

SOCIOLOGIA

A Saturnino Urbano Brugnoli

Ad Alberto Cefalo

Il testo è disponibile sul sito internet di Carocci editore
nella sezione "PressonLine"

I lettori che desiderano
informazioni sui volumi
pubblicati dalla casa editrice
possono rivolgersi direttamente a:

Carocci editore

Corso Vittorio Emanuele II, 229
00186 Roma
telefono 06 / 42 81 84 17
fax 06 / 42 74 79 31

Siamo su:

www.carocci.it
www.facebook.com/caroccieditore
www.twitter.com/caroccieditore

Ruggero Cefalo

Transizioni duali

Investimento sociale e transizione scuola-lavoro in Italia e Germania



Carocci editore

Il volume ha beneficiato di contributi dall'Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"
e dall'Università di Vienna

1^a edizione, dicembre 2019
© copyright 2019 by
Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Elisabetta Ingarao, Roma

Finito di stampare nel dicembre 2019
dalla Litografia Varo (Pisa)

ISBN 978-88-430-9950-4

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,
è vietato riprodurre questo volume
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,
compresa la fotocopia, anche per uso interno
o didattico.

Indice

Prefazione. Passaggi critici, futuri incerti e strutture di opportunità di <i>Yuri Kazepov</i>	11
Introduzione	13
Parte prima	
Welfare, educazione e lavoro	
1. Welfare ed educazione: dal trade-off all'integrazione?	21
1.1. Transizioni scuola-lavoro tra rischio e opportunità	21
1.2. Tentativi di integrazione tra educazione e politiche sociali	23
1.3. Investire in educazione e competenze	26
1.3.1. L'impatto ambivalente delle politiche educative	
2. Le trasformazioni dei sistemi di welfare e il <i>Social Investment</i>	32
2.1. Welfare state e nuovi rischi sociali	32
2.2. Il <i>Social Investment</i>	35
2.3. Complementarietà al centro delle strategie di investimento	39
Parte seconda	
Transizioni scuola-lavoro in Italia e Germania	
3. La spesa sociale: Italia e Germania nel contesto europeo	45
3.1. Spesa sociale e spesa in servizi	45

3.2.	Le politiche del lavoro	49
3.3.	Gli investimenti nel sistema educativo	54
3.4.	Profili di spesa tra compensazione e investimento	57
4.	Un ponte verso l'occupazione?	62
4.1.	Gli output dei sistemi educativi	62
4.1.1.	Rendimento dell'istruzione ed esiti occupazionali / 4.1.2. Uno sguardo a opportunità e disuguaglianze	
4.2.	Il contesto socio-economico e l'impatto della crisi in Italia e Germania	69
4.3.	Mercati del lavoro giovanile a confronto	74
4.3.1.	Le dinamiche dell'occupazione tra flessibilità e precarietà	

Parte terza Diventare "duali"?

5.	Mutamenti dei sistemi di formazione delle competenze	85
5.1.	La via italiana al sistema duale: le riforme dell'apprendistato e dell'alternanza scuola-lavoro	85
5.1.1.	Il dominio della formazione accademica nell'HE italiana	
5.2.	Formazione professionale in Germania: non soltanto apprendistato	91
5.2.1.	La moltitudine dei percorsi di formazione terziaria professionalizzante in Germania	
5.3.	Educazione duale o doppio status: le logiche della formazione professionale	98
6.	Politiche del lavoro e transizione verso l'occupazione	102
6.1.	Le politiche del lavoro ai tempi del Jobs Act	102
6.1.1.	La <i>Youth Guarantee</i> e il riordino delle politiche attive	
6.2.	In Germania: le riforme Hartz e un mercato del lavoro segmentato	108
6.2.1.	Quale attivazione?	
6.3.	Complementarietà nel Jobs Miracle tedesco e nel Jobs Act italiano?	113

Parte quarta
Dal nazionale al locale: i casi di Padova e Bonn

7.	Quali servizi per i giovani? Tra responsabilità nazionale e implementazione locale	121
7.1.	Contesti diversi, diverse opportunità: i casi di Padova e Bonn	121
7.2.	Garanzia Giovani dal nazionale al locale	124
7.3.	La Bundesagentur: orientamento, politiche attive e servizi	130
8.	Il raccordo tra scuola e mondo del lavoro: orientamento e formazione professionale	135
8.1.	Reti per le transizioni scuola-lavoro e distacco del sistema universitario in Veneto	135
	8.1.1. Università e mercato del lavoro	
8.2.	Traiettorie inclusive? Sistema scolastico e apprendistato nel Nordrhein-Westfalen	141
	8.2.1. Apprendisti cercasi? Il sistema duale sotto pressione	
8.3.	Strutture di governance multilivello	148
	Conclusioni: configurazioni istituzionali sotto la lente dell'investimento sociale	151
	Bibliografia	157

Prefazione

Passaggi critici, futuri incerti e strutture di opportunità

di *Yuri Kazepov**

La transizione alla vita adulta è sempre stata caratterizzata da passaggi critici e da strutture di opportunità che le società hanno costruito per accompagnare – esplicitamente o implicitamente – i giovani. In questo volume, Ruggero Cefalo paragona il caso italiano a quello tedesco per far emergere le specificità di entrambi i sistemi e le conseguenze che queste specificità hanno sulle opportunità dei giovani.

L'approccio utilizzato privilegia una prospettiva in cui la complementarità istituzionale dei sistemi di transizione scuola-lavoro viene letta attraverso le categorie analitiche del *Social Investment*, che attribuisce un ruolo particolarmente importante ai processi formativo-educativi. Reintrodurre le politiche educative nell'ambito dell'analisi delle politiche sociali rappresenta un cambio di prospettiva paradigmatico importante, perché pone l'accento su benefici futuri e non immediati e modifica la temporalità delle strutture di opportunità.

Come anche per gli investimenti in altre politiche, l'impatto dell'investire sul sistema educativo non è necessariamente lo stesso per tutti. Gli effetti sulla stratificazione sociale si differenziano per il tipo di investimento e per il livello educativo al quale vengono effettuati. Questa differenziazione è anche l'esito degli effetti sinergici che le politiche educative producono interagendo con altre politiche di welfare e con i diversi contesti socio-economici. La complementarità è, dunque, oltre che istituzionale anche contestuale. Una contestualità dove è difficile identificare un unico fattore che spieghi successi e fallimenti e dove, piuttosto, va considerato l'effetto sinergico dei vari fattori.

Ruggero Cefalo ricostruisce i diversi contesti, le istituzioni e gli attori che vi operano, le rispettive politiche formativo-educative e del lavoro, mostrando come è proprio dalla loro interazione e dalle loro sinergie – siano esse positive o negative – che vengono prodotte opportunità diversificate per i giovani e quello che lui chiama, guardando soprattutto alle caratteristiche

* Università di Vienna.

del caso italiano, un *vocational gap*. Un *gap* che può essere più o meno ampio tra formazione e inserimento lavorativo dei giovani sul quale incidono pesantemente le caratteristiche dei due sistemi. Da un lato la dualità fortemente strutturata e coordinata del sistema tedesco, e dall'altro un sistema fortemente centrato sulla scuola, professionale e non, con attori che si coordinano con difficoltà in un sistema solo limitatamente innovativo.

Tutto ciò contribuisce a definire chi ha più opportunità e chi meno, definendo i criteri e le condizioni connessi a percorsi formativi differenti. Non sono, tuttavia, strutture di opportunità meramente nazionali, ma anzi si diversificano territorialmente e il caso di Padova e del Veneto da un lato, e di Bonn e del Nordrhein-Westphalen dall'altro, illustrano molto bene questa diversificazione. Il testo, infatti, non assume acriticamente come positivo il caso tedesco e come negativo quello italiano. Anzi, fornisce gli elementi analitici necessari per comprendere i processi interattivi che producono le diverse strutture di opportunità e le rispettive criticità.

In Veneto, per esempio, diversamente da altre regioni in Italia, iniziative come l'*alternanza scuola-lavoro* e *Garanzia Giovani* hanno dato, nonostante le difficoltà di gestione, un nuovo impulso alle reti degli attori locali verso un'azione integrata mirata a sostenere la transizione scuola-lavoro. In Germania, le dinamiche di transizione e il sistema duale che ne ha sancito il successo sono sotto forte pressione. La crescente preferenza per percorsi accademici e scolastici, il forte *tracking* e una struttura tendenzialmente resiliente al cambiamento e fortemente selettiva rendono il sistema meno agile ad adattarsi ai cambiamenti del mercato, pur mantenendo estremamente bassi i tassi di disoccupazione giovanile. Il volume di Ruggero Cefalo esplora e coglie le potenzialità euristiche dell'approccio comparato non solo per delineare con più precisione le caratteristiche dei due modelli di transizione ma anche per mettere in evidenza i rischi di un'importazione acritica e decontestualizzata di buone pratiche.

Come ogni buon esito di ricerca, il libro è anche un punto di partenza per un programma di ricerca futuro interessante e con forti potenzialità sia teoriche sia empiriche. Infatti, le categorie analitiche utilizzate nel testo possono essere declinate in numerose direzioni. Le complementarità non sono solo istituzionali ma anche contestuali, tali da comprendere gli assetti produttivi o i modelli culturali di riferimento. Possono essere negative quando le istituzioni – interagendo – rinforzano e riproducono le disparità socio-economiche che possono articolarsi territorialmente in modo da consolidare spazialmente le disuguaglianze. Per un'analisi a livello europeo, aspettiamo il prossimo volume.

Introduzione

Transizioni scuola-lavoro e investimento sociale

Nelle attuali società postindustriali, la destandardizzazione del ciclo di vita e l'aumento dell'incertezza (Walther, 2006) colpiscono con forza le generazioni più giovani. In particolare, il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro costituisce un momento delicato, con alti rischi di esclusione, dati dal prolungamento dell'inoccupazione, dal susseguirsi di occupazioni instabili e dalla mancanza di un reddito garantito da un'attività lavorativa (Kazepov, Carbone, 2007).

In risposta a questo progressivo disallineamento fra welfare e bisogni, gli ultimi anni hanno visto lo sviluppo di riforme e idee volte a ripensare il ruolo del welfare state (Hemerijck, 2013). Tra queste, l'investimento sociale (*Social Investment*, SI) considera le politiche come interventi in grado di generare al contempo inclusione e crescita economica, in società dove la segmentazione di carriere lavorative e corsi di vita diviene la norma (Morel *et al.*, 2012). Secondo il SI, l'obiettivo primario delle politiche sociali non è intervenire *ex post*, per riparare a un evento negativo come, ad esempio, la disoccupazione, ma preparare l'individuo ad affrontare le conseguenze di rischi sociali divenuti meno prevedibili (Jenson, 2012). Si tratta, quindi, di un rovesciamento prospettico che vuole favorire azioni *ex ante*, volte a fornire al soggetto competenze e opportunità per partecipare pienamente alla società contemporanea. In questa visione, il welfare state diventa protagonista primario nel gestire l'interazione tra istituzioni e settori di politiche differenti (Kazepov, Ranci, 2016). Inoltre, lo stato sociale vede estendersi il suo spettro di azione e responsabilità: il sistema di istruzione e formazione professionale e i contatti stabiliti con il mondo del lavoro diventano il perno delle politiche di SI (Esping-Andersen *et al.*, 2002).

Quale può essere, allora, il ruolo dello stato sociale nell'accompagnare le nuove generazioni in questa navigazione incerta, fra potenziali vulne-

racilità e prospettive di futuro? A quali mondi possibili dà vita l'interazione fra strumenti di politiche sociali, cooperazione tra attori pubblici e privati, condizioni socio-economiche? Queste le domande attorno a cui il volume è costruito, a partire da una prospettiva di ricerca che pone al centro il welfare state e gli interventi pubblici nell'ambito delle transizioni scuola-lavoro.

Complementarietà istituzionale, politiche, governance multilivello

Il testo ha come oggetto la configurazione istituzionale dei sistemi o regimi di transizione scuola-lavoro (Raffe, 2008), guardando all'interfaccia tra sistemi di istruzione e formazione delle competenze (Busemeyer, Trampusch, 2012; Eichhorst *et al.*, 2015), welfare state e politiche del lavoro (Pastore, 2015). L'analisi si sviluppa attraverso la comparazione dei sistemi di transizione di due paesi, Italia e Germania, in quanto casi, per motivi diversi, esemplari, contraddistinti da somiglianze e profonde differenze. Nel caso italiano, la negatività della congiuntura economica, in seguito alla crisi del 2008, si è intrecciata con la struttura segmentata del mercato del lavoro, caratterizzato tradizionalmente da forti squilibri che interessano le dimensioni del genere, dell'età, dell'istruzione e della segmentazione territoriale (Reyneri, Pintaldi, 2014). A essere maggiormente penalizzati sono stati quegli strati di popolazione che scontano una posizione di marginalità socio-economica e occupazionale, tra cui i giovani, che hanno visto un progressivo deterioramento delle proprie condizioni e opportunità lavorative (Sergi, Kazepov, 2014). Per le caratteristiche del proprio modello di welfare e di struttura occupazionale, lo Stato tedesco risulta un utile elemento di comparazione per la comprensione delle dinamiche caratterizzanti il caso italiano. Rispetto alle difficoltà incontrate dai giovani italiani nel passaggio dalla scuola al lavoro, la Germania si contraddistingue per bassa disoccupazione giovanile e migliori condizioni occupazionali (Knuth, 2015). Le varie spiegazioni dell'impatto limitato della crisi economica pongono l'accento su più fattori intervenienti, tra cui le caratteristiche del sistema di transizione scuola-lavoro (Cahuc *et al.*, 2013), che costituiscono un interessante elemento di confronto per contrasto con la situazione italiana. In aggiunta, la Germania rappresenta, più o meno esplicitamente, il metro di paragone ed elemento di ispirazione di alcune delle recenti riforme italiane in ambito di educazione e mercato del lavoro.

L'adozione di una prospettiva (critica) di SI fornisce criteri di analisi dei sistemi di transizione (Hemerijck, 2013), dirigendo l'attenzione sul ruolo dello stato sociale nell'investire risorse, nel disegnare e implementare interventi, nel coordinare gli attori coinvolti. Questi criteri rimandano alla valorizzazione del capitale umano, ossia a un processo di sviluppo di competenze e capacità (*skills*), atte a favorire una partecipazione di qualità nel mercato del lavoro. Tale processo dovrebbe svolgersi in condizioni di uguaglianza delle opportunità per i soggetti in educazione e transizione, al fine di rompere la catena intergenerazionale di trasmissione delle disuguaglianze (Morel *et al.*, 2012).

Secondo i fautori dell'investimento sociale, istituzioni e relativi interventi danno vita a un policy mix in grado di generare effetti sinergici positivi sul corso di vita individuale, facilitando l'accesso a occupazioni di qualità (Hemerijck, 2017). Al contempo, proprio questa complessità costituisce una criticità poco indagata nella ricerca sul tema, poiché ci dice che, affinché le politiche di SI abbiano gli esiti desiderati, sono spesso necessarie fitte interazioni tra istituzioni e contesto, che vanno ben oltre il processo di disegno e implementazione di una singola misura (Cefalo, Kazepov, 2018). Nel testo, il concetto di complementarietà è utilizzato per esprimere l'idea che la presenza congiunta di certe forme istituzionali comporti un rinforzo reciproco (Hall, Soskice, 2001). Viceversa, la mancanza di complementarietà e il disallineamento fra bisogni di protezione (o promozione, nel caso del SI) e adeguatezza degli interventi possono produrre conseguenze negative nelle varie aree di policy (Kazepov, 2009). Il quadro delineato è tutt'altro che statico, poiché i sistemi di welfare sono coinvolti da processi di riforma che mutano i termini dell'interazione tra ambiti istituzionali (Amable, 2016). Ciò comporta la necessità di affrontare il tema del mutamento istituzionale attraverso i processi di riforma delle politiche, per evitare di incorrere in una visione statica dell'esistente. Per questo motivo, il volume delinea i tratti salienti delle riforme che hanno avuto impatto sui sistemi di transizione di Italia e Germania. La ricostruzione parte dalla fine degli anni Novanta per arrivare al 2016 ovvero, in Italia, al Jobs Act e alla Garanzia Giovani, che hanno inciso a più livelli sulla fase di passaggio dall'educazione al lavoro, toccando il sistema d'istruzione, l'apprendistato, le politiche attive e la regolazione dei contratti di lavoro. Nell'affanno-rincorsa della politica italiana, alcuni elementi introdotti sono stati in parte già modificati, o saranno influenzati da riforme come la recentissima introduzione del reddito di cittadinanza. Questo apre a nuovi dibattiti e riflessioni, nutrendo un filone in cui questo libro si inserisce cercando di

proporre una visione di relazioni e contesto, a partire da un punto fermo: la centralità delle politiche di welfare nelle complesse strutture di vincoli e opportunità in cui i più giovani sono chiamati a orientarsi per la costruzione del proprio futuro.

La struttura del volume

La comparazione è realizzata secondo un approccio articolato, che utilizza strumenti analitici e di indagine empirica differenti. Inizialmente segue criteri quantitativi, attraverso l'analisi secondaria di dati provenienti da fonti statistiche ufficiali, a livello europeo, nazionale e subnazionale. Ciò consente di caratterizzare la variabile dipendente della ricerca, ovvero gli esiti delle transizioni scuola-lavoro in Italia e Germania, operandone una contestualizzazione empirica. In seguito, la comparazione è effettuata attraverso la *desk analysis* di documentazione, reportistica, letteratura specialistica e interviste a esperti dei sistemi di transizione italiano e tedesco.

L'analisi dei sistemi di transizione vuole evidenziare la configurazione istituzionale, i livelli di complementarietà e le sinergie sviluppate dagli strumenti di policy adottati, al fine di coglierne l'impatto sulle transizioni dei giovani dal sistema di istruzione al mercato del lavoro. Di questo quadro fa parte anche l'interazione tra dinamiche istituzionali e condizioni socio-economiche e culturali (Hall, Soskice, 2001; Pfau-Effinger, 2005), intese come variabili intervenienti nella relazione fra sistemi di transizione ed esiti del passaggio dall'educazione all'occupazione.

Infine, l'attenzione si concentra sulle pratiche di governance e sugli attori coinvolti nell'implementazione delle politiche (Kazepov, 2010). Le dinamiche di *rescaling*, che interessano i sistemi di welfare, fanno emergere il protagonismo di livelli istituzionali intermedi tra lo Stato e gli individui. Il livello locale viene considerato come punto di accesso alle strutture di governance multilivello che presiedono al funzionamento del raccordo scuola-lavoro. L'obiettivo non è una comparazione estensiva tra città, ma piuttosto quello di tracciare una mappa di pratiche, competenze e relazioni significative tra differenti livelli istituzionali e attori pubblico-privati. La comparazione effettuata riguarda la città di Padova, nella Regione Veneto, e la città di Bonn, nello Stato tedesco del Nordrhein-Westfalen. I casi considerati presentano caratteristiche di comparabilità riguardanti la media dimensione, la presenza di università e di sviluppati settori di formazione professionale, e gli esiti relativamente favorevoli delle transizioni scuola-

lavoro. La comparazione è realizzata attraverso la *desk analysis* di documentazione e reportistica, e con interviste a *stakeholders* coinvolti nella transizione (funzionari e operatori regionali del sistema di istruzione e formazione professionale, servizi per l'impiego, parti sociali, corpi intermedi come le Camere di Commercio).

Sebbene l'analisi istituzionale proposta privilegi un approccio narrativo, l'attenzione ai dati provenienti da fonti ufficiali dà corpo e significatività empirica all'indagine, fungendo da elemento di triangolazione.

La *Parte prima* del volume è dedicata alla connessione, attraverso la prospettiva dell'investimento sociale, tra politiche di welfare e politiche che intervengono sulle transizioni scuola-lavoro. In particolare, il capitolo 1 riflette sul controverso rapporto fra *education* e *social policies* nella letteratura scientifica (Busemeyer, Nikolai, 2010; Agostini, 2013). Il capitolo 2 illustra la prospettiva dell'investimento sociale soffermandosi anche sulle criticità di tale approccio. Il SI costituisce la "lente" a partire dalla quale sono stati selezionati e analizzati indicatori, istituzioni e politiche nei capitoli successivi. La *Parte seconda* presenta una comparazione a livello nazionale tra il sistema di transizione scuola-lavoro italiano e quello tedesco. Nel capitolo 3 questa avviene attraverso l'analisi di indicatori relativi alla spesa sociale; nel capitolo 4 attraverso gli output dei sistemi educativi e le caratteristiche dei rispettivi mercati del lavoro giovanile. La *Parte terza* presenta il confronto tra configurazioni istituzionali dei sistemi di transizione, con particolare attenzione posta sui principali sviluppi di policy fino al 2016. Il capitolo 5 analizza la struttura dei sistemi di formazione delle competenze di Italia e Germania, soffermandosi principalmente su apprendistato e formazione professionale (*Vocational Education and Training*, VET). Il capitolo 6 analizza le politiche del lavoro che influiscono sul passaggio dalla scuola all'occupazione, con focus su politiche attive e servizi per l'impiego (*Public Employment Services*, PES). La *Parte quarta* presenta una comparazione a livello locale tra Padova e Bonn: il capitolo 7 tocca la configurazione locale dei servizi volti a facilitare il passaggio al mercato del lavoro; il capitolo 8 si concentra sulla formazione professionale, secondaria e superiore.

Ringraziamenti

Questo libro è il risultato di un percorso di lavoro, studio, viaggi e cambiamento. Ringrazio Yuri Kazepov per avermi supportato fin dai primi giorni a Urbino. Ringrazio Mathias Knuth e Gerhard Bosch per avermi ospitato presso l'Università di

Duisburg-Essen e per i preziosi consigli. Ringrazio Tommaso Cefalo per l'aiuto su bozze e contenuti. Un grazie anche a Claudio Riva per i consigli che cerco sempre di seguire. Infine un grazie alla mia famiglia allargata, Antonella Restuccia e Caterina Cefalo, Antonella Brugnoli, Bruno Sbicego, Enrica Maria Sbicego e il mio Dylan.

Parte prima
Welfare, educazione e lavoro

Welfare ed educazione: dal trade-off all'integrazione?

I.1

Transizioni scuola-lavoro tra rischio e opportunità

Il deterioramento delle condizioni dei giovani nel mercato del lavoro è un processo di lungo periodo caratterizzante le economie capitalistiche avanzate, innescato dalla globalizzazione dei mercati e dall'innovazione tecnologica (Esping-Andersen, 1998). Ryan (2008) parla a riguardo di un *double skill bias*, ovvero di una doppia penalizzazione per i giovani, relativa alle competenze sviluppate in vista della partecipazione al mercato del lavoro. In primo luogo, lo squilibrio tra domanda e offerta, nel settore a bassa richiesta di competenze, determina un accresciuto svantaggio per coloro i quali sono scarsamente qualificati e poco educati. In secondo luogo, anche gli individui con minore esperienza lavorativa alle spalle devono affrontare prospettive occupazionali in peggioramento. Ecco perché, nonostante i più giovani siano mediamente più istruiti rispetto alle generazioni precedenti, la loro condizione è spesso quella di *outsiders*, cioè di chi subisce condizioni e opportunità occupazionali meno favorevoli rispetto a uno o più gruppi di *insiders* (Lindbeck, Snower, 2001). Lo svantaggio complessivo delle fasce di popolazione giovanile in termini occupazionali non è quindi spiegabile solo attraverso il livello educativo raggiunto (che sta crescendo), ma occorre considerare anche i gap che si vengono a sviluppare nelle altre due componenti del capitale umano, ovvero l'esperienza lavorativa generica e specifica (Pastore, 2011).

I giovani tendono a passare attraverso differenti status nel mercato del lavoro, poiché combinano educazione, formazione, attività lavorativa spesso in occupazioni atipiche (non full-time e/o non a tempo indeterminato), così come frequenti transizioni tra occupazione, disoccupazione e inattività. In parte, questa maggiore mobilità rappresenta una conseguenza della ricerca del posto di lavoro migliore e più adatto. I giovani all'inizio della loro

carriera sperimentano varie occupazioni, anche accettando lavori di bassa qualità, poiché cercano il miglior *matching* possibile tra opportunità disponibili, competenze e aspirazioni personali. In questa fase, il loro obiettivo è accrescere la propria esperienza lavorativa al fine di raggiungere un'occupazione stabile (Piopiunik, Ryan, 2011). D'altro canto anche i datori di lavoro sono alla ricerca del miglior *matching* per la loro azienda. Nella fase di transizione, quindi, quanto descritto può tradursi in ripetute esperienze di lavoro temporaneo o part-time a bassa remunerazione. Queste dovrebbero fungere da tappe intermedie di ascesa progressiva, per consentire di superare lo svantaggio di esperienza e competenze iniziale. C'è tuttavia anche il rischio di un prolungamento indefinito di tale fase di mobilità, in cui la flessibilità contrattuale non funge da rampa di lancio per progressi di carriera. Nel caso dei giovani, si parla di segmentazione generazionale (Reyneri, 2005) e si sottolinea il rischio che a essa si accompagnino processi di precarizzazione, di formazione di "cicatrici" di lungo periodo (*scarring effects*) o di "trappole" (*entrapment* o *dead-end jobs*), cioè circoli viziosi di lavoro precario, disoccupazione e inattività che producono effetti negativi e perduranti sulla successiva biografia lavorativa (Berton *et al.*, 2009; Cuzzocrea, 2014).

La condizione dei giovani nella fase di transizione è oggetto di analisi anche delle ricerche sul corso di vita. Tali contributi evidenziano che nella tarda modernità si assiste a una de-standardizzazione delle biografie e delle traiettorie di vita. Soprattutto i giovani tracciano percorsi biografici sempre meno lineari e caratterizzati da reversibilità e continui cambiamenti di status (Walther, 2017). La diminuita prevedibilità del corso di vita, insieme al duplice carattere di rischio e opportunità insito nelle transizioni, richiede allora una rilettura critica del ruolo delle istituzioni che modellano il corso di vita e degli strumenti di policy finalizzati a supportare le transizioni dei giovani adulti. L'interazione tra agire (scelte del soggetto) e struttura (istituzioni e contesto) varia infatti secondo differenti regimi di transizione: oltre alle percezioni degli individui coinvolti, i fattori strutturali socio-economici e culturali, le configurazioni istituzionali e gli interventi di policy modellano l'insieme di limiti e opportunità in cui si esercita l'azione individuale.

Nel caso degli esiti della transizione dal sistema di istruzione al mercato del lavoro, i paesi europei mostrano ampie variazioni in termini di disoccupazione giovanile e performance occupazionali, così come nella diffusione e nelle caratteristiche dell'occupazione atipica. Ciò suggerisce che, pur constatando l'esistenza di sfide comuni che interessano i sistemi di welfare e i mercati del lavoro, la forma e l'estensione di tale influenza è modella-

ta dai differenti setting istituzionali e relativi mix di misure adottate (Eichhorst, Neder, 2014). La ricerca deve quindi considerare il ruolo giocato dalle politiche esistenti e dalle riforme attuate all'interno di un determinato contesto istituzionale (Emmenegger *et al.*, 2012). Questo comporta la comparazione di sistemi o regimi di transizione, intesi come caratteristiche relativamente durature degli assetti istituzionali e contestuali che modellano processi e risultati di transizione (Smyth *et al.*, 2001). Un'impostazione simile caratterizza anche la letteratura sulla *collective skill formation* e sui differenti *skill systems* o sistemi di competenze nazionali (Busemeyer, Trampusch, 2012). Questi contributi analizzano le modalità con cui all'interno del sistema educativo, specialmente nel sistema VET – *Vocational Education and Training*, ovvero educazione e formazione professionale – e nel sistema HE – *Higher Education*, ovvero università e istituzioni di livello educativo terziario – possano essere prodotte competenze coinvolgendo vari attori anche non pubblici come le imprese o le associazioni categoriali. Insistono inoltre sul grado in cui queste competenze rispondono alle esigenze del mercato del lavoro (Bosch, 2015b).

Analizzare i cambiamenti e le configurazioni dei sistemi di transizione scuola-lavoro implica poi valutare l'interazione tra le più stabili "dimensioni strutturali e istituzionali" e le "dimensioni di policy", più suscettibili di cambiamenti (Raffe, 2008), che caratterizzano welfare state, sistema di istruzione e formazione professionale, mercato del lavoro. I processi di riforma delle politiche producono, nella maggioranza dei casi, cambiamenti incrementali all'interno delle configurazioni istituzionali (Thelen, 2009): non ne deriva quindi lo stravolgimento delle condizioni esistenti, ma l'instaurarsi di differenti equilibri nel sistema analizzato (Amable, 2016).

I.2

Tentativi di integrazione tra educazione e politiche sociali

Guardare alle transizioni scuola-lavoro da una prospettiva relazionale che consideri le interazioni tra welfare state, lavoro, educazione, costituisce l'obiettivo di questo testo. Tuttavia, l'integrazione tra ambiti e istituzioni differenti non può essere data per scontata.

Nel suo studio seminale sul welfare state, Wilensky (1975) ha parlato di statuto "speciale" delle politiche educative rispetto ai programmi volti alla protezione sociale. Secondo Wilensky, l'essenza del welfare state va individuata nel riconoscimento di standard minimi di reddito, alimentazione,

salute, alloggio e istruzione. Tuttavia, il nucleo primario dello stato sociale sarebbe composto da programmi mirati a ridurre le disuguaglianze tramite redistribuzione del reddito fra i vari strati della popolazione. Le politiche educative contribuiscono invece, innanzitutto, ad accrescere le possibilità di mobilità sociale ascendente per gli individui dotati di competenze e talenti (Agostini, 2012). La specificità dell'educazione è ricondotta quindi ai differenti principi di giustizia sociale perseguiti (Busemeyer, Nikolai, 2010): l'uguaglianza di opportunità per le politiche educative, finalizzate a garantire occasioni di mobilità ascendente; l'uguaglianza degli esiti o condizioni per le politiche sociali, orientate alla diminuzione delle disuguaglianze (Allmendinger, Leibfried, 2003). Questa impostazione paradigmatica ha fortemente influenzato l'idea secondo cui le assicurazioni sociali rappresentino il fondamento storico del welfare state, generando classificazioni e tipologie incentrate sui trasferimenti monetari di tipo assicurativo (Esping-Andersen, 1990; Ferrera, 1998). Tale approccio ha comportato, per lungo tempo, l'esclusione dei sistemi educativi da una rilevante porzione delle analisi effettuate sul welfare, con conseguente sviluppo separato di studi sui sistemi nazionali di istruzione e di quelli sui sistemi nazionali di protezione sociale (Paci, 2013). Oltre alla distinzione analitica, numerose analisi hanno sostenuto l'esistenza di un *trade-off* tra i due settori (Agostini, 2012), ovvero di strategie alternative di sviluppo dei sistemi di protezione sociale nazionali. A una differente concezione di "buona società" e dei relativi mezzi da impiegare per il miglioramento delle disuguaglianze sociali, sarebbe quindi corrisposta un'enfasi su educazione e uguaglianza delle opportunità (principalmente negli Stati Uniti); o su protezione sociale e uguaglianze delle condizioni (nella maggior parte dei paesi europei) (Hega, Hokenmaier, 2002).

I mutamenti intervenuti nella società contemporanea hanno condotto al superamento della separazione tra questi due settori di studio: con l'avvento dell'"economia della conoscenza", l'educazione e la formazione diventano un fattore produttivo cruciale e di grande interesse per le politiche economiche e sociali (Morel, 2013). Parallelamente, la prospettiva del *trade-off* è stata criticata in favore della necessità di indagare le connessioni tra istruzione e politiche sociali, includendo l'analisi dei sistemi di istruzione all'interno della ricerca comparata sul welfare state. Su questa linea, Busemeyer e Nikolai (2010) individuano caratteristiche comuni tra modelli di istruzione e regimi di welfare; West e Nikolai (2013) analizzano i principali caratteri istituzionali dei vari regimi educativi in Europa, sottolineandone le connessioni con i rispettivi sistemi di protezione sociale; Willemse e De Beer (2012) focalizzano l'attenzione su un oggetto di ricerca ancora più

specifico e integrano l'analisi dei sistemi di HE con l'analisi comparata del welfare state.

Nella stessa direzione di integrazione tra educazione e politiche sociali si sono mosse anche altre prospettive di analisi, al di fuori del campo degli studi di welfare. La letteratura sulle *Varieties of Capitalism* (VOC) pone al centro della riflessione il comportamento delle imprese (Hall, Soskice, 2001): la domanda di formazione dei datori di lavoro, interagendo con istituzioni politiche ed economiche, è il fattore che spiega la diversità dei percorsi di sviluppo dei regimi di produzione e del welfare state. L'approccio VOC vede nelle politiche sociali il mezzo per risolvere questioni di contrattazioni e fiducia tra lavoratori qualificati e datori di lavoro. Ne è derivato anche lo sviluppo di un filone che ha integrato i regimi di welfare e quelli delle competenze (o *skill formation systems*), intesi come insiemi di istituzioni interconnesse in materia di istruzione e formazione professionale, relazioni industriali, mercato del lavoro e politiche di welfare (Estevez-Abe *et al.*, 2001; Busemeyer, Trampusch, 2012). Due sono i principali regimi produttivi individuati: le economie coordinate di mercato (CME) e le economie liberali di mercato (LME). Le prime, di cui sono esempi Germania e Austria, si fondano su dotazioni di competenze specifiche, che possono essere utilizzate soltanto all'interno di una determinata impresa (*firm-specific*) o settore industriale/occupazionale (*industry-specific*). In questi paesi, lo Stato gioca un ruolo rilevante ma non dominante nello strutturare i sistemi educativi. La formazione in azienda rappresenta una porzione importante dei relativi sistemi di competenze, che generano tuttavia questioni problematiche di contrattazione tra lavoratori-apprendisti e datori di lavoro. Organizzazioni intermedie, come i sindacati e le associazioni datoriali, o attori quasi pubblici, come le Camere di Commercio, dell'Industria e dell'Artigianato in Germania, mettono in atto pratiche di monitoraggio, sanzione e standardizzazione della formazione (soprattutto all'interno delle aziende). Politiche sociali generose, tra cui una pronunciata protezione del posto di lavoro, promuovono il coordinamento fra gli attori e il mantenimento di tali sistemi formativi, nonché la volontà dei singoli individui di investire nell'acquisizione di competenze specifiche. Nelle economie coordinate, è stato più frequente il supporto accordato a politiche destinate a specifiche categorie occupazionali più che a misure universali. Di conseguenza, in questi Stati si sono strutturati forti sistemi di formazione professionale e nel dopoguerra non sono state intraprese ampie politiche di universalismo ed espansione dell'accesso ai vari livelli del sistema educativo (Iversen, Stephens, 2008).

Nelle economie liberali come Stati Uniti o Regno Unito, il sistema economico si fonda sull'esistenza di competenze più ampie e generali, mancano organizzazioni intermedie con la stessa forza di contrattazione e le politiche sociali sono meno sviluppate. In questi paesi i sistemi di formazione professionale sono meno rilevanti rispetto al filone dell'istruzione generalista e universitaria. L'investimento pubblico in politiche educative è generalmente medio-basso e, soprattutto nel settore dell'istruzione terziaria, si rilevano importanti quote di investimenti privati. Gli individui scarsamente qualificati hanno poche opportunità di acquisire competenze significative per le loro carriere lavorative, e sono quindi spesso relegati a lavori marginali e poco pagati.

Il dibattito critico è proseguito con l'approfondimento di differenze interne ai due modelli, nonché con l'individuazione di modelli di economie miste, con vari gradi di coerenza e complementarità interna (Rhodes, 2005).

L'approccio delle VOC risulta più ancorato a una logica descrittiva e dice poco rispetto ai cambiamenti in materia di policy e struttura istituzionale che i diversi Stati dovrebbero intraprendere rispetto a obiettivi e principi di giustizia sociale. In questo senso, l'approccio delle *capabilities*, derivante dagli studi di Amartya Sen, costituisce invece un framework normativo utilizzabile per valutare il benessere degli individui, con riferimento a uguaglianza e povertà (Nussbaum, Sen, 1993). In questa visione, il benessere individuale va oltre i tradizionali indicatori di reddito, consumo, bisogni sociali, e si estende alla reale capacità di scelta e realizzazione delle preferenze individuali. Ne deriva la volontà di promuovere l'*empowerment* dei destinatari degli interventi, rispetto ai quali non ci si può limitare a una prospettiva ristretta di occupabilità: si richiede, al contrario, che istruzione e occupazione di qualità siano obiettivi chiave per l'azione pubblica nell'ambito delle politiche educative e del lavoro. A quest'ampia visione prospettica si accompagna tuttavia la difficoltà di "operazionalizzazione" dei concetti delineati ai fini dell'analisi empirica e dell'applicazione dell'approccio di Sen (Agostini, 2013).

1.3

Investire in educazione e competenze

Tra le prospettive di ricerca che sostengono l'integrazione tra politiche sociali ed educative, il *Social Investment* (SI) ha acquisito negli ultimi anni ri-

levanza crescente, proponendo una cornice analitica con forti accenti normativi imperniata sul concetto di politiche sociali come fattori produttivi (Morel *et al.*, 2012). Secondo il SI, l'investimento pubblico nel sistema di istruzione e formazione rientra nel novero degli interventi di policy in grado di favorire al contempo crescita economica e coesione sociale. Rispetto agli strumenti tradizionali, l'investimento in capitale umano consiste infatti nel disegno di politiche orientate al futuro, finalizzate all'aumento della partecipazione al mercato del lavoro e alla prevenzione dell'impatto negativo dei nuovi rischi sociali sugli individui (Hemerijck, 2017). Di conseguenza, politiche sociali coerenti con il paradigma del SI e politiche educative sono considerate elementi di un'unica strategia di welfare.

L'investimento sociale si propone di sostenere l'individuo rispetto ai nuovi (o mutati) rischi derivanti dalle trasformazioni economiche e sociali in corso negli ultimi decenni (Taylor-Gooby, 2004; Ranci, 2010). Ragionando in termini di formazione e capitale umano, queste trasformazioni alterano la domanda di competenze (*skills*) richieste dai mercati del lavoro nelle economie postindustriali. In primo luogo, a causa della globalizzazione e liberalizzazione dei capitali, molti lavori scarsamente qualificati sono stati trasferiti all'estero, favorendo l'espansione di industrie e lavori altamente qualificati. Nella stessa direzione va, in secondo luogo, il continuo cambiamento tecnologico. Questo processo comporta l'aumento dell'intensità di *skills*, ovvero dell'applicazione di competenze nella produzione, tendenza che accresce i ritorni economici di qualifiche ed educazione (Wren, 2017). In terzo luogo, la terziarizzazione e l'espansione dei servizi generano invece dinamiche ambivalenti nella domanda di competenze espresse dalle economie contemporanee. I lavori nel settore industriale e manifatturiero, per cui il capitalismo dell'età dell'oro creava un'enorme domanda di lavoro scarsamente qualificato, tendono a diminuire, rimpiazzati da quelli nel settore dei servizi. Nel momento in cui i servizi diventano i protagonisti del sistema economico, si creano posti di lavoro che richiedono competenze avanzate, ma contemporaneamente ampie aree di attività rientrano in settori ad alta intensità di lavoro e scarsa intensità di competenze. Questi *low-end service jobs* a bassa produttività sono fondamentali per l'occupazione nelle società postindustriali, però sono affetti da un problema di *cost-disease*, ovvero dalla minore incidenza di guadagni di produttività rispetto al lavoro industriale (Esping-Andersen, 1998). Si profila un rischio comune: l'aumento delle disuguaglianze (Emmenegger *et al.*, 2012). I più penalizzati sono coloro i quali hanno un basso livello di competenze, individui *low skilled* esposti ad alti rischi di precarietà e disoccu-

pazione. Dagli anni Novanta questa tendenza inizia a diffondersi non solo in paesi con welfare state residuale e forte liberalizzazione del mercato del lavoro – come ad esempio gli Stati Uniti – ma anche in paesi con welfare state più sviluppati – come la Germania. In entrambi i casi, queste dinamiche creano un gruppo di svantaggiati ai “margin” del mercato del lavoro, le cui condizioni sono aggravate dalla concorrenza esercitata sui lavori scarsamente qualificati dai paesi in via di sviluppo (l’effetto Terzo Mondo: riduzione del costo del lavoro e pressione per l’abbassamento dei salari nei paesi sviluppati).

In questo contesto, la prospettiva dell’investimento sociale sostiene la necessità di puntare su educazione e percorsi formativi, affinché gli individui possano dotarsi di risorse che li proteggano dai rischi derivanti dall’essere scarsamente qualificati. Nell’attuale *knowledge* o *learning economy* (Lundvall, Lorenz, 2012), che premia le competenze nella prospettiva di una partecipazione qualitativa al mercato del lavoro – ovvero, occupazioni altamente qualificate nei servizi – il SI attribuisce priorità a politiche che consentano di acquisire abilità e competenze. Le politiche educative e formative – dai servizi per l’infanzia all’educazione prescolare, fino a formazione professionale, formazione continua e istruzione superiore di livello terziario – giocano in questo contesto un ruolo di primo piano e sono quindi tra gli obiettivi principali dell’attore pubblico.

Più nello specifico, se paragonato alle *capabilities* di Sen, il SI pone maggior enfasi sull’operazionalizzazione dei propri principi costitutivi attraverso strutture istituzionali, politiche e pratiche (Morel *et al.*, 2012). Rispetto all’approccio delle VOC (Hall, Soskice, 2001), che mira soprattutto alla classificazione dell’esistente o alla spiegazione delle cause storiche di tali differenziazioni, il SI fornisce una cornice normativa netta, orientata al contempo a competitività e inclusione sociale. In questo senso, può essere visto come un insieme di criteri di *benchmarking* (Hemerijck, 2013), per analizzare e valutare politiche e strutture istituzionali esistenti, nonché processi di riforma e cambiamento degli stessi. Lo stretto legame tra educazione e lavoro è infatti sostenuto dal ruolo del welfare state e del sistema di protezione sociale, chiamato a investire nell’educazione per garantire l’uguaglianza delle opportunità e minimizzare il trasferimento intergenerazionale delle disuguaglianze. L’obiettivo è l’*empowerment* dell’individuo per mezzo di competenze e abilità che gli consentano di trovare occupazioni soddisfacenti in termini non soltanto di salario ma anche di qualità dell’attività svolta e realizzazione personale (Jenson, 2012). L’educazione è quindi vista come strumento di resilienza individuale per la realizzazio-

ne di una concezione di cittadinanza che ruoti intorno alla partecipazione qualificata al mercato del lavoro. Inoltre, se l'approccio VOC pone al centro dell'analisi il comportamento delle imprese, al centro dell'analisi del SI è posto invece il welfare state: l'attore pubblico è considerato cruciale nel coordinamento fra settori di policy e attori differenti, per favorire la costituzione di complementarietà e sinergie in grado di innescare gli obiettivi sopra ricordati (Hemerijck, 2017). La questione del coordinamento in strutture di governance multilivello è quindi declinata sia rispetto ai livelli istituzionali dell'attore pubblico (coordinamento verticale, dal nazionale al locale), sia rispetto alle relazioni tra attori pubblici e privati o corpi intermedi (coordinamento orizzontale) (Kazepov, 2010).

1.3.1. L'IMPATTO AMBIVALENTE DELLE POLITICHE EDUCATIVE

L'integrazione tra istruzione e welfare in un'unica prospettiva analitica non rappresenta una motivazione di per sé sufficiente per rigettare le già citate osservazioni sulla specificità delle politiche educative. Infatti, gli investimenti nel sistema di istruzione non garantiscono necessariamente una maggiore uguaglianza delle opportunità, un aumento della mobilità sociale e una più equa distribuzione delle possibilità occupazionali. Anzi, sembra che determinate politiche educative abbiano addirittura l'effetto di rendere più forti le differenze di classe e status, con l'esito ultimo di un aumento delle disuguaglianze delle condizioni, per via di un mancato impatto sull'uguaglianza delle opportunità. Già Wilensky (1975) sottolineava, a proposito del sistema di HE della California, che le prospettive occupazionali dei giovani laureati erano connesse ai livelli di qualità del percorso educativo, i quali a loro volta erano strutturati dal background sociale degli individui. Più recentemente, Verbist e Matsaganis (2014) hanno analizzato gli esiti redistributivi di varie tipologie di servizi, concludendo che la capacità di ridurre disuguaglianze e povertà risulta differenziata a seconda delle misure considerate. Gli studi effettuati dimostrano che i trasferimenti in denaro rappresentano il principale strumento di policy a favore delle fasce più povere della popolazione, poiché operano una redistribuzione di risorse tale da migliorare le condizioni di vita dei gruppi più svantaggiati. Per quanto riguarda i servizi, invece, la maggiore efficacia redistributiva è stata riscontrata per sanità, educazione obbligatoria ed educazione prescolare. Evidenze empiriche hanno dimostrato che la condizione familiare di partenza ma anche l'intervento sociale/educativo nei primi anni del bambino sono cruciali per la formazione delle sue capacità cognitive, che gli per-

metteranno di raggiungere risultati scolastici e lavorativi migliori (Esping-Andersen *et al.*, 2002).

Se dunque ampi investimenti nell'educazione prescolare risulterebbero efficaci nell'interrompere la trasmissione intergenerazionale di status, favorendo la parità di opportunità, la valutazione dell'impatto del sistema scolastico secondario superiore e terziario è più complessa. Ad esempio, la spesa in educazione terziaria non sembra avere rilevanti effetti di riduzione delle disuguaglianze e, anzi, in alcuni paesi contribuirebbe a favorire gli strati più ricchi della popolazione (Verbist, Matsaganis, 2014). Nell'ambito degli studi sulla stratificazione, Checchi *et al.* (2014) riassumono le principali analisi sugli esiti di varie politiche in termini di disuguaglianze educative, intese come competenze conseguite e qualità dell'educazione. Gli autori dimostrano che le politiche di espansione dell'accesso a ogni livello educativo – come ad esempio, i supporti finanziari per l'iscrizione di studenti con background svantaggiati – hanno prodotto una tendenziale diminuzione delle disuguaglianze. Tuttavia, altre misure rivolte all'educazione terziaria tendono a rafforzare la persistenza intergenerazionale delle disuguaglianze. È il caso, ad esempio, di riforme mirate ad aumentare l'autonomia e la selettività delle università.

Nel caso italiano, gli esiti dell'espansione della base sociale di partecipazione all'università, dovuta all'aumento delle iscrizioni ai corsi di laurea triennale in seguito alla riforma universitaria del 1999, sono quanto meno ambivalenti. Considerando l'istruzione come un bene posizionale, Barone (2013) conferma che, con l'aumento della partecipazione, i gruppi sociali più deboli si iscrivono più spesso all'università. Tuttavia i gruppi più forti mantengono un vantaggio competitivo: proseguono più spesso fino alle lauree magistrali o a qualifiche post-laurea, investendo maggiormente nelle tappe successive. Questo aiuta a comprendere perché, dopo anni di espansione dell'istruzione, in Italia e nei paesi occidentali, le disuguaglianze nel mondo del lavoro restano molto marcate: ciò deriva dalle disparità economiche e culturali di partenza che continuano a incidere sul percorso educativo e, di conseguenza, sugli esiti a livello di occupazione e reddito.

