinazione da stabilire tra i sistemi di attività dell'ospedale del paziente, in questo caso del bambino, i sistemi di attività del centro di cure primarie e i sistemi di attività della famiglia del bambino. Il *Boundary Crossing Laboratory* esemplifica concretamente un apprendimento di tipo alternativo attraverso l'uso dei concetti di cura concordata e negoziazione nella responsabilità delle cure.

La ricerca dimostra come ad un apprendimento di tipo verticale, verso l'alto, sia possibile, non contrapporre, ma affiancare e rendere complementare un apprendimento di tipo orizzontale che consideri tutte le parti in causa. «Abitualmente – scrive Engestrom – tendiamo a descrivere l'apprendimento e lo sviluppo come processi verticali, miranti ad elevare le persone verso l'alto, ai più alti livelli di competenza. Piuttosto che denunciare semplicemente questo punto di vista come una reliquia di spiegazione sorpassata, ho suggerito di costruire una prospettiva complementare, vale a dire un apprendimento ed uno sviluppo orizzontale o obliquo [...]» (Engestrom, 2001, pp. 153-154). In particolare la costruzione del concetto di cura concordata (con il relativo concetto di negoziazione di responsabilità di cure) dai partecipanti del Boundary Crossing Laboratory è un utile esempio di apprendimento alternativo significante per lo sviluppo. Questo punto di vista apre un campo d'inchiesta straordinariamente fertile nell'azione reciproca fra tipi differenti di concetti nell'apprendimento. Il saggio di Engestrom ci fornisce una sintesi dei sistemi di attività, presentando prima una esposizione teorica del tema e, successivamente, le implicazioni pratiche di tali teorizzazioni. Evidenzia, altresì le possibilità di uno sviluppo, oltre che verticale, orizzontale dei sistemi di attività, mediante un'azione tesa a coinvolgere, coordinare ed organizzare, nel perseguimento di un obiettivo comune, tutti i livelli e i diversi attori dei vari sistemi di attività.

L'acquisizione del sapere è l'esito di un processo, che nella prospettiva assunta, si conferma come attivo e costruttivo, esito di un percorso che si fonda su una strategia, su un metodo con cui affrontare un compito e conseguire un obiettivo, su una forma di controllo dell'ampio processo di codificazione, trasformazione e immagazzinamento dell'informazione, su un'attività e una dinamica che consentono l'assunzione di elementi di conoscenza non preesistenti e la cui acquisizione determina dei mutamenti anche nel sapere prima presente. Si può concretamente osservare, facendo ricorso a un esempio tratto dal campo della memoria, dove il concetto di strategia ha avuto un ri-

levante sviluppo, che il recupero delle informazioni dalla stessa memoria a lungo termine è parte del processo, mentre le modalità per consentire e controllare questo recupero (per esempio il ricorso ad appunti) rientrano nell'ambito delle strategie. Il termine «strategia» è stato usato in misura molto ampia per indicare i diversi schemi di decisioni nell'elaborazione dell'informazione da parte di soggetti impegnati in compiti di identificazione di concetti. La caratteristica «organizzata» della nozione di strategia fa sì che essa venga avvicinata a quella di «piano», con cui è indicata la sequenza di azioni e decisioni analoga al programma di un computer. I piani, come le strategie, sono infatti orientati al raggiungimento di un obiettivo: la differenza, peraltro non fondamentale, consiste nel fatto che i piani hanno, al di là delle caratterizzazioni di dinamica, un livello di generalità superiore alle strategie.

Lo studio dei processi cognitivi in termini di elaborazione dell'informazione, suggerisce, inoltre, l'utilità di distinguere chiaramente le capacità che hanno dei limiti non modificabili dovuti alle caratteristiche strutturali (per esempio, la dimensione della memoria di lavoro) dalle strategie, che sono modificabili e possono essere rese più efficaci. In base a questa distinzione, si può assumere che sussistano, rispetto all'abilità nell'esecuzione di un compito, tre limiti, di natura diversa: la capacità limitata, difficilmente modificabile, il non saper usare la strategia adeguata e la scarsa efficienza delle strategie usate, superabili mediante la formazione. Data tale premessa, è possibile osservare come, in situazioni specifiche di acquisizione del sapere, l'interazione con un contesto dia luogo ad una dinamica tra variabili difficilmente controllabili nella loro completezza, se si considerano le variabili stesse come interagenti e non isolate tra loro. Di fatto, dato un insieme di categorie di analisi, può risultare, in situazioni diverse, che nessuna di esse sia assente anche se ognuna può assumere una maggiore pregnanza rispetto alle altre, così come può configurarsi uno scambio tra due o tre di esse in misura maggiore o minore che tra le altre.

La nozione di competenza, in definitiva, riguarda sia le prestazioni di fronte ad un compito o ad un problema, sia i processi che sostengono l'esecuzione di una data attività. È per questo difficile, pur essendo possibile, valutare la qualità di singole prestazioni, apprezzare nel suo complesso una competenza, la cui costruzione sembra legata alle acquisizioni realizzate nell'ambito di istituzioni scolastiche, a processi di apprendimento informale, in momenti e sedi diverse, a orientamenti

di valore che sostengono l'attenzione verso fatti innovativi, all'appartenenza a una comunità professionale, alle capacità di esplicitazione di risorse cognitive, di varia natura, che presiedono processi di azione e di decisione e da cui dipende la qualità di una prestazione. In tale ottica, il modello di competenza delineato da Engestrom attraverso i «sistemi di attività» appare di estremo interesse. Esso, tuttavia, utilizzando la nozione di sistema, delimita al contesto specifico il riferimento pratico su cui si innestano e a cui sono di fatto ricondotte le attività. Per questo, appare di estremo interesse un'elaborazione concettuale tesa a stabilire, in termini chiari, un legame tra il costrutto dell'«attività» di matrice vygotskijana di cui si è sin qui parlato e che viene precisato nella relazione tra conoscenza ed esperienza e quello dell'«agire sociale» di matrice weberiana su cui si sofferma il paragrafo successivo.

3. La conoscenza e l'esperienza

La conoscenza si costruisce o meno in relazione con le capacità di analisi, di comprensione, di incisione sulla realtà in cui si opera. È legata, in parte, al sapere consolidato in un dato ambito e, in parte significativa, all'organizzazione del sapere per un suo utilizzo in contesti limitrofi. L'abilità di studio, l'«imparare ad apprendere», dipende, a sua volta, dai modi di rappresentare, sintetizzare, riorganizzare nozioni e informazioni, e non solo dalla «quantità» accumulata delle stesse. La soluzione di problemi e la presa di decisione sono legate alle autonome potenzialità dei soggetti nell'elaborazione e nel conseguente utilizzo del sapere. Si fondano sia sul controllo delle proprie forme di approccio con le situazioni e i problemi reali, sia sulla verifica dei propri processi di acquisizione e di sistematizzazione della conoscenza. Le capacità di soluzione si basano altresì sull'autonomia di ciascuno rispetto al giudizio su dinamiche, atteggiamenti e orientamenti; si legano, inoltre, ad aspetti psicologici, caratteriali e di personalità, ma sono positivamente connesse con la certezza che ciascuna persona sviluppa rispetto al proprio sapere verificato e utilizzato in ambiti diversi.

Il sapere e le abilità operanti in un contesto, assumono, quindi, una specifica consistenza nello stretto rapporto tra contenuti di conoscenza, loro utilizzo, loro controllo, loro elaborazione e rielaborazione. Si precisano nella loro connotazione relativamente autonoma rispetto a capacità operative immediate. Si configurano come ricche di riferi-

menti teorici. Si chiariscono nel loro sviluppo permanente. Tutto ciò lega strettamente esperienza e conoscenza, in ragione della realtà esistenziale di ciascuno. Il problema che si pone diventa così quello di misurarsi sia con gli elementi di memoria storica, in relazione a caratteristiche sociali o di classe, definite da una configurazione strutturale oggettiva, sia con le percezioni soggettive, con le varie identità, i diversi livelli di maturazione e di coscienza degli individui, sia con il sapere e l'agire in più contesti sociali e lavorativi.

La stessa definizione della nozione di competenza, in questa prospettiva, va ricercata (Corda Costa, 1980) nell'ambito di una visione storicamente determinata dell'evoluzione della società civile e delle sue strutture politiche. È necessario, a tal fine, fare in modo che cresca, sul piano dell'analisi, la consapevolezza del nesso tra condizione di lavoro e condizione di vita e di questi due aspetti tra loro e con l'ambito culturale ed educativo; promuovere una comprensione piena del carattere globale e processuale delle trasformazioni, al pari di una conoscenza del proprio tempo e del proprio contesto, della dimensione storica in cui si collocano le dinamiche sociali, in tutte le loro configurazioni politiche, culturali, civili, espressive, anche nelle forme estetiche ed artistiche. È per questo necessario affrontare le caratteristiche della trasmissione e dell'elaborazione del sapere tenendo conto di specifici contesti di conoscenza, cultura e potere e delle forme con cui questi sono socialmente definiti, distribuiti, valutati.

La conoscenza, nel senso più ampio del termine, può essere, in definitiva, descritta come l'esito di un processo di formazione, nel sistema formativo e al di fuori di esso, in età evolutiva e in età adulta. In questa ultima fase dello sviluppo delle persone l'intreccio tra acquisizioni dell'esperienza e contenuti di sapere necessario per far fronte ai mutamenti delle condizioni di vita e lavoro risulta molto forte e va affrontato, ove si voglia intervenire, con un approccio che lega sistema di valori, contesti e processi di conoscenza. Anche per gli adulti, appare estremamente pregnante quanto è riconosciuto anche rispetto ad altre età e, cioè, che ogni acquisizione di conoscenza è l'esito di una trasmissione culturale legata a processi di trasformazione ed elaborazione del sapere, dipendente, tra l'altro, dal modo con cui determinati contenuti o argomenti sono recepiti, in relazione con le esperienze pregresse, con le situazioni e con le forme con cui ci si è confrontati con la conoscenza.

Un'altra questione è il rapporto tra conoscenza, intesa come contenuto culturale e scientifico a carattere sistematico, e cognizione, intesa

come modalità generali di elaborare l'informazione, assume caratteristiche particolari ove la si consideri in relazione alla costruzione della competenza e di abilità di base ad essa connesse. Entrambi gli aspetti suggeriscono, infatti, di tenere conto in particolare delle forme e modalità di elaborazione delle conoscenze: le risorse linguistiche, matematiche, logiche che presiedono allo sviluppo del sapere nell'ambito scientifico e nella formazione sono determinanti per la promozione sia delle singole discipline sia delle risorse cognitive della persona. Tali strumenti si caratterizzano, tra l'altro, per la loro varia possibilità d'uso e assumono un ruolo centrale di mediazione tra contenuti variamente acquisiti. Le persone, inoltre, affrontano problemi e prendono decisioni attraverso procedimenti che si basano sempre su orientamenti di valore e risorse di sapere.

La competenza si configura, pertanto, come un insieme di saperi e abilità la cui efficacia e il cui valore sussistono in un tempo dato e in una società determinata. L'esame della nozione stessa di competenza va, per questo, svolto relativizzandone la definizione rispetto a ogni comunità e al suo livello di sviluppo economico e sociale, all'evoluzione e alla configurazione complessiva della vita individuale, alle dinamiche di relazione interpersonale. L'esperienza, nelle sue valenze pratiche, va considerata non solo un momento del percorso di accesso alla conoscenza, ma la forma con cui i singoli fanno proprio, attraverso nozioni disciplinari o di senso comune, il sapere sociale e professionale. Esso è frutto, nel suo insieme, del funzionamento costruttivo e attivo della mente che, grazie a strategie appropriate, è in grado di dare luogo a livelli di analisi, sia teorica sia strumentale, sempre più sofisticata e complessa che ne determina lo spessore e ne orienta le modalità operative.

La competenza è in genere considerata tanto più alta quanto maggiori sono le capacità di pensiero astratto, svincolato da contesti specifici di esperienza. D'altro lato, ogni persona affronta dei problemi e tenta di risolverli ogni qual volta si proponga di raggiungere un obiettivo e cerchi di individuare le procedure e i mezzi per farlo. In questo quadro, si colloca una distinzione (Frederiksen, 1984) tra problemi:

- a) ben definiti. Sono «ben definiti» i problemi chiaramente formulati e formulabili. Rientrano in questa prima categoria, di cui si è maggiormente occupata la ricerca psicologica, problemi che hanno una soluzione univoca, chiaramente delineata sin dalla fase iniziale di esame del problema stesso;
- b) ben strutturati. Sono problemi che richiedono il pensiero produt-

tivo, per i quali la persona non dispone di un algoritmo, che deve quindi produrre, ma che hanno un'unica soluzione, come avviene, per esempio, in alcuni giochi. La distinzione, tra i problemi del primo e del secondo tipo, non è sempre netta, né facile da assumere;

c) mal definiti. Si considerano mal definiti i problemi in cui non tutte le variabili in campo possono essere date in forma univoca, in cui l'informazione disponibile è incompleta o, comunque, non può essere data su tutti gli aspetti, rispetto ai quali non è prevedibile una soluzione unica né è possibile definire procedure per la migliore soluzione, né sono possibili criteri oggettivi per valutare la correttezza della soluzione; su cui non esiste un criterio preciso di soluzione né, a volte, si può affermare che lo stesso problema sia «risolto». I problemi economici, sociali, sanitari, di progettazione o di intervento, hanno, per esempio, questa costante.

La differenza tra problemi diversi non è sempre netta e problemi analoghi possono afferire a una categoria o a un'altra se si relativizzano considerando le caratteristiche, per esempio l'età, del potenziale solutore. Appare comunque importante considerare sempre: l'ambiente del compito, costituito dal problema così come viene definito, in cui sono inclusi tutti i dati, le informazioni, gli elementi teorici o pratici *a latere* e lo spazio del problema, costituito dalla rappresentazione che la persona costruisce del problema stesso al fine di risolverlo. Le informazioni ricavate dall'ambiente del compito vengono codificate per essere interpretate in base alle strutture di conoscenza di cui la persona dispone, per l'attivazione di conoscenze e strategie. La rappresentazione stessa del problema risulta sempre legata alle differenze di persone o di gruppi.

Due meccanismi complementari, di comprensione e di ricerca, operano congiuntamente nella soluzione dei problemi in un processo circolare, teso a favorire il buon esito dell'attività intrapresa. La comprensione del problema dà luogo a una rappresentazione da cui dipendono i processi di ricerca; questi, a loro volta, possono modificare o ristrutturare la rappresentazione stessa grazie a nuove informazioni, mentre i tentativi di soluzione, avviati dopo la costruzione dello spazio del problema, possono accrescere la comprensione, dando luogo a un nuovo spazio del problema.

I lavori pionieristici di Newell e Simon (1972) hanno da tempo descritto processi euristici generali connessi con la soluzione di problemi, offrendo contemporaneamente riflessioni cruciali sull'apprendi-

mento e sul pensiero di soggetti esperti, che operano sulla base di una ricca struttura di sapere di campo. L'attenzione è stata centrata sulle capacità fondamentali di elaborazione delle informazioni condotte dalle persone, con diversi livelli di competenza, che si comportano in modo più o meno intelligente in situazioni in cui mancano di qualunque conoscenza e abilità specialistica. I lavori citati hanno analizzato le forme di elaborazione del sapere, l'esecuzione di compiti semplici e di compiti che richiedono centinaia di ore di apprendimento e di esperienza. Lo sviluppo di teorie sulle prestazioni competenti e gli sforzi di analizzare i contesti dell'azione hanno mostrato una stretta relazione tra strutture della conoscenza, processi di ragionamento e soluzione dei problemi.

Le ricerche sull'«expertise», cioè sull'«essere esperti» chiariscono (Chi, Glaser, Farr, 1988) che:

- gli esperti eccellono prevalentemente nel loro campo. Non vi sono conferme sul fatto che una persona molto competente in un campo possa trasferire la propria capacità in un altro campo. La ragione ovvia dell'eccellenza degli esperti è che essi hanno una buona gestione della conoscenza di campo;
- gli esperti percepiscono gli elementi maggiormente significativi nel loro campo di osservazione. Questo è evidente nelle ricerche fatte, ad esempio, sul gioco degli scacchi, dove è noto che gli esperti eccellono nel richiamare l'insieme dei pezzi che vedono; tuttavia, questa abilità, di osservare modelli significativi non riflette una generale maggiore abilità di percezione;
- gli esperti sono rapidi. Sono più rapidi dei novizi nell'uso di abilità (skills) del loro campo, e risolvono rapidamente i problemi con piccoli errori. Sebbene gli studi precedenti mostrino che gli esperti sono più lenti dei novizi nella fase iniziale di soluzione dei problemi, gli esperti risolvono i problemi in modo globalmente più rapido. Vi sono almeno due modi per spiegare la rapidità degli esperti. Per i compiti semplici, come per esempio la dattiloscrittura, la velocità viene da molte ore di pratica, che rendono l'abilità più automatica e liberano capacità di memoria utili per l'elaborazione di altri aspetti del compito. Così gli esperti possono essere rapidi, perché più rapidi nell'esecuzione di un compito specifico o perché hanno maggiori capacità di esecuzione del compito totale. Un'ulteriore possibile spiegazione sulla rapidità degli esperti nella esecuzione dei problemi è che questi arrivano alla soluzione senza condurre una ricerca estensiva. Da ciò l'ipotesi

- che essi abbiano immagazzinato regole dirette di condizioneazione in cui uno specifico modello (la condizione) induce una sequenza stereotipica di azioni;
- gli esperti hanno una superiore memoria a breve e a lungo termine. Il ricordo degli esperti sembra superare i limiti della memoria a breve termine. Ciò non avviene perché la memoria a breve termine è più ampia di quella di altre persone ma perché l'automaticità di molte parti della loro abilità libera risorse per un più ampio immagazzinamento;
- gli esperti vedono e rappresentano un problema, nel loro campo, a un livello più profondo e teoricamente fondato (more principled) dei novizi. I novizi tendono a rappresentare i problemi a un livello più superficiale. Un modo semplice e solido di dimostrazione è quello di chiedere ad esperti e a novizi di classificare problemi e analizzare la natura dei loro raggruppamenti. Sia gli esperti che i novizi hanno proprie categorie concettuali, ma le categorie degli esperti hanno una base semantica di principio, dove le categorie del novizio sono orientate in modo scolastico e di superficie;
- * gli esperti investono una grossa mole di tempo nell'analisi qualitativa dei problemi. Nella fase iniziale di situazioni di *problem solving*, gli esperti, in genere, cercano di «capire» il problema, mentre i novizi si buttano immediatamente in tentativi di applicazione di equazioni e di soluzioni. Gli esperti, per analizzare qualitativamente un problema, costruiscono una rappresentazione mentale, da cui possano inferire relazioni idonee a definire una situazione, aggiungendo quindi i vincoli posti dal problema. L'utilità di analisi qualitative per aggiungere vincoli a un problema può essere vista chiaramente nell'ambito di problemi mal strutturati, o nei processi di presa di decisione;
- gli esperti hanno forti capacità di autocontrollo. Gli esperti appaiono più coscienti dei novizi quando compiono degli errori, quando sbagliano nella comprensione, quando hanno bisogno di controllare e verificare le loro soluzioni. L'autocoscienza degli esperti si manifesta anche nella loro maggiore accuratezza, rispetto ai novizi, nel giudicare la difficoltà di un problema. Gli esperti pongono maggiori domande. I novizi, d'altro lato, pongono più quesiti su aspetti più semplici.

È possibile sostenere che le maggiori capacità di controllo e di autocoscienza riflettano una maggiore conoscenza di campo come una diversa rappresentazione della stessa. Gli esperti poggiano la conoscen-

za su principi legati al compito, ordinando i problemi in categorie. L'abilità nel valutare le difficoltà dei problemi consente di decidere su come allocare il loro tempo per risolvere i problemi stessi. Così, la capacità di controllo riflette la conoscenza soggiacente e legata al contesto che consente di prevedere la difficoltà sulla base di principi piuttosto che su elementi di poca rilevanza.

I risultati delle ricerche indicate ci spingono, in definitiva, a pensare agli alti livelli di competenza in termini di gioco tra strutture della conoscenza e abilità di elaborazione della stessa. Le differenze critiche evidenziate tra individui si precisano in relazione alla maggiore o minore abilità in un particolare contesto di conoscenze, alle diverse capacità di controllo e di autoregolazione del loro sapere, dei processi di rappresentazione della realtà generale e delle specifiche questioni affrontate.

L'esperto converte il problema in un altro strutturato anche storicamente: in questa conversione spende tempo; questa conversione dà luogo a una nuova rappresentazione; questa rappresentazione include sottoproblemi e soluzioni parziali. Il novizio passa poco tempo nella fase di ridefinizione del problema iniziale e passa immediatamente a tentativi di soluzione parziale di problemi particolari; la rappresentazione è costruita in poco tempo; manca una dimensione storica.

Nell'ambito delle scienze sociali i problemi sono, tra l'altro, «mal strutturati», poiché il quadro iniziale della situazione, per esempio economica o politica, che necessita di cambiamento, non può essere considerato «completo», né essere descritto in forma univoca, così come gli obiettivi di soluzione possono essere ricercati secondo percorsi diversi, anche a prescindere dalla competenza in materia. Se nell'ambito di problemi di carattere scientifico, per esempio di matematica o di fisica, c'è in genere un accordo tra gli esperti rispetto alle «soluzioni», nel caso di questioni sociali gli orientamenti e le opinioni possono non concordare. Di fatto, gli stessi problemi, nel secondo caso, sono formulati mediante l'utilizzo di espressioni quali «cause» e «vincoli», e si caratterizzano per la presenza di sottoproblemi, tali da richiedere non tanto risposte schematiche e univoche, quanto delle argomentazioni. Per tutti i tipi di problemi risulta comunque confermato un atteggiamento comune rispetto al tempo dedicato, da parte degli esperti, per cercare la soluzione, alla rappresentazione del problema e dei vincoli di vario genere che lo caratterizzano. Gli inesperti investono meno tempo nella rappresentazione del problema e nella ricerca dei vincoli, tendono ad isolarne specifiche cause e propongono soluzioni che, in

genere, si rivelano parziali. Il risultato più evidente del modo di operare è costituito dalle differenze nel processo di soluzione: mentre gli esperti si muovono su un numero limitato di possibili soluzioni, astratte e ben argomentate, gli inesperti propongono soluzioni con uno scarso fondamento teorico e caratterizzate da un numero limitato di argomentazioni a sostegno.

Consegue, da parte degli esperti, una maggiore flessibilità, man mano che il ragionamento procede, nell'apportare eventuali cambiamenti nella rappresentazione del problema. Tali procedimenti sono possibili e si avvalgono del più veloce accesso agli schemi di conoscenza e delle capacità di controllo e di autoregolazione che si applicano sulle strategie adottate e sui contenuti trattati. La conoscenza degli esperti è altamente proceduralizzata e le conoscenze risultano essere sia generali sia specifiche, con il risultato, tra l'altro, di una maggiore capacità di attenzione e di sensibilità.

La capacità di risolvere dei problemi e di prendere delle decisioni si lega, naturalmente, alla competenza costituita dalle conoscenze possedute, più o meno specifiche, di un determinato campo e dalla pratica acquisita con l'esperienza.

