

Emanuela Proietti

IL LAVORO NELLA
LEARNING SOCIETY:
LA SFIDA DELLE
COMPETENZE

1 SOCIOLOGIA E
SERVIZIO SOCIALE



Roma TrE-Press
2020

Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Scienze della Formazione

Emanuela Proietti

IL LAVORO NELLA *LEARNING SOCIETY*: LA SFIDA DELLE COMPETENZE

1 SOCIOLOGIA E
SERVIZIO SOCIALE



Roma TriE-Press

2020

La collana “Sociologia e servizio sociale” intende rappresentare l’area scientifica di sociologia e servizio sociale con una prospettiva multidisciplinare, multiprospettica e multidimensionale. È orientata allo studio della complessità culturale, sociale ed educativa, nonché dei processi economici ed organizzativi. Ha una particolare vocazione alla ricerca sociologica applicata anche nel campo del servizio sociale, con l’intento di informare le *public policy* di settore, in relazione alle emergenze poste dalla contemporaneità e agli obiettivi di uno sviluppo globale, inclusivo e sostenibile.

Direzione della Collana:

Marco Burgalassi, Antonio Cocozza.

Comitato scientifico della Collana:

Chiara Canta, Vincenzo Carbone, Cecilia Romana Costa, Marina D’Amato, Luca Diotallevi, Milena Gammaitoni, Mauro Giardiello, Enzo Lombardo, Andrea Spreafico, Claudio Tognonato.

Il volume pubblicato è stato sottoposto a previa e positiva valutazione nella modalità di referaggio *double-blind peer review*.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: *Roma TrE-Press* ©

Roma, aprile 2020

ISBN: 979-12-80060-07-5

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest’opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l’attribuzione della paternità dell’opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un’altra opera, e ne esclude l’uso per ricavarne un profitto commerciale.



L’attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell’ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

Indice

INTRODUZIONE	7
--------------	---

CAPITOLO I

I NUOVI PARADIGMI DELLA *LEARNING SOCIETY*

1. <i>L'emergere di nuovi paradigmi nell'educazione, nella formazione, nel lavoro</i>	11
2. <i>La learning society e il lifelong learning</i>	15
3. <i>La trasformazione della domanda di apprendimento</i>	28
4. <i>Il learnfare: l'apprendimento permanente, leva per ripensare la governance</i>	35
5. <i>Riconsiderare il modello di collaborazione degli stakeholder</i>	43

CAPITOLO II

LE COMPETENZE PER IL LAVORO E PER IL *LIFELONG LEARNING*

1. <i>Le competenze chiave per il lifelong learning</i>	47
2. <i>Nuove competenze per nuovi lavori</i>	49
2.1. <i>Alcune previsioni per l'Italia</i>	58
2.2. <i>La polarizzazione della struttura occupazionale italiana</i>	59
3. <i>L'apprendimento e lo sviluppo delle competenze nelle organizzazioni</i>	63
3.1. <i>Costellazioni di competenze</i>	67
4. <i>Le politiche in tema di certificazione delle competenze, in Italia</i>	72

CAPITOLO III

DALLA STRATEGIA DI LISBONA ALL'EUROPA 2027

1. <i>Introduzione</i>	81
2. <i>Iniziative principali, obiettivi e azioni</i>	82
3. <i>Istruzione e formazione 2020 (ET2020)</i>	86
4. <i>Gli esiti dell'Agenda di Lisbona</i>	91
5. <i>L'avvio di una nuova governance con Europa 2020</i>	92
6. <i>Sviluppo regionale e coesione oltre il 2020</i>	104

CAPITOLO IV

FAR CONVERGERE I SISTEMI EUROPEI DI ISTRUZIONE E DI FORMAZIONE. PROCESSI E DISPOSITIVI

1. <i>Dal Processo di Bologna a quello di Copenaghen</i>	113
2. <i>L'apprendimento per tutti: accrescere le possibilità professionali degli adulti</i>	117

3. <i>L'orientamento permanente e la certificazione delle competenze nelle politiche europee: chiave di volta per sostenere istruzione, formazione e lavoro</i>	119
3.1. <i>Il diritto di accedere a una offerta di servizi di orientamento lungo il corso della vita</i>	119
3.2. <i>La validazione dell'apprendimento non formale e informale</i>	122
4. <i>L'apprendimento non formale e informale e la valutazione delle competenze. Il contributo del CEDFOP</i>	127
5. <i>L'Europa a 27 verso il 2025</i>	135

CAPITOLO V

L'ITALIA E L'EUROPA DI FRONTE ALLE SFIDE DEL FUTURO

1. <i>L'UE e gli italiani: insoddisfazioni e preoccupazioni crescenti</i>	139
2. <i>Arginare la crescita delle disuguaglianze</i>	144
3. <i>Promuovere il diritto di cittadinanza in prospettiva europea</i>	150
4. <i>Valorizzare l'identità</i>	152
5. <i>Il cosmopolitismo: una opportunità per la democrazia</i>	155
 BIBLIOGRAFIA	 157

*“Ecco dunque l’urgenza, vitale, di “educare nell’era planetaria”.
Questo compito rende necessaria una riforma del nostro
modo di conoscere, una riforma del nostro modo di pensare,
una riforma dell’insegnamento: tre riforme indipendenti.”
Abbiamo bisogno di elaborare una “cittadinanza planetaria,
che non sostituisca le tradizionali cittadinanze nazionali,
regionali, locali, ma le accompagni e le integri tutte quante,
ponendo le basi nuove per identità individuali e collettive
che siano multiple, flessibili, complesse, evolutive”.*

(MORIN, 2004, pagg. VIII-IX)

Introduzione

L'Unione Europea ha vissuto negli ultimi dieci anni un periodo di forti sollecitazioni e di importanti cambiamenti, non solo dal punto di vista economico – a causa della grave crisi avviata nel 2008 – ma anche politico, sociale e culturale.

“La nostra Unione Europea sta vivendo, almeno in parte, una crisi esistenziale”.¹

Se, a partire dal dopoguerra, si è trattato di costruire una nuova Europa, nel corso degli ultimi trent'anni l'obiettivo è stato quello di costruire una Europa sempre più coesa, competitiva sul piano internazionale.

A partire dagli anni '90 – sulla scorta di fondamentali politiche di Organismi internazionali, come l'UNESCO –, diversi documenti di indirizzo dell'Unione hanno focalizzato il contributo determinante dell'istruzione e della formazione allo sviluppo economico e politico: come motori per la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro, per la crescita e una migliore coesione sociale, per l'esercizio della cittadinanza attiva.

Sempre più si è andato affermando un concetto dell'apprendimento permanente, inteso come diritto e bene inalienabile della persona.

Oggi, in Italia, in coerenza con le linee di sviluppo europee, è in atto una sfida decisiva: far decollare il Sistema Nazionale di Apprendimento Permanente e di Certificazione delle Competenze. È una sfida portata avanti sottotono, poco conosciuta, non è oggetto di campagne di comunicazione. Eppure non è una sfida di natura teorica o meramente politica, o per gli addetti ai lavori. Essa riguarda direttamente tutti i cittadini, le istituzioni e le organizzazioni, il Paese intero, perché attiene alla necessità di non disperdere il nostro comune patrimonio di saperi, ma anzi di valorizzarlo e promuoverlo. Riguarda la necessità di attivare innovative pratiche di forte cooperazione tra i sistemi di istruzione, formazione, orientamento e lavoro, attraverso l'avvio delle Reti Territoriali per l'Apprendimento Permanente. Nuovo soggetto istituzionale per la costruzione di sistemi integrati territoriali di istruzione, formazione, orientamento e lavoro, la cui introduzione comporta una nuova *governance* di questi sistemi nel nostro Paese.

¹ Dal discorso del Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker sullo Stato dell'Unione al Parlamento Europeo del 2016. Reperibile da: https://ec.europa.eu/italy/news/20160915_discorso_juncker_it.

In questo scenario, il volume si propone di analizzare e riflettere su come tali sistemi vengono interrogati dall'attuarsi del nuovo assetto istituzionale e dall'affermarsi di una nuova prospettiva, che individua come leva strategica delle future opportunità di sviluppo sociale e culturale, in *primis*, ma anche economico, l'apprendimento permanente. Un apprendimento che si fa sempre più *lifelong*, *lifewide* e *life-deep*.

Il lavoro si articola in cinque capitoli.

Nella prima parte (primo e secondo capitolo) si riflette su alcuni temi connessi all'emergere dei nuovi paradigmi della *learning society* e del *lifelong learning*.