Tornando al SI, Solga (2014) declina il rapporto fra educazione e disuguaglianze secondo i principi dell'investimento sociale. L'autrice parte dal presupposto che il potenziamento dell'uguaglianza delle opportunità, attraverso l'investimento in politiche di sviluppo del capitale umano, possa condurre a una maggiore partecipazione di qualità al mercato del lavoro e a minori disuguaglianze. A essere investigata è quindi la relazione tra poli-

tiche educative e disuguaglianze economiche, mediata in particolare dalle opportunità lavorative e dai redditi derivanti da un'occupazione. Secondo l'autrice, il ruolo dell'educazione come "equalizzatore" nel ridurre povertà e disuguaglianze economiche non deve essere sopravvalutato. Viene infatti ribadito che le misure "dirette" di redistribuzione tradizionale del reddito, operate dai welfare state, risultano tendenzialmente più efficaci rispetto a misure "indirette" che coinvolgono il sistema educativo. La riduzione delle disuguaglianze e il contemporaneo aumento della partecipazione al mercato del lavoro possono essere ottenute solo agendo su due dimensioni complementari caratterizzanti le politiche educative: politiche atte a un aumento della qualità del sistema educativo, ovvero a fornire alti livelli di educazione a più individui; politiche atte a un aumento dell'equità del sistema, per raggiungere alti livelli di uguaglianza degli esiti educativi (Altmendinger, 1989). Il duplice obiettivo di riduzione delle disuguaglianze negli esiti educativi e di innalzamento del livello complessivo di competenze della popolazione può essere perseguito da differenti *welfare mix* (Di Stasio, Solga, 2017). Queste combinazioni possono includere alti livelli di spesa in protezione sociale e sistemi educativi (come nei paesi scandinavi), ma anche varie configurazioni dei sistemi di transizione. Per la ricerca, è quindi importante concentrare l'attenzione sull'interazione tra politiche, istituzioni e altri fattori che possono generare esiti positivi o negativi sul mercato del lavoro, in ottica di complementarietà fra settori e misure differenti (Cefalo, Kazepov, 2018).

Queste osservazioni chiariscono ulteriormente l'approccio di questo libro, che analizza i policy e welfare mix preposti alle transizioni scuola-lavoro in Italia e Germania, utilizzando come criteri di riferimento i principi dell'investimento sociale. Come detto, il SI punta a integrare educazione e welfare in un'unica strategia di policy, avente come obiettivi la partecipazione dell'individuo al mercato del lavoro in occupazioni di qualità (*more and better jobs*) e la rottura della catena intergenerazionale di trasmissione delle disuguaglianze (Morel *et al.*, 2012). Tuttavia, non è detto che un aumento degli investimenti si traduca necessariamente in un corrispondente aumento di qualità ed equità. Se l'investimento in educazione spiega solo una quota limitata della variazione di performance ed esiti tra i vari sistemi di transizione, il nucleo delle possibili spiegazioni risiede di conseguenza nelle complessità del design istituzionale e delle politiche adottate, nonché nelle più ampie condizioni del contesto socio-economico.

Le trasformazioni dei sistemi di welfare e il *Social Investment*

2.1

Welfare state e nuovi rischi sociali

Il welfare state che emerse dalla Seconda guerra mondiale conobbe nel trentennio successivo un'“età dell'oro”, caratterizzata dalla progressiva espansione degli schemi di protezione sociale (Flora, Heidenheimer, 1983). Se nella prima metà del xx secolo era andata consolidandosi la distinzione tra modello universalistico o *beveridgiano* e modello occupazionale o *bismarckiano*, tra la fine della Seconda guerra mondiale e gli anni Settanta si strutturano ulteriori differenziazioni tra i welfare state europei (Ferrera, 2006). È a questa seconda giuntura evolutiva che si riferisce il cuore del dibattito sui modelli di welfare (Powell, Barrientos, 2011). Punto di riferimento principale di queste analisi comparate è la distinzione fra tre regimi di welfare (regime liberale, regime conservatore-corporativo, regime socialdemocratico), individuata da Esping-Andersen (1990) sulla base delle interazioni fra Stato, mercato e famiglia nell'allocazione di risorse e opportunità. Tale dibattito ha condotto poi all'individuazione di un sistema di welfare mediterraneo o familistico (Ferrera, 1996; Mingione, 1997), nei paesi del Sud Europa, e di un insieme di traiettorie diversificate identificabili nei sistemi di welfare in transizione dei paesi ex comunisti dell'Europa dell'Est (Cerami, 2006).

La fase dell'espansione della spesa sociale e della differenziazione tra regimi di welfare è avvenuta sotto l'egida di un pensiero economico dominante: il paradigma keynesiano, approccio basato sulla stabilizzazione e il controllo della domanda aggregata, come meccanismo anticiclico di compensazione delle fluttuazioni dell'economia. La teoria di Keynes vede protagoniste le politiche statali, per garantire la piena occupazione e una distribuzione di redditi e ricchezza accettabile per la popolazione, pur senza mettere in discussione la supremazia dell'economia di mercato (Streeck, 2013). Il welfare state svolgeva quindi un ruolo chiave nel compensare i co-

sti sociali associati al cambiamento economico. Lo stato sociale garantiva accesso a educazione e servizi sanitari di base, mentre attraverso forme di assicurazione sociale obbligatoria (il cui principale beneficiario era il capofamiglia di sesso maschile, il *male breadwinner*), copriva il rischio della disoccupazione ciclica, associata al crescente sviluppo economico.

La coesistenza tra crescita, piena occupazione, limitazione delle disuguaglianze di reddito ed espansione dei benefici di welfare, caratterizzante l'*embedded liberalism* keynesiano, raggiunse il suo limite intorno alla metà degli anni Settanta (Hemerijck, 2013). La traiettoria evolutiva del welfare state conobbe nei decenni successivi un lungo periodo di crisi, derivante dalla disgregazione delle premesse socio-economiche e politiche su cui era stata eretta l'architettura delle istituzioni preposte alla creazione di benessere (Kazepov, 2010). Nell'esaminare i principali fattori che hanno modificato il panorama di riferimento dello stato sociale, è possibile distinguere tra l'insorgere di sfide e vincoli esterni, e dinamiche interne di crisi istituzionale (Ferrera, 1998).

Tra le dinamiche esogene, un primo fattore è il cambiamento dei profili socio-demografici: da un lato, il declino della fertilità e il processo di invecchiamento mutarono la composizione della popolazione; dall'altro, con la ridefinizione dei rapporti di genere, iniziarono a diffondersi modelli familiari differenti da quello tradizionale. Un secondo fattore esogeno è la globalizzazione economica e finanziaria. Durante la fase espansiva, il welfare state poteva contare su una condizione di rapida crescita economica, tale da sostenere il progressivo aumento della spesa sociale. Questo equilibrio s'incrìnò con le crisi petrolifere degli anni Settanta, la rottura degli accordi di Bretton Woods, la caduta dei tassi di crescita e il progressivo sbilanciamento fra entrate e spese pubbliche (Castles *et al.*, 2010). Queste trasformazioni confluiscono nella più ampia transizione verso la società postindustriale, con conseguenti spinte verso la terziarizzazione dell'economia e il decentramento produttivo, la differenziazione dei consumi e la flessibilità dei rapporti di lavoro (Esping-Andersen, 1998). Un terzo fattore esogeno è costituito dal processo di integrazione europea, che ha visto la ridefinizione della relazione tra livello nazionale e sovranazionale, con conseguente impatto sulla struttura della cittadinanza sociale in Europa.

Per quanto riguarda le dinamiche endogene, la crisi del welfare si caratterizza innanzitutto per la perdita di legittimazione dello stato sociale: oggetto di contestazione sono stati i costi connessi alla spesa sociale, l'eccessiva burocratizzazione e la scarsa efficienza delle politiche (Kazepov, Carbone, 2017). Ferrara (1998) sostiene che il welfare e il suo principale strumen-

to (le assicurazioni obbligatorie) abbiano subito nel tempo un progressivo irrigidimento e ripiegamento su sé stessi, perdendo il loro distintivo carattere di risposta ai bisogni dei destinatari.

Pierson (2002) e Taylor-Gooby (2004) definiscono il periodo di crisi successivo agli anni Settanta “età dell’argento” di austerità permanente, per contrasto rispetto alla precedente età dell’oro del welfare. Si tratta di una fase di riadattamento istituzionale, in cui divenne scopo primario conciliare le dimensioni della redistribuzione e della solidarietà sociale con le pressioni all’efficienza e competitività economica (controllo dei costi e alleggerimento dei bilanci pubblici). Sul piano degli argomenti retorici di legittimazione, il periodo di crisi e riforma del welfare state ha visto il passaggio dal predominio della teoria economica keynesiana al neoliberalismo (Ferrera, 2013). Il paradigma neoliberista si caratterizza per la fiducia nelle capacità autoregolatrici del mercato. Le politiche sociali sono interpretate come un costo e un elemento di distorsione rispetto a competizione e concorrenza. Di conseguenza, le funzioni delle istituzioni statali devono essere limitate, affinché possa realizzarsi, senza interferenze, la piena espansione dei mercati. Le disuguaglianze rappresentano invece un elemento di stimolo per motivare gli attori. Si nota uno slittamento della concezione di responsabilità relativamente a crescita economica e sicurezza sociale, dal momento che queste cessano di costituire materia di interesse pubblico per divenire connotato delle azioni di individui che agiscono sul mercato (OECD, 1994).

La superiorità accordata al mercato rispetto agli altri meccanismi di allocazione e distribuzione di benessere si accompagna alla critica del welfare state keynesiano, accusato di burocratizzazione e paternalismo, nonché di aver prodotto una generale cultura assistenziale e deresponsabilizzante. Accanto all’attenzione verso una concorrenza non distorta, e poi deregolazioni, liberalizzazioni e privatizzazioni, il neoliberalismo prevede la flessibilizzazione dei mercati del lavoro e una riforma del welfare nella direzione del forte contenimento degli schemi protettivi basati su spettanze (*entitlement programs*). Le politiche di protezione sociale cambiano radicalmente, divenendo politiche dell’offerta (di lavoro), o *supply side* (Saraceno, 2013): obiettivo principale è quindi incentivare la partecipazione al mercato del lavoro. Coerentemente, il pieno impiego rappresenta una conseguenza attesa della maggiore competitività delle imprese, sostenute dalla moderazione salariale (Palier, 2013). In questa cornice s’inserisce l’orientamento verso l’attivazione, quale concetto guida dei processi di ristrutturazione dello stato sociale e regolazione dei mercati del lavoro (Bifulco, 2005). L’atti-

vazione mira a perseguire l'obiettivo dell'inclusione, intesa come partecipazione alla vita sociale prioritariamente attraverso il lavoro e lo sviluppo delle capacità del singolo, e non come risarcimento di uno svantaggio attraverso forme di sostegno al reddito (Van Berkel, Møller, 2002).

La necessità di contenere i costi e al contempo di farsi carico dei nuovi profili di rischio ha poi dato origine a un diffuso ripensamento degli schemi e delle modalità dell'intervento pubblico. La strada maggiormente percorsa è stata quella del *welfare mix*, cioè di un generale processo di subsidiarizzazione delle politiche sociali, con il ricorso al decentramento amministrativo e alla riorganizzazione territoriale delle stesse (*rescaling*), e un coinvolgimento di attori non pubblici nella programmazione, gestione e attuazione delle politiche suddette (*governance*) (Kazepov, 2010).

La prospettiva neoliberista ha avuto un impatto istituzionale riconoscibile tra gli anni Ottanta e Novanta, seppure fortemente differenziato a seconda del paese e del regime di welfare considerato, ma non ha condotto allo smantellamento delle politiche sociali (Pierson, 1994). La ricalibratura del welfare state ha seguito, al contrario, una strategia incrementale di "inseguimento adattivo", concretizzandosi in mutamenti ai margini e poche riforme strutturali, a causa di ostacoli rappresentati da aspettative stabilizzatesi durante i decenni precedenti e da vincoli di *path dependency* nei percorsi di spesa sociale (Bertola *et al.*, 2001; Ferrera, 2006).

2.2

Il *Social Investment*

Tra gli anni Ottanta e Novanta gli effetti più evidenti del disallineamento fra protezione sociale e struttura economica e produttiva si sono manifestati nelle trasformazioni del mercato del lavoro – crescita della segmentazione e delle disuguaglianze, dell'instabilità e della disoccupazione – e in un generalizzato aumento di povertà, incidenza di nuovi rischi e vulnerabilità sociale (Ranci, 2010; Ranci, Migliavacca, 2011). Al contempo, nel dibattito su economia e welfare state, si è verificata una graduale perdita di consenso della prospettiva neoliberista, inefficace sia nel produrre i risparmi desiderati in materia di spesa pubblica, sia nell'instaurare una condizione di giustizia sociale fondata sul libero mercato (Abrahamson, 2010).

Nei tardi anni Novanta iniziano a diffondersi nuove idee riguardanti il ruolo delle politiche sociali (OECD, 1997; Giddens, 1998; Esping-Andersen *et al.*, 2002). All'origine di tali contributi vi è la constatazione dei fallimen-

ti del mercato, così come la critica rispetto al welfare state keynesiano, considerato inadeguato rispetto a un contesto mutato in termini economici e sociali. Non si tratta di una teorizzazione esaustiva, quanto piuttosto della convergenza di prospettive critiche, provenienti sia da organizzazioni internazionali (come l'OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development* – e la Commissione Europea) sia dalla comunità intellettuale. Nonostante l'utilizzo di differenti etichette, secondo Morel *et al.* (2012) è possibile individuare un tratto comune a questi contributi: una rivalutazione del ruolo del welfare state e il riferimento a una logica di policy basata sul *Social Investment*, ovvero su politiche dal carattere produttivo (in relazione all'economia) e preparatorio (per quanto concerne i nuovi rischi sociali). Le analisi riconducibili al SI mirano a ridefinire principi, obiettivi e strumenti del welfare state, in un contesto postindustriale in cui la conoscenza è considerata il principale motore della crescita economica. In questo contesto, le politiche sociali sono chiamate a un intervento mirato alla preparazione di una forza lavoro flessibile e competente, in grado sia di adattarsi ai mutevoli bisogni del mercato, sia di divenire motore di tali cambiamenti. Nella definizione proposta da Lundvall e Lorenz (2012), per investimento sociale s'intende quella spesa pubblica che mira a combinare la soluzione di problemi collettivi con il rilancio della performance economica. Le politiche sociali non sono qui considerate un gravame sulle economie, ma un investimento nella valorizzazione del capitale umano, da cui ci si attendono risultati in termini di sviluppo e crescita occupazionale.

L'approccio del SI propugna una nuova impostazione dello stato sociale: si ritiene necessario riallineare e modernizzare il sistema di welfare rispetto alle esigenze imposte dai nuovi rischi e bisogni sociali sempre più diffusi nelle società postindustriali. La teoria dello Stato proposta prevede che il welfare recuperi una funzione redistributiva, offrendo protezione sociale ai cittadini. Al contempo, però, lo Stato deve assumere un connotato attivo e capacitante, offrendo servizi che supportino gli individui rispetto alle mutevoli contingenze e transizioni del ciclo di vita (Hemerijck, 2017). Queste forme di investimento consentiranno a individui e famiglie di mantenere la responsabilità per il proprio benessere, principalmente attraverso la partecipazione al mercato del lavoro, così da garantire la sostenibilità dei sistemi di welfare.

Secondo Hemerijck (2012), l'investimento sociale costituisce una terza ondata di riconfigurazione dei sistemi di welfare. Tale interpretazione si fonda sulla successione di tre paradigmi socio-economici, a ognuno dei

quali corrisponde una differente concezione del rapporto fra politiche sociali e sistema economico. Si sarebbero quindi susseguite:

- La fase dell’espansione del welfare state e del keynesismo, che ha avuto inizio con la fine della Seconda guerra mondiale. Come detto, il keynesismo considerava prioritario il sostegno alla domanda e intendeva le politiche sociali sia come uno strumento di bilanciamento degli squilibri causati dall’economia, sia come uno strumento per favorire la crescita economica.
- La fase di crisi del welfare e del neoliberismo, che ha avuto origine indicativamente con le crisi petrolifere degli anni Settanta. Il neoliberismo assegnava priorità all’offerta, considerava le politiche sociali come una spesa penalizzante per le finanze dello Stato e un ostacolo alla crescita economica.
- La fase dell’investimento sociale, le cui radici sono rintracciabili nella seconda metà degli anni Novanta. L’approccio del SI si posiziona principalmente sul lato dell’offerta, ma propugna una teoria positiva dello Stato poiché considera le politiche sociali come fattore di produttività e inclusione.

Le radici originarie della prospettiva dell’investimento sociale sono rintracciabili nel concetto di *productive social policy*, che caratterizzava la configurazione del welfare state socialdemocratico svedese intorno agli anni Trenta. La principale significatività di tale principio risiede nello stretto legame tra uguaglianza e diritti sociali, da un lato, ed efficienza economica, dall’altro (Morel *et al.*, 2012). Se questo elemento costitutivo del SI richiama da vicino alcuni aspetti del pensiero keynesiano – come il legame positivo tra politiche di welfare e crescita – importanti differenze riguardano il modello familiare di riferimento e l’accento posto sul concetto di investimento. Il keynesismo mira a garantire occupazione e diritti sociali innanzitutto per il soggetto lavoratore (*breadwinner*), mentre gli altri membri del nucleo familiare godono di diritti per via indiretta, attraverso cioè il loro legame con il capofamiglia (Jenson, 2012). La prospettiva del SI adotta, invece, uno spettro d’azione più ampio ed è diretta ai bisogni e ai rischi che caratterizzano tutti gli individui durante il loro ciclo di vita. Ne deriva l’importanza accordata all’educazione e alla formazione, alla partecipazione femminile al mercato del lavoro, a un modello familiare in cui entrambi i genitori lavorano e si occupano delle attività di cura, alle politiche per l’infanzia.

Per quanto riguarda l’orizzonte temporale di riferimento, se l’approccio keynesiano è teso al sostegno della domanda nel presente, attraverso politiche sociali anticicliche passive, il SI condivide con la prospettiva neoliberista uno sguardo rivolto al futuro. Nella retorica monetarista, il controllo del bilancio pubblico e la riduzione della spesa sono necessari in vista del benessere delle generazioni future. Anche l’orientamento verso l’attiva-

zione, comune alle due prospettive, risponde a una logica simile, poiché mira all'inclusione sociale spingendo gli individui a partecipare al mercato del lavoro per accedere alle risorse necessarie per il proprio benessere. Tuttavia, nell'attivazione di stampo neoliberista, l'aspetto della qualità del lavoro assume una rilevanza secondaria, poiché i diritti contrattuali, la protezione salariale e del posto di lavoro sono visti come elementi di rigidità a detrimento delle dinamiche di libero mercato. Un simile approccio induce risultati distorti in termini di aumento delle disuguaglianze e rischio di povertà anche per chi ha un lavoro, con possibili innesti di spirali negative in cui si intersecano insoddisfazione, precarietà, lavori di bassa qualità e a bassa remunerazione (Peck, 2001). Al contrario, nel paradigma del SI si sottolinea l'importanza della qualità del lavoro nell'ambito di un'economia che valorizza la formazione e l'acquisizione di competenze. Questa condizione, a sua volta, dovrebbe consentire di accrescere la competitività del sistema economico e di mantenere la sostenibilità del welfare tramite la tassazione, realizzando così un circolo virtuoso di giustizia sociale e crescita (Hemerijck, 2017). Da tali assunti deriva l'interesse dello Stato a investire in educazione e servizi per l'infanzia; in politiche di supporto per la formazione e la ricerca di occupazione; in politiche per facilitare la conciliazione cura-lavoro, "liberando" così le risorse costituite dal capitale umano femminile. Condizione per valorizzare le potenzialità dei cittadini è poi la minimizzazione del trasferimento intergenerazionale delle disuguaglianze, attraverso la promozione dell'uguaglianza delle opportunità (Morel, 2013).

L'investimento sociale auspica insomma una trasformazione dei welfare state europei da sistemi ancorati all'erogazione di trasferimenti e benefici passivi a sistemi dal forte connotato attivo che investono in servizi capacitanti. Tuttavia, l'investimento di risorse non è di per sé sufficiente a ottenere gli effetti desiderati di mutuo rinforzo lungo il ciclo di vita. Prioritari sono la progettazione degli interventi e il modo in cui misure di ambiti differenti si integrano in un policy mix efficace (Kazepov, Ranci, 2016). Secondo Hemerijck (2017), le politiche di investimento sociale rispondono a tre funzioni complementari: *flow*, *stock* e *buffer*.

In primo luogo, sono mirate a facilitare il flusso, o *flow*, delle transizioni del ciclo di vita e nel mercato del lavoro. Il riferimento è a:

- interventi per la riconciliazione tra vita e lavoro e la promozione dell'occupazione femminile attraverso la defamilizzazione dei compiti di cura; ne sono esempi le politiche per l'educazione prescolare e i servizi per l'infanzia, i congedi per entrambi i genitori in caso di nascita dei figli o per la cura di membri familiari non autosufficienti;

- interventi per l'occupazione e la qualità del lavoro facilitando il passaggio dalla disoccupazione all'occupazione, o la transizione tra posti di lavoro; ne sono esempi le politiche attive che pongono al centro l'elemento formativo, politiche di transizione scuola-lavoro come apprendistato e alternanza, relazioni contrattuali flessibili bilanciate da adeguate reti di sicurezza sociale, l'apprendimento permanente, servizi per l'impiego di qualità;
- interventi per carriere lavorative più durature ma sostenibili, come ad esempio politiche per la promozione di invecchiamento attivo e pensioni adeguate.

In secondo luogo, le politiche di SI mirano a sviluppare il capitale umano (lo *stock*) potenziando o mantenendo le competenze e le abilità degli individui. Il welfare state assume esplicite responsabilità in materia di politiche educative come l'educazione per la prima infanzia e l'istruzione in generale, ponendo particolare attenzione alla formazione professionale e all'istruzione superiore, universitaria e professionalizzante.

Infine, le politiche di SI svolgono una funzione di protezione (*buffer*), mitigando da un lato le disuguaglianze economico-sociali e stabilizzando dall'altro il ciclo economico, attraverso schemi assicurativi di sostegno al reddito e reti di protezione di ultima istanza, come ad esempio il reddito minimo. Nella sua versione più coerente, che si ispira alle esperienze dei paesi socialdemocratici del Nord Europa, la promozione di capitale umano si accompagna, ad esempio, alla creazione di una rete di sicurezza rispetto ai bisogni instabili dell'economia (Esping-Andersen *et al.*, 2002).

I sostenitori dell'investimento sociale sottolineano la necessaria complementarità fra le misure segnalate. Dal punto di vista della realizzazione empirica, il SI va considerato come un insieme di istituzioni e iniziative di policy che attraversano diverse aree della protezione sociale (Hemerijck, 2013). L'interazione con esiti positivi tra questi elementi richiede risorse e una pianificazione di lungo periodo nel disegno delle misure (Morel *et al.*, 2012).

2.3

Complementarità al centro delle strategie di investimento

Il passo più significativo verso l'adozione di una prospettiva di investimento sociale in Europa è stato il lancio, nel 2013, del *Social Investment Package for Growth and Social Cohesion* da parte dell'Unione Europea. In quest'atto si raccomanda agli Stati membri di riformare i propri sistemi di welfare

affinché l'intervento dello Stato nel sociale sia diretto a preparare individui, famiglie e società a rispondere ai nuovi rischi derivanti da un'economia competitiva e sempre più basata sulla conoscenza (Commissione Europea, 2013; Sabato, 2016).

L'affermazione effettiva dell'investimento sociale in Europa è, tuttavia, argomento di analisi e dibattito, soprattutto alla luce della recente crisi economica. Non c'è, in generale, chiara evidenza di una svolta complessiva verso l'investimento sociale (Kuitto, 2016). Le voci aggregate di spesa sociale forniscono alcune indicazioni di riorientamento delle risorse in direzioni auspiccate dal SI, che si accompagnano però anche a tagli in un clima di austerità persistente. Inoltre non vi è accordo univoco sulla selezione degli indicatori, anche a causa di problematiche di comparabilità fra paesi (De Deken, 2014). I welfare state europei mostrano vari livelli di priorità attribuite a politiche di investimento (Hemerijck, 2017). I paesi nordeuropei come Svezia e Danimarca si caratterizzano per un impegno continuo verso politiche di SI lungo l'intero corso di vita, privilegiando soprattutto infanzia e giovani, sebbene recenti riforme in materia di reti di protezione di ultima istanza abbiano affievolito l'universalismo tipico del modello socialdemocratico. Nei paesi liberali, in particolare Regno Unito e Irlanda, gli investimenti nell'istruzione e quelli diretti a infanzia e condizione giovanile mostrano la rilevanza di politiche di promozione del capitale umano, ma all'interno di un welfare mix in cui il ruolo del mercato privato resta preponderante. Nei paesi a modello corporativo come Germania e Austria permane la centralità del principio assicurativo, specialmente per la popolazione anziana e in età lavorativa. Si segnala anche l'implementazione di strategie di investimento sociale, pur tra ambiguità e tagli negli stanziamenti di risorse. Ad esempio, in Germania i progressi nel campo del *childcare* e delle politiche familiari si accompagnano alla svolta delle riforme Hartz che, mirando all'attivazione dei disoccupati, hanno al contempo ridotto il livello di sostegno al reddito e accresciuto le sanzioni per i beneficiari (Fleckenstein, 2012). Nei paesi mediterranei a modello familistico come Italia e Spagna, l'impatto di politiche di investimento è stato limitato per via del permanere di logiche assicurative, nonché per la frammentazione del sistema di welfare (Kazepov, Barberis, 2013). Questa è esemplificata, nel caso italiano, dai disallineamenti esistenti fra politiche per l'infanzia e l'occupazione femminile, tra formazione e mercato del lavoro (Ascoli, 2011). Infine, nei sistemi di welfare ibridi dei paesi postsocialisti come Polonia e Stati baltici l'architettura di politiche sia preparatorie sia di compensazione resta comparativamente poco sviluppata. Si nota una

crescita del supporto alla popolazione in età lavorativa tramite politiche di attivazione, ma i progressi nel campo del capitale umano sono stati limitati.

La diffusione di politiche coerenti con il paradigma dell'investimento sociale è stata accompagnata anche da critiche riguardanti effetti negativi o perversi dell'implementazione di tali misure (Nolan, 2013). In primo luogo, è stata segnalata la diffusa progettazione di politiche basate su un'interpretazione selettiva e quindi limitata del SI (Cantillon, 2011). Così delineato, l'investimento sociale mostra forti punti di contatto con la concezione neoliberista di attivazione, dove l'accelerazione imposta al processo di ricollocazione porta a trascurare il momento formativo e le possibilità di scelta dei destinatari delle misure. In secondo luogo, l'orizzonte di lungo periodo dell'investimento sociale rischia di penalizzare ulteriormente coloro i quali si trovano in una posizione svantaggiata, specialmente i più poveri e le persone che non sono occupabili neppure in una prospettiva medio-lunga e che invece necessitano di sostegno immediato (Saraceno, 2015). Le politiche di investimento possono quindi tradursi in un indesiderato aumento delle disuguaglianze, secondo quello che è stato definito effetto San Matteo (Bonoli *et al.*, 2017): esse tendono a beneficiare maggiormente i gruppi a reddito medio-alto, che possono trarre maggior vantaggio immediato da politiche di conciliazione famiglia-lavoro (poiché composti da individui già occupati), ma anche ottenere migliori risultati di lungo periodo dagli investimenti in politiche attive, istruzione (cfr. CAP. 1) e persino educazione prescolare. In proposito, Van Lancker e Ghysels (2012) hanno documentato come nelle Fiandre i servizi pubblici per l'infanzia siano utilizzati prevalentemente da famiglie a reddito medio-alto. Nel lungo periodo, questo può aumentare il divario con gli individui provenienti da famiglie a basso reddito che non hanno l'opportunità di usufruire delle stesse misure di investimento.

Infine, gli esiti di politiche o di una più comprensiva strategia di investimento sociale sono fortemente influenzati da fattori contestuali socio-economici e istituzionali (Cefalo, Kazepov, 2018). L'investimento sociale, insomma, non è da intendersi come un assetto predefinito di misure da realizzare in tutti i welfare state europei applicando pedissequamente la "lezione" proveniente dai paesi socialdemocratici. La rigidità di un approccio *one-size-fits-all*, basato sull'importazione passiva delle migliori pratiche esistenti in altri contesti, conduce a sottovalutare la relazione funzionale tra politiche sociali, sistema di istruzione, condizioni occupazionali e familiari. Questo nesso può contribuire a far sì che una misura di investimento, non opportu-

namente progettata e definita, risulti inefficiente o produca addirittura un aumento delle disuguaglianze socio-economiche (Kazepov, Ranci, 2016).

La prospettiva del SI abbraccia la complessità dei rapporti fra società ed economia. Questo aspetto è reso manifesto dall'attenzione rivolta allo sviluppo del capitale umano durante tutto il corso di vita; dall'obiettivo di facilitare la conciliazione tra vita e lavoro; dall'enfasi posta sulla promozione delle stesse opportunità per tutti i cittadini. Implica quindi la necessità, poco sviluppata sul piano analitico, di considerare le relazioni tra le differenti istituzioni e politiche coinvolte, e il modo in cui esse variano secondo il contesto societario di riferimento. Per questi motivi, l'implementazione di una strategia di investimento sociale necessita di un alto grado di complementarità istituzionale (Hemerijck, 2017) e contestuale (Cefalo, Kazepov, 2018). Il concetto di complementarità è qui utilizzato per esprimere l'idea che la presenza congiunta di certe forme istituzionali e condizioni di contesto socio-economico comporti un rinforzo reciproco (Hall, Soskice, 2001). Viceversa, la mancanza di complementarità e il disallineamento fra bisogni di protezione (o promozione, nel caso del SI) e adeguatezza degli interventi possono produrre conseguenze negative nelle varie aree di policy (Kazepov, 2009). Il concetto di complementarità consente anche di interpretare e analizzare le conseguenze del cambiamento dovuto a processi di riforma (Amable, 2016). Guardando ad esempio alle politiche di *flow* per facilitare le transizioni scuola-lavoro, le riforme delle politiche educative e del lavoro possono modificare gli equilibri nei sistemi di transizione, pur senza alterarne radicalmente la composizione, muovendosi o meno nella direzione auspicata dall'investimento sociale.

Concludendo su questo punto, nel testo l'analisi comparata dei sistemi di transizione di Italia e Germania è proposta attraverso la lente dell'investimento sociale. Il SI attribuisce alla transizione dalla scuola al lavoro rilevanza cruciale strategica come ponte sociale che necessita del coordinamento fra istruzione, politiche sociali e lavoro, per consentire l'incontro fra competenze acquisite dall'individuo e richieste delle imprese. Inoltre, questo incontro avviene all'interno di specifiche condizioni date da istituzioni, contesto sociale ed economico. Occorre quindi chiedersi quali siano le relazioni tra i vari attori coinvolti, e quali siano gli effetti – positivi o negativi – prodotti dall'interazione fra aree di policy differenti, al fine di realizzare un'effettiva inclusione sociale dell'individuo nel mercato del lavoro.

Parte seconda
Transizioni scuola-lavoro
in Italia e Germania

La spesa sociale: Italia e Germania nel contesto europeo

3.1

Spesa sociale e spesa in servizi

L'analisi dei profili di spesa sociale dei sistemi di welfare consente di confrontare le modalità di allocazione e impiego delle risorse tra paesi (West, Nikolai, 2013). Si tratta di un punto di partenza per analizzare le relazioni tra mercato del lavoro e sistema educativo, focalizzando l'attenzione sul ruolo di coordinamento esercitato dal welfare state (Hemerijck, 2017).

I dati qui presentati si riferiscono al periodo 2000-16, per considerare anche l'impatto della crisi economica del 2007 e le conseguenti ricadute sui differenti sistemi di welfare europei. Occorre ricordare che l'utilizzo dei dati di spesa sociale a fini comparativi risente di difficoltà metodologiche nella raccolta e definizione degli stessi (De Deken, 2014). Questo, tuttavia, non compromette l'utilità di osservazioni che possono essere approfondite e costituire la cornice dell'analisi di indicatori, istituzioni, politiche e pratiche.

La crisi è stata interpretata sia come occasione per l'affermazione del paradigma dell'investimento sociale, sia come ostacolo, per via del contrasto fra i costi economici necessari all'implementazione di strategie di investimento e l'importanza attribuita, invece, al controllo della spesa pubblica in tempi di *austerità* (Hemerijck, 2012). L'anno 2009 ha visto concludersi la prima reazione dei governi alla crisi, caratterizzata dal ricorso ai tradizionali ammortizzatori sociali, segnatamente assicurazioni sociali contro la disoccupazione e forme di compensazione salariale, con conseguenti aumenti dei debiti pubblici nazionali. Gli anni successivi rappresentano invece una fase differente: molti governi hanno abbandonato le misure keynesiane di stabilizzazione e intrapreso regimi di austerità. Questo ha avuto ripercussioni sulla spesa sociale a livello sia di tagli sia di riforme strutturali (ad esempio riforme delle pensioni, riduzione dei benefici sociali e aumento delle condizionalità). Palier (2013) individua due possibili percorsi: l'ir-

rigidimento di tali trend tramite l'ulteriore restrizione del sistema di protezione sociale, con conseguente aumento di dualismo e disuguaglianze, soprattutto per i paesi continentali e mediterranei; l'intrapresa di riforme di carattere incrementale coerenti con i principi del SI, che potrebbero rappresentare segni importanti per la futura implementazione di una più ampia strategia di policy.

3.1.1. SOCIAL BENEFITS: CASH E IN-KIND

Le ricerche che hanno analizzato gli andamenti della spesa sociale nell'“età d'argento” del welfare e della svolta neoliberista (Taylor-Gooby, 2004) non hanno trovato conferme empiriche di una corsa verso la demolizione del welfare state tra i paesi europei. La spesa sociale è cresciuta durante gli anni Novanta, sebbene a un ritmo meno sostenuto, a causa della crescente domanda di protezione sociale data dall'invecchiamento della popolazione, da cambiamenti strutturali del mercato del lavoro e delle famiglie (Bertola *et al.*, 2001). I tentativi di ridurre il ruolo del welfare hanno incontrato rilevanti ostacoli ed evidenziato le differenze di adattamento delle varie configurazioni nazionali. Neppure il processo di integrazione economica europea sembra avere attenuato la marcata eterogeneità fra paesi nella composizione della spesa sociale (Pierson, 2002).

Ciò appare confermato guardando alla spesa sociale in *social benefits* (dati EUROSTAT¹), ovvero in risorse trasferite ai beneficiari sotto forma di trasferimenti di denaro, beni e servizi, con l'obiettivo di proteggere gli individui da determinati rischi e bisogni sociali. Tra 2000 e 2016 la spesa sociale appare mediamente aumentata, passando ad esempio dal 24,7% al 28% del GDP – *Gross Domestic Product* ovvero Prodotto Interno Lordo – nell'area Euro. Considerando l'impatto della crisi sui paesi facenti parte dell'Unione Europea, si notano importanti aumenti della spesa sociale tra 2008 e 2009. Anche i tassi di dispersione della distribuzione confermano una convergenza degli andamenti fino al 2009-2010: aumenta infatti il valore medio della spesa (dal 24,1% nel 2008 al 27,4% nel 2010) e parallelamente diminuisce il coefficiente di variazione (da 0,23 a 0,19). Dopo il 2010 gli stessi dati mostrano, invece, una crescente differenziazione tra i paesi europei.

L'Italia ha visto una crescita continua della spesa nei primi anni Duemila, fino all'assestamento su valori percentuali vicini a quelli della Germa-

1. Dati disponibili al seguente indirizzo: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_sum&lang=en.

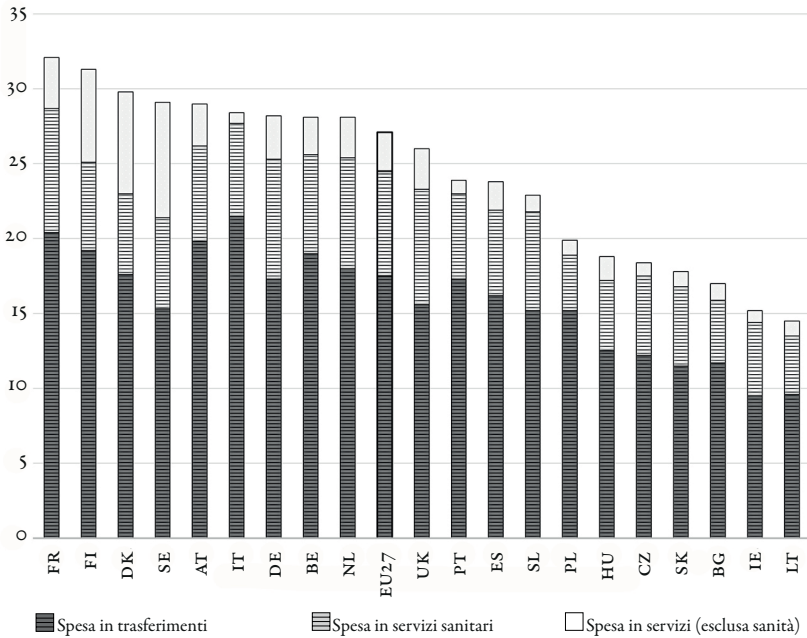
nia nel 2008 (rispettivamente 25,5% e 26,1%). Entrambi i paesi hanno impiegato risorse ingenti per contrastare il primo impatto della crisi economica. Negli anni seguenti, tuttavia, la Germania evidenzia un leggero contenimento dei livelli di spesa (da 29,3 nel 2009 a 28,2% nel 2016), mentre per l'Italia i dati mostrano un aumento dal 27,5% del 2009 al 28,6% del 2016.

Limitarsi a considerare l'andamento della spesa sociale complessiva può indurre a sovrastimare la coerenza dei regimi di welfare e delle architetture istituzionali dei singoli Stati, che si caratterizzano per una forte complessità (Starke *et al.*, 2008). Passando a voci di spesa più articolate, le risorse allocate dal welfare state possono essere suddivise in *cash benefits*, ovvero trasferimenti in denaro (come le pensioni di anzianità o i sussidi di disoccupazione ecc.), e *in-kind benefits*, ovvero beni trasferiti direttamente ai beneficiari senza alcun costo o comunque al di sotto dei prezzi di mercato. Nel contesto europeo, con questa espressione ci si riferisce a servizi come la sanità, l'educazione, la cura dell'infanzia e degli anziani non autosufficienti. Nel tracciare il profilo di spesa che caratterizza i sistemi di welfare europei, la distinzione tra *cash* e *in-kind benefits* assume una decisa rilevanza: lo sviluppo di un'importante infrastruttura di servizi, che caratterizza i welfare state *service-oriented* rispetto a quelli *transfer-heavy*, costituirebbe infatti una risposta più efficace in un contesto economico-sociale postindustriale (Bonoli, 2007). In proposito Hemerijck (2012) propone la distinzione tra una dimensione *benefit-transfer*, compensatoria della spesa sociale; e una *service-oriented*, più coerente con l'investimento sociale perché fondata sulla capacità dei servizi di generare un ritorno positivo per gli individui e in termini di coesione sociale. I dati EUROSTAT² confermano una generalizzata crescita della quota di spesa sociale destinata ai servizi, all'interno di un trend crescente individuabile negli ultimi 25 anni (Verbiest, Matsaganis, 2014): la variazione percentuale tra 2000 e 2016 è positiva per tutti i paesi europei, con la sola eccezione della Lituania. Nell'intervallo di tempo considerato, la Germania ha ridotto in modo importante la quota di spesa destinata ai trasferimenti (dal 19 al 17,3%, con un temporaneo aumento durante la fase immediatamente successiva alla crisi economica) e incrementato quella dedicata ai servizi (dal 8,7 al 10,9%); per l'Italia invece l'aumento ha riguardato entrambe le categorie, ma è stato particolarmente pronunciato per i trasferimenti (dal 17,3 al 21,7%). Inoltre, nel caso italiano,

2. Dati disponibili al seguente indirizzo: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=spr_exp_fto&lang=en.

FIGURA 3.1

Spesa sociale in trasferimenti e servizi, esclusa la spesa in sanità (% GDP), 2016



Fonte: EUROSTAT database 2018.

il picco della spesa destinata ai servizi è stato registrato nel 2009, mentre il periodo successivo ha visto una diminuzione dei valori relativi.

La FIG. 3.1 distingue la spesa in servizi sanitari da quella in altre forme di servizi: poiché la prima rappresenta un'ampia quota della spesa *in-kind*, questa ulteriore scomposizione consente di focalizzare l'attenzione sulle risorse destinate a settori quali educazione e servizi per l'infanzia (Nikolai, 2012). Rispetto alle quote comparativamente alte di investimento dei paesi nordici, la spesa tedesca è maggiormente legata alla sanità, accomunando il proprio profilo agli altri Stati continentali. Non sembra dunque identificabile, per la Germania, una composizione di spesa che rimandi alle caratteristiche di un welfare state *service-oriented*. Lo stesso grafico consente di evidenziare la residualità della spesa italiana per servizi non sanitari, caratteristica che avvicina l'Italia (e il Portogallo, tra i paesi mediterranei) più agli Stati dell'Europa orientale che a quelli del Centro Europa.

Le caratteristiche della spesa sociale italiana riproducono un modello di stato sociale *heavy-transfer*, in cui i livelli di spesa sociale sono ascrivibili soprattutto alla dimensione compensatoria del sistema di welfare, mentre risultano scarsi gli investimenti in servizi non sanitari. La Germania evidenzia invece un percorso ambivalente, orientato alla riduzione della dimensione passiva degli strumenti di protezione sociale, ma non bilanciata da un altrettanto rilevante aumento di quella capacitante. Per un paese come la Finlandia l'aumento della spesa sociale comprende sia la voce relativa ai trasferimenti sia quella relativa ai *benefits in kind*, coerentemente con la versione socialdemocratica e più comprensiva dell'investimento sociale (Morel *et al.*, 2012). La situazione della Germania è data invece sia dal minore impatto della crisi economica (Comito *et al.*, 2014), sia dalle riforme in senso liberale del sistema di welfare dei primi anni 2000 (Busemeyer, Trampusch, 2013).

3.2

Le politiche del lavoro

Le politiche attive del lavoro (ALMP) rappresentano una rilevante componente di una strategia di SI, poiché forniscono assistenza agli individui senza lavoro con l'obiettivo di ridurre la durata e l'incidenza della disoccupazione. Si tratta di interventi distinguibili dalle più generali politiche per l'occupazione per via della selezione di particolari gruppi di riferimento rispetto ai quali l'intervento è finalizzato (EUROSTAT, 2013a). Le ALMP favoriscono così l'incontro fra domanda e offerta sul mercato del lavoro, piuttosto che rimpiazzare il reddito tramite sussidi (politiche passive o PLMP) (Kluge, 2006). Come sottolineato da Bonoli (2012), la categoria delle politiche attive comprende però una gamma molto ampia di interventi, classificabile sulla base di due dimensioni. In primo luogo, l'orientamento occupazionale e verso il mercato, che considera fino a che punto l'obiettivo dell'intervento sia la reintegrazione dell'individuo nel mercato del lavoro. In secondo luogo, l'investimento nel capitale umano degli individui senza lavoro, attraverso misure finalizzate a innalzare il livello di competenze possedute. Ne derivano quattro tipi di ALMP. 1. *Incentivi* per i datori di lavoro e *sanzioni* connesse alla condizionalità per l'accesso ai sussidi mirano primariamente all'esito occupazionale, senza incidere sulle competenze. 2. I *servizi per l'impiego* costituiscono un nucleo di interventi finalizzati a rimuovere ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro, consentendo ai beneficiari di utilizzare il proprio capitale umano. 3. Vi sono poi misure atte a *prevenire il deterioramento del*

capitale umano, senza forzare il rientro sul mercato, attraverso corsi di formazione non direttamente orientati a un impiego o attraverso la creazione di posti di lavoro nel settore pubblico tramite appositi programmi. 4. Infine, esistono misure che combinano orientamento occupazionale e aumento del capitale umano, ovvero interventi strutturati di *formazione professionale* per persone senza lavoro, diffuse soprattutto nei paesi del Nord Europa. Tale varietà rende difficile accostare a priori le ALMP a un approccio di investimento sociale, rendendo invece opportune analisi più approfondite attraverso casi di studio a complemento delle indicazioni fornite dalle voci di spesa. In Italia i limitati investimenti in ALMP si sono tradizionalmente concentrati sugli incentivi alle imprese, relegando l'elemento formativo a componente marginale (Sacchi, Vesan, 2015). In Germania, invece, formazione e servizi per l'impiego rappresentano i cardini delle politiche attive, dirette soprattutto ai giovani. Tuttavia recenti riforme hanno aumentato condizionalità e sanzioni per i beneficiari, esercitando quindi una decisa spinta verso un'attivazione di stampo *workfaristico* basata su combinazioni di incentivi e sanzioni (Fleckenstein, 2012).

La suddivisione EUROSTAT nell'area delle politiche del lavoro (*Labour Market Policies*, LMP) per tipi di intervento individua una categoria di *servizi* per l'impiego (LMP 1); cinque categorie di *misure* (LMP 2-7), comprendenti interventi di formazione, supporto all'impiego, incentivi; e due categorie di *supporti*, ovvero forme di sussidio finanziario per compensare la perdita dell'occupazione o facilitare il pensionamento anticipato (LMP 8-9). Le categorie 1-7, includendovi quindi i servizi per l'impiego, sono classificabili come *politiche attive*, mentre le categorie 8-9 come *politiche passive*. La tabella 3.1 schematizza le differenti traiettorie nazionali di spesa in politiche del lavoro negli anni precedenti e successivi alla crisi economica, per paesi selezionati appartenenti a differenti regimi di welfare (Esping-Andersen, 1990). Per ottenere una lettura più completa dei dati, la tabella riporta anche il tasso di disoccupazione generale della popolazione e la spesa in politiche del lavoro per ogni persona *wanting to work*. Quest'ultima espressione rappresenta quella parte della popolazione data dalla somma dei disoccupati (persone senza lavoro che cercano attivamente lavoro e sono quindi subito disponibili a lavorare) e della riserva di lavoro (persone inattive che esprimono tuttavia volontà di lavorare), individuando perciò un'ampia platea potenziale di destinatari di interventi in ambito di politiche del lavoro (EUROSTAT, 2013b).