Va aggiunto che la formulazione di istruzioni non è irrilevante ai fini della soluzione in quanto può evidenziare un aspetto più che un altro, può suggerire, sia pure in forma implicita, una strategia, può orientare o essere fuorviante, condizionando, nei fatti, il modo con cui è costruita la rappresentazione del problema. La difficoltà di comprensione di un problema proposto per iscritto, se dipende da come le istruzioni sono formulate, può essere l'esito di quell'analfabetismo funzionale, molto diffuso, che impedisce alle persone di comprendere testi consueti nella vita quotidiana, relativi all'uso delle medicine, alle procedure burocratiche per richiedere un certificato, alle notizie relative all'uso di un elettrodomestico. Capire un problema, da questo punto di vista, non significa evidentemente risolverlo, ma comprendere quali siano i suoi elementi costitutivi, dare una descrizione della situazione problematica, formarsene una rappresentazione cognitiva connessa con gli elementi necessari per la soluzione (procedure, strategie, mosse, ecc.), che individui le relazioni tra gli elementi del problema, e che integri la rappresentazione con le strutture di conoscenza di cui si dispone. L'abilità di risolvere problemi, in definitiva, si configura come il risultato dell'esperienza e della pratica in più ambiti del sapere con una peculiarità operativa e un'efficacia concreta che si esplica su più ambiti di specializzazione specifici, si basa su un'adeguata rappresentazione

del problema, comprensiva di inferenze e saperi precedentemente acquisiti, fonda su un buon grado di conoscenza procedurale, relativa all'accessibilità, all'uso e all'applicabilità della conoscenza stessa, mentre gli inesperti mancherebbero di abilità procedurali e non saprebbero trarre vantaggio dal sapere di cui dispongono. Tale affermazione conferma l'ipotesi che le abilità generali di pensiero e di soluzione di problemi si sviluppino mediante la pratica in campi diversi e si configurino come risultato di una variazione dei campi di competenza. Ciò non implica la negazione di competenze generali, ma evidenzia che la «generalità» è data dalla capacità di controllo e gestione, in diversi ambiti, di un sapere più ampio.

4. L'«agire sociale»

Il sapere variamente acquisito, l'esperienza consolidata mediante processi di azione e di decisione, le abilità concrete rispetto alla soluzione di problemi, costituiscono e definiscono, nel loro insieme, la competenza. Non a caso, abbiamo sottolineato come risulti sempre maggiore la difficoltà di descrivere e riconoscere formalmente l'acquisizione di una qualifica limitandosi alla pur utile verifica di singole prestazioni. L'ipotesi da adottare, in relazione all'ambito professionale, è quella di affrontare anche la competenza come costituita da un sapere che lega l'attività del singolo a un processo più ampio di azione organizzativa. Va posta, per questo, un'attenzione specifica non solo alle fasi di operatività individuale, ma anche a quelle dell'attività esplicata o richiesta dalla struttura organizzata. Tale procedura di analisi consente di tenere conto sia del sistema organizzato che dei soggetti operanti in esso. In tale prospettiva, si può osservare come la competenza sul lavoro si caratterizzi per un complesso di azioni pianificate sulla base di obiettivi generali e progettate nelle realizzazioni particolari. In questo quadro, la competenza può essere definita come «contestuale», legata all'ambito di azione, e «strategica» rispetto alle forme possibili di decisione e di intervento. Tale impostazione rompe i limiti di una sequenzialità rigida tra formazione di base e formazione professionale e suggerisce un'attenzione e una cautela nel definire qualunque competenza professionale che si rivela, anche quando le prestazioni appaiono povere, come estremamente complessa, in ragione anche del contesto organizzato in cui si esplica.

La teoria dell'«azione sociale» rappresenta uno dei riferimenti concet-

tuali fondamentali della ricerca sociologica, ma, anche sotto un profilo storico, risulta avere influenzato studiosi contemporanei di diversa formazione che hanno in qualche forma utilizzato la nozione e contribuito a svilupparla. L'azione sociale può essere definita come una «sequenza intenzionale di atti forniti di senso che un soggetto individuale collettivo (spesso designato "attore" o "agente"), compie scegliendo tra varie alternative possibili, sulla base di un progetto concepito in precedenza» (Gallino 1993, pp. 68-72). Tale progetto può evolvere nel corso dell'azione stessa, al fine di conseguire uno scopo, trasformare uno stato di cose esistente in un altro più gradito, in presenza di una determinata situazione – composta da altri soggetti capaci essi stessi di azioni e reazioni, da norme e valori, da mezzi e tecniche operative eventualmente utilizzabili allo scopo, da oggetti fisici – della quale il soggetto tiene coscientemente conto nella misura in cui dispone a suo riguardo di informazioni e conoscenze. Il concetto di azione sociale è (ivi, p. 69) «storicamente ed analiticamente avverso» a quello di comportamento sociale, in quanto presuppone un quadro di riferimento più ampio della considerazione esclusiva di ciò che, attraverso il comportamento, può essere dedotto in merito al soggetto e al contesto.

Se già Durkheim ([1895] 1963) aveva approfondito il lato istituzionale dell'agire sociale – osservando che ogni soggetto si trova vincolato nel suo agire da atti, norme, rappresentazioni collettive – si deve, di fatto, a Weber una sistemazione teorica che costituisce un passo cruciale nello sviluppo di categorie analitiche atte a rendere comprensibile l'azione stessa, in ragione delle variabili di tempo e di luogo che ne condizionano il manifestarsi. Nella rigorosa esposizione dei concetti fondamentali posti alla base della sociologia, Weber (per il quale, si rinvia all'insieme dei saggi sul metodo delle scienze storico sociali raccolti in Rossi 2001, utile anche per i riferimenti bibliografici) distingue tra quattro tipi di «agire sociale»:

- l'agire sociale in relazione a uno scopo, connesso con la ricerca dei mezzi più idonei per conseguire lo scopo stesso;
- l'agire razionale in relazione a dei valori, caratterizzato dalla convinzione totale nella positività di un dato comportamento, al di là delle conseguenze;
- l'agire affettivo, legato agli affetti e alle emozioni come guida degli atteggiamenti e delle scelte;
- l'agire tradizionale, legato a consuetudini, a costumi acquisiti, al gruppo di appartenenza e di riferimento sociale.

presentano intrecciate fra loro, poiché in ogni gruppo, collettività, comunità i diversi elementi che guidano l'azione sono tra loro connessi. La stessa razionalità dell'agire sociale è prefigurata come parziale e mai assoluta. Inoltre, tra le diverse forme dell'agire sociale, quella su cui insiste maggiormente Weber è la prima, specifica del suo essere fortemente condizionato dalla dimensione del lavoro, riferimento essenziale della società. Per Weber ([1904-1909] 2001), infatti, ogni conoscenza concettuale della realtà poggia sul presupposto tacito che soltanto una parte finita di essa debba formare l'oggetto della conoscenza scientifica e perciò risultare «essenziale», cioè «degna di essere conosciuta». Ciò che dà significato a un oggetto di studio è il valore che viene riconosciuto ad esso in un momento dato e in relazione agli obiettivi che si intendono conseguire. Tale valore è culturalmente determinato e non è un assoluto valido in ogni tempo e in ogni luogo. In sostanza, non c'è nessuna indagine dai caratteri di oggettività assoluta, né risulta possibile una conoscenza indipendente dai punti di vista assunti per selezionare i dati, interpretare gli eventi, dare luogo, implicitamente o esplicitamente, consapevolmente o inconsapevolmente, agli oggetti, ai metodi, all'esame dei risultati di una ricerca. Per tutto ciò non si tratta di conoscere le caratteristiche «oggettive» delle cose, ma le connessioni concettuali che ne accrescono la comprensio-

Nessuna di queste forme dell'agire sociale agisce allo stato puro, si

Tutto ciò significa che la conoscenza della realtà storico sociale è «a) sempre prospettica, ossia conoscenza da un particolare punto di vista; b) sempre asistematica, in quanto non può organizzarsi sotto forma di un sistema totale e definitivo delle scienze della cultura (la cultura stessa non costituisce un unico e immutabile campo di ricerca, ma un campo variabile e differenziato di campi indipendenti)» (Fornero, Tassinari 2002, p. 155). In questa logica sono stabiliti i criteri della ricerca storico-sociale, che non può essere condotta se non in relazione a specifici punti di vista. Essa tuttavia, non riduce il suo carattere di validità, grazie a una «spiegazione causale» che leghi aspetti soggettivi e oggettivamente validi della ricerca stessa.

ne, che aprono nuove prospettive, che modificano e ampliano i punti

di vista, le valutazioni, i giudizi.

La prospettiva weberiana è alla base di molti sviluppi della ricerca, utile ai fini dell'analisi della competenza e dell'agire professionale.

L'azione del singolo si lega, in questa logica, a un processo più ampio di azione e decisione al quale nella realtà organizzata sono associate le fasi di pianificazione e realizzazione di un prodotto, di un processo, di un insieme, più o meno complesso di attività. L'attenzione verso la nozione sociale e antropologica di cultura consente di analizzare aspetti importanti dell'organizzazione, in forma assolutamente coerente con la stessa nozione weberiana di agire sociale. Nell'insieme si rivelano infatti complementari nel descrivere il lavoro non solo rispetto alle variabili tecniche e alle implicazioni oggettivamente rilevabili ma anche in relazione all'impiego di capacità professionali. Da questo punto di vista, è possibile distinguere tra lavori che promuovono le risorse cognitive, anche se per un certo periodo non sono di per sé gratificanti e lavori che, al contrario, pur essendo gratificanti contribuiscono in misura circoscritta a far crescere le abilità mentali.

La nozione di azione, assunta nei termini indicati, può consentire sia l'analisi del contesto organizzato e del sapere presente in esso sia il complesso di conoscenze che traggono origine da ambiti più ampi di riferimento, di esperienza, di provenienza. In questo quadro il collegamento tra cultura e competenza è l'esito della naturale connessione tra crescita economica e sviluppo democratico, tra abilità pratiche e conoscenze finalizzate a capire, proporre, progettare azioni e comportamenti. La competenza è una risorsa per agire in più ambiti di vita, con capacità di discriminare tra opzioni e possibilità; è l'esito di un diritto di comprendere la propria realtà professionale ed esistenziale, legandosi al sapere, nell'ambito di una data realtà, in uno specifico sistema di democrazia, in una prospettiva possibile di libertà e di giustizia. La competenza implica, di fatto, la capacità di essere autonomi e di dominare processi che possono e devono, evidentemente, essere, per una loro parte circoscritti per le implicazioni di specializzazione, ma

dominare processi che possono e devono, evidentemente, essere, per una loro parte, circoscritti per le implicazioni di specializzazione, ma che vanno assunti con piena responsabilità, poiché ogni azione specifica è parte del complesso evolutivo di un'organizzazione sociale. Ciò esige la costante presenza di quella maturità critica legata ad atteggiamenti, orientamenti e, soprattutto, valori, rispetto ai quali la dignità di ogni azione non si qualifica solo per la sua validità e la sua efficacia immediate.

La competenza si misura, inoltre, con una complessità di fronte alla quale gli approcci scientifici tradizionali si rivelano in misura significativa inadeguati. L'enfasi posta sul carattere interdisciplinare del sapere è per questo condizione necessaria a decodificare una realtà che si presenta per molti aspetti difficile da comprendere e interpretare anche attraverso l'esame delle azioni che presiedono a processi complessi di azione e decisione nel contesto dato.

La ricerca educativa, nel graduale passaggio da una pratica fondata esclusivamente su riferimenti teorico filosofici ad un approccio scientifico sperimentale ha dedicato uno spazio di rilievo alla questione. Ciò è avvenuto nel quadro di ipotesi didattiche tese a garantire (cfr., anche per i riferimenti, Meghnagi, 1986) la verifica degli esiti di intervento realizzati sulla base dell'esatta definizione dei traguardi formativi. A tal fine, non è stato considerato soddisfacente il riferimento a categorie intellettuali, sociali o affettive ma si è richiesta l'indicazione di specifici «comportamenti» finali. L'asse del discorso è stato centrato su tale aspetto anche quando non sono stati ignorati gli elementi critici della cultura o quelli psicologici delle abilità e dei processi cognitivi. Detto questo resta, tuttavia, aperto il quesito relativo all'«ampiezza» del contesto al quale fare riferimento nell'analizzare la competenza.

5. L'«ampiezza» del contesto

La posizione universalista, secondo cui non vi sono variazioni culturali di rilievo nei processi cognitivi (salvo quelle, superficiali, attribuibili a specifici contenuti) appare, di fatto, contraddetta non solo se si considera la differenza tra le culture, ma anche se si considerano le caratteristiche differenziate, tra soggetti, all'interno di una stessa cultura. Ogni comunità o collettività sviluppa forme di adattamento culturale, che mutano nel tempo ma che mantengono costanti per lunghi periodi le loro caratteristiche essenziali, diverse rispetto ad altri gruppi perché legate a particolari condizioni storiche e sociali. È possibile, inoltre, assumere, in relazione a determinate questioni, problemi e situazioni la presenza di riferimenti di valore e di modelli culturali relativamente omogenei a cui corrispondono caratteristiche simili, all'interno dello stesso gruppo, per ciò che attiene agli orientamenti e agli stili cognitivi. Anche per questo, è sostenibile la tesi secondo cui il rapporto tra cultura e cognizione è l'esito delle interazioni tra le persone e gli ambiti della loro vita quotidiana, diversi per atteggiamenti prevalenti, orientamenti presenti, sistemi di valore. Le differenze nelle prestazioni di soggetti e di gruppi differenti vanno, conseguentemente, attribuite alle situazioni, naturali o sperimentali, in cui vengono richiesti o, comunque, svolti determinati compiti.

In questo quadro, il sapere è venuto delineandosi come un insieme di competenze e conoscenze la cui efficacia e il cui rilievo sussistono in un tempo dato e in una società determinata. L'esame della nozione

stessa è stato svolto relativizzandone la definizione rispetto a ogni comunità e al suo livello di sviluppo economico, all'evoluzione e alla configurazione complessiva della vita individuale, alle dinamiche di relazione interpersonale. Ne è stata, altresì, sottolineata la connotazione storica che ne definisce i caratteri e ne determina l'apprezzamento globale, ferme restando risorse di varia natura a fronte dei comportamenti legati allo spazio e al tempo in cui si sviluppa e si esplica.

Date tali premesse, il tema della competenza permane come nozione significativa: i cambiamenti richiamati non richiedono solo maggiori saperi, ma esigono sensibilità e capacità di far fronte a trasformazioni in un sistema di certezze e di relazioni che si riteneva consolidato, in ruoli che non sembravano poter mutare con tale rapidità, nelle responsabilità diverse tra i sessi, nella dinamica temporale tra le generazioni.

Risulta falsa, in tale ottica, l'alternativa tra valore della teoria e valore della pratica, poiché ogni acquisizione teorica ha implicazioni pratiche e ogni abilità pratica muove da una teoria. Permette di uscire dal circolo vizioso, presente in ogni ipotesi didattica, tra requisiti e prerequisiti, in quanto assume come riferimento una situazione e le richieste cognitive che questa pone, a prescindere dall'ordine gerarchico con cui le discipline hanno organizzato le conoscenze. Favorisce il superamento del dilemma tra conoscenze generali e abilità specifiche, poiché consente di dimostrare che le competenze sono generali se consentono di risolvere problemi e prendere decisioni in più contesti specifici, grazie ad abilità e a saperi verificati in situazioni diverse.

Gli aspetti sociali del saper fare e, più specificamente, del sapere professionale, dipendono da una dinamica tra fini e mezzi, con cui la competenza si esplica guidata da rappresentazioni sociali che essa stessa contribuisce a definire, agendo in una società determinata, in relazione con le caratterizzazioni culturali che le sono proprie, nell'ambito di organizzazioni e sedi di varia natura. Il sapere professionale è per tutto ciò il risultato di un percorso con cui le persone costruiscono la propria capacità di interpretare la realtà e di agire su di essa, nel proprio contesto di lavoro e nel loro impegno per la convivenza civile.

Va precisato, ai fini del ragionamento complessivo, come la forma e lo stile del pensiero siano, in qualche modo, il risultato dell'interiorizzazione delle funzioni inerenti al linguaggio che usiamo e il linguaggio stesso sia uno strumento essenziale della mente, un mezzo potente

per combinare esperienze, un utensile per organizzare le idee attorno alla realtà. Le parole invitano a formare dei concetti e la caratteristica combinatoria e produttiva del linguaggio permette di smontare i diversi aspetti dell'esperienza e di rimontarli in nuovi modi. Il linguaggio fornisce una tecnica interna per programmare le nostre discriminazioni, il nostro comportamento, le nostre forme di consapevolezza. Sul piano dell'attività cognitiva il linguaggio è il mezzo più importante per effettuare trasformazioni nella realtà, per mutare la sua forma, riorganizzandola sul piano delle possibilità.

Fondamentali ricerche (Piaget, [1923] 1966; Piaget, Inhelder, [1955] 1971) hanno, da tempo, dimostrato che il linguaggio è non solo segno della maturazione del pensiero e dell'esperienza generale dell'individuo, ma anche coefficiente e fattore di prim'ordine di tale maturazione. Hanno chiarito come il linguaggio consenta di dare un'espressione sensibile a contenuti e stati dell'esperienza, di collegarli in modo sistematico, di intervenire nel giudizio sulla struttura delle cose, nella formulazione di proposizioni sulle diverse situazioni, di passare dalla percezione immediata all'intendimento e alla comprensione, di porsi, nel confronto della realtà, operando secondo logica e secondo valori. Hanno precisato (Vygotskij, [1934] 1990) che l'origine delle funzioni psichiche superiori va individuata nelle relazioni sociali che la persona stabilisce col mondo esterno, poiché esse sono mediate dagli «strumenti» con cui ogni società struttura il proprio sapere e lo trasmette. Tale trasmissione riguarda sia i contenuti sia gli strumenti con cui tali contenuti sono organizzati dai soggetti che di tale collettività fanno parte: il linguaggio costituisce lo strumento fondamentale per lo sviluppo iniziale del bambino e per la sua crescita culturale. Questo strumento, come tutti gli strumenti, ha un carattere storico, nel senso che si è evoluto nel corso della vita dell'uomo, che si arricchisce, suo tramite, dei concetti che costituiscono l'insieme della conoscenza, trasmessa attraverso altri strumenti, quali, per esempio, la scrittura. In questo senso, Vygotskij chiama la sua psicologia, oltre che storica, anche culturale e strumentale. Questa impostazione, adottata per studiare comparativamente le operazioni di pensiero di individui non alfabetizzati e quelle di individui muniti di istruzione, è alla base di importanti ricerche (cfr. in particolare Lurija, 1976 e 1979) che dànno conferma di come l'apprendimento della lingua, l'esecuzione verbale e, successivamente, scritta, l'uso di uno o più codici dipenda dal contesto di vita, dall'ambito culturale proprio, dalla classe di appartenenza ed è il veicolo di accesso a più vasti ambiti, a più alti livelli di generalizzazioni, a maggiori capacità di comprensione della realtà sociale. Un contributo di ricerca progressivamente crescente (cfr., anche per i riferimenti più recenti, Ferreiro, 2003) su come l'appartenenza a gruppi socio-culturalmente eterogenei incida sulle condotte cognitive e influenzi i meccanismi epistemici, a diversi livelli di età e non solo in fase evolutiva, è venuto dalle analisi linguistiche, che hanno progressivamente confermato come le prestazioni linguistiche siano diverse, nell'uso della stessa lingua, in relazione alla classe sociale di appartenenza, e come l'eterogeneità linguistica condizioni orientamenti cognitivi e riferimenti di valore.

Questi, a loro volta, risultano connessi al cambiamento nel corso e dal corso della vita, con le trasformazioni relative alla riproduzione sociale.

Gli studi sui mutamenti delle durate, delle scansioni e dei gradi di normatività del corso di vita hanno da tempo evidenziato (Saraceno, 1991) come, nell'ultimo secolo, si siano determinate le condizioni e si siano sviluppati due processi temporalmente distinti: il primo di progressiva istituzionalizzazione e regolarizzazione, insieme demografica e normativa, delle scansioni e delle sequenze temporali sempre più omogenee tra individui e gruppi sociali; il secondo, viceversa, di deregolazione dei modelli normativi emersi precedentemente.

Traiettorie familiari e traiettorie lavorative, connesse con variabili demografiche e socio-economiche, si sono combinate diversamente (Barbagli, 1990; Lister, 1990) per i due sessi, a tal punto che assumere come unicamente rilevante l'una o l'altra variabile può portare ad errori di valutazione. In ogni caso, se la flessibilità nel corso della vita può essere percepita e formulata come richiesta, a partire dal possesso di risorse professionali, culturali, familiari, in molti altri casi è solo una necessità, non una scelta elaborata come tale.

Il cambiamento degli assetti produttivi è stato, anche per questo, affrontato (Regalia, 2000) partendo dalle sue conseguenze e, in particolare, dal mutamento generalizzato del modo di produrre e dall'emergere di nuove attività o «nuovi lavori». Il problema del riconoscimento delle competenze, in termini contrattuali e retributivi è stato sovente visto come un corollario dei cambiamenti degli assetti produttivi e organizzativi, tendendo a porre l'accento sullo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, come fatto che «inevitabilmente» conduce a definire diverse modalità contrattuali e una diversa regolamentazione del rapporto di lavoro.

Da ciò l'esigenza di porre attenzione non solo in relazione alle orga-

nizzazioni (che costituiscono, comunque, un microcosmo importante per capire processi che si realizzano nelle società più ampie), ma anche al modo con cui le persone vedono, mediante rappresentazioni individuali e sociali, la realtà in cui operano e le prospettive di sua evoluzione.

La riproduzione sociale (Montebugnoli, 2001) è l'insieme dei processi nei quali le persone, le famiglie e le comunità soddisfano in modo immediato i propri bisogni di conservazione e di crescita. Tali processi, al pari di quelli produttivi, comportano l'impiego di determinate risorse, che sono di due tipi: beni di consumo e servizi ottenuti sul mercato o presso il settore pubblico; capacità personali che in parte si applicano a quegli stessi beni e servizi, in parte sono esercitate agendo direttamente su altre persone. Le attività di riproduzione sociale, per questi motivi, includono, nel loro svolgimento la produzione di significati, orientamenti, valori, «simboli» culturali, idee e, conseguentemente, identità, in particolare di genere, alla quale si connettono (Gilligan, [1982] 1987) condizioni e modi di essere specifici e socialmente determinati.

In questo quadro si colloca (Farinelli, 2004) un processo sociale e culturale di estremo rilievo nella costruzione di modi di pensare e di agire, nelle valutazioni e giudizi sulle relazioni interpersonali, competenze e saperi complementari rispetto alle conoscenze formalizzate dell'istruzione, ma non meno importanti di esse per il vivere sociale e la convivenza civile, con particolare rilievo della diversità di genere e di classe sociale.

Nelle società contemporanee, ove si va inevitabilmente riducendo il ruolo della solidarietà tradizionale, familiare o comunitaria, questioni oggi al centro della discussione, quali quelle dell'occupazione e della disoccupazione sono (Reyneri, 2001a e 2001b) strettamente collegate agli assetti del welfare state, decisive in ogni politica di eguagliamento delle opportunità tra uomini e donne. Da un lato, le persone in cerca di occupazione devono poter trovare nello stato assistenziale sostegno economico e aiuto nella ricerca di un lavoro adeguato alle loro competenze e aspirazioni.