Uno scenario ricco di opportunità, ma carico di contraddizioni, che vede svilupparsi profonde trasformazioni nella domanda di apprendimento. Il sapere, la capacità di apprendere, la competenza di apprendere ad apprendere sono divenuti risorse strategiche a livello macro, meso e micro: indispensabili per la produzione e per lo sviluppo del sistema economico; per la crescita delle organizzazioni, anch'esse sempre più caratterizzate dalla dimensione del *learning*; per le persone, a cui è costantemente richiesto di "stare al passo", sotto tutti i profili, lavorativi e di vita personale; per il divenire dei lavoratori sempre più vulnerabili rispetto a tali complessi cambiamenti. Tra questi livelli si realizza un circolo virtuoso quando le conoscenze divengono saperi in azione, patrimonio della persona, ma anche patrimonio dell'organizzazione e tramutati dalla loro attuazione nei contesti operativi, si trasformano in innovazione, fonte di ulteriore esperienza e saperi. Allora, il *lifelong learning* diviene il paradigma che modifica le interrelazioni tra sistemi: le politiche riguardanti lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione e quelle relative allo sviluppo dell'istruzione e formazione ne risultano sempre più strettamente intrecciate. Il rischio è il significativo spostamento della responsabilità dell'efficacia di questo circolo virtuoso dalle istituzioni e dalle organizzazioni ai singoli lavoratori. In un mondo del lavoro che richiede sempre più flessibilità e adattabilità, il rischio è che la *learning society*, invece di ampliare lo spettro delle opportunità per tutti i cittadini, soprattutto per i più svantaggiati, contribuisca a costruire sistemi che privilegiano coloro che possiedono già, in qualche misura, il capitale culturale e materiale necessario per poter accedere alle migliori offerte, che siano educative o professionali. Qui si gioca il rischio del *cognitive divide*. Allora, seppure con diverse ambiguità, il tema del diritto ad apprendere sposta il *welfare* attivo dal riferimento del *workfare* a quello del *learnfare*: a un sistema basato sulla garanzia di effettivo accesso di tutti gli individui a opportunità di apprendimento, coerenti con i propri progetti personali

di vita e con le esigenze dell'economia e del mondo del lavoro. Emerge a sostegno di questo percorso, da studi e ricerche, un fabbisogno straordinario di formazione, che vada soprattutto nella direzione del rafforzamento delle competenze strategiche, trasversali, di alto livello: imprenditoriali, sociali e civiche, ritenute indispensabili per assicurare resilienza e capacità di adattarsi ai cambiamenti.

La seconda parte (terzo e quarto capitolo) ha una natura più analitico-descrittiva. Presenta le politiche europee a sostegno dell'apprendimento permanente come leva strategica per lo sviluppo di una Europa democratica, sostenibile, giusta, inclusiva e riflette sul loro evolversi.

Si tratta di politiche volte al sostegno di percorsi sempre più efficaci e di qualità per il miglioramento dei sistemi di istruzione e di formazione e della loro connessione con una offerta accessibile di orientamento, per garantire l'occupabilità; di strumenti per favorire la comparabilità e il riconoscimento delle qualifiche; di dispositivi per agevolare la mobilità, sia per motivi di studio che di lavoro. La filosofia alla base delle politiche europee in questo settore è che il ruolo svolto dall'istruzione e dalla formazione è determinante in un'economia basata sulla conoscenza; questi fattori sostengono la crescita e l'occupazione, favorendo la formazione di una popolazione altamente qualificata e adattabile e rafforzando, dunque, la coesione sociale e la cittadinanza attiva. Non a caso, le politiche per l'istruzione e la formazione si sono intrecciate sempre di più, nel corso degli anni, con quelle per l'orientamento e per l'occupazione.

Il quinto capitolo riguarda gli scenari futuri. E si torna ad alcune parole chiave: disuguaglianze, cittadinanza, identità, cosmopolitismo.

A conclusione del saggio, si riflette sulle dimensioni su cui si può continuare a lavorare, con più decisione e più speditamente, in quella prospettiva di nuova *governance* dei sistemi, offerta concretamente dalle Reti Territoriali per l'Apprendimento nel nostro Paese.

Prioritariamente, occorre lavorare per arginare le disuguaglianze, in crescita; grazie alla promozione di un rinnovato progetto educativo-culturale, che vede come perno per lo sviluppo futuro, politiche di apprendimento permanente che aiutino tutti i cittadini a pensarsi come detentori di un rinnovato diritto alla cittadinanza, forti della propria identità, che ci vede oggi tutti cittadini del nostro Paese e del mondo, cosmopoliti, perché appartenenti alla *polis*, ma anche al *cosmos*.

Non solo le agenzie educative, storicamente preposte a questi obiettivi sono chiamate in causa, ma oggi lo sono tutte le organizzazioni, del lavoro e della società civile: solo attraverso un nuovo patto per lo sviluppo tra questi

attori sarà possibile costruire un sistema di *learnfare*, che prenda in carico il cittadino e rimetta al centro delle politiche, tutte, il suo benessere.

Perché “mai nella storia d’Europa le responsabilità del pensiero e della cultura sono state così tremende” (Morin, Ceruti, 2013, p. 170).

Capitolo I

I nuovi paradigmi della Learning Society

1. *L'emergere di nuovi paradigmi nell'educazione, nella formazione, nel lavoro*

Il contesto di riferimento dei temi trattati in questo volume si caratterizza per le crescenti sfide e per le trasformazioni che si fanno sempre più prossime.

A questo proposito, Beck (2017) – sottolineando addirittura una sorta di obsolescenza del termine stesso di cambiamento – parla di un “tumulto” che “non si può concettualizzare con le nozioni di “cambiamento” di cui dispone la sociologia, ossia in termini di “evoluzione”, “rivoluzione” o “trasformazione”. Viviamo infatti in un mondo che non sta semplicemente cambiando, ma che è nel bel mezzo di una metamorfosi”. Il cambiamento, infatti, comporta che alcune cose mutino, ma altre restino uguali. La metamorfosi implica invece “una trasformazione molto più radicale, in cui le vecchie certezze della società moderna vengono meno e nasce qualcosa di totalmente nuovo”. Beck si chiede: “In che mondo viviamo davvero?” La sua risposta è: “viviamo nella metamorfosi del mondo” (Beck, 2017, pp. 5-6).

Se lo scenario globale si è fatto sempre più incerto e indeterminabile, nell'ambito socioeconomico vi sono elementi di imprevedibilità che condizionano la capacità di previsione delle organizzazioni: rispetto all'analisi offerta dalla sociologia classica per la comprensione dell'agire razionale nel campo economico e sociale e in merito alla questione delle origini, dei caratteri e dell'evoluzione del capitalismo, oggi appaiono diversi i presupposti di analisi e di studio (Cocozza, 2016). Alcuni contributi della sociologia economica e neo-istituzionalista (Borghesi e Magatti, 2002; Regini, 2007; Negrelli, 2007; 2013; Bagnasco, 2010; Gallino, 2011; Cocozza, 2014a) ci dicono che lo sviluppo economico ha sempre un carattere *social embedded*: incorporato e fortemente interrelato nella realtà sociale, culturale e istituzionale in cui opera; ma, nel contempo, evidenziano anche l'eccessivo peso della finanziarizzazione dell'economia e l'allontanamento dei *decision-maker* dai processi dell'economia reale (Cocozza, 2016).

Sebbene la diffusione del sapere e di nuovi strumenti abbiano permesso una riduzione delle disuguaglianze, non hanno modificato le strutture profonde del capitale, a differenza di come si pensava nei decenni ottimisti seguiti alla seconda guerra mondiale. Lo sviluppo del capitalismo sempre più complesso e globalizzato presenta degli elementi di criticità, la cui comprensione è da ricercare non più nell'analisi della sola dimensione economica e strutturale, bensì in quella sociale, culturale e relazionale: il principale motore dell'attuale capitalismo è rappresentato dalla tendenza a privilegiare la dotazione di capitale finanziario e immobiliare per gonfiare l'indice della crescita economica, esasperando il malcontento e minando i valori meritocratici, anche se applicati in modo differenziato a seconda dello specifico sentiero istituzionale, ma sui quali si reggono "formalmente" le nostre società democratiche (Piketty, 2014, in Coccozza, 2016).

La sfida che si prospetta è quella di cogliere le caratteristiche di alcune di queste profonde trasformazioni e le loro implicazioni: ciò può essere fatto cambiando prospettiva, o meglio, riflettendo sulla modifica di alcuni paradigmi sin qui utilizzati, con riferimento allo sviluppo dei sistemi di istruzione, formazione, orientamento e alle loro interrelazioni con il mondo del lavoro.

L'espressione cambiamento di paradigma è stata usata frequentemente anche nelle scienze sociali, per spiegare l'evoluzione del pensiero scientifico in termini di passaggio da un universo esplicativo a uno, anche radicalmente, diverso: quando i dati contraddicono la teoria preesistente e diventano irriducibili alle spiegazioni correnti, si sviluppa un nuovo modello interpretativo, che diventa una chiave di accesso per comprendere i fenomeni osservati.

Kuhn (1962), a questo proposito, afferma che, in certi momenti (detti rivoluzionari), si interrompe il rapporto di continuità con il passato e si inizia un nuovo corso, anche in modi non completamente razionali.

I profondi e recenti cambiamenti globali – intervenuti nell'economia, nella finanza, nel mondo del lavoro, nei processi educativi e formativi, negli equilibri sociali, tutti attraversati da nuovi modi di intendere la comunicazione e da un uso massimo delle nuove tecnologie – si sono *infiltrati* nella vita dei sistemi, delle organizzazioni, delle persone, compresi, e non certo per ultimi, i sistemi di istruzione e formazione.

Si assiste a un cambio di paradigma che parte, intanto, dalla velocità e dalla profondità dei mutamenti in atto.