Nel biennio 2007-09, molti paesi europei hanno evidenziato un aumento della spesa per le politiche del lavoro, allo scopo di attenuare gli effetti negativi della crisi e dei conseguenti *aftershock* (Diamond, Liddle,

2012). Questo aumento riguarda soprattutto le politiche passive, ovvero prepensionamento, sussidi di disoccupazione e forme di integrazione salariale, e si riflette nell'incremento della spesa per disoccupato/disponibile a lavorare (cfr. TAB. 3.1). L'andamento della spesa in politiche attive mostra invece un quadro più differenziato. La Germania ha notevolmente ridotto il proprio impegno nelle PLMP fino a impiegare per tali scopi una percentuale pari a 0,88% del GDP nel 2015, mentre le risorse investite in politiche attive sono calate da 1 a 0,63% del GDP. I cambiamenti di spesa in politiche del lavoro si accompagnano a una pronunciata diminuzione del tasso di disoccupazione, da 8,5% nel 2007 a 4,7% nel 2015, segno anche della performance economica e lavorativa che ha segnato il passaggio da "Sick man of Europe" a "Economic Superstar" (Dustmann *et al.*, 2014). In conseguenza di ciò, nonostante la diminuzione di investimento in politiche del lavoro in termini di percentuale sul GDP dal 2009, le risorse dedicate alla singola persona disoccupata o con voglia di lavorare sono aumentate.

L'ampia variabilità fra i paesi considerati rimanda da un lato a differenti condizioni economiche e del mercato del lavoro, dall'altro al policy mix derivante dalla più ampia configurazione del sistema di welfare (Esping-Andersen, 1998). Nel 2007 l'Italia registrava una minore disoccupazione complessiva cui si accompagnava una spesa più contenuta in politiche del lavoro rispetto al paese tedesco. Nel 2009 i tassi di disoccupazione si attestavano su livelli molto simili (per effetto di una diminuzione dei disoccupati in Germania e di un incremento in Italia) ed entrambi gli Stati avevano aumentato la spesa in politiche del lavoro rispetto al 2007. Per la Germania tale incremento è stato però più contenuto e ha riguardato sia le politiche attive sia le passive (rispettivamente da 0,75 a 1% e da 0,29 a 0,51%), mentre in Italia, a fronte di una stabilità delle politiche attive, la spesa in PLMP è raddoppiata (da 0,69 a 1,38%). Tra 2010 e 2015, infine, si può notare una divaricazione nelle traiettorie dei due paesi. L'Italia ha infatti aumentato leggermente la spesa in LMP (superando la Germania in termini di percentuale sul GDP), in connessione con una peggiorata condizione occupazionale. L'aumento della disoccupazione ha trainato il continuo incremento della spesa in PLMP soprattutto fino al 2012 (1,61%, poi diminuita nei tre anni successivi), mentre la spesa per persona che vuole lavorare si è assestata nel 2015 su valori inferiori rispetto a quanto registrato nel 2009. La difficoltà della situazione economica si è dunque tradotta in uno sforzo in politiche finalizzate a compensarne gli effetti negativi in ambito occupazionale, soprattutto nel quadriennio 2008-12. L'Italia ha cercato di contrastare l'impatto della crisi ricorrendo a tradizionali strumenti di compensazione sa-

TABELLA 3.1
Spesa in LMP (% GDP) e tasso di disoccupazione, paesi selezionati, 2007-15

	Italia			Germania			Finlandia			Polonia			Regno Unito*		
	2007	2009	2015	2007	2009	2015	2007	2009	2015	2007	2009	2015	2007	2009	2011
Spesa in ALMP	0,41	0,4	0,51	0,75	1,0	0,63	0,83	0,87	1,0	0,5	0,62	0,46	0,31	0,43	0,23
Spesa in PLPM	0,69	1,38	1,29	1,29	1,51	0,88	1,43	1,88	1,93	0,51	0,34	0,27	0,16	0,34	0,31
Tot. spesa in LMP	1,1	1,78	1,8	2,04	2,51	1,51	2,26	2,75	2,93	1,01	0,96	0,73	0,47	0,77	0,54
Tasso di disoccupazione (15-64)	6,1	7,8	12,1	8,5	7,6	4,7	6,9	8,2	9,6	9,6	8,1	7,6	5,3	7,5	8,1
Spesa in LMP per person wanting to work (pps)	3,079	4,554	3,932	8,040	10,183	10,960	9,736	10,171	10,596	1,429	1,636	1,941	2,247	2,692	1,980

Fonte: EUROSTAT database 2018.

*1 dati disponibili sulla spesa in LMP per il Regno Unito si fermano al 2011.

lariale, senza dedicare un corrispondente impegno allo sviluppo di ALMP (Sergi, Kazepov, 2014). L'investimento in politiche attive si è mantenuto a livelli bassi e solo in leggera crescita rispetto al 2007, confermando una difficoltà nel ricorrere efficacemente a tale strumento di policy (Sacchi, Vesan, 2015).

Per la Germania, i picchi relativi di spesa registrati nel 2009 vanno inquadrati in una più generale tendenza a ridurre l'investimento in politiche attive e, soprattutto, passive, agevolata dalla diminuzione dei tassi di disoccupazione così come dalla riorganizzazione del sistema di tutela per i disoccupati (Knuth, 2009). Questo cambiamento è avvenuto nell'ambito della ristrutturazione del welfare state tedesco che ha avuto nelle riforme Hartz del 2002-05 il suo punto focale (cfr. CAP. 6). Le riforme hanno modificato alcune caratteristiche tradizionali del sistema di welfare corporativo, teso innanzitutto al mantenimento delle condizioni di status dei vari gruppi sul mercato del lavoro e ai rispettivi standard di vita (Esping-Andersen, 1990; Fleckenstein, 2012). Le condizioni economiche favorevoli degli ultimi anni hanno permesso il perseguimento di questa strategia, sebbene sia materia di dibattito la sua aderenza ai principi dell'investimento sociale. Non dimentichiamo che la concezione delle politiche come fattori produttivi e al contempo di inclusione dovrebbe infatti condurre anche alla diminuzione delle disuguaglianze e al miglioramento della qualità del lavoro, elementi sui quali le valutazioni non appaiono concordi (Unger, 2015).

I dati relativi all'Italia sottolineano il ruolo del welfare tradizionale e passivo, che interviene per lo più attraverso trasferimenti monetari sotto forma di ammortizzatori sociali, per proteggere gli individui e le famiglie da un rischio di disoccupazione sempre più elevato. In un contesto economico che continua a essere depresso, l'aumento della spesa in quei settori pone anche questioni di sostenibilità finanziaria e coesione sociale, visto il deteriorarsi delle condizioni occupazionali. Viceversa, in Germania la crescita economica si è intrecciata con una strategia di riduzione dell'intervento dello stato sociale in materia di politiche del lavoro, strategia che sembra indicare una via alla crescita economica per certi versi differente rispetto a quella propugnata dai sostenitori del SI. Questa conclusione appare concorde con quanto sostenuto da Bonoli (2012). Questi, infatti, analizzando l'evoluzione delle ALMP nel tempo, conclude che al momento attuale gli interventi orientati all'aumento del capitale umano non rappresentano la priorità dei governi europei, più inclini invece a spingere per un

veloce ritorno dei disoccupati sul mercato del lavoro, anche in occupazioni a basso livello di competenze richieste.

3.3

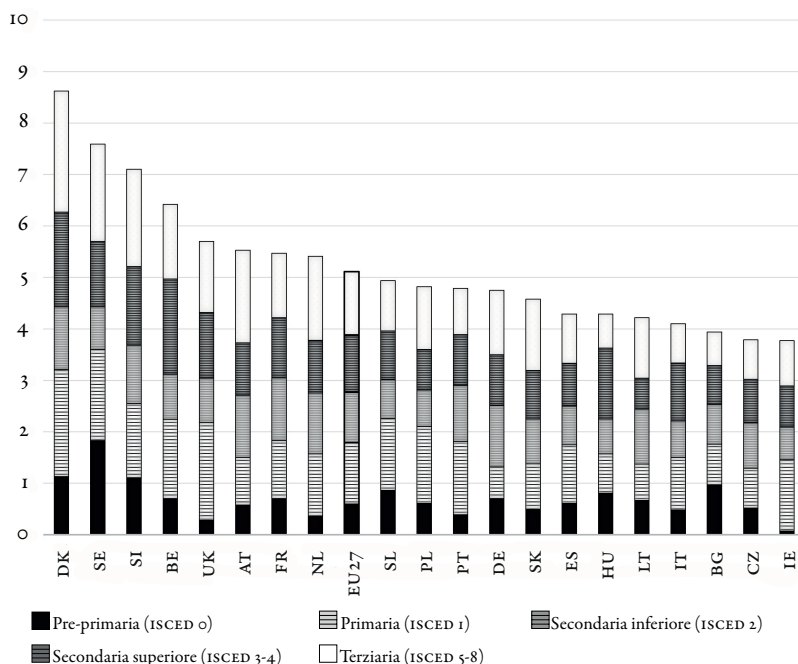
Gli investimenti nel sistema educativo

L'aumento dei livelli educativi è ritenuto dal SI fattore cruciale per l'aumento dell'occupazione in lavori di qualità, consentendo agli individui di rendersi più indipendenti dal supporto pubblico e più resilienti rispetto a situazioni economiche avverse (OECD, 2016a). Da questo circolo virtuoso deriverebbero maggiori risorse disponibili per il welfare state tramite la tassazione e minore necessità di ricorso a misure tradizionali di protezione sociale (Hemerijck, 2017). L'analisi della spesa diretta alle varie istituzioni educative (scuole, università, altre politiche pubbliche riguardanti l'erogazione di servizi educativi a ogni livello di istruzione), in percentuale sul GDP, può fornire indicazioni rispetto al ruolo del sistema educativo nei vari programmi di welfare state e nel processo di allocazione complessiva delle risorse (Iversen, Stephens, 2008; Busemeyer, Nikolai, 2010).

Il profilo di spesa dell'Italia si caratterizza per bassi investimenti in educazione (cfr. FIG. 3.2 e TAB. 3.2). La spesa è diretta soprattutto ai livelli primario e secondario, ma risulta comparativamente penalizzato il livello terziario, ovvero l'istruzione universitaria. Mentre la maggior parte dei paesi europei ha aumentato gli investimenti in tale ambito (Hemerijck, 2017), l'Italia evidenzia un andamento decrescente: nel 2000 l'investimento complessivo nel sistema d'istruzione era pari al 4,52% del GDP, lo stesso dato si arresta al 4,1% nel 2015. La Germania presenta livelli di spesa contenuti rispetto ai paesi scandinavi e anglosassoni, e inferiori anche rispetto a Stati come la Francia e l'Austria, ma superiori se paragonati a quelli mediterranei e all'Italia. Gli investimenti effettuati privilegiano l'educazione secondaria e terziaria, ossia quei rami del sistema d'istruzione che presentano connessioni dirette con il mercato del lavoro. Il grado di integrazione fra istruzione e occupazione è non a caso considerato uno degli elementi che permette di spiegare lo sviluppo dell'economia tedesca e la capacità di resilienza dimostrata rispetto all'impatto della crisi economica, soprattutto in termini di occupazione giovanile (Ballarino, Checchi, 2013). Nei primi anni 2000, i livelli complessivi di spesa in educazione rispetto al GDP di Italia e Germania erano sostanzialmente simili. La principale divaricazione è avvenuta negli anni della crisi economica: nel 2011 la spesa a fini educativi si attestava in Italia a livelli leggermente inferiori rispetto all'anno 2000, mentre per la

FIGURA 3.2

Spesa pubblica in educazione per livelli ISCED di classificazione internazionale standard dell'istruzione (% GDP), 2016



Fonte: EUROSTAT database 2018.

Germania valeva il discorso opposto (da 4,45 a 4,98%). In seguito, entrambi i paesi hanno visto un calo delle risorse destinate all'ambito educativo. Dal punto di vista delle risorse impiegate per studente, l'investimento italiano appare generalmente sottodimensionato, con una distanza evidente in chiave comparata soprattutto nel settore terziario. In Germania invece il livello di investimento, se rapportato al numero di studenti, appare medio-alto in tutti i settori educativi. Gli investimenti privati in istruzione incidono in Italia e in Germania in misura decisamente minore rispetto a quanto accade, ad esempio, nel Regno Unito, ma rivestono comunque un ruolo maggiore rispetto alla marginalità di tali investimenti per la spesa a fini educativi in Finlandia. Peraltro, l'investimento nella formazione professionale in Germania grava in buona parte sulle imprese (cfr. CAP. 5), e i dati comparati tendono in generale a sottostimare questa componente.

TABELLA 3.2

Spesa totale per studente in PPS e percentuale spesa pubblica su totale spesa in educazione, paesi selezionati, 2015

	Italia	Germania	Finlandia	Polonia	Regno Unito
Spesa per studente – ed. Pre-primaria (ISCED 0)	4.764	7.420	8.044	4.520	6.763
Spesa per studente – ed. Secondaria superiore e post-sec. (ISCED 3-4)	6.797	9.824	6.450	4.346	8.154
Spesa per studente – ed. Terziaria (ISCED 5-8)	8.582	12.863	13.283	7.657	19.874
% Spesa pubblica su totale spesa in educazione	85,2	85,8	98,4	87,2	68,2
Matematica PISA	490	506	511	504	492
Variazione 2000-15	+24	+3	-33	+14	-3
Lettura PISA	485	509	526	506	498
Variazione 2000-15	-3	+25	-20	+27	+3
Scienze PISA	481	509	531	501	509
Variazione 2000-15	+5	-7	-32	+2	-5

Fonte: OECD (2016a), EUROSTAT database 2018.

È poi possibile arricchire il quadro interpretativo introducendo considerazioni sull'efficacia degli investimenti effettuati in ambito educativo. Dal 2000 l'OECD conduce l'indagine PISA (*Program for International Student Assessment*) con cadenza triennale, allo scopo di misurare in oltre 60 paesi le competenze degli studenti a 15 anni. Il test si concentra su competenze matematiche, scientifiche e di comprensione di testi. Tale programma fornisce indicazioni sul livello di competenze e abilità, ritenuto necessario per una piena partecipazione alle società contemporanee (OECD, 2013b). Come si può notare (cfr. TAB. 3.2), i risultati medi di studenti e studentesse tedeschi sono per lo più superiori ai pari ruolo italiani e inglesi, sostanzialmente in linea con quelli degli studenti polacchi (con uno svantaggio più ampio nelle abilità di lettura) e inferiori rispetto agli studenti finlandesi (con l'eccezione, per gli uomini, delle abilità matematiche). Gli studenti e le studentesse italiane evidenziano invece un livello di competenze più basso rispetto ai coetanei degli altri paesi considerati, sebbene i dati mostrino

rilevanti miglioramenti nei risultati dei test successivi al 2000. Dopo i deludenti risultati del test effettuato nel 2000, in Germania una serie di interventi mirati a rinforzare qualità ed equità del sistema educativo (Lohmar, Eckhardt, 2013) ha condotto a miglioramenti nelle prestazioni dei giovani tedeschi, riducendo il gap rispetto agli Stati nordeuropei. L'Italia ha registrato miglioramenti a partire da condizioni iniziali decisamente negative, ma anche fluttuazioni nel tempo, in un contesto comunque di scarsi investimenti.

Come valutare la situazione tedesca? La Germania è caratterizzata da un medio livello di investimento nel sistema di istruzione, che a sua volta non mostra segni di netta e distintiva efficacia dal punto di vista delle competenze degli studenti, in termini comparativi. Eppure le istituzioni educative tedesche sembrano generare effetti molto positivi sul mercato del lavoro, visti i bassi tassi di disoccupazione giovanile all'interno di un sistema economico tra i più competitivi (Comito *et al.*, 2014). Il particolare caso della Finlandia (che resta un *top performer* nel 2015, pure a fronte di un continuo deterioramento delle performance dei propri studenti) conferma comunque quanto sia complesso raggiungere una stabile configurazione istituzionale che garantisca un equilibrio tra performance qualitative ed egalarie.

In generale non sembra possibile concludere che un maggiore investimento implichi necessariamente un più alto livello di *skills* e conoscenze. Come ricordato dall'OECD (2016a), il volume dell'investimento, in questo caso in educazione, può spiegare solo una quota limitata della variabilità dei risultati fra paesi in termini di qualità del sistema educativo, conoscenze e *skills* sviluppate. Diventa allora necessario analizzare con maggiore dettaglio il modo in cui la spesa è modulata, come scorre attraverso le istituzioni e si fa misura o intervento. Il disegno delle politiche, gli elementi strutturali del sistema di transizione e il coordinamento tra questi sono oggetto della *Parte terza* del volume.

3.4

Profili di spesa tra compensazione e investimento

L'analisi della composizione della spesa sociale per programma o funzione consente di tracciare i profili di spesa dei vari paesi europei, distinguendo tra categorie di spesa maggiormente orientate alla compensazione passiva o, viceversa, all'investimento e promozione del capitale umano (Almendinger, Leibfried, 2003). Secondo la suddivisione operata da Nikolai

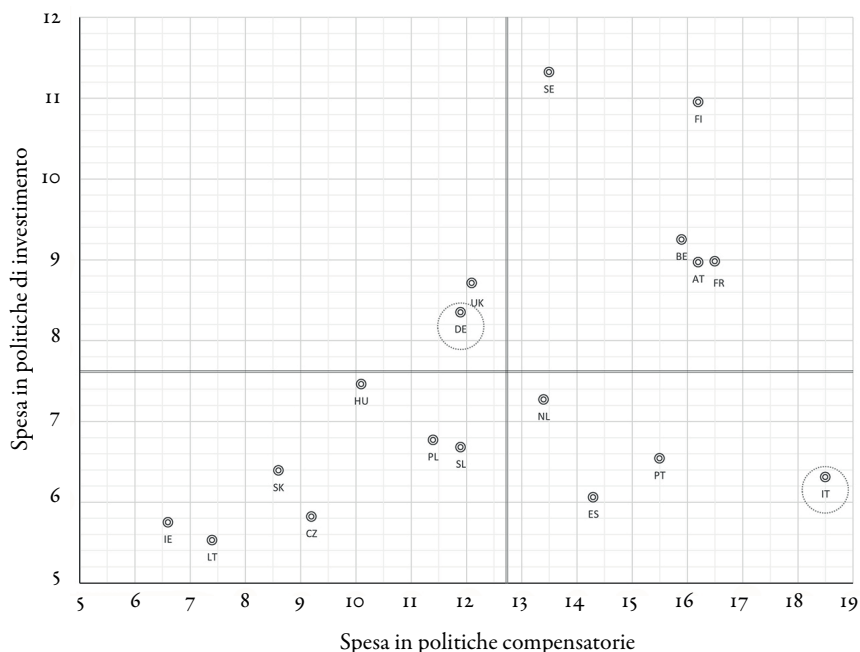
(2012), le politiche di welfare di carattere compensatorio proteggono gli individui da rischi sociali quali la disoccupazione e l'anzianità. All'interno delle tipologie di programmi contemplate da EUROSTAT nella scomposizione della spesa totale, si possono considerare a riguardo le politiche passive del lavoro (sussidi di disoccupazione, schemi di integrazione salariale, o forme di prepensionamento); e gli interventi assicurativi rispetto al rischio di povertà connesso all'anzianità (pensioni di anzianità e per i reduci). Le politiche di investimento sono invece maggiormente orientate ai bisogni delle generazioni più giovani e all'*empowerment* delle abilità individuali. Si tratta di politiche attive del mercato del lavoro (servizi di supporto e consulenza per la ricerca di lavoro attraverso le agenzie per l'impiego, attività di formazione, creazione diretta di posti di lavoro nel settore pubblico, incentivi all'assunzione, alla creazione di start-up); politiche familiari e per l'infanzia (servizi e supporto finanziario alle famiglie per la cura dell'infanzia e di membri familiari in particolari condizioni di bisogno); politiche educative (sotto forma di servizi per le varie istituzioni del sistema scolastico, per la formazione professionale e l'apprendistato) (*ibid.*; EUROSTAT, 2013a). Non è tuttavia sempre agevole comprendere se la spesa complessiva per un determinato programma risulti coerente a un approccio di investimento sociale, viste anche le problematiche metodologiche di comparazione (Vandenbroucke, Vleminckx, 2011; De Deken, 2014). È quindi necessario analizzare con cautela i dati di spesa, che forniscono informazioni utili ma indicative solo se approfondite e contestualizzate con studi di caso su istituzioni e politiche.

Utilizzando i dati EUROSTAT su protezione sociale, politiche del lavoro ed educazione abbiamo applicato ai paesi europei, nel 2015, il procedimento di comparazione tra politiche di investimento e compensatorie, utilizzato da Nikolai (2012) su dati OECD. Nella successiva figura 3.3, l'asse delle y mostra la somma delle voci di spesa per politiche maggiormente orientate all'investimento sociale, mentre l'asse delle x mostra il totale di spesa in politiche di compensazione. Il grafico è diviso in quadranti attraverso l'utilizzo della media statistica dei paesi considerati. Le rette di riferimento tracciate corrispondono alle medie statistiche dell'anno 2015 per gli Stati analizzati.

Negli ultimi dieci anni l'Italia ha visto consolidarsi lo squilibrio nella composizione della spesa sociale, caratterizzata da livelli molto elevati di spese in politiche di compensazione e viceversa livelli comparativamente bassi di politiche *investment-related*. Si evidenziano aumenti di spesa in tutte le voci compensatorie considerate, con importanti incrementi soprat-

FIGURA 3.3

Spesa per politiche di compensazione e politiche di investimento (% GDP), 2016



Fonte: elaborazione su dati EUROSTAT database 2018.

tutto per le PLMP dopo il 2007 e per le pensioni di anzianità (valore più alto tra i paesi europei considerati). Se in parte questo incremento è dovuto a dinamiche demografiche di invecchiamento della popolazione, o a sovrastime parziali del dato³, ciò non modifica il quadro complessivo di un sistema di welfare già tradizionalmente sbilanciato a favore della spesa previdenziale (Ascoli, Pavolini, 2012). Per quanto riguarda invece il lato maggiormente capacitante dei sistemi di welfare, nel 2015 l'Italia presenta livelli di spesa comparativamente bassi in educazione e ALMP, mentre la spesa in politiche familiari appare in aumento rispetto al decennio precedente, ma si assesta su valori ben distanti dai paesi scandinavi, continentali e anche liberali. L'etichetta di welfare state tradizionale e compensatorio appare dunque adeguata e non si rilevano indizi di cambiamenti rilevanti, ma anzi l'estremizzazione di certe tendenze in conseguenza della crisi.

3. Dovute ad esempio all'inclusione del TFR nella spesa italiana (Gatteschi, 2018).

Per la Germania, invece, i dati del 2015 attestano una diminuzione delle componenti di spesa compensatorie e un aumento di quelle capacitanti, rispetto al decennio precedente. Nel primo caso, si evidenzia una sostanziale costanza della spesa per le pensioni di anzianità, affiancata da riduzioni considerevoli delle risorse destinate alle PLMP. Nel secondo caso, la crescita complessiva è dovuta all'aumento della spesa in politiche familiari. Questi risultati appaiono coerenti con quanto sottolineato da Morel (2013) in relazione agli investimenti tedeschi, soprattutto nell'ambito delle politiche per la famiglia (servizi per la cura dell'infanzia e congedi parentali) e dell'educazione prescolare e, in secondo luogo, nel sistema d'istruzione. L'ultimo connotato capacitante, la spesa in ALMP, risulta leggermente declinante, anche in virtù del miglioramento delle condizioni occupazionali complessive.

I dati descritti evidenziano la condizione di perdurante difficoltà economica e occupazionale dell'Italia, che da un lato vede il necessario ricorso a strumenti protettivi nei confronti dei cittadini (PLMP), dall'altro si accompagna all'aggravarsi di squilibri strutturali del sistema di welfare. Il profilo di spesa italiano si avvicina a quello degli altri paesi mediterranei (Spagna, Portogallo), caratterizzati da un livello di spesa basso o medio-basso e dallo sbilanciamento in senso compensativo nell'allocazione delle risorse (Ferrera, 1998) verso le pensioni (specialmente nel caso dell'Italia) e le politiche passive del lavoro (Spagna). Risulta invece debole il ruolo degli interventi sotto forma di servizi e investimenti nel settore educativo, nelle politiche familiari e nelle politiche attive del lavoro. È evidente l'assenza di una svolta verso l'adozione di una strategia pervasiva di investimento sociale: in Italia tale svolta richiederebbe profonde modifiche strutturali, nonché un cospicuo investimento di risorse, che la perdurante crisi economica e i continui richiami alla necessità di controllo dei costi proveniente dall'UE rendono improbabile (Ascoli *et al.*, 2015).

Se i paesi scandinavi tendono a seguire un approccio di investimento sociale a doppia valenza, con alti livelli di spesa, enfasi su servizi e politiche di promozione, senza trascurare tuttavia forme di protezione sociale più tradizionale, la posizione della Germania non appare così chiaramente classificabile. Il profilo di spesa del paese tedesco rappresenta un caso ibrido, enfatizzando la rilevanza di politiche educative e familiari ma con livelli di spesa complessivamente medi e declinanti. Da un lato, le risorse dedicate a politiche di investimento sono cresciute fino ad avvicinarsi a paesi come Francia e Belgio (connotati da livelli di spesa medio-alti in politiche familiari ed educative). Dall'altro, gli anni successivi al 2007 hanno visto una

riduzione importante delle risorse destinate a proteggere la popolazione dai rischi connessi all'anzianità o alla perdita del lavoro, in un contesto di diminuzione del tasso di disoccupazione e miglioramento della competitività economica. In questo senso, l'analisi richiama le caratteristiche di un welfare state post-bismarckiano e in fase di transizione, teso all'aumento dell'uguaglianza delle opportunità (politiche scolari e prescolari); ma anche alla diminuzione delle risorse impiegate in settori tradizionali della protezione sociale e a spinte *workfaristiche* nel campo delle politiche del lavoro (Palier, 2010; Bosch, 2015a).

Un ponte verso l'occupazione?

4.1

Gli output dei sistemi educativi

Nella prospettiva del SI, lo sviluppo del capitale umano rientra fra i compiti del welfare state, assumendo una significatività che abbraccia sia l'ambito della giustizia sociale sia quello del mercato del lavoro. Una prima indicazione in questo senso è data dal tasso di conseguimento per qualifica educativa o *educational attainment*, che mostra la quota di una popolazione che ha raggiunto un certo livello di istruzione e detiene una qualifica corrispondente (Quintini, 2011). Considerando la popolazione di giovani adulti fra i 25 e i 34 anni (cfr. TAB. 4.1), l'Italia mostra segnali generalizzati di aumento della scolarizzazione negli ultimi 15 anni, evidenti dal calo nella percentuale di giovani adulti scarsamente qualificati, che non hanno cioè conseguito almeno un certificato di educazione secondaria superiore (licei, istituti tecnici e professionali, formazione professionale regionale). Il valore resta comunque alto in prospettiva comparata: 25,6% contro una media EU27 del 16,7. La Germania ha invece preceduto la maggior parte dei paesi europei per quel che concerne l'espansione del settore secondario. Per questo motivo, la percentuale di coloro i quali non hanno conseguito almeno una qualifica di livello secondario si è contratta a ritmo rallentato rispetto alla media europea negli ultimi anni.

Il possesso di qualifiche formali è connesso alle *skills* individuali, cioè alle competenze e abilità acquisite in percorsi formativi e "spendibili" poi nel mercato del lavoro (OECD, 2013b). Secondo i dati PISA l'Italia si colloca al di sotto della media dei paesi avanzati (cfr. CAP. 3), nonostante siano stati registrati progressi sia nei livelli superiori sia in quelli inferiori della distribuzione delle competenze. Tra le evidenze più preoccupanti, resta alta la quota di studenti che non raggiungono la soglia di competenze che definisce il livello 2 del test, ritenuto il minimo per il godimento pieno dei diritti di cittadinanza e partecipazione alla società di appartenenza.

TABELLA 4.1

Tassi di conseguimento per qualifica educativa e fascia d'età, anno 2015 e variazione 2000-15

	Italia	Germania	Finlandia	Polonia	Regno Unito	EU 27
Senza istruzione secondaria superiore 25-34	25,6	12,7	9,8	6,1	14,7	16,7
Variazione 2000-15	-15,1	-2,7	-4,3	-4,5	-16,5	-9
Istruzione secondaria superiore 25-34	49,3	57,7	50	50,7	38,4	45,4
Variazione 2000-15	+0,6	-4,4	+1,9	-24,4	+1,1	-6
Istruzione terziaria 25-34	25,2	29,6	40,2	43,2	46,9	37,9
Variazione 2000-15	+14,6	+7,2	+2,4	+28,9	+15,4	+15
Istruzione terziaria 30-34	25,3	32,3	45,5	43,4	47,9	38,8

Fonte: OECD (2016a), EUROSTAT database 2018.

Per quanto riguarda l'istruzione superiore (HE), in Italia la crescita sia degli iscritti sia di coloro i quali hanno conseguito un titolo di studi a livello terziario è stata rilevante, sebbene le quote si mantengano le più basse fra tutti i paesi europei. Questo sottodimensionamento della popolazione giovanile con studi universitari, o comunque avanzati, si riscontra anche in Germania, dove il nucleo di individui con qualifiche secondarie è ben più ampio (57,7%). Guardando anche al target EU2020, relativo alla quota di popolazione compresa fra i 30 e i 34 anni, che ha conseguito un titolo di HE, sia l'Italia sia la Germania presentano livelli inferiori rispetto alla media europea.

Gli andamenti registrati dai due paesi risultano da trend cronologici differenti. In Italia, la tendenza all'aumento della scolarizzazione è iniziata solo negli anni Cinquanta e Sessanta, in ritardo rispetto ai principali paesi industrializzati (Gavosto, 2014). La Germania mostra invece un quadro di sostanziale stabilità, indice di un sistema educativo da lungo tempo in grado di garantire alla maggior parte della popolazione almeno la possibilità di conseguire una qualifica secondaria. Nel caso italiano i recenti aumenti dei tassi di conseguimento di qualifiche terziarie, trainati soprattutto dalla parte femminile della popolazione, non sono stati sufficientemente intensi da colmare l'ampio gap con la media EU. La Germania invece presenta tassi di crescita costanti, ma a ritmi decisamente più contenuti, anche dovuti al-

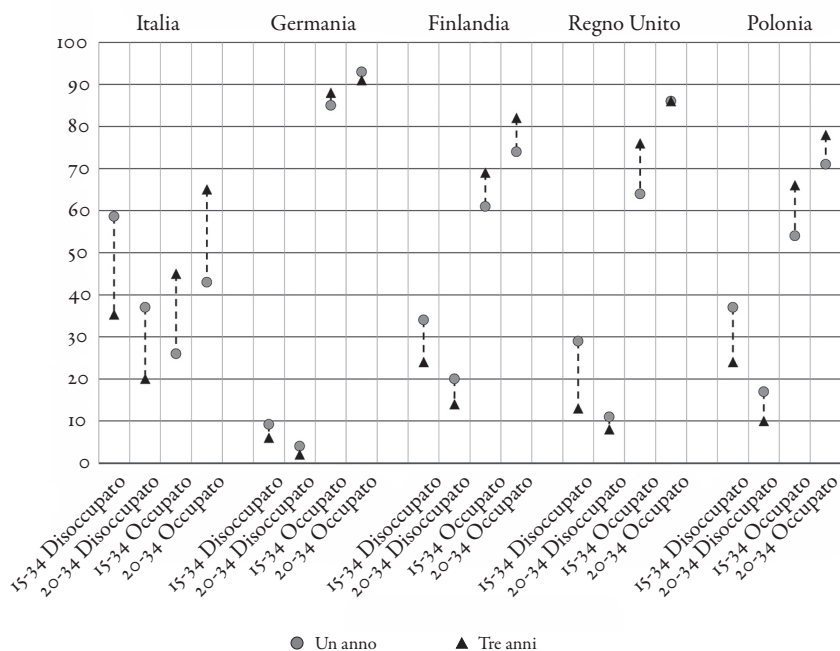
la forte attrattività esercitata dalla formazione professionale duale (Powell, Solga, 2011; BIBB, 2015). I picchi nelle iscrizioni in vari percorsi e istituzioni di HE nel paese tedesco registrati negli ultimi anni fanno comunque pensare a un aumento relativo dell'importanza del settore terziario.

4.1.1. RENDIMENTO DELL'ISTRUZIONE ED ESITI OCCUPAZIONALI

Una laurea o qualifica equivalente di HE è associata in Europa a tassi più alti di occupazione, a un minor rischio di disoccupazione e a retribuzioni superiori rispetto a quelli di un lavoratore con qualifica inferiore. Anche nel contesto italiano, le qualifiche educative mantengono un valore protettivo contro la disoccupazione (ISTAT, 2015). In termini relativi, dal 2008 l'impatto della crisi è stato più forte per le categorie meno qualificate: gli esiti occupazionali sono peggiorati per tutti i livelli di istruzione, ma il peggioramento è stato meno pronunciato per i laureati rispetto ai diplomati, e per i diplomati rispetto ai non diplomati (Fullin, Reyneri, 2015). Questa dinamica incide anche sull'*overeducation*, poiché in un mercato del lavoro con poche opportunità i laureati hanno più probabilità di sostituire i diplomati in occupazioni mediamente qualificate. Tuttavia, in prospettiva comparata, i rendimenti occupazionali dell'istruzione secondaria in Italia risultano in continuo peggioramento (Ballarino, Scherer, 2013), indice di transizioni scuola-lavoro lunghe e difficoltose (Pastore, 2015). Come mostrato in figura 4.1, a un anno di distanza dal conseguimento della qualifica, solo il 25,7% dei 15-34enni era occupato nel 2014, con un tasso di disoccupazione pari al 59%. A 3 anni di distanza dal conseguimento del titolo, l'occupazione sale al 45%, recuperando solo parzialmente il distacco rispetto alla media europea. La differenza con la Germania, in questo caso, va oltre la semplice distanza numerica: già a un anno dal conseguimento del titolo l'occupazione è all'85%, rappresentando il valore più alto in Europa, per poi passare all'88% dopo 3 anni, con una disoccupazione pari al 6%. Gli esiti del livello secondario superiore rappresentano, dal punto di vista empirico, la cifra più caratteristica del sistema di transizione scuola-lavoro tedesco. Il contrasto con l'Italia segnala l'esistenza di un complesso di condizioni, di cui fanno parte anche legami istituzionali che minimizzano l'estensione di quel limbo di ricerca in cui può ritrovarsi, e a volte perdersi, un giovane in uscita dal sistema di istruzione secondaria. Viceversa, l'Italia si connota per una forte separazione tra i due ambiti, che trova conferma nei dati riportati: labili collegamenti con il mondo del lavoro fanno sì che per trovare un'occupazione sia necessario ricorrere soprattutto all'iniziativa individuale o a

FIGURA 4.1

Tasso di occupazione e disoccupazione di individui di 15-34 anni con qualifica secondaria o post-secondaria, e di individui di 20-34 con qualifica terziaria, non in educazione o formazione, a 1-3 anni dal conseguimento, paesi selezionati, 2014



Fonte: OECD (2016a).

cerchie ristrette di conoscenza, impiegando tempo per creare o comunque rafforzare un legame molto debole. Inoltre, gli output del sistema educativo – l'offerta di lavoro – interagiscono con una domanda che si distingue per la limitata propensione a premiare le qualifiche ottenute all'interno del sistema di istruzione (Fellini, 2015). Questo implica un allungamento dei tempi di transizione, i cui tassi di successo non raggiungono quelli degli altri paesi europei. Un simile discorso vale anche per l'HE, che continua a garantire un vantaggio in termini occupazionali rispetto al diploma (cfr. FIG. 4.1). Anche in questo caso, per l'Italia abbiamo una bassa quota di giovani occupati a un anno della qualifica (43,4%), con un considerevole aumento dei tassi tra chi si è laureato da 3 anni (65,2%). In Germania, gli esiti occupazionali sono migliori (91,4% dopo un anno e 93% dopo 3 anni) e maggiormente in linea con quanto accade mediamente in Europa.

Sulla base dei dati di partecipazione e occupazione, l'OECD ha cercato di prevedere come si comporrà il periodo di transizione scuola-lavoro (dai 15 ai 29 anni) di un giovane individuo di 15 anni all'interno dei vari sistemi nazionali. Per quanto riguarda l'Italia, nel 2016 l'aspettativa media comporta 6,9 anni da trascorrere all'interno del sistema educativo e 8,1 all'esterno di questo. Per la Germania invece, il periodo di formazione si estende fino 7,9 anni (OECD, 2016a). Le difficili condizioni di ingresso nel mercato del lavoro italiano risultano evidenti dalla scomposizione degli 8 anni circa che si prevedono all'esterno del sistema di istruzione. In quasi la metà di questi il giovane medio, o tipico, ipotizzato dall'analisi, sarà in disoccupazione (1,8 anni) o al di fuori della forza-lavoro (inattivo per 2,2 anni). La media europea è ben distante (2,3 anni combinati di disoccupazione e inattività), ma lo è soprattutto quella tedesca. In Germania, un giovane può aspettarsi di lasciare il sistema educativo a 23 anni rispetto ai 22 del suo pari italiano, per poi trovare un mercato del lavoro fortemente recettivo, dal momento che nei restanti 7 anni può attendersi di essere mediamente occupato per 5,6, disoccupato per 0,6 e inattivo per 0,8 (*ibid.*). È tuttavia guardando alla scomposizione degli anni da trascorrere nel sistema educativo, per status lavorativo, che si evidenziano profonde differenze strutturali nella transizione scuola-lavoro dei due paesi. In particolare, si prevede che un giovane studente italiano trascorrerà lavorando, o in programmi di alternanza tra studio e lavoro, appena 0,3 anni su un totale di 6,9, valore tra i più bassi a livello europeo⁴. Lo stesso valore risulta considerevolmente sopra la media in Germania (3 anni su 7,9, rispetto a un valore medio europeo di 1,6 anni su 7,4). Inoltre, in Germania la combinazione di istruzione ed esperienza professionale comporta un'alta intensità lavorativa: il 20% dei giovani tra 15 e 29 anni è occupato e studente allo stesso tempo e una significativa quota di questi lavora oltre 10 ore per settimana. Per quanto riguarda l'Italia, al contrario, la separazione tra scuola e mondo del lavoro è ancora confermata dalla bassa quota di 15-29enni che studiano e lavorano (appena il 2%) (*ibid.*).

La combinazione tra formazione, occupazione e intensità lavorativa deriva in Germania dalla diffusione di programmi studio-lavoro, in cui questo elemento duale si iscrive in una complessa configurazione istituzionale che regola formazione e lavoro in un modello integrato, coinvolgendo

4. La definizione OECD di programma studio-lavoro è piuttosto ampia: include tutte quelle combinazioni di lavoro e formazione che fanno parte di un percorso formativo integrato, come i tirocini di alternanza scuola-lavoro in Italia e l'apprendistato duale in Germania.

studenti, datori di lavoro e altri attori che intervengono nella transizione scuola-lavoro (Bosch, 2015a). Da un lato, il sistema di transizione tedesco si traduce in una forte integrazione tra momento educativo e lavorativo. Dall'altro, la struttura empirica della transizione italiana si contraddistingue invece per una più rigida separazione e sequenzialità tra i due momenti.

4.1.2. UNO SGUARDO A OPPORTUNITÀ E DISUGUAGLIANZE

Le qualifiche e competenze acquisite nel sistema educativo sono centrali nel passaggio dalla scuola al lavoro. Questo pone una questione di inclusione e giustizia sociale nei confronti di coloro i quali non riescono a seguire un percorso educativo di alto profilo e si ritrovano a essere svantaggiati al momento dell'ingresso nel mercato del lavoro. Gli studi sulla stratificazione sociale hanno sottolineato la connessione tra disuguaglianze educative e altre forme di ineguale distribuzione di risorse (Schizzerotto, Marzadro, 2014), quali le differenze di classe o di istruzione dei genitori.

In Germania, i primi risultati del PISA nel 2001 segnalavano una forte influenza del background etnico e sociale sui risultati conseguiti dagli studenti. Nel dibattito che ne è seguito, forte attenzione è stata diretta allo sviluppo dell'educazione prescolare, nonché al caratteristico *early tracking*, ovvero alla precoce selezione e divisione degli studenti in differenti percorsi educativi (Allmendinger, 1989) che caratterizza il sistema scolastico tedesco. I risultati più recenti hanno mostrato trend positivi di miglioramento, ma la variabilità interna resta alta. Da un lato, la proporzione di *top performers* si posiziona al di sopra della media europea. Dall'altro, la quota di chi non raggiunge la soglia di competenze che definisce il livello 2 del test si è ristretta negli anni, ma permane una forte influenza dello status socio-economico sulle competenze acquisite dagli studenti (OECD, 2016b). Questa differenziazione interna è in parte riferibile alla segmentazione istituzionale che caratterizza il sistema educativo tedesco: la Costituzione federale attribuisce ai *Länder* la competenza rispetto all'educazione. Ciò porta a ipotizzare che, anche a seconda delle forze politiche al governo, vi possano essere maggiori sforzi verso il polo dell'equità per gli studenti più svantaggiati; o una più marcata attenzione verso il versante qualitativo, in una prospettiva di maggiore competitività. In generale, la diseguale distribuzione di opportunità e risorse sulla base del background socio-culturale continua a caratterizzare il sistema tedesco di transizione scuola-lavoro (Solga *et al.*, 2014). Così come sono profondi gli effetti sulla divaricazione delle competenze sviluppate. Basta guardare ai dati PIAAC, che misurano le competen-

ze della popolazione adulta fra i 16 e i 65 anni. Il distacco delle competenze in matematica tra un individuo con almeno un genitore laureato e uno che non ha alcun genitore con titolo di studio di livello secondario superiore è tra i più alti rispetto al novero dei paesi che hanno partecipato all'indagine (OECD, 2013a).

La scuola italiana nel confronto internazionale si distingue per un livello contenuto di disuguaglianza, poiché le differenze nelle competenze acquisite fra ragazzi di famiglie con indice socio-economico elevato e basso risultano inferiori rispetto a molti paesi europei. Tali considerazioni vanno però inserite in un quadro costituito da esiti mediamente modesti (nonostante i recenti miglioramenti): non sono tanto gli studenti svantaggiati a ottenere buoni risultati, ma quelli provenienti da background favorevoli a ottenere performance deludenti. Tale fenomeno appare confermato dall'indagine PIAAC: se le performance dei figli di genitori senza titolo di studio secondario superiore sono in linea con le medie europee, quelle dei figli di genitori laureati sono tra le più basse in prospettiva comparata (*ibid.*).

La questione dei *low-achievers*, evidenziata dai dati PISA, porta alla luce le disuguaglianze territoriali che caratterizzano il contesto italiano (Ascoli, 2011), perché gli indicatori di qualità e quantità del capitale umano peggiorano nelle regioni del Sud del paese, laddove si registrano condizioni economiche peggiori e una più diffusa povertà. Le performance degli studenti provenienti dalle regioni meridionali sono peggiori rispetto ai propri pari italo-settentrionali, cui sono invece associati valori in linea o superiori rispetto alla media europea. Un ulteriore elemento di criticità riguarda la differenziazione di competenze fra gli studenti iscritti ai diversi indirizzi del ciclo secondario superiore. La distanza tra licei e istituti tecnici, da un lato, e istituti professionali, dall'altro, risulta ampia. I ragazzi che scelgono la formazione professionale provengono spesso da un debole retroterra culturale e hanno avuto percorsi scolastici accidentati che hanno impatto negativo sulle competenze sviluppate (Gavosto, 2014).

L'ampia letteratura sulla stratificazione sociale in Italia suggerisce l'esistenza di una forte incidenza delle circostanze familiari nelle carriere scolastiche degli individui. Barone e Ruggera (2015), nella loro riflessione sulle contraddizioni del "rompicapo italiano", sostengono che gli indicatori di competenza dei test PISA e PIAAC conducano a una lettura prospetticamente limitata dei temi dell'equità e delle disuguaglianze educative. Volgendo lo sguardo dalle competenze degli studenti ai titoli di studio conseguiti, l'I-

talia emerge come uno dei paesi più iniqui a livello europeo⁵. La Germania si trova invece in una posizione intermedia, insieme con Stati “continentali”, come Francia e Olanda. A influire sulla struttura delle disuguaglianze di istruzione in Italia, sarebbero non tanto la selezione esplicita e la differenziazione in percorsi, come nel caso tedesco (Krause, Schüller, 2014), quanto meccanismi di selezione informale che si concentrano nei primi anni di istruzione superiore e universitaria, colpendo studenti di bassa estrazione sociale (Barone, Ruggera, 2015). L'espulsione precoce dal sistema formativo (durante gli studi secondari o terziari) costituisce quindi un anello essenziale dei meccanismi di generazione delle disparità scolastiche in Italia. In Germania, invece, i meccanismi di selezione e suddivisione in percorsi distinti degli studenti appaiono più rilevanti nello strutturare le disuguaglianze. A essere penalizzati è in particolare chi, marginalizzato da tali processi, ha minori possibilità di ottenere una qualifica di istruzione secondaria e vede quindi diminuire le proprie opportunità sul mercato del lavoro.

4.2

Il contesto socio-economico e l'impatto della crisi in Italia e Germania

Il passaggio dall'istruzione al lavoro avviene all'interno di un più ampio contesto socio-economico, in cui le caratteristiche della domanda di lavoro incidono sulle prospettive delle transizioni dei giovani. Le strutture produttive di Italia e Germania presentano somiglianze, a partire dal peso del settore manifatturiero, ma anche significative diversità. In Germania le dimensioni medie delle imprese sono decisamente superiori: secondo i dati EUROSTAT, le imprese medio-grandi con oltre 50 dipendenti rappresentano oltre il 3% del tessuto produttivo contro lo 0,6% in Italia (la media EU27 è pari a 1,2%); le imprese medio-piccole da 10 a 49 dipendenti il 15,2% rispetto al 4,7% in Italia (la media EU27 è pari al 6,2%). In Italia la struttura socio-economica è dominata dalla micro-imprenditorialità, con alti tassi di autoimprenditorialità. Si tratta di un tessuto meno predisposto all'innovazione e all'investimento in formazione e ricerca (Treille, 2015). Tra le piccole e medie imprese, l'innovazione tecnologica – misurata sulla

5. I due autori utilizzano modelli di regressione logistica ordinale per ottenere parametri relativi alle possibilità delle varie classi sociali di raggiungere livelli di istruzione più elevati rispetto alla classe dirigente (professionisti, dirigenti, grandi imprenditori).