Da ciò, l'ambiguità del concetto, molto usato, di «educazione permanente», ove connesso con il considerare questa «idea guida» assoluta, di per sé positiva, indipendente dai contesti storici in cui si è sviluppata, ignorando che l'educazione permanente ha la sua origine nell'educazione degli adulti, che proprio in questo ambito la significativa estensione delle attività formative ha avuto spesso la sua matrice nei

paesi industrializzati nella necessità delle aziende di qualificare in maniera continuativa operai e quadri, dimenticando che la domanda formativa dei lavoratori non si identifica sempre con i bisogni delle imprese, che le forze sociali e sindacali sono interessate ad una formazione che contribuisca a diminuire quel dislivello tra dirigenti ed esecutori che rappresenta un indice fondamentale delle forme e dei rapporti di dominazione e di subalternità nelle società economicamente sviluppate. Se si parte da questo dato, è facile cogliere il fatto che non può esistere un solo «progetto di educazione permanente» partendo da un'ipotesi di comunità senza contrasti politici e culturali. Con ciò s'intende affermare, tra l'altro, che, se le sorgenti del progresso culturale e delle trasformazioni educative sono state spesso le lotte sociali, economiche e culturali, è da questo dato che si deve partire per una riflessione seria sul sapere e sulla formazione, per costruire nuove strutture e dare un significato, un valore e una funzionalità effettiva a quelle esistenti. In questa prospettiva, parlare di educazione significa parlare concretamente delle esigenze di globalità dell'azione formativa, opponendosi conseguentemente alla separazione tra formazione professionale, generale, sindacale, politica e culturale, separazione coerente con la logica di un sistema fondato su una rigida stratificazione dei singoli e dei gruppi e su una divisione del lavoro che contraddice alla base il bisogno delle persone di percepire e vivere una propria unità.

Una proposta metodologica per verificare un'ipotesi concettuale di educazione permanente nel suo impatto con la realtà è la definizione di indicatori che permettono di valutare la progressione di politiche educative. Tra questi appare molto interessante un'ipotesi (Gelpi, 1978) che individua tali indicatori: la partecipazione dei figli dei lavoratori a tutti i livelli di istruzione; la partecipazione dei lavoratori stessi a tutti i livelli di istruzione; la gestione di attività formative da parte di educatori che non fanno parte del sistema scolastico in qualità di insegnanti; il contributo diretto dei lavoratori come educatori; l'educazione come strumento di promozione non solo individuale ma anche collettivo; l'eliminazione delle separazioni rigide tra diversi canali della scuola secondaria; l'eliminazione dei canali paralleli a livello di educazione secondaria; il superamento delle diseguaglianze nella qualità delle scuole in aree urbane e rurali; l'introduzione della cultura popolare, orale e scritta, quale parte integrante dei curricoli scolastici; il superamento di ogni separazione tra le cosiddette discipline «manuali» e le cosiddette discipline intellettuali; l'integrazione tra educazione gene-

rale e formazione professionale; la crescita nel consumo di beni culturali (libri, giornali, film, ecc.); lo sviluppo della partecipazione alla vita comunitaria (partiti politici, sindacati, associazioni a vario livello, ecc.); la promozione dei contenuti culturali e il perfezionamento dei metodi dei programmi dei mass media, lo sviluppo dell'interesse dell'esperienza lavorativa da un punto di vista educativo; lo sviluppo significativo nelle sperimentazioni nel campo della autoistruzione; la partecipazione degli studenti, ai vari livelli di età, alla gestione delle istituzioni educative; l'integrazione fra formazione iniziale e formazione successiva; la promozione di tutte le forme di agevolazioni (congedi pagati, borse di studio, materiali didattici, ecc.) necessarie per permettere ai gruppi sfavoriti di trarre profitto dal sistema educativo.

L'educazione si basa infatti (Gelpi, 2003) su una teoria dialettica. Non è un assoluto ma oggetto di una critica continua. I suoi fondamenti dichiarati sono soggetti a verifica, e studi diversi dovrebbero contribuire a ridefinirne la teoria e la pratica. Le variabili in gioco, da tenere presenti, in un processo di ridefinizione costante sono collegate alle forze economiche, politiche e culturali in gioco, al sistema sociale, alle strutture e alle esperienze educative, alle strutture a vocazione non direttamente educativa; alle metodologie, alle tecnologie, ai contenuti e agli approcci centrati sul discente; agli spazi educativi, all'ambiente complessivo, alle varie teorizzazioni in materia.

Di fatto, oggi, l'identità sociale prevalente di ogni individuo appare come un fattore che muta in rapporto al prevalere di condizioni ed eventi esterni e interni, quali l'appartenenza ad una determinata fascia generazionale, il tipo di ruolo e di impegni familiari svolti, il tipo di impegno in attività di mercato, il tipo di fase in atto nella carriera professionale.

Tale orientamento di più ampio respiro ha contribuito ad accentuare (Pizzorno, 1986 e 1989) uno spostamento dell'asse della ricerca sui terreni della differenziazione sociale, della complessità e dell'identità, tentando di superare la crisi di paradigmi interpretativi dei mutamenti in atto e introducendo nuove categorie di analisi.

Ogni collocazione sociale si lega (Gautier-Etié, Schwartz, 2003) a varie forme di rappresentazione individuale e collettiva, in parte condizionate da modelli e valori della cultura dominante, spesso con una certa debolezza per l'assenza di un solido retroterra, legato alla propria storia, e di un sistema di riferimento di classe, quale potrebbe essere fornito da una precisa collocazione lavorativa. Ne consegue una gamma di comportamenti varia ed estesa, con una contraddittorietà

evidente tra forme organizzative più o meno labili, finalizzate a rivendicazioni (p.e. di servizi, di abitazioni, di lavoro) che lasciano intravedere una percezione collettiva della propria condizione, a diversi livelli di consapevolezza, e nel contempo atteggiamenti verso il consumo che appaiono come una estremizzazione di modelli consumistici. Resta il fatto che, se nell'evoluzione economica e sociale, si è realizzato un generico miglioramento delle condizioni di vita, con una diminuzione della «deprivazione assoluta», si è nel contempo accresciuto il senso della «deprivazione relativa» come direbbe Germani (1975), cioè la percezione della propria carenza rispetto a ciò che altri hanno.

6. Una conclusione provvisoria

Lo sviluppo della conoscenza – inequivocabilmente fondato su caratteristiche oggettive e sensibilità soggettive rispetto a un dato contesto, immediato o remoto, percepibile o rappresentato dalla singola persona o da gruppi di cui fa parte – è favorito, naturalmente, dal tipo e dalla qualità delle esperienze, in tempi e luoghi diversi, dai collegamenti del nuovo con ciò che già si conosce, del significato dato alle cose. In questo quadro, hanno rilevanza le molteplici interazioni da cui scaturiscono valutazioni, giudizi, azioni, decisioni. È l'esito, costantemente mutevole, di un'elaborazione sia di saperi volutamente trasmessi e accolti, sia di idee, informazioni, abilità acquisite in via informale o attraverso l'esperienza. È il risultato di percorsi non lineari, nel corso dei quali, si costruisce e ricostruisce un personale modo di porsi di fronte alla realtà, si assumono riferimenti di valore, nascono legami di appartenenza, si definisce un'identità legata a condizioni e valutazioni di carattere sociale, storico, di genere, di classe, civile, etnico e culturale.

La cognizione e lo sviluppo cognitivo, se dipendono da molte variabili, avvengono in forme dipendenti dai margini di autonomia, di libertà, di assetto sociale, di relazioni promosse e consentite, dai modelli di autorità, dai livelli di responsabilità attribuita o assunta, in un contesto dato e in una società determinata. Ogni atto cognitivo è, di fatto, una risposta a un insieme di circostanze specifiche. È un'attività su cui pesano condizioni sociali e culturali preesistenti. L'apprendimento può essere, quindi, considerato come un'attività socialmente situata nel quadro di una particolare situazione di lavoro, di residenza, di vita. L'esperienza cognitiva, nella sua componente di analisi e di indagine

del reale, malgrado la diversità dei soggetti a cui si riferisce e la validità delle sue tecniche, ha, in tale ottica, una struttura analoga sia nell'ambito del senso comune che in quello scientifico, con un diverso rilievo dell'uno o dell'altro fattore, in relazione alla natura dei problemi trattati. Tale dinamica configura una costante dialettica tra ciò che si conosce e l'oggetto stesso della conoscenza. L'esperienza assume, per questo, configurazioni che dipendono dalla cultura complessiva in cui l'esperienza stessa si esplica.

Lo sviluppo della nostra analisi, a partire da queste premesse, spinge a considerare le connessioni reciproche e l'integrazione tra gli aspetti soggettivi e oggettivi della realtà, più che la loro semplice «interazione». In definitiva, all'idea di un apprendimento inteso come semplice ricezione e memorizzazione si oppone la tesi di un'attività cognitiva caratterizzata dall'elaborazione dell'informazione, dall'uso di strategie, dalla verifica di ipotesi e dalla tendenza a superare i limiti del dato immediato. Ipotizza che sussista, da parte dell'individuo, una capacità e un'attività che si realizza attraverso materiali e strumenti reperibili nei prodotti della scienza e della cultura, che si svolge secondo percorsi di scoperta e di invenzione, che, grazie a questi, si definiscono stili di pensiero, modalità di analisi della realtà, forme diverse di espressione e di esercizio della competenza. Ad esse si lega un procedimento intuitivo che garantisce una prima forma di conoscenza, preliminare a successive acquisizioni, legate o meno a specifiche discipline, organizzatori concettuali utili ma non indispensabili per costruire la conoscenza.

In questo quadro, appare centrale il nodo che lega conoscenza ed esperienza e che può essere sciolto solo definendo con maggiore chiarezza cosa si debba intendere, da un punto di vista cognitivo, per esperienza. Quanto è stato fin qui sostenuto non risolve ancora il problema pur avendo chiarito come l'acquisizione del sapere si realizzi in ogni situazione di vita sociale in cui si fanno proprie conoscenze, competenze, abilità, legate sia al vivere quotidiano, sia alla ricerca scientifica, più o meno formalizzate, più o meno fondate su presupposti di correttezza logica.

L'esperienza è un processo in cui il soggetto attraverso un rapporto diretto con la realtà, le persone, gli oggetti, gli atti, le azioni, le attività, gli affetti, la ragione viene costruendo e ricostruendo il suo peculiare modo di essere e di pensare. Questo dipende dalla condizione del contesto, economico e sociale, dalle caratterizzazioni di classe e di genere, dalle diversità linguistiche, etniche, demografiche, generazionali,

dalle forme di una selezione della cultura di una società. Si può per questo sostenere che ogni processo di acquisizione del sapere sia l'esito di un processo di trasmissione, di trasformazione e di elaborazione delle idee, condizionato dal modo con cui determinati contenuti o argomenti sono recepiti in relazione alle esperienze pregresse, con una conseguente eterogeneità delle forme di accesso al sapere e alle abilità. Tale approccio evidenzia la complessità della relazione tra conoscenze strutturate ed esperienze vissute, mentre risulta difficile assumere che un contenuto di conoscenza venga adeguatamente recepito se non si comprende come altri contenuti, indotti dall'esterno, sono venuti organizzandosi nello schema percettivo e cognitivo, incidendo su comportamenti, conoscenze, valori.

Ogni atto o manifestazione palese investe, di fatto, abilità e capacità che sono sempre il risultato di elaborazioni mentali complesse, anche quando l'azione non sembra presentare particolari difficoltà.

La conoscenza è una risorsa di adattamento flessibile, di capacità di apprendere dall'esperienza e di risolvere problemi nuovi, non riducibili ad un sapere disciplinare, fortemente restrittivo, né a singole prestazioni, la cui definizione risulta utile, in quanto fondata su azioni definite anche negli elementi procedurali connessi con l'assolvimento di un compito, ma non sufficiente per un esame di capacità di decisione, di scelta, di comportamento. Queste capacità, seppure legate a risultati precisi, sono difficilmente articolabili secondo prestazioni prevedibili nell'ambito di un processo ordinato di esecuzione e riconducibili in modo puntuale ad un ambito di sapere formalizzabile una volta per tutte. In questo quadro, assume pregnanza la dinamica tra conoscenze di senso comune e conoscenze scientifiche, la relazione tra conoscenza ed esperienza, la complessa acquisizione di saperi e abilità, in poche parole la costruzione della competenza, nozione per tutto ciò complessa, difficile da definire, suscettibile di interpretazioni diverse.

Riferimenti bibliografici

Ajello A.M., Cevoli M., Meghnagi S., 1992, La competenza esperta, Ediesse, Roma.

Barbagli M., 1990, Provando e riprovando, Il Mulino, Bologna.

Benson C., Sivler H., 1991, Vocationalism in the United Kingdom and the United States, Post 16 Education Centre Department of Policy Studies, Institute of Education, University of London, Working Paper 10, cicl.

- Billett S., 1996, Situated learning: Bridging sociocultural and cognitive theorising, «Learning and Instruction», vol. VI, n. 3, pp. 263-280.
- Billett S., 2001, *Knowing in practice:* Re-conceptualising vocational expertise, «Learning and Instruction», n. 6, pp. 431-452.
- Burgess T., 1986, Education for Capability, Nfer-Nelson, Windsor (Berk.).
- Carrieri M., 2003, Sindacato in bilico. Ricette contro il declino, Donzelli, Roma.
- Chi M.T.H., Glaser R., Farr N.J., 1988, *The Nature of Expertise*, Lawrence Erlbaum, Hillsdale, Nj.
- Cole M., 1988, Cross-Cultural Research in the Socio-Historical Tradition, «Human Development», n. 31 (3), pp. 137-151.
- Corda Costa M., 1980, *Pedagogia*, in *Enciclopedia del Novecento*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, pp. 293-310.
- Dewey J., [1916] 1963, Democrazia e educazione, La Nuova Italia, Firenze.
- Di Francesco G., Pitoni I. (a cura di), 2002, La qualità dei processi formativi. Approcci, risultati e prospettive, collana Isfol, Franco Angeli, Milano.
- Durkheim E., [1895] 1963, Le regole del metodo sociologico, Comunità, Milano.
- Engestrom Y., Engestrom R., Karkkainen M., 1995, Polycontextuality and Boundary Crossing in Expert Cognition: Learning and Problem Solving in Complex Work Activities, «Learning and Instruction», n. 5 (4), pp. 319-336.
- Engestrom Y., 2001, Expansive Learning at Work: Toward an Activity Theoretical Reconceptualisation, «Journal of Education and Work», n. 1, pp. 133-156.
- Farinelli F., 2004, Lungo il corso della vita. L'educazione degli adulti dopo le 150 ore: opportunità e forme, Ediesse, Roma.
- Ferreiro E., 2003, *Alfabetizzazione. Teoria e pratica*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Field J., 1991, Competency and the Pedagogy of Labour, «Studies in the Education of Adult», n. 1, pp. 41-52.
- Finegold D., Soskice D., 1988, The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription, «Oxford Review of Economic Policy», n. 3, pp. 21-53.
- Fornero G., Tassinari S., 2002, Le filosofie del Novecento, Bruno Mondadori, Milano.
- Frederiksen N., 1984, *Implications of Cognitive Theory for Instruction*, «Review of Educational Research», n. 54, pp. 363-407.
- Gallino L., 1993, Dizionario di sociologia, Tea, Milano.
- Gallino L., 1988, Menti naturali e menti artificiali: nuove prospettive per la ricerca e i processi formativi, «Quaderni di sociologia», n. 10, pp. 3-26.
- Gautier-Etié F., Schwartz B., 2003, Entre prévention et répression: la médiation. Réinventer la relation de proximité, Collection Politiques Urbaines, Parigi.
- Gelpi E. (a cura di), 2003, Trabajo y mundialization, Crec, Xàtiva.
- Gelpi E., 1978, Educazione permanente e territorio: elementi per una riflessione, Intervento al Convegno internazionale promosso dalla Regione Toscana (Giunta Regionale) e dall'Unesco (Commissione Nazionale Italia), sul tema «Educazione permanente e territorio», Firenze, 23-27 maggio 1978.

- Germani G. (a cura di), 1975, *Urbanizzazione e modernizzazione*, Il Mulino, Bologna.
- Gilligan C., [1982] 1987, Con voce di donna, Feltrinelli, Milano.
- Holmes L., Marsh S., 1990, Dysfunctional Analysis? A Critical Analysis of the «Standards in Training and Development», The Politechnic of Business School, Londra.
- Holt H. (a cura di), 1987, Skills and Vocationalism. The Easy Answer, Milton Keynes, The Open University, Londra.
- Hyland T., 1991, Taking Care of Business: Vocationalism Competence and the Enterprise Culture, «Educational Studies», n. 1, pp.77-87.
- Hyman R., 1991, Plus ça Change? The theory of Production and the Production of Theory, in A. Pollert (a cura di), Farewell to Flexibility?, Basil Blackwell, Oxford.
- Lave J., Wenger E., 1991, Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation, Cambridge University Press, Cambridge.
- Leontjev A.N., [1959] 1976, Problemi dello sviluppo psichico, Editori Riuniti, Roma.
- Levin L., Lind I. (a cura di), 1985, *Inter-Disciplinarity Revisited*, Oecd-Ceri, Swedish National Board of Universities and Colleges, Linkoping University, Liber Forlag, Stoccolma.
- Levitt E., March J.G., 1988, Organizational Learning, «Annual Review of Sociology», n. 14, pp. 319-340.
- Lister R., 1990, Women, Economic Dependency and Citizenship, «Journal of Social Policy», n. 19, pp. 445-467.
- Lurija A.R., 1976, Cognitive Development: It's Cultural and Social Foundations, Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Lurija A.R., 1979, The Making of Mind: A Personal Account of Soviet Psychology, Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Mansfield B. (a cura di), 1991, Values in Education and Training. Symposium Proceedings, Bsd R&D, Wakefield.
- March J.G., 1981, Decision Making Perspective, in Aa.Vv., Perspectives in Organization Design and Behaviour, John Wiley & Sons, New York.
- Meghnagi S., 1986, Il curricolo nell'educazione degli adulti, Loescher, Torino.
- Montebugnoli A., 2001, Riproduzione sociale e azione sindacale, Ediesse, Roma.
- National Council for Vocational Qualifications, 1991, General National Vocational Qualification. Proposal for the New Qualifications: A Consultation Paper, ottobre, Londra.
- Newell A., Simon H.A., 1972, *Human Problem Solving*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Ocse, 1972, L'interdisciplinarité. Problémes d'einsegnement et de recherche dans les universités, Centre pour la recherche et l'innovation dans l'inseignement (Ceri), Ocse, Parigi.
- Peters R.S., 1966, Ethics and Education, Allen & Unwin, Oxford.
- Piaget J., [1923] 1966, Il linguaggio e il pensiero del fanciullo, Giunti, Firenze.

- Piaget J., Inhelder B., [1955] 1971, Dalla logica del fanciullo alla logica dell'adolescente, Giunti-Barbera, Firenze.
- Pizzorno A., 1989, *Spiegazione come reidentificazione*, «Rassegna Italiana di Sociologia», n. 2, pp. 161-181.
- Pizzorno A., 1986, Sul confronto intertemporale delle utilità, «Stato e mercato», n. 16, pp. 3-25.
- Pontecorvo C., Ajello A.M., Zucchemaglio C., [1991] 1995, I contesti sociali dell'apprendimento. Acquisire conoscenze a scuola, nel lavoro, nella vita quotidiana, Led, Milano.
- Raggat P., Unwin L. (a cura di), 1991, Change and Intervention: Vocational Education and Training, The Falmer Press, Londra.
- Rainbird H., 1990a, British Trade Unions and the Possibility of a Skill-Oriented Modernization Strategy in a Low Skill Economy, testo presentate al Workshop su «Trade Union Strategies and the Further Education, with Respect to the European Dimension», Wissenschaftszentrum, 11-12 dicembre, Berlino.
- Rainbird H., 1990b, Training Matters, Basic Blackwell, Oxford.
- Regalia I., 2000, Nuove forme di impiego e di lavoro. Indipendenti o precari?, «Quaderni di Rassegna Sindacale Lavori», n. 2, aprile-giugno, pp. 81-98.
- Reyneri E., 2001a, Economia, occupazione e welfare locali, Ediesse, Roma.
- Reyneri E., 2001b, *Istruzione e presenza nel mercato del lavoro*. Le peculiarità italiane, «Quaderni di Rassegna Sindacale Lavori», n. 2, aprile-giugno, pp. 55-64.
- Rossi P., 2001, Introduzione, in M. Weber, Saggi sul metodo delle scienze storico sociali, Edizioni di Comunità, Torino, pp. VII-XLVII.
- Saraceno C., 1991, Dalla istituzionalizzazione alla de-istituzionalizzazione dei corsi di vita femminili e maschili, Relazione al Convegno internazionale su «I tempi, i lavori, le vite», Torino, 18-19 aprile 1991.
- Schneider W., 1990, *Domain-Specific Knowledge and Cognition Performance*, relazione all'incontro annuale dell'American Educational Research Association, Boston, cicl., aprile 1990.
- Schwartz B., 2003, L'Écoute. Un outil pour l'innovation, Parigi, mimeo, 2003.
- Simon H.A., 1988, *Intuizioni ed emozioni nelle scelte manageriali*, «Sviluppo e Organizzazione», n. 105, pp. 39-48.
- Streeck V., 1987, The Uncertainties of Management in the Management of Uncertainty Employers, Labour Relations and Interest Adjustmentin the 1980s, «Work, Employment and Society», n. 3, pp. 281-308.
- Visalberghi A., 1989b, Le variabili centrali di un sistema nazionale di analisi del prodotto scolastico, «Scuola e città», n. 9, pp. 407-409.
- Vygotskij L.S., [1934] 1990, Pensiero e linguaggio, Laterza, Bari.
- Weber M., [1904, 1909] 2001, Saggi sul metodo delle scienze storico-sociali, Edizioni di Comunità, Torino.
- Wenger E., 1998, Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity, Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Winograd T., 1988, Machina sapiens: intelligenza artificiale e umana, «Studi Organizzativi», n. 3-4, pp. 3-36.

Emersione e definizione del ruolo della formazione degli adulti. Un excursus

Saul Meghnagi

RPS

Il sapere è divenuto un fattore competitivo molto importante tanto per le imprese che per le economie locali e nazionali, di conseguenza la formazione ha acquistato un carattere centrale. Allo stesso tempo, dati i ritmi dello sviluppo tecnologico che rendono le conoscenze rapidamente obsolete, il ruolo stesso della formazione appare uno strumento di garanzia della qualità del lavoro e, ancora prima, una condizione per il mantenimento stesso dell'occupazione. In Italia sono state avviate diverse riforme del sistema educativo che hanno dato vita a forme inedite di collaborazione tra le parti sociali. L'impostazione concertativa è infatti una delle forme

con cui si è cercato di dare risposte alle esigenze di qualificazione e riqualificazione dei lavoratori, partendo dalla definizione stessa del concetto per stabilire le determinanti della qualità dei percorsi e per individuare una forma adeguata di sapere non avulso dalla sua dimensione contestuale e di utilizzo. Allo stesso tempo la definizione dei fabbisogni formativi non scaturisce unicamente dall'analisi delle dinamiche del mercato del lavoro e dalle preferenze dei soggetti economici ma dall'elaborazione e interpretazione di una molteplicità di elementi che intervengono ad influenzare il lavoro nel suo svolgimento.