In passato, i cambiamenti sociali erano meno tumultuosi, il "senso", il significato e il valore della vita quotidiana poteva essere rappresentato

in due modi: il senso della quotidianità era ricercato nelle tradizioni culturali e comportamentali accumulatesi lentamente nel processo storico; il senso dell'agire quotidiano poteva essere vissuto come "contro-cultura", come ricerca di stili di vita diversamente motivati dalle *élites* in ascesa. In entrambi i casi, si trattava di due strategie cognitivo-operative e di due modalità pedagogico-politiche finalizzate a una lettura globale della realtà. La ricerca di senso appariva assicurata nei vari settori della vita personale, interpersonale e collettiva, grazie a una lettura unitaria e non contraddittoria della realtà. A livello personale, il singolo era l'attore responsabile di scelte che ne impegnavano l'esercizio di una volontà intelligente. A livello interpersonale, la ricerca del senso si reggeva su processi sociali, strutturati e percepiti come rilevanti ai fini della formazione educativa e politica; la famiglia e le associazioni intermedie costituivano gli itinerari "naturali" per confermare o meno l'esistente. A livello collettivo, la ricerca era supportata dall'adesione, esplicita o implicita, a un quadro di riferimento e alle concrete realtà storico-sociali. L'agire dotato di senso, dunque, garantiva una corrispondenza tra l'intenzione soggettiva e l'insieme delle operazioni necessarie per la trasformazione orientata della realtà. Questa ricerca di senso sollecita la responsabilità dell'individuo, ma ne mette anche in luce l'impotenza e la fragilità. La ragione come valore guida ha cancellato il valore della fede, senza sostituirlo però con un equivalente secolare in termini di unitarietà; il valore di una nuova razionalità e di una nuova etica sembrano essere le idee-forza per una comprensione corretta del senso della vita odierna. Nella società contemporanea i punti di riferimenti consolidati stanno cambiando: a scuola, in famiglia, al lavoro, nel tempo libero, l'uomo di oggi è chiamato a reinventare costantemente modi di pensare e di agire. Si tratta allora di ricostruire forme possibili di convivenza sociale, di identità personale e di stabilità collettiva, considerando dal suo interno la società complessa (Fucali, 2003).

Sia che si parli di "modernità riflessiva" (Beck, 1986) che di "modernità radicale" degli individui contemporanei, il peso dell'ambiente sociale, delle tradizioni, così come degli usi e delle abitudini gioca un ruolo minore rispetto al passato (Giddens, 1994b).

Il cambiamento di paradigma riguarda anche il tempo e i luoghi, due dimensioni protagoniste indiscusse dei nuovi modi di concepire l'apprendimento e il lavoro.

L'attenzione, in tempi recenti, si è sempre più focalizzata sulla dilatazione del concetto di apprendimento, non più inteso come risultato/prodotto di un processo, ma considerato esso stesso come processo; sulle caratteristiche

dei diversi contesti dell'apprendimento: formali, non formali e informali; sul ruolo dell'apprendimento permanente per lo sviluppo umano e democratico.

L'adozione del paradigma del *lifelong learning* appare opportuna e implica una dimensione strategica anche della formazione. Tale paradigma, ridotto spesso ad aspetti temporali, organizzativi o istituzionali, ha una valenza anche sul piano teorico: la formazione come dimensione strategica dello sviluppo individuale e collettivo; durata dei processi formativi nella prospettiva del corso della vita; pervasività della formazione e della pluralità dei luoghi e dei soggetti (istituzioni, sociali, economici) coinvolti. Si tratta di “una nuova prospettiva per la formazione dentro la quale collocare lo sviluppo della potenzialità apprenditiva e le condizioni concrete per l'apprendimento permanente” (Alberici, 2008, p. 31). Si crea una relazione ricorsiva fra soggettività e contesti, tra il dato psicologico dell'individualità che fonda il processo formativo e le strategie che nei diversi contesti si possono attivare: tali strategie possono “favorire, promuovere, facilitare, sostenere, sviluppare la potenzialità apprenditiva degli esseri umani” (Alberici, 2008, p. 33).

Dinanzi a questo orizzonte concettuale, si indebolisce ancora di più la funzione meramente funzionalistica dell'educazione e della formazione e la separazione dal mondo del lavoro. Siamo di fronte a nuovi processi che vedono al centro la persona, con le sue risorse e competenze, e le organizzazioni, sempre più interrogate dai radicali cambiamenti di contesto (Alberici, 2008; Coccozza, 2012a).

È evidente come lo scenario di riferimento sia caratterizzato dalla complessità. Costrutto difficile da definire, come afferma lo stesso Morin (2007): “v'è complessità quando sono inseparabili le differenti componenti che costituiscono un tutto [...] e quando v'è un tessuto interdipendente, interattivo e interretroattivo fra le parti e il tutto e fra il tutto e le parti” (Morin, 1999, p. 6). Sin dalla nascita siamo sottoposti a una “immissione di cultura”, che inizia in famiglia e continua attraverso la scuola e l'educazione (Morin, 2007, p. 28). “La società nel suo complesso è presente nella parte – nell'individuo –, anche in società come le nostre che soffrono di una iperspecializzazione nel lavoro. Ciò vuol dire anche che non possiamo più considerare un sistema complesso attraverso l'alternativa del riduzionismo (che vuole comprendere il tutto a partire soltanto dalle qualità delle parti) o dell'”olismo” – non meno semplificante – che ignora le parti per comprendere il tutto” (p. 28). La conseguenza che ne scaturisce è che “si abbandona un tipo di spiegazione lineare e si adotta un tipo di spiegazione in movimento, circolare, una spiegazione in cui per cercare di comprendere il fenomeno si va dalle parti al tutto e dal tutto alle parti” (p. 28). Tale principio va

connesso con quello dell'organizzazione ricorsiva: "quell'organizzazione i cui effetti e i cui prodotti sono necessari per la sua stessa causazione e per la sua stessa produzione. [...] Una società è prodotta dalle interazioni fra individui, ma queste interazioni producono una totalità organizzatrice che retroagisce sugli individui per co-produrli quali individui umani" (p. 29).

È in questa prospettiva che vanno osservati, oggi, i sistemi di istruzione, formazione, lavoro e orientamento.

Scrivono Morin (2007, p. 35): "Non c'è una ricetta semplice della complessità. [...] La complessità richiede invece la strategia, perché solo la strategia può consentirci di avanzare entro ciò che è incerto e aleatorio. [...] La strategia è l'arte di utilizzare le informazioni che si producono nell'azione, di integrarle, di formulare in maniera subitanea determinati schemi di azione, e di portarli in grado di raccogliere il massimo di certezza per affrontare ciò che è incerto".

2. *La learning society e il lifelong learning*

Una possibile strategia non può che essere progettata e attuata nella cornice dello sviluppo della *learning society*.

Jarvis (2012) propone tre sue differenti interpretazioni, che fanno riferimento a un concetto futuristico o idealistico; come mercato dell'apprendimento e come società riflessiva. La prima rimanda alla *learning society* come *educative society*: si tratta di un ideale cui tendere, che potrà essere realizzato solo attraverso una radicale riforma delle istituzioni educative. La seconda parte dalla definizione della società contemporanea come società del consumo e il consumare è un agire anche gratificante per i consumatori. Quando l'apprendimento è assimilato all'istruzione scolastica, può richiamare esperienze spiacevoli legate alla scuola, quando apprendere magari non era divertente; quindi marcare la differenza dall'istruzione scolastica può essere utile. Inoltre, oggi, è possibile apprendere in modo divertente, grazie a innumerevoli strumenti e frequentando ambienti diversi. Ma i *providers* di queste fonti di apprendimento, oggi, non sono le istituzioni educative, che dunque sono chiamate a cambiare rapidamente il loro approccio, da fornitori privilegiati a sistematizzatori di informazioni. La produzione della conoscenza è divenuta un'industria, che coltiva il desiderio delle persone di apprendere, così l'*information society* costruisce un mercato per l'informazione. Inoltre, l'apprendimento riflessivo è un

simbolo della *learning society*. La società è divenuta riflessiva (Giddens, 1994b; Schön, 1983) e la conoscenza che le persone acquisiscono non è più certa e stabile per sempre, anche perché deve permettere alle persone di vivere in una società in rapido cambiamento. Si verifica un fondamentale *shift* nella concezione stessa di conoscenza: da qualcosa che è certo e vero a qualcosa che è fluido e relativo. Il duplice fenomeno della enorme crescita di nuova informazione e dei cambiamenti molto rapidi, riflette l'idea che la *learning society* sia intrinseca alla modernità. Il bisogno di accedere a nuove conoscenze è pervasivo, ma apprendere nuove cose e agire sulla loro base contiene sempre un elemento di rischio. Paradossalmente, l'apprendimento è anche una reazione al rischio. Il rischio di non sapere sempre come agire in questo mondo che cambia rapidamente (Beck, 1986). La *learning society* allora, in accordo a questa interpretazione, non è una speranza per il futuro, ma un fenomeno sempre presente del mondo contemporaneo.

Jarvis (2007) enfatizza, in una prospettiva sociologica, il ruolo emergente dell'apprendimento permanente e della *learning society*: fenomeno sociale in tutto il mondo. Sostiene che le forze motrici della globalizzazione stanno radicalmente cambiando l'apprendimento permanente e dimostra che l'istruzione/apprendimento degli adulti ha avuto una diffusione proprio grazie ai cambiamenti globali, così come al crescente legame dell'apprendimento con il mondo del lavoro, sottolineando la diffusione di un apprendimento sempre più *work-oriented*.