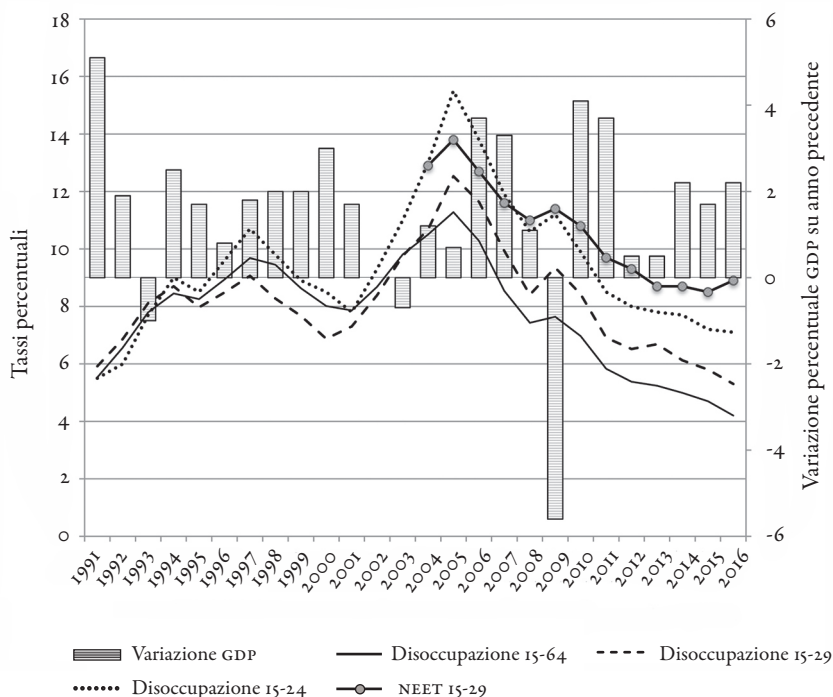
base dell'introduzione di nuovi prodotti o processi – è diffusa nel 39,8% dei casi, rispetto al 63,2% della Germania. Secondo uno studio della Commissione Europea (2015), la Germania è tra i paesi con maggiore propensione all'innovazione – definita guardando al capitale umano della popolazione, alle attività delle imprese e alla performance economico-occupazionale – mentre l'Italia occupa in questa classifica una posizione mediocre, con punteggi ben al di sotto della media europea. La Germania, insomma, si caratterizza per una struttura produttiva a larga incidenza manifatturiera, orientata all'esportazione ma, a differenza dell'Italia, più predisposta all'impiego di competenze (Hall, Soskice, 2001).

Passando alle caratteristiche generali dei rispettivi mercati del lavoro, è bene premettere che il decennio precedente la crisi finanziaria ed economica del 2007-08 era stato caratterizzato da una crescita diffusa dell'occupazione. La crisi ha avuto poi un impatto differenziato sui sistemi economici e occupazionali, nonché sulla posizione dei differenti gruppi sul mercato del lavoro (Fellini, Zaccaria, 2010). Un effetto osservabile è stato l'intensificarsi delle differenze tra paesi nella condizione occupazionale giovanile, soprattutto a partire dal 2010-11, a dimostrazione del ruolo giocato dalle istituzioni e dalle politiche pubbliche nell'influenzare la delicata transizione scuola-lavoro (Cahuc *et al.*, 2013). In Grecia, Spagna, Portogallo, Irlanda e, in modo meno pronunciato, Italia, il declino è proseguito, portando all'impennarsi dei tassi di disoccupazione. Altri paesi come Austria, Regno Unito e Svezia sono tornati ai livelli di disoccupazione pre-crisi. Tra questi spicca il caso della Germania, in cui alla riduzione del tasso di disoccupazione si è accompagnata un'intensa crescita dell'occupazione, fino a diventare uno dei paesi europei con il più alto tasso di occupazione complessiva.

Nei primi anni Duemila la Germania attraversava un periodo di forti difficoltà, con una contrazione del GDP cui si accompagnavano livelli relativamente alti di disoccupazione (10,5%) e limitate opportunità di impiego. Era definita “il malato d'Europa” (Sinn, 2003) e additata come esempio di rigidità del mercato del lavoro. A partire dal 2005 questa tendenza sembra essersi invertita: la Germania ha conosciuto un continuo declino del tasso di disoccupazione, che nel 2012 si è avvicinato ai livelli pre-unificazione del 1990 (Jansen, Knuth, 2014). Il gap territoriale tra Est e Ovest è andato riducendosi, sebbene la parte orientale del paese continui a registrare livelli più alti di disoccupazione. Tuttavia le regioni dell'Est, più deboli nelle esportazioni in settori quali il manifatturiero e i trasporti, hanno subito meno l'impatto della crisi. Le definizioni “jobs miracle” (Krugmann, 2009) e “Economic Superstar” (Dustmann *et al.*, 2014) sono state usate per descrivere la rea-

FIGURA 4.2

Impatto della crisi economica e tassi di disoccupazione (Germania), 1991-2016



Fonte: EUROSTAT database 2018.

zione resiliente del mercato del lavoro tedesco. Al declino del 5% del GDP nel 2009 si è accompagnato un aumento della disoccupazione pari appena allo 0,3% (cfr. FIG. 4.2), rispetto a un valore medio EU28 di 1,9%. Tra 2008 e 2012, mentre la disoccupazione in Europa aumentava di 3,5 punti percentuali, in Germania il corrispondente tasso è passato da 7,1% a 5,6%, accompagnandosi a un'importante crescita nel numero degli occupati.

Dal 2006 il volume di lavoro, misurato in ore di lavoro retribuito, ha cessato di contrarsi, ma la media di ore settimanali lavorate per occupato si è ulteriormente ridotta. Quindi, all'interno di una forza-lavoro in diminuzione ormai dal 1998, più persone sono occupate (anche se lavorano per meno ore) rispetto a un volume complessivo di lavoro in leggero aumento. Ciò determina tassi di occupazione più alti e tassi di disoccupazione e inattività più bassi, anche in un contesto di crescita economica moderata (Klinger, Weber, 2014).

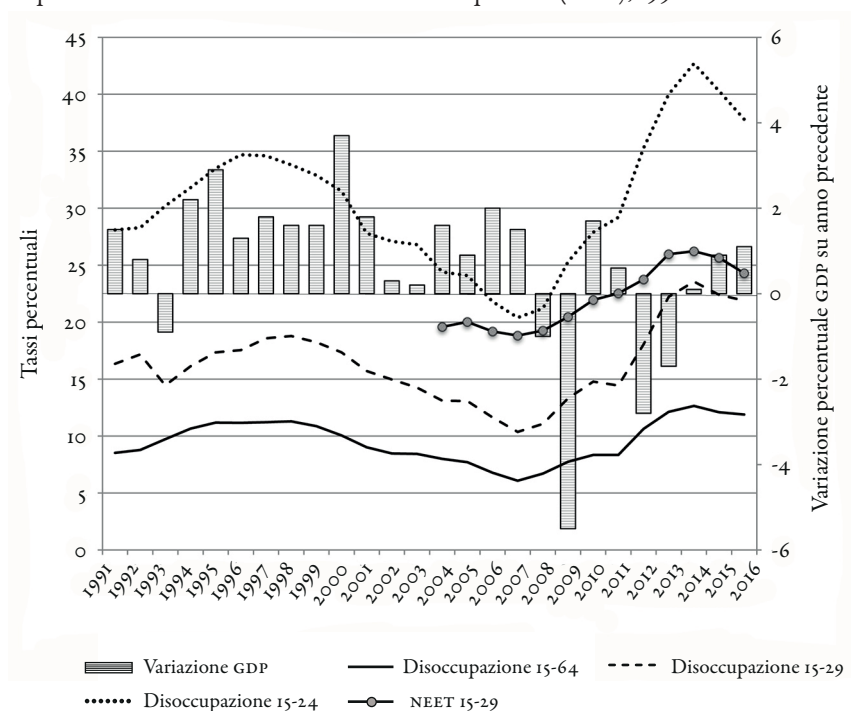
Per quanto riguarda la popolazione giovanile, il paese ha vissuto una perdurante condizione di bassa natalità che si ripercuote su un bacino di individui tra i 15 e i 34 anni in contrazione. In particolare, la fascia di popolazione 15-24 è in diminuzione dal 2005. Nell'ambito del sistema di transizione scuola-lavoro tedesco, si tratta della fascia più rilevante poiché in essa si concentrano i partecipanti al sistema duale di istruzione e formazione professionale. Questo genera preoccupazioni per il restringimento dello stock di capitale umano a medio-alta qualificazione (*skill shortage*), necessario per sostenere un sistema economico improntato a una produzione di qualità, ad alta intensità di *skills* (Bosch, 2015a). Più fattori complementari hanno contribuito all'attuale condizione di equilibrio tra opportunità occupazionali e ricerca di lavoro per i più giovani, i cui tassi di disoccupazione hanno iniziato a contrarsi già prima della crisi economica. Questi risultati sono dovuti alla contrazione della popolazione di 15-34enni; a motivazioni di carattere istituzionale, che rimandano agli efficaci collegamenti fra il mondo dell'istruzione e il mondo del lavoro; a contingenze economiche favorevoli (Knuth, 2015). La Germania ha colto i vantaggi di un aumento della domanda di produzioni tipiche del proprio comparto industriale nei paesi in via di sviluppo: questo ha permesso all'economia tedesca di realizzare alti surplus derivanti dall'export negli ultimi anni, condizione necessaria per il mantenimento di tassi di crescita continui ma piuttosto moderati.

Guardando alle condizioni socio-economiche, l'Italia vive una situazione di stagnante produttività, in un contesto europeo di incremento dei livelli di produttività dagli anni 2000 (Comito *et al.*, 2014), con forti disuguaglianze nella distribuzione del reddito, in buona parte dovuta alle differenze tra Nord e Sud del Paese. La configurazione del sistema produttivo è orientata da decenni verso una via bassa allo sviluppo, con prevalenza di produzioni di tipo tradizionale a basso tasso di innovazione tecnologica e forti iniezioni di flessibilità nel mercato del lavoro. Tra le conseguenze di tale tendenza strutturale vi sono i minori investimenti in capitale umano e attività di ricerca rispetto ad altre realtà europee, l'abbassamento del costo del lavoro (per l'aumento di lavori non-standard), e la bassa domanda di lavoro giovanile, soprattutto qualificato.

Connotati strutturali del mercato del lavoro italiano sono la scarsa capacità di creare occupazione, una struttura produttiva altamente frammentata a bassa produttività e con ampie quote di lavoro autonomo, una bassa qualificazione ed elevata segmentazione (Fellini, 2015). Rispetto a quest'ultimo punto, l'Italia presenta uno dei mercati del lavoro più dualizzati fra le società occidentali, secondo linee di segmentazione di lungo

FIGURA 4.3

Impatto della crisi economica e tassi di disoccupazione (Italia), 1991-2016



Fonte: EUROSTAT database 2018.

periodo che coinvolgono lavoratori giovani e lavoratori anziani, uomini e donne, lavoratori di piccola impresa o autonomi e lavoratori dipendenti di grandi imprese, lavoro formale e informale, regioni del Centro-Nord e regioni del Sud (Reyneri, 2005; Emmenegger *et al.*, 2012). Nel Nord si concentra più della metà dell'occupazione totale, mentre il tasso di disoccupazione del Mezzogiorno è ben oltre il doppio di quello del Settentrione. Il Centro si colloca tra le medie nazionali e quelle settentrionali. Le differenze territoriali si riflettono anche nell'incidenza dell'economia sommersa, decisamente maggiore nelle regioni meridionali (ISTAT, 2015). In questo quadro, la posizione occupazionale dei giovani si caratterizza, pur con forti differenze territoriali, per difficili e lunghe transizioni scuola-lavoro, frequenti periodi di disoccupazione e alte quote di lavoro non-standard, con forte rischio di precarizzazione (Fullin, Reyneri, 2015).

Dalla metà degli anni Novanta si erano affermati alcuni segnali di miglioramento delle dinamiche occupazionali, dovute principalmente a un aumento dell'occupazione delle donne adulte (soprattutto al Nord) e degli immigrati. Pur se in un contesto di scarsa produttività, si era verificata anche una relativa crescita della domanda di lavoro qualificato e non manuale, affiancata al peso ancora molto significativo del lavoro manuale (Fellini, 2015). La crisi ha portato a una fase protratta di declino dell'occupazione e del GDP (cfr. FIG. 4.3). Le imprese sono ricorse in modo massiccio alla leva della flessibilità esterna, cui si è accompagnata una tendenza alla dequalificazione della struttura occupazionale, che ha interrotto i segni di *upgrading* registrati negli anni precedenti.

Inizialmente l'impatto della crisi economica è stato più evidente nelle regioni del Centro-Nord, dove si concentra la produzione industriale intensiva, mentre nel Mezzogiorno la perdita in termini occupazionali è stata relativamente meno pronunciata. Gli anni successivi hanno tuttavia mostrato quanto duramente il Mezzogiorno sia stato colpito, con un conseguente aumento dei tassi di povertà che racconta di un divario territoriale che continua ad ampliarsi (Sergi, Kazepov, 2014).

Dal 2010-11, i dati hanno evidenziato l'ingresso in una fase recessiva della crisi, in cui all'ulteriore caduta del GDP e al continuo aumento della disoccupazione corrisponde il peggioramento delle condizioni dei gruppi maggiormente vulnerabili sul mercato del lavoro, tra cui i giovani. Solo a partire dal 2015 si sono osservati segni di interruzione o parziale inversione di questa tendenza negativa. Oltre al forte impatto congiunturale della crisi sul volume di lavoro e sul numero complessivo degli occupati, occorre poi considerare una popolazione dai 15 ai 34 anni in riduzione per via dei bassi tassi di natalità. Da notare che, rispetto alla Germania, tale calo si concentra nelle fasce 25-29 e 30-34, segno della leggera ripresa nelle fasce più giovani, registrata negli ultimi anni (Fullin, Reyneri, 2015). Si ha quindi una popolazione di riferimento che si sta restringendo ma che rappresenta, nonostante ciò, un bacino di offerta di lavoro sempre più colpito dal rischio di disoccupazione, in un mercato occupazionale a bassa produttività e con scarsa capacità di creare impiego.

4.3

Mercati del lavoro giovanile a confronto

La posizione dei giovani nel mercato del lavoro tedesco si caratterizza per tassi comparativamente alti di occupazione degli individui dai 15 ai 24 an-

ni, cui sono connessi bassi tassi di disoccupazione e di disoccupazione di lungo periodo. Il tasso di disoccupazione giovanile è cresciuto nei primi anni 2000, fino a toccare l'apice nel 2005 (17%), per poi intraprendere un trend declinante su cui la crisi ha avuto un impatto sorprendentemente modesto e di breve periodo. Il rapporto fra il tasso di disoccupazione 15-24 e quello della popolazione con più di 25 anni, che può essere considerato un indicatore di svantaggio relativo della componente giovanile della popolazione sul mercato del lavoro, si attesta su livelli contenuti (cfr. TAB. 4.2), identificando una posizione relativamente favorevole dei giovani rispetto ad altre fasce della forza lavoro.

L'Italia presenta invece un'elevata penalizzazione dei giovani nella partecipazione e nell'accesso al mercato del lavoro. La disoccupazione giovanile (15-24) ha conosciuto un declino dalla fine degli anni Novanta fino al 2008, per poi aumentare in modo netto negli anni successivi. Il tasso di disoccupazione ha raggiunto il 42,7% nel 2014 per poi iniziare a decrescere solo dall'anno seguente. Si tratta di un fenomeno diffuso in modo fortemente diseguale nel territorio nazionale, con punte di oltre il 50% nelle regioni meridionali e valori più contenuti in quelle centro-settentrionali. Il rapporto fra disoccupazione giovanile e adulta nel 2016 (3,7) è stato fra i più alti in tutta l'UE. Inoltre, i dati suggeriscono il radicamento di tale condizione, perché già nel 2008 l'indicatore raggiungeva un valore pari a 3,9. Anche il continuo aumento della disoccupazione giovanile di lungo periodo costituisce una traiettoria distintiva dell'Italia, individuando una cospicua quota di giovani che non riescono ad accedere neppure a occupazioni precarie e instabili, a eccezione di attività informali nell'economia sommersa.

Una quota significativa di individui di età 15-24 anni è ancora all'interno del sistema educativo e non fa parte della forza lavoro, come nel caso di giovani che studiano senza essere occupati, oppure che restano in percorsi educativi per sfuggire alla disoccupazione (Eichhorst, Neder, 2014). Una disoccupazione giovanile 15-24 del 40% non vuol dire che 4 giovani su 10 siano disoccupati: questo è il motivo per cui tale indicatore è considerato parzialmente ingannevole (Reyneri, Pintaldi, 2014). È quindi preferibile utilizzare indicatori differenti o un range di età più ampio (come 15-29, cfr. TAB. 4.2). Con l'aumentare dell'età e la fuoriuscita dal sistema educativo, aumenta infatti anche la platea che comprende il numero di individui disoccupati o inattivi che sperimentano difficoltà prolungate nell'ingresso nel mercato del lavoro. Si tratta di segmenti problematici che evidenziano il persistere di vulnerabilità dei giovani, soprattutto quando il tradizionale

TABELLA 4.2

Indicatori di disoccupazione giovanile, 2016

	15-24			15-29		
	Italia	EU27	Germania	Italia	EU27	Germania
Tasso di disoccupazione	37,8	18,6	7,1	28,4	14,6	6,2
Tasso di disoccupazione di lunga durata	22,0	2,4	1,8	14,8	4,9	1,5
<i>Unemployment ratio*</i>	10	7,7	3,5	11,8	8,3	3,8
Rapporto disoccupazione femminile/maschile	1,1	0,9	0,8	1,1	1	0,8
Tasso di NEET	20,1	10,9	6,3	24,3	14,2	8,9
Rapporto disoccupazione giovani/adulti (15-24/25-64)	3,7	2,4	1,8	-	-	-

Fonte: EUROSTAT database 2018.

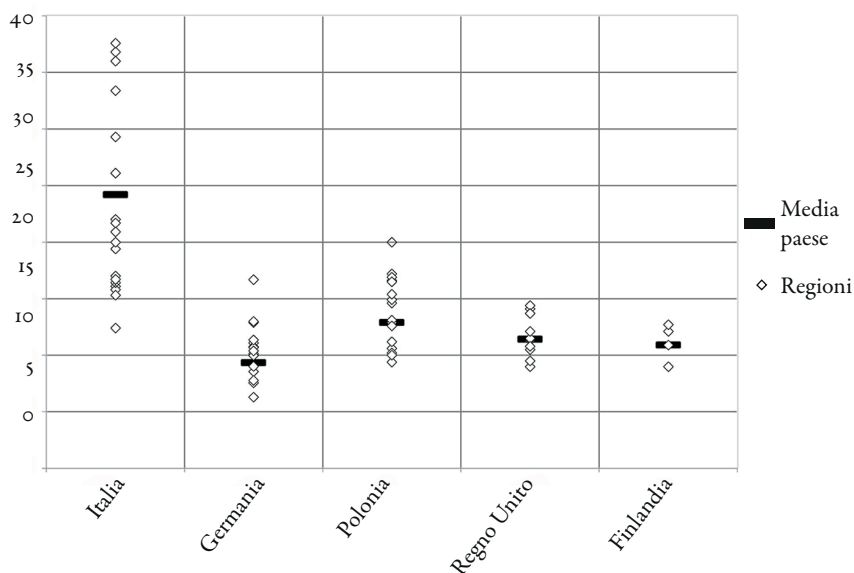
*Rapporto tra numero di disoccupati e popolazione della stessa fascia d'età.

sostegno delle reti familiari si allenta. È nelle fasce d'età più avanzate che divengono maggiormente evidenti le differenze tra Nord e Sud del paese: quando all'interno della popolazione giovanile si abbassa la percentuale di studenti (simile in tutte le regioni italiane), crescono anche i divari in termini di occupazione e disoccupazione, a sottolineare la criticità territorialmente segmentata del passaggio dal sistema educativo a quello occupazionale.

Un indicatore molto utilizzato nell'analisi delle componenti della popolazione giovanile esterne alla forza lavoro è il tasso di NEET – *not in employment, education or training* – che comprende gli individui giovani non integrati nel mercato del lavoro e nel sistema di educazione e formazione professionale (Eurofound, 2012). Tale misura si propone di tracciare una più accurata descrizione della condizione giovanile nel mercato del lavoro, comprendendo tutti quegli individui che non hanno un'occupazione, sono stati espulsi o sono fuoriusciti dal sistema educativo, e non risultano impegnati in attività formative. Anche in questo caso, per la Germania è possibile individuare dal 2005 un andamento positivo di diminuzione del tasso di NEET, su cui la crisi ha avuto un impatto solo marginale tra 2008 e 2009: questo trend ha portato la Germania a raggiungere livelli vicini a

FIGURA 4.4

Differenziazione regionale dei tassi di NEET 15-29, paesi selezionati, 2016



Fonte: OECD (2018).

quelli registrati dai paesi scandinavi (8,9% nel 2016 contro il 7,4% della Danimarca e 11,7% della Finlandia), mentre ha ampliato il divario rispetto a Stati centro e sud-europei come Francia e Italia. In Italia il tasso di NEET, già relativamente alto rispetto agli altri paesi europei, è invece cresciuto negli anni successivi alla crisi. Considerando l'intervallo di età 15-29, nel 2016 l'incidenza dei NEET sulla popolazione di riferimento è stata pari al 24,3%. Ancora una volta, il valore su scala nazionale nasconde il forte divario tra Centro-Nord (19,8%) e Mezzogiorno (35,4%). La figura 4.4 evidenzia proprio le forti disuguaglianze territoriali che si riflettono sulla condizione occupazionale giovanile. In Germania le differenze tra i *Länder* sono meno pronunciate, e peraltro riconducibili solo parzialmente alla divisione tra Est e Ovest.

È possibile individuare l'esistenza di distinti gruppi all'interno della categoria NEET (Cuzzocrea, 2014; Sergi *et al.*, 2018), che ad esempio si posizionano diversamente sulla base delle qualifiche educative. In Italia, l'11,4% delle persone che non studiano e non lavorano ha una laurea o un titolo di

livello terziario (ISTAT, 2015). Il gruppo dei NEET altamente qualificati è minoritario ma significativo (3% di tutti i 15-29enni), in quanto rappresenta la conseguenza estrema del labile collegamento fra istruzione universitaria e mercato del lavoro. Questo elemento di debolezza del sistema di transizione scuola-lavoro deriva dai bassi rendimenti dei titoli di studio terziari (OECD, 2015). Secondo i dati EUROSTAT, in Germania, solo il 7% dei NEET ha una qualifica di livello terziario, ciò vuol dire che solo lo 0,6% dei 15-29enni è laureato, non si forma e non lavora. Inoltre, 1 NEET su 2 non ha una qualifica secondaria superiore, mentre gli *upper secondary educated* costituiscono il 43% dei giovani che non studiano e non lavorano. In Italia, il 37,8% dei NEET è privo di un certificato di istruzione secondaria superiore; ben il 50,8% ha un certificato di istruzione secondaria superiore (diploma o qualifica professionale). Quest'ultimo sotto-gruppo individua una porzione maggioritaria del fenomeno NEET, spesso meno considerato in un dibattito che tende a polarizzarsi tra i più svantaggiati e la "disoccupazione intellettuale" dei laureati. Eppure, proprio questa distribuzione evidenzia una mancanza di complementarietà nel nucleo centrale del sistema di transizione italiano: l'istruzione secondaria superiore e la formazione professionale.

4.3.1. LE DINAMICHE DELL'OCCUPAZIONE TRA FLESSIBILITÀ E PRECARIETÀ

Nel caso italiano, i benefici del periodo di crescita, dalla fine degli anni Novanta ai primi del Duemila, hanno avuto un impatto limitato sull'occupazione giovanile. Se la caduta del tasso di disoccupazione nello stesso periodo è spiegabile attraverso l'aumento della partecipazione all'università (Reyneri, Pintaldi, 2014), i tassi di occupazione sono aumentati solo leggermente. Si può quindi sostenere che prima della crisi il divario generazionale si fosse addirittura ampliato, a discapito dei giovani (Barbieri, Scherer, 2009). La crisi economica si è poi intrecciata con le riforme del sistema pensionistico che hanno aumentato il periodo di permanenza dei lavoratori più anziani all'interno del mercato del lavoro: dal 2010 il volume dell'occupazione è in calo sia per gli individui tra i 15 e i 29, sia per la fascia centrale della forza lavoro (30-54 anni), mentre per i lavoratori con più di 55 anni è aumentato. In un mercato caratterizzato da bassa capacità di creare occupazione, questa evidenza si è tradotta in un effetto di sostituzione, cioè in un minor numero di posti di lavoro disponibili per gli altri sottogruppi in età lavorativa (Giannelli *et al.*, 2015). Ciò ha colpito le giovani generazioni che,

TABELLA 4.3

Indicatori di occupazione atipica, 2016

	Italia %	EU27 %	Germania %
Tasso di occupazione (15-29)	29,7	48,3	58,2
Occupazione a tempo determinato (15-29)	41,5	32,1	37,3
Occupazione part-time (15-29)	26,1	23,9	22,5
Occupazione a tempo determinato (15-64)	14	14,2	13,2
Occupazione part-time (15-64)	18,5	19,6	26,7
Occupazione a tempo determinato involontaria (15-29)	52,8	41,1	7,9
Occupazione part-time involontaria (15-29)	80,4	31	11,8
Occupati a tempo determinato perché ancora in istruzione o formazione (15-29)	34,3	26,9	58,2
Occupati part-time perché ancora in istruzione o formazione (15-29)	8,7	42,5	54,8

Fonte: EUROSTAT database 2018.

sebbene numericamente in diminuzione, hanno visto aumentare le proprie difficoltà nella ricerca di un'occupazione.

Anche in Germania la crescita dell'occupazione è andata a beneficio dei lavoratori over 55, in un contesto di crescita economica che continua però a generare una domanda di lavoro in grado di assorbire l'offerta esistente. Questo ha determinato una crescita occupazionale per i lavoratori anziani che non è andata a detrimento dei più giovani (Knuth, 2018), anche per via di coorti giovanili meno numerose. Nel caso della Germania, l'occupazione giovanile aumenta in modo contenuto negli anni pre-crisi, per poi mantenersi sostanzialmente costante. In termini di disoccupazione, invece, l'impatto della crisi economica è circoscrivibile al biennio 2008-09, come interruzione congiunturale di una tendenza, di lunga durata, di diminuzione dei livelli di disoccupazione.

Per quel che concerne la flessibilità, simili tassi di diffusione del lavoro atipico (cfr. TAB. 4.3) sono in verità frutto di una crescita importante in Italia, negli ultimi venti anni, rispetto a una maggiore stabilità nel caso tedesco. In Italia l'occupazione giovanile è tratteggiabile in termini di rapporti contrattuali atipici, cioè in varie forme di lavori temporanei (soprattutto) o

part-time (Sacchi, Vesan, 2015). Sebbene la quota complessiva di impiego a termine sia vicina alla media europea, è molto più alta per i lavoratori 15-29. Questo trend si è accentuato negli ultimi anni, perché la principale risposta alla crisi ha visto il massiccio ricorso alla flessibilità esterna: in una prima fase, il prezzo della crisi è stato scaricato sulle posizioni occupazionali atipiche. I giovani ne hanno quindi sopportato larga parte dei costi economici (Reyneri, Pintaldi, 2014). Inoltre, la flessibilizzazione non ha comportato la creazione di nuove occupazioni od opportunità lavorative, poiché durante gli anni della crisi lo *stock* di occupazioni instabili è rimasto sostanzialmente costante (MLPS, 2014). Da questo è derivato un aumento del numero di giovani che entrano ed escono più volte dalle posizioni di lavoro instabile con transizioni sempre più difficoltose verso occupazioni standard.

Il nesso tra occupazione permanente e occupazione a tempo determinato si è evoluto diversamente in Germania. Anche qui l'aumento delle posizioni atipiche precede la crisi, ma comincia in realtà già negli anni Novanta (Eichhorst, Tobsch, 2014). Tuttavia, dopo il 2013, la percentuale di posizioni temporanee cala sensibilmente, mentre si nota un trend di ripresa dell'occupazione permanente. Peraltro, il confronto con la Germania sui tassi di occupazione è influenzato dal ruolo dei contratti lavorativi di apprendistato, stipulati all'interno del sistema duale. Questi ultimi costituiscono circa la metà di tutti i rapporti contrattuali a tempo determinato per i 15-29enni, nonostante per le loro caratteristiche siano difficilmente accostabili alle problematiche della precarietà.

Gli alti valori di part-time e lavoro a termine involontario, in assenza della preferita opzione a tempo pieno e indeterminato, suggeriscono indizi di segmentazione generazionale e intrappolamento per l'Italia. Per i giovani tedeschi colpisce la connessione tra occupazione e attività di formazione. Il 54,8% e il 58,2% dei giovani impegnati, rispettivamente, in impieghi part-time e a termine, partecipa a percorsi formativi, grazie all'esistenza di percorsi istituzionalizzati che combinano formazione e lavoro.

Gli indicatori su istruzione e mercato del lavoro tracciano un quadro a tinte scure per l'Italia. I giovani sono *outsiders* di un mercato del lavoro secondario, esposto a fluttuazioni dell'economia e spesso invischiato nelle trappole della precarietà, in un contesto di decrescita del GDP e del volume di lavoro, con forti differenziazioni territoriali che implicano un'ulteriore penalizzazione delle aree più disagiate del paese. In un contesto produttivo poco propenso a premiare le competenze, le ampie quote di occupazione atipica presentano forti rischi di costituire strade senza uscita, più che punti d'avvio verso progressioni di carriera. Il confronto per contrasto con la Ger-

mania fa emergere una situazione in cui gli individui più giovani sono ben più integrati nel mercato del lavoro rispetto ai pari età italiani. Gli indicatori disponibili tracciano una condizione di bassa disoccupazione e alta occupazione, con uno svantaggio relativo rispetto ai lavoratori adulti fra i più bassi in Europa. Le differenze illustrate possono essere interpretate alla luce dell'interazione tra fattori di contesto socio-economico e la specifica configurazione istituzionale del sistema di transizione scuola-lavoro (Ryan, 2008; Pastore, 2011), i cui esiti possono contribuire a limitare l'incidenza di trappole e precarietà e rafforzare invece le opportunità occupazionali.

Parte terza
Diventare “duali”?

Mutamenti dei sistemi di formazione delle competenze

5.1

La via italiana al sistema duale: le riforme dell'apprendistato e dell'alternanza scuola-lavoro

La crisi economica ha colpito duramente i giovani in molti paesi europei. Le difficoltà nel trovare un'occupazione hanno fatto aumentare l'attenzione nei confronti della formazione professionale, quale canale educativo orientato a favorire un ingresso diretto nel mercato del lavoro, e nei confronti di politiche *duali* che promuovono varie forme di integrazione tra apprendimento scolastico e in azienda (Commissione Europea, 2014). Le configurazioni istituzionali che combinano istruzione e lavoro (Cefalo, 2018) presentano profonde differenze nelle strutture e nelle logiche di policy (Raffe, 2008) con conseguenti impatti sulle opportunità della popolazione giovanile.

Il sistema di transizione scuola-lavoro italiano è tradizionalmente contraddistinto da deboli collegamenti tra filiere produttive e formative (Gentili, 2013). Il secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione (scuola secondaria superiore) comprende il percorso generalista (licei) e quello dell'istruzione professionale (istituti tecnici o professionali), entrambi a responsabilità statale; e il percorso dell'Istruzione e Formazione Professionale a responsabilità regionale (IEFP). Il settore dell'istruzione professionale, segnatamente per quanto riguarda gli istituti tecnici, è interessato da un processo di liceizzazione che tende a replicare contenuti e modalità di insegnamento del percorso liceale (Trivellato, Triventi, 2015). Ne risulta un sistema *VET* sbilanciato verso il filone dell'educazione generalista, che non appare pienamente sviluppato rispetto alle potenzialità di anello strategico di raccordo tra istruzione e lavoro. Questo è ricollegabile a tre principali motivazioni.

Il primo motivo rimanda alla configurazione del sistema, segmentato lungo le dimensioni della responsabilità istituzionale e della frammenta-

zione territoriale (Ballarino, 2015a). La riforma costituzionale del 2001 ha infatti modificato il ruolo delle istituzioni locali nel campo dell'educazione, assegnando alle Regioni la responsabilità esclusiva per la formazione professionale. Ciò non ha tuttavia condotto al trasferimento della formazione professionale dallo Stato alle Regioni, ma all'istituzione di una filiera di formazione professionale regionale definita nelle sue linee essenziali dal ministero ma gestita dalle istituzioni regionali, in parte parallela rispetto a quella nazionale.

Il secondo motivo riguarda soprattutto l'IEFP e rimanda alla mancanza di risorse adeguate e stabili. La volatilità dei finanziamenti regionali, vincolati a bandi e quindi spesso irregolari nel tempo, e il debole coordinamento fra Regioni hanno generato un'ampia variabilità fra territori (ISFOL, 2015), che finisce per riprodurre le linee di segmentazione territoriale che caratterizzano il paese.

La terza ragione alla base del limitato sviluppo del sistema VET italiano sta nella separazione di lungo periodo tra scuole e aziende, risultato di una radicata percezione culturale di distanza tra studio e lavoro, tra attività intellettuale e manuale, che contraddistingue il sistema educativo italiano (Ballarino, Checchi, 2013; Pattarin, 2013).

Il recente intervento di riforma della Buona Scuola così come il Jobs Act hanno posto al centro dell'attenzione la questione della separazione tra educazione e lavoro, nonché la debolezza del sistema di formazione professionale nel fungere da principale punto di raccordo fra tali ambiti. L'azione di riforma si è concentrata principalmente su due strumenti di policy: l'apprendistato e l'alternanza scuola-lavoro.

Pur essendo un contratto a causa mista che coniuga formazione e lavoro, l'apprendistato nel nostro paese occupa una posizione ibrida, solo in parte inscrivibile nel sistema di istruzione e formazione tecnico-professionale iniziale. Lo strumento è articolato in tre livelli, che si differenziano per l'integrazione tra la componente formativa e quella lavorativa (cfr. FIG. 5.1). L'apprendistato di secondo livello conduce a una qualifica contrattuale professionale definita dalla contrattazione collettiva, e si organizza principalmente intorno ad attività formative sul posto di lavoro, con ulteriori moduli formativi esterni all'azienda organizzati dalle Regioni. Non prevede il conseguimento di un titolo di studio, non è integrato nel campo dell'istruzione e della formazione professionale iniziale, e ha caratteristiche più vicine alle origini dell'apprendistato italiano nella piccola impresa artigiana (Anastasia, 2013). Gli apprendistati "scolastici" o formativi, di primo e terzo livello, sono invece mirati al conseguimento di un titolo di

studio di livello secondario superiore o terziario e di una qualifica professionale, per mezzo di una strutturata alternanza scuola-lavoro che prevede un ampio monte ore di formazione in azienda. Dall'introduzione della struttura tripartita con la legge Biagi del 2003, i due apprendistati scolastici hanno conosciuto una diffusione marginale, spesso legata a sperimentazioni e a buone pratiche locali che stentano a istituzionalizzarsi, anche a causa della concorrenza con l'apprendistato professionalizzante. Quest'ultimo, a parità di esenzioni contributive e di vantaggi fiscali, ha rappresentato a lungo uno strumento più flessibile per le imprese.

Negli ultimi anni l'apprendistato italiano è stato oggetto di numerose riforme e caricato di importanti aspettative come strumento per preparare i giovani allo svolgimento di lavori qualificati (Tiraboschi, 2015). Il Jobs Act ha modificato gli equilibri reciproci fra le tre tipologie, agendo sulla leva della convenienza economica – tramite la riduzione del salario degli apprendisti e ulteriori sgravi contributivi per le imprese – per aumentare la diffusione degli apprendistati scolastici. L'obiettivo era la costituzione di un sistema duale integrato di formazione e lavoro, incentivando il ricorso agli apprendistati scolastici di primo e di terzo livello (Biancolini, Simoncini, 2016). L'impatto dello strumento sulle transizioni verso l'occupazione dei giovani appare tuttavia ancora limitato. Lo stock medio dei lavoratori occupati in apprendistato è in contrazione dal 2009: il numero medio di contratti è sceso da 650 mila a poco più di 380 mila nel 2016 (ISFOL, 2017). Questo trend accomuna sia le regioni del Centro-Nord, dove l'apprendistato è maggiormente diffuso, sia le regioni del Sud. Il peso dell'apprendistato sul totale dei rapporti di lavoro avviati continua a essere piuttosto basso, intorno al 2-3%. Inoltre la formazione pubblica regionale copre appena il 32,6% degli apprendisti occupati. Guardando al tipo di contratto, si conferma il forte squilibrio del sistema tripartito, laddove l'apprendistato professionalizzante nel 2016 copriva oltre il 96% dei contratti di apprendistato, mentre nel restante 4% confluivano le due tipologie di apprendistato formativo. Nel 2016 l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e l'apprendistato di alta formazione e ricerca contavano uno stock medio di 10.682 e 1.045 iscritti; i minori di età in apprendistato erano 2.405, per un'incidenza sul totale degli apprendisti pari appena allo 0,6% (*ibid.*).

Se ne conclude che le caratteristiche attuali del sistema di apprendistato italiano sono, nonostante i vari interventi di riforma, ancora riferibili all'apprendistato professionalizzante di secondo livello. Tale tipologia contrattuale si connota per una dimensione marcatamente aziendalistica (Di Monaco, Pilutti, 2012), per l'assenza di una compiuta integrazione con il

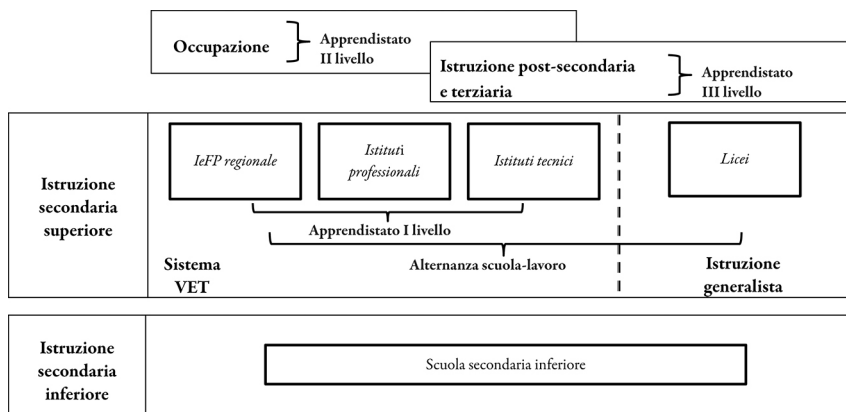
sistema educativo e per una tendenza all'indebolimento della componente formativa, come dimostrato dal progressivo taglio delle ore di formazione e dal basso tasso di partecipanti ai corsi regionali (Kazepov, Ranci, 2016).

L'apprendistato italiano risulta quindi uno strumento svuotato delle sue principali potenzialità in termini di raccordo scuola-lavoro e di promozione di un'occupazione di qualità. La causa mista che ne costituisce l'essenza è schiacciata verso il versante dell'abbattimento del costo del lavoro per l'impresa. Per quanto riguarda il versante formativo, si registra da un lato la progressiva marginalizzazione della formazione esterna all'impresa e, dall'altro, l'assenza di standard di qualificazione e monitoraggio dell'esperienza formativa in azienda (Fumagalli, 2017). Anche i recenti strumenti di promozione attraverso incentivi economici pongono molti dubbi di efficacia rispetto, ad esempio, alla concorrenza di tirocini gratuiti per le imprese resi disponibili dalle nuove norme sull'alternanza, in un contesto in cui sembra mancare anche una percezione culturale positiva che valorizzi tale strumento. In questo senso il gap culturale dell'apprendistato all'italiana (Cefalo, 2015) rimanda alla ristretta concezione dell'apprendistato come contratto scarsamente appetibile, diretto per lo più a chi ha avuto difficoltà nel percorso scolastico, e riguardante soprattutto occupazioni a basso livello di competenze. L'idea maggiormente diffusa nel mondo delle imprese e in generale nella società italiana è ancora quella di un apprendistato "informale", in cui i contenuti del mestiere sono appresi tramite l'affiancamento del collega con più esperienza.

Anche la riforma della Buona Scuola è intervenuta sul sistema italiano di formazione delle competenze (cfr. FIG. 5.1), istituendo l'alternanza scuola-lavoro come esperienza obbligatoria per gli studenti che hanno intrapreso un percorso di istruzione secondaria superiore. Il provvedimento ha esteso i percorsi di alternanza già introdotti nel 2008, prevedendo l'acquisizione di competenze tramite tirocini curriculari (stage), simulazione di ambienti lavorativi o contratti di apprendistato. L'alternanza è stata resa obbligatoria a partire dal terzo anno delle scuole secondarie sia nei licei (duecento ore l'anno) sia negli istituti tecnici e professionali (quattrocento ore l'anno). I tirocini, strumento principale ma non unico per la realizzazione dell'alternanza, possono essere anche attivati all'interno di istituzioni pubbliche o private (ad esempio musei e biblioteche), o in aziende simulate all'interno di scuole e istituzioni educative. Oltre alla regolazione, lo Stato interviene fornendo risorse aggiuntive alle scuole per coprire i costi di tirocini e tutoraggi. L'alternanza dovrebbe diventare, nelle intenzioni, una componente strutturale del percorso formativo, articolandosi in una sezione di apprendimento

FIGURA 5.1

Rappresentazione dell'istruzione e formazione professionale e del sistema di apprendistato in Italia



Fonte: elaborazione da INDIRE (2014), ISFOL (2017), Cefalo (2018).

tradizionale in aula e in una di apprendimento sul luogo di lavoro. La frammentazione del sistema VET in termini di competenze fra Stato e Regioni ha reso necessario un ulteriore passaggio per l'estensione della riforma all'IeFP. Sono stati quindi firmati accordi con le singole Regioni per dar vita a un progetto sperimentale di alternanza nell'IeFP regionale (Cefalo, Vesan, 2015).

I primi contributi di analisi e valutazione sull'implementazione degli schemi di alternanza ne segnalano luci e ombre, puntando l'attenzione sul gravame organizzativo che pesa sugli istituti scolastici, così come sul processo di definizione degli obblighi in capo alle imprese ospitanti. In particolare, queste ultime devono farsi carico dei costi di formazione specifica, da erogare appunto sul luogo di lavoro, e sono obbligate a formare gli studenti su prevenzione e protezione dei rischi negli ambienti lavorativi. Occorrerà del tempo per comprendere se il grande esperimento sociale sull'alternanza (Giannelli, Sergi, 2018) si tradurrà in una stabile configurazione istituzionale, e se l'implementazione delle politiche promosse avrà un effettivo impatto sulle transizioni dall'educazione all'occupazione dei giovani¹.

1. In questo senso, i segnali più recenti non appaiono incoraggianti, visti i corposi tagli del monte ore e relative risorse per i percorsi in alternanza, rinominati percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento, previsti per il 2019.

5.1.1. IL DOMINIO DELLA FORMAZIONE ACCADEMICA NELL'HE ITALIANA

A differenza di quanto accaduto in Germania e nella maggior parte dei paesi europei, il settore terziario dell'HE italiano è rimasto caratterizzato dal dominio del filone accademico-universitario e dal sottosviluppo di quello a vocazione professionalizzante (Trivellato, Triventi, 2015). L'introduzione del modello del 3+2 nell'università italiana è risultata largamente inefficace. La riforma del 1999 ha generato una forte crescita delle immatricolazioni, che si è tuttavia spenta negli anni a seguire. Le dinamiche del processo di implementazione hanno impedito il ridisegno di corsi e programmi, conducendo per lo più alla riproduzione di quelli esistenti (Ballarino, 2015b). La maggior parte dei percorsi triennali è considerata tappa propedeutica per il proseguimento degli studi in un corso magistrale. Il coinvolgimento delle imprese e di altri attori economici è eterogeneo a seconda dei settori, ma in genere resta piuttosto basso. Da notare come sia spesso la composizione del settore industriale italiano e la piccola dimensione di gran parte delle aziende a rendere più difficile a queste ultime l'esercizio di un ruolo attivo e di interazione con l'università, rispetto a quanto accade in altri paesi. Mancano tradizioni di collaborazione e l'università generalista appare spesso un interlocutore lontano rispetto agli obiettivi e alle dimensioni "scalari" di ragionamento degli attori economici della piccola impresa. Resta inoltre molto limitato il grado di coinvolgimento delle parti sociali e anche degli enti locali nella progettazione e nel disegno dei corsi. Il risultato è un panorama frammentato, più che istituzionalmente diversificato, in cui l'istruzione tecnica superiore trova spazio in alcuni corsi di laurea triennali, solitamente in università che già avevano sviluppato percorsi molto specialistici (come in alcune facoltà di ingegneria ed economia nelle regioni settentrionali). Ne deriva un'offerta formativa di HE sbilanciata in senso generalista, con scarso coinvolgimento degli attori locali insediati nel territorio, allungamento dei tempi di transizione e aumento dei tassi di abbandono.

L'obiettivo di creare un ramo professionalizzante dell'HE è stato ripreso nel 2008, con l'istituzione degli ITS (istituti tecnici superiori): corsi della durata di due anni, istituibili all'interno di una fondazione di partecipazione costituita da almeno una scuola, una struttura di formazione professionale, un'impresa, un dipartimento universitario e un ente locale (Arlotti, Lattarulo, 2015). È dunque prevista l'esistenza di un legame istituzionale tra istruzione, enti locali e attori economici, allo scopo di coordinare e co-progettare un'offerta formativa flessibile di professionalità al-

tamente specializzate, dall'artigianato al settore manifatturiero passando per il digitale, pronte per essere inserite nel mondo del lavoro. Gli ITS prevedono corsi brevi e legati alle richieste del panorama economico, numerose attività di tirocini aziendali, didattica laboratoriale e visite in imprese del territorio. Al termine dei due anni, lo studente consegue un diploma di tecnico superiore classificato a livello ISCED 5, ovvero appartenente al ciclo breve dell'istruzione terziaria (Eurydice, 2018). L'introduzione di un dispositivo di governance come la fondazione di partecipazione, che prevede un'integrazione tra filiera produttiva e formativa, e la forte vocazione professionalizzante rendono gli ITS una realtà di grande potenziale nel sistema di transizione. Tuttavia, la diffusione di questi istituti procede lentamente, in termini assoluti: fra 2011 e 2017 sono stati in totale poco meno di 17.000 i ragazzi che si sono iscritti in uno dei 93 istituti tecnici superiori presenti sul territorio nazionale (INDIRE, 2017).

5.2

La formazione professionale in Germania: non soltanto apprendistato

La configurazione istituzionale della formazione professionale in Germania è costituita da tre differenti percorsi (cfr. FIG. 5.2).

Il sistema duale (*betriebliche o duale Ausbildung*) costituisce il cuore pulsante del sistema VET e di transizione scuola-lavoro tedesco. L'apprendistato duale rappresenta il principale percorso di ingresso nel mercato del lavoro per le giovani generazioni: offre infatti ai giovani un titolo di studio insieme con l'opportunità di imparare una professione e di essere socializzati al mondo del lavoro. Le qualifiche ottenute tramite questo percorso sono riconosciute dalle imprese su tutto il territorio nazionale e si collocano a un livello intermedio, in termini di status, fra le attività che richiedono un basso o un medio-basso livello di competenze, per cui non è necessaria una qualifica professionale, e l'istruzione universitaria (Bosch, 2010). Nel 2016 in Germania sono stati firmati 520.300 nuovi contratti di apprendistato, e sono stati in totale 1.337.000 i giovani coinvolti nel sistema duale (BIBB, 2017).