Il riconoscimento del sapere quale fattore competitivo non solo per le imprese, ma per le stesse economie locali e nazionali, ha dato luogo, in Italia, a processi di riforma del sistema educativo e forme inedite di collaborazione tra le parti sociali. Le caratteristiche di questa collaborazione sono state delineate attraverso accordi che, nell'ultimo decennio si sono ripetuti, con un'enfasi sempre maggiore sui temi educativi. Il nodo centrale del confronto e dell'analisi, per ciò che attiene alla

¹ Gli accordi realizzati nel corso degli anni '90 – nel 1993, in materia di «Politica dei redditi»; nel 1996 l'«Accordo per il Lavoro»; nel 1998 il «Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione» – hanno orientato la riforma globale del sistema edu-

qualificazione professionale, è stato inequivocabilmente quello di individuare un modello negoziale fondato su una definizione condivisa della competenza. La collaborazione tra imprese e sindacati, anche attraverso «organismi bilaterali», giuridicamente costituiti, è una delle forme con cui si è cercato di dare delle risposte, attraverso azioni congiunte di ricerca² o, più semplicemente, convenzioni in merito al problema.

La ragione di questa impostazione concertativa (cfr., per una ricostruzione del processo, Bellardi, 1999; Guarriello, 2000; Carrieri, 2003; Meghnagi, 2005) è stata quella della ricerca comune di una modalità di «diagnosi» delle caratteristiche della competenza in relazione con il lavoro e la formazione. Da ciò la realizzazione di una serie di «indagini sui fabbisogni formativi» – realizzate dagli organismi bilaterali costituiti tra le parti, e finanziate dalle istituzioni pubbliche – finalizzate

cativo italiano. In tali documenti si tracciano le linee guida di una serie di provvedimenti legislativi e di ulteriori accordi per il governo del mercato del lavoro e della formazione. La fase politica più recente, che si caratterizza per diverse modalità di relazione tra istituzioni e parti sociali, non ha provocato l'interruzione delle indagini in corso sui fabbisogni di formazione.

- ² Cfr., tra gli altri, Agriform, 2002; Chirone 2000, 1998; Coop-form, 2001; Ebnt, 2000; Enfea, 2001; MasterMedia, 2001; Obnf, 2000; Ebna, 2000. Con la costituzione dei fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua le parti sociali sono chiamate a partecipare alla gestione diretta del sistema di finanziamento della formazione continua. I fondi sono finanziati attraverso il contributo dello 0,30% del monte salari che le imprese versano all'Inps. Attraverso queste risorse si realizzano piani formativi aziendali, territoriali, settoriali e individuali. I Fondi costituiti sono i seguenti:
- Fondimpresa (Confindustria, Cgil, Cisl, Uil);
- Fondo Artigianato formazione (Confartigianato, Cna, Casartigiani, Cgil, Cisl, Uil);
- Fon. Coop (Confcooperative, Legacoop, Agci, Cgil, Cisl, Uil);
- For. Te (Confcommercio, Abi, Ania, Confetra, Cgil, Cisl, Uil);
- Fondo Formazione Pmi (Confapi, Cgil, Cisl, Uil);
- Fon. Ter (Confesercenti, Cgil, Cisl, Uil);
- Fondoprofessioni (Consilp, Confprofessioni, Confedertecnica, Cipa, Cgil, Cisl, Uil);
- Fondir (Confcommercio, Abi, Ania, Confetra, Fedac, Federdirigenticredito, Sinfub, Fidia);
- Fondirigenti (Confindustria, Federmanager);
- Fondo Dirigenti Pmi (Confapi, Federmanager);
- Fond.E.R. (Agidae, Cgil, Cisl, Uil);
- Fon. Ar. Com. (Conf. S.a.l., Cifa).

alla individuazione di figure professionali e alla descrizione di una competenza i cui confini sono sempre più difficilmente riconducibili all'espletamento di singole mansioni o alla somma di prestazioni predefinite. Ciò che è apparso chiaro ai rappresentati sociali è stata la necessità di fissare criteri di validazione della competenza stessa.

La competenza sociale e professionale degli individui è legata, infatti, alla capacità e possibilità di un suo costante mutamento secondo percorsi non sempre lineari. La «formazione continua» è venuta conseguentemente caratterizzandosi come nozione, come componente non aggiuntiva della formazione iniziale e come parte integrante di un processo permanente di acquisizione del sapere³.

I percorsi di qualificazione dei lavoratori dipendono, infatti, sia dalla qualità della formazione sia da quella del lavoro e tale qualità può essere valutata adeguatamente solo partendo da una chiara definizione di ciò che si debba intendere con lo stesso termine di «qualificazione». Da ciò, il quesito su cosa valutare e attraverso quali soggetti e quali forme procedere a tale validazione e possibile certificazione.

Risultava inoltre necessario individuare una forma atta a tenere conto del sapere nella sua dimensione contestuale e in quella di suo utilizzo in altri contesti. La trasmissione, l'elaborazione, l'acquisizione delle conoscenze si realizza all'interno e all'esterno dei sistemi educativi, nel lavoro e in altre esperienze, connesse o meno ad esso; è l'esito di

³ Nel corso dell'esposizione non si fa riferimento all'ampia e recente normativa nazionale sulla formazione continua. Per un cenno alle più importanti leggi, vedi appendice in fondo. Le norme citate fanno variamente riferimento a documenti europei che hanno contribuito alla ridefinizione dei sistemi formativi nazionali. Cfr. tra questi, Delors, 1993; Cresson, 1995; Commissione delle Comunità europee, 1996; Commissione delle Comunità europee, 2000. Confronta inoltre Regolamento (Ce) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui fondi strutturali; Regolamento (Ce) n. 1784/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 luglio 1999 relativo al Fondo sociale europeo; Ue - Fondo sociale europeo, Qcs, Obiettivo 3, 2000-2006; Ue -Fondo sociale europeo, Qcs, Obiettivo 3 (decisione della Commissione delle Comunità europee del 18 luglio 2000). Per ulteriori approfondimenti cfr. Frigo, 2000 e 2001; Dandolo e Pettenello, 2003; Coronas, 2003. Per uno «stato dell'arte» sulla formazione continua, anche in relazione all'azione dei fondi interprofessionali, si veda il Rapporto 2005 sulla formazione continua (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, 2006); si veda anche, a completamento e integrazione del Rapporto 2005, Montanino (a cura di), 2006. Per approfondimenti riguardanti in maniera specifica progetti formativi finanziati per la realizzazione di azioni di sistema per la formazione continua si veda Frigo, Leuci, Coronas, 2006.

azioni intenzionali e, nel contempo, di processi naturali in atto; ci si educa in ogni luogo e in ogni età della vita. Ne consegue una difficoltà nel valutare il sapere legandolo solo al luogo in cui si esplica e, nel contempo, soprattutto in ambito professionale, appare impossibile prescindere dal contesto. L'assunto di fondo, nelle analisi avviate dalle parti sociali, è che la definizione del fabbisogno formativo non scaturisca pedissequamente dall'analisi delle dinamiche del mercato del lavoro e dalla rilevazione delle preferenze espresse dai soggetti economici che operano sul territorio, ma esiga un'ulteriore fase di elaborazione e di interpretazione di tali elementi. Tale elaborazione, si configura nei termini di un processo diagnostico teso a formulare ipotesi interpretative. L'arco di tempo cui riferirsi deve essere di medio periodo, poiché i tempi della programmazione formativa e di costruzione dell'offerta professionale non sono brevissimi, e poiché la sola analisi dei trend occupazionali attuali può risultare fuorviante in un'ottica di programmazione e, soprattutto, di anticipazione.

In Italia, inoltre, si pone un problema di non semplice comprensione, costituito dalla contraddizione tra livelli produttivi raggiunti e livelli culturali della popolazione (nel 2004, il 31,5% della popolazione di 15 anni e oltre ha al massimo la licenza della scuola media inferiore⁴).

La popolazione di basso livello di cultura e di scolarità, da un lato, subisce le diverse forme di svantaggio, dall'altro, è culturalmente in difficoltà per una eventuale miglioramento della propria condizione. Coloro che hanno lasciato precocemente la scuola utilizzano meno di altri tutte le opportunità di conoscenza disponibili altrove: non seguono le trasmissioni televisive colte, non ascoltano programmi culturali alla radio, non frequentano biblioteche o teatri, non prendono parte a dibattiti politici o sociali. Hanno difficoltà a seguire i loro figli negli studi garantendo loro un esito migliore del proprio.

Ricerche in materia (cfr., per esempio, Schwartz, 2003; Gelpi, 2003)

⁴ I dati forniti dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) sono, per ciò che attiene all'Italia, chiari: nel 2004, il 28,5% della popolazione di 15 anni e oltre ha al massimo la licenza elementare, il 31,5% della stessa fascia di età ha al massimo la licenza di scuola media inferiore e solo il 26,1% un diploma di scuola media superiore quadriennale o quinquennale. Il livello di scolarità indicato è un indice di semianalfabetismo, cioè di capacità, per esempio, di fare la propria firma o predisporre un breve testo, ma non di scrivere correttamente una lettera a qualunque ufficio o di leggere, capendolo, un articolo di giornale. Il mancato accesso iniziale a un livello soddisfacente di competenze linguistiche e matematiche è indice di vulnerabilità in quanto causa di un circolo vizioso di esclusioni.

hanno mostrato come la condizione di rischio maggiore è quella che deriva da quattro forme specifiche di svantaggio: la selezione scolastica; la difficoltà, connessa con una scarsa qualificazione, di ogni mobilità professionale e territoriale; l'impossibilita di fare fronte alla forte concorrenza con gli altri soggetti presenti sul mercato del lavoro; la penalizzazione derivante dalla quasi certa permanenza in un ambiente sociale degradato sia materialmente sia culturalmente. In generale, sussiste uno stretto rapporto tra quantità e qualità dell'istruzione ricevuta e inserimento professionale. Ciò non dipende solo da competenze immediatamente spendibili sul piano professionale, ma, anche, in misura crescente, dalla capacità di accrescere il proprio livello formativo. Questa capacità è legata, a sua volta, al sapere acquisito che consente, tra l'altro, di accedere all'informazione, di utilizzarla per i propri fini, di interagire con l'ambiente circostante. Nel caso della piccola impresa italiana, peraltro, a fronte di bassi livelli di scolarità degli addetti, si ha un alto livello di capacità produttive, di presenza sul mercato nazionale e internazionale, di livelli elevati di competenze espresse dal sistema complessivo delle aziende del comparto. Da ciò un particolare interesse a comprendere il carattere e la natura di un sapere che proviene, in larga misura da acquisizioni realizzate sul campo, attraverso il lavoro, e sviluppate ad alti livelli di capacità professionale. L'indagine nazionale dell'Ebna (Ente bilaterale nazionale dell'artigianato) sui fabbisogni formativi – che ha privilegiato, per questo, lo studio delle competenze professionali, con un percorso che ha visto l'apporto di discipline diverse ai fini dell'esame del problema⁵ – ha realiz-

⁵ L'Indagine nazionale sui fabbisogni di formazione nell'artigianato è stata promossa dall'Ebna (Ente bilaterale nazionale dell'artigianato) con il supporto del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale. È stata realizzata, nel primo triennio, sotto la guida di un'équipe di direzione, composta da Dario Bianconi e Marida Cevoli, nel secondo triennio sotto la guida di un'équipe di direzione composta da M. Cevoli, P. Chiorrini, S. Marchi e, successivamente, G. Coronas, F. Mandato, M. Simoni. La pianificazione e il controllo dell'analisi strutturale sono stati curati da D. Bigarelli. Nel primo triennio ci si è avvalsi del contributo di tre coordinatori – Sebastiano Brusco, per l'Analisi strutturale, Michele La Rosa, per l'Analisi dei contesti organizzativi, Anna Maria Ajello per l'Analisi delle competenze e dei percorsi di professionalizzazione. La realizzazione complessiva dell'indagine ha avuto il supporto di un/a responsabile organizzativo/a, succedutisi nel tempo, nelle persone di Giovanna De Lucia, Gabriella Vinci, Alfonso Trapani, Paola Melise. La ricerca è stata diretta da Saul Meghnagi. Il lavoro svolto – costituito da 16.000 interviste strutturate, 322 studi di caso e 1.453 interviste in profondità

zato, nella sua fase di impostazione⁶, una ricognizione della letteratura in materia di competenze, portando alla constatazione dell'inadeguatezza della nozione di «figura professionale», tradizionalmente usata per descrivere il sapere legato al lavoro, delineando un possibile percorso di ricerca multidisciplinare, con un progressivo approfondimento delle caratteristiche delle capacità e delle conoscenze presenti e possibili in diversi contesti.

I risultati di tale lavoro – tra i quali la stessa definizione e verifica sul campo del modello della ricerca – hanno consentito di individuare, per ciascun settore, le attività in essere, di ricondurre tali attività a

I risultati di tale lavoro – tra i quali la stessa definizione e verifica sul campo del modello della ricerca – hanno consentito di individuare, per ciascun settore, le attività in essere, di ricondurre tali attività a specifici ambiti, di costruire l'insieme delle competenze proprie di ciascun ambito, di fissare, convenzionalmente e in forma condivisa dalle parti, delle figure professionali di sintesi, delineate in ragione dei diversi ambiti di attività superando lo schema industrialista tradizionale fondato sulla relazione «job/skills» e posto, per molti decenni, alla base della definizione formale di figure, qualifiche declaratorie, inquadramenti, curricoli di formazione e qualificazione.

Quello che è stato definito (Rogoff, Lave, 1984) «pensiero pratico in azione» è apparso fortemente caratterizzato in ragione delle condizioni del lavoro, siano esse immediatamente rilevabili siano esse determinate dalla varia collocazione delle sedi di progettazione, realizzazione, distribuzione e commercializzazione del prodotto. Ciò non appare, peraltro, sufficiente a fissare una volta per tutte le caratteristiche di una figura professionale che appare destinata a modificarsi nel tempo. La riflessione sui cambiamenti organizzativi, sull'emergere di un diverso paradigma del lavoro, sulla rapida evoluzione delle tecnologie della comunicazione ha messo in evidenza il ruolo del sapere nell'ambito dello sviluppo organizzativo. Tutto ciò costringe non tanto a ribadirne la centralità ma, coerentemente con il discorso, a domandarsi come la formazione e l'accesso al sapere debbano essere ripensati.

La formazione acquista un carattere centrale a fronte dei vari aspetti dei processi di cambiamento in atto: economico (la globalizzazione

[–] ha riguardato 18 settori produttivi in tutte le regioni italiane. Cfr., per ciò che attiene al modello teorico di riferimento e alla metodologia adottata, Meghnagi, 2000; Ajello, Cevoli, Meghnagi, 2000; Meghnagi, Cevoli, 2002.

⁶ L'indagine preliminare è documentata attraverso due rapporti di ricerca e precisamente Meghnagi, Cevoli, Natoli (a cura di), 1998; Meghnagi, Cevoli, Mastracci (a cura di), 1998.

Saul Meghnagi

dei mercati), organizzativo (l'affermazione di strutture «piatte» e di organizzazioni «a rete»), sociale (l'appartenenza a più comunità, l'esaltazione delle soggettività), complementari rispetto alle diversità tecnologiche e alla pervasività delle tecnologie dell'informazione. In questo quadro, è comprensibile la difficoltà di specializzare le prestazioni secondo il principio della programmazione e della parcellizzazione dei saperi, mentre si evidenzia l'incremento dell'intellettualizzazione del lavoro e della quantità di conoscenze richieste ai lavoratori. Al pari, si esplicita il ritmo dell'obsolescenza delle conoscenze e il ruolo stesso della formazione quale attività che assume più finalità a seconda del momento in cui è erogata. In ogni caso, la ricorrenza del cambiamento e la sua accelerazione comporta l'improponibilità di ogni logica sequenziale tra formazione e lavoro.

Si evidenzia come l'idea che nella vita vi sia un momento iniziale di costruzione di un sapere professionale su cui fondare tutto il percorso lavorativo degli individui, non sia più proponibile. Il problema su questo terreno, non è quello della novità, quanto la durata dei cicli tecnologici. I «salti» dei paradigmi erano distanziati nel tempo e tali da garantire la sostituzione «fisiologica» dei lavoratori cresciuti nell'ambito del paradigma precedente con lavoratori preparati alle logiche proprie della nuova tecnologia. La formazione appare conseguentemente come uno strumento per garantire il raggiungimento di un livello qualitativamente soddisfacente del lavoro, ma anche una condizione per mantenere l'occupazione.

Si delinea con chiarezza una relazione, solo in parte inedita, tra:

- la costruzione di una competenza, contestuale, rispetto allo specifico ambito di lavoro, e strategica, non solo di mero adattamento ma in grado di anticipare piuttosto che inseguire i cambiamenti;
- lo sviluppo di una formazione ricorrente perché non episodica, ma programmata per favorire la crescita delle potenzialità professionali della persona, allargata a contenuti di carattere sia teorico che pratico e non circoscritta ai soli contenuti tecnici del lavoro né assimilabile alle attività di addestramento all'utilizzo di una nuova strumentazione;
- la definizione di modalità curricolari ed extracurricolari nelle quali gli obiettivi della stessa formazione siano molteplici e la componente immediatamente professionalizzante non ignori il complesso dei saperi connessi con l'autotutela, i diritti, la cittadinanza.

La logica dell'adattabilità dell'individuo alle prestazioni imposte dall'impresa, secondo un approccio meccanicistico, lascia il posto, nella

logica delineata, alla consapevolezza dell'importanza degli ambiti organizzativi come fonte di conoscenze e generatori di soluzioni originali a problemi non ripetitivi. Le diverse modalità di costruzione ed esercizio del sapere professionale vanno per questo connesse con una formazione che, oltre ad assumere i connotati già citati, deve essere ripensata in relazione alla molteplicità delle forme e dei contesti di acquisizione del sapere.

La ricerca da fare appare ancora lunga: la constatazione che determinate cose si possono apprendere solo agendo e non attraverso percorsi teorici di studio non ha ancora dato risposte soddisfacenti su ciò che implichi l'agire sul piano cognitivo e su come l'esperienza si sviluppi in conoscenza.

Riferimenti bibliografici

- Agriform, 2002, Analisi dei fabbisogni formativi in agricoltura, Prima annualità, Settore Ortofrutticolo, Roma.
- Bellardi L., 1999, Concertazione e contrattazione. Soggetti, poteri e dinamiche regolative, Cacucci Editore, Bari.
- Carrieri M., 2003, Sindacato in bilico. Ricette contro il declino, Donzelli, Roma.
- Chirone 2000, 1998, Indagine sui fabbisogni di nuove competenze degli organismi nazionali a rete presenti in Emilia Romagna, Liguria, Marche e Veneto. Rapporto Finale, Roma.
- Coop-Form, 2001, Progetto d'indagine sui fabbisogni di competenze nella cooperazione, Roma.
- Coronas G., 2003, La formazione continua dei lavoratori. Fondo sociale europeo, accordi, norme nazionali, Ediesse, Roma.
- Dandolo P., Pettenello R., 2003, I fondi per la formazione continua. Una scommessa da giocare, Ediesse, Roma.
- Ente bilaterale nazionale dell'artigianato (Ebna), 2000, Indagine nazionale sui fabbisogni formativi, Roma.
- Ebnt, 2000, L'analisi dei fabbisogni formativi e professionali del settore turismo, Franco Angeli, Milano.
- Enfea, 2001, Indagine nazionale sui fabbisogni formativi della piccola e media industria privata, Primo Report, Roma.
- Frigo F. (a cura di), 2000, Le buone pratiche nella formazione continua, Isfol.
- Frigo F. (a cura di), 2001, La formazione continua nella legge 236/93. L'esperienza della circolare n. 174/96, coll. Isfol Quaderni di formazione, Franco Angeli, Milano.
- Frigo F., Leuci F., Coronas G., 2006, Modelli e metodologie per la formazione continua nelle azioni di sistema. I progetti degli Avvisi 6 e 9 del 2001 del Ministero del

- Lavoro e delle Politiche Sociali, Isfol I libri del Fondo Sociale Europeo, Roma.
- Gelpi E. (a cura di), 2003, Trabajo y mundializatiòn, Crec, Xàtiva.
- Guarriello F., 2000, Trasformazioni organizzative e contratto di lavoro, Jovene Editore, Napoli.
- Mastermedia, 2001, Nuove competenze per l'industria della comunicazione, Rapporto di ricerca 1999-2001, Repro-Stampa, Roma.
- Meghnagi S., 2000, Indagine Nazionale sui Fabbisogni formativi nell'Artigianato. Il Disegno della ricerca, Ebna, Roma.
- Meghnagi S., 2005, Il sapere professionale. Competenze, diritti, democrazia, Feltrinelli, Milano.
- Meghnagi S., Cevoli M., 2002, Indagine Nazionale sui Fabbisogni formativi nell'Artigianato 2000-2002. Lettura trasversale dei risultati della prima indagine, Ebna, Roma.
- Meghnagi S., Cevoli M., Natoli S. (a cura di), 1998, Indagine di sfondo. Le caratteristiche del comparto, Ebna, Roma.
- Meghnagi S., Cevoli M., Mastracci C. (a cura di), 1998, Indagine di sfondo. Gli studi sulla competenza, Ebna, Roma.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 2006, Rapporto 2005 sulla formazione continua, Rubettino, Soveria Mannelli (Cz).
- Obnf, 2000, Indagine nazionale sui fabbisogni formativi, Roma.
- Rogoff B. e Lave J. (a cura di), 1984, Everyday cognition: its development in social context, Harvard University Press, Cambridge-Londra.
- Schwartz B., 2003, L'Écoute. Un outil pour l'innovation, Mimeo, Parigi.

APPENDICE

Normativa nazionale sulla formazione continua

Legge 19 luglio 1993 - n. 236 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione)

L'articolo 9 (Interventi di formazione professionale) prevede al comma 3 che il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, le Regioni e le Province autonome possono contribuire al finanziamento di:

- interventi di formazione continua, di aggiornamento o riqualificazione, per operatori della formazione professionale, quale che sia il loro inquadramento professionale, dipendenti degli enti di cui all'art. 1, comma secondo, della legge 14 febbraio 1987, n. 40;
- interventi di formazione continua a lavoratori occupati in aziende beneficiarie dell'intervento straordinario di integrazione salariale;
- interventi di riqualificazione o aggiornamento professionali per dipendenti da aziende che contribuiscano in misura non inferiore al 20% del costo delle attività, nonché interventi di formazione professionale destinati ai lavoratori iscritti nelle liste di mobilità, formulate congiuntamente da imprese e gruppi di imprese e dalle organizzazioni sindacali, anche a livello aziendale, dei lavoratori, ovvero dalle corrispondenti associazioni o dagli organismi paritetici che abbiano per oggetto la formazione professionale [...].

Al comma 3bis che il ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, le Regioni e le Province autonome approvano i progetti di intervento di formazione continua, formulati da organismi aventi per oggetto la formazione professionale, diretta ai soggetti privi di occupazione e iscritti alle liste di collocamento che abbiano partecipato ad attività socialmente utili.

Legge 24 giugno 1997 - n. 196 (Norme in materia di promozione dell'occupazione)

L'articolo 17 (Riordino della formazione professionale) comma 1 lettera *d*) prevede la destinazione progressiva delle risorse di cui al comma 5 dell'articolo 9 del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, agli interventi di formazione dei lavoratori nell'ambito di piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali, con specifico riferimento alla formazione di lavoratori in costanza di rapporto di lavoro, di lavoratori collocati in mobilità, di lavoratori disoccupati per i quali l'attività formativa è propedeutica all'assun-zione; le risorse di cui alla presente lettera confluiranno in uno o più fondi nazionali, articolati regionalmente e territorialmente aventi configurazione giuridica di tipo privatistico e gestiti con partecipazione delle parti sociali [...].