“L'apprendimento diviene aspetto strutturale e pervasivo di ogni interazione sociale” (Alberici, 2002, p. 15). In tal senso, la *learning society* è una società a sistemi aperti. I processi di apprendimento individuali si integrano nei processi collettivi. Il presupposto è che le organizzazioni producono sistemi cognitivi per conservare e sviluppare le norme, le ideologie, le conoscenze specifiche, le abilità e le competenze necessarie alla realizzazione delle loro finalità, della loro *mission*. Un sistema nel quale la dimensione strutturale si interseca sempre più con la valorizzazione delle risorse immateriali, il cui cuore sono le risorse umane (Cocozza, 2012; Paneforte, 2005).

Le informazioni si erano già trasformate in conoscenze, con lo sviluppo della *knowledge society*, ma oggi, nella *learning society* le conoscenze si combinano sempre più strategicamente in competenze, trasversali soprattutto.

Il *World Economic Forum* (2018) evidenzia l'esistenza di un imperativo al *reskilling* entro il 2022. Entro questa data non meno del 54% dei dipendenti richiederà una significativa *re- e up-skilling*, una riqualificazione in generale, ma anche di più alto livello. Di questi, circa il 35% avrà bisogno di una

formazione aggiuntiva di un massimo di sei mesi, il 9% della durata di 6-12 mesi, mentre il 10% richiederà una formazione di oltre un anno. Si tratta di tempi mediamente lunghi, che indicano l'emergere di un fabbisogno di competenze significativo. Le competenze¹ che assumeranno maggiore rilievo entro il 2022 comprendono il pensiero analitico e l'innovazione, l'apprendimento attivo e le strategie di apprendimento. L'importanza sempre maggiore assegnata a competenze come la progettazione e la programmazione tecnologica evidenzia la crescente domanda di varie forme di competenza tecnologica identificate dai datori di lavoro. La competenza nelle nuove tecnologie è però solo una parte dell'equazione delle competenze per il 2022: le *soft skills* "umane" come la creatività, l'originalità e l'iniziativa, il pensiero critico, la persuasione e la negoziazione manterranno invariato o aumenteranno il loro valore, così come l'attenzione ai dettagli, la resilienza, la flessibilità e la capacità di risoluzione di problemi complessi. Anche l'intelligenza emotiva, la leadership e l'influenza sociale, nonché l'orientamento al servizio vedranno un aumento significativo della domanda, rispetto all'attuale importanza loro assegnata.

Nella *learning society*, le conoscenze divengono saperi in azione, patrimonio della persona, ma anche patrimonio dell'organizzazione; divengono comportamenti operativi, da attuarsi nei vari contesti di vita e di lavoro; questi saperi, trasformati, trasfigurati dalla loro attuazione nei contesti operativi, divengono innovazione e fonte di ulteriore conoscenza, sapere, esperienza. Il sapere e le conoscenze costituiscono il nuovo capitale, fondamento strutturale dell'economia e dello sviluppo sociale. Gli individui si giocano la loro maggiore o minore libertà, autorealizzazione e autonomia, sulla capacità o meno di accedere ai saperi, alle competenze, in generale all'apprendimento (Alberici, 2002; 2008).

Il contesto sociale e, più in generale, le caratteristiche della *learning society*, richiedono agli individui non solo la possibilità di acquisire nuove conoscenze, ma anche una inedita capacità di produrre e sviluppare nuove conoscenze e competenze, perché possano essere sempre più protagonisti del loro sviluppo individuale, professionale, sociale. La conoscenza richiesta al soggetto, dunque, non è riducibile alla mera accumulazione di saperi specifici, bensì a quel complesso di saperi, conoscenze, competenze che afferiscono tanto alle abilità tecniche, quanto a quelle sociali, relazionali e comportamentali, messe in atto nei diversi contesti di vita e di lavoro, fondamentali per una partecipazione attiva alla vita civile. L'educazione assume un ruolo prioritario al fine di permettere a ogni cittadino di

¹ Il Rapporto utilizza il termine *skills*, che qui traduciamo come competenze.

comprendere le implicazioni individuali e sociali delle scelte a cui, di volta in volta, è chiamato, combattendo, al contempo il rischio di esclusione sociale delle fasce più deboli (Alberici, 2002).

Il concetto di *lifelong learning*, affermatosi a livello internazionale agli inizi degli anni '70 nei primi rapporti UNESCO², diviene il paradigma che modifica le interrelazioni tra questi sistemi. “Le politiche riguardanti lo sviluppo dell’economia e dell’occupazione e quelle relative allo sviluppo dell’istruzione e formazione vanno dunque strettamente intrecciate” (Allulli, 2015, p. 8).

La visione con cui si guarda a tali interrelazioni, è figlia della prospettiva assunta a partire dal 1996, con il Rapporto all’UNESCO, della Commissione Delors, “*L’éducation: un trésor est caché dedans*” (Nell’educazione un tesoro): “l’educazione deve fornire la mappa di un mondo complesso e in continuo cambiamento e la bussola che consente di orientarsi”. Il rapporto raccomanda di prestare uguale attenzione a quattro pilastri base dell’educazione: “imparare a conoscere” (conoscenze di base e cultura generale); “imparare a fare” (competenze professionali e operative in genere); “imparare a vivere con gli altri” (capacità di cooperare, rispetto delle differenze, regole di cittadinanza); “imparare a essere” (capacità critica, autonomia di giudizio, responsabilità).

Da un simile modello educativo, in un quadro di *lifelong learning*, “è ragionevole attendersi lo sviluppo di tre tipi di capitale: il capitale umano (conoscenze, titoli di studio e qualifiche), che appartiene agli individui; il capitale sociale (una rete di fiducia, di cooperazione e valori condivisi), che è un bene pubblico; e un capitale, per così dire, di identità (autonomia critica, responsabilità, coscienza delle proprie potenzialità, aspirazioni più elevate), senza il quale è difficile che crescano il capitale umano e quello sociale. La scarsa fiducia in sé stessi, nel proprio potenziale e la povertà di aspirazioni del singolo, come di un popolo, sono i nemici da battere.” (Associazione

² Nel 1972, il Rapporto Faure, “*Apprendere ad essere*”, rappresentò un momento di svolta, in quanto spostò la prospettiva in campo educativo dall’insegnamento all’apprendimento: l’educazione è presentata come una responsabilità della società intera (comunità educante). Nacque in quegli anni, l’idea ambiziosa che l’educazione, da estendere a tutta la vita (*lifelong learning*), fosse chiamata a governare le novità, a guidare il cambiamento sociale. Nel 2005, l’UNESCO, nel documento “*Towards knowledge society*” si poneva l’interrogativo se si stava assistendo al sorgere di *learning societies* e come costruire delle autentiche società della conoscenza fondate sull’educazione per tutti, lungo tutto l’arco della vita. Nell’associazione di queste due figure, l’Unesco, da una parte traccia un bilancio dei dibattiti internazionali del trentennio, inaugurato dal Rapporto Faure e, dall’altra, propone a tutte le società di riformulare dentro questa associazione i termini della questione educativa e di cercare le strategie della nuova formazione, necessaria per padroneggiare, e non solo subire, le trasformazioni, in sostanza, per orientare le trasformazioni a uno sviluppo umano.

TreeLLLe, 2010, p. 15).

In Europa, la Strategia di Lisbona, a partire dal 2000, nasce e si sviluppa per perseguire, quindi, alcuni importanti e ambiziosi obiettivi: creare una economia più competitiva e sostenibile, offrire opportunità di istruzione, formazione e lavoro a tutti i cittadini, per avere un capitale umano sempre più qualificato. I due aspetti non possono essere scissi: la realizzazione degli obiettivi economici richiede anche la realizzazione di obiettivi sociali, culturali e personali. La persona non è solo una entità economica, né l'apprendimento può realizzarsi senza la motivazione e il desiderio personale. L'apprendimento permanente si configura sempre di più come diritto, non obbligo (Allulli, 2015).

Anche il tema dell'individuazione e della validazione degli apprendimenti acquisiti nei contesti non formali e informali assume il suo senso e il suo valore all'interno di una visione complessiva della crescita dell'individuo, che tiene conto del suo costante percorso di apprendimento, in tutti i contesti in cui vive e opera – relazioni familiari e amicali, lavoro, attività di piacere e del tempo libero, attività nel volontariato, sportive –; della necessità di orientamento nelle diverse fasi di passaggio – “transizioni” (Biggard, Walther, 2006; Bridges, 2004; Ecclestone, 2009; Palumbo, Proietti, 2018) divenute sempre più numerose e diffuse –; della opportunità di valorizzare i propri saperi, comunque acquisiti, per agevolare tali fasi, per motivare il costante miglioramento della propria condizione di persona e cittadino, anche auto-promuovendo e auto-dirigendo il proprio percorso di apprendimento permanente.

Nella *learning society*, la risorsa principale della persona non è più e soltanto la conoscenza in sé, ma l'abilità di imparare il nuovo e di applicare gli apprendimenti posseduti a nuovi ambienti e scenari. Si realizza un passaggio dal cosa si sa, al come si sa o si può saperlo, ma, soprattutto, al come si valorizza e condivide il proprio patrimonio di saperi. Si enfatizzano sempre più la capacità di comprendere e gestire il cambiamento, di trovare nuove soluzioni a nuovi problemi; la capacità di apprendimento e di adattamento, piuttosto che il bagaglio culturale posseduto. Queste sono le competenze che spesso, oggi, vengono richieste a un lavoratore al momento dell'assunzione.