Formalmente, qualsiasi individuo che abbia ottemperato all'obbligo di istruzione full-time può avere accesso alla formazione professionale duale, così definita perché ha appunto luogo in due differenti luoghi di apprendi-

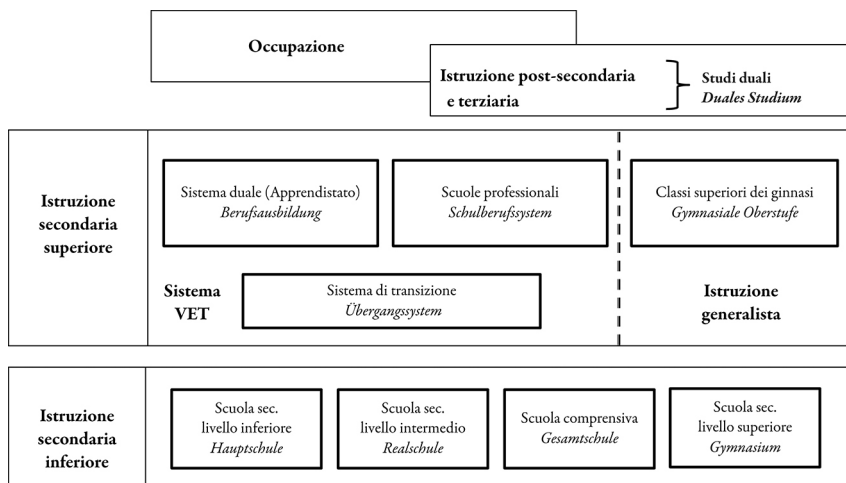
mento: l'azienda e la scuola professionale part-time. Le aziende fanno selezione tra gli aspiranti apprendisti, siglano con loro specifici contratti di lavoro e si impegnano a formarli secondo le direttive e le regolazioni emanate dall'Istituto federale per la formazione professionale. Quest'ultimo stabilisce standard validi in tutto il paese per le 326 occupazioni riconosciute nel 2016, garantendo così il riconoscimento delle qualifiche ottenute anche al di fuori dell'azienda formatrice. La qualità della formazione è monitorata dalle Camere di commercio, dell'industria e dell'artigianato, istituzioni parapubbliche intermedie, cui spetta anche la gestione degli esami degli apprendisti. I programmi durano dai due ai tre anni e mezzo, durante i quali gli apprendisti alternano formazione e lavoro in azienda con formazione in aula (in genere per uno, due giorni a settimana), ricevendo una retribuzione che va dal 25 al 33% di quella di un operaio qualificato (Treille, 2015). Il tasso di assunzione degli apprendisti da parte della stessa impresa in cui hanno svolto la formazione supera il 60% e cresce con l'aumentare della dimensione dell'impresa, fino ad arrivare all'80% per imprese con più di cinquecento dipendenti. I percorsi duali costituiscono dunque un ponte efficace tra sistema educativo e mercato del lavoro: recenti stime hanno attestato che oltre il 50% degli occupati fra i 25 e i 40 anni in Germania possiede una qualifica professionale conseguita all'interno del sistema duale (BIBB, 2017).

Il sistema è essenzialmente *market-driven*, ovvero guidato dalle dinamiche di mercato, poiché il suo funzionamento dipende dalla volontà delle aziende di assumere apprendisti (Bosch, 2010), coprendo i costi per la loro formazione, costituiti soprattutto dai salari degli stessi apprendisti e dei necessari tutor aziendali. Il governo federale stabilisce e garantisce una cornice normativa di riferimento; interviene con il sostegno all'attività formativa delle piccole imprese (ad esempio supportando centri di formazione esterni); attenua gli effetti delle decisioni delle aziende attraverso l'istituzione di una rete di politiche pubbliche, per rendere sostenibile la delega di elementi formativi ad attori economici (Busemeyer, Trampusch, 2012).

La seconda filiera del sistema VET tedesco è rappresentata dalle scuole professionali full-time (*schulische Ausbildung*), in settori quali sanità, servizi per l'infanzia e servizi sociali, mezzi di comunicazione, per occupazioni che richiedono qualifiche intermedie solitamente differenti da quelle riconosciute nel sistema di formazione duale. Nel 2015 in questi corsi erano iscritti circa 400.000 studenti. L'ammissione richiede un certificato di scuola secondaria inferiore intermedia. I corsi che portano al conseguimento di una qualifica professionale durano dai due ai tre anni e la scuola rappresenta il principale luogo di apprendimento, sebbene siano molto dif-

FIGURA 5.2

Rappresentazione dell'istruzione e formazione professionale e del sistema di apprendistato in Germania



Fonte: elaborazione da Bosch (2010), Lohmar, Eckhardt (2013), BMBF (2018), Cefalo (2018).

fuse esperienze di tirocinio curricolare (*Praktika*). Come nel sistema duale, le qualifiche rilasciate sono riconosciute in tutta la Germania e riguardano specifiche professioni. Tuttavia, dal momento che la Costituzione assegna ai *Länder* la sovranità in ambito educativo, gli esami, i curricula, le modalità di insegnamento e organizzazione dei tirocini sono gestiti dalle autorità educative dei singoli Stati federali (Lohmar, Eckhardt, 2013), con conseguente differenziazione sul territorio tedesco.

Oltre ai due percorsi che conducono a qualifiche professionali, il sistema VET è costituito da un terzo settore, il sistema di transizione (*Übergangssystem*), che comprende un ampio spettro di misure preparatorie a un apprendistato duale (Eichhorst *et al.*, 2015). L'area di transizione è costituita principalmente da individui che non sono riusciti a trovare un posto da apprendisti. Questi programmi durano in media un anno, con rilevanti variazioni anche tra i *Länder*, possono essere basati sull'apprendimento in aula o includere esperienze sul posto di lavoro, riprendendo in parte l'organizzazione del sistema duale (Bosch, 2013). A differenza dell'apprendistato e dei corsi professionali a tempo pieno, tali programmi non conducono a qualifiche educative e professionali, ma si situano a metà strada tra la formazione professionale iniziale e le politiche attive del lavoro. Nel 2016

circa 300.000 individui sono entrati nella fase di transizione, in deciso aumento rispetto agli anni precedenti, soprattutto per via dell'ampio afflusso di rifugiati (BIBB, 2017).

Nella letteratura sui sistemi di formazione delle competenze (Busemeyer, Trampusch, 2012), il sistema duale VET è considerato il nucleo strategico della competitività dell'industria tedesca, che dà vita a un equilibrio ad alta intensità di competenze. È il risultato di complementarità fra: una classe imprenditoriale che agisce con l'obiettivo di ottenere maggiori ritorni economici sul lungo periodo; la specializzazione delle aziende tedesche in una produzione diversificata e di alta qualità; una formazione che in buona parte avviene sul luogo di lavoro; una codeterminazione a livello aziendale data dalla cooperazione tra sindacati e datori di lavoro; un modello corporativo che prevede il coinvolgimento di parti sociali e di corpi intermedi, come le Camere di commercio, dell'industria e dell'artigianato, per la gestione del sistema (Hall, Soskice, 2001). Gli alti numeri di ingresso nel sistema duale hanno trainato una rapida espansione dell'istruzione secondaria in Germania. Allo stesso tempo, questo ha frenato i tassi di crescita dell'istruzione universitaria, rimasti a lungo modesti in termini comparati.

Il sistema duale di apprendistato è il risultato di un progressivo stratificarsi di regolamentazioni, consuetudini e istituzioni che hanno origine nelle gilde artigianali medievali e nelle attività di formazione di giovani apprendisti all'interno delle botteghe, e si sono poi evolute in una struttura di cooperazione sociale tra lavoro e capitale. Negli ultimi decenni, però, la competizione internazionale in ambito manifatturiero ha condotto a una progressiva erosione delle istituzioni duali (Busemeyer, Trampusch, 2013). Come conseguenza, le imprese tedesche sono diventate più sensibili al problema dei costi nel breve periodo e meno disposte a investire nella formazione di apprendisti (Culpepper, 2003). Si nota inoltre la tendenza ad assumere una quota crescente di apprendisti con contratti a termine, dopo il periodo formativo, spesso sulla base di accordi stipulati con i sindacati a livello aziendale (Eichhorst, Tobsch, 2014). Infine, la copertura delle associazioni datoriali risulta in continua diminuzione, con effetti negativi sulla capacità di coordinamento del sistema. Da tutto ciò è derivata una forte contrazione del numero di posti resi disponibili dalle aziende per gli apprendisti. Un altro fattore alla base dello schiacciamento dell'apprendistato in Germania è costituito dall'aumento di attrattività dei percorsi di istruzione superiore (Knuth, 2018). Nel 2013, per la prima volta nella storia della Repubblica federale tedesca, il numero di nuovi ingressi nel sistema

di istruzione superiore ha superato il numero di nuovi ingressi nel sistema duale (BMBF, 2014).

Il sistema di apprendistato tedesco è stato anche criticato in quanto polo di attrazione soprattutto per giovani provenienti da classi medio-basse (Powell, Solga, 2011). Il sistema scolastico tedesco comporta infatti una precoce divisione degli studenti in percorsi educativi distinti (Allmendinger, 1989). Questa selezione, nonostante la recente introduzione di misure volte a facilitare passaggi successivi da un percorso all'altro, continua ad avvenire già all'ingresso dell'istruzione secondaria inferiore, intorno ai dieci anni d'età (Krause, Schüller, 2014). Tuttavia, in un contesto di accresciuta competitività economica e di riduzione dei posti disponibili, le aziende tendono oggi a selezionare studenti dai percorsi intermedi o superiori (*Realschule* o *Gymnasium*). Gli individui che frequentano i percorsi considerati inferiori (*Hauptschule*) spesso faticano a trovare un posto di apprendistato. Si crea allora un crescente bacino di individui scarsamente qualificati che incontrano difficoltà nell'accedere al sistema duale e di conseguenza, in un mercato a forte carattere occupazionale², a trovare un impiego. Le opportunità di queste persone, che spesso hanno alle spalle un contesto familiare ed economico svantaggiato, si restringono a un'occupazione marginale o precaria, o all'opzione di un corso formativo nel sistema di transizione, in attesa di ritentare poi l'accesso a un apprendistato. Per queste sue caratteristiche, il sistema duale tedesco è stato criticato in quanto sistema di stratificazione che tende a produrre e riprodurre disuguaglianze (Protsch, Solga, 2015).

5.2.1. LA MOLTITUDINE DEI PERCORSI DI FORMAZIONE TERZIARIA PROFESSIONALIZZANTE IN GERMANIA

Tra gli anni Sessanta e Settanta, è emersa in Germania la volontà di promuovere lo sviluppo di istruzione e competenze, per rispondere alle sfide della concorrenza globale in campo economico e scientifico. Da ciò è derivato innanzitutto un rapido aumento della scolarizzazione della popolazione tedesca nell'istruzione secondaria. La crescita dell'HE è stata invece più graduale ed è avvenuta tramite un percorso di differenziazione istituzionale tra università e formazione terziaria a vocazione professionalizzante. Tra il 1969 e il 1972 sono state istituite in tutti i *Länder* le università di

2. Nei mercati del lavoro occupazionali, come appunto la Germania, certificati formali e qualifiche rilasciate dal sistema educativo giocano un ruolo centrale nel consentire l'accesso a professioni specifiche (Shavit, Müller, 1998).

scienze applicate, o *Fachhochschulen*, come istituzioni separate di istruzione superiore. L'obiettivo era fornire corsi più brevi e mirati al lavoro, con particolare attenzione all'applicazione pratica, in alternativa a percorsi di studi universitari tradizionali, incentrati su conoscenza scientifica e ricerca. Le università di scienze applicate costituiscono oggi una realtà molto estesa, che copre circa un terzo del totale degli iscritti all'HE. Per accedervi è necessaria una qualifica specifica di istruzione secondaria superiore, la *Fachhochschulreife*. È inoltre possibile l'accesso per individui che abbiano conseguito qualifiche professionali avanzate nel sistema duale (per esempio i *Meister*) o una comprovata esperienza nel proprio campo professionale. I titoli ottenuti alla conclusione dei corsi sono il Bachelor e il Master. Di norma, un semestre del corso è dedicato ad attività di stage in un'impresa o in un'altra organizzazione (*Praxissemester*), dove gli studenti creano contatti con i potenziali datori di lavoro. L'attenzione all'esperienza pratica si riflette inoltre nel personale insegnante – che deve possedere al contempo qualifica accademica ed esperienza professionale – così come nello sviluppo di corsi e progetti di ricerca applicata. La connessione con il mercato del lavoro è accresciuta da uffici di consulenza universitari e agenzie per l'impiego.

Le *Berufsakademien* rappresentano una realtà molto più ristretta ma significativa, in quanto sorta di estensione del modello duale di formazione professionale all'istruzione superiore (Treille, 2013). Queste accademie professionali sono state istituite inizialmente nel *Land* del Baden-Württemberg, regione ad alta industrializzazione con ampio uso di forza lavoro qualificata. Il calo delle iscrizioni ai corsi universitari MINT (matematica, ingegneria, scienze naturali e tecnologia) e il timore di una contrazione della forza lavoro di livello intermedio, hanno portato in questo contesto alla creazione di istituti ibridi che offrono una formazione professionale inferiore ai corsi delle università di scienze applicate, ma superiore alla tradizionale formazione duale. Le *Berufsakademien* integrano la formazione in azienda con la frequenza di un corso di studi: lo studente deve iscriversi al corso e contemporaneamente stipula un contratto retribuito di apprendistato con un'impresa partner dell'accademia. La divisione del finanziamento fra *Land* e fondazioni per la formazione ripercorre quella esistente nel sistema duale. Le *Berufsakademien* non sono diffuse in tutti gli Stati della Federazione: nel 2013 contavano 12.000 studenti.

Simili forme di studio duale (*Duales Studium*) sono state adottate anche da *Fachhochschulen* e università, come percorsi formativi ibridi che integrano formazione *work-based* con l'educazione post-secondaria e terzia-

ria (Graf, 2014). In generale gli studi duali includono periodi di frequenza in un'istituzione post-secondaria o terziaria, periodi di pratica in un'azienda e spesso anche la frequenza di una scuola professionale part-time. In Germania, nel 2013, oltre 700 corsi di studio offrivano una combinazione di formazione interna in aziende e negli istituti educativi, per un totale di quasi 65.000 iscritti. Al termine del corso, solitamente della durata di 3 anni, gli studenti conseguono allo stesso tempo un diploma professionale e un diploma di istruzione superiore (Bachelor o Master) (BIBB, 2015). Il fatto che tali percorsi siano meno diffusi nelle università è riconducibile alle maggiori flessibilità di *Berufsakademien* e *Fachhochschulen* nelle organizzazioni dei programmi. Questi istituti sono infatti più flessibili e capaci di venire incontro alle necessità delle imprese nel conciliare formazione in azienda e lezioni teoriche, spesso organizzate durante le ore serali o nei finesettimana. Per essere docente in una *Fachhochschule* occorre aver maturato almeno cinque anni di esperienza professionale attinenti alla materia di insegnamento; i docenti in una *Berufsakademie* sono invece per il 60% lavoratori qualificati, che hanno un incarico di insegnamento part-time. I legami dei docenti con il mondo professionale favoriscono la creazione di reti con il tessuto economico. Gli studi duali riguardano solitamente le scienze economiche, ingegneristiche e informatiche, ma scontano un'ampia varietà di forme organizzative rispetto alla maggiore istituzionalizzazione della formazione professionale duale secondaria (Graf, 2014). La loro struttura si interseca con la differenziazione della configurazione istituzionale dell'HE tedesca: la responsabilità degli istituti di istruzione superiore in Germania attiene ai *Länder* (e questo spiega, ad esempio, la diffusione solo parziale delle *Berufsakademie*) e inoltre ogni Stato ha ampi margini di autonomia nella gestione dei rapporti con imprese, organizzazioni di categoria, enti locali. Da queste condizioni derivano corsi di studi flessibili che incontrano forti favori da parte delle imprese, alla ricerca di alte professionalità con competenze maturate in esperienze significative, per posizioni manageriali in attività imprenditoriali (Treille, 2015). Un contesto economico produttivamente vivace e l'alto valore attribuito alla formazione duale da parte del mondo delle imprese hanno rappresentato due fattori di innesco imprescindibili. In questo caso l'attore statale è entrato in gioco solo successivamente, dando origine a un processo di istituzionalizzazione dello strumento ancora in divenire.

Il variegato panorama dell'istruzione terziaria a vocazione professionale include anche la possibilità di innestare, sulla base dell'apprendistato duale, ulteriori moduli formativi: queste qualifiche di formazione profes-

sionale avanzata (*Meister, Techniker, Fachwirt*) possono essere ottenute attraverso varie vie, che combinano esperienza lavorativa e corsi tenuti dalle Camere o in appositi istituti come le *Fachschulen*. La formazione continua sta assumendo un ruolo sempre più importante nel mercato del lavoro tedesco e costituisce un mondo ramificato, con un livello comparativamente basso di regolazione da parte dei *Länder* e del governo federale (Bosch, 2015b). Nel 2009 sono stati stabiliti appositi criteri per consentire il passaggio all'università a chi ha una qualifica VET avanzata. Inoltre, nel 2012, le qualifiche di *Meister* o *Techniker* sono state riconosciute come equivalenti a un titolo di Bachelor.

5.3

Educazione duale o doppio status: le logiche della formazione professionale

La particolare conformazione del sistema VET in Germania si fonda sulla differenziazione tra apprendistato e scuole professionali full-time. Anche se in continua condizione di pressione e adattamento, il sistema duale rappresenta la componente principale della formazione professionale di base ed è fortemente strutturato e radicato nel tessuto socio-economico tedesco. L'apprendistato costituisce una via professionalizzante autonoma per ottenere qualifiche professionali di livello intermedio riconosciute in tutto il territorio nazionale. Il ruolo centrale attribuito alla formazione in azienda, secondo criteri standardizzati e codificati a livello federale, contribuisce a colmare il deficit di esperienza lavorativa dei più giovani e conduce a certificati valutati positivamente in un mercato del lavoro occupazionale (Bosch, 2010). La logica sottostante all'apprendistato duale va oltre la combinazione di differenti luoghi di apprendimento. Gli apprendisti assumono infatti un doppio status, in quanto sono al contempo studenti e lavoratori: firmano un contratto e percepiscono un salario, inoltre possono essere rappresentati dai sindacati. La struttura corporativa del sistema duale tedesco comporta poi la delega di responsabilità, da parte del governo federale, del contenuto e del controllo della formazione professionale alle parti sociali e alle Camere di commercio e dell'industria, e dell'artigianato (Busemeyer, Trampusch, 2012). Questa tradizione di cooperazione fra attori è meno significativa in Italia, dove i principali attori della formazione professionale, oltre allo Stato e alle Regioni, sono innanzitutto le scuole e

in secondo luogo le aziende. Anche per l'apprendistato formativo il ruolo delle parti sociali e delle Camere di commercio nella governance del sistema è limitato.

In Italia lo squilibrio tra educazione generalista e formazione professionale, la lunga separazione tra momento educativo e momento lavorativo, e i deboli legami tra scuole e imprese sono il contesto di sfondo delle recenti riforme. La difficile costituzione di un sistema integrato di formazione professionale, tale da includere ampie porzioni di esperienza pratica in azienda, ha trovato le sue principali espressioni nella riforma dell'apprendistato e nell'introduzione di schemi obbligatori di alternanza scuola-lavoro. L'alternanza è una metodologia didattica che si compone di una combinazione di apprendimento in aula e sul posto di lavoro (MIUR, 2015). L'esperienza pratica nelle imprese non è tuttavia accomunabile a un rapporto di lavoro, in quanto costituisce un'integrazione dell'attività formativa principale, che resta quella scolastica. La scuola è il principale attore coinvolto nella gestione della misura, dal momento che detiene la responsabilità per la gestione e per l'organizzazione dell'attività in alternanza (Balsamo, 2015). Differisce quindi dall'apprendistato, che è un contratto di lavoro a tempo indeterminato a causa mista, finalizzato cioè al contempo alla formazione e all'occupazione. Le obbligazioni reciproche tra gli attori coinvolti sono regolate da leggi nazionali e regionali, e dalla contrattazione collettiva per alcune questioni specifiche. L'apprendistato implica dunque un doppio status dell'individuo (studente e lavoratore) e può essere uno strumento attraverso cui si realizza la metodologia dell'alternanza. In Italia, non rappresenta un'autonoma filiera della formazione professionale (MIUR, 2015). La diffusione marginale dell'apprendistato formativo rende difficile comparare tale strumento con il sistema duale in Germania, dato l'alto livello di istituzionalizzazione e la tradizione storico-sociale di quest'ultimo. Sarebbe dunque più corretta una comparazione con l'apprendistato professionalizzante. Questa forma tuttavia non è integrata con il sistema di educazione e di formazione professionale e ha visto un continuo indebolimento della componente formativa, finendo per essere spesso utilizzata come strumento di abbassamento del costo del lavoro (Sergi *et al.*, 2018). A questi elementi si aggiunge la differente caratterizzazione culturale dello strumento: alla scarsa percezione delle abilità e delle qualità di un apprendista in Italia fa da contraltare la rilevanza sociale (non semplicemente di occupazione individuale) generalmente attribuita alla formazione nell'ambito del sistema duale. In questo senso, il tentativo del Jobs Act di promuovere l'apprendistato formativo di primo-terzo livello attraverso incentivi di na-

tura economica rappresenta un approccio solo parziale al problema, vista anche la disponibilità di strumenti più convenienti per le imprese.

Nonostante l'enfatica proclamazione di una "via italiana al sistema duale", lo scarto fra disegno formale delle politiche e relativa attuazione è ampio (Fumagalli, 2017). La configurazione istituzionale della riformata formazione professionale italiana continua a basarsi sulla centralità dell'istituzione scolastica. Risponde alla logica di un'educazione duale che mira a combinare in alternanza apprendimento a scuola e sul luogo di lavoro, ma non costituisce un sistema duale integrato come quello tedesco, dove i giovani apprendisti assumono il doppio status di lavoratori (assunti da un'impresa) e studenti (che frequentano una scuola professionale part-time). La componente duale si risolve in Italia nell'obbligatorietà di tirocini formativi e attività connesse, che dovrebbero fornire agli studenti competenze tacite e specifico-pratiche di esperienza in azienda, utili per facilitare il successivo ingresso nel mercato del lavoro. Non cambia lo status degli studenti, né la posizione centrale degli istituti scolastici rispetto agli altri attori coinvolti, aziende comprese. In questa configurazione istituzionale il ruolo dell'apprendistato rimane marginale. Una parziale eccezione è rappresentata dalla sperimentazione dell'alternanza nell'IEFP, che ha visto anche l'avvio di numerosi percorsi in apprendistato formativo. Occorrerà comunque dare un carattere sistemico a questo approccio, affinché si diffonda e non rimanga un caso isolato di buona pratica.

Sempre guardando all'Italia, l'introduzione degli ITS rappresenta un elemento di innovazione nell'istruzione superiore, riconducibile all'approccio dell'investimento sociale. In questo l'Italia si inserisce in un trend di riforma già consolidato a livello europeo, mirato alla formazione di profili tecnico-professionali a medio-alta qualificazione. Questi appaiono maggiormente in linea con i fabbisogni di un sistema produttivo di piccola-media impresa, che fatica a rapportarsi con una dimensione di formazione più generalista e votata alla ricerca, come quella universitaria. La governance mista del sistema ITS e il ruolo centrale della formazione sul posto di lavoro possono fornire ulteriori opportunità in tal senso. Al contempo, l'ineguale distribuzione sul territorio e gli elementi di fragilità istituzionale risultano evidenti (Arlotti, Lattarulo, 2015). Questo richiama la centralità del welfare state, nelle sue articolazioni centrali e locali, per la promozione e lo sviluppo della misura, a partire dalla necessità di stabilizzare i finanziamenti. Al momento, gli ITS hanno un forte potenziale innovativo, ma la loro compiuta istituzionalizzazione, come autonomo ramo professionalizzante dell'istruzione superiore, stenta ad affermarsi.

Il ramo professionalizzante dell'istruzione superiore tedesca propone invece uno spettro di soluzioni che derivano dalla vitalità di attori del mondo economico e si traducono in un livello piuttosto basso di istituzionalizzazione, rispetto alla formalizzazione dell'istruzione secondaria superiore. Nella prospettiva dell'investimento sociale, questo sviluppo del settore terziario costituisce un legame flessibile e mobile con il mercato del lavoro, in grado di coniugare formazione ed esperienza pratica, nonché una specificità del sistema tedesco che trova origine nelle esperienze del processo collettivo di formazione delle competenze. Il punto è intendere il sistema di transizione tedesco come un complesso di istituzioni in relazione di complementarità (Busemeyer, Trampusch, 2013), che per sopravvivere deve continuare ad adattarsi ai mutamenti in corso. Gli esiti di riforme e riconfigurazione delle istituzioni coinvolte deriva dalle forze e dalle capacità dei maggiori attori in gioco. Questo ragionamento fa anche comprendere quanto complesso risulti il trasferimento di tale modello in un altro contesto, in quanto esso non costituisce un elemento cristallizzato ed è inoltre radicato in una configurazione di attori, istituzioni e politiche, tipica della Germania.

Politiche del lavoro e transizione verso l'occupazione

6.1

Le politiche del lavoro ai tempi del Jobs Act

La fine degli anni Novanta ha inaugurato una stagione di importanti cambiamenti nelle politiche del lavoro italiane, stagione che ha ridisegnato le caratteristiche del mercato del lavoro giovanile. In precedenza, i principali interventi di policy erano stati indirizzati soprattutto verso gli *insiders*, lavoratori adulti con contratto standard (tempo pieno e tempo indeterminato), in grado di accedere ai principali strumenti di protezione sociale. Le categorie deboli del mercato italiano del lavoro – di cui fanno parte non solo le donne, i giovani, i migranti, ma anche, in un intersecarsi di dualismi, abitanti delle regioni meridionali e lavoratori delle micro imprese – sono state raramente oggetto di politiche specifiche (Sacchi, Vesan, 2015).

Le politiche di regolazione dei contratti di lavoro, in particolare, hanno vissuto un processo di riforma incrementale. La legge Treu del 1997 e la legge Biagi del 2003 hanno introdotto ed esteso le opportunità di ricorrere a rapporti di lavoro atipici. Come in altri paesi europei, queste riforme sono avvenute ai margini della forza lavoro, cioè per i rapporti che adottano nuove forme contrattuali, senza intaccare i contratti a tempo indeterminato. Nel mercato del lavoro italiano sono state dunque iniettate robuste dosi di flessibilità nel giro di pochi anni. Questo processo di flessibilizzazione e liberalizzazione ha portato un aumento impetuoso dei contratti atipici, che si è concentrato nella fascia giovanile della popolazione. A tale incremento non ha fatto tuttavia seguito un andamento crescente dell'occupazione giovanile, che si è anzi mantenuta stagnante anche negli anni precedenti la crisi economica (Kahn, 2010).

I giovani in uscita dal percorso formativo sono i principali protagonisti dell'accumularsi di svantaggi della configurazione di *flex-insecurity* del contesto italiano (Reyneri, Pintaldi, 2014). In un mercato del lavoro

a ristretta base occupazionale e a domanda a medio-bassa qualificazione, un'offerta che si fa (lentamente) più qualificata incontra difficoltà di ingresso, aggravate dalla crisi economica. Anche la ripresa dell'occupazione registrata dal 2013 ha comportato soprattutto la creazione di opportunità a bassa qualificazione (Reyneri, 2018). Le ristrette opportunità occupazionali sono spesso costituite da rapporti di lavoro atipici, ma la flessibilità in entrata non sembra fungere da stabile canale di inserimento verso il mercato del lavoro primario, ovvero verso un'occupazione con contratto a tempo indeterminato (Berton *et al.*, 2009; Paggiaro *et al.*, 2009). Anzi, può essere considerata una concausa della diminuzione degli investimenti in capitale umano, tendenza diffusa presso molte piccole imprese italiane, che ricorrono ai contratti a termine per sopravvivere abbassando il costo del lavoro, deprimendo la propria produttività. I nuovi lavoratori flessibili hanno spesso carriere frammentate, con bassi salari e alto rischio di precarietà, e faticano a maturare i requisiti necessari per godere degli strumenti di sostegno al reddito. Questo perché la realizzata flessibilità non si è accompagnata a un parallelo aumento delle tutele esterne, poiché la struttura istituzionale del sistema di ammortizzatori sociali ha mantenuto a lungo una logica assicurativo-categoriale, finalizzata alla tutela del rapporto di lavoro e concentrata sulla forza-lavoro *insider*.

In questo contesto, l'aggravarsi della crisi segna alcuni punti di discontinuità. Dopo la risposta anticiclica, centrata sull'utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga e di schemi preesistenti di integrazione salariale, la riforma Fornero del 2012 ha rafforzato il pilastro dell'indennità di disoccupazione (quindi protezione al di fuori del rapporto di lavoro): sono stati introdotti nuovi schemi assicurativi (ASPI e mini-ASPI) ed è stata prevista una graduale riduzione delle risorse destinate a cassa integrazione e mobilità. Si è inoltre tentato di promuovere l'apprendistato come modalità di ingresso normale per i giovani nel mercato del lavoro. Il tutto, in un quadro di tendenziale riduzione della concertazione con le parti sociali (Sacchi, 2014), che caratterizza anche la gestazione del successivo Jobs Act.

Con l'intervento denominato Jobs Act si individua un insieme di provvedimenti legislativi che tra il 2014 e il 2015 hanno ridisegnato il campo delle politiche del lavoro. Il Jobs Act si è posto la finalità di rilanciare le dinamiche occupazionali italiane attraverso una connessione tra flessibilizzazione e promozione di percorsi attivi di riallocazione dei disoccupati, nonché di canali di ingresso nel mercato del lavoro per le fasce più giovani, il tutto supportato da una rimeditazione degli ammortizzatori sociali in proiezione maggiormente universalistica.

In tema di regolazioni contrattuali, l'intervento si fonda su flessibilizzazione e liberalizzazione, sia in entrata sia in uscita (Santori, 2016). Ne deriva un assetto formativo costruito intorno al contratto di lavoro a tempo indeterminato nella nuova modulazione a tutele crescenti¹, come forma comune del rapporto di lavoro. Si tratta di una modifica del precedente contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato in cui, in particolare, viene reso più agevole il licenziamento da parte delle imprese. La promozione delle tutele crescenti è stata inoltre affidata a misure di incentivazione economica, con specifici esoneri dai contributi previdenziali a carico del datore di lavoro per il biennio 2015-16. Da notare che le tutele crescenti si applicano alle nuove assunzioni² e ai casi di conversione di contratti a tempo determinato o di apprendistato in contratto a tempo indeterminato. In questo senso, la riforma appare proiettata verso "l'isola che non c'è", evocata da Pessi (2015): il riequilibrio del mercato del lavoro che essa preconizza avverrà solo negli anni a venire, con il pensionamento degli attuali *insiders*. La flessibilità è perseguita anche per mezzo della rivisitazione delle forme contrattuali non standard. Il contratto a termine viene ulteriormente liberalizzato, eliminando la necessità di una causale e prevedendo fino a cinque proroghe. Per quanto riguarda le altre tipologie contrattuali, mentre dell'obiettivo di promozione degli apprendistati scolastici si è già detto (cfr. CAP. 5), il lavoro intermittente viene delimitato ma è ampliata la possibilità di ricorso al lavoro accessorio per attività lavorative discontinue e occasionali, che prevedono l'utilizzo dei *vouchers*, il cui incremento sarà poi oggetto di successivi tentativi di restrizione (Proietti, 2016).

Per quanto riguarda il versante di compensazione e sostegno al reddito contro il rischio di disoccupazione, il Jobs Act ha proseguito nella direzione della riforma Fornero, introducendo la Nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASPI), erogata dall'INPS. La nuova prestazione assicurativa mantiene la *ratio* di offrire un temporaneo sussidio a chi resta sprovvisto di un impiego, col tentativo di ampliare la platea di destinatari agendo su requisiti di accesso, durata e importo dell'indennità. La NASPI si rivolge a tutti i lavoratori dipendenti, subordinando l'erogazione del sussidio a un principio di condizionalità: chi lo riceve è chiamato ad attivarsi per la ricer-

1. È previsto cioè, in caso di licenziamento ingiustificato, un aumento delle indennità in base all'anzianità di servizio.

2. E a quei rapporti di lavoro già in essere presso aziende che, per effetto di nuove assunzioni successive all'entrata in vigore del decreto, superino la soglia dimensionale di 15 dipendenti (o 60 con riferimento al territorio nazionale).

ca di una nuova occupazione e a partecipare alle iniziative di attivazione lavorativa e riqualificazione professionale proposte dai centri per l'impiego.

6.1.1. LA YOUTH GUARANTEE E IL RIORDINO DELLE POLITICHE ATTIVE

In Italia l'attenzione alle politiche attive del lavoro è stata a lungo confinata a posizioni marginali. Tuttavia, le recenti riforme in materia di flessibilità e sostegno al reddito hanno attribuito progressiva enfasi ai concetti di condizionalità, occupabilità, servizi al lavoro. Questo è avvenuto senza una parallela riallocazione delle risorse verso la costruzione di un moderno sistema di centri per l'impiego ed erogazione di politiche attive. La riforma dei servizi per l'impiego è passata attraverso un processo di decentramento, culminato con la riforma costituzionale del 2001, che ha assegnato alle Regioni competenze in materia di politiche attive. La legge Treu e la legge Biagi hanno inoltre abolito il monopolio pubblico aprendo alla nascita delle agenzie private per il lavoro (Giannelli *et al.*, 2015). La mancanza di politiche di indirizzo nazionale ha aumentato la jeopardizzazione favorendo il contrasto, all'interno dei 501 centri per l'impiego italiani, fra centri di eccellenza e situazioni svantaggiate, concentrate soprattutto nel Sud Italia, in una situazione generale di sottodimensionamento che contamina i servizi erogati (ANPAL, 2018a). Anche dopo l'impatto della crisi, l'Italia ha ridotto le risorse umane dei servizi per il lavoro, laddove in Francia e in Germania gli aumenti nello stesso periodo sono stati consistenti (Fano *et al.*, 2015). Da quanto detto, non stupisce che i vari indicatori di performance risultino sfavorevoli (Cicciomessere, 2015). Tra 2014 e 2015 nei centri per l'impiego lavoravano meno di 9.000 addetti, con un altissimo rapporto fra operatore e numero di disoccupati da gestire: nel 2014, in Italia vi erano 254 disoccupati registrati per ogni operatore dei centri per l'impiego, contro gli 85 della Francia, i 26 della Germania. Ne deriva una bassa capacità di intermediazione: solo il 3,1% dei lavoratori dipendenti ha trovato lavoro grazie a questi servizi.

Alla debolezza dei centri per l'impiego corrisponde la fragilità delle politiche attive per i non occupati. La bassa spesa italiana in ALMP presenta poi una particolarità: lo sbilanciamento nell'allocazione di risorse in incentivi alle imprese per assumere lavoratori, anziché in iniziative di formazione (Sacchi, Vesan, 2015). Incentivi che, come per la promozione del contratto a tempo indeterminato con tutele crescenti, non prevedono so-

litamente riferimenti a qualità od obblighi formativi in capo al datore di lavoro.

Riassumendo, il contesto italiano è stato caratterizzato da una sostanziale assenza di politiche attive mirate allo sviluppo del capitale umano e dalla mancanza di politiche del lavoro rivolte alle fasce più giovani della popolazione. In queste condizioni, la Garanzia Giovani o *Youth Guarantee* (d'ora in avanti YG), in quanto ampio contenitore di misure finalizzate all'occupabilità dei giovani, è stata parte di un più ampio processo di riforma, finalizzato a migliorare servizi del lavoro e politiche attive (Vesan, 2014). Si tratta di un'iniziativa europea ispirata a interventi attuati soprattutto in paesi nordeuropei e in Austria (Lahusen *et al.*, 2013). YG si rivolge ai giovani più colpiti dalla crisi, ragazzi tra i 15 e i 25 anni (in Italia è estesa fino ai 29) che non hanno un'occupazione e sono fuori dal circuito formativo (Fano *et al.*, 2015). Il piano italiano, nato da una concertazione fra Stato e Regioni, è stato approvato dall'UE con uno stanziamento di 1,2 miliardi di euro (che si sommava al cofinanziamento nazionale per un totale complessivo di 1,5 miliardi), ed è diventato operativo a partire dal 1° maggio 2014. All'interno del piano si precisa la duplice finalità della YG. In primo luogo, la riforma strutturale del sistema di transizione scuola-lavoro, e in particolare della rete di servizi per l'impiego e delle politiche attive. In secondo luogo, l'introduzione di iniziative volte a contrastare l'emergenza occupazionale giovanile. La decisione è stata quella di concentrare risorse e implementazione tra 2014 e 2016, con l'idea di proseguire secondo una linea di continuità con la YG per mezzo dei programmi cofinanziati con i fondi strutturali. L'ambizioso obiettivo era quello di concentrarsi sui flussi di giovani nella fascia d'età 15-29, intercettandoli entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale. Il target di riferimento, individuato approssimativamente sulla base dei dati ISTAT, ammontava in Italia a oltre 1.550.000 giovani.

YG si componeva di una rete integrata di servizi che, partendo da una base universale e standardizzata (registrazione, iscrizione), voleva coinvolgere l'individuo (accoglienza e *profiling*) fino a sfociare nella costruzione di percorsi personalizzati, con la stipula di un Patto di servizio finalizzato all'inserimento lavorativo e/o al rientro nel circuito formativo (orientamento, offerta formativa e/o lavorativa). A ogni iscritto, dunque, doveva essere presentata una valida offerta di formazione, promozione dell'occupabilità e lavoro, formulata secondo quanto stabilito nei piani regionali per l'attuazione del programma. I possibili strumenti utilizzabili erano i seguenti:

- contratto di lavoro, con eventuale bonus occupazionale per l'impresa;
- contratto di apprendistato;
- tirocinio in abbinamento a momenti formativi;
- servizio civile;
- formazione all'imprenditorialità e incentivi all'autoimpiego;
- interventi per promuovere la mobilità transnazionale;
- reinserimento in un percorso di formazione per completare gli studi o conseguire specializzazioni professionali.

Nel contesto italiano, YG è stata interpretata come impulso per una riforma più ampia, tesa alla realizzazione di una struttura efficace di centri per l'impiego, e per una riaffermazione dell'azione di coordinamento dello Stato nel rispetto delle prerogative delle Regioni (Vesan, 2014; Fano *et al.*, 2015). È stato sviluppato un Programma operativo nazionale (PON) per la creazione di standard per i giovani coinvolti nel programma stesso. Al PON si sono affiancati Piani operativi regionali (POR) e relative convenzioni Stato-Regione. Le Regioni hanno dunque avuto la principale responsabilità di attuazione delle azioni di politica attiva, rivolte ai beneficiari di YG. Allo Stato invece, oltre alla definizione dell'architettura nazionale della misura, spettava la realizzazione della piattaforma tecnologica di supporto, il monitoraggio e la valutazione. Questo ampio sforzo di programmazione e progettazione si ergeva su un piedistallo tanto necessario quanto, nel caso italiano, esile: l'esistenza di una struttura di servizi per l'impiego in grado di erogare misure di politica attiva ma anche preliminari servizi di registrazione, accoglienza, consulenza e orientamento. In Italia questa struttura è costituita da una rete di attori pubblici (centri per l'impiego) e agenzie private accreditate frammentata territorialmente, che si caratterizza per la debolezza dell'attore pubblico, perennemente in debito di risorse e personale. Ne deriva una forte disuguaglianza nelle prestazioni offerte, in un quadro punteggiato da alcune eccellenze e situazioni arretrate, che ha condotto a forti ripercussioni sull'attuazione di YG.

L'esperienza e il modello di intervento di YG hanno avuto seguito nella riorganizzazione dei servizi per il lavoro e le politiche attive a livello nazionale, con l'istituzione della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro. I punti cardine sono l'ANPAL (agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro), le strutture regionali per le politiche attive del lavoro, i centri per l'impiego, l'INPS e le agenzie per il lavoro. In questa nuova configurazione, l'agenzia nazionale esercita il ruolo di coordinamento della rete dei servizi per le politiche del lavoro, in un ambito che va dalle prestazioni di sostegno al reddito, ai servizi per il lavoro, alle politiche di attivazione

per i disoccupati, allo sviluppo e gestione del sistema informativo. Servizi e politiche attive sono rimaste dunque di competenza regionale, ma in un quadro pensato per garantire livelli essenziali delle prestazioni nella gestione amministrativa e nell'erogazione.

6.2

In Germania: le riforme Hartz e un mercato del lavoro segmentato

Le politiche del lavoro hanno costituito un elemento chiave del welfare state bismarckiano e corporativo-conservatore (Esping-Andersen, 1990), basato su schemi assicurativi finalizzati al mantenimento dello status degli individui e delle relative condizioni di vita, nonché sul supporto a forme familiari tradizionali (Bosch, 2015a). Nel sistema di welfare tedesco la cittadinanza sociale è ancorata all'occupazione, che dà accesso a prestazioni sociali generose determinate dai livelli di reddito (Fleckenstein, 2012). Chi resta escluso dalla redistribuzione orizzontale, per mancanza di requisiti contributivi, è supportato da schemi di assistenza sociale finanziati dalla tassazione generale, con prestazioni più modeste e basate sulla prova dei mezzi.

Già dalla metà degli anni Novanta sono state intraprese alcune riforme del mercato del lavoro che hanno attribuito maggiore importanza all'attivazione degli individui disoccupati. Fino ai primi anni Duemila, il paese era tuttavia considerato un esempio paradigmatico di difficoltà di adattamento ai mutamenti della società postindustriale (Manow, Seils, 2000), etichettato come il “malato d'Europa” (Sinn, 2003), perché invischiato in un alto grado di inerzia e incapacità riformatrice (*Reformstau*). In questo contesto, la riforma Hartz del 2002-05 ha rappresentato uno snodo focale nelle politiche del lavoro e nella più ampia visione della cittadinanza sociale nel modello di welfare tedesco, con importanti ripercussioni anche sul sistema di transizione scuola-lavoro.

La riforma si compone di quattro atti che intervengono sulla struttura dei servizi pubblici per l'impiego, sul principio di attivazione, sulla regolazione delle forme non-standard di occupazione (Hartz I e II); sulle varie forme di sostegno al reddito per i disoccupati, sulla protezione dell'occupazione nelle piccole imprese (Hartz III e IV, Agenda 2010). Obiettivo primario della riforma era abbassare la disoccupazione, in particolare quella di lunga durata (Eichhorst, Tobsch, 2014). Ciò doveva avvenire riducendo i perio-

di di disoccupazione, accelerando il ricollocamento del lavoratore e mirando all'attivazione dei destinatari di sussidi. La riforma puntava su schemi di politica attiva e su una struttura forte e centralizzata di servizi pubblici per l'impiego, al fine di promuovere un comportamento proattivo dei destinatari e accelerarne la reintegrazione. Inoltre, venivano riorganizzate le prestazioni di sostegno al reddito e ulteriormente liberalizzati i contratti atipici. In materia di sussidi contro la disoccupazione, la riforma ha ridotto considerevolmente il supporto per il disoccupato, ancorando i benefici a una più severa condizionalità. Il provvedimento ha limitato il periodo di eleggibilità del sussidio contributivo (ora denominato sussidio di disoccupazione I) e ne ha rese più severe le condizioni di accesso. A esso è stato affiancato un unico strumento di sostegno assistenziale (sussidio di disoccupazione II), in luogo dei due precedenti (Knuth, 2018). Essendo *flat rate* e non connesso ai guadagni precedenti, quest'ultimo mira a prevenire la povertà, ma non ad assicurare lo standard di vita precedente, in discontinuità rispetto ai principi del regime di welfare corporativista. Inoltre il sussidio è erogato su base individuale e non implica aggiustamenti connessi alla posizione familiare. La stretta in termini di condizionalità è molto forte: il disoccupato di lungo periodo deve accettare ogni offerta di lavoro pari al 30% della soglia salariale definita convenzionalmente a livello locale. Vi sono poi altre forme assistenziali dirette a individui particolarmente svantaggiati.

Per quanto riguarda gli interventi sulle tipologie contrattuali, dalla seconda metà degli anni Ottanta la Germania ha seguito un percorso comune a vari paesi europei, lasciando inalterata la protezione accordata all'occupazione standard, ma abbassando gradualmente limiti e barriere contro l'uso di forme atipiche di impiego. Questo processo va sotto il nome di deregolazione ai margini, e si è intrecciato con la perdita di copertura della contrattazione collettiva, soprattutto nel settore dei servizi privati (Dustmann *et al.*, 2014). Un tratto caratteristico della Germania è infatti, similmente a quanto accade nei paesi scandinavi, la rilevanza e autonomia delle parti sociali nella contrattazione collettiva. In quest'ambito, si osserva una graduale erosione della copertura delle associazioni sindacali (in partenza già inferiore nell'Est del paese), che contribuisce a spiegare la dinamica di stagnazione e dispersione dei salari, cominciata già prima della riforma Hartz (Knuth, 2018). Le riforme Hartz hanno ulteriormente aumentato il grado di flessibilità del mercato del lavoro (Eichhorst, Marx, 2011). Sono stati liberalizzati il contratto di somministrazione e quelle forme di part-time marginale, esenti da contributi assicurativi per i lavoratori (che quindi non consentono accesso a prestazioni di protezione sociale), soggetti a una tas-

sazione fissa per i datori di lavoro (*mini-jobs*). La definizione dei *mini-jobs* è legata al guadagno (400 euro mensili, poi portati a 450). È stato successivamente abolito il tetto di 15 ore lavorative settimanali e ne è stato liberalizzato l'uso come secondo lavoro. Questa forma contrattuale è popolare tra i cosiddetti *secondary earners*, come donne sposate, lavoratori che hanno già un impiego coperto da assicurazione sociale, studenti e pensionati.

Gli atti Hartz hanno posto ampia enfasi anche sul miglioramento dei servizi pubblici per l'impiego e sulla riorganizzazione della *Bundesagentur*, l'agenzia federale del lavoro, con le sue agenzie locali dislocate capillarmente sul territorio. In primo luogo, sono state ridotte le aree di autogoverno per le parti sociali, con conseguente indebolimento dell'influenza di associazioni sindacali e datoriali (Busemeyer, Trampusch, 2013). In secondo luogo, il disegno iniziale della normativa mirava ad accentrare la governance di entrambi i nuovi sussidi di disoccupazione sotto la responsabilità dell'agenzia del lavoro. Si volevano creare *one-stop centers*, ovvero centri unici in grado di rispondere compiutamente alle esigenze di supporto e attivazione dei cittadini. Questo avrebbe sollevato le municipalità di parte del carico finanziario e della gestione dell'assistenza sociale, di cui sono tradizionalmente responsabili. Molte municipalità si sono tuttavia opposte e il conflitto conseguente ha condotto a una divisione in due filoni dei servizi pubblici per l'impiego: 156 agenzie locali della *Bundesagentur* sono responsabili per l'indennità contributiva di disoccupazione; 404 centri per il lavoro delle municipalità sono responsabili per l'ampia platea di individui serviti dalle varie forme di assistenza sociale (tra cui l'indennità assistenziale di disoccupazione). Questa situazione è delicata, vista la cornice istituzionale federale tedesca: la supervisione sulle municipalità spetta, infatti, ai singoli Stati, mentre il governo federale non ha diretto controllo su di esse. Di conseguenza, le sovrapposizioni e contraddizioni nell'attività dei servizi pubblici per l'impiego devono essere affrontate su base sia statale sia locale, per mezzo di collaborazioni e rapporti di cooperazione tra i due livelli di governo (Knuth, 2009). Allo stato attuale, questo ha condotto alla formazione di numerosi *Gemeinsame Einrichtungen*: circa il 75% dei centri per il lavoro locale sono gestiti in modo congiunto da municipalità e agenzie regionali. Questi centri costituiscono un'unica fermata di servizio per il disoccupato, per fornire un complesso integrato di servizi che vanno dall'accoglienza all'orientamento, alla formazione e all'accompagnamento.