Legge 8 marzo 2000 - n. 53 (disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città)

L'articolo 6 (Congedi per la formazione continua) prevede che i lavoratori, occupati e non occupati, hanno diritto di proseguire i percorsi di formazione per tutto l'arco della vita, per accrescere conoscenze e competenze professionali. Lo Stato, le Regioni e gli enti locali assicurano un'offerta formativa articolata sul territorio e, ove necessario, integrata, accreditata secondo le disposizioni dell'articolo 17 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e successive modificazioni, e del relativo regolamento di attuazione. L'offerta formativa deve consentire percorsi personalizzati, certificati e riconosciuti come crediti formativi in ambito nazionale ed europeo. La formazione può corrispondere ad autonoma scelta del lavoratore ovvero essere predisposta dall'azienda, attraverso i piani formativi aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali in coerenza con quanto previsto dal citato articolo 17 della legge n. 196 del 1997 e successive modificazioni.

Legge 23 dicembre 2000 - n. 388 (legge finanziaria 2001)

L'articolo 118 (Interventi in materia di formazione professionale nonché disposizioni in materia di attività svolte in fondi comunitari e di fondo sociale europeo) prevede che al fine di promuovere, in coerenza con la programmazione regionale e con le funzioni di indirizzo attribuite in materia al Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, lo sviluppo della formazione professionale continua, in un'ottica di competitività delle imprese e di garanzia di occupabilità dei lavoratori, possono essere istituiti, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato [...], fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua, nel presente articolo denominati «fondi». Gli accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale possono prevedere la istituzione di fondi anche per settori diversi. Il fondo relativo ai dirigenti può essere istituito con accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei dirigenti comparativamente più rappresentative. I fondi finanziano piani formativi aziendali, territoriali o settoriali concordati tra le parti sociali [...]. Ciascun fondo è istituito, sulla base di accordi interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale [...].

Legge 27 dicembre 2002 - n. 289 (legge finanziaria 2003)

L'articolo 48 (Fondi interprofessionali per la formazione continua) modifica l'articolo 118 della legge 388/2000 prevedendo che i fondi possono finan-

ziare anche piani formativi individuali concordati tra le parti sociali, nonché eventuali ulteriori iniziative propedeutiche e comunque direttamente connesse a detti piani concordate tra le parti. Inoltre i progetti relativi a tali piani e iniziative sono trasmessi alle Regioni e alle Province autonome territorialmente interessate affinché ne possano tenere conto nell'ambito delle rispettive programmazioni.

Enrico Panini

RPS

Nella fase attuale, la difficile condizione economica del paese rischia di condizionare le scelte politiche su istruzione e formazione. Non bisogna però dimenticare che gli investimenti in questo campo non sono solo una scelta giusta sul versante della democrazia, ma corrispondono, in particolare nel medio-lungo periodo, a processi di crescita economica. Secondo i dati internazionali il nostro sistema scolastico è in forte difficoltà.

Tuttavia non è di una ulteriore riforma globale che esso necessita, per la quale tra l'altro non sussistono le condizioni di base. Bisogna invece individuare alcuni punti strategici sui quali intervenire per riorientare il sistema. È questo il tema intorno al quale le forze politiche e sindacali dovranno confrontarsi e ragionare, ponendo un'attenzione particolare al sistema formativo e alle politiche di life long learning.

1. Introduzione

La stretta connessione tra livello educativo e crescita economica e sociale di un paese è confermata da numerosi studi a livello internazionale. L'istruzione rappresenta quindi un investimento sociale che rende, i cui risultati, anche se non sono a breve termine – si raccolgono in 10/20 anni – portano comunque una crescita di qualità, stabile. Secondo stime effettuate per la Commissione europea, l'innalzamento di un anno d'istruzione porta ad un tasso di crescita del 5,7%.

L'istruzione è un investimento che rende anche a livello individuale. La ricerca dell'Ocse *Education at a Glance 2006* rileva come, in media, nei paesi Ocse solo il 56% della popolazione adulta priva del titolo di scuola secondaria superiore sia occupata – contro una media dell'84% di adulti in possesso di titoli d'istruzione superiore – e come il 26% di loro percepisca redditi decisamente più bassi della media nazionale. Ma più istruzione non significa solamente maggior reddito percepito: crescono anche benessere e inclusione sociale, lo stato di salute e la stessa speranza di vita media, la riduzione nei tassi di criminalità, l'esercizio attivo dei diritti di cittadinanza.

Anche nel caso dell'Italia si conferma il nesso livello educativo/migliore inserimento nel mercato del lavoro. Mentre è occupato solo il 52% degli adulti tra i 25 e i 64 anni con un titolo di studio inferiore al diploma, il tasso sale al 74% per le persone in possesso di diploma o di qualifica equivalente e all'82% nel caso dei laureati. Ancora più difficile la transizione dalla scuola al lavoro per i giovani in possesso di bassi titoli di studio: il 12% dei giovani tra 25 e 29 anni, nel 2004, erano disoccupati. L'insuccesso scolastico ha dei costi anche a livello di reddito: gli adulti italiani tra 25 e 64 anni, con titolo di studio inferiore al diploma o titolo equivalente, guadagnano il 22% in meno di quelli in possesso del diploma. Differenza che sale a più del 50% in confronto ai laureati. Un vantaggio salariale comparativamente alto se confrontato con la maggior parte dei paesi Ocse.

Cresce però anche il divario economico e sociale tra chi investe nell'acquisizione di conoscenza e chi no, un campanello d'allarme lanciato dall'Unione europea nel Rapporto intermedio 2005 sul raggiungimento degli obiettivi di Lisbona: il quadro complessivo è ancora di difficoltà per la gran parte dei paesi europei, soprattutto nei campi maggiormente connessi alla creazione di una società basata sulla conoscenza e sull'inclusione sociale. «In assenza di progressi significativi per quanto riguarda la lotta all'abbandono scolastico, l'incremento del tasso dei diplomati e l'acquisizione delle competenze indispensabili», afferma il Rapporto, «un'ampia fascia delle future generazioni si collocherà in una situazione d'esclusione sociale, con grandi costi personali, ma anche economici e sociali».

2. Il deficit formativo italiano

Questo campanello d'allarme interessa in particolar modo il nostro paese. I dati che emergono dalle principali indagini ci parlano, infatti, di un paese afflitto da un grave deficit formativo per quanto riguarda quasi tutti gli indicatori fissati per fare dell'Europa la società e l'economia basate sulla conoscenza: dal tasso della dispersione scolastica, alla partecipazione all'educazione e formazione permanente, dal basso numero di laureati agli insufficienti investimenti nell'istruzione superiore e nella ricerca, alla fuga dei ricercatori all'estero. Nonostante i progressi indubbiamente fatti, considerato il pesante ritardo rispetto agli altri paesi sviluppati, il rischio è che non si riesca mai a colmare il gap con i paesi più avanzati. I dati tracciano il quadro di un paese che

è rimasto indietro su una questione oggi cruciale per lo sviluppo democratico e socio-economico, un'arretratezza che certo affonda le sue radici nel ritardo storico dello sviluppo industriale del paese e nella sua scolarizzazione di massa (vedi il ritardo nell'innalzamento dell'obbligo scolastico), ma che in assenza di riforme e d'investimenti nel settore educativo rischia di non recuperare in breve tempo lo scarto con gli altri paesi europei e di ampliare fino a rendere irreversibili le già presenti tendenze al declino.

Purtroppo non c'è soltanto un problema d'insufficienza quantitativa: si registrano, infatti, segnali preoccupanti anche sul piano della qualità dell'istruzione. Le indagini internazionali circa la misurazione delle competenze linguistiche, matematiche e scientifiche evidenziano il basso livello di competenze conseguiti dagli studenti italiani quindicenni rispetto alla media dei paesi Ocse, ma anche le pesanti variazioni territoriali che testimoniano le cospicue differenze degli esiti scolastici tra le regioni del Nord e quelle del Sud.

La situazione si rileva allarmante anche per quanto riguarda le competenze degli adulti. La ricerca internazionale *Adult Literacy and Lifeskills Survey* del 2005 (Invalsi 2006) mostra che in Italia solo il 20% della popolazione adulta raggiunge o supera il livello 3, che indica la capacità di rispondere efficacemente alle esigenze di vita e di lavoro del mondo attuale. Siamo in presenza di un «rischio alfabetico» che interessa anche persone in possesso di diploma di scuola secondaria.

Le stesse indagini rivelano, infine, l'assenza pressoché totale di mobilità sociale negli esiti scolastici: l'Italia nelle diverse indagini comparative emerge come uno tra i paesi socialmente più immobili. Scrive in proposito Daniele Checchi: «Quasi metà dei figli di genitori analfabeti consegue un giudizio di sufficienza all'uscita della scuola media; all'estremo opposto il 40% dei figli di coppie dove almeno un genitore è laureato ottiene un risultato ottimo. Su questa diversa performance, che tende a instaurarsi spontaneamente ma sulla quale la scuola media non sembra introdurre alcun elemento correttivo, si innesta poi l'orientamento scolastico [...]. Una volta conseguito un risultato scolastico, il destino è già segnato: chi ha ottenuto "sufficiente" viene orientato verso le scuole professionali o gli istituti tecnici, chi ha ottenuto "ottimo" si indirizza ai licei. Il quadro si completa considerando che chi esce da un liceo nel 91% dei casi s'iscrive all'università, mentre chi esce da un istituto tecnico lo fa solo nel 36% dei casi. La scuola italiana è quindi imprigionata in una logica ferrea. I figli di laureati vanno meglio a scuola, sono indirizzati nei curricoli di tipo accademi-

co e conseguono la laurea. Al contrario, chi proviene da una famiglia con bassa scolarizzazione va male a scuola, è scoraggiato precocemente dal completare gli studi e spesso abbandona del tutto. Poiché tra i genitori i laureati sono pochi, altrettanto pochi sono i diplomati e i laureati prodotti dal sistema scolastico».

Tale meccanismo selettivo colpisce ancora di più gli alunni immigrati: al termine dell'anno scolastico 2003/04, il divario fra tassi di promozione degli alunni con cittadinanza non italiana in rapporto a quelli italiani va dal -3,36% nella scuola elementare al -12,46% nella secondaria superiore, dove oltre un alunno straniero su quattro non supera l'anno. Inoltre circa 120.000 ragazzi stranieri tra i 14 e i 18 anni risultano fuori da ogni tipo di percorso scolastico e formativo.

Ai dati sopra citati, occorre poi aggiungere la situazione di regressione culturale che caratterizza il nostro paese: siamo quelli che leggono meno giornali e meno libri, ma comprano più telefonini; in spregio al nostro patrimonio artistico e ambientale siamo i campioni dell'abusivismo; ci collochiamo solo al settimo posto a livello europeo per quanto riguarda la registrazione dei brevetti. Mentre avremmo bisogno di cittadini critici che capiscano e si orientino tra i milioni di messaggi e di modelli che passano attraverso i media, diventiamo sempre più consumatori e sempre meno cittadini. Un paese i cui cittadini mostrano un deficit culturale è un paese a rischio democratico perché più esposto alle sirene della demagogia e delle derive populiste.

Un ultimo dato da considerare è il paradosso di un paese che con un livello d'istruzione della popolazione attiva tra i più bassi d'Europa, e il più basso numero di laureati e ricercatori, denuncia un tasso di disoccupazione e di precarizzazione tra i giovani laureati più alto e una domanda di lavoro da parte delle imprese ancora orientata su basse qualifiche, come registrato anche dall'ultimo rapporto *Excelsior*: il 38% delle assunzioni per il 2006 hanno riguardato personale con la sola licenza media. Un deficit formativo dei lavoratori italiani neppure compensato dalla formazione continua, che, sempre secondo la ricerca *Excelsior*, coinvolge il 20% degli addetti (contro una media europea del 40%), concentrandosi soprattutto sulle fasce giovanili e sulle alte qualifiche, mentre rimangono esclusi i lavoratori con basse qualifiche e quelli in mobilità.

Ancora una volta emerge il quadro di un paese in difficoltà a competere sul campo della qualità e dell'innovazione e del capitale umano, un paese che ha di fronte a sé due scelte: favorire l'accesso agli studi secondari e superiori ad un'élite e accontentarsi di puntare sulla qualità

di alcuni settori di nicchia oppure assumere la necessità di innalzare i livelli di sapere delle persone e dei sistemi produttivi, facendone la leva fondamentale per uno sviluppo di qualità.

Ovviamente la Flc e la Cgil ritengono che solo attraverso la seconda via sia possibile rovesciare le scelte politiche che hanno relegato il nostro paese ai livelli bassi nelle competizioni internazionali, l'hanno sottratto alla sfida della qualità e hanno puntato, per competere, alla compressione dei diritti, alla precarizzazione dei rapporti di lavoro, alla riduzione del costo del lavoro, all'asservimento dei sistemi formativi e di ricerca. E per fare ciò occorre partire dalla centralità della conoscenza, dal saper coniugare qualità ed equità dei sistemi formativi, dal garantire non solo il diritto all'accesso alla conoscenza per tutto l'arco della vita, ma anche alle condizioni necessarie per il conseguimento del successo formativo.

3. L'innalzamento dell'obbligo scolastico

In una società che sta superando la tradizionale scansione temporale – formazione, lavoro, pensione – in cui saperi e strumenti d'informazione si rinnovano con velocità un tempo impensabili e in cui occorre confrontarsi con un mondo sempre più interdipendente e complesso, la definizione delle finalità e degli assetti del sistema di istruzione e di formazione, dal punto di vista di un sistema di apprendimento per la vita e la revisione dei curricoli, in modo da garantire un patrimonio di conoscenze/competenze consolidate e stabili nel tempo su cui innestare ulteriori sviluppi e approfondimenti, sono questioni ormai all'ordine del giorno in tutti i paesi europei.

Il primo dei sei messaggi chiave del Memorandum europeo sull'istruzione e formazione permanente (2000), sei obiettivi ritenuti prioritari per affrontare la sfida ai cambiamenti sociali, culturali ed economici in atto in tutti i paesi europei, fa riferimento all'obiettivo di garantire a tutti l'acquisizione e l'aggiornamento delle competenze necessarie per una partecipazione attiva alla società della conoscenza. I cambiamenti in atto comportano un'evoluzione e un'elevazione del livello di competenze di base di cui ciascuno deve disporre per partecipare attivamente alla vita professionale, familiare o collettiva a tutti i livelli, da quello locale a quello europeo. Un livello di competenze che ormai richiede il possesso del titolo di scuola secondaria superiore o di titolo equivalente. Tra le considerazioni riportate a proposito del raggiungimento di tali

obiettivi, la Comunità europea ricorda che le nuove competenze di base non fanno riferimento ad un elenco di materie o di discipline che risalgono ai tempi della scuola o ad una successiva formazione, ma ad ampi ambiti di conoscenze e di competenze interdisciplinari, in cui il contenuto e la funzione delle competenze generali, professionali e sociali si possono definire sempre più complementari.

Anche le competenze sociali, quali la fiducia in se stessi, l'autodeterminazione e la capacità di assumere rischi sono sempre più importanti, in quanto si suppone che le persone debbano assumere sempre maggior autonomia rispetto al passato.

Benché la padronanza di tali competenze di base sia di capitale importanza, essa costituisce solo la prima fase di un percorso continuo di formazione lungo l'intero arco della vita. Il mercato del lavoro odierno è caratterizzato dalla costante evoluzione dei profili professionali per quanto riguarda le competenze, le qualifiche e l'esperienza. L'espressione «istruzione e formazione permanente» ricorda l'estensione orizzontale della formazione, che può aver luogo in qualsiasi fase della vita con relativo superamento della netta divisione che caratterizza ancora il sistema italiano tra apprendimento formale, non formale e informale.

Queste considerazioni del *Memorandum europeo* pongono, a mio parere, alcune urgenze e priorità sul piano della riforma del sistema di istruzione e formazione italiano. Innanzitutto, la garanzia del possesso di un bagaglio culturale persistente, pervasivo, trasversale, in grado di dare a tutti quelle competenze e conoscenze di base indispensabili a giocare un ruolo attivo nella società della conoscenza, richiede un aumento del livello di scolarizzazione e del conseguente obbligo scolastico fino al conseguimento del diploma.

La proposta della Cgil di elevare l'obbligo di istruzione, subito a 16 anni e in tempi certi a 18, ha la funzione di indicare alla scuola e alla società la nuova soglia minima del diritto di istruzione da garantire ad ogni cittadino, e di attivare i processi di innovazione necessari. Qualsiasi ipotesi di abbassare l'obbligo scolastico e di introdurre, in età precoce, canali distinti di formazione, come affermato nella legge di riforma della scuola approvata durante il Governo Berlusconi e ora sospesa, va infatti in direzione opposta all'obiettivo dell'apprendimento per tutta la vita, aumentando il divario tra chi possiede le competenze e chi non le possiede e il rafforzamento dell'esclusione sociale. Faccio tale affermazione forte anche del fatto che tutti i dati sulla formazione continua dei paesi industrializzati dimostrano che

quanto meno uno sa, tanto più automaticamente si esclude da ulteriori percorsi di formazione; che chi è a bassa scolarizzazione investe poco su sé stesso.

In pratica, la riduzione dell'obbligo e la canalizzazione precoce sono strumenti che penalizzano due volte, al momento della scelta del percorso successivo alla scuola di base, che inevitabilmente diventa scelta basata sul censo e sul retroterra culturale e sociale, ma anche nella vita adulta, quando, fra l'altro si fanno più impellenti le necessità di ulteriori conoscenze e formazione di fronte ai continui mutamenti del mercato del lavoro.

L'innalzamento dell'obbligo scolastico rappresenta, quindi, una delle scelte più significative del «Programma per la conoscenza» definito dalla Flc, dalla Cgil per cambiare in senso inclusivo il nostro sistema formativo.

Così facendo, si riafferma, inoltre, il valore positivo del concetto di obbligo scolastico, così come delineato dalla Costituzione, contro la sua attenuazione attraverso la trasformazione in diritto/dovere.

Non vi è, infatti, nulla di obsoleto né di costrittivo nel vincolo posto dalla carta costituzionale, perché affonda le sue radici nel compito che l'art. 3 affida alla Repubblica: «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese».

L'obbligo scolastico non limita la libertà dell'individuo, ma la rafforza, contrastando l'effetto negativo dei condizionamenti socio-culturali nei confronti della fruizione del diritto all'istruzione, considerato essenziale per lo sviluppo civile e democratico del paese.

Anche dal punto di vista della formazione per il lavoro, è ormai evidente che nell'economia della conoscenza le specializzazioni professionali precoci, rigide e settoriali sono destinate alla rapida obsolescenza per le difficoltà che incontrano ad essere trasferite e adattate al continuo mutare delle tecnologie e delle modalità di produzione. Non serve una scuola caratterizzata da percorsi a forti terminalità, che prevedano prioritariamente un esplicito e diretto inserimento nel mondo del lavoro, e che dia prodotti professionalmente finiti. La vera novità deve, invece, consistere nell'avvicinamento progressivo al mondo del lavoro, nella possibilità di cominciare ad esercitare talune capacità, ad esplorare interessi, a formarsi un quadro complessivo dell'organizzazione degli studi universitari e superiori, a compiere talune espe-

rienze lavorative. Una delle preoccupazioni che caratterizza qualsiasi tentativo di riforma della scuola italiana e della scuola secondaria, in particolare, concerne il rapporto tra «cultura» e «professionalità», spesso ancora vissuto in termini antagonistici. È ancora viva l'idea che il concetto di competenza sia alternativo a quello di conoscenza, che la conoscenza del latino, ad esempio, sia alternativa al sapere tecnologico. In realtà, tale distinzione ha perso molto del suo significato da quando si è cominciato a riconoscere che di fatto, in ogni livello e in ogni settore della vita lavorativa, esistono componenti culturali e professionali. Le differenze che si riscontrano tra i vari livelli e settori sono più di tipo quantitativo (in termini di autonomia, controllo, complessità, conoscenze, abilità tecniche e operative) che qualitativo.

3.1 Le condizioni per l'innalzamento dell'obbligo

Ovviamente, per realizzare l'obiettivo di innalzare sostanzialmente i livelli di conoscenza di tutti, oltre a dare il messaggio che a scuola bisogna andarci fino a 18 anni attraverso l'innalzamento dell'obbligo, occorre affrontare i problemi reali posti dal fallimento scolastico degli svantaggiati, degli stranieri, delle varie forme di disadattamento. Occorre quindi promuovere interventi di sviluppo e potenziamento dell'offerta di formazione e contemporaneamente qualificare e migliorare gli esiti attraverso processi di innovazione, agendo su tutta la filiera della formazione iniziale, intervenendo nei punti deboli del nostro sistema di istruzione e formazione dove più pesante è la dispersione e peggiori sono i risultati delle indagini sui livelli di apprendimento.

3.2 Una scuola laica e interculturale

Fino ad oggi la scuola pubblica italiana ha dato prova di capacità di accoglienza, ricevendo nelle sue classi un numero sempre crescente di alunni stranieri, passati, in meno di dieci anni, da pochi decimali a quasi il 4% della popolazione scolastica con punte tra l'8 e il 10% in alcuni comuni del Centro-Nord.

Se pensiamo a come il nostro paese è diventato in tempi così rapidi un paese multietnico senza sviluppare reazioni sociali devastanti, dobbiamo riconoscere il ruolo giocato dalla scuola pubblica grazie alla diffusa cultura inclusiva della scuola di base. La crescita esponenziale della presenza di alunni stranieri non può però essere ancora gestita solo grazie alla disponibilità delle singole scuole. Già si avvertono i

primi fenomeni allarmanti: si vanno infatti sempre più formando scuole polarizzate con presenza di stranieri tra il 30 e il 50% accanto a scuole di soli italiani o quasi e non mancano i tentativi di concentrare in una stessa classe stranieri, handicappati e alunni in difficoltà. A tutto questo si deve aggiungere la strutturale difficoltà a includere le diversità della scuola secondaria superiore: i giovani stranieri frequentano corsi e istituti professionali in misura doppia degli italiani (il 40% contro il 20%), e sono più colpiti dalla dispersione.

Puntare sullo sviluppo di qualità, l'unico possibile per un paese avanzato, significa porsi l'obiettivo di innalzare il più possibile i livelli culturali di tutti, italiani e stranieri e di attrarre immigrazione colta, la quale oggi è diretta quasi esclusivamente verso altri paesi. La scuola pubblica è il primo e il principale luogo dove le diversità, attraverso il dialogo e il confronto, si conoscono e si ri-conoscono, dove il dubbio e la curiosità prevalgono sulle certezze: il luogo più diffuso e il più potente, perché nella scuola il confronto e l'integrazione si realizzano attraverso lo sviluppo e l'elaborazione della cultura.

3.3 La vertenza per l'infanzia

Nella Comunicazione dell'Unione europea su «Efficienza e qualità nei sistemi europei d'istruzione e formazione» del settembre scorso si sottolinea che «[...] un'istruzione pre-elementare di qualità elevata presenta vantaggi a lungo termine sul piano dei risultati e della socializzazione durante il percorso scolastico e professionale delle persone, perché facilita l'apprendimento successivo [...]. Le esperienze europee dimostrano che i programmi di intervento precoce, soprattutto quelli indirizzati ai bambini svantaggiati, possono produrre notevoli effetti socio-economici positivi, che perdurano anche nell'età adulta».