Si tratta dunque, di mettere in campo la competenza dell'apprendere ad apprendere, come risorsa strategica (Alberici, 2008).

Emerge la necessità che la persona sia costantemente sollecitata e formata allo sviluppo delle competenze di natura complessa, superando il valore di scambio di saperi, abilità, competenze tecnico-specialistiche da rinnovarsi

sempre più frequentemente; allo sviluppo degli aspetti riflessivi e procedurali delle competenze stesse: metacompetenze riflessive, proattive e di pensiero critico (Alberici, 2008). Questo è l'obiettivo prioritario dell'assumere la prospettiva del *lifelong learning* per ripensare contenuti, metodi e strumenti dei percorsi di istruzione, formazione, che siano effettivamente in grado di preparare le persone al mondo del lavoro di oggi, anche grazie a un orientamento, che parimenti diventa *lifelong*.

Le procedure di certificazione delle competenze – terzo passaggio auspicabile, dopo l'individuazione e la validazione – possono rappresentare un volano importante per lo sviluppo di politiche efficaci di apprendimento permanente nel nostro Paese, perché rappresentano una possibilità concreta di passaggio tra i diversi sistemi: istruzione, formazione e lavoro, da utilizzare anche più volte nel corso della vita adulta, perché, come evidenziato, sempre più frequenti sono le transizioni che riguardano l'adulto nella società contemporanea. Transizioni legate non solo a cause negative, come la perdita del lavoro, ma anche, a un ampliamento delle opportunità di realizzare i propri progetti. Possono rappresentare delle efficaci passerelle che sostengono il rientro in formazione degli adulti, valorizzando il loro patrimonio di saperi, acquisiti in tempi e forme diffusi, riconoscendo concretamente modalità di riduzione dei percorsi. Tali procedure rappresentano al tempo stesso un punto di arrivo e di partenza per la persona. Di arrivo perché essa vi giunge con la sua storia personale, di studio, di lavoro, che richiede di essere ascoltata – in maniera competente, da personale specializzato –, riconosciuta e valorizzata. Di partenza, perché si avvia (o riavvia) un meccanismo di attivazione della persona, si sollecitano quelle metacompetenze di cui si diceva, supportando la persona nella definizione di un nuovo progetto di sviluppo, che sia relativo allo studio o professionale (Proietti, 2018). Ma l'impegno enorme che richiede – in termini politici, economici, organizzativi, di investimento personale – la riuscita di queste procedure deve sposarsi con la concreta possibilità di capitalizzare, nel mondo dell'istruzione o del lavoro, il patrimonio di saperi e i risultati conseguiti.

Durante gli anni novanta, le critiche alle accezioni che la *learning society* viene assumendo sono diverse.

Alcuni progetti di ricerca si sono sviluppati a partire dall'obiettivo di studiare lo sviluppo delle conoscenze e delle competenze in relazione al lavoro, come una sfida all'assunto prevalente che l'apprendimento dipenda dall'offerta di istruzione e formazione (Eraut, 1997). Sono rilevanti, allora, due distinte prospettive sociologiche. La prima riguarda la

relazione tra fattori quali genere, classe, etnia ed età e accesso all'istruzione, formazione e qualifiche. La seconda, il modo in cui il sistema formale di istruzione e formazione è utilizzato per dare maggior valore ad alcune forme di conoscenza, rispetto ad altre. Il pericolo nell'ignorare la prima prospettiva è l'esclusione sociale e l'abbandono dei percorsi anche di persone di talento. Il pericolo nell'ignorare la seconda è che la conoscenza valutata dal sistema potrebbe non essere quella che ha il massimo valore sociale e/o economico. La tesi sostenuta è che le domande su ciò che viene appreso, come viene valutato e con quali conseguenze sociali ed economiche siano altrettanto importanti. In un rapporto fatto di tensioni fra due concezioni in competizione tra loro di conoscenza (una intesa come proposizionale, codificata, formalizzata, soggetta a controlli, da parte di soggetti istituzionali a ciò preposti o realizzata tra pari e l'altra come mix di conoscenza proposizionale, procedurale e di processo, di conoscenza tacita ed esperienziale), la preoccupazione rispetto a un diffuso approccio riduzionista dell'istruzione e della formazione alla conoscenza pratica è forte. Eraut (1997) evidenzia un uso retorico dei termini "abilità" e "competenza" da parte di accademici, politici e funzionari; un uso che assume acriticamente una visione semplicistica della conoscenza pratica. Avanza una critica a un modello comunemente usato di "lista della spesa" per la rappresentazione della conoscenza, che richiama rischi oggi ancora ben presenti, a seguito della diffusione e adozione dei Repertori delle figure professionali e delle competenze; rischi da correre, tuttavia, se si vuole camminare speditamente verso lo sviluppo di un Sistema Nazionale dell'Apprendimento Permanente e della certificazione delle competenze. Critico è anche l'accento posto sull'adozione della modularizzazione anche nell'istruzione superiore, che aumenta la segmentazione delle conoscenze e ritarda lo sviluppo di una comprensione sinottica dei fenomeni. Imparare a usare la conoscenza proposizionale o le abilità generiche in un contesto di lavoro è una sfida maggiore rispetto all'apprendimento tipico dell'educazione formale. Il trasferimento delle conoscenze da un contesto di lavoro a un altro, o ad una situazione non precedentemente incontrata, può essere costoso in termini di tempo e fatica. Quindi è utile pensare a un "costo di trasferimento": la domanda chiave diventa, quindi, non se si verifica il trasferimento, ma quali sono i costi e i benefici di un particolare processo di trasferimento e di chi li debba sostenere.

Sono state messe in luce anche le retoriche della *learning society*, che rappresentano la complessità e l'ambiguità di una serie di nuove relazioni tra interessi pubblici e privati nell'istruzione. Esse collegano

l'interesse personale, la scelta e l'individualismo competitivo, attraverso i meccanismi del mercato dell'istruzione, a un'agenda nazionale di sviluppo delle competenze, che, si sostiene, permetterà di guadagnare un vantaggio competitivo nei mercati globali in rapida evoluzione (Macrae et al., 1997). Gli autori criticamente evidenziano il rischio di una combinazione neo-liberale che produce una chiara "economizzazione" dell'apprendimento e una nascosta "desocializzazione" di esso. In questa direzione, Ranson (1992) ha ben chiarito il passaggio che si è verificato da una società "istruita all'apprendimento" a un "mercato dell'apprendimento". L'apprendimento è mercificato come un bene privato e una risorsa nazionale e le complessità e le specificità dell'educazione vengono ridotte. La riflessione che gli autori (Macrae et al., 1997) propongono è che la *learning society* si modula e si innesta in modi nuovi su oppressioni e disuguaglianze storiche. Non rappresenta una pausa nella storia sociologica dell'istruzione e della formazione, piuttosto un nuovo fondamento su cui le divisioni sociali vengono ri-stabilite e ri-legittimate. Si tratta di divisioni disegnate diversamente: c'è in gioco un nuovo discorso di opportunità e di colpa, articolato in termini altamente individualistici, ma sono evidenti anche sorprendenti elementi di continuità. Il rischio è che la *learning society*, invece di ampliare lo spettro delle opportunità per tutti i cittadini, soprattutto per i più svantaggiati, contribuisca a costruire sistemi che privilegiano coloro che possiedono il capitale culturale e materiale necessario per poter accedere ai migliori percorsi e qualifiche.

Tale rischio si connette ai paradossi del *welfare state* come investimento sociale (*Social Investment Welfare State - SIWS*) (Cantillon, 2011).

Al centro della strategia del SIWS "c'è l'assunto secondo il quale le politiche sociali possono essere uno strumento per sostenere la competitività della forza lavoro delle economie avanzate nei mercati globali, non riducendo unicamente il suo costo, ma migliorando le sue capacità e le sue competenze professionali" (Crouch, 2017, p. 25). È una prospettiva che considera alcuni tipi di politiche sociali come una spesa per l'infrastruttura sociale, analoga a quelle per le infrastrutture materiali (Crouch, 2017).

Nella seconda metà degli anni '90, su tale strategia venne riposta ogni speranza, quando gli stati sociali iniziarono a modificare il loro approccio politico per essere in grado di far fronte all'aumento dei deficit di bilancio, all'elevata disoccupazione strutturale e/o alla crescente povertà, nel tentativo di superare la scelta percepita tra restrizioni di bilancio, uguaglianza di reddito e crescita dell'occupazione (il cosiddetto "trilemma del servizio

sociale” (Iversen, Wren, 1998³ in Cantillon, 2011).

La letteratura si riferisce a uno *welfare state* attivante, a un “nuovo” contratto sociale e a una nuova agenda sociale dietro i quali si riconosce un passaggio politico dalla protezione sociale passiva e dalla sicurezza del lavoro, alla sicurezza dell’occupazione e a una “*social investment agenda*”, volti a rafforzare il capitale umano (Esping-Andersen, 2002).