Gli esiti osservabili delle riforme Hartz sono sfaccettati e spesso ambigui, specialmente se considerati rispetto agli obiettivi iniziali della normativa. In primo luogo, la riorganizzazione non sembra aver condotto a un rile-

vante aumento delle capacità di intermediazione dei servizi. In secondo luogo, è stata accertata una massiva uscita dall'inattività e un picco del numero dei disoccupati registrati presso i servizi al lavoro, dovuti anche al timore dello stigma connesso alla "caduta" nel regime assistenziale. Questo ha accelerato la ricerca di lavoro dei disoccupati di breve periodo, come dimostrato dai relativi flussi di uscita (Erlinghagen, 2010). Invece, i flussi di uscita dalla disoccupazione di lungo periodo non sono particolarmente migliorati.

Gli interventi di deregolazione del lavoro non standard intendevano favorire la creazione di lavoro soprattutto nel settore dei servizi, nella speranza che il lavoro flessibile fungesse da *stepping stone* per i disoccupati con scarse qualifiche o limitate esperienze lavorative. I contratti liberalizzati hanno effettivamente giocato un ruolo nell'aumentare la quota di lavoro atipico: ad esempio, i *mini-jobs* sono esplosi nei tre anni successivi alla riforma. Si tratta però di un evento che non va sovrastimato, poiché dopo una crescita del lavoro atipico tra 2003 e 2006 l'occupazione standard ha mostrato segni di stabilizzazione (62% del totale della forza lavoro) e anzi di leggera crescita dal 2012 (Knuth, 2018). In termini di dualismo sul mercato del lavoro, le riforme hanno accentuato la contrapposizione tra lavoratori standard e lavoratori atipici (Eichhorst, Tobsch, 2014). In particolare, il settore a bassi salari dei *mini-jobs* costituisce una sorta di cuscinetto di manodopera flessibile, accessibile alle imprese per abbassare il costo del lavoro (Hohendanner, Stegmaier, 2012). Infine, la liberalizzazione dei contratti atipici non sembra intaccare il fondamento familista del welfare tedesco e il modello del *breadwinner*, con cui anzi instaura una singolare forma di complementarità. I lavoratori più marginali sono coperti da alcune prestazioni assicurative (soprattutto sanitarie) via matrimonio o attraverso i genitori (nel caso dei lavoretti per gli studenti). Dato che molti dei lavoratori con *mini-jobs* come primo lavoro sono donne impiegate nel settore dei servizi, il lavoro part-time marginale rappresenta spesso una forma di integrazione al reddito familiare principale.

6.2.1. QUALE ATTIVAZIONE?

In materia di politiche attive le riforme Hartz hanno rappresentato una sterzata verso forme di attivazione che perseguono l'obiettivo primario della ricollocazione dell'individuo (Gualmini, Rizza, 2011). La volontà di accelerare il rientro nel mercato del lavoro pone in secondo piano alcuni requisiti fondamentali di una strategia di investimento sociale, quali: la qualità dell'impiego, le possibilità di scelta del destinatario delle politiche,

così come lo sviluppo di competenze individuali che possano consentire progressi di carriera nel tempo. In questa strategia di attivazione di stampo *workfaristico*, gli investimenti in capitale umano assumono un ruolo secondario (Fleckenstein, 2012).

Pur tenendo conto delle difficoltà strutturali dei servizi all'impiego pubblici in Germania, il governo federale ha aumentato i finanziamenti e la dotazione di personale, accentuando la supremazia dei centri pubblici della *Bundesagentur* rispetto alle agenzie private. Nel 2015, i dipendenti dell'agenzia federale per il lavoro coinvolti nel gestire le transizioni verso l'occupazione dei cittadini tedeschi erano 95.000 (BA, 2014). Le misure di politica attiva del lavoro dirette a combattere la disoccupazione giovanile sono raggruppabili in quattro aree principali:

- servizi di inserimento e collocazione nel mercato del lavoro o nel sistema duale, per disoccupati o individui che hanno lasciato il sistema educativo;
- orientamento professionale;
- promozione della formazione iniziale e continua, così come dell'integrazione di persone con disabilità;
- consulenza e contatti con le imprese.

In aggiunta all'assistenza personalizzata, ogni agenzia locale include un centro di ricerca per l'orientamento di carriera (*Berufsinformationszentrum*). Nel 2013, il budget totale stanziato per misure di ALMP è stato pari a 1,5 miliardi di euro, di cui 330 milioni sono stati spesi per misure dirette a giovani sotto i 25 anni. La media mensile di giovani che hanno partecipato a queste misure è stata superiore a 300.000 (*ibid.*).

Il centro per l'impiego competente redige innanzitutto un bilancio delle competenze e delle potenzialità dell'individuo in cerca di lavoro (*Potenzialanalyse*). Procede poi alla stipula di un accordo di integrazione (*Eingliederungsvereinbarung*), che definisce gli obiettivi del patto, gli obblighi in capo all'attivato, così come gli strumenti di promozione e supporto che saranno adottati. Esempi di tali azioni comprendono corsi di formazione e tirocini di 6-8 settimane presso le imprese. È inoltre prevista la possibilità, dopo un certo periodo di disoccupazione, di ricevere *vouchers* da utilizzare per misure di attivazione presso operatori privati accreditati presso l'agenzia federale. L'utilizzo di incentivi per i datori di lavoro è condizionato all'assunzione di persone con particolari difficoltà di collocamento, come disoccupati di lunga durata, persone con disabilità o scarsamente qualificate. La relativa importanza di questi incentivi nel novero delle misure di ALMP è comunque calante (Eichhorst *et al.*, 2015).

L'importanza dell'apprendistato nella transizione scuola-lavoro influenza anche l'organizzazione delle politiche attive. L'obiettivo di molte misure è infatti fornire ulteriori competenze al giovane non selezionato dalle aziende per un posto di apprendista, affinché possa successivamente riuscire ad accedere al sistema duale. Gli individui inseriti nelle misure complementari del sistema di transizione (cfr. CAP. 5), finanziate dal sistema pubblico di welfare, non risultano apertamente disoccupati: da un lato, si trovano all'interno del sistema di istruzione e formazione, in attesa di proseguire nel sistema duale; dall'altro, sono destinatari di politiche attive, vista la stretta connessione tra apprendistato e mercato del lavoro. Il sistema di transizione copre uno spettro ampio di misure, comprese forme di volontariato, servizio civile e militare, ma non vi sono valutazioni univoche rispetto all'efficacia di queste nel facilitare l'ingresso nel sistema duale (Eichhorst *et al.*, 2015). Fanno eccezione le misure di formazione d'ingresso (*Einstiegsqualifizierung*) che ricalcano più da vicino l'organizzazione dell'apprendistato, combinando un esteso tirocinio di 6-12 mesi a carico dei servizi per l'impiego con periodi di formazione professionale scolastica (Bosch, 2013). Sebbene non vi siano evidenze univoche sugli effetti delle misure di transizione, il fatto di non essere lasciati "soli", ma di ricevere formazione e potersi sperimentare in forme di tirocinio o lavoro indennizzato dai fondi pubblici, è considerato comunque positivo per giovani disoccupati o inattivi. Il rischio è però che nel sistema di transizione si concentrino individui con situazioni molto disagiate e un percorso formativo frammentato alle spalle, con poche speranze di ottenere una qualifica educativa e, di conseguenza, con limitate prospettive occupazionali se non in settori marginali.

6.3

Complementarietà nel Jobs Miracle tedesco e nel Jobs Act italiano?

Un timore diffuso in Germania era che, con l'avvento della crisi, le aziende avrebbero optato per strategie di riduzione del personale, perché le riforme Hartz avevano garantito nuove opportunità di flessibilità esterna. Il declino dell'occupazione, tuttavia, non è stato particolarmente pronunciato e la disoccupazione, anche nella componente giovanile, non è aumentata. Il calo del numero degli apprendisti registrato negli ultimi decenni ha infatti

motivazioni di carattere demografico e strutturale, ma non ha subito traccolli improvvisi, imputabili all'impatto della crisi. Nel 2009 sono stati firmati circa 50.000 contratti di apprendistato in meno rispetto al 2008, ma il numero di giovani affacciatisi sul mercato del lavoro in quell'anno è calato di 50.000 unità rispetto all'anno precedente. In seguito, il numero di apprendisti si è tendenzialmente stabilizzato (BIBB, 2015). Questo risultato è derivato da particolari dinamiche demografiche ed economiche (Knuth, 2015), ma anche dalla persistenza di complementarietà caratterizzanti il tradizionale modello corporativo tedesco. Attraverso il continuo dialogo tra associazioni datoriali, sindacati e rappresentanti del governo federale, ha preso forma un' "alleanza informale per il lavoro", retta su tre punti fondamentali (Bosch, 2015a). Primo, evitare licenziamenti, con il ricorso a flessibilità interna e riduzione del tempo di lavoro. Secondo, mantenere il numero di nuovi contratti in apprendistato, con la consapevolezza che un aumento della disoccupazione non può essere scongiurato solo proteggendo i lavori esistenti, poiché ogni anno nuove coorti di individui si affacciano sul mercato del lavoro. Terzo, mettere a disposizione, da parte del governo, risorse economiche per supportare il sistema produttivo (ad esempio l'industria automobilistica) e le politiche del lavoro.

Anche in Germania, in situazioni di declino degli ordini e di difficoltà economica, le aziende tendono a ridurre il reclutamento di lavoratori attraverso l'apprendistato. Tuttavia, attraverso la contrattazione i sindacati hanno ottenuto accordi e garanzie dai datori di lavoro, che in alcuni settori si sono impegnati ad assumere annualmente una quota stabilita di apprendisti (*ibid.*). Le motivazioni adducibili per spiegare tale risultato sono almeno due. In primo luogo, vi è una ragione di carattere economico: le aziende si aspettano una riduzione delle competenze disponibili sul mercato del lavoro negli anni a venire, a causa del calo demografico. Il sistema industriale tedesco si regge su una produzione di alta qualità orientata all'export, che utilizza per lo più manodopera qualificata. Ne deriva la necessità di formare personale adeguato alle esigenze per l'impresa, con quello che è ancora considerato il meccanismo più efficace di reclutamento. In secondo luogo, il sistema duale è sostenuto dall'impegno delle parti sociali. Di conseguenza, in molte occasioni durante la crisi il mondo datoriale si è trovato allineato con i sindacati nel sostegno a flessibilità interna e sistema duale.

Le riforme istituzionali avvenute in Germania negli ultimi 15-20 anni hanno influenzato il mutamento del mercato del lavoro tedesco, passato da ristretto ma relativamente egitario, a una condizione in cui il numero di lavori è aumentato al prezzo di una crescita della segmentazione. Se i giova-

ni sono maggiormente rappresentati fra i lavoratori atipici, questo è in parte dovuto al ruolo dell'apprendistato e in parte ai sempre più frequenti passaggi di entrata attraverso occupazioni non-standard nel mercato del lavoro delle società contemporanee (Pastore, 2015). Non sembra sussistere una sovrapposizione netta fra lo status di lavoratori non-standard (*outsiders*) e quello di giovani, i quali possono continuare a contare sull'efficacia del sistema duale come ponte verso il nucleo dei *core workers*. La centralità dell'apprendistato è evidente anche dal fatto che le politiche attive dirette ai giovani mirano spesso a garantire un posto da apprendista a coloro i quali non sono stati selezionati dalle imprese. Proprio la peculiare configurazione istituzionale di cogestione da parte dei corpi intermedi ha avuto un ruolo decisivo nel contenere la disoccupazione giovanile negli anni della crisi economica, mostrando una persistenza di complementarità di lungo corso nel sistema di transizione tedesco, accanto alle spinte verso la liberalizzazione degli ultimi sviluppi di policy.

In Italia, si è registrata per lunghi anni l'assenza di politiche esplicitamente dirette ai giovani e al mercato del lavoro giovanile. Le riforme che si sono susseguite tra fine anni Novanta e inizio anni Duemila hanno perseguito la cosiddetta flessibilizzazione ai margini della forza lavoro, facendo sì che soprattutto la popolazione giovanile fosse interessata dall'aumento dei rapporti di lavoro non-standard. La flessibilità si è spesso tradotta in alto rischio di precarietà. Questo è dovuto al lento adeguamento dei programmi di sostegno al reddito contro il rischio di disoccupazione (Berton *et al.*, 2009), agli scarsi investimenti e alla scarsa efficacia nell'implementazione di misure di politica attiva, nonché alla frammentazione della rete di servizi per l'impiego (Sergi, Kazepov, 2014; Fellini, 2015). Questi elementi si sono intrecciati, in una preoccupante spirale di complementarità negative, alle caratteristiche strutturali del mercato del lavoro italiano, in cui imprese di piccola dimensione e scarsa propensione a innovazione e formazione esprimono una domanda di lavoro a bassa qualificazione (Reyneri, 2018).

Gli ultimi anni introducono alcuni cambiamenti significativi, come ad esempio l'ampliamento della platea di potenziali fruitori dei sussidi contro la disoccupazione e l'aumento della flessibilità sia in entrata sia in uscita, promosso dal Jobs Act. La novità principale per le fasce più giovani della popolazione è stata costituita dal programma Garanzia Giovani, ma l'implementazione e gli esiti delle misure connesse si sono scontrati con condizioni strutturali avverse, quali la debolezza dei servizi per l'impiego e la segmentazione territoriale. Se dunque il programma YG può essere interpretato come un importante passo verso la costituzione di un sistema coe-

rente di politiche attive del lavoro, vi sono molti dubbi sul fatto che possa avere esiti rilevanti sull'occupazione di qualità dei giovani.

In Germania, le complementarietà tipiche del modello tedesco hanno dimostrato un'inaspettata resilienza negli anni della crisi interagendo con dinamiche economiche e demografiche, nonostante le recenti spinte verso l'erosione del modello corporativo e la crisi del sistema duale. Similmente, in Italia, il basso grado di complementarietà, quella scarsa coerenza istituzionale segnalata da Rhodes (2005) nella sua definizione di economie miste, si è dimostrato resistente al di là dei processi di riforma, riproducendo condizioni di difficoltà del mercato del lavoro giovanile. La mancanza di complementarietà appare evidente anche nel contrasto fra:

- un impianto normativo di politiche attive articolato sulla base della Garanzia Giovani, attraverso una governance multilivello verticale – che coinvolge Europa, Stato e Regioni – e orizzontale – che vede la partecipazione di attori pubblici e privati in cooperazione e competizione;
- una carenza strutturale di risorse e servizi pubblici per l'impiego, che si traduce in un aumento delle disuguaglianze tra Regioni meglio attrezzate per sfruttare YG e Regioni più svantaggiate incapaci di coglierne le opportunità.

La declinazione italiana di Garanzia Giovani è infatti modellata su tirocini e incentivi alle imprese. Tra le misure erogate svetta il protagonismo dei tirocini extra-curricolari (ISFOL, 2016), a scapito di contratti, come l'apprendistato, che consentono una visione più di lungo periodo, sia per il datore di lavoro sia per le imprese coinvolte. Secondo i più recenti dati ANPAL (2018b), i tirocini coinvolgono soprattutto giovani con tasso di istruzione medio-alto e si svolgono soprattutto in micro-imprese con meno di 10 dipendenti (52%). Le evidenze disponibili sui tassi di inserimento occupazionale dopo sei mesi, attestate intorno al 48%, non sono particolarmente incoraggianti, soprattutto al Sud (36%) (*ibid.*). Inoltre il ricorso a incentivi indifferenziati alle imprese non aiuta a contrastare comportamenti atti a utilizzare tirocini e posizioni atipiche per abbassare il costo del lavoro più che per perseguire una strategia di sviluppo del capitale umano. Il contesto produttivo resta sempre quello di piccola impresa ed è tutt'ora in grave difficoltà per via dell'impatto della crisi, elemento che rende più probabili strategie di sopravvivenza nel breve periodo rispetto a investimenti nel medio-lungo termine. In questo contesto, i cambiamenti introdotti dal Jobs Act non sembrano poter risolvere le difficoltà dei giovani sul mercato del lavoro, le cui condizioni continueranno a essere segnate da atipicità e rischio di precariato in assenza di canali comunicativi efficaci

tra mondo formativo e imprese³. Il tutto aggravato dalla scarsa propensione a investimenti in capitale umano, evidente sia dagli andamenti della spesa sociale sia dai comportamenti e dalle caratteristiche delle imprese. Come ricordato da Barberis e Sergi (2016), le politiche attive che si concentrano più sull'offerta che sulla domanda di lavoro possono incidere su aspetti parziali di *mismatch* e mancato allineamento, ma non su meccanismi di coordinamento inefficaci e farraginosi.

Infine, una rilevante differenza tra Italia e Germania rispetto al mercato giovanile va cercata non tanto nel percorso di riforma delle politiche del lavoro, che sono accomunate da tratti di flessibilizzazione ai margini e liberalizzazione, quanto proprio nella contrattazione collettiva. Anche in Germania le parti sociali vedono calare i tassi di copertura e comunque faticano a rappresentare e proteggere le posizioni atipiche e precarie. Tuttavia, questo trova un'eccezione nell'impegno e nel ruolo delle parti sociali per il sostegno del sistema duale, ad oggi ancora fulcro del sistema di transizione tedesco. Questo raccordo viene sostanzialmente a mancare in Italia, dove il ruolo delle parti sociali nelle transizioni scuola-lavoro appare limitato, accentuando un dualismo tra *outsiders* e *insiders* che ha caratterizzato larga parte del percorso delle politiche del lavoro italiane.

3. Le conseguenze del Jobs Act continuano ad alimentare dibattito e polemiche, soprattutto per quanto riguarda il meccanismo di indennizzazione delle tutele crescenti. La ricostruzione del quadro complessivo eccede gli obiettivi di questo volume. Qui ci limitiamo a segnalare come, in una fase di crescita occupazionale, i rapporti a tempo determinato tendano a crescere più velocemente di quelli a tempo indeterminato, tendenza particolarmente evidente per le fasce più giovani. Inoltre il confine è spesso sottile, poiché soprattutto nelle piccole imprese una percentuale significativa dei contratti a tempo indeterminato si conclude entro un anno (Reyneri, 2018).

Parte quarta
Dal nazionale al locale:
i casi di Padova e Bonn

Quali servizi per i giovani? Tra responsabilità nazionale e implementazione locale

7.1

Contesti diversi, diverse opportunità: i casi di Padova e Bonn

La corrente configurazione dei sistemi di welfare si struttura attraverso un mix di competenze e politiche di livello centrale e subnazionale (Kazepov, 2010). Se il livello centrale mantiene un ruolo primario nella definizione di cornici normative e allocazione di risorse, la rilevanza del welfare locale si sostanzia nei modi in cui le misure di policy sono pianificate, finanziate e implementate a livello subnazionale (Andreotti *et al.*, 2012). Il welfare locale diviene quindi punto di osservazione privilegiato per cogliere le pratiche derivanti da complementarietà (o mancate tali) che si vengono a creare tra livelli istituzionali e attori coinvolti.

Anche in Italia e Germania, il passaggio dalla scuola al lavoro è strutturato da un sistema di governance multilivello, che coinvolge diversi livelli istituzionali con rispettive attribuzioni di competenze e responsabilità, così come costellazioni di attori che interagiscono con il welfare pubblico. In questa parte del libro, i contesti locali della città di Padova, nella Regione Veneto, e della città di Bonn, nel *Land* Nordrhein-Westfalen (NRW), sono intesi come punti di accesso a queste articolazioni territoriali della transizione dall'educazione all'occupazione. Attore centrale nella transizione scuola-lavoro a livello locale in Italia è la Regione (in questo caso il Veneto), per le competenze in materia di politiche attive del lavoro e della formazione professionale, mentre il sistema educativo risulta maggiormente centralizzato. In Germania, l'attore centrale è il *Land* (in questo caso il Nordrhein-Westfalen) per via delle competenze relative al sistema educativo, ma anche il governo federale per quel che riguarda politiche del lavoro e sistema duale.

In provincia di Padova il tasso di disoccupazione giovanile 15-29 si attesta intorno al 20%, valore più basso della media nazionale ma tra i più

alti della Regione Veneto. In generale, gli intervistati hanno tracciato un quadro comunque positivo o in miglioramento. Il sistema produttivo è incardinato nella tradizione del Nord-Est, presenta un settore industriale diversificato e costituito per lo più da piccole e medie imprese manifatturiere, ma anche un settore di servizi, e soprattutto servizi alle imprese, piuttosto sviluppato. La crisi ha colpito trasversalmente i vari settori di attività (in particolare l'edilizia) causando la chiusura di numerose imprese, per la maggior parte micro o comunque di piccole dimensioni. La diversificazione produttiva, tuttavia, rappresenta uno dei motivi per cui la città e la provincia manifestano segni di ripresa, visibili ad esempio nel ritorno di alcune aziende impegnate in produzioni di qualità (come nel comparto moda). Il sistema di istruzione vede un buon numero di istituti tecnici e professionali, cui gli intervistati hanno riconosciuto tradizioni consolidate. Il settore di HE è dominato dalla presenza di una grande università generalista – l'Università degli Studi di Padova – ma sono presenti anche due ITS (settori moda e biotecnologie). La presenza di associazioni categoriali (Confindustria, CNA, CGIL di Padova), del Centro per l'impiego e della Camera di commercio ha fornito poi un'ampia platea di *stakeholders*, coinvolti nelle transizioni scuola-lavoro. Oltre a questi, sono stati intervistati alcuni funzionari regionali, per via della responsabilità della Regione in materia di politiche attive e formazione professionale.

A Bonn il tasso di disoccupazione giovanile si assesta su valori molto bassi, intorno al 6%. Al pari di molte altre città del Nord-Ovest della Germania, Bonn gode di un elevato sviluppo economico, ed è sede di grandi aziende come ad esempio Deutsche Telekom e la sua sussidiaria T-Mobile. Essendo stata la capitale della Germania Ovest, la città ospita ancora diversi dipartimenti governativi e agenzie subministeriali nazionali, oltre che diverse istituzioni di cooperazione internazionale. Si caratterizza poi per la presenza di un'università di grande tradizione – la Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn – nonché di altri attori di HE, in particolare una *Fachhochschule* pubblica e una *Hochschule* privata. Il funzionamento del sistema scolastico e universitario segue le regole fissate dallo Stato del NRW, mentre le politiche del lavoro seguono principi e direttive stabilite a livello federale. In particolare la *Bundesagentur* e il suo distaccamento locale di Bonn-Rhein Sieg si occupano di servizi per l'impiego, politiche attive e politiche passive, con la collaborazione del *jobcenter* locale che è invece competente per l'amministrazione delle misure assistenziali.

Nel Nordrhein-Westfalen la scolarizzazione obbligatoria a tempo pieno inizia a sei anni e dura nove-dieci anni, mentre il più generale obbligo di

istruzione dura fino ai 18 anni. Come in tutto il paese, il livello scolastico secondario inferiore si divide in percorsi differenti, sviluppo del tradizionale sistema a tre canali. A partire dal decimo anno di età, gli studenti sono indirizzati in differenti istituti, che forniscono certificati e quindi opportunità diverse.

– L' *Hauptschule* prepara gli studenti a una carriera lavorativa e quindi al proseguimento del percorso educativo nel sistema VET. Al completamento del grado 9 si ottiene l' *Hauptschulabschluss*, certificato utilizzato per entrare poi nel sistema duale o accedere ad alcuni corsi VET full-time.

– La *Realschule* fornisce una più ampia educazione generale, insieme alla preparazione per una carriera lavorativa e quindi per il proseguimento del percorso educativo nel sistema VET. A seconda delle abilità e inclinazioni, lo studente può accedere al sistema duale o ad altri percorsi generalisti del *Sekundarstufe II*. Il certificato conseguito è il *Mittlerer Schulabschluss*, che consente, attraverso corsi appositi in istituti professionali nei gradi 11-13, di iscriversi a un'università di scienze applicate; il *Fachgebundene Hochschulreife* o a certe condizioni l' *Allgemeine Hochschulreife*, ovvero certificati per accedere all'istruzione universitaria senza passare per il tradizionale percorso pre-accademico (*Gymnasium* e *gymnasiale Oberstufe*). Queste possibilità sono vincolate ai voti ottenuti dallo studente.

– Gli studenti del *Gymnasium* ricevono un'ampia educazione generale che conduce in otto anni al conseguimento del certificato di ingresso al sistema HE. Gli studi si concludono con l' *Abitur*, ovvero la qualifica che garantisce accesso all'istruzione terziaria tramite l' *Allgemeine Hochschulreife*, certificazione di "alto" livello poiché consente qualsiasi opzione successiva, dall'ingresso nel mercato del lavoro al proseguimento degli studi nel sistema HE.

– Infine, nelle *Gesamtschule* e nelle meno diffuse *Sekundarschule* il percorso educativo comune viene esteso, rimandando la suddivisione dei percorsi educativi. Questi istituti costituiscono un mix delle tre forme precedenti: gli studenti frequentano un primo anno comune, per poi essere incanalati, all'interno dello stesso istituto, in percorsi che ricalcano le tre forme di scuole tradizionalmente caratterizzanti il sistema tedesco. L'introduzione di questi istituti in Germania è recente ma differenziata nei vari *Länder*.

Alla conclusione dei propri percorsi educativi, ma anche durante varie esperienze di integrazione tra istruzione e lavoro – come nel caso di tirocini e apprendistati – i giovani si confrontano con le differenti opportunità offerte dai mercati del lavoro locali di Padova e Bonn. Questo passaggio è

sostenuto da una rete di servizi e attori. In Italia, le politiche attive dal 2015 sono state organizzate soprattutto attraverso gli strumenti e le procedure della Garanzia Giovani. In Germania, oltre al ruolo del sistema duale, la *Bundesagentur* e i servizi all'impiego si occupano di facilitare le transizioni della popolazione giovanile.

7.2

Garanzia Giovani dal nazionale al locale

In Italia Garanzia Giovani ha rappresentato la prima misura comprensiva di politica attiva specificamente rivolta alla popolazione giovanile, ponendo le basi per la riforma strutturale delle politiche attive del lavoro. L'implementazione di YG ha introdotto un modello nazionale di governance multilivello teso a stemperare un approccio di ALMP localistico e frammentato: la strategia nazionale è declinata dalle Regioni per mezzo di piani di attuazione, per valorizzare le specificità locali (ISFOL, 2016). Snodo cruciale è rappresentato dalla rete dei servizi pubblici per l'impiego, notoriamente affetta da frammentazione localistica, scarse risorse finanziarie, sottodimensionamento del personale (Cicciomessere, 2015).

La Regione Veneto ha realizzato un piano di intervento regionale per YG, per un volume complessivo di risorse pari a 83 milioni di euro, da utilizzare in due anni. Il passo successivo ha visto l'emanazione di un bando per la candidatura degli *Youth Corners*, ovvero gli operatori che avrebbero preso parte alla gestione di YG. Questo ha portato alla costituzione di una rete di servizi pubblici e privati, forniti nel secondo caso da agenzie per il lavoro accreditate, che hanno partecipato al bando regionale. La Regione ha optato per un modello di gestione accentrato con una modalità a sportelli: ogni due settimane bandiva finanziamenti per interventi di YG, contenenti già le specifiche di misure e strumenti da adottare, fino all'esaurimento delle risorse stanziare. L'iniziativa progettuale partiva da un'agenzia accreditata, solitamente legata a un'associazione di categoria, che redigeva il progetto e coinvolgeva altri enti e le aziende partner. Il progetto era quindi vagliato e approvato, dando il via alle adesioni degli utenti del programma. Le aziende ricevevano i curricula in linea con i profili richiesti e svolgevano le selezioni tra i giovani iscritti e interessati. L'obiettivo di questo procedimento era ricreare le condizioni di incontro fra domanda e offerta sul mercato del lavoro, riducendo lo spazio dei contatti informali (l'azienda che aderisce a un progetto non può indicare nominativamente i giovani che vuole avere

in stage o assumere), pur mantenendo un margine di scelta per le imprese (le selezioni).

Pur essendo il Veneto un sistema misto, il rapporto fra operatori pubblici e privati si è strutturato attorno a una divisione dei compiti piuttosto netta, laddove in altre Regioni si è caratterizzato per un regime di concorrenza/collaborazione: i centri per l'impiego pubblici hanno svolto soprattutto la parte amministrativa prevista dalla Garanzia (profilazione), mentre l'erogazione di servizi di orientamento e interventi è stata appannaggio quasi esclusivo delle agenzie per il lavoro. Questo fa sorgere dubbi su un sistema di servizi per il lavoro pubblico-privato, in cui i centri pubblici, affetti da mancanza di personale e oberati dall'alto numero di utenti, faticano a svolgere un ruolo di riferimento e indirizzo delle azioni dei privati, come accade invece in Germania. In questo scenario, il pubblico viene intasato nella gestione di attività principalmente amministrative, mentre il ruolo del privato è predominante nell'effettiva erogazione di interventi di politica attiva.

Con questi numeri, la proattività non può essere dei PES, ma solo la parte amministrativa. Laddove il servizio è gratuito, perché la profilazione è gratuita (poi viene pagato dall'orientamento in su), si chiede che sia lo Stato a fornirlo. Questo va riconosciuto. E questa è una criticità, il fatto che pubblico e privato faticino a darsi una gestione sinergica. In Regione, quando ci fu una prima riunione su YG, ci fu chi criticò i centri privati perché le agenzie interinali avevano fatto pochissime profilazioni (PES_Padova).

Inoltre, mentre nel 2016 la prima parte di YG volgeva al termine, i centri per l'impiego pubblici si trovavano coinvolti in un processo di ristrutturazione della rete e delle relative responsabilità che partiva dal centro, ma toccava i servizi locali, generando molte incertezze. Quella tratteggiata dagli attori locali a Padova è una situazione di stallo in cui la Regione restava vincolata al progetto YG, ma, in attesa di indicazioni e dell'operatività dell'ANPAL, il settore delle politiche attive appariva sostanzialmente congelato.

Per mancanza di finanziamento e conoscenza sulle competenze, perché la chiusura delle province chiedeva non solo la redistribuzione del personale ma anche quella delle competenze, in questa fase non si sa chi sia il detentore della politica attiva per l'occupabilità. Non c'è una risposta. Numericamente, fino a 10 anni fa, si gestivano almeno 10 progetti, adesso niente. E non può essere solo una mancanza di fondi, è che nessuno sa più di cosa è responsabile. In questa fase non sono chiare le responsabilità (PES_Padova).

Non sfugge che la riforma dei servizi per l'impiego e delle politiche attive non può in nessun modo costituire la panacea delle debolezze croniche delle politiche del lavoro italiane (Sacchi, Vesan, 2015). Vista la bassa incidenza della spesa in PES e l'alto rapporto fra disoccupati e operatori, diventa già difficile gestire le prese in carico. Dare anche effettiva qualità ai servizi rappresenta un'impresa impossibile.

Nei bandi regionali per yG, le linee di intervento assumono una principale connotazione per titoli di studio. I più difficili sono i casi di *drop out*, ritiratisi dal sistema di istruzione e formazione senza essere arrivati neppure alla qualifica professionale triennale. Si tratta di un numero di individui limitato, rispetto ai quali yG soffre però di un'importante debolezza: l'impossibilità di usare il programma in compiuta sinergia con il sistema di istruzione e formazione professionale, se non per le misure di reinserimento. In una visione sistemica della transizione scuola-lavoro, il legame tra formazione professionale e politiche attive dovrebbe essere rafforzato già durante lo svolgimento del percorso educativo, mirando all'inclusione degli studenti che manifestano percorsi scolastici accidentati. A Padova, queste situazioni erano già gestite in una prospettiva di prevenzione dal centro per l'impiego, principalmente attraverso le *passerelle*, ovvero forme di passaggio dalle scuole ai CFP regionali (Centri di formazione professionale) per i ragazzi che evidenziano difficoltà nel percorso scolastico. A queste si sono aggiunti i progetti di yG finalizzati al reinserimento nel circuito di istruzione e formazione professionale. Gli strumenti più utilizzati sono stati gli stage di riorientamento, di due mesi. L'assenza di titolo di studio è considerata dagli operatori dei servizi un fattore fortemente penalizzante, poiché sono poche le aziende disposte ad accogliere questi giovani (spesso si tratta di cooperative), e perché la mancanza di capitale umano mina la loro resilienza individuale.

La qualifica è proprio il paletto senza il quale non si può... perché nel momento in cui questa crisi passasse, ma poi sappiamo che ritornerà, i più deboli saranno i primi espulsi. Quindi io posso anche attaccarti con la colla, ma quando arriverà la prossima folata tu dovrai essere in grado di stare attaccato. Se sei debole oggi e io non ti potenzio... (PES_Padova).

Il nucleo principale dei partecipanti a yG è costituito da giovani diplomati o con qualifica professionale. L'inserimento di questi profili non sembra particolarmente difficoltoso in Veneto, anche per via di un tessuto produttivo legato alla produzione tecnico-manifatturiera, che esprime una ri-

levante domanda di diplomati tecnico-professionali o, nel caso di aziende più piccole, di giovani con qualifiche professionali regionali. Si fa invece diversa la questione per i laureati, per cui si evidenzia una certa difficoltà di occupabilità, che ha anche toccato facoltà più orientate al mercato del lavoro, come quella di ingegneria. Il forte sviluppo dell'edilizia a Padova negli anni precrisi e la conseguente caduta della domanda di ingegneri civili ha determinato questo trend negativo. Spesso, entrando nel mondo del lavoro con profili che non incontrano la domanda espressa dalle imprese, gli universitari si adattano a profili inferiori. Difficilmente, tuttavia, questi giovani passano per il centro per l'impiego, poiché la gestione delle loro traiettorie di formazione e lavoro tende a essere seguita dall'ufficio stage e placement dell'Università di Padova, o si affida a canali personali.

In Veneto gli interventi connessi a *yg* hanno assunto una forma strutturata in più fasi. In particolare, il percorso formativo per l'inserimento lavorativo prevedeva l'utilizzo del tirocinio, preceduto da un periodo formativo, che è stato lo strumento più utilizzato a livello regionale come nazionale. La normativa regionale sugli stage non curriculari prevede un indennizzo di 400 euro mensili per il tirocinante, pagati dal datore di lavoro, che all'interno di *yg* erano invece erogati dalla Regione. Obiettivo di questo strumento è ovviare ai deboli legami tra sistema di istruzione e mercato del lavoro, offrendo all'individuo un'esperienza in azienda per compensare la relativa mancanza di competenze di carattere pratico. Dal punto di vista dell'azienda, si tratta di uno strumento vantaggioso, soprattutto per le procedure di indennizzo previste dalla Garanzia. In un contesto come quello italiano, caratterizzato dalla marginalità dell'apprendistato formativo o duale, lo stage può rappresentare uno strumento strategico di grande rilevanza. Pur non essendo un rapporto di lavoro, consente all'individuo di inserire nel proprio curriculum una parte operativa, di fare esperienza di ciò che ha studiato gettando quindi un ponte sulla frattura che tende a separare educazione e lavoro. A livello nazionale è purtroppo documentato l'abuso frequente di stage reiterati, con valenza formativa nulla, al solo scopo di abbassare il costo del lavoro da parte dell'azienda (Giannelli *et al.*, 2015). Si tratta di un problema riconosciuto e non negato dagli attori locali ma, almeno nel contesto padovano, non sembra essere particolarmente diffuso. Si ritiene in generale che il tirocinio possa costituire un'importante opportunità non solo formativa per il giovane, ma anche di impiego effettivo, con buone percentuali di inserimento lavorativo. Dev'essere tuttavia uno strumento ben disegnato, che comprenda una parte formativa, abbia una durata adeguata (almeno tre mesi) e sia puntellato da controlli. I principali

strumenti correttivi e di controllo sono stati adottati dalla Regione Veneto tramite modifiche e mediazioni sulla delibera che regola l'utilizzo dei tirocini: ad esempio, è obbligatorio indennizzare il tirocinante; e vanno evitati tirocini per profili occupazionali particolarmente bassi e senza valenza formativa. Questi strumenti non sembrano tuttavia sufficienti e viene quindi rilanciato il ruolo dell'attore regionale in sede di valutazione dei progetti presentati.

Non è ammesso nella stessa figura professionale: se uno fa il tirocinio dentro un'azienda della grande distribuzione ed è inserito come addetto al banco, non può essere reiterato. Questo non impedisce che ripeta il tirocinio non come addetto al banco ma ad esempio alle vendite, o addetto al frigo. In questo momento gli strumenti non sono ancora molto raffinati, non abbiamo database in grado di evidenziare con chiarezza se c'è una frequente ripetizione di tirocini delle aziende. Se si ripetono, ma poi assumono, per noi è positivo; se invece arrivano tirocinanti e basta, proviamo a non dare più questo vantaggio e non continuare a dare tirocinanti. Cerchiamo comunque di fare molta attenzione in sede di valutazione dei progetti (YG_regione_Veneto).

La capacità del soggetto pubblico di essere attore di coordinamento nell'erogazione di servizi al lavoro e politiche attive passa dunque attraverso l'esigenza del monitoraggio e controllo, volta a garantire la qualità degli interventi. Questo elemento cruciale appare avvertito, ma non sufficientemente sistematizzato. Da un lato, la sinergia tra Regione e PES non prende corpo in sede di valutazione dei progetti, nonostante i centri per l'impiego abbiano a disposizione dati che potrebbero permettere di selezionare in modo efficace le aziende partner. Dall'altro, la cronica mancanza di risorse e personale limita le capacità di azione degli operatori dei centri.

Noi abbiamo, per ogni tirocinio che facciamo partire, azienda, tirocinante e titolo di studio; quello che non riusciamo più a fare, perché abbiamo poche persone, è andare a vedere cosa è successo dopo 6 mesi, se li hanno assunti. Noi siamo punto di controllo, ma i numeri bassissimi di personale fanno sì che tu debba decidere le priorità [...]. Noi facciamo un controllo ex ante e non ex post, e abbiamo 2-3 indicazioni da cui possiamo dire sì o no. Però non facciamo più visite in azienda, come facevamo prima, non c'è neanche la possibilità di fare una telefonata per sapere come va (PES_Padova).

Le interviste permettono di fare luce anche su alcune dinamiche della domanda, oltre che dell'offerta di lavoro. Il sistema produttivo padovano è incardinato nella tradizione del Nord Est di piccole e medie imprese ma-

nifatturiere e metalmeccaniche, ma presenta una diversificazione settoriale più pronunciata rispetto ad altri contesti locali veneti. Qui la crisi è intervenuta pesantemente, provocando la chiusura di molte aziende, ma pure evidenziando la resilienza di altre. In generale, la percezione diffusa è che le difficili condizioni in cui versa il sistema produttivo fanno sì che a resistere siano le imprese più strutturate, che riconoscono il bisogno di aumentare la competitività accrescendo le proprie competenze. Non si tratta di una questione meramente dimensionale – anche se le imprese micro sembrano essere quelle più in difficoltà – ma di un focus verso l'internazionalizzazione, l'agire in rete e l'innovazione che si sta facendo strada, pur a fatica, vista la tradizionale “chiusura” del sistema produttivo.

È difficile generalizzare rispetto a come le imprese hanno gestito la crisi, come si sono riorganizzate, cosa hanno fatto. Un elemento comune può essere l'investimento in innovazione, macchinari e processi, e di conseguenza anche la valorizzazione del personale. La richiesta è stata anche quella di fare un cambiamento delle persone in azienda. Ecco, in questo forse le imprese più piccole sono in difficoltà, perché magari [...] fanno più fatica e vivono della commessa che arriva o non arriva, vivono alla giornata, senza programmare (Confindustria_Istruzione_Padova).

Oltre a essere esentate dal pagamento degli indennizzi per i tirocini, le aziende che assumevano il giovane iscritto a yG potevano beneficiare di un bonus occupazionale ordinario¹ e di un super-bonus, nel caso di assunzione di un giovane iscritto al programma che aveva partecipato a un intervento di politica attiva nella Regione. Il picco nel ricorso a tali bonus nel contesto padovano è stato notato in un secondo momento, quando tali benefici sono stati resi cumulabili con le defiscalizzazioni, previste per le assunzioni in apprendistato e con contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti. L'incidenza dei bonus per l'occupazione pesa fortemente sugli esiti di yG. Inoltre, questi incentivi potrebbero semplicemente consegnare risorse aggiuntive alle aziende che avrebbero assunto in ogni caso. Si conferma qui un tratto tipico delle politiche attive italiane, ovvero la tendenza a impegnare risorse in incentivi occupazionali di dubbia efficacia (Sacchi, Vesan, 2015). Tuttavia, nel caso di yG è presente almeno un gradiente basato sull'intensità di aiuto necessaria per il giovane inserito nella misura, e non si tratta di una distribuzione completamente “a pioggia”.

1. di importo variabile a seconda del tipo di contratto e dell'intensità di aiuto, mediamente intorno ai 3.000 euro.

Gli intervistati sono d'accordo sul fatto che YG non possa essere giudicata solo in base alla percentuale di ricollocati. Si tratta di un (costoso) investimento che doveva servire da modello e test per un sistema integrato di politiche attive e servizi per il lavoro. Il tutto in una prospettiva di rete a coordinamento verticale (dallo Stato, alle Regioni, ai centri per l'impiego) e orizzontale (cooperazione tra operatori pubblici e privati, aziende). Garanzia Giovani, in Veneto e in particolare nel Padovano, sembra avere messo in moto un sistema di questo tipo, grazie a un'immissione di risorse importante ma temporanea. Questo genera forti dubbi sul futuro proseguimento del solco tracciato attraverso la compiuta messa a regime di politiche attive e servizi per il lavoro, decentrati a livello regionale ma coordinati centralmente dall'ANPAL.

Il problema è che deve restare un sistema di servizi per l'impiego e ALMP che faccia tutti i giorni quel che si è fatto, in una certa misura, durante YG. Quindi patti di servizio, convocazioni, presa in carico, orientamento e indirizzamento delle persone verso soggetti che fanno le politiche attive del lavoro, centri di formazione. Il sistema dovrebbe intanto proseguire per giovani e disoccupati. Per il 2016 c'è una convenzione per cui lo Stato riconosce alla regione una parte prevalente dello stipendio del personale dei servizi per l'impiego, e una parte lo mette la regione. Ma il prossimo anno? Bisogna che decolli l'ANPAL, si chiariscano le competenze, si mettano le risorse [...]. Qui i tempi sono lunghissimi, anni (CGIL_Padova).

Le impressioni generalmente positive rilevate su YG nel contesto padovano (cfr. CAP. 8) sono spiegabili anche con alcune caratteristiche specifiche del contesto, ovvero il permanere di reti preesistenti fra attori pubblici e privati, che intervengono sulle transizioni scuola-lavoro, su cui l'impalcatura istituzionale di YG si è "appoggiata". Queste reti di orientamento, che univano scuole, centri di formazione, imprese, parti sociali (soprattutto datoriali con relative agenzie per il lavoro), attori pubblici come Regione e centri per l'impiego, rappresentano un importante esempio di coordinamento e complementarietà fra attori a livello locale.

7.3

La *Bundesagentur*: orientamento, politiche attive e servizi

In Germania il sistema di transizione si regge su canali di collegamento piuttosto istituzionalizzati e stabili, che concorrono a facilitare il passaggio al mercato del lavoro. Orientamento e formazione professionale sono radicati

nel sistema educativo, ma vi prendono parte anche i servizi per l'impiego, la cui azione si estende tra orientamento, servizi per chi cerca occupazione e politiche del lavoro, attive e passive. Dalle interviste emerge una prospettiva di coordinamento sistemico che in Italia appare ancora frammentata o in via di consolidamento nelle migliori esperienze. Per quanto riguarda la definizione del target delle politiche di transizione, l'azione della *Bundesagentur* (BA) è calibrata sulla fascia d'età 15-24. In Italia, invece, si avverte l'esigenza di ampliare lo sguardo a categorie di età quali 15-29 o 15-34, per via delle maggiori difficoltà nel trovare un'occupazione, difficoltà che si intrecciano alla tendenza a rimanere più a lungo nella casa dei genitori.

La *Bundesagentur* si considera un attore chiave nei settori delle politiche del lavoro e della sicurezza sociale, nella convinzione che il pieno godimento dei diritti di cittadinanza passi attraverso la partecipazione a un mercato del lavoro che si sta modificando, e a cui è sempre più difficile rimanere stabilmente ancorati. Innanzitutto, si prevede un cambiamento degli equilibri tra domanda e offerta di lavoro, dato dal calo demografico della popolazione giovanile. Sullo sfondo di questo cambiamento di equilibri, si ritiene che la qualità della partecipazione al mercato del lavoro sarà distribuita in modo sempre più iniquo, sulla scorta di un meccanismo di stratificazione basato sulle qualifiche educative possedute. La priorità diventa dunque favorire il *matching* tra lavoratori e posizioni vacanti (BA, 2014). Nel prossimo futuro, infatti, la creazione di posti di lavoro avverrà soprattutto in settori *medium* e *high-skilled*, mentre calerà il numero di lavori scarsamente qualificati. Su questo sfondo, l'agenzia federale per l'impiego si pone l'obiettivo di costituire l'attore pubblico di riferimento in grado di modellare in modo proattivo il mercato del lavoro. I servizi forniti spaziano dalla formazione professionale e continua alla sicurezza sociale, per sostenere le transizioni del ciclo di vita, l'occupabilità e l'uguaglianza di opportunità.

L'agenzia presenta una struttura centralizzata che si articola in una rete federale di uffici e istituzioni con radicamenti regionali e locali. Questa logica organizzativa risponde alla volontà di fornire servizi adatti a condizioni specifiche, sviluppando contatti e cooperando come partner con istituzioni, attori pubblici e privati, per modellare il mercato del lavoro locale. Il risultato è spesso la costituzione di reti di attori che sviluppano collaborazioni anche di lungo periodo. Queste modalità di cooperazione sono evidenti nel caso delle transizioni tra scuola e lavoro nell'area di Bonn, e coinvolgono vari partner di rete per realizzare politiche di orientamento dagli ultimi anni del percorso scolastico secondario inferiore.

Qui a Bonn la situazione della disoccupazione giovanile è piuttosto positiva. I giovani sono assistiti in modo intensivo, anche quando sono ancora a scuola, perché non rimangano senza lavoro. Meglio cominciare dalla nostra prima attività, l'orientamento. [...] I vari partner, che collaborano nell'area regionale del Bonn Rhein-Sieg, cominciano dal grado 8 a lavorare con i giovani nelle scuole. Assolutamente non aspettiamo che abbiano finito la scuola, ma cerchiamo, già mentre sono a scuola, di aiutarli e informarli preventivamente (PES_Bonn Rhein-Sieg).