Proprio per tali motivi, la Flc e la Cgil hanno lanciato la «vertenza infanzia», attraverso cui realizzare le condizioni per assicurare i diritti dell'infanzia al gioco, alla vita di relazione e all'educazione in quanto fondativi di un nuovo stato sociale che metta al centro le opportunità di sviluppo delle persone. Questo significa ridisegnare nuove forme di welfare, che tengano conto delle esigenze dei bambini a livello territoriale ed educativo, rispettando tempi e ritmi di crescita e di apprendimento contro le spinte alla precocizzazione e alla fuoruscita anticipata dall'infanzia. Per gli stessi motivi la Flc e la Cgil, chiedono il superamento dell'attuale legge che considera i servizi educativi per l'infanzia come servizi assistenziali a domanda individuale, a favore di un nuovo

quadro normativo che li trasformi nel primo livello educativo per la fascia di età 0-3 anni, organizzato in autonomia e continuità con le scuole dell'infanzia, e la programmazione della progressiva ed equilibrata estensione in tutto il territorio nazionale dei servizi educativi per l'infanzia al fine di superare la profonda divaricazione nella diffusione tra il Sud e il Centro-Nord del paese. Per quanto riguarda la scuola dell'infanzia, se ne chiede la generalizzazione quantitativa (eliminazione di tutte le liste di attesa) e qualitativa (garanzie per la contemporaneità docente e i tempi distesi per le attività educative).

3.4 La continuità educativa

Il sistema scolastico italiano, come ricordato all'inizio, è caratterizzato dal massiccio fenomeno delle ripetenze, soprattutto nei punti di cesura tra i diversi gradi scolastici, e di abbandoni precoci, soprattutto nei primi due anni della scuola secondaria. Eliminare le discontinuità traumatiche che impediscono ai soggetti più deboli di adattarsi ai nuovi contesti scolastici, progettare passaggi in un quadro di raccordo pedagogico, curricolare e metodologico rappresenta un obiettivo fondamentale di cambiamento del sistema scolastico italiano.

Per questi motivi riteniamo importanti le esperienze degli istituti comprensivi che rappresentano l'occasione per realizzare esperienze di continuità tra scuole dell'infanzia, elementare e media all'interno dello stesso istituto. L'assunzione della responsabilità educativa dell'intero arco temporale 3-14 anni accentua, di fatto, la responsabilità della scuola, impedendo di scaricare la responsabilità dell'insuccesso scolastico sul grado scolastico precedente. Analogamente sarà indispensabile introdurre elementi di continuità anche con la scuola secondaria superiore.

3.5 Lo sviluppo dell'educazione degli adulti

Cgil, Flc e Spi si sono dati l'obiettivo di promuovere una legge a sostegno della creazione di un sistema di educazione degli adulti, considerato come leva fondamentale per azzerare gli attuali elevati tassi di analfabetismo di ritorno nel nostro paese e per elevare i livelli di istruzione della popolazione adulta. L'obiettivo è, appunto, una legge quadro d'indirizzo sull'educazione degli adulti e sulla formazione continua, che definisca le competenze dello Stato, delle Regioni, delle Province e dei Comuni, in una logica di sussidiarietà, sancisca il diritto di ciascuno



alla formazione per tutto l'arco della vita e preveda ruolo e finalità delle diverse agenzie formative in una logica di sistema integrato.

Priorità di un sistema integrato di *life long learning* gestito e/o finanziato dal sistema pubblico devono essere l'azzeramento dell'analfabetismo e l'innalzamento dei livelli di istruzione con il coinvolgimento prioritario di coloro che non possiedono le capacità e le conoscenze di base indispensabili ad una partecipazione attiva e consapevole nella società. In questo quadro, i punti principali per il sindacato sono:

i) sul fronte dei diritti

- risorse sia per il potenziamento delle strutture che per incentivi alle persone, sotto forma di detrazioni fiscali (anche rivolte alle imprese), o di banca del tempo educativo, o di tempo da computare all'interno dell'orario di lavoro;
- forme di riconoscimento dei percorsi formativi e delle competenze acquisite anche attraverso esperienze non formali e informali, tramite un sistema di crediti che motivi le persone verso la formazione;
- ammortizzatori sociali, soprattutto per i giovani e i lavoratori più anziani, finalizzati a sostenere percorsi formativi per l'inserimento al lavoro e in tutte le fasi di interruzione del lavoro, dovute a licenziamenti, cassa integrazione o altro;
- rafforzamento del ruolo e delle competenze dei Servizi per l'impiego anche sul fronte formativo, per garantire il diritto di ciascuno a conoscere e ad essere orientato verso le diverse opportunità formative;

ii) sul fronte dell'offerta formativa

- * strumenti normativi e/o amministrativi e risorse adeguate che, da un lato, rafforzino il ruolo e la specificità dei Ctp, dall'altro, aprano sempre di più le sedi formative a tutte le forme di educazione degli adulti e di formazione continua (scuole, università, centri di formazione professionale, punti di attività dell'associazionismo, ecc.);
- riconoscimento del ruolo del terzo settore e potenziamento delle sinergie tra la scuola e le altre agenzie formative presenti nel territorio, in una logica di rete all'interno di meccanismi rigorosi di accreditamento che superino i gravi limiti delle attuali normative;
- nuovi percorsi professionali per gli operatori dell'educazione degli adulti (docenti, tutor, animatori territoriali, ecc.) e processi di riconversione per altre figure professionali che vi volessero accedere, in direzione di figure che devono essere dotate di competenze sempre più specifiche.

4. La riforma della formazione professionale

Per la qualità stessa del modello di sviluppo del nostro paese è necessario costruire un sistema nazionale di formazione professionale, affrancato dall'attuale situazione di incertezza e marginalità, con graduale ma decisa discontinuità rispetto ad un presente che parla di lotta per la sopravvivenza di un sistema comunque considerato residuale.

Il lavoro deve diventare il punto di riferimento, la finalizzazione della formazione professionale, in termini di accesso, di permanenza e di miglioramento della condizione professionale delle persone e dei lavoratori, in ingresso, occupati e coinvolti in crisi aziendali.

Di questo c'è particolare bisogno nel nostro paese nel momento in cui registriamo l'assenza di una formazione «alla professione» sia per quanti concludono un ciclo di studio e devono inserirsi nel mercato del lavoro che per quanti intendono/devono passare da un lavoro (o da un lavoro che non c'è più) ad un lavoro diverso.

Di fronte a trasformazioni enormi nel mercato del lavoro e alla necessità di dare strumenti qualificati a quanti devono lavorare, la formazione professionale non può più, quindi, essere collocata e vivere in una situazione di concorrenza con il sistema di istruzione, che peraltro l'ha condannata ad un perenne stato di incertezza, ma al contrario deve avere una sua precisa collocazione, legata ad un ruolo e ad una funzione propria, dalla quale possa interloquire alla pari con gli altri sistemi di istruzione (scuola e università).

5. Un'università di massa e di qualità

Il perseguimento dell'obiettivo di una università che sia di massa e di qualità è indispensabile sia per garantire il diritto ad un'istruzione superiore sia per costruire realmente un modello di sviluppo fondato sulla diffusione di massa di saperi critici. Uno dei ritardi più gravi sul fronte del sapere che il nostro paese registra è costituito dall'insufficiente numero di laureati, non paragonabile agli altri paesi dell'Unione, essenzialmente per l'alto numero di abbandoni. Una prima risposta in senso positivo si è avuta dall'applicazione della riforma del «3 + 2» che a tre anni dall'avvio registra una consistente crescita del numero dei laureati, oltre il 20% in più, con un'importante rispondenza all'obiettivo quantitativo. Pensiamo però che ciò non basti, sia sul piano quantitativo, sia su quello qualitativo: l'esperienza del «3 + 2» ha

visto infatti spesso la frammentazione dell'offerta didattica e uno sviluppo spropositato degli insegnamenti. Per la laurea triennale occorre quindi ripartire dalla necessità di costruire mix di saperi generali e specialistici che possano essere ragionevolmente contenuti nei tre anni, riservando invece alla successiva laurea specialistica non un successivo approfondimento degli stessi saperi, ma il loro completamento con conoscenze e discipline diverse.

6. Le risorse economiche e umane

Per fare quanto descritto sopra servono, certo, le volontà politiche e la ricerca costante di partecipazione e condivisione di chi lavora nella scuola. È una scelta inevitabile. Occorrono però anche risorse, quindi bisogna scegliere davvero innanzitutto di fare della conoscenza il punto di riferimento per le politiche economiche del nostro paese, e un grande investimento sugli insegnanti. Ad essi, in modo particolare, occorre rivolgere una forte attenzione, fatta di strumenti per la professione, formazione, interesse verso le nuove generazioni che si avvicinano al lavoro, capacità di ascolto.

E oggi più che mai, perché in un mondo che cambia così velocemente, la democrazia si costruisce innanzitutto nelle aule delle scuole.

Riferimenti bibliografici

Oecd, 2006, Education at a Glance 2006, september, Oecd Publishing.

Unioncamere, 2006, Rapporto Excelsior, il Sistema Informativo per l'occupazione e la formazione di Unioncamere e Ministero del Lavoro, banca dati on-line, http://excelsior.unioncamere.net/.

Commissione delle Comunità europee, 2006, Com 481, Efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e formazione, Comunicazione al Consiglio e al Parlamento, 8 settembre, Bruxelles.

Commissione delle Comunità europee, 2000, Sec 1832, Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente, Documento di lavoro dei servizi della Commissione, 30 ottobre, Bruxelles.

Invalsi, Letteratismo e abilità per la vita. Indagine nazionale sulla popolazione italiana 16-65 anni, Armando Editore, Roma.

I Fondi interprofessionali per la formazione continua

Roberto Pettenello

L'articolo delinea l'itinerario che ha portato dalla genesi alla operatività dei Fondi interprofessionali per la formazione, nati da accordi tra governo e parti sociali nei primi anni '90 ma attivi solo dal 2003, tracciandone un primo bilancio e mettendo in rilievo la potenzialità di questi strumenti. Dall'analisi proposta emerge l'importanza, per un loro pieno ed efficace sviluppo, di alcuni

fattori tra cui la coerenza delle linee di programmazione strategica generale, il rilancio del ruolo della ricerca e della formazione nel paese, l'individuazione di scenari innovativi della politica industriale e dei servizi; la forte sinergia tra politiche nazionali e regionali in particolare su ricerca e formazione; il rilancio del ruolo della formazione nelle relazioni industriali e nelle politiche contrattuali.

1. Genesi dei fondi interprofessionali e bilateralità

Il primo accenno formale alla necessità di costituire anche in Italia un fondo bilaterale per la formazione continua, alimentato dal prelievo dello 0,30% del monte salari a carico delle imprese, compare nel Protocollo governo-parti sociali del 23 luglio 1993, che fa seguito ad accordi bilaterali intersettoriali tra Cgil, Cisl, Uil e le diverse Associazioni imprenditoriali, a partire da Confindustria. Questi accordi e lo stesso protocollo rafforzano notevolmente il ruolo di enti bilaterali da costituire ex novo, sulla falsa riga di quello che era stato varato nel decennio precedente da Cgil, Cisl, Uil e Intersind (Chirone, 2000), senza alcun richiamo esplicito alle esperienze di bilateralità già presenti da anni (vedi i settori delle costruzioni e della grafica e l'artigianato). Negli accordi, ripresi con maggiore enfasi nel Patto per il lavoro del settembre '96 tra governo e parti sociali, che fa della formazione una leva fondamentale dello sviluppo e ne fa discendere un forte impegno per l'integrazione tra i sistemi di istruzione, formazione professionale, università e ricerca e per il rilancio di un sistema di formazione continua, viene assegnato un ruolo molto forte ai nuovi enti bilaterali. In particolare, nell'accordo e nei documenti sottoscritti tra Cgil, Cisl, Uil

e Confindustria si prevede di assegnare all'ente bilaterale nazionale (Organismo bilaterale nazionale per la formazione - Obnf), il compito principale di costruire un sistema di analisi dei fabbisogni professionali e formativi, definiti dalle parti sociali, come punto di partenza per una nuova stagione della formazione dei lavoratori e dei giovani. Tale compito si sarebbe dovuto sviluppare in sinergia con i nuovi Organismi bilaterali regionali (Obr), ai quali si assegna anche il compito di divenire interlocutori della Regione sull'insieme degli obiettivi definiti dall'accordo, con particolare riferimento, oltre alla formazione continua, ai profili formativi dell'apprendistato e dei contratti di formazione e lavoro.

Dal quadro teorico degli accordi si rileva, ad una lettura operata dopo più di un decennio, una insufficiente chiarezza sul ruolo delle parti sociali rispetto agli enti bilaterali, che sembrerebbero dover assumere un ruolo anche squisitamente politico tipico delle parti sociali stesse. Probabilmente questo approccio è dovuto in parte all'enfasi di costruire, in particolare con Confindustria, una leva comune per imprimere una svolta all'allora insopportabile (in parte lo è ancora adesso) obsolescenza dei sistemi dell'istruzione e ancor più della formazione professionale, per non dire della formazione continua, nel nostro paese, che le organizzazioni sindacali pensavano di aggredire vincolando Confindustria ad assumere impegni resi più cogenti da strutture costituite formalmente dalle due parti. In realtà, anche se sarebbe necessaria un'analisi più approfondita dell'attività bilaterale di quegli anni (Leonardi, Pettenello, 2005), sono state anche in quel periodo le parti sociali a mantenere, quando ci sono riuscite, un ruolo di pressione politica nei confronti dei governi nazionali e regionali, ottenendo alcuni risultati non indifferenti, anche se in parte discutibili, sul terreno delle «riforme». Le strutture bilaterali, formate da Cgil, Cisl, Uil con le diverse organizzazioni imprenditoriali, costituitesi con notevole lentezza e non in tutto il territorio nazionale, si sono impegnate prevalentemente nelle indagini sui fabbisogni formativi, con finanziamenti nazionali e comunitari, affidate quasi esclusivamente ai livelli nazionali, con l'eccezione dell'Obnf, che ha coinvolto anche gli Obr, pur con risposte diverse da parte dei singoli livelli regionali, frutto di sensibilità non omogenee soprattutto da parte delle associazioni di Confindustria.

In tutto il decennio 1993-2003 paradossalmente rimaneva «in sonno» la costituzione del fondo per la formazione continua, nonostante che

più di una norma l'avesse prevista¹ e che insistentemente le parti sociali ne richiedessero con forza l'avvio ai diversi governi. Sono molteplici le cause di questi ritardi: da una forte riserva della Corte dei Conti nel registrare norme che vedevano un ruolo del livello nazionale in possibile contrasto con le norme costituzionali relative ai poteri regionali, alla preoccupazione, sia palese che sotterranea, delle Regioni, di vedersi sottratta una quota di risorse, visto che il bacino finanziario di riferimento dei Fondi interprofessionali² è lo stesso che prevedeva il cofinanziamento italiano del Fondo sociale europeo, destinato prevalentemente alle Regioni, e ancora alla mancanza di cultura generale del paese sul fronte della formazione continua, che faticava a vedere come e perché le parti sociali avrebbero potuto esercitare un ruolo così impegnativo.

In questi anni di «attesa» tuttavia si sono sviluppati alcuni processi:

- la «discussione» tra le parti imprenditoriali ha prodotto la scelta di superare l'idea di un fondo unico, cara, almeno formalmente, a Cgil, Cisl, e Uil, in direzione di un sistema più articolato, in base alla volontà delle parti, pur mantenendolo agganciato, per quanto riguarda i sindacati, al ruolo confederale (sono infatti le strutture associative confederali le socie di ogni fondo);
- * in attesa dello sblocco dei fondi, in accordo con il primo governo di centro-sinistra di allora, ma senza soluzione di continuità fino ad oggi, si è convenuto di utilizzare una parte delle risorse per la formazione continua, attraverso la legge 236/93, che consente il finanziamento di progetti aziendali, settoriali, territoriali, individuali e di sistema concordati tra le parti sociali, e la legge 53/2000 (Legge «Turco»), che consente di finanziare progetti concertati tra le parti, nei quali la formazione potrebbe essere utilizzata all'interno di diverse modalità di organizzazione degli orari di lavoro, ma che sempre più è servita a finanziare attività di formazione individuale su richiesta del lavoratore;

¹ La legge 236/93 prevede esplicitamente la costituzione di un fondo per la formazione continua, gestito dalle parti sociali, e finalizza una parte dello 0,30% del monte salari alla formazione dei lavoratori.

² Le risorse finanziarie derivano dall'art. 25 della legge 845/78, ove si prevede che lo 0,30% del monte salari di ogni lavoratore venga versato dalle imprese all'Inps, in un fondo destinato a cofinanziare il Fondo sociale europeo.

• si sono ulteriormente rafforzati gli interventi sia nazionali che regionali nel campo della formazione continua, attraverso varie misure del Fondo sociale europeo.

Anche in questi anni di «attesa» dei fondi, quindi, si sono sviluppate migliaia di iniziative formative concordate dalle parti sociali, alcune, ma molto limitatamente, gestite da enti bilaterali, che hanno coinvolto decine di migliaia di lavoratori, alcune di alto livello qualitativo e con esiti importanti anche rispetto alle prospettive occupazionali, altre più deludenti. L'elemento politicamente più preoccupante è che, a fronte di questa mole non indifferente di interventi, che hanno coinvolto anche centinaia di quadri e di delegati sindacali, ai diversi livelli, non si è allargato in questi anni il ruolo della formazione nella contrattazione, sia di primo che di secondo livello, ad eccezione di alcune rare esperienze. Le cause sono molteplici e devono essere analizzate con maggiore attenzione (Pellegrini, Vaccaro, 2005; Farinelli, Vaccaro, 2006). Non va sottovalutato il fatto che l'impatto per certi versi straordinario della stagione delle «150 ore» – peraltro lanciate in un contesto politico e sociale profondamente diverso dai decenni '80 e '90 - si misurò con lo stato allarmante (in parte ancora oggi) della carenza del titolo di studio dell'obbligo da parte di milioni di lavoratori. Questo favorì una vertenzialità nei confronti della scuola pubblica, che esulò da qualsiasi incrocio con la formazione continua, salvo in alcune esperienze rilevantissime sul piano qualitativo, ma del tutto marginali sul piano quantitativo. Per riprendere un approccio con simili ambizioni nel campo della formazione continua – pure tenendo conto di una stagione totalmente diversa – è necessario prima di tutto convincere le stesse parti sociali, sindacati compresi, nonché gli imprenditori e i lavoratori, che la formazione può costituire davvero una leva decisiva per l'occupabilità e per un diverso modello di sviluppo; ma ciò comporta una strategia forte proprio sui modelli possibili di sviluppo, sulle tipologie di organizzazione del lavoro e sulle figure professionali che possono favorire questi modelli e solo di conseguenza sui contenuti e sulle modalità di erogazione della formazione. Il tutto unito ad un rinnovato impegno per innalzare la qualità dell'istruzione a tutti i livelli e dell'educazione degli adulti nel nostro paese, perché gli sforzi per migliorare la quantità e la qualità della formazione continua sarebbero di gran lunga agevolati in un paese dove fosse più alta la qualità e meno dispersiva e insufficiente la quantità dell'istruzione, in modo da non costringere la formazione continua a esercitare innaturali funzioni di supplenza.

2. L'«arrivo» dei fondi interprofessionali

L'analisi schematica prima richiamata ci conferma che la messa in funzione dei fondi interprofessionali – che non può che essere valutata positivamente se non altro perché è stata insistentemente sollecitata da tutte le parti sociali – deve essere considerata come un'importante opportunità strumentale, che però in nessun modo può supplire al ruolo delle parti sociali e alla funzione precipua della formazione nelle politiche contrattuali. Ciò non deve portarci a sottovalutare le potenzialità dei fondi, dato che la normativa che li vuole finanziatori esclusivamente di progetti concertati tra le parti, ne fa un possibile strumento straordinario per attuare accordi o progetti che siano frutto della contrattazione.

Dobbiamo comunque attendere più di tre anni dagli accordi del '93 e dalla legge 236/93 perché venga precisata (art. 17 della legge 196/97) la destinazione progressiva delle risorse richiamate dall'articolo 9 dalla legge 236/93 a uno o più «fondi nazionali, articolati regionalmente o territorialmente aventi configurazione giuridica di tipo privatistico e gestiti con la partecipazione delle parti sociali, per realizzare piani di formazione aziendali o territoriali concordati tra le parti sociali».

E sarà solo quattro anni dopo che vengono emanate le prime norme attuative di questa legge.

Infatti è la legge finanziaria per l'anno 2001 (art. 118 legge 388/2000) che prevede ancora più esplicitamente la possibilità di istituire «fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua, per ciascuno dei settori economici dell'industria, dell'agricoltura, del terziario e dell'artigianato, in base ad accordi stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale».

Tali fondi dovranno finanziare piani formativi aziendali, territoriali e settoriali (in seguito anche individuali, in base all'art. 48 della legge 289/2003), con le risorse dello 0,30% del monte salari previsto dalla legge 845/78 (vedi nota 2), che progressivamente saranno ancora versate all'Inps, ma con la possibilità (volontaria) da parte di ogni azienda di autorizzare l'Inps a indirizzare le risorse ad uno dei fondi.

È sulla base di queste leggi che Cgil-Cisl-Uil e le diverse associazioni imprenditoriali hanno definito degli accordi, degli statuti e dei regolamenti che hanno fino ad oggi portato alla costituzione formale, validata con decreti del Ministero del Lavoro, dei seguenti fondi:

- Fondimpresa (costituito da Confindustria, Cgil, Cisl, Uil); raggruppa prevalentemente³ imprese manufatturiere e dei servizi;
- * For.Te (Confcommercio, Abi, Ania, Confetra, Cgil, Cisl, Uil); raggruppa prevalentemente imprese dei comparti commercio-turismo-servizi; creditizio-finanziario; assicurativo; logistica-spedizioni-trasporto;
- * Fon. Ter (Confesercenti, Cgil, Cisl, Uil); raggruppa prevalentemente imprese del turismo, distribuzione e servizi;
- * Fondo formazione Pmi (Confapi, Cgil, Cisl, Uil); raggruppa prevalentemente piccole e medie imprese;
- Fondo artigianato formazione (Confartigianato, Cna, Casartigiani, Cgil, Cisl, Uil); raggruppa prevalentemente imprese artigiane;
- * Foncoop (Confcooperative, Legacoop, Agci, Cgil, Cisl, Uil); raggruppa prevalentemente imprese cooperative;
- Fondoprofessioni (Consilp, Confprofessioni, Confedertecnica, Cipa, Cgil, Cisl, Uil); raggruppa prevalentemente imprese degli studi professionali;
- Fond.E.R. (Agidae, Cgil, Cisl, Uil); raggruppa prevalentemente fondazioni, cooperative, imprese e aziende di ispirazione religiosa;
- For. Agri (Confagricoltura, Coldiretti, Cia, Cgil, Cisl, Uil, Confederdia); raggruppa prevalentemente imprese agricole.

Sono costituiti anche 3 fondi per i dirigenti, formati rispettivamente da Confindustria, Confapi, Confcommercio-Abi-Ania-Confetra e dalle organizzazioni sindacali dei dirigenti delle relative imprese, non affiliate a Cgil-Cisl e Uil e un altro fondo (Fon. Arcom, costituito da Conf-sal e Cifa).

3. Le caratteristiche dei fondi

Rimandando ad altre fonti¹ una descrizione più analitica di ciascun fondo, è utile qui richiamarne le caratteristiche fondamentali, che sono, con qualche eccezione, comuni a tutti i fondi.

- ³ «Prevalentemente» va precisato per tutti i fondi, perché l'iscrizione da parte di ogni impresa è, per legge, totalmente libera e quindi può prescindere dall'affiliazione a una determinata associazione. Ciò determina che a tutti i fondi aderiscono anche imprese di natura diversa da quella che originariamentte ciascun Fondo intendeva rappresentare.
- ⁴ Vedi Dandolo, Pettenello (2003); vedi anche il sito www.eformazionecontinua.it, curato dall'Isfol, che rimanda anche ai siti di ciascun fondo.