Tuttavia, questa nuova era nella storia dello stato sociale non è riuscita a ridurre i tassi di povertà relativa (Cantillon, 2011; Esping-Andersen, 2002). Alla luce dei lunghi tempi di attuazione delle politiche, dell’avvento delle crisi economiche negli anni ‘90 e dei tagli al bilancio per far fronte ai deficit accumulati, inizialmente questo dato non era percepito come problematico. In effetti, la situazione di stallo della povertà era considerata una sorta di successo: le istituzioni del *welfare state* non solo si erano dimostrate flessibili e adattabili alla nuova situazione, ma avevano dimostrato ancora una volta di essere un forte cuscinetto contro le crisi economiche e l’impatto potenzialmente dannoso delle transizioni sociali e demografiche. È preoccupante, tuttavia, che non siano stati compiuti progressi nel periodo successivo, dalla seconda metà degli anni ‘90 fino all’attuale crisi economica. Questa volta molte circostanze sociali, economiche e demografiche erano di fatto favorevoli ad un’efficace azione volta a ridurre la percentuale di persone che soffrono di povertà di reddito (Cantillon, 2011).

A parere di Cantillon (2011), nonostante l’incertezza dei dati, sembra si possa concludere che le fonti OCSE e UE congiuntamente suggeriscono un arresto complessivo dalla metà degli anni ‘90 per quanto riguarda la povertà finanziaria nelle popolazioni in età lavorativa (e un aumento significativo del rischio affrontato dai genitori soli con figli a carico). I dati empirici sembrano indicare che, nel periodo più recente, gli stati sociali europei più ricchi e sviluppati non hanno ancora fatto progressi nella lotta contro la povertà finanziaria tra la popolazione in età lavorativa. Sullo sfondo delle conseguenze della crisi in corso e dell’imminente ondata di invecchiamento,

³ Iversen e Wren (1998) sostengono che, come conseguenza della transizione da un’economia dominata dalla produzione manifatturiera a quella dominata dalla produzione di servizi, i moderni stati sociali non sono più in grado di avere successo nel migliorare sia l’occupazione che l’uguaglianza, in un quadro di restrizioni di bilancio: i governi e le nazioni affrontano una scelta a tre vie, o “trilemma”, tra restrizioni di bilancio, disparità di reddito e crescita dell’occupazione. Sebbene sia possibile perseguire contemporaneamente due di questi obiettivi, finora è stato impossibile raggiungerli tutti e tre. La crescita dell’occupazione privata può essere realizzata solo a costo della disparità salariale. Pertanto, se l’uguaglianza salariale è una priorità, la crescita dell’occupazione può essere generata solo attraverso l’occupazione nel settore pubblico, a scapito di tasse o prestiti più elevati (IVERSEN, WREN, 1998, pag. 508 in Cantillon, 2011).

tale arresto solleva interrogativi sull'efficacia delle politiche di investimento sociale e sulla fattibilità degli obiettivi UE2020, in particolare per quanto riguarda il numero di persone a rischio di povertà. Fatta eccezione per un aumento significativo del rischio di povertà dei genitori single, non è cambiato molto nella struttura del rischio di povertà: i gruppi ad alto rischio sono, in genere, famiglie povere di lavoro, disoccupati, famiglie monoparentali, famiglie numerose e affittuarie.

Tuttavia, gli indicatori sociali dell'UE indicano alcune tendenze importanti (Cantillon, 2011).

Una delle ipotesi spesso discusse è che lo stato degli investimenti sociali aiuta ad aumentare l'occupazione, ma non riesce a ridurre la povertà relativa, perché l'aumento dell'occupazione comprende troppi lavori di "bassa qualità" (in particolare, lavori temporanei e part-time, associati a paghe più basse). Di conseguenza, si prevede che la povertà *pre-transfer* (escluse le pensioni) e la povertà lavorativa aumentino. Gli indicatori sociali dell'UE, tuttavia, non supportano la tesi: i dati relativi a queste due variabili sono rimasti sostanzialmente invariati.

Gli indicatori sembrano supportare l'idea che la mancanza di correlazione tra crescita dell'occupazione e povertà sia dovuta al fatto che l'aumento dell'occupazione si verifica più nelle famiglie ricche di occupazione, che nelle famiglie povere di occupazione. La riduzione delle quote delle popolazioni in età lavorativa che vivono in famiglie senza lavoro è stata in effetti molto più moderata di quanto ci si potesse aspettare sulla base di dati sull'occupazione in aumento. La crescita dell'occupazione ha giovato, dunque, alle famiglie in cui uno o più membri erano già al lavoro, più di quanto non facessero le famiglie in cui nessuno lo era, ciò è in linea con l'ipotesi di polarizzazione⁴ (fenomeno su cui torneremo più avanti).

Sebbene la conversione delle famiglie da mono-reddito a bi-reddito abbia un effetto attenuante sulle cifre della povertà, è chiaro che l'aumento della disparità tra le misure individuali e quelle per le famiglie senza lavoro spiega, almeno in parte, la mancanza di correlazione tra crescita dell'occupazione e povertà. Una seconda spiegazione sta nei cambiamenti nel tasso di rischio di povertà in base all'intensità del lavoro. I dati empirici suggeriscono che la discrepanza tra crescita dell'occupazione e tendenze della povertà può, almeno in parte, essere spiegata dal fatto che l'aumento dell'occupazione ha avvantaggiato le famiglie senza lavoro solo marginalmente; sono aumentati i tassi di rischio di povertà per le famiglie con bassa intensità di lavoro.

⁴ Con questo termine si indica il processo per cui si assiste alla contemporanea crescita delle occupazioni altamente e scarsamente qualificate e la parallela riduzione delle posizioni centrali. Fonte della definizione: AMBRA, PIRRO, 2017, p. 85.

Il concetto di “investimento sociale” è essenzialmente ambiguo (Cantillon, 2011). La terza via di Giddens (Giddens, 1998) e l'esempio dei paesi nordici, con alti livelli di occupazione, generosi benefici sociali e bassi tassi di povertà, hanno costituito un'importante fonte di ispirazione per la “strategia di investimento”. Secondo alcuni autori dell'approccio all'investimento sociale, presi in considerazione dalla Cantillon (2011), le politiche dovrebbero spostarsi dalla ricerca dell'uguaglianza dei risultati all'uguaglianza delle opportunità; secondo Giddens, le strategie di investimento sociale verrebbero a sostituire le tradizionali strategie di welfare. I dati analizzati dall'autrice suggeriscono che l'ipotesi di un passaggio dalla protezione sociale passiva all'attivazione e agli investimenti è stata più problematica del previsto ed è probabilmente parzialmente responsabile delle deludenti tendenze della povertà. Vi sono buone ragioni per ritenere che i “nuovi budget delle politiche”, più che il tradizionale trasferimento di denaro, tendono a fluire verso i gruppi a reddito più elevato. Questo perché, in primo luogo, sono legati al lavoro e quindi fortemente connessi al reddito e, in secondo luogo, perché rendono gli stati sociali più orientati ai servizi e, dopo tutto, i servizi sono considerati meno redistributivi dei trasferimenti di denaro. Emerge, infatti, una tendenza secondo cui per tutti i paesi presi in esame, le madri (e i padri) con un basso livello di istruzione fanno un uso minore dei servizi formali di assistenza all'infanzia, perché almeno uno dei genitori non lavora. Ciò implica che il “*Matthew effect*”⁵ possa essere al lavoro nella distribuzione dei *budget* disponibili per l'assistenza all'infanzia: a meno che non siano mitigati dalla progettazione del servizio, dalla struttura tariffaria e fiscale delle spese familiari, tenderanno a fluire maggiormente verso famiglie qualificate a doppio reddito nelle fasce di reddito più elevate (Cantillon, 2011).

Ma tale effetto ha implicazioni su varie politiche di SIWS: le migliori opportunità di istruzione tendono ad avvantaggiare le persone che provengono da famiglie benestanti; i lavoratori con elevata professionalità hanno maggiori probabilità di sfruttare le opportunità di riqualificazione rispetto a quelli meno professionalizzati; in genere, le famiglie con redditi medio-alti beneficiano più di tutte dell'impiego e delle politiche sociali a favore delle famiglie (Crouch, 2017).

Anche per il sistema italiano, esiste il pericolo che politiche individualistiche nascondano e spostino preoccupazioni strutturali, come

⁵ L'“effetto Matteo” si riferisce al fenomeno, ampiamente osservato in tutti gli stati assistenziali avanzati, che le classi medie tendono a essere i principali beneficiari di prestazioni e servizi sociali. Il riferimento è alle parole di Gesù nella parabola dei talenti nel Vangelo di Marco: “Perché a chiunque ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha.” (Matteo 25:29).

la crisi economica e del capitalismo globale esplosa nel 2008 ha messo in evidenza: le trasformazioni dello stato, la crescita strutturale delle disuguaglianze, l'attecchimento dell'ideologia neo-liberista, gli effetti sociali della rivoluzione digitale, la precarizzazione del lavoro, la condizione delle donne al lavoro (Basso, Chiaretti, 2018; Perocco, 2018).

Evidenziati questi aspetti, è oggi chiaro che le politiche per l'istruzione e la formazione non possono assumere un carattere eminentemente strumentale: non possono configurarsi come semplice dispositivo per lo sviluppo di politiche attive del mercato del lavoro, al servizio della crescita economica. Esse devono puntare a favorire l'inclusione sociale e lo sviluppo culturale, politico ed economico dei paesi, attraverso la valorizzazione delle persone portatrici di saperi e competenze, che, protagoniste dei loro percorsi di apprendimento e di sviluppo umano, contribuiscono attivamente a diffondere una cultura della cittadinanza, come bene comune, come partecipazione, come esercizio consapevole e responsabile di diritti e di doveri.