In termini generali, le interviste sottolineano la necessità di confrontarsi con i cambiamenti che stanno avvenendo nelle scelte di giovani e famiglie. Negli ultimi anni si nota a Bonn un forte incremento delle iscrizioni ai percorsi generalisti (*Gymnasium*) o comuni (*Gesamtschule* o *Sekundarschule*), mentre diminuiscono le iscrizioni al percorso inferiore delle *Hauptschule*. Nel 2015, in tutto il Nordrhein-Westfalen il numero di studenti iscritti nei *Gymnasien* ha superato per la prima volta il totale di studenti iscritti negli altri percorsi disponibili. A Bonn vi sono ben 19 *Gymnasien* e 5 *Gesamtschulen* (istituti molto grandi in termini di numero di alunni), mentre il numero di *Hauptschulen* è passato da 7 a 3 istituti in un decennio. L'obiettivo degli studenti è sempre più il proseguimento degli studi all'università, generalista o di scienze applicate, a prescindere dalla tipologia di scuola in cui sono inseriti. In un contesto di scolarizzazione crescente e di forti aumenti della partecipazione agli studi di istruzione superiore, sono sempre più diffuse dinamiche di stigmatizzazione di percorsi di mobilità discendente che si riflettono sulle aspettative familiari.

Il fatto è che molti studenti delle *Hauptschule* o delle *Realschule* vogliono ottenere l'*Abitur*. Qui, a Bonn, siamo in una città universitaria con un livello educativo molto alto. Abbiamo molte persone con l'*Abitur* e questo è nella testa dei genitori. Specialmente le famiglie in cui i genitori si sono laureati per la prima volta, vogliono che anche i loro figli facciano l'*Abitur*. Addirittura gli studenti che sono in una *Hauptschule*, dove i presupposti per l'*Abitur* e per andare all'università non sono poi così buoni, hanno spesso in testa una certa pressione. Dicono: "Devo andare all'università e fare l'*Abitur*". Allora noi, come orientatori, cerchiamo di suggerire di fare prima un apprendistato duale, perché poi sarà comunque possibile andare a studiare all'università (Ufficio Formazione_Bonn Rhein-Sieg).

Nonostante le tendenze in atto, al momento attuale l'apprendistato resta il principale raccordo tra istruzione e lavoro. Questo spiega perché, tra gli interventi in cui la *Bundesagentur* è coinvolta, troviamo innanzitutto il sostegno ai giovani che non trovano posto nel sistema duale: quando l'incontro fra giovane e azienda non si verifica, si ha l'ingresso nel sistema di transi-

zione (cfr. CAPP. 5 e 6). Ciò che accomuna le misure che lo compongono è l'obiettivo di preparare lo studente a ottenere, l'anno successivo, un posto da apprendista. Gli attori che partecipano a questi interventi variano, così come il regime di responsabilità. Il ruolo della *Bundesagentur* può essere quello di coordinatore, principale organizzatore o attore che collabora nella realizzazione della politica. Esistono misure centrate sul ruolo della scuola, come l'anno aggiuntivo di scolarizzazione full-time e di preparazione a una o due professioni (*Berufsvorbereitungsjahr*), che si svolge dopo il grado 10 in un istituto professionale. Vi sono poi misure che riprendono alcuni principi di funzionamento del sistema duale, ovvero la combinazione di istruzione scolastica e tirocini in azienda: per un anno, gli individui trascorrono mediamente due giorni a scuola e tre in azienda a settimana, provando occupazioni differenti (*Jahrespraktika*). Altre misure sono disegnate per chi ha già deciso in quale mestiere voglia ottenere un posto di apprendista. Si tratta di un anno di tirocinio, su cui si innestano corsi scolastici part-time proprio come nel sistema duale. Lo stagista riceve in questo caso un sussidio erogato dall'agenzia per il lavoro, che raccoglie anche le disponibilità delle aziende a ricevere uno stagista e si occupa dell'intermediazione.

Se un giovane sa cosa vuole fare e dice di voler essere assolutamente un parrucchiere, ma purtroppo non ha trovato un posto da apprendista, allora può fare un anno di stage, da un parrucchiere. Così alla fine riceve anche un attestato e può avere maggiori possibilità l'anno successivo di essere assunto come apprendista. Inoltre, noi paghiamo questo anno di stage. Gli utenti ricevono da noi un'indennità, sono 216 euro al mese, e poi una volta conclusa la misura continuiamo ad assisterli (PES_Bonn Rhein-Sieg).

Se l'efficacia dei programmi attivati nel sistema di transizione è piuttosto discussa, gli *Jahrespraktika*, per il fatto di replicare l'organizzazione del sistema duale, sembrano garantire effettivamente maggiori opportunità ai destinatari (Eichhorst *et al.*, 2015; Bosch, 2015a): la loro diffusione è tuttavia limitata, poiché necessitano di importanti risorse pubbliche e parallelamente della disponibilità delle imprese a ospitare ragazzi che possano avere bisogno di assistenza durante il percorso.

L'operato dei servizi all'impiego nella progettazione e gestione di interventi a favore dei giovani rappresenta anche un esempio emblematico del modo in cui la vitalità del welfare locale affronta la frammentazione di competenze che caratterizza le politiche del lavoro in Germania. Le riforme Hartz hanno prodotto una frammentazione delle competenze rispetto

alle misure per i giovani disoccupati o alla ricerca di lavoro (cfr. CAP. 6). Sia le sezioni della *Bundesagentur* sia i *jobcenters* locali gestiti dalle municipalità hanno, infatti, facoltà di intervento in materia, a seconda della condizione familiare del giovane in difficoltà (Knuth, 2009). Come in altre città tedesche, a Bonn ci si muove in direzione della creazione di *one-stop centers*, in cui il richiedente possa trovare completo supporto e assistenza nella ricerca di un'occupazione.

Questo è qualcosa di nuovo, da gennaio 2015 abbiamo questa unione in cui siedono operatori del *jobcenter* municipale, operatori del mio team presso l'Agenzia per il Lavoro di Bonn e operatori sociali del *Jugendberufshilfe*; sono anche loro partner nel progetto. Quindi abbiamo tre partner, tre istituzioni che siedono nello stesso luogo e lì incontrano coloro i quali hanno meno di 25 anni. Affinché i giovani non debbano andare una volta presso questa autorità, una volta correre là al *jobcenter* per registrare la domanda di disoccupazione, poi se hanno problemi sociali particolari devono rivolgersi al *Jugendberufshilfe*. Così tutto è posizionato nello stesso edificio (PES_Bonn Rhein-Sieg).

Non si tratta ancora di una risposta sistematica, ma i benefici di questo approccio appaiono evidenti, perché consentono all'individuo di rivolgersi a un unico sportello in grado di offrire servizi di politiche del lavoro attive/passive. Quella locale si dimostra in questo caso una dimensione strategica di intervento per fornire servizi personalizzati all'utenza che ne necessita (BA, 2014). Il rischio sotteso è però anche la creazione di situazioni a "diverse velocità" nel paese. Questa spinta al coordinamento e consenso tra attori mostra alcuni parallelismi con la densità di interazioni presente nel territorio veneto. La principale differenza risiede nella relativa stabilità della cornice istituzionale di riferimento tedesca, che disegna responsabilità e attribuisce risorse, cui fa da contraltare la scarsità di risorse e la maggiore incertezza del regime italiano di transizione e delle politiche attive.

Il raccordo tra scuola e mondo del lavoro: orientamento e formazione professionale

8.1

Reti per transizioni scuola-lavoro e distacco del sistema universitario in Veneto

L'alternanza scuola-lavoro non rappresenta una novità nel regime di transizione italiano. Le esperienze precedenti alla Buona Scuola erano state caratterizzate da una significativa diversificazione territoriale, dovuta all'interazione tra governance locale e dinamicità del tessuto produttivo (Ascoli *et al.*, 2015). Nel padovano e in generale nella Regione Veneto, istituti professionali e tecnici avevano vissuto precedenti esperienze di alternanza già dal 2003. Si era infatti sviluppato un contesto di rete, con il contributo della Regione. Questo comprendeva fondi per le scuole – per pagare il tutoraggio dei docenti, le assicurazioni – all'interno di piani annuali di orientamento, sensibilizzazioni verso le imprese e monitoraggio, e il rafforzamento di reti di collaborazione tra attori. Le reti di orientamento per la gestione delle transizioni dal mondo dell'istruzione al mondo del lavoro univano scuole, IEFP, imprese, partiti sociali (soprattutto datoriali), attori pubblici come Regione e centri per l'impiego. Era stato anche costituito un tavolo regionale per l'alternanza scuola-lavoro per la concertazione nell'utilizzo dei fondi. Negli anni della crisi, questi flussi si sono inariditi col venire meno dei finanziamenti e delle pratiche di concertazione, sostituiti da bandi regionali meno regolari e con minori risorse.

Nonostante le sue rigidità, *yg* ha ridato vita a queste reti di interazione tra attori, anche grazie all'immissione di consistenti risorse nel sistema di transizione regionale. Anche la Buona Scuola ha fornito impulsi nella stessa direzione. Proprio su questi presupposti di reti orizzontali si basa la fiducia degli attori del territorio sulle possibilità di attuazione dell'obbligo di alternanza scuola-lavoro nel contesto cittadino e regionale, nonostante il forte aggravio organizzativo che comporta.

Il ruolo del pubblico attraverso la scuola dovrebbe essere quello di formare persone che sappiano sviluppare capacità tali da potersi inserire nel mondo del lavoro, quindi questa opportunità dell'alternanza andrebbe intesa secondo il bene dello studente. Sicuramente si sconvolge l'organizzazione di un'istituzione pubblica, ma l'obiettivo è quello di preparare lo studente non solo al mondo del lavoro ma anche alla partecipazione alla società civile. L'azienda ha il suo tornaconto, dovrebbe capire che così ha persone più preparate e che non è un aggravio ma un'opportunità. Il pubblico dovrebbe percepire l'utilità di creare persone che non stanno chiuse in quella scatola, ma devono avvicinarsi al lavoro. Nella nostra regione questa attività di avvicinamento tra mondo della scuola e lavoro c'è da diversi anni, mentre c'è un po' meno, perché è più difficile, per il mondo universitario (Confindustria_Università_Padova).

Una caratteristica regionale delle politiche di transizione è quindi la spinta verso un'azione integrata fra diversi attori, coinvolgendo ente regionale, ufficio scolastico (ufficio decentralizzato del ministero) e centri per l'impiego, privilegiando la concertazione con le parti sociali (in particolare le varie associazioni datoriali). Il primo tassello di questo sistema regionale integrato è costituito dalla IEF, che in Veneto ha una tradizione importante, spesso di matrice religiosa. Il principale target di riferimento è costituito da ragazzi con difficoltà nel percorso scolastico, che spesso provengono da contesti sociali svantaggiati. In questi casi, le scuole si attivano e possono proporre il passaggio ("passerella") a un centro di formazione professionale. Il servizio per la dispersione del centro per l'impiego di Padova funge da punto di raccordo tra scuola e IEF. Tuttavia, l'IEF regionale non è visto soltanto come strumento per il trattamento di situazioni marginali. La formazione professionale costituisce anche un canale alternativo alla scuola superiore tradizionale, particolarmente votato all'esperienza pratica. Si tratta di un percorso che offre opportunità di contatto con il mondo del lavoro, per via di una didattica che fa ampio utilizzo di laboratori e stage. Mentre in altre Regioni è più diffusa l'attuazione della IEF in forma di sussidiarietà integrativa – avvalendosi degli istituti professionali di Stato che inseriscono percorsi triennali nel quinquennio – in Veneto l'IEF si svolge attraverso istituzioni formative accreditate, in regime di sussidiarietà complementare. È la Regione a mettere a bando i corsi IEF, cercando di conservare attività tradizionalmente coperte o inserendone altre di nuova attrattività. Enti e scuole possono concorrere ai bandi per attivare i percorsi previsti. Gli esiti sul mercato del lavoro sono stati molto positivi fino al 2008, per peggiorare poi a causa della crisi economica. In generale, il segmento di mercato del lavoro interessato a figure professionali IEF è quello delle

piccole imprese a impronta più artigianale, mentre con l'aumento delle dimensioni le aziende preferiscono rivolgersi a istituti tecnici e professionali per attingere a profili di media qualificazione.

Così come il sistema scolastico, anche l'IEFP è interessata dall'introduzione dell'alternanza scuola-lavoro obbligatoria e dal tentativo di introdurre un sistema duale nell'istruzione e formazione professionale. L'implementazione di questa riforma si gioca a livello locale. Le scuole sono infatti chiamate a gestire gli schemi di alternanza e dei tirocini curriculari che ne sono il principale strumento. Rispetto ai tirocini extracurriculari, gli stage in alternanza non sono finalizzati primariamente all'assunzione, ma costituiscono un completamento del percorso educativo in un ambiente di lavoro. Nel contesto padovano le già citate reti di orientamento hanno contribuito a trasferire ampie porzioni di didattica professionalizzante e laboratoriale in azienda, anche grazie all'esistenza di una richiesta di profili intermedi tecnico-professionali. A questo proposito, emergono dalle interviste riferimenti a una socializzazione all'esperienza pratica e al mondo del lavoro simile a quella che caratterizza, con le dovute distanze, il sistema duale tedesco.

Il diploma è ancora il titolo di studio che funziona meglio per l'inserimento lavorativo, abbiamo scuole che si interfacciano da 10 anni col mondo aziendale. Uno dei progetti più interessanti è l'alternanza scuola-lavoro, con i ragazzi che vanno a fare stage estivi o curriculari nelle aziende. Questa è la forza del diploma. Abbiamo ancora aziende che prenotano i ragazzi in terza superiore, per tutte quelle figure di profilo intermedio tipo termotecnico, meccanico industriale. Abbiamo aziende che ancora oggi chiedono le liste dei diplomati alle scuole, ed è molto difficile che chi esca da un tecnico industriale e commerciale a 2 anni non abbia già un lavoro stabile. I licei da questo punto di vista funzionano un po' meno, è più difficile trovare stage. Si è fatto in questi ultimi 10 anni un grosso lavoro sulle aziende per far fare tutta la parte laboratoriale e professionalizzante in azienda [...]. Qui a Padova, del mondo formazione-lavoro, si parla da moltissimo tempo (PES_Padova).

Non sfuggono le potenzialità dello strumento dell'alternanza, ma anche le relative difficoltà di gestione, specialmente in contesti in cui c'è scarsa esperienza di queste pratiche, come ad esempio nei licei. Inoltre, se è vero che la scuola costituisce l'attore principale dell'alternanza – con conseguenti carichi organizzativi per le pratiche amministrative, per le necessità di preparare gli studenti e seguirli attraverso docenti-tutor – l'esperienza duale presuppone che lo studente riceva in azienda una formazione, che sia coerente con il suo percorso educativo. È cioè necessario lo sviluppo della capacità formativa dell'impresa, che oltre a utilizzare (per quanto parzial-

mente) forza-lavoro gratuita nel processo produttivo, è chiamata a impartire competenze pratiche allo studente. Su questo punto, sulla qualità dei tirocini, si gioca la futura efficacia degli schemi di alternanza.

Il problema è quale tirocinio: se un ragazzo frequenta un istituto tecnico e poi va a fare il cameriere? Si dice: è sempre un'esperienza, sì ma intanto bisogna vedere se rientra nel Piano per l'Offerta Formativa, perché tu puoi mandare i ragazzi solo per fare cose coerenti, è una modalità didattica. È evidente che la scuola, cioè il tutor scolastico, deve controllare che non gli facciano fare fotocopie tutto il giorno, per dirla banalmente. È successo che una scuola ha mandato un ragazzo in albergo a fare la reception e poi l'han messo a fare il cameriere; non rientra nel piano. Altrimenti se è solo esperienza, non può rientrare nel curriculum didattico (CGIL_Padova).

Emerge la questione del controllo e della garanzia nella gestione dello strumento. Non esiste cioè un attore specificamente incaricato di controllare e monitorare la qualità del sistema di alternanza obbligatorio, come accade ad esempio in Germania per le Camere di commercio, dell'industria e dell'artigianato. A essere toccata è anche la ripartizione frammentata delle competenze nel sistema di istruzione e formazione professionale italiano. Visti gli imponenti carichi amministrativi e organizzativi da affrontare, sembra molto difficile che gli istituti scolastici possano farsi carico del problema, che minaccia di minare alla base la nascente "via italiana al sistema duale". Attori pubblici, come l'ufficio scolastico regionale, e privati, come le associazioni di categoria, potrebbero trovare relazioni collaborative proficue su queste basi. Al momento però la mancanza di una previsione normativa fa sì che spesso i vari attori coinvolti si muovano in modo confuso, non avendo ancora compreso in che modo instaurare azioni coordinate.

Infine, il contratto di apprendistato di I livello rappresenta uno strumento con cui lo studente interessato può assolvere agli obblighi di alternanza, e anzi si configura come completamento ideale (magari al quinto anno o al terzo-quarto di IEFP) di percorsi di stage in alternanza, svolti negli anni precedenti. Tuttavia, in Veneto non si ravvisano cambiamenti per quel che riguarda l'apprendistato formativo: queste tipologie sono scarsamente utilizzate perché percepite come rigide e complicate. La mancanza di una visione strategica e di un radicamento culturale del contratto di apprendistato formativo contribuisce a far sì che le aziende optino per strumenti facilmente utilizzabili e convenienti. Anche l'apprendistato professionalizzante, tradizionalmente diffuso in Veneto per via di una certa complementarietà con la piccola impresa locale, ha recentemente subito

una contrazione, in coincidenza con l'attivazione di tirocini e sgravi per l'assunzione di lavoratori con contratto a tutele crescenti.

8.1.1. UNIVERSITÀ E MERCATO DEL LAVORO

Data la prevalenza di piccole e medie imprese nel sistema produttivo locale, il titolo di studio che consente maggiori opportunità di inserimento è il diploma tecnico o professionale. Come si integra in questo contesto un'università di grande tradizione come l'ateneo padovano, che si rivolge a un bacino ben più ampio di quello locale?

Innanzitutto, esiste un segmento di domanda di lavoro altamente qualificata ma tecnica, proveniente soprattutto dalle imprese medio-grandi, accanto alla quota maggioritaria che si concentra su profili mediamente qualificati (diplomi professionali, tecnici, periti) e guarda alla scuola secondaria superiore. Questa quota di domanda più qualificata, secondaria ma presente, fatica a trovare risposta. Secondo i rappresentanti di Confindustria, il maggiore ostacolo risiede nell'implementazione della riforma del 3+2, che non ha portato a un aumento dell'offerta di corsi professionalizzanti da parte dell'Università di Padova. L'ateneo infatti punterebbe soprattutto sul proseguimento dei percorsi a livello magistrale. Ne deriva lo sviluppo di competenze e aspettative elevate che difficilmente trovano risposta in un contesto in cui il numero di grandi imprese con forti investimenti in ricerca e sviluppo è comunque limitato. Si conferma scarsamente diffusa l'istituzionalizzazione di percorsi duali in apprendistato di III livello. Più in generale, le interazioni tra l'istituzione di HE e il mondo produttivo locale appaiono macchinose e poco frequenti, a dimostrazione anche della scarsa vocazione professionalizzante dell'università italiana e del distacco tra insegnamento accademico e mercato del lavoro (Treille, 2013). Gli intervistati segnalano anche alcune eccezioni positive ma numericamente limitate, come nel caso di specifici corsi triennali o dei due ITS presenti nel comune di Padova, settori moda ed edilizia.

Questa richiesta si scontra, a mio parere, con la strutturazione del 3+2 e con il motivo per cui era nato. Noi vediamo la tendenza a invitare i ragazzi a fare i 5 anni anche in ingegneria meccanica, quindi anche in settori dove, con qualche attenzione in più da parte dell'ateneo, si potrebbe strutturare un corso più professionalizzante [...]. I ragazzi poi hanno aspettative elevate perché vogliono fare tutti ricerca e sviluppo, e si vanno a scontrare con le reali esigenze delle aziende, almeno in fase di ingresso. Abbiamo invece esempi di laureati triennali che fanno carriere interessanti in azienda, perché hanno la base tecnica per affrontare l'organizza-

zione aziendale e sviluppano, insieme all'azienda, altre competenze di carattere trasversale (Confindustria_Università_Padova).

Le osservazioni sulle caratteristiche dell'offerta di lavoro giovanile vanno tuttavia messe in relazione alle richieste delle imprese: il livello della domanda di lavoro espressa dal tessuto economico resta medio-basso, come caratteristico del caso italiano anche a distanza di anni dalla crisi (Reyneri, 2018). Continua inoltre a essere diffusa la tendenza a ricorrere ai contatti informali, più che a vie formali di intermediazione del personale come il centro per l'impiego o le stesse istituzioni educative. Questo vale soprattutto per le imprese piccole e meno internazionalizzate, che costituiscono una larga fetta del totale. Si segnala infine la tendenza a preferire lavoratori con esperienza anziché giovani laureati all'università ma con poca esperienza *on-the-job*, anche per difficoltà di carattere culturale da parte dei datori di lavoro (Reyneri, 2005, Trivellato, Triventi, 2015).

Qui in Veneto il modo più efficace di trovare lavoro è la conoscenza diretta. Questo per chi deve fare politiche attive è una base di partenza pessima, perché nelle aziende, essendo dimensionalmente piccole, c'è ancora il "paròn", il padrone. Qui funziona così. Tutti gli strumenti che gli dai in mano sono secondari; l'azienda trova la persona e poi le deve fare addosso il vestito. Le aziende più grandi con un'impronta più internazionale vengono a chiedere le liste, ma le altre usano reti di conoscenza. Si sentono più rassicurate dal fatto che qualcuno sa che quello che assumono è un bravo ragazzo. E tu puoi fare tutti i progetti e le politiche attive che vuoi ma hai un impatto limitato (PES_Padova).

Se, nel caso della scuola, i contatti tra formazione e lavoro si sono sviluppati e intensificati nel tempo, nel caso dell'università il percorso è più lento, nonostante l'interesse verso il mercato del lavoro sia aumentato – anche se in modo disomogeneo – tra docenti universitari e dipartimenti. Gli strumenti per aumentare queste interazioni orizzontali sembrano esserci. Sulla scorta delle esperienze locali delle reti di orientamento, si individua in particolare un possibile ruolo dell'attore pubblico (nei suoi diversi livelli verticali: ministeriale, regionale e locale) nella promozione e coordinamento di reti che, grazie anche alla mediazione di associazioni di categoria, favoriscano l'instaurarsi di complementarità fra mondo produttivo e HE. Al momento, venendo da una tradizione di distacco e incomunicabilità che solo recentemente è stata intaccata, questo passaggio virtuoso sembra però piuttosto lontano.

8.2

Traiettorie inclusive? Sistema scolastico e apprendistato
nel Nordrhein-Westfalen

Nel Nordrhein-Westfalen, il sistema di transizione scuola-lavoro è organizzato secondo le direttive e attività previste da un progetto che ha avuto inizio nel 2012-13, riunendo in un sistema coordinato attori già coinvolti nelle transizioni. Il progetto è chiamato KAOA – *Kein Abschluss Ohne Anschluss* – traducibile come: nessuna chiusura senza un’apertura. Il termine *Abschluss* si riferisce alla conclusione del percorso scolastico secondario superiore, diviso in più canali nel sistema educativo tedesco. La complessa governance di KAOA nasce da un processo *bottom-up* di istituzionalizzazione che ha le sue origini proprio nella città di Bonn nel 2008, i cui principi sono stati successivamente ripresi nel 2012 dal governo del NRW, estendendo la partnership e i relativi servizi a tutta la popolazione studentesca dello Stato.

Il progetto ruota intorno all’erogazione di servizi di orientamento ai giovani studenti, affinché possano iniziare a progettare il proseguimento del proprio percorso formativo dopo la scuola. Inizialmente comprendeva un numero ristretto di scuole, ma dal 2016 coinvolge tutti gli studenti del NRW. Il principio di uguaglianza delle opportunità è sottostante al funzionamento di KAOA: tutti gli studenti, di tutte le tipologie di scuole, ricevono le stesse informazioni e sono oggetto delle stesse attività. Innanzitutto, si mira a far conoscere agli studenti le varie opportunità offerte dal sistema educativo tedesco, sia nella direzione della formazione professionale, sia nella direzione dell’istruzione universitaria. In secondo luogo, si vuole aumentare la consapevolezza dei più giovani rispetto alle proprie capacità. In terzo luogo, KAOA persegue l’obiettivo di fornire servizi di orientamento di alto livello a ogni alunno di scuola secondaria inferiore. Infine, il progetto contribuisce a rafforzare i legami tra scuole e aziende.

KAOA comincia tra i 13 e i 14 anni, ottavo grado, durante la scuola secondaria inferiore, con un’analisi delle potenzialità effettuata da formatori finanziati dalla BA. Sulla base di questa analisi, nella seconda parte dell’anno vengono sviluppate delle “esplorazioni” di differenti professioni (*Berufsfelderkundungen*) attraverso tirocini di tre giorni. Le scuole hanno la possibilità di modulare queste esperienze di orientamento, come accade nei casi dei *Boys’ days* o *Girls’ days*.

I *Boys’ days* o *Girls’ days* sono dei tirocini, dove le ragazze possono osservare lavori tipicamente maschili e i ragazzi lavori tipicamente femminili. Noi abbiamo que-

ste giornate a Bonn, dove gli studenti vanno nelle imprese, per esempio un giovane va da un dentista a osservare la professione dell'assistente, che è tipicamente una professione svolta da donne, o per esempio a osservare il lavoro di una segretaria. Molte aziende vengono coinvolte in questi scambi (PES_Bonn Rhein-Sieg).

Dal successivo nono grado vengono organizzati tirocini curriculari di maggiore durata, così come corsi orientati all'insegnamento pratico di materie professionalizzanti. In questa seconda fase, si rende necessaria la collaborazione tra attori per supportare una mole di attività che le scuole da sole non potrebbero gestire: le Camere promuovono l'iniziativa presso le aziende; le scuole organizzano i tirocini sulla base delle liste di disponibilità; l'ufficio regionale per l'educazione (*Regional Bildungsbüro*) coordina la gestione dei tirocini; le aziende ospitano i giovani tirocinanti durante i loro *Praktika*. Anche le università e gli altri istituti di HE partecipano al progetto, offrendo giornate di orientamento.

Noi abbiamo circa 8.000 alunni nella regione per ogni grado scolastico. Se tutti fanno un tirocinio di 3 giorni, abbiamo bisogno di 8.000 posti per stage nella regione. Per questo, l'ufficio regionale per l'educazione cerca di coordinarli, di far sì che non facciano tutti il tirocinio nello stesso periodo, altrimenti l'economia si arresta. Si cerca quindi di coordinare e gestire il tutto in fasi diverse. Alcuni li fanno in gennaio, altri in aprile. Devono partecipare moltissime aziende ovviamente, e di questo si occupano le Camere, che invitano le aziende a rendere disponibili posti per gli stage. Perché le scuole, da sole, non potrebbero mai occuparsi di tutto per ogni studente (*Regional Bildungsbüro_Bonn Rhein-Sieg*).

Le attività di orientamento fornite dalla BA si innestano su queste prime esperienze. Durante il nono grado, si tengono incontri di orientamento nelle classi, condotti da orientatori della BA (60 nella regione), principalmente sui temi della formazione professionale, delle condizioni e dei voti necessari per riuscire nei vari percorsi. A queste lezioni collettive segue la possibilità di incontri singoli presso uffici dell'agenzia nelle scuole. Infine, a conclusione del percorso di KAOA, la volontà dello studente (la sua *Anschluss*) viene messa per iscritto in una dichiarazione di intenti e si prepara il terreno per il proseguimento nel sistema VET o verso gli studi terziari.

La complessità del sistema educativo tedesco si compone non soltanto di più canali, ma anche di più modalità possibili per ottenere certificazioni con cui accedere a istituzioni formative di livello superiore. Negli ultimi anni, l'introduzione di passerelle e opportunità di passaggio da un percorso all'altro – spesso attraverso uno o più anni aggiuntivi di corsi – hanno

ulteriormente diversificato il sistema, che del resto sconta consistenti differenze da un *Land* all'altro. Da qui deriva l'importanza attribuita all'analisi delle potenzialità dello studente e alla diffusione di informazione sulle possibilità che si aprono dopo la scuola secondaria inferiore. Lo scopo è quello di temperare il cristallizzarsi di percorsi fissi, spesso basati sullo strato sociale di appartenenza: tipicamente dall'*Haupschule* o *Realschule* al sistema duale e poi al lavoro per le classi lavoratrici medio-basse dei colletti blu; dal *Gymnasium* all'università e poi al lavoro per le classi più alte e i colletti bianchi.

8.2.1. APPRENDISTI CERCASI? IL SISTEMA DUALE SOTTO PRESSIONE

Il cuore del sistema VET tedesco è costituito dal sistema duale di apprendistato, finalizzato alla produzione di competenze specifiche ed esperienza professionale. L'attore centrale è l'azienda, che assume l'apprendista con contratto di lavoro, sostiene i costi della formazione interna – circa il 70% della formazione erogata, mediamente 3,5 giorni a settimana – orientata alla pratica lavorativa. I costi di un apprendista durante il periodo formativo eccedono solitamente, per l'impresa, i guadagni ricavati dalla sua attività: le stime BIBB (2015) riportano un costo lordo di 17.933 euro annui per apprendista, un profitto di 12.535 e quindi un costo medio netto annuale di 5.398 euro. I costi sono costituiti dal salario dell'apprendista (62%), da quelli di tutor e personale addetto alla formazione in azienda (23%), dall'equipaggiamento e altre spese materiali (15%). A scuola si svolge invece la formazione esterna – circa il 30% di quella erogata, mediamente 1,5 giorni a settimana – a base di insegnamenti più generali e teorico-trasversali.

Lo Stato federale tedesco, in primo luogo attraverso il BIBB, è responsabile della cornice normativa del sistema e della formazione interna alle aziende. Il finanziamento non pertiene invece al livello federale, se non per situazioni particolari, ad esempio sussidi per l'assunzione di individui con particolari necessità. I *Länder* sono responsabili per la formazione scolastica, sia per il finanziamento sia per i relativi curricula. Associazioni datoriali e sindacati hanno un ruolo di supervisione, che si manifesta nel processo di riforma dei regolamenti formativi così come nella contrattazione collettiva. Infine, le Camere di commercio e dell'industria e quelle dell'artigianato costituiscono corpi intermedi o parapubblici responsabili per la supervisione della formazione professionale, fornita all'interno del sistema duale. Questo comprende gli interventi da mediatori nelle dispute fra aziende e apprendisti; la gestione degli esami e delle relative commissioni; l'emissio-

ne degli attestati finali di lavoratore certificato (*Gesellenbrief*). Sono quindi le Camere a custodire e garantire la qualità del sistema di apprendistato tedesco, poiché controllano l'effettiva applicazione degli standard formativi, stabiliti dai regolamenti federali, e garantiscono che i certificati emessi rappresentino un livello di *skills* riconoscibile e paragonabile in tutto il paese (Bosch, 2010). Su questi presupposti, i lavoratori possono costruire le proprie carriere e le aziende possono basare le proprie strategie di assunzione. Tutte le richieste di assumere apprendisti da parte delle imprese sono vagliate dalle Camere, che controllano se l'azienda abbia le capacità e i mezzi di fornire una formazione adeguata, secondo gli standard previsti dal BIBB e dalle parti sociali nei regolamenti formativi. I criteri stabiliti riguardano la presenza di ambienti e strumenti o macchinari appositi, ma soprattutto di formatori aziendali certificati dalle Camere (*Meister*). Gli esami sono standardizzati in tutti i *Länder*, sia nella parte teorica sia nella pratica, e sono valutati all'interno delle Camere da commissioni, composte da insegnanti di scuole professionali e da esperti scelti dalle associazioni datoriali e dai sindacati.

Perché le aziende investono negli apprendisti e in un percorso formativo standardizzato? La prima motivazione è di carattere economico: investire nella formazione di un apprendista è considerato più conveniente, sul medio-lungo periodo, che reperire direttamente sul mercato un lavoratore qualificato, ma che non conosce l'azienda. Per questo, le grandi aziende spesso adottano apposite forme organizzative interne, fino a costituire veri e propri centri di formazione per gli apprendisti, che seguono al contempo le esigenze delle imprese e i regolamenti federali.

Voglio avere un buon ritorno sul mio investimento. Perché le aziende tedesche entrano a far parte del sistema duale? Perché hanno bisogno di lavoratori qualificati e con competenze. E quando tu, apprendista, stai per tre anni nella mia azienda, la conosci meglio di quanto la conosca io. Se cercassi un lavoratore qualificato all'esterno del sistema duale, cosa dovrei fare? Metto un annuncio [...]. Così in questo periodo il mio posto di lavoro è vuoto, mi costa molto. E anche in questo modo, devo investire: quando inizi a lavorare nella mia azienda, sei qualificato, ma non conosci l'azienda, quindi ho bisogno di un altro lavoratore qualificato che lavori con te e ti istruisca. Da quando ho messo l'annuncio a quando tu diventi effettivamente un lavoratore qualificato e produttivo, passano qualcosa come 9-12 mesi. Dopo 12 mesi posso dire che sei pronto e non hai bisogno di supervisione speciale. Ma lo stipendio per un lavoratore qualificato è fin dall'inizio molto più alto di quello di un apprendista. Quindi mettendo entrambe le possibilità su una

bilancia, per me è più economico rivolgermi al sistema duale quando ho bisogno di lavoratori qualificati e competenti (IHK_Bonn Rhein-Sieg¹).

Una seconda motivazione è la responsabilità sociale derivante dall'essere radicati in un certo territorio o comunità, o all'interno di una rete di aziende e collaborazioni. Questa componente ha ricadute dal punto di vista dell'"immagine" e reputazione aziendale².

Il ruolo di sostegno e supporto dei sindacati nei confronti degli apprendisti è evidente nel momento in cui si passa dal piano macro di coge-stione del sistema a quello micro delle pratiche che si svolgono nelle imprese. Il sindacato può prendere parte a ogni passaggio relativo al percorso di selezione, assunzione e formazione dell'apprendista. Questo in genere favorisce la creazione di un rapporto di rappresentanza di interessi tra sindacati e giovani apprendisti, che è più stretto nelle grandi imprese. In molte realtà aziendali, la connessione tra giovani apprendisti e sindacati ha dato vita a specifiche sezioni all'interno dell'associazione dei lavoratori, chiamate "sindacato dei giovani" o "concilio dei giovani".

Molte piccole e medie imprese manifestano la volontà di formare apprendisti, ma a causa di una produzione eccessivamente specializzata non sono in grado di trasmettere al lavoratore-studente tutti i contenuti tecnici prescritti dai regolamenti federali sulla formazione duale e garantiti dal controllo delle Camere (Bosch, 2010). Per ovviare a queste difficoltà, può accadere che le piccole imprese affidino i propri apprendisti alla capacità formativa di imprese grandi e strutturate o di centri di formazione esterni, sostenendo i costi dell'apprendistato e pagando il relativo servizio. Ad esempio, il *Land* NRW promuove varie forme di *Verbundausbildung*, ovvero attività di formazione congiunta fra due o più imprese, o fra un'azienda e un centro di formazione, utilizzando finanziamenti provenienti dal Fondo sociale europeo.

In quanto *market-driven*, il sistema duale va analizzato anche a partire dalla dinamica di domanda e offerta di posti di apprendista. Per far collimare i regimi di aspettative (crescenti) di individui e imprese, l'agenzia del lavoro opera prima di tutto in una prospettiva di prevenzione, al fine di promuovere l'incontro fra studenti e aziende.

1. Camera dell'industria e del commercio – *Industrie- und Handelskammer*.

2. Ad esempio, le imprese espongono con un certo orgoglio stemmi e adesivi apposti, forniti dalla Camera di Commercio e recanti la scritta "questa impresa forma apprendisti".

Per prima cosa, speriamo di riuscire a fare da mediatori. Se abbiamo 4 studenti al nono o decimo grado che dicono di voler fare l'apprendistato, li inseriamo nel nostro sistema informativo, poi ricevono da noi le offerte di posti disponibili. Cerchiamo di intermediare. Abbiamo i nostri contatti con i datori di lavoro e cerchiamo di gestire e coordinare l'incontro degli uni e degli altri. Questo è il primo obiettivo, far trovare agli studenti un posto di apprendista. Se dopo il decimo grado non hanno trovato un posto da apprendista, allora cerchiamo di intervenire con una misura (PES_Bonn Rhein-Sieg).

Nell'anno scolastico 2014-15, la *Bundesagentur* di Bonn riportava un totale di 6.274 giovani candidati a un posto di apprendista (su una popolazione di studenti di circa 10.000 individui) e 5.503 posizioni rese disponibili dalle imprese. Alla fine del mese di settembre, 251 giovani non avevano ancora trovato un'occupazione da apprendista o un'alternativa (rientro in percorsi formativi qualificanti, occupazione). Nello stesso mese, 511 posti di apprendista sono rimasti vacanti (BA, 2015).

Le aziende hanno bisogno di reclutare nuove leve, ma ciò non determina un diritto soggettivo in capo a ogni candidato. Può accadere che l'impresa, pur di non scegliere un candidato non ritenuto convincente, lasci vacante il posto di apprendista che aveva dichiarato disponibile. Questo punto è importante, perché è un segnale delle tendenze di mutamento in corso nel sistema tedesco. Dalle interviste si rileva che le aspettative delle aziende si sono innalzate negli ultimi anni, creando barriere di ingresso difficilmente superabili per giovani senza titolo di studio o scarsamente qualificati, provenienti dal ramo meno prestigioso dell'istruzione secondaria (*Hauptschule*). Soprattutto per i settori più avanzati, la componente di stratificazione e creazione di disuguaglianze, tipica del sistema duale (Protsch, Solga, 2015), si è quindi inasprita. Il regime collettivo di formazione delle competenze che opera in Germania, infatti, prevede che il ruolo principale all'interno del sistema sia svolto dalle aziende. Rispetto a tale principio, sulla selezione intervengono due parziali meccanismi di compensazione: lo Stato può decidere di incentivare l'assunzione di apprendisti, in casi particolari di svantaggio pronunciato del giovane; la contrattazione collettiva e i sindacati possono fissare delle quote di apprendisti da assumere, valide per determinati settori o aziende. Nel primo caso, queste misure risultano marginali: a Bonn, i posti in apprendistato soggetti a sussidi statali non superano il 4-5% del totale. Nel secondo caso, il ruolo compensativo dei sindacati nella contrattazione, anche durante la crisi economica, non è stato omogeneo tra i vari settori e dipende dall'affiliazione delle imprese alle associazioni datoriali coinvolte. Si conferma qui una caratteristica del sistema duale: la

tendenza a escludere un gruppo di giovani, caratterizzati da scarse qualifiche e competenze, che diventano poi destinatari delle misure del sistema di transizione, gestite dalle scuole professionali o dalla *Bundesagentur*.

Un ulteriore nesso nevralgico del sistema di transizione scuola-lavoro tedesco riguarda il rapporto tra VET e HE. Negli ultimi anni l'accresciuta attrattività delle università esercita crescente pressione sul sistema di formazione professionale. I due ambiti si sono sviluppati separatamente, con bassi tassi di transizione dalla formazione professionale all'istruzione superiore. Tuttavia, la differenziazione istituzionale che caratterizza il sistema di istruzione tedesco, a livello post-secondario e terziario, vede l'esistenza di istituzioni come *Berufsakademien* e *Duale Hochschulen*, che consentono a individui con qualifiche VET iniziali di conseguire, tramite percorsi duali, una laurea di livello Bachelor. Nel 2012 è stata inoltre stabilita l'equivalenza tra la qualifica di VET avanzato (*Meister*) e il Bachelor.

I *Duales Studium* rappresentano il contributo più significativo all'ibridazione tra formazione professionale e istruzione superiore (Graf, 2014). Il punto di partenza per comprenderne lo sviluppo risiede nell'importanza del ramo a vocazione professionalizzante dell'educazione terziaria. Le università di scienze applicate, che ne costituiscono il nucleo, stanno sperimentando una forte espansione del numero di iscritti: offrono formazione tecnica di livello terziario e hanno partnership con il mondo delle imprese. Possono offrire una flessibilità nell'organizzazione e progettazione dei corsi che le grandi università pubbliche non riescono a garantire. Ciò le rende partner molto appetibili per aziende, spesso di grandi dimensioni, interessate a sviluppare una sezione altamente qualificata della propria forza-lavoro. Per le imprese stesse, i corsi di studio diventano anche un'opportunità per interagire maggiormente con le istituzioni formative e comunicare le proprie esigenze all'interno di rapporti di collaborazione, replicando in forma meno standardizzata quanto accade all'interno del sistema duale.

È piuttosto comune offrire anche percorsi duali. Si tratta in buona sostanza di programmi in cui agli apprendisti viene offerto un normale contratto qui in azienda, cui si aggiunge l'iscrizione ulteriore all'università. Come ogni altro apprendista: stanno otto ore al giorno qui o nelle scuole professionali e in più, di solito nei weekend o per tre sere alla settimana, o due sere e il sabato, frequentano l'università e ricevono lì la loro formazione. Devono comunque frequentare la scuola professionale, adempiere ai loro compiti nel centro formativo aziendale o durante il proprio turno nell'attività produttiva, e nel tempo libero frequenteranno l'università. È un percorso molto impegnativo, ma è anche una via rapida per uno stipendio più alto o per una posizione più elevata nell'organigramma aziendale,

perché abbiamo certi settori in cui c'è bisogno di personale altamente qualificato con titoli di istruzione superiore (Risorse umane_Grande impresa_NRW).

I datori di lavoro vedono con favore questi contratti ibridi, anche perché si confrontano con una popolazione giovanile molto attratta dall'università: sono sempre di più i giovani che hanno la volontà e la possibilità, dopo l'apprendistato, di proseguire gli studi a livello terziario, facendo sfumare l'investimento iniziale dell'impresa. A questo rischio di perdita di talenti si può rispondere offrendo loro una prospettiva allettante, fatta di sostegno al percorso di studi abbinato a una continua esperienza nell'azienda, con accordi che comprendono anche elementi pratici come l'organizzazione di turni e giorni liberi, o il supporto per l'accesso a borse di studio.

8.3

Strutture di governance multilivello

Dalle interviste realizzate nel Padovano sono emerse alcune condizioni di contesto che influenzano positivamente le potenzialità di politiche attive e alternanza: tradizioni di concertazione e collaborazione tra attori come scuole e uffici scolastici, IEFP, Regione, centro per l'impiego, associazioni datoriali e imprese, che prima della crisi avevano dato vita a estese reti di orientamento finanziate dalla Regione. Queste reti sono state rivitalizzate da YG e dall'alternanza scuola-lavoro, e rappresentano anche condizioni facilitanti per l'implementazione degli obblighi di alternanza. Inoltre, si rileva l'esistenza di una domanda di lavoro qualificata e tecnica, espressa da un tessuto produttivo di media (soprattutto diplomati tecnici e professionali) e piccola impresa (soprattutto qualifiche e diplomi di IEFP regionale). Per i laureati si sono invece confermate le difficoltà di *matching* di profili troppo elevati e a scarsa vocazione professionalizzante rispetto alla configurazione del mercato del lavoro locale. Ne risulta un distacco ancora importante fra università e imprese, fatto di differenti linguaggi e aspettative, che solo in tempi recenti si è iniziato a colmare.

Per quel che concerne l'alternanza, i tempi rapidi di implementazione e il forte carico organizzativo attribuito alle scuole rappresentano aspetti critici: perché questi schemi costituiscano la spina dorsale della transizione scuola-lavoro all'italiana, è infatti necessario curarne l'aspetto qualitativo, attraverso la coprogettazione dei principali strumenti formativi. Ancora una volta, questo chiama in causa la debolezza dell'attore pubblico in ma-

teria di coordinamento, garanzia e controllo: le scuole vedono aumentati compiti e responsabilità senza un adeguato investimento e risorse umane. Il rischio è quindi quello di esiti insoddisfacenti, legati semplicemente alla fornitura di manodopera all'impresa senza un'adeguata controparte formativa sul posto di lavoro.

Sembra mancare una visione di medio-lungo periodo, quell'idea di capitale paziente che ha fatto la fortuna del modello tedesco, ma che anche in Germania oggi pare traballare (Busemeyer, Trampusch, 2013), se non in una versione depotenziata che però suggerisce forse le realistiche potenzialità di schemi alternanza scuola-lavoro in un contesto come quello padovano. Si tratta di un sistema produttivo fatto di aziende medio-piccole, che difficilmente potrebbe sopportare la strutturazione di un modello compiutamente duale, fondato sul contratto di apprendistato formativo. La soluzione può essere allora lo sviluppo, intorno all'obbligo di alternanza, di reti sinergiche che coinvolgano scuole, aziende, così come attori di facilitazione e controllo (associazioni categoriali, Regione, centri per l'impiego). Questo nel tempo favorirebbe la messa a sistema di ponti fra una scuola più votata a fornire esperienze pratiche e un mercato del lavoro interessato a competenze tecniche di media qualificazione. Una simile struttura del sistema locale di transizione porterebbe benefici occupazionali per quei giovani con titolo di studio secondario superiore, che si sono costruiti un percorso di avvicinamento al mondo del lavoro già durante gli anni passati a scuola.

La differenza con la Germania è in una visione strategica, io perdo oggi per guadagnare domani con l'apprendistato, e noi in Italia non riusciamo ad avere questa visione. L'abbiamo ripresa solo negli stage curriculari, in una versione semplificata: lo stage curriculare può essere ripetibile a differenza di tutti gli altri [...]. Ci sono molte aziende di Padova che prendono i ragazzi in tirocini curriculari, li richiamano d'estate e appena si diplomano li assumono. Tu li hai 1 mese durante l'anno, che è pochissimo, ma almeno inizi a conoscerli, poi 3 mesi d'estate, poi 1 mese ancora durante l'anno successivo e avanti così. Il modello di mettere insieme studenti e aziende alla fine funziona, ma con lo stage che è uno strumento snello. Se ti metti con l'apprendistato no, poi in un momento economico in cui le aziende oggi sanno di essere in piedi e domani no. [...] L'impostazione c'è. Molte aziende se li tirano su, poi vengono da me per gli stage di inserimento lavorativo per i diplomati, dicono che li conoscono dal tempo della scuola con gli stage curriculari, e poi li assumono (PES_Padova).

Il confronto con il caso tedesco evidenzia su questi aspetti forti differenze. Basti pensare alla *Bundesagentur*, agenzia nazionale ramificata in uffici localizzati, ma dotata di risorse tali da poter incidere a più livelli sulle transizioni scuola-lavoro. Già in fase di orientamento nelle scuole, si notano strette collaborazioni con attori statali e locali, per quanto questo assuma forme differenziate, vista la sovranità dei singoli Stati in materia scolastico-educativa.