I fondi sono gestiti da una assemblea dei soci, costituita pariteticamente, che, tra i compiti più rilevanti, ha quelli di nominare i Consigli di amministrazione e di approvare i bilanci consuntivi e preventivi. Un Consiglio di amministrazione di ciascun fondo, pure paritetico, esplica le funzioni operative, tra le quali l'approvazione definitiva dei piani formativi. Dirigono ogni fondo un presidente, di provenienza imprenditoriale e un vicepresidente, di provenienza sindacale. Un direttore ha il compito di curare le scelte del Cda, naturalmente affiancato da uno staff tecnico e amministrativo.

Ogni fondo può articolarsi a livello regionale, attraverso gli enti bilaterali attualmente esistenti, o tramite persone, sia di parte sindacale che imprenditoriale, delegate dal fondo nazionale.

Leggi, accordi, statuti e regolamenti prevedono che l'intesa tra le parti costituisca un criterio fondamentale per la ricevibilità dei progetti formativi; non potrà cioè essere approvato alcun progetto che non contenga esplicitamente l'assenso congiunto di parte sindacale e di parte imprenditoriale.

Le risorse da utilizzare sono rilevanti: più di 190 milioni di euro sono state assegnate ai fondi per avviare l'attività e finanziare i primi piani formativi nei primi tre anni di vita dei fondi stessi. A queste vanno aggiunte le risorse che le imprese versano gradualmente ai fondi, tramite l'Inps, la cui mole finanziaria, allo stato attuale e se tutte le imprese versassero lo 0,30% ai fondi, ammonterebbe a circa 600 milioni di euro l'anno.

4. Un primo bilancio

A tre anni dall'avvio dei fondi interprofessionali, è possibile e necessario operare un primo bilancio e trarne alcune indicazioni per il futuro. Per fare un bilancio corretto, è importante riprendere due delle principali motivazioni con cui erano nati:

- l'esigenza di rafforzare potentemente la quantità e la qualità delle attività formative per i lavoratori e per le imprese italiane, facendo delle risorse umane una leva importante per lo sviluppo;
- la presunzione che organismi gestiti direttamente dalle parti sociali potessero realizzare, meglio delle istituzioni, interventi più vicini ai bisogni delle imprese e dei lavoratori.

A tre anni di distanza possiamo dire, a ragione, che il primo obiettivo si è realizzato, sul piano quantitativo. I dati Inps del 2006, non ancora

definitivi, ci confermano l'adesione di più di 440.000 imprese, per un totale di più di 5.700.000 lavoratori. In tre anni quindi circa la metà dei potenziali beneficiari ha aderito ai fondi, anche se in misura minore per quanto riguarda le piccole e piccolissime imprese e con percentuali molto preoccupanti per quanto riguarda molte aree del Mezzogiorno.

Inoltre nei primi tre anni di attività formative (teniamo conto che il 2003 e parte del 2004 sono stati prevalentemente utilizzati per strutturare i fondi) sono stati coinvolte circa 18.000 imprese per un totale di più di 340.000 lavoratori⁵. Se pensiamo che con l'insieme delle risorse gestite da Stato e Regioni, grazie al Fondo sociale europeo, sono state realizzate, nel quinquennio 2000-2004, attività formative per lo stesso numero medio annuo di lavoratori, possiamo intuire l'imponente valore quantitativo dei fondi, almeno per l'Italia, che, ricordiamolo, è agli ultimi posti nell'Europa a 25 per numero di imprese e per quantità di lavoratori impegnati in un anno in attività formative.

Più complicato invece risulta capire se davvero i fondi hanno interpretato, meglio di altri strumenti, i bisogni dei lavoratori e delle imprese e se sono riusciti a realizzare interventi di alta qualità.

In realtà, non siamo ancora in grado di rispondere con dati attendibili a questa domanda, perché in Italia è clamorosamente arretrata l'esigenza di concentrare strumenti, impegni e risorse sulla valutazione di ciò che si realizza e non solo nel campo dell'istruzione e della formazione. Inoltre, gran parte dell'associazionismo imprenditoriale sembra temere che la valutazione delle attività formative si tramuti in un voto per l'impresa che le ha realizzate anziché in uno strumento per migliorare strategie aziendali e azioni efficaci per i lavoratori, e questo ha ritardato da parte dei fondi la messa in campo di un modello di valutazione ricorrente.

Infine, il Ministero del Lavoro non garantisce ancora strumenti disponibili in tempo reale per valutare l'insieme delle attività formative, all'interno delle quali le attività dei fondi dovrebbero rientrare, visto che, data la concorrenza tra i fondi e l'enorme difficoltà di impostare strategie comuni tra loro, tanto più sulla valutazione, non può che essere, almeno per ora, un soggetto terzo quello che potrebbe favorire una corretta analisi qualitativa.

Per ora possiamo quindi limitarci all'interpretazione di alcuni dati

⁵ I dati sono tratti dal Rapporto 2006 sulla formazione continua, curato dall'Isfol e dal Ministero del Lavoro, in corso di pubblicazione.

quantitativi e alle poche e parziali analisi qualitative realizzate da alcuni fondi.

Emerge ad esempio, che le attività formative realizzate hanno coinvolto una percentuale più elevata di alte qualifiche rispetto a livelli più bassi, di uomini rispetto a donne, di lavoratori di età intermedia rispetto agli over 45. Emerge inoltre che la gran maggioranza dei progetti nasce dallo stimolo degli enti di formazione, mentre una percentuale più bassa deriva effettivamente dalla domanda dell'impresa, soprattutto di grandi dimensioni, e ancor meno dalla condivisione preventiva di organizzazioni sindacali e imprenditoriali; quasi mai da un'idea dei sindacati. Ciò non implica che i progetti realizzati siano scadenti e nemmeno che non ricevano un'accoglienza positiva da parte dei lavoratori coinvolti; significa però che siamo ancora molto lontani dal fare dei fondi uno strumento che nasca dalla domanda di imprese e lavoratori anziché dal mondo dell'offerta (enti di formazione, ecc.). Non siamo di fronte a eventi inaspettati: si tratta di fenomeni largamente presenti nel sistema formativo italiano; non è però tollerabile che continui a sussistere in quantità così rilevante anche quando sono le stesse parti sociali ad assumere un ruolo decisivo nella gestione di questi strumenti. Naturalmente si sta lavorando in tutti i fondi per invertire questi processi, ma il punto più importante da chiarire è che questo stato di cose può essere invertito solo se le organizzazioni sindacali in particolare saranno in grado di affrontare alcuni nodi che solo in parte afferiscono ai fondi.

5. La contrattazione

Prima di tutto è indispensabile riportare nella contrattazione collettiva un legame forte tra percorsi formativi, inquadramenti professionali e salario. Si tratta di un processo complesso e molto impopolare nelle stagioni in cui crisi economica e politiche dei prezzi sollecitano ovviamente piattaforme contrattuali prevalentemente incentrate sul recupero salariale; ma guardando un po' oltre e pensando alle forme in cui il sistema delle imprese dovrebbe reagire alla concorrenza imposta dalla globalizzazione, non c'è chi non dica e scriva che solo una qualità più elevata delle risorse umane e una svolta nel ruolo dell'innovazione e della ricerca può servire da volano importante, insieme ad altri interventi decisivi (l'intensificazione delle reti tra imprese, la semplificazione delle procedure burocratiche, ecc.) per ritrovare un ruolo forte per il sistema produttivo del nostro paese.

I FONDI INTERPROFESSIONALI PER LA FORMAZIONE CONTINUA

E la formazione – decisiva per elevare la qualità delle risorse umane – non sarà mai considerata un volano davvero fondamentale, se non si riuscirà a farne un vero e proprio strumento contrattuale strettamente connesso agli inquadramenti, allo sviluppo di carriera e a parte degli incrementi salariali, trovando con le imprese punti di mediazione, anche sul piano fiscale, che facciano cogliere il ruolo prioritario degli interventi formativi. Naturalmente questi ambiziosi obiettivi non possono essere correlati a interventi formativi qualsiasi, ma a piani di formazione organicamente strutturati che sviluppino competenze riconoscibili formalmente da chi ha oggi questa funzione costituzionale: la Regione, in un quadro di sistema che adotti metodologie valide per tutto il territorio nazionale. È evidente che non tutti gli interventi di formazione potranno essere così strutturati; rimarranno sempre interventi utili di aggiornamento e di addestramento, ad esempio di fronte all'introduzione di nuove tecnologie, ma occorre arrivare a connettere più strettamente percorsi formativi, riconoscimento formale dei loro esiti e sbocchi di carriera sanciti nei contratti.

È ovvio che i fondi interprofessionali potrebbero svolgere un ruolo importante in questo nuovo contesto, ma non da soli.

È per questo che assume un'importanza fondamentale il successo del tavolo di confronto che si è riaperto, dopo cinque anni di pausa imposte dal Governo Berlusconi, tra parti sociali, Regioni e Ministeri del Lavoro, della Pubblica istruzione e dell'Università del nuovo governo sulle modalità per arrivare anche nel nostro paese al riconoscimento delle competenze acquisite in base alle esperienze di lavoro e sul modo di metterle in connessione con percorsi di istruzione e di formazione continua. E non dovrà essere solo un tavolo confederale, ma dovrà incrociarsi, come è avvenuto in altri paesi europei, con tavoli di settore costituiti da competenze sindacali e imprenditoriali, che ricostruiscano e aggiornino i fabbisogni professionali delle diverse figure professionali e ne determinino periodicamente i fabbisogni formativi, per fornire strumenti concreti alla contrattazione collettiva.

6. Una nuova normativa per il diritto di tutti alla formazione

È evidente che questa strategia sarà rafforzata se anche nel nostro paese si riaprirà una stagione dove il diritto alla formazione rientri nel novero dei diritti fondamentali di tutti i cittadini, attraverso una legge quadro che sancisca questo principio e ne incentivi concretamente l'attuazione, attra-

verso un monte ore minimo, cumulabile in più anni, garantito a tutti e cofinanziato attraverso forme di incentivo fiscale o borse formazione o altri strumenti che si stanno diffondendo in tutta Europa, che avrebbe anche l'importante funzione di rendere più omogenei i diritti alla formazione per le diverse tipologie di lavoro («stabile», interinale, atipico ecc.). Un diritto per tutti i cittadini e per tutto l'arco della vita e quindi anche per i lavoratori, che la contrattazione collettiva potrà rafforzare, sia sul piano quantitativo che qualitativo, anche utilizzando pienamente a questo scopo le attività formative realizzate dai fondi interprofessionali.

7. Nuovi indirizzi di politica industriale e dei servizi

Si sta sviluppando in questi ultimi anni un orientamento largamente condiviso, che punta a invertire il declino industriale del nostro paese, supportando l'attività delle imprese con linee di indirizzo di strategia industriale che concentrino le priorità e razionalizzino gli incentivi in base alle priorità stesse. Decine di accordi tra le parti sociali e tra queste e i governi nazionali e territoriali si muovono in questa direzione, ma quasi mai le attività formative messe in atto negli stessi settori e negli stessi territori si muovono in sintonia con quegli accordi, in parte perché in realtà prevale ancora la logica individualistica dell'impresa di agire da sola, in parte perché le piccole e piccolissime imprese non vogliono e spesso non riescono a trovare sul territorio strumenti per creare sinergie, in parte perché gli stessi sindacati faticano a introiettare una piena consapevolezza che la formazione può costituire davvero una leva per lo sviluppo. È per questo che nel proporre a governo e Regioni indirizzi di politiche industriali e dei servizi, le parti sociali dovranno pretendere che anche interventi formativi coerenti con queste strategie si innestino nelle politiche di settore, nel rilancio dei distretti e delle reti d'impresa, nello sviluppo delle filiere, non necessariamente cercando nuove risorse, ma prima di tutto favorendo l'utilizzo sinergico di risorse già esistenti da parte di strumenti europei e nazionali, e anche dei fondi interprofessionali.

8. Sinergie istituzionali: il territorio e le Regioni

Lo schema di accordo siglato nel marzo 2006 tra le parti sociali, il Coordinamento delle Regioni e il Ministero del Lavoro costituisce uno strumento importante per favorire le linee prima richiamate, impegnando i soggetti contraenti a rafforzare, o individuare dove ancora non esistano, sedi di confronto sull'insieme della programmazione della formazione continua, coerenti con le politiche di sviluppo concertate tra Regione e parti sociali, utilizzando tutte le risorse disponibili (Fondo sociale europeo, leggi come la l. 236/93 e la l. 53/00 e i Fondi interprofessionali), e prevedendo a questo scopo momenti periodici di scambio di informazioni tra Regioni e articolazioni dei fondi a livello regionale. Il tutto rafforzato dal rilancio del ruolo dell'Osservatorio nazionale per la formazione continua, previsto dalla legge 388/2000, costituito da Ministero del Lavoro, Regioni e parti sociali, per individuare modalità comuni di diffusione delle informazioni e di monitoraggio dell'insieme delle attività di formazione continua realizzate in tutti i territori.

Se è evidente quindi che il rilancio di un forte sistema di formazione continua nel nostro paese non si può affidare solo ai fondi interprofessionali, questi possono però assumere un ruolo molto importante per favorire questo processo, intensificando l'impegno in direzione di alcune scelte prioritarie coerenti con quella strategia. Ma è soprattutto indispensabile che governo e Regioni risultino più incisivi proprio nell'attivare quelle linee strategiche prima indicate, innestando con più convinzione politiche innovative per la formazione e la ricerca nel disegno di cambiamento del paese che è indispensabile attivare.

Riferimenti bibliografici

Dandolo P., Pettenello R. (a cura di), 2003, I Fondi per la formazione continua, Ediesse, Roma.

Farinelli F., Vaccaro S., 2006, La contrattazione della formazione continua e i fondi interprofessionali, in (a cura di) Roberto Pettenello, La formazione dei lavoratori, il sindacato, la contrattazione, Ediesse, Roma.

Leonardi S., Pettenello R., 2005, Gli enti bilaterali per la formazione, in Salvo Leonardi, Bilateralità e servizi, Ediesse, Roma.

Pellegrini C., Vaccaro S., 2005, La contrattazione della formazione continua, in Unione europea, Ministero del Lavoro, Isfol, Temi e strumenti per la formazione continua, Rubettino, Soveria Mannelli, Catanzaro.

Marco Ruffino

La messa in valore degli apprendimenti che ogni individuo matura nel corso della propria vita è parte del più generale problema di ridefinizione del funzionamento dei mercati del lavoro e, più ampiamente, dei rapporti fra economia e società. Riconoscimento, certificazione e trasparenza sono dunque concetti e «tecnologie» che hanno senso solo se si legano ad una nuova concezione dei diritti di cittadinanza

e di occupazione, sostanziati
nel riferimento – giuridicamente
ancora irrisolto – del «diritto
ad apprendere». Le politiche
di learnfare pongono però problemi
e rischi sociali in larga parte inediti,
la cui risposta passa attraverso
la riforma delle istituzioni
e dei sistemi dell'offerta educativa
e formativa, una generale
qualificazione dell'organizzazione
del lavoro e la ridefinizione
del concetto stesso di rappresentanza.

1. Dal workfare al «learnfare»: verso uno stato sociale dell'economia della conoscenza?

Il paradigma teorico dell'economia «post-fordista» o, in tempi più recenti, «della conoscenza e dell'apprendimento» (Knowledge & Learning Economy) (Ocse, 2000a; Foray, 2000) si caratterizza fra l'altro per proporre un nuovo modello globale di scambio fra economia e società. Da un lato, l'economia «chiede» alla società un comportamento attivo e flessibile, rivolto ad interiorizzare il cambiamento come caratteristica strutturale di funzionamento «adeguazionista» dei mercati del lavoro alle mutevoli (e imprevedibili) esigenze del sistema produttivo. Dall'altro, è proposto in contropartita un nuovo concetto di sicurezza sociale, basato sulla garanzia di disporre individualmente degli entitlements (i titoli di accesso) e delle provisions (le risorse cui accedere) necessari per sostenere/anticipare i cambiamenti richiesti lungo il corso dell'intera vita attiva, della quale è fortemente incentivato l'allungamento di durata. Le risorse in questione sono essenzialmente di tipo immateriale, sintetizzabili ai nostri fini nella triade «capitale di sapere, capitale relazionale e capitale sociale» (Ocse, 2001), al contempo fattori proRPS

duttivi e condizioni di cittadinanza. Lo scambio alla base della flexicurity è infine teorizzato – ormai già da un decennio (Ce, 1997) – come prodotto di una «naturale convergenza» di interessi fra impresa e lavoro, entrambi necessitati a sostenere continuamente l'innovazione delle conoscenze e il rafforzamento delle capacità di apprendimento, come risposta allo spostamento della competizione dal costo del prodotto al valore in esso incorporato e alla (conseguente) condizione di incertezza strutturale dei mercati. La Knowledge & Learning Economy si pone così come risposta alla «fine del lavoro» annunciata negli anni '90, attraverso una duplice ridefinizione: i) del rapporto fra individuo e occupazione e ii) dell'identità del lavoro stesso. La flessibilità non si limita agli aspetti prestazionali e contrattuali, ma si spinge a ridefinire la rappresentazione stessa degli impieghi, rendendone mutevoli i contenuti e disarticolandone i confini di categoria. Ad una concezione del lavoro come possesso di un'identità di mestiere, intrinsecamente «rigida», si contrappone, nei modelli di competenza di stampo liberista, una logica puramente prestazionale: «essere capace di... (fare ciò di cui il mercato ha bisogno)», ben più che «essere un... (lavoratore appartenente ad una precisa famiglia professionale)». È il riferimento all'«essere imprenditore di sé stesso», mettendo a frutto il proprio «capitale individuale di sapere» e impegnandosi nella sua continua manutenzione, in ragione delle richieste emergenti dell'economia. Questo movimento ideologico fondato sulla valorizzazione dell'incertezza e sulla ridistribuzione molecolare del rischio di impresa porta in potenza ad alcune rilevanti conseguenze, fra le quali:

- la modificazione del concetto di rappresentanza del lavoro, a mano a mano che muta la sua rappresentazione. Da un lato si sfaldano i confini di categoria (e crescono in parallelo le difese neocorporative), dall'altro avanzano già da tempo le spinte alla disintermediazione (Ilo, 2001), soprattutto da parte di chi dispone di un significativo capitale di sapere e di forti capacità di apprendimento (knowledge worker), e come tale è orientato ad utilizzare la flessibilità come risorsa cognitiva e relazionale, in modo poco solidaristico;
- lo spostamento del «punto di ancoraggio dei diritti» dall'identità collettiva del lavoro ai singoli individui. Altrimenti detto, mentre la categoria «occupazione» è storicamente definita a partire dallo statuto del lavoro stabile (Castel, 2003), le categorie «occupabilità» e «adattabilità» si definiscono essenzialmente a partire dal com-

- portamento atteso dal soggetto verso il mercato del lavoro e i dispositivi di facilitazione dell'accesso;
- conseguentemente, l'emergenza del concetto di «diritto ad apprendere lungo il corso della vita», elemento centrale del *new deal* fra economia e società. Un diritto individuale e attivo, nel senso che implica l'adozione di un comportamento di ricerca e una capacità personale di «deframmentare» le singole occasioni di lavoro e di apprendimento, reinterpretandole nella chiave unitaria della «biografia cognitiva». Un diritto post-fordista che assume, non senza ambiguità, anche forti connotazioni di dovere, differenziandosi in ciò dalla tradizionale lettura positivista dell'emancipazione individuale e collettiva attraverso la possibilità di accedere alla conoscenza.

Ovviamente, tutto ciò è valido molto più con riferimento al paradigma teorico che ai comportamenti dei sistemi produttivi che, anche nei paesi del «primo mondo», mantengono importanti presenze del tradizionale modello fordista di divisione del lavoro. È però fondamentale comprendere come il tema dello scambio attorno all'accesso all'apprendimento sia ormai presente, come riferimento costitutivo, in tutte le policies economiche e sociali. Per quanto riguarda l'Europa, basta riferirsi alla strategia di Lisbona (Consiglio europeo, 2000), in cui si ritrovano strettamente intrecciati, sotto il comune richiamo ad «un'economia e una società basate sulla conoscenza», le riforme strutturali, il completamento del mercato interno, la modernizzazione del modello di welfare e la risposta ai problemi di esclusione sociale. Senza entrare nel merito, è utile ricordare le forti inerzie attuative che tale disegno ha incontrato, tanto da portare cinque anni più tardi ad una severa (quanto inusuale) autocritica e ad un rilancio del «partenariato per la crescita e l'occupazione» (Consiglio europeo, 2005), che oggi vede una crescente convergenza delle politiche nazionali ed europee (Consiglio europeo, 2006), ad iniziare dai Fondi strutturali e dai diversi programmi di orizzonte 2007-2013. Il richiamo alle criticità vuole sottolineare come vi sia ancora un ampio spazio per interpretare e orientare il paradigma (i cui esiti non sono scontati), evitando che assuma una esclusiva strumentalità neo-liberista da «pensiero unico».

Porre al centro del *welfare* attivo il diritto/dovere ad apprendere lungo il corso della vita ha implicazioni profonde, che giustificano e determinano l'emergenza nelle norme e nel linguaggio comune delle categorie del riconoscimento e della certificazione. Prima di entrare in argomento, richiamiamo in particolare tre punti rilevanti, fra loro correlati:

- il modello economico learning oriented ha molte più possibilità rispetto al fordismo - di generare rilevanti dinamiche di esclusione sociale. La centralità assegnata all'individuo ha come contropartita il trasferimento su di esso di una forte auto-responsabilità nei confronti del proprio apprendimento, pena la sua marginalizzazione dai segmenti ricchi del mercato del lavoro. Non vi è però eguale dotazione di risorse individuali di fronte all'apprendimento, tanto per caratteri intrinseci che per la path dependence soggettivamente maturata a partire già dai percorsi dell'educazione di base. Chi in età evolutiva non ha «imparato ad imparare», difficilmente potrà comprendere da adulto i propri bisogni e «riannodare» con l'apprendimento formale: ciò può portare all'istituzione di dead locks segreganti, soprattutto dove il lavoro si accompagna a dequalificazione e precarizzazione. Prevale dunque il rischio di una progressiva organizzazione della società attorno ad uno «spartiacque cognitivo», di cui il digital divide è solo un aspetto;
- quanto sopra visto, pone l'esigenza di affrontare il rapporto fra dimensione individuale e dimensione collettiva del diritto, stanti i rischi di competizione accanita fra singoli per accedere a risorse di apprendimento scarse o comunque lontane dall'originaria matrice solidarista dell'innalzamento per tutti del livello di istruzione. Garantire eguaglianza delle chances cognitive porta a dover riconsiderare, oltre ai meccanismi di accesso (p.e. i metodi di selezione), le pedagogie e lo stesso rapporto fra formal e non formal learning. Ovvero l'intero assetto delle istituzioni educative e formative. Ciò a fronte dell'insufficienza delle attuali tecnologie di ridistribuzione degli entitlement, che rischiano di alimentare il cognitive divide, più che favorire i processi inclusivi;
- infine, il diritto ad apprendere interessa in profondità la qualità del lavoro e della sua organizzazione, a fronte dell'evidenza che la parte saliente della costruzione di una professionalità avviene se e dove il dispositivo cognitivo coincide con un dispositivo produttivo forte. Al fianco delle riforme dei sistemi educativi e formativi e della loro integrazione con i contesti di lavoro, il lifelong learning richiede una learning organization, cioè un luogo in cui la produzione di beni e di servizi sia anche produzione e circolazione di sapere, a cui possano partecipare tutti i lavoratori.