Il *lifelong learning*, non a caso, ha assunto un ruolo determinante nelle politiche dell'UE ed è divenuto parola d'ordine in tutte le agende politiche dei governi. Essenziale a livello macro e micro per far fronte, da una parte, alle sfide poste dal profondo mutamento presentato dai processi di globalizzazione dell'economia, dal nuovo contesto competitivo; dall'altra, alle trasformazioni produttive indotte dall'innovazione tecnologica e dallo sviluppo di nuovi modelli organizzativi (Colasanto, 2001).

La *learning society* definisce un'era nella quale occorre puntare sempre più sullo sviluppo della qualità del capitale umano, incentivando gli investimenti tesi a migliorare l'efficacia e l'efficienza dei sistemi scolastici e formativi come elemento strategico per lo sviluppo della persona, il miglioramento delle sue competenze professionali, relazionali, organizzative manageriali e di intraprenditorialità (Cocoza, 2006).

Cocoza (2012a) in modo chiaro ed efficace illustra i tratti salienti e le implicazioni dei cambiamenti in atto nel rapporto tra mondo dell'istruzione e della formazione e quello del lavoro. Il lavoro tradizionale tende ormai a essere superato: occorre sperimentare nuove forme di lavoro più flessibili, maggiormente orientate all'innovazione tecnologica, ai principi della *lean production* e del *Total Quality Management*, a nuove esigenze e aspettative di carattere personale. Si assiste a un aumento delle transizioni, dovuto a dinamicità, evoluzione dei mercati del lavoro, sviluppo della società dell'informazione, scomparsa crescente di lavori caratterizzati da una certa ripetitività a vantaggio di un'attività più autonoma e più variata. "La conoscenza si eleva a indiscussa risorsa strategica, tanto nella vita di un singolo

individuo, quanto nell'evoluzione di un'impresa" (p. 178). L'investimento in formazione finalizzato all'acquisizione di nuove conoscenze professionali e personali diventa un'opportunità imprescindibile per l'organizzazione che intende conseguire un livello alto di performance e concorrere con successo nel mercato globale. Le politiche attive nel campo dell'*education* diventano un fattore di sviluppo strutturale imprescindibile nel processo di modernizzazione del paese. Priorità che il legislatore italiano ha tentato di affrontare e che nasce da una mancanza di concertazione istituzionale ed economica e da tre principali ragioni, riconducibili ad alcuni fenomeni, che costituiscono elementi di rigidità del nostro attuale sistema istituzionale economico e sociale: la centralità assunta dall'offerta nella definizione del prodotto formativo, dovuta alla scarsa propensione delle istituzioni formative accademiche ad adeguarsi ai profondi mutamenti in atto; la scarsa disponibilità del mondo delle imprese a contribuire all'avvio di un necessario circolo virtuoso che permetta di sperimentare e sviluppare dei veri e propri percorsi di interscambio tra scuola, formazione e lavoro; una politica del lavoro, che ha oscillato da una situazione caratterizzata da una rigidità normativa, a una fin troppo estesa pluralità delle offerte di stipulazione di forme di rapporti per il lavoro, senza però fornire una vera e propria politica attiva del lavoro. Le organizzazioni virtuose orientate all'apprendimento, a fronte anche dell'instabilità dei processi produttivi, si dichiarano favorevoli ad avviare politiche orientate al potenziamento di *know how*, *know what* e *know why* (Cocozza, 2012a).

Le politiche formative si intendono sempre più orientate ad aggiornare e integrare conoscenze e capacità in modo da accelerare i naturali processi di apprendimento dell'individuo, rafforzando il ruolo centrale della formazione come *service* per il cambiamento. Una prospettiva di questo tipo potrebbe condurre alla creazione di un sistema socio economico effettivamente *social inclusive*, in cui non si fa più ricorso alle sole politiche di assistenza, ma si innescano vere e proprie politiche attive. In questa direzione, nell'UE, il *lifelong learning* è divenuto uno strumento correlato alle politiche attive del lavoro, in una logica di integrazione con le politiche educative, attuata attraverso una buona pratica di concertazione e di dialogo sociale, che ha fornito ottimi risultati in casi importanti e significativi. Il ruolo della formazione continua tende a evolvere, in quanto rappresenta una scelta strategica fondamentale, un investimento per l'incremento del capitale sociale di un dato territorio. Una visione del capitale sociale che fa perno sull'idea che le scelte economiche siano influenzate dalla disponibilità di risorse non solo economiche, ma anche sociali e, in particolare, dalle reti di relazioni (Cocozza, 2012a).

3. *La trasformazione della domanda di apprendimento*

Al termine degli anni '60, nell'ottica proposta dall'UNESCO, si verifica un importante cambiamento di paradigma rispetto a quello dominante del periodo post-bellico: non si trattava più di lavorare solo sul lato dell'offerta, promuovendo l'uguaglianza sociale attraverso l'istruzione universale; si trattava di promuovere e sostenere lo sviluppo personale dell'individuo, per raggiungere obiettivi di uguaglianza e democratizzazione della società civile. Il concetto di *lifelong education* assume connotazioni centrate sul singolo discente e la sua capacità di autoapprendimento, che affiancano la concezione della dimensione collettiva della conoscenza necessaria per produrre cambiamento (Borg, Mayo, 2005).

Agli inizi degli anni '70, l'UNESCO introduce il *lifelong education* come concetto perno e principio guida per il rinnovamento dell'istruzione, secondo una visione umanistica, tesa a considerarlo come canale d'accesso a una società e a una qualità della vita migliori, attraverso la capacità di adattamento ai cambiamenti (Giunta La Spada, Brotto, 2011).

“La prospettiva che ha attraversato gli anni Settanta e Ottanta è stata prettamente di educare alla cittadinanza secondo il carattere critico e umanista, con diverse correnti politiche che variavano da quella liberale a quella marxista” (Capobianco, Mayo, Vittoria, 2018, p. 36).

Alla fine degli anni '80, prende sempre più piede una visione neoliberista nel mondo occidentale; si fa spazio a una visione più “economistica” della realtà e il rapporto OCSE del 1989, “*Education and the economy in a changing society*”, mette in risalto proprio il valore economico dell'istruzione: l'*education* non è più considerata soprattutto in termini di investimento per il futuro, ma entra a fare parte dei fattori della produzione economica del presente. L'OCSE promuove un'agenda che ha l'obiettivo di sviluppare capitale umano altamente qualificato. L'accento è posto sullo sviluppo di un *lifelong learning* in cui l'individuo è chiamato a impegnarsi e ad assumere responsabilità; l'ottica esalta la capacità dell'individuo di affrontare i cambiamenti e di trasformarli in vantaggi futuri, traducibili economicamente. Flessibilità, occupabilità e gestione del cambiamento iniziano a essere parole chiave; la mobilità tra lavori, culture, comunità, sarà essenziale e l'istruzione e la formazione permanente diventano il passaporto per tale mobilità (Giunta La Spada, Brotto 2011).

Si assiste a uno spostamento del baricentro del sistema educativo-formativo dal concetto di “educazione” a quello di “apprendimento”: non si tratta di un semplice spostamento d'accento tra due concetti diversi.

Esso raffigura la perdita dell'enfasi sulle strutture sociali e l'accentuazione dell'aspetto individuale, nel senso che è l'individuo che si fa carico del proprio apprendimento e non la collettività o l'ambiente sociale (Capobianco, Mayo, Vittoria, 2018).

Dagli anni '90, la discussione sull'argomento prende una piega decisamente economica. L'UE fa del *lifelong learning* un concetto educativo di primaria importanza, sostenendo uno sforzo concertato tra i Paesi membri affinché essi radunino le risorse per diventare competitivi nel nuovo scenario della globalizzazione economica mondiale (Capobianco, Mayo, Vittoria, 2018). In un momento in cui l'attenzione per l'apprendimento permanente si globalizza, il *lifelong learning for all* è al centro della nuova strategia di sviluppo e lo sarà da lì in avanti.