Per quanto riguarda le dinamiche di transizione tedesche, dalle interviste emerge l'aumento di iscritti in percorsi educativi generalisti, nonché il ruolo delle famiglie nello spingere i giovani verso l'istruzione superiore di livello terziario. In concomitanza con il calo demografico, si crea quindi una restrizione della forza-lavoro cui tradizionalmente il sistema duale ha attinto. Inoltre, le aziende cercano una forza-lavoro più qualificata del passato. Ne deriva un *mismatch* tra domanda e offerta di apprendisti, particolarmente evidente a Bonn, a causa della presenza di una grande e "attraente" università generalista. Il risultato, in termini di esiti delle transizioni, è una quota di giovani che non trovano posto nel sistema duale; e una quota di aziende che preferisce lasciare vacanti i posti di apprendistato che aveva reso disponibili. Infine, il problema di inclusione degli individui scarsamente qualificati nel sistema duale e nel mercato del lavoro chiama l'uscita da una prospettiva puramente economicistica, dal momento che la scelta degli attori privati penalizza i giovani più deboli, e un intervento diretto dell'attore pubblico. A livello federale, ciò avviene principalmente attraverso il sistema di transizione, la cui efficacia è quantomeno parziale. Nel NRW abbiamo però documentato la diffusione del progetto KAOA, per la promozione dell'uguaglianza di opportunità già nell'istruzione secondaria. Tale progetto evidenzia il ruolo del welfare nel promuovere forme di investimento sociale, quale la volontà di fissare standard e fasi strutturate valide per tutta la popolazione di riferimento. La cooperazione tra attori è stata qui punto di partenza per la diffusione e istituzionalizzazione di buone pratiche, nate a livello locale.

Conclusioni

Configurazioni istituzionali sotto la lente dell'investimento sociale

La comparazione tra i sistemi di transizione scuola-lavoro di Italia e Germania mette in risalto le diffuse condizioni di svantaggio dei giovani italiani. Il passaggio dal sistema educativo al mercato del lavoro in Italia è spesso difficile e macchinoso, poiché si sviluppa in un contesto di complementarità assenti o addirittura negative. L'analisi evidenzia un deficit della vocazione professionalizzante a tutti i livelli del sistema di istruzione e formazione, particolarmente evidente nell'istruzione superiore. Questa configurazione interagisce, dal lato della domanda, con un mercato occupazionale asfittico in termini di opportunità e produttività, costituito soprattutto da piccole imprese con scarsa propensione innovativa. Si deve poi aggiungere il cronico sottosviluppo dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, nonché la perdurante assenza di politiche dirette alla fascia giovanile. Gli esiti di questo mix sono ben conosciuti: alta disoccupazione, occupazione spesso precaria e scarsamente qualificata con lunghi tempi di transizione.

Il contrasto con la Germania rispetto alla performance occupazionale è stridente. Nello Stato federale tedesco, il welfare state accentra maggiormente politiche attive e servizi del lavoro, traccia l'architettura normativa e, in accordo con le parti sociali, gli standard dell'apprendistato duale, ovvero del cuore del sistema di transizione scuola-lavoro. Oltre che nelle politiche del lavoro, il ruolo di coordinamento del welfare centrale si estende quindi anche al principale filone della formazione professionale, pure in un contesto di federalismo e sovranità dei *Länder* in materia di educazione e cultura. Le complementarità istituzionali tra un sistema produttivo propenso all'innovazione, che esprime una domanda di lavoro specifica e qualificata, e un sistema di istruzione a forte vocazione professionalizzante continuano a permanere in una versione che si va orientando verso qualifiche medio-alte. Si nota una certa ibridazione tra caratteristiche del sistema duale e istruzione superiore, in un'evoluzione del nesso VET-HE che si muove in una direzione di *upgrading* e di accresciute connessioni con il mercato del lavoro.

Le performance economiche e occupazionali tedesche generano una diffusa attenzione e volontà di ispirazione da parte di altri paesi, secondo una logica di ricerca quasi compulsiva di *best practices* da imitare. Eppure, scomponendo il mix di istituzioni, contesti e relazioni, il quadro si complica sensibilmente: non esiste un unico fattore, individuabile e riproducibile, alla base della traiettoria tedesca. La spiegazione sembra risiedere invece nelle complementarità fra condizioni socio-economiche che hanno favorito il rimbalzo resiliente dell'economia dopo il 2009, e istituzioni radicate nel tessuto sociale e culturale del paese, come il sistema duale. Inoltre, guardando proprio all'interazione tra scuola, lavoro e welfare, si nota che il welfare tedesco è tutt'altro che statico ed è, anzi, alla continua ricerca di equilibrio a causa di pressioni derivanti dal mercato, dalle aspettative individuali e familiari, e dalle dinamiche demografiche (Bosch, 2015a). L'equilibrio ad alta intensità di competenze, che traspare dai dati più immediati, nasconde instabilità e un continuo processo di adattamento, che evidenzia la crescita di importanza delle forze di mercato.

Proprio l'aumento di importanza delle logiche economiche nel sistema educativo e nelle politiche del lavoro fa sì che il sistema di transizione scuola-lavoro tedesco tenda a essere sempre più esclusivo, sottilmente e spesso ambigualmente al confine tra investimento sociale e *workfare* neoliberista. L'accesso al settore *core* della forza-lavoro è garantito dall'acquisizione di una qualifica educativa di livello almeno secondario superiore. Chi non riesce a superare questa barriera vede aumentare esponenzialmente il rischio di disoccupazione o di occupazione flessibile, spesso poco remunerativa e poco qualificata. Per questa fascia di popolazione vulnerabile, l'intervento statale è ad ampio raggio (sistema di transizione e politiche attive del lavoro erogate dai servizi per l'impiego) e, nel caso dei giovani, orientato a misure di carattere formativo, il cui esito in termini occupazionali non è però univocamente accertato. Da questo punto di vista, l'essenza *market-driven* del sistema VET tedesco, che si innesta su politiche attive a forte condizionalità e sul persistente *early tracking* dell'istruzione secondaria inferiore, minaccia di erodere, dall'interno, le istituzioni corporative tedesche. Come dire che, citando Saraceno (2016), il lavoro e la vocazione professionalizzante del sistema di istruzione non bastano a garantire giustizia sociale.

L'esempio tedesco non dovrebbe essere proposto acriticamente, proprio perché i recenti sviluppi ne mettono in dubbio la capacità di coniugare occupazione e maggiore coesione. A dover essere rilanciato è il ruolo del welfare state nel proteggere i più svantaggiati e nel promuovere un sistema educativo che offra a tutti gli studenti opportunità per il proprio futuro,

accompagnando i più giovani nella costruzione del loro percorso di vita, lavoro e cittadinanza.

Il ruolo delle istituzioni è comunque più debole in Italia, specialmente per quanto riguarda il focus di questo testo, ovvero il welfare state come attore di coordinamento nelle transizioni scuola-lavoro. La tradizionale separazione funzionale tra i due ambiti crea infatti multiple distorsioni evidenti in *mismatch* e *gap* nell'incontro fra domanda e offerta di lavoro, che si sostanziano in opportunità diseguali ed esiti occupazionali spesso preoccupanti per la popolazione giovanile. Ciò è riconducibile a complementarità negative che si instaurano tra un sistema educativo distante dal mondo del lavoro e pervaso da tendenze di liceizzazione e accademizzazione; e un sistema economico scarsamente competitivo, che esprime bassa richiesta di lavoro qualificato e resta intrappolato in logiche di razionalità di breve periodo e pura sopravvivenza. Questa distanza è spesso aggravata dall'azione debole e frammentata del sistema di welfare, a basso tasso di investimento nelle componenti di spesa e poco capace di instaurare sinergie tra politiche e attori.

La debolezza della formazione professionale rappresenta il tratto principale del sistema di transizione scuola-lavoro italiano, tracciando la differenza più evidente con la Germania, un *vocational gap* derivante dall'interazione tra fattori molteplici. In primo luogo, la subordinazione della formazione professionale rispetto all'istruzione generalista-accademica. In secondo luogo, le scarse interazioni tra attori del sistema educativo e del sistema produttivo, nonché il ruolo marginale di sindacati e corpi intermedi, quali le Camere di commercio, dell'industria e dell'artigianato. In terzo luogo, la dequalificazione, il basso tasso di innovazione e la scarsa produttività di un sistema economico che non valorizza le competenze prodotte dal sistema di istruzione. In quarto luogo, la debolezza dello Stato nel promuovere e indirizzare forme di integrazione scuola-lavoro, compresi gli scarsi finanziamenti al sistema educativo di livello secondario-terziario. Infine, la frammentazione territoriale, che ripropone il tradizionale divario Nord-Sud del sistema di welfare italiano, ma anche la presenza di esperienze locali positive, le quali faticano tuttavia a istituzionalizzarsi.

Il *vocational gap* italiano è ravvisabile, in varie forme, a ogni livello del sistema di istruzione.

– IEFP regionale: la formazione professionale regionale è ancora scarsamente sviluppata rispetto al filone nazionale. Spesso viene confinata e percepita come ultima destinazione possibile per individui con difficoltà educative, più che come effettiva alternativa formativa. Le qualifiche rilasciate sono frequentemente considerate di livello medio-basso e inadatte

alla formazione di manodopera tecnicamente qualificata. Nonostante presenti alcune similarità rispetto al sistema duale tedesco, l'IEFP italiano non ha né una diffusione paragonabile, né lo stesso riconoscimento di canale formativo per il conseguimento di qualifiche di livello intermedio e competenze richieste dal mercato del lavoro.

- Istruzione e formazione professionale: tale filone riscuote un'ampia partecipazione, ma anche uno svuotamento delle caratteristiche professionalizzanti. In questo senso, l'introduzione degli schemi obbligatori di alternanza scuola-lavoro rappresenta un'innovazione importante, in quanto tentativo di istituire più forti legami con il mondo del lavoro e aumentare il coinvolgimento delle imprese, pur in un sistema che resta ancorato alla centralità della scuola. Tuttavia tale riforma comporta serie difficoltà di implementazione.

- Istruzione superiore: il riferimento è al mancato sviluppo di un ramo professionalizzante dell'HE (scuole post-secondarie a contenuto tecnico-pratico), con l'eccezione degli ITS, e alla mancata riconfigurazione dei cicli di laurea triennali. Ne deriva l'assenza di dialogo diffuso e istituzionalizzato fra università e mercato del lavoro.

- Apprendistato: quelli formativi, che consentono un'integrazione tra VET e lavoro, riprendendo i principi del sistema duale tedesco (formazione in azienda e in classi scolastiche, derivante dal doppio status di lavoratore e studente), non rappresentano un canale autonomo di formazione e costituiscono una percentuale esigua dei contratti di apprendistato stipulati in Italia. Quello professionalizzante ha visto la progressiva marginalizzazione della formazione per assumere una dimensione fortemente aziendalistica. Inoltre, tale tipologia contrattuale soffre di una concezione culturale penalizzante.

In altre parole, la caratteristica “disconnessione” del sistema di transizione scuola-lavoro italiano emerge dalle interazioni, spesso mancate o discontinue, tra un sistema di istruzione e formazione interessato dal deficit complessivo della vocazione professionalizzante; da un mercato del lavoro poco produttivo e innovativo, con ridotte capacità di creare occupazione qualificata; da un sistema di welfare in cui lo stato sociale risulta debole nelle azioni di coordinamento e investe risorse limitate in politiche di promozione del capitale umano. Tali caratterizzazioni dell'interfaccia tra istruzione, lavoro, welfare sono così radicate nel contesto italiano da interessare anche la sfera culturale oltre a quella istituzionale: ne sono esempi la separazione tra momento educativo e momento lavorativo, nonché la diffusa percezione stigmatizzante dell'apprendistato e dell'IEFP regiona-

le. Inoltre, le mancate complementarità nel setup istituzionale limitano gli effetti positivi di politiche di investimento sociale innovative, quali ad esempio la YG o l'istituzione dell'alternanza scuola-lavoro obbligatoria. In questo senso, l'analisi effettuata a livello locale risulta preziosa, poiché mostra che, dove si sono sviluppate reti sinergiche tra attori e settori di policy, gli esiti degli interventi coerenti con l'approccio del SI sono comparativamente migliori. Tuttavia, se da un lato si certifica l'esistenza di buone pratiche, dall'altro queste avvengono in un contesto nazionale in cui l'azione di coordinamento del welfare state è debole. Ciò favorisce indirettamente la creazione di zone a "diverse velocità", con l'effetto perverso di un ulteriore aumento di frammentazione e disuguaglianze su base territoriale.

Il sistema di transizione è poi reso ancora più instabile da una sorta di credenza nel valore salvifico dell'intervento normativo, che ha visto una sequela impressionante di riforme susseguirsi negli ultimi anni. L'instabilità delle istituzioni e politiche che ne deriva, come nel caso dell'apprendistato o dei centri per l'impiego, si avverte nel senso di incertezza e attesa continuamente emerso dalle interviste. Questo vale anche per la recente introduzione dell'alternanza, che è stata subito messa in discussione dai governi successivi. Altra tendenza preoccupante è proprio la scarsa importanza attribuita alla formazione per il lavoro, in decisa controtendenza rispetto alle narrative su economia della conoscenza e delle competenze, così diffuse in altri paesi europei.

Nella frammentazione generale, emergono segnali positivi dallo studio di caso locale, laddove un tessuto di cooperazione tra attori costituisce condizione per beneficiare di risorse e riforme di investimento sociale, in una cornice di debolezza dell'architettura nazionale. È il caso del Veneto e del Padovano, che, pur tra mille difficoltà, ha trovato nella Garanzia Giovani una risorsa per ravvivare reti di orientamento e collaborazione tra imprese e istituti tecnici e professionali, con il contributo di centri per l'impiego, parti sociali e uffici regionali. Tuttavia, le isole di eccellenza non possono nascondere una più ampia distesa fatta di velocità diseguali e welfare debole o addirittura assente, incapace di modellare il sistema di transizione dalla scuola al lavoro. Laddove infatti l'intervento pubblico non coordina e garantisce attraverso politiche, standard e deleghe specifiche (come accade per Camere e parti sociali nel sistema duale tedesco), alcuni vedono le proprie opportunità aumentare, sia pure in senso relativo, mentre altri rischiano di perdersi. Alcuni hanno più possibilità di cogliere le potenzialità delle transizioni scuola-lavoro, altri restano invischiati tra svantaggi e vulnerabilità.

Bibliografia

- ABRAHAMSON P. (2010), *European welfare states beyond neoliberalism. Toward the social investment state*, in "Development and Society", 39(1), pp. 61-95.
- AGOSTINI C. (2013), *Gli studi sulle politiche di istruzione e di welfare: dal trade-off all'integrazione*, in "Rivista Italiana di Politiche Pubbliche", 7(2), pp. 223-52.
- ALLMENDINGER J. (1989), *Educational systems and labor market outcomes*, in "European Sociological Review", 5(3), pp. 231-50.
- ALLMENDINGER J., LEIBFRIED S. (2003), *Education and the welfare state: the four worlds of competence production*, in "Journal of European social policy", 13(1), pp. 63-81.
- AMABLE B. (2016), *Institutional complementarities in the dynamic comparative analysis of capitalism*, in "Journal of Institutional Economics", 12(01), pp. 79-103.
- ANASTASIA B. (2013), *Limiti e opportunità (reali) dell'apprendistato*, in "Il Mulino" 5, pp. 816-23.
- ANDREOTTI A., MINGIONE E., POLIZZI E. (2012), *Local welfare systems: a challenge for social cohesion*, in "Urban Studies", 49(9), pp. 1925-40.
- ANPAL (2018a), *Monitoraggio sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro 2017*, ANPAL, Roma.
- ID. (2018b), *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia. Rapporto quadrimestrale 2/2018*, ANPAL Roma.
- ARLOTTI M., LATTARULO A. (2015), *Il ruolo degli Istituti tecnici superiori*, in U. Ascoli, C. Ranci G. B. Sgritta (a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna, pp. 149-66.
- ASCOLI U. (a cura di) (2011), *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna.
- ASCOLI U., PAVOLINI E. (2012), *Ombre rosse. Il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme*, in "Stato e mercato", 96(3), pp. 429-64.
- ASCOLI U., RANCI C., SGRITTA G. B. (a cura di) (2015), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, il Mulino, Bologna.
- BA – BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2014), *Answers of the Bundesagentur für Arbeit to future questions*, BA, Bonn.
- ID. (2015), *Arbeitsmarkt in Zahlen – Ausbildungsstellenmarkt*, BA, Bonn.
- BALLARINO G. (2015a), *La formazione professionale in Italia qualcosa sta cambiando?*, in "Politiche Sociali", 1, pp. 155-62.

- ID. (2015b), *Higher education, between conservatism and permanent reform*, in U. Ascoli, E. Pavolini (eds.), *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*, Policy Press, Bristol, pp. 209-36.
- BALLARINO G., CHECCHI D. (2013), *La Germania può essere un termine di paragone per l'Italia? Istruzione e formazione in un'economia di mercato coordinata*, in "Rivista di Politica Economica", 1, pp. 39-74.
- BALLARINO G., SCHERER S. (2013), *More investment, less returns? Changing returns to education in Italy across three decades*, in "Stato e mercato", 33(3), pp. 359-88.
- BALSAMO A. (2015), *Apprendistato e alternanza: i nodi irrisolti della Guida Operativa del MIUR*, Bollettino Adapt (<http://www.bollettinoadapt.it/apprendistato-e-alternanza-i-nodi-irrisolti-della-guida-operativa-del-miur/>).
- BARBERIS E., SERGI V. (2016), *Politiche attive per il mercato del lavoro nella crisi: il quadro europeo e il caso italiano*, in "Argomenti", 5, pp. 5-28.
- BARBIERI P., SCHERER S. (2009), *Labour market flexibilization and its consequences in Italy*, in "European Sociological Review", 25 (6), pp. 677-92.
- BARONE C. (2013), *L'andamento nel tempo delle disparità scolastiche in Italia e il rebus delle classi medie sovranscolarizzate*, in "Società Mutamento Politica", 4(7), pp. 231-50.
- BARONE C., RUGGERA L. (2015), *Social background and educational attainment. Italy in comparative perspective*, in "Scuola democratica", 6(2), pp. 321-42.
- BERTOLA G., BOERI T., NICOLETTI G. (2001), *Welfare and employment in a united Europe: a study for the Fondazione Rodolfo De Benedetti*, MIT Press, Cambridge.
- BERTON F., RICHIARDI M., SACCHI S. (2009), *Flex-insecurity: perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, il Mulino, Bologna.
- BIANCOLINI A., SIMONCINI A. (2016), *Verso un modello di apprendistato duale*, in "FormaMente", 1, pp. 9-12.
- BIBB - BUNDESINSTITUT FÜR BERUFSBILDUNG (2015), *VET Data report Germany 2014*, BIBB, Bonn.
- ID. (2017), *VET Data report Germany 2016*, BIBB, Bonn.
- BIFULCO L. (a cura di) (2005), *Le politiche sociali*, Carocci, Roma.
- BMBF - BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (2014), *Report on vocational education and training 2014*, BMBF, Bonn.
- ID. (2018), *Bildung und Forschung in Zahlen 2017*, BMBF, Bonn.
- BONOLI G. (2007), *Time matters postindustrialization, new social risks, and welfare state adaptation in advanced industrial democracies*, in "Comparative Political Studies", 40(5), pp. 495-520.
- ID. (2012), *Active labour market policy and social investment: a changing relationship*, in N. Morel, B. Palier, J. Palme (eds.), *Towards a social investment welfare state*, Policy Press, Bristol, pp. 181-204.
- BONOLI G., CANTILLON B., VAN LANCKER W. (2017), *Social investment and the Matthew effect: limits to a strategy*, in A. Hemerijck (ed.), *Social investment uses*, Oxford University Press, Oxford, pp. 66-76.
- BOSCH G. (2010), *The revitalization of the dual system of vocational training in Germany*, Routledge, London.

- ID. (2013), *Low youth unemployment but difficult integration of disadvantaged young people in Germany*, Mutual Learning Programme Peer Country Comments paper, s.e., Bruxelles.
- ID. (2015a), *The German welfare state. From an inclusive to an exclusive Bismarckian model*, in D. Vaughan-Whitehead (ed.), *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing Its Soul?*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 175-229.
- ID. (2015b), *Different national skills systems*, in F. Buchanan et al. (eds.), *Oxford Handbook of Skills and Training*, Oxford University Press, Oxford, pp. 424-43.
- BUSEMEYER M. R., NIKOLAI R. (2010), *Education*, in F. G. Castles et al. (eds.), *The Oxford handbook of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford, pp. 494-510.
- BUSEMEYER M. R., TRAMPUSCH C. (2012), *The political economy of collective skill formation*, Oxford University Press, Oxford.
- ID. (2013), *Liberalization by exhaustion. Transformative change in the German welfare state and vocational training system*, in "Zeitschrift für Sozialreform", 59(3), pp. 291-312.
- CAHUC P. et al. (2013), *Youth unemployment in old Europe: the polar cases of France Germany*, in "IZA Journal of European Labor Studies", 2(1), pp. 18-40.
- CANTILLON B. (2011), *The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era*, in "Journal of European Social Policy", 21(5), pp. 432-49.
- CASTLES F. et al. (eds.) (2010), *Oxford handbook of comparative welfare states*, Oxford University Press, Oxford.
- CEFALO R. (2015), *Alla ricerca di una cultura dell'apprendistato in Italia*, Percorsi di Secondo Welfare (<https://www.secondowelfare.it/garanzia-giovani/alla-ricerca-di-una-cultura-dell'apprendistato-in-italia.html>).
- ID. (2017), *Il welfare del futuro*, in Y. Kazepov, D. Carbone (a cura di), *Che cos'è il welfare state?*, Carocci, Roma, pp. 125-46.
- ID. (2018), *Diventare «duali»? Struttura e riforme dei sistemi Vet in Italia e Germania*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", 1, pp. 251-68.
- CEFALO R., KAZEPOV Y. (2018), *Investing over the life course: The role of lifelong learning in a social investment strategy*, in "Studies in the Education of Adults", 50(2), pp. 203-18.
- CEFALO R., VESAN P. (2015), *I primi passi verso la sperimentazione della via italiana al sistema duale*, Percorsi di Secondo Welfare (<https://www.secondowelfare.it/garanzia-giovani/i-primi-passi-verso-la-sperimentazione-della-via-italiana-al-sistema-duale.html>).
- CERAMI A. (2006), *Social policy in central and eastern Europe. The emergence of a new european welfare regime*, LIT Verlag, Berlin.
- CHECCHI D. et al. (2014), *The policy response to educational inequalities*, in B. Nolan et al. (eds.), *Changing inequalities in rich countries: analytical and comparative perspectives*, Oxford University Press, Oxford, pp. 294-327.
- CICCIOMESSERE R. (2015), *Centri per l'impiego? Non pervenuti. Jobs Act a rischio fallimento*, Percorsi di Secondo Welfare (<https://www.stradeonline.it/innovazione>).

- e-mercato/1167-centri-per-l-impiego-non-pervenuti-jobs-act-a-rischio-fallimento).
- COMITO V., PACI N., TRAVAGLINI G. (2014), *Un paese in bilico. L'Italia tra crisi del lavoro e vincoli dell'Euro*, EDS, Roma.
- COMMISSIONE EUROPEA (2013), *Towards social investment for growth and cohesion*, COM(2013) 83 final, Bruxelles.
- ID. (2014), *Dual education: a bridge over troubled waters?*, Bruxelles.
- ID. (2015), *Innovation Union Scoreboard*, Bruxelles.
- CULPEPPER P. D. (2003), *Creating cooperation. How states develop human capital in Europe*, Cornell University Press, London.
- CUZZOCREA V. (2014), *Projecting the category of NEET into the future*, in "Perspectives on youth", 1, pp. 69-82.
- DE DEKEN J. (2014), *Identifying the skeleton of the social investment state: defining and measuring patterns of social policy change on the basis of expenditure data*, in B. Cantillon, F. Vandenbourcke (eds.), *Reconciling work and poverty reduction. How successful are European welfare states*, Oxford University Press, Oxford, pp. 260-85.
- DI MONACO R., PILUTTI S. (2012), *L'apprendistato è la soluzione? Dipende*, Paper presentato alla ESPAnet Italia conference "Risposte alla crisi. Esperienze, proposte e politiche di welfare in Italia e in Europa", Roma.
- DIAMOND P., LIDDLE R. (2012), *Aftershock: the post-crisis social investment welfare state in Europe*, in N. Morel, B. Palier, J. Palme (eds.), *Towards a social investment welfare state*, Policy Press, Bristol, pp. 285-308.
- DI STASIO V., SOLGA H. (2017), *Education as social policy: an introduction*, in "Journal of European Social Policy", 27(4), pp. 313-9.
- DUSTMANN C. et al. (2014), *From sick man of Europe to economic superstar. Germany's resurgent economy*, in "The Journal of Economic Perspectives", 28(1), pp. 167-88.
- EBNER C., GRAF L., NIKOLAI R. (2013), *New institutional linkages between dual vocational training and higher education: A comparative analysis of Germany, Austria and Switzerland*, Springer, Berlin.
- EICHHORST W., MARX I. (2011), *Whatever works. Dualization and the service economy in bismarckian welfare states*, in P. Emmenegger et al. (eds.), *The age of dualization. Structures, policies, politics*, Oxford University Press, Oxford, pp. 73-95.
- EICHHORST W., NEDER F. (2014), *Youth unemployment in Mediterranean countries*, IZA Discussion papers, Bonn.
- EICHHORST W., TOBSCH V. (2014), *Not so standard anymore? Employment duality in Germany*, IZA Discussion papers, Bonn.
- EICHHORST W., WOZNY F., COX M. (2015), *Policy Performance and Evaluation. Germany*, STYLE Working Papers, University of Brighton, Brighton.
- EMMENEGGER P. et al. (eds.) (2012), *The age of dualization: the changing face of inequality in deindustrializing societies*, Oxford University Press, Oxford.
- ERLINGHAGEN M. (2010), *Mehr Angst vor Arbeitsplatzverlust seit Hartz? Langfristige Entwicklung der Beschäftigungsunsicherheit in Deutschland*, IZA-Report, s.l.
- ESPING-ANDERSEN G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Blackwell, Cambridge.

- ID. (1998), *Social foundations of postindustrial economies*, Oxford University Press, Oxford.
- ESPING-ANDERSEN G. *et al.* (2002), *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press, Oxford.
- ESTEVEZ-ABE M., IVERSEN T., SOSKICE D. (2001), *Social protection and the formation of skills. A reinterpretation of the welfare state*, in P. A. Hall, D. Soskice (eds.), *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, Oxford, pp. 145-83.
- EUROFOUND (2012), *Neets – Young people not in employment, education or training. Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EUROSTAT (2013a), *Labour market policy expenditure and the structure of unemployment*, Statistics in focus, 31, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- ID. (2013b), *Labour market policy statistics. Methodology 2013*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EURYDICE (2018), *The structure of the European education systems 2015/16: schematic diagrams*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- FANO D., GAMBARDILLA E., MARGIOCCO F. (2015), *Garanzia Giovani. La sfida*, Brioschi, Milano.
- FELLINI I. (2015), *Una «via bassa» alla decrescita dell'occupazione: il mercato del lavoro italiano tra crisi e debolezze strutturali*, in "Stato e mercato", 3, pp. 469-508.
- FELLINI I., ZACCARIA D. (2010), *Effetti della crisi e dinamiche occupazionali in Italia e in Europa*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", 4, pp. 163-203.
- FERRERA M. (1996), *The Southern model of welfare in social Europe*, in "Journal of European social policy", 6(1), pp. 17-37.
- ID. (1998), *Le trappole del welfare*, il Mulino, Bologna.
- ID. (2006), *Le politiche sociali. L'Italia in prospettiva comparata*, il Mulino, Bologna.
- ID. (2013), *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in "Stato e mercato", 33(1), pp. 3-36.
- FLECKENSTEIN T. (2012), *The politics of labour market reforms and social citizenship in Germany*, in "West European Politics", 35(4), pp. 847-68.
- FLORA P., HEIDENHEIMER A. J. (a cura di) (1983), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, il Mulino, Bologna.
- FULLIN G., REYNERI E. (2015), *Mezzo secolo di primi lavori dei giovani. Per una storia del mercato del lavoro italiano*, in "Stato e mercato", 3, pp. 419-67.
- FUMAGALLI E. (2017), *Apprendistato: una formazione che non c'è*, Bollettino Adapt (<http://www.bollettinoadapt.it/apprendistato-una-formazione-che-non-ce-bre-vi-considerazioni-sul-xvii-rapporto-di-monitoraggio-inps-inapp/>).
- GATTESCHI S. (2018), *Pensioni: spendiamo più degli altri?*, Osservatorio CPI, Milano.
- GAVOSTO A. (2014), *Il sistema scolastico italiano*, in L. Paolazzi (a cura di), *People First. Il capitale sociale e umano: la forza del Paese*, SIPI, Torino, pp. 53-71.
- GENTILI C. (2013), *Integrare filiere formative e filiere produttive per lo sviluppo del paese*, in "Scuola democratica", 4(2), pp. 455-68.

- GIANNELLI N., SERGI V. (2018), *L'alternanza scuola-lavoro come politica di incremento della occupabilità?*, in "La Rivista delle Politiche Sociali", 1, pp. 269-87.
- GIANNELLI N., SERGI V., CEFALO R. (2015), *In-depth analysis of policy innovations. Country report for Italy*, INSPIRES working paper series, s.l.
- GIDDENS A. (1998), *The third way. The renewal of social democracy*, Polity Press, Cambridge.
- GRAF L. (2014), *Growing in a Niche. Dual study programs contribute to change in Germany's higher education*, WZB Report, Berlin.
- GUALMINI E., RIZZA R. (2011), *Attivazione, occupabilità e nuovi orientamenti nelle politiche del lavoro: il caso italiano e tedesco a confronto*, in "Stato e Mercato", 92, pp. 195-221.
- HALL P. A., SOSKICE D. (eds.) (2001), *Varieties of capitalism. The institutional foundations of comparative advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- HEGA G. H., HOKENMAIER K. G. (2002), *The welfare state and education: a comparison of social and educational policy in advanced industrial societies*, in "German Policy Studies", 2(1), pp. 143-73.
- HEMERIJCK A. (2012), *Two or three waves of welfare state transformation?*, in N. Morel, B. Palier, J. Palme (eds.), *Towards a social investment welfare state*, Policy Press, Bristol, pp. 33-60.
- ID. (2013), *Changing welfare states*, Oxford University Press, Oxford.
- ID. (ed.) (2017), *Social investment Uses*, Oxford University Press, Oxford.
- HOHENDANNER C., STEGMAIER J. (2012), *Umstrittene Minijobs. Geringfügige Beschäftigung in deutschen Betrieben*, IAB-Kurzbericht, IAB, Nürnberg.
- IAB - INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT UND BERUFSFORSCHUNG (2012), *New challenges for the German labour market. Summary report*, IAB, Nürnberg.
- INDIRE (2014), *Il sistema educativo italiano*, Indire, Firenze.
- ID. (2017), *Istituti Tecnici Superiori. Monitoraggio nazionale 2017*, INDIRE, Firenze.
- ISFOL (2015), *XIV Rapporto annuale di monitoraggio sull'IEFP*, ISFOL, Roma.
- ID. (2016), *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*, ISFOL, Roma.
- ID. (2017), *Monitoraggio sull'apprendistato. XVII rapporto*, ISFOL, Roma.
- ISTAT (2015), *Rapporto annuale 2015. La situazione del Paese*, ISTAT, Roma.
- IVERSEN T., STEPHENS J.D. (2008), *Partisan politics, the welfare state, and three worlds of human capital formation*, in "Comparative Political Studies", 41 (4-5), pp. 600-37.
- JANSEN A., KNUTH M. (2014), *National report on the labour market position of vulnerable groups in Germany*, INSPIRES working paper, Duisburg.
- JENSON J. (2012), *Redesigning citizenship regimes after neoliberalism. Moving towards social investment*, in N. Morel, B. Palier, J. Palme (eds.), *Towards a social investment welfare state*, Policy Press, Bristol, pp. 61-90.
- KAHN L. M. (2010), *Employment protection reforms, employment and the incidence of temporary jobs in Europe: 1996-2001*, in "Labour Economics", 17(1), pp. 1-15.
- KAZEPOV Y. (a cura di) (2009), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- ID. (ed.) (2010), *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*, Ashgate Publishing, Surrey.

- KAZEPOV Y., BARBERIS E. (a cura di) (2013), *Il welfare frammentato. Le articolazioni regionali delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma.
- KAZEPOV Y., CARBONE D. (2017), *Che cos'è il welfare state*, Carocci, Roma.
- KAZEPOV Y., RANCI C. (2016), *Is every country fit for social investment? Italy as an adverse case*, in "Journal of European Social Policy", 27(1), pp. 90-104.
- KLINGER S., WEBER E. (2014), *On GDP-employment decoupling in Germany*, IAB, Nürnberg.
- KLUGE J. (2006), *The effectiveness of european active labor market policy*, RWI Discussion Papers, Leibniz.
- KNUTH M. (2009), *Path shifting and path dependence. Labor market policy reforms under German federalism*, in "International Journal of Public Administration", 32(12), pp. 1048-69.
- ID. (2015), *No German Modacle!*, in B. Unger (ed.), *The german model. Seen by its neighbours*, Amazon.uk Ltd, London, pp. 161-82.
- ID. (2018), *Complacency and indecision admist challenges. 2018 Labour market and Industrial relations Outlook in Germany*, in "International Labour Brief", 16(2), pp. 23-34.
- KRAUSE A., SCHÜLLER S. (2014), *Evidence and persistence of education inequality in an early-tracking system. The German case*, in "Scuola Democratica", 2 (<https://www.rivisteweb.it/doi/10.12828/77684>).
- KRUGMAN P. (2009), *Free to Lose*, in "New York Times", 13 November, S. A31, New York.
- KUITTO K. (2016), *From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a life-course perspective*, in "Journal of European Social Policy", 26(5), pp. 442-59.
- LAHUSEN C., SCHULZ N., GRAZIANO P. R. (2013), *Promoting social Europe? The development of European youth unemployment policies*, in "International Journal of Social Welfare", 22, pp. 300-9.
- LINDBECK A., SNOWER D. J. (2001), *Insiders versus outsiders*, in "The Journal of Economic Perspectives", 15(1), pp. 165-88.
- LØDEMEI I., TRICKEY H. (2001), *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*, Policy Press, Bristol.
- LOHMAR B., ECKHARDT T. (2013), *The Education system in the Federal Republic of Germany 2011/2012*, Secretariat of the Standing Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs of the Länder in the Federal Republic of Germany, Bonn.
- LUNDVALL B., LORENZ E. (2012), *Social investment in the globalising learning economy. A European perspective*, in N. Morel, B. Palier, J. Palme (eds.), *Towards a social investment welfare state*, Policy Press, Bristol, pp. 235-60.
- MANOW P., SEILS E. (2000), *The employment crisis of the German welfare state*, in "West European Politics", 23(2), pp. 137-60.
- MASSAGLI E. (2015), *Buoni intenti, poca sussidiarietà. Alternanza e apprendistato ai tempi del Jobs Act e della Buona Scuola*, Bollettino Adapt ([163](http://www.bollettino-</p>
</div>
<div data-bbox=)

- adapt.it/buoni-intenti-poca-sussidiarieta-alternanza-e-apprendistato-ai-tempi-del-jobs-act-e-della-buona-scuola/).
- MINGIONE E. (1997), *Sociologia della vita economica*, Carocci, Roma.
- MIUR - MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA (2015), *Attività di Alternanza Scuola Lavoro. Guida Operativa per la Scuola*, MIUR, Roma.
- MLPS – MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2014), *Il primo anno di applicazione della legge 92/2012*, MLPS, Roma.
- MOREL N. (2013), *A social investment strategy for the knowledge-based economy?*, in “Scuola democratica”, 4(3), pp. 631-50.
- MOREL N., PALIER B., PALME J. (eds.) (2012), *Towards a social investment Welfare State?*, Policy Press, Bristol.
- NIKOLAI R. (2012), *Towards social investment? Patterns of public policy in the OECD world*, in N. Morel, B. Palier, J. Palme (eds.), *Towards a social investment welfare state*, Policy Press, Bristol, pp. 91-116.
- NOLAN B. (2013), *What use is social investment?*, in “Journal of European Social Policy”, 23(5), pp. 459-68.
- NUSSBAUM M., SEN A. (eds) (1993), *The quality of life*, Oxford University Press, Oxford.
- OECD (1994), *The OECD jobs study. Facts, analysis, strategies*, OECD, Paris.
- ID. (1997), *The OECD jobs strategy. Making work pay. Taxation, benefits, employment and unemployment*, OECD, Paris.
- ID. (2013a), *OECD skills outlook 2013. First results from the survey of adult skills*, OECD, Paris.
- ID. (2013b), *PISA 2012 results. Excellence through equity: giving every student the chance to succeed (Volume II)*, OECD, Paris.
- ID. (2016a), *Education at a Glance. OECD Indicators*, OECD, Paris.
- ID. (2016b), *PISA 2015 results (Volume 1). Excellence and equity in education*, OECD, Paris.
- ID. (2018), *Education at a Glance: OECD Indicators*, OECD, Paris.
- PACI M. (2013), *Welfare ed education: il ruolo del sistema politico-istituzionale*, in “Scuola democratica”, 4(3), pp. 733-8.
- PAGGIARO A., RETTORE E., TRIVELLATO U. (2009), *The effect of experiencing a spell of temporary employment vs. a spell of unemployment on short-term labour market outcome*, IRVAPP, Trento.
- PALIER B. (ed.) (2010), *A long goodbye to Bismarck. The politics of welfare reforms in continental Europe*, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- ID. (2013), *Social policy paradigms, welfare state reforms and the crisis*, in “Stato e mercato”, 33(1), pp. 37-66.
- PASTORE F. (2011), *Fuori dal tunnel. Le difficili transizioni dalla scuola al lavoro in Italia e nel mondo*, Giappichelli, Torino.
- ID. (2015), *The youth experience gap. Explaining national differences in the school-to-work transition*, Springer, Berlin.

- PATTARIN E. (2013), *Carenze e limiti dell'istruzione e formazione professionale in Italia*, in "Scuola democratica", 3, pp. 691-710.
- PECHAR H., ANDRES L. (2011), *Higher-education policies and welfare regimes. International comparative perspectives*, in "Higher Education Policy", 24(1), pp. 25-52.
- PECK J. (2001), *Workfare states*, Guilford Press, New York.
- PERKINS D., NELMS L., SMYTH P. (2004), *Beyond neo-liberalism: the social investment state?*, Social Policy Working Paper, Centre for Public Policy University of Melbourne, Melbourne.
- PESSI R. (2015), *Jobs act e licenziamento*, Giappichelli, Torino.
- PIERSON P. (1994), *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher and the Politics of retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge.
- ID. (2002), *Coping with permanent austerity. Welfare state restructuring in affluent democracies*, in "Revue française de sociologie", pp. 369-406.
- PFAU-EFFINGER B. (2005), *Culture and welfare state policies. Reflections on a complex interrelation*, in "Journal of social policy", 34(1), pp. 3-20.
- PIOPIUNIK M., RYAN P. (2011), *Improving the transition between education/training and the labour market: What can we learn from various national approaches?*, EENEE Analytical Report, Bruxelles.
- POWELL J. J., SOLGA H. (2011), *Why are higher education participation rates in Germany so low? Institutional barriers to higher education expansion*, in "Journal of Education and Work", pp. 24(1-2), pp. 49-68.
- POWELL M., BARRIENTOS A. (2011), *An audit of the welfare modelling business*, in "Social Policy & Administration", 45(1), pp. 69-84.
- PROIETTI M. (2016), *Il riordino delle tipologie contrattuali*, in R. Bolognesi, A. Lutri (a cura di), *Il Jobs Act. Tutte le novità del Governo Renzi in materia di lavoro*, La Tribuna, Piacenza, pp. 45-64.
- PROTSCH P., SOLGA H. (2015), *The social stratification of the German VET system*, in "Journal of Education and Work", 29(6), pp. 637-61.
- QUINTINI G. (2011), *Over-qualified or under-skilled. A review of existing literature*, OECD, Parigi.
- RAFFE D. (2008), *The concept of transition system*, in "Journal of education and work", 21(4), pp. 277-96.
- RANCI C. (ed.) (2010), *Social Vulnerability in Europe. The new configuration of social risks*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- RANCI C., MIGLIAVACCA M. (2011), *Trasformazioni dei rischi sociali e persistenza del welfare*, in U. Ascoli (a cura di), *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 21-55.
- REYNERI E. (2005), *Sociologia del mercato del lavoro*, voll. I e II, il Mulino, Bologna.
- ID. (2018), *Una forte ripresa dell'occupazione, ma poco qualificata e il ruolo delle politiche pubbliche*, in "Social Policies", 1, pp. 121-4.
- REYNERI E., PINTALDI F. (2014), *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*, il Mulino, Bologna.
- RHODES M. (2005), *Varieties of capitalism and the political economy of European welfare states*, in "New Political Economy", 10(3), pp. 363-70.

- RYAN P. (2008), *Youth employment problems and school-to-work institutions in advanced economies*, in G. De Freitas (ed.), *Young workers in the global economy. Job challenges in North America, Europe and Japan*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 137-59.
- SABATO S. (2016), *Set aside, embedded or relaunched? The uncertain fate of the EU social investment strategy*, in "Social Policies", 3(2), pp. 371-86.
- SACCHI S. (2014), *Rischio di disoccupazione e ammortizzatori sociali dalla riforma Fornero al Jobs Act di Renzi. Problemi aperti, riforme possibili, nodi irrisolti*, in "Biblioteca della libertà", XLIX, 210, pp. 63-77.
- SACCHI S., VESAN P. (2015), *Employment policy: segmentation, deregulation and reforms in the Italian labour market*, in U. Ascoli, E. Pavolini (eds.), *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*, Policy Press, Bristol, pp. 71-99.
- SANTORI M. (2016), *Il contratto indeterminato a tutele crescenti*, in R. Bolognesi, A. Lutri (a cura di), *Il Jobs Act. Tutte le novità del Governo Renzi in materia di lavoro* La Tribuna, Piacenza, pp. 31-44.
- SARACENO C. (2013), *Trasformazioni dei welfare state e/o spostamenti discorsivi. Un commento*, in "Stato e mercato", 33(1), pp. 67-80.
- ID. (2015), *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano.
- SCHIZZEROTTO A., MARZADRO S. (2014), *More Stability than Change*, in "Scuola democratica", 2, pp. 343-65.
- SERGI V., KAZEPOV Y. (2014), *National Report on the Labour Market position of vulnerable groups – Italy*, INSPIRES working papers, Urbino.
- SERGI V., CEFALO R., KAZEPOV Y. (2018), *Young people's disadvantage on the labour market in Italy: reframing the NEET category*, in "Journal of Modern Italian Studies", 23(1), pp. 41-60.
- SHAVIT Y., MULLER W. (1998), *From school to work. A comparative study of educational qualifications and occupational destinations*, Oxford University Press, Oxford.
- SINN H. (2003), *Der kranke Mann Europas. Diagnose und Therapie eines Kathedersozialisten*. Deutsche Rede, Stiftung Schloss Neuhausen, IFO, München.
- SMYTH E., HANNAN D., MCCOY S. (2001), *A comparative analysis of transition from education to work in Europe (CATEWE)*, vol. 1, ESRI, Dublin.
- SOLGA H. (2014), *Education, economic inequality and the promises of the social investment state*, in "Socio-Economic Review", 12(2), pp. 269-97.
- SOLGA H. et al. (2014), *The German vocational education and training system: Its institutional configuration, strengths, and challenges*, WZB Discussion Paper, Berlin.
- SOSKICE D. (1994), *Reconciling markets and institutions. The German apprenticeship system*, in L. Lynch (ed.), *Training and the Private Sector-International Comparisons*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 25-47.
- STARKE P., OBINGER H., CASTLES F. G. (2008), *Convergence towards where: in what ways, if any, are welfare states becoming more similar?*, in "Journal of European Public Policy", 15(7), pp. 975-1000.

- STREECK W. (2013), *Tempo guadagnato. La crisi rinviata del capitalismo democratico*, Feltrinelli, Milano.
- TAYLOR-GOODY P. (2004), *New risks, new welfare*, Oxford University Press, Oxford.
- THELEN K. (2009), *Institutional change in advanced political economies*, in "British Journal of Industrial Relations", 47(3), pp. 471-98.
- TIRABOSCHI M. (2015), *Prima lettura del d.lgs. n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, Adapt University Press, Modena.
- TRELLLE (2013), *Scuola, Università e ricerca, l'Italia nel confronto internazionale*, Trellle, Roma.
- ID. (2015), *Educare alla cittadinanza, al lavoro ed all'innovazione. Il modello tedesco e proposte per l'Italia*, Trellle, Roma.
- TRIVELLATO P., TRIVENTI M. (a cura di) (2015), *L'istruzione superiore. Caratteristiche, funzionamento, risultati*, Carocci, Roma.
- UNGER B. (ed.) (2015), *The German Model. Seen by its neighbours*, Amazon.uk Ltd, London.
- VAN BERKEL R., MØLLER I. H. (2002), *Active social policies in the EU, inclusion through participation*, Policy Press, Bristol.
- VAN LANCKER W., GHYSELS J. (2012), *Who benefits? The social distribution of subsidized childcare in Sweden and Flanders*, in "Acta Sociologica", 55, pp. 125-42.
- VANDENBROUCKE F., VLEMINCKX K. (2011), *Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame?*, in "Journal of European Social Policy", 21(5), pp. 450-71.
- VERBIST G., MATSAGANIS M. (2014), *The redistributive capacity of services in the European Union*, in B. Cantillon, F. Vandenbroucke (eds.), *Reconciling work and poverty reduction: how successful are European welfare states?*, Oxford University Press, Oxford, pp. 185-211.
- VESAN P. (2014), *La Garanzia Giovani: una seconda chance per le politiche attive del lavoro in Italia?*, in "Social Policies", 3, pp. 491-6.
- WALTHER A. (2017), *Support across life course regimes. A comparative model of social work as construction of social problems, needs, and rights*, in "Journal of Social Work", 17(3), pp. 277-301.
- WEST A., NIKOLAI R. (2013), *Welfare regimes and education regimes: equality of opportunity and expenditure in the EU (and US)*, in "Journal of Social Policy", 42(03), pp. 469-93.
- WILENSKY H. L. (1975), *The welfare state and equality*, University of California Press, Berkeley.
- WILLEMSE N., DE BEER P. (2012), *Three worlds of educational welfare states? A comparative study of higher education systems across welfare states*, in "Journal of European Social Policy", 22(2), pp. 105-17.
- WREN A. (2017), *Social investment and the service economy trilemma*, in A. Hemerijk (ed.), *Social investment uses*, Oxford University Press, Oxford, pp. 97-107.
- YATES S., PAYNE M. (2006), *Not so NEET? A critique of use of 'NEET' in setting targets for interventions with young people*, in "Journal of Youth Studies", 9 (3), pp. 329-44.