Con tutte le sue ambiguità, il tema del diritto ad apprendere sposta dunque il *welfare* attivo dal riferimento del *workfare* (che non affronta la contraddizione data dalla crescente precarizzazione del lavoro) a

quello del «learnfare», cioè della garanzia di effettivo accesso di tutti gli individui – nei tempi e nei modi coerenti con i loro bisogni e caratteristiche – ad opportunità di apprendimento coerenti con le esigenze dell'economia e i progetti personali di vita, dagli esiti dotati di un effettivo valore di scambio. Il learnfare oggi non c'è, nemmeno nei paesi a maggior tradizione in materia. Prenderlo a riferimento delle politiche sociali significa interpretare in modo non subalterno lo spazio aperto dalla Strategia di Lisbona. Si tratta però, riprendendo Amartya Sen (2000), di «andare oltre la nozione di capitale umano, dopo averne riconosciuto tutta la rilevanza e portata», assumendo la prospettiva di un «welfare delle capacitazioni» (cioè della possibilità individuale e collettiva di agire il diritto ad apprendere), più che un semplice welfare delle competenze.

2. Riconoscere e certificare: due «tecnologie» dello scambio fra economia e società

Per quanto spesso nel linguaggio comune siano proposti come sinonimi, o – nel dubbio – tenuti assieme in locuzioni obbligate, «riconoscimento» e «certificazione» sono due concetti diversi, fra loro integrati nella logica di funzionamento della *learning economy* sopra richiamata. La radice da cui entrambi muovono è l'attribuzione di valore al sapere comunque acquisito da un individuo, in modo da rafforzarne la possibilità d'uso come risorsa di scambio verso l'economia (p.e. per trovare o migliorare il proprio lavoro) e la società (come segnale di qualificazione e appartenenza; come condizione di accesso). In breve¹:

- certificare il valore degli apprendimenti sotto forma di competenze è una modalità analitica e precisa di «segnalamento» al mercato del lavoro che un individuo al di là di «come ha appreso» (a
- ¹ Non entriamo qui nel merito di altre possibili locuzioni (come p.e. «certificare i crediti», che assume uno specifico valore con riferimento ai rapporto fra sistema di istruzione e sistema di formazione professionale in Italia, o alle diverse nozioni di credito che si hanno in ambiente scolastico, universitario o dell'aggiornamento obbligatorio nelle professioni sanitarie), che esulano dall'oggetto di questo contributo, senza peraltro modificarne il ragionamento di fondo. È inoltre utile segnalare di passaggio come il cosiddetto «bilancio delle competenze» nella sua originaria definizione francese come nelle varie modalità con cui è stato «importato» in Italia sia altra cosa dal riconoscere e dal certificare, per quanto possa intrattenere con essi rapporti di servizio.

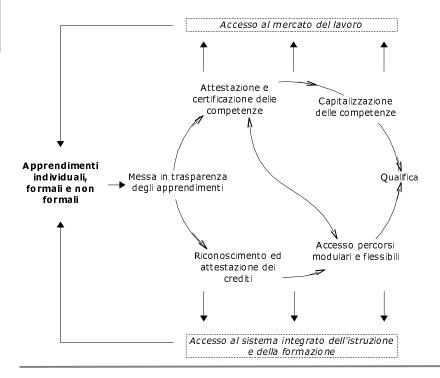
scuola, in fabbrica, attraverso il volontariato o il *bricolage...*) – possiede una effettiva capacità di esecuzione di una certa attività, in modo coerente con un insieme di standard minimi di contenuto, contesto e risultato. Nell'economia dell'incertezza, certificare (competenze come – in generale – proprietà organizzative quali la qualità, la correttezza dei bilanci, il rispetto di standard etici, ecc.) favorisce la riduzione del costo delle relazioni (di lavoro, commerciali...), favorendo l'instaurarsi di una «zona di fiducia» fra gli attori. Non a caso, la modalità prevalente di certificazione è di «III parte», svolta cioè da un soggetto neutro e specializzato, sulla base dell'applicazione di un protocollo trasparente di valutazione e rappresentazione. Di solito, la certificazione non determina di per sé un valore di scambio, limitandosi ad attestare in modo pubblico e formale la sicura presenza di un valore d'uso, inteso come comprovata conformità ad uno standard. Tornando al nostro caso, avere una competenza certificata migliora, ma non determina, la relazione fra individuo e mercato, il valore di scambio del lavoro restando fissato dallo stato delle relazioni fra domanda e offerta. inclusi ovviamente i contratti. Il ricorso al riferimento delle competenze non svolge solo una funzione «pragmatica», di rappresentazione della concreta spendibilità economica del sapere acquisito, ma risponde intrinsecamente all'esigenza post-fordista di flessibilità, nel senso che limita l'oggetto della certificazione ad una sola «parcella» di lavoro (la capacità di realizzare un task più o meno complesso, più o meno funzionale o processuale), senza richiedere necessariamente una professionalità completa. Le competenze – metro post-fordista del lavoro – quando non vengono ricomposte in un più alto quadro di senso dato da una qualifica e un'identità professionali, rischiano di reintrodurre una sorta di «fordismo di ritorno» (Ruffino, 2005). In termini di esercizio del diritto, la certificazione risponde all'esigenza di salvaguardare gli investimenti individuali e collettivi in apprendimento, dando loro una trasparente rappresentazione;

riconoscere il valore degli apprendimenti sotto forma di crediti formativi è una modalità per facilitare l'accesso del portatore ad un nuovo contesto di apprendimento – tipicamente di natura formale – attribuendo valore di scambio a quanto già acquisito, in termini di: i) possibilità di partecipare ad un'azione per la quale l'individuo non possiede il livello di istruzione formale richiesto (credito di ammissione); ii) possibilità di ottenere riduzioni di du-

rata di un percorso, nel momento in cui la partecipazione a segmenti dello stesso non porterebbe ad apprendere sapere aggiuntivo (credito di frequenza). Riconoscere un credito equivale a leggere l'esperienza individuale come una risorsa cognitiva, ai fini dell'accesso personalizzato e non discriminato ad una ulteriore opportunità di apprendimento, rivolta ad acquisire una qualifica o una certificazione formale. Come tale, il riconoscimento ha senso solo all'interno di una più generale pedagogia negoziale e transattiva (Schwartz, 1997; Bonami, 2000), interessata a valorizzare e co-costruire capacità e possibilità di partecipazione attiva. Il che richiede una logica valutativa diretta a comprendere (e a far comprendere al richiedente stesso) se e quanto le risorse di cui dispone (basi di conoscenza e di competenze cognitive e meta-cognitive) sono coerenti con il contesto di apprendimento cui è interessato ad accedere. Non siamo dunque in presenza di una valutazione di «profitto» (anche perché è scorretto leggere i saperi non formali con il metro usato per valutare gli apprendimenti formali), ma di risorse e potenzialità, sulla cui base definire un patto formativo e un percorso individualizzato, incluse le risorse per il recupero degli eventuali «debiti».

In sintesi, mentre la certificazione è l'atto conclusivo di un apprendimento, che sancisce formalmente il raggiunto possesso di una competenza, il riconoscimento dei crediti si colloca all'avvio di un nuovo percorso, agendo come una «tecnologia di equità» che libera risorse di partecipazione. La certificazione richiede un approccio valutativo di «misura» (assessment) della competenza, a fronte di una soglia minima di prestazione attesa; il riconoscimento si avvale invece di un approccio di «apprezzamento» dei saperi, rispetto ai requisiti cognitivi e di contenuto del percorso di istruzione e formazione cui l'individuo intende accedere. Riconoscere e certificare implicano comunque entrambi la costruzione e l'esercizio di un nuovo modo di porre lo sguardo sugli individui e sul loro vissuto, attribuendo loro un'effettiva soggettualità (Boisson, 2000), senza la quale l'esercizio delle tecnologie valutative non garantisce l'effettività del diritto. Come si mostra in figura 1, riconoscere e certificare fanno parte un di più complessivo dispositivo di learnfare che mette in relazione circolare individui, sistema educativo-formativo e mercato del lavoro (visto estensivamente come luogo in cui si produce e si scambia sapere), basato sull'idea di capitalizzazione progressiva degli apprendimenti, rivolta al conseguimento di un titolo dotato di un valore identitario (qualifica).

Figura 1 - Un modello generale di scambio basato sul sistema integrato «riconoscimento/certificazione»



Fonte: Irsea, 2001.

È importante osservare come il concetto di capitalizzazione sia intrinsecamente legato a quello di flessibilità, in quanto rivolto a ricomporre gli apprendimenti esito di differenti esperienze in un quadro dotato di senso per l'individuo, l'economia e la società. Se da un lato ciò risponde ad esigenze di garanzia del diritto (anche al lavoro), contrastando la perdita di valore propria della frammentazione dei percorsi, dall'altro introduce il consistente rischio di scardinare l'organizzazione profonda dell'apprendimento, fino alla rilettura acritica della precarietà come importante opportunità cognitiva, a condizione che l'individuo sia capace di vederla, per sé stesso, come una risorsa. Affermazione profondamente pericolosa ed errata già sul piano dei processi cognitivi, che porta, nella «sperimentazione del tempo scollegato», ad acuire il «conflitto fra la personalità e l'esperienza» (Sennett, 1999).

In sé, la mera istituzione di dispositivi di capitalizzazione lascia del tutto aperto il rapporto fra eguaglianza ed equità, mettendo a disposizione un insieme di modelli e di tecnologie la cui bontà è data solo dall'uso che ne viene fatto, ovvero dal campo di forze in cui le pratiche di riconoscimento e certificazione si inscrivono. Ancora, è importante considerare la rilevanza del costo che l'individuo è chiamato ad assumersi in questa prospettiva, in termini di auto-capacità progettuale, orientamento, valutazione, scelta degli investimenti in apprendimento; processi rispetto a cui può non essere adeguatamente capacitato, anche per oggettivi e non superabili limiti propri. Da qui il rilevante costo del possibile fallimento del percorso di certificazione, che equivale alla produzione di un «segnalamento negativo» verso il contesto produttivo in cui l'individuo è occupato, amplificato dalla trasparenza e dalla terzietà del dispositivo utilizzato.

3. Alcune implicazioni sulle policies della messa in valore degli apprendimenti

Riconoscere e certificare – in quanto forme di relazione – sono dunque atti al centro della più generale ridefinizione del modello di scambio fra economia e società; come tali non sono atti neutri, né per i destinatari, né per i soggetti che li esercitano. Visto in termini di *policies*, ciò equivale a dire che:

- il campo della regolazione, normativa e tecnica, non è circoscrivibile al solo specifico dei sistemi educativi e formativi, ma è fortemente pervasivo di altri domini, dal diritto del lavoro all'intero ambito dello stato sociale, passando per i funzionamenti della pubblica amministrazione;
- i modi con cui è condotto il processo decisionale fanno premio sui meri aspetti tecnico-contenutistici oggetto del decidere, visto che il vero obiettivo è costruire consenso comune attorno al significato, alla posizione e al valore dell'apprendimento come risorsa generale di relazione e identità.

Per quanto riguarda il campo, si possono distinguere tre grandi ambiti chiamati in gioco, fra loro interconnessi. Il primo è indubbiamente quello delle politiche e dei sistemi di *formal learning* – dall'*education* (di base, superiore, permanente) alla formazione professionale – a cui è richiesto di produrre un nuovo paradigma. Sono contemporaneamente interessati dal cambiamento: *i*) la natura dei saperi da trasmet-

tere, con il passaggio dal riferimento della conoscenza (nel senso scolastico) a quello – ambiguo e non neutro – delle competenze; ii) la natura degli apprendimenti validi, cioè assumibili come legittimi in un processo educativo, in particolare nel rapporto fra canali di istruzione e formazione (passaggio fra sistemi) e fra formal e non formal learning, iii) l'ampiezza e i contenuti dei «saperi minimi di cittadinanza», ovvero della dotazione di risorse di capacitazione il cui possesso va garantito nel tempo; iv) l'equilibrio fra di essi e la trasmissione dei saperi specialistici; v) la conseguente tensione fra eguaglianza ed equità negli accessi e nei percorsi, fra meritocrazia e inclusione. Il ruolo che il learnfare assegna ai sistemi educativi e formativi segna una discontinuità storica, richiedendo la copertura collettiva del diritto individuale ad accedere all'apprendimento lungo il corso della vita, in un contesto in cambiamento continuo. Il che pone l'esigenza di «teorizzare un processo formativo che non è guidato fin dall'inizio da un tipo di bersaglio pianificato in anticipo» (Bauman, 2002), inscritto in una prospettiva temporale aperta, fatta di ingressi, uscite e «contabilità» dei saperi acquisiti; basato su una revisione delle relazioni fra organizzazione pedagogica e organizzazione del lavoro (Ruffino, 2004); che mette in discussione gli stessi riferimenti valutativi, «probabilmente incompatibili con lo sviluppo dei metodi e degli incentivi all'apprendimento che permetteranno all'economia ed alla società del sapere di prosperare» (Ocse, 2000b). Il secondo grande ambito oggetto di ridefinizione è il lavoro, nei suoi

aspetti di rappresentazione (il rapporto fra qualifiche e competenze) e di funzionamento (il modello organizzativo, fra divisione e integrazione dei compiti). Il diritto ad apprendere si basa sul duplice presupposto che: i) sia possibile apprendere, anche e soprattutto attraverso una significativa coincidenza fra processi cognitivi e processi produttivi; ii) che gli esiti dell'apprendimento siano riconosciuti in valore – nei percorsi di carriera, nello scambio economico, nella mobilità geografica, nella costruzione dell'identità professionale - dando tangibile senso ai concetti di capitale e di investimento in sapere. Tutto ciò richiede un'evoluzione strutturale delle forme contrattuali e delle modalità di gestione delle risorse umane, dalla declinazione dei profili all'uso del tempo. Ciò vale anche, a maggior ragione, per i rapporti di lavoro «atipici», a termine e di natura professionale. La certificazione delle competenze - ancor più che il riconoscimento dei crediti - richiede di definire il rapporto fra «valore lavoro» e «valore apprendimento»: ove ciò non avviene, il solo atto del «rendere certo» non ga-

rantisce gli scambi. Ne esce anzi ridotto anche il senso della formazione continua, proprio in un momento in cui si amplia la dotazione di risorse economiche ad essa dedicate. Tutto ciò pone in discussione la struttura dei contratti collettivi nazionali e una parte saliente del diritto del lavoro, che è chiamato a farsi esso stesso diritto ad apprendere, dando garanzie al medesimo tempo ai lavoratori e alle imprese.

Il terzo grande ambito – che per ragioni di spazio ci si limita ad evocare – è quello delle politiche sociali strettamente intese, a cui è richiesto di essere altrettante occasioni di attivazione di processi di apprendimento per i soggetti cui si rivolgono. L'inclusione e lo sviluppo delle pari opportunità non possono che basarsi sulla capacitazione degli individui in senso cognitivo e relazionale, dando valore agli apprendimenti maturati come condizione di maggior riconoscibilità sociale. Il che, fra l'altro, rimanda all'importanza che gli operatori del sociale si leggano anche sempre come mediatori di apprendimento, sapendo quanto questo sia ben più difficile dell'erogazione di un servizio passivo di sola *care*, richiedendo di «accettare» l'esperienza degli individui cui si rivolgono, «in quanto essi sanno cose sull'apprendimento [...] che la persona che insegna [...] non si immagina» (Sennett, 2003).

Il learnfare può (forse) costituirsi solo se si procede a ridefinire, il più possibile in modo sincrono e interdipendente, i campi di regolazione richiamati. In assenza di questo movimento, norme e tecnologie di riconoscimento e certificazione – per quanto importanti – assumono al più un valore locale, negli ambiti in cui si sono create le condizioni perché possano essere agiti. Di fondo, il problema è il ridisegno di capacità, poteri e ruoli dei diversi attori, cosa che non può avvenire da sé, secondo una virtuosa azione della mano invisibile del mercato. Il fatto che l'economia «abbia bisogno» di un nuovo modello di scambio non significa che sia in grado di auto-produrlo (e nemmeno di imporlo). Riemerge invece prepotente la centralità delle (nuove) istituzioni. In particolare, senza un'istituzione «cardine», non è possibile costruire un effettivo sistema generale di certificazione e riconoscimento, lo stesso richiedendo a monte un luogo in cui si definiscano gli standard e se ne verifichi l'effettiva applicazione. Il che riporta al secondo aspetto chiave delle policies, il modo con cui sono assunte le decisioni. Principio di centralità (unicità del sistema degli standard) e necessità di esercizio autonomo dei singoli ruoli mettono al centro il rapporto cruciale fra government e governance.

4. Lessons learned: processi e segnali, guardando all'Europa e all'Italia

Il ragionamento tracciato trova diversi riferimenti empirici nei paesi europei, nella formulazione delle *policies* come negli esiti sociali delle *practices*. Il primo dato rilevante è duplice: nessuno possiede oggi un modello completo di *learnfare* ma, al contempo, ogni contesto è interessato da processi di riforma che contengono esplicitamente i temi del riconoscimento e della certificazione, con forti differenziazioni date dalla storia e dalle polarizzazioni del campo ideologico (Cedefop, 2000). Più che la prefigurazione di un modello a regime, l'osservazione dello stato dei luoghi permette dunque di mettere in evidenza alcune questioni (e acquisizioni) importanti in termini di agenda politica. In sintesi e senza esaustività se ne richiamano quattro:

- il rapporto «figure/competenze» è il fattore più rilevante nella definizione delle diverse vie nazionali alla certificazione. Nei paesi di stampo liberista (Regno Unito) le competenze sono sostanzialmente sostitutive delle figure professionali (p.e. nel sistema Nvq -National Vocational Qualifications). L'enfasi è chiaramente sulla flessibilizzazione molecolare del lavoro, già a livello della sua rappresentazione. Al contrario, nei paesi «latini» le competenze sono subordinate al più ampio riferimento del titolo professionale, «segno di qualificazione» a cui le singole unità concorrono, senza esaurirlo. In Francia, dove opera oggi il più avanzato dispositivo europeo di certificazione degli apprendimenti non formali (Vae -Validation des Acquis d'Expérience), l'ottenimento di un titolo non avviene automaticamente per semplice capitalizzazione delle singole unità che lo costituiscono, ma richiede un ulteriore «esame finale», rivolto a verificare proprio se vi sono «tenuta» e identità professionali;
- il processo di Lisbona, con tutte le sue ambiguità e contraddizioni, impatta progressivamente sui dispositivi di riconoscimento/certificazione esistenti, portando ad una loro evoluzione verso i riferimenti della società e dell'economia della conoscenza. Nei contesti più avanzati, crediti e capitalizzazione sono ormai parte integrante delle politiche locali del lavoro, non solo con riferimento alle fasce deboli del mercato. Nei contesti emergenti, la strategia di Lisbona accelera la presa di coscienza del ruolo della certificazione;

- tutti i paesi, anche i più avanzati, presentano forti problemi di sostenibilità nel medio e lungo termine delle politiche di *learnfare*, e nello specifico dei dispositivi di riconoscimento e certificazione, a fronte della crescente dimensione della domanda sociale e dei costi propri di un approccio individualizzato. Sembra dunque necessario che l'economia impegni una quota crescente del valore prodotto per sostenere il sistema che essa stessa ha «richiesto» come condizione di funzionamento;
- riconoscere e certificare in modo stabile richiedono uno straordinario sforzo di ammodernamento e revisione di tutta la pubblica amministrazione, del sistema dell'offerta educativa, formativa e di servizi e dei processi di governo. Ciò a fronte di un'inerzia al cambiamento in molti casi notevole, che conferma come l'adeguamento del quadro normativo sia una condizione necessaria, ma certo non sufficiente, stanti i vincoli culturali di comprensione e accettazione del nuovo modello di scambio post-fordista.

A corredo, è importante osservare come nelle politiche europee i riferimenti al riconoscimento e alla certificazione siano meno marcati e sistemici di quelle degli Stati membri più avanzati, focalizzandosi per l'essenziale sul loro uso come «tecnologia» a supporto della mobilità geografica dei lavoratori, a fronte del mai risolto problema del mutuo riconoscimento delle professionalità. È in questo solco che si inscrivono gli *acquis* più rilevanti, fra cui il recente quadro comune delle qualificazioni (Eqf - *European Qualification Framework*).

Da ultimo, una brevissima riflessione sullo stato dei luoghi in Italia. Dal 1996 al 1998, l'Accordo per il lavoro e il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione avevano già posto tutti i termini essenziali del discorso, avviando una stagione di riforme di sistema ad ampio spettro. A 10 anni di distanza, siamo lontani da un esito altrettanto di sistema. Nodi critici rilevantissimi (si pensi al solo tema della devoluzione), oltre alle discontinuità di maggioranza di governo, hanno creato impedimenti maggiori. Oggi il panorama si presenta balcanico, essendosi indebolito il necessario presupposto centralista (che vi sia un luogo comune, un'authority su cui incardinare un sistema di standard minimi di contenuto e processo), a fronte di avanzamenti importanti in alcune regioni. L'integrazione fra canali di offerta, in particolare nel diritto/dovere, resta lontana. Anche sul fronte delle parti sociali e dei rapporti di governance non si sono avute acquisizioni chiave, mentre sono positivamente avanzati altri ambiti (p.e. Fondi interprofessionali), che accrescono peraltro le esigenze di riconoscimento

e certificazione. È per questo che il recentissimo riavvio del tavolo nazionale sul «sistema» va letto e assunto come un evento fondamentale (nel senso etimologico del termine) e, questa volta, conclusivo.

Riferimenti bibliografici

Bauman Z., 2002, La società individualizzata. Come cambia la nostra esperienza, il Mulino, Bologna.

Boisson J.F., 2000, Juristes et éducateurs: représentations du Sujet, in Koubi G., Guglielmi G., L'égalité des chances. Analyses, évolutions, perspectives, La Découverte, Parigi.

Bonami J-F., 2000, *Valider les acquis professionnels*, Les Éditions d'Organisation, Parigi.

Castel R., 2003, L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?, Seuil, Parigi.

Commissione europea (Ce), 1997, Partenariato per una nuova organizzazione del lavoro. Libro verde.

Cedefop, 2000, Making Learning Visible. Identification, Assessment and Recognition of Non-Formal Learning in Europe, Cedefop, Thessaloniki.

Foray D., 2000, L'économie de la connaissance, La Découverte, Parigi.

Ilo, 2001, World Employment Report 2001, Ilo, Ginevra.

Ocse, 2000a, Knowledge Management in the Learning Society, Ocse, Parigi.

Ocse, 2000b, La gouvernance au XXIe siècle, Ocse, Parigi.

Ocse, 2001, The Well-Being of Nations: the Role of Human and Social Capital, Ocse, Parigi.

Ruffino M., 2004, Un nuovo rapporto fra organizzazione pedagogica ed organizzazione del lavoro, in Irsea (a cura di), Il mosaico e l'ologramma, Franco Angeli, Milano.

Ruffino M., 2005, La relazione «a tre» fra organizzazione, sapere e lavoro, «Sviluppo e organizzazione», n. 207.

Schwartz B., 1997, Moderniser sans exclure, La Découverte, Parigi.

Sen A., 2000, Lo sviluppo è libertà, Mondadori, Milano.

Sennet R., 2003, Rispetto. La dignità umana in un mondo di diseguali, il Mulino, Bologna.

Sennet R., 1999, L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale, Feltrinelli, Milano.