È proprio negli anni '90 che viene formulata per la prima volta la strategia del SIWS. Crouch (2017) spiega efficacemente il suo evolversi. Essa si ispira alla teoria dei nuovi rischi sociali sviluppata da Giddens (1994a, 1998) sulla base delle argomentazioni di Beck (1986). Quest'ultimo sostenne che l'economia contemporanea aveva cambiato la natura del rischio per la classe lavoratrice. In passato, esso rappresentava una minaccia da cui tutelarsi: quindi le politiche sociali del XX secolo avevano posto l'enfasi sul mantenimento del reddito per affrontare il rischio di malattie, vecchiaia, disoccupazione e invalidità. Oggi, l'opinione dei due studiosi, Beck e Giddens, è che tali rischi sono superati e i lavoratori contemporanei sarebbero disposti a considerare le nuove forme di rischio come una sfida e un'opportunità. Potendo contare su istruzione e occasioni frequenti di riqualificazione professionale, essi avrebbero la capacità di stare al passo con i cambiamenti, consentendo alle economie in cui operano di sviluppare attività a più alto valore aggiunto, evitando di essere trascinati in un vortice competitivo con i lavoratori sottopagati delle nuove economie. Un ruolo centrale nelle nuove forme di occupazione avrebbero gli impieghi nei servizi, che utilizzano maggiormente il lavoro femminile. L'accresciuta occupazione femminile – e quella delle madri – doterebbe le famiglie di una flessibilità che ben si adatta a un'economia in rapida trasformazione: un membro della famiglia avrebbe un lavoro in qualsiasi momento. Considerando questo cambiamento nella natura dei rischi la risposta ai nuovi bisogni non comporterebbe necessariamente un incremento globale della spesa pubblica, perché quanto speso per la tutela dai vecchi rischi potrebbe essere utilizzato per contrastare i nuovi. Crouch (2017) spiega come le argomentazioni a supporto dei nuovi rischi sociali e della SIWS abbiano avuto un ruolo fondamentale nei movimenti della "Terza via", che negli anni '90 sono stati

associati a figure come Clinton, Blair e Schröder. L'autore però chiarisce i tre grossi problemi che restavano: le aspettative secondo cui la nuova economia aveva raggiunto un livello di stabilità tale da disinnescare la minaccia dei vecchi rischi sociali si sono rivelate infondate e la crisi del 2007/2008 è l'esempio lampante di tale vulnerabilità; i sostenitori più convinti dei nuovi rischi sociali tendevano a stigmatizzare come "passive" le "vecchie" politiche di protezione sociale, sottovalutandone forse gli effetti positivi (i programmi di protezione sociale dovevano far sì che i lavoratori e le loro famiglie avessero un senso di sicurezza che li avrebbe aiutati ad affrontare con fiducia i rischi del mercato ed agivano inoltre come "stabilizzatori automatici", sostenendo la capacità di acquisto e i consumi nei periodi di recessione); infine, le politiche di SIWS sono soggette al "*Matthew effect*", di cui si è detto. Crouch (2017) conclude il ragionamento sostenendo che "la risposta sta nell'evitare che la SIWS sostituisca le politiche redistributive, ma è anche vero che essa fa crescere il bisogno di welfare state redistributivo" (pp. 26-27).

In questa cornice, un'implementazione più economicista del *lifelong learning* rischia di escludere alcune fette della popolazione. Questa capacità di autonomia, di auto-dirigersi non è semplice da acquisire. Chi forma i cittadini in tale direzione? Le diverse agenzie formative – dell'istruzione a tutti i livelli e della formazione – dovrebbero preparare a questo compito, ma può non essere sufficiente. Tali agenzie sono sempre più chiamate a mettersi in discussione sulla capacità e forza di raggiungere tale obiettivo. Ma anche il mondo del lavoro è fortemente interessato a mantenere costante, anzi, a rafforzare nel tempo, queste capacità del capitale umano, attraverso azioni formative ad hoc. Oggi, le persone sono chiamate a formarsi costantemente a un nuovo mondo del lavoro, ma più globalmente a essere cittadini di nuove società.

In particolare, "coloro che sono in situazione di svantaggio sociale possono avere in partenza maggiori difficoltà e minori strumenti auto-promozionali – culturali, esperienziali e motivazionali – per "formarsi" e per assumere una *forma mentis* volta all'apprendimento permanente" (Giunta La Spada, Brotto 2011, p. 97).

Alle condizioni di svantaggio iniziali, si rischia di aggiungere ulteriore svantaggio nelle possibilità di accesso alle opportunità, se queste non sono alla portata di tutti; le differenze sociali vengono acuite, anziché attenuate. Il paradigma economico del *lifelong learning* può essere considerato essenzialmente come nuova tecnologia sociale di controllo, utile a rendere le persone più conformi e adattabili al lavoro offerto nell'epoca del capitalismo della flessibilità. Attraverso l'introduzione di meccanismi che

assegnano la responsabilità anche per gli insuccessi economici e politici al livello dell'individuo, invece che a quello dei problemi sistemici (Crowther, 2004). La critica che avanza è che il progetto di un'Europa dei popoli si trasforma lentamente in un progetto di individualizzazione, di produzione di un'Europa di individui, volti al raggiungimento di obiettivi, indicatori e parametri di riferimento (Grek, 2009).

L'interesse sociologico dei temi affrontati è forte: implica una piena attivazione di paradigmi, concetti e metodologie, dove anche le politiche sociali possono trovare un radicamento e un'interpretazione più fondata (Cesareo, 1998).

A fronte della trasformazione di prospettiva illustrata, alcune aree tematiche (Cesareo, 1998) permangono rilevanti; non solo, hanno acuito nel tempo alcuni loro elementi. Esse riguardano:

- le trasformazioni del sistema formativo: da un sistema formativo centrato sulla famiglia prevalente nella società pre-industriale, si è passati a un sistema scuola centrato con il consolidarsi della società industriale; nella società post-industriale la scuola perde di fatto la sua funzione quasi monopolistica nel conservare e trasmettere il sapere ed è costretta a ridefinire il proprio ruolo all'interno di un sistema che tende sempre più chiaramente a configurarsi come policentrico; da qui la necessità per la sociologia di allargare il campo di indagine alla formazione diffusa, a quella rete di opportunità formative che sta progressivamente integrando e in parte sostituendo l'istituzione scolastica;
- le modalità di fruizione del sistema scolastico: la modalità finora prevalente di fruizione scolastica, quella della "massima continuità iniziale", sulla cui base, la fruizione è graduale e continuativa, concentrandosi e quasi sempre esaurendosi tutta nel periodo iniziale del ciclo vitale, si può sostenere sia definitivamente superata. Le esigenze professionali di riconversione occupazionale, ma anche quelle riconducibili a un "policentrismo esistenziale" (Cesareo, 1998, p. 17), introducono modalità di fruizione più discontinue; la necessità o il desiderio di ritornare o riprendere gli studi in età adulta costituiscono due spinte alla discontinuità;
- uguaglianza delle opportunità: l'analisi sociologica ha il merito di aver evidenziato l'incidenza di fattori condizionanti l'accesso e la riuscita nella scuola, individuandoli sia all'interno che all'esterno di quest'ultima: il peso dell'elemento economico, nel favorire o sfavorire la carriera scolastica; la dimensione culturale; il grado di istruzione dei genitori e il loro atteggiamento nei confronti della formazione dei propri figli. Successivamente, anche la scuola è stata esaminata come

produttrice di condizionamenti strutturali – vicinanza-lontananza di strutture scolastiche – e culturali – motivazioni e orientamenti dei docenti –. Emergono nuove emarginazioni e nuovi aspetti problematici come l’analfabetismo tecnologico: appare necessario reinterpretare il principio dell’uguaglianza nelle possibilità d’accesso alla scuola; sostituire il paradigma dell’uniformità con quello della differenziazione, diretto a garantire la flessibilità della fruizione della formazione e la personalizzazione degli itinerari formativi. Oggi lo sviluppo di un Sistema nazionale di apprendimento permanente e di certificazione delle competenze va esattamente in questa direzione: consente, attraverso la valorizzazione del patrimonio di saperi comunque e dovunque acquisito dalla persona la riattivazione di un circolo virtuoso tra istruzione, formazione e lavoro (Proietti, 2017; 2018; 2019);

- la dinamica della domanda e dell’offerta di formazione: l’incontro tra domanda e offerta dà vita a un “quasi-mercato” (Cesareo, 1998, p. 17), in quanto non sussistono tutte le qualità proprie del mercato economico. Dal lato dell’offerta, si introduce una crescita continua di opportunità formative; dal lato della domanda, si tende a diventare più esigenti, i giovani non necessariamente si concentrano sulla scuola, sono pronti a cambiare genere di studi se insoddisfatti, cercano di costruirsi percorsi formativi sempre più personalizzati, sono favorevoli ad alternare periodi di studio e periodi di lavoro;
- il raccordo col mercato del lavoro: Cesareo (1998) evidenzia quanto sia un rapporto problematico. Può essere concepito sempre meno in termini statici, di rigida e stabile corrispondenza dell’*output* scolastico alle necessità del mondo produttivo. Il passaggio alla formazione risulta sempre meno netto e immediato: tanto che il termine “transizione” è stato sempre più utilizzato per sottolineare e cogliere l’intreccio vario di modalità che contraddistinguono questo momento, il quale tende a estendersi nel tempo soprattutto mediante forme miste di istruzione e lavoro. L’analisi sociologica deve occuparsi di queste forme non tradizionali di uscita dal sistema scolastico, ma parimenti del fenomeno dei rientri nei percorsi di istruzione da parte di giovani e adulti. L’Università è una delle agenzie maggiormente coinvolte in questo cambio di passo – sebbene afflitta da carenze di funzionamento e di risultati (Regini, 2009) –, insieme ai CPIA - Centri Provinciali di Istruzione degli Adulti. Emerge, in tale scenario, la necessità di dotarsi di sempre più efficaci ed efficienti servizi per l’orientamento permanente, per la certificazione delle competenze, di centri per l’apprendimento permanente, che siano in grado di mettersi

in relazione con il territorio di riferimento, con gli *stakeholder* e con la cittadinanza, nel quadro delle politiche di terza missione (Palumbo, Proietti, 2018; Palumbo, Proietti, 2019). Ciò al fine di innescare circoli virtuosi di rientro in formazione e di sostegno all'occupabilità;

- aspetti sociologici delle politiche formative: in termini di analisi delle politiche pubbliche, per quanto riguarda l'istruzione, ancora secondo Cesareo (1998) occorre fare i conti con tre esigenze tra loro contraddittorie: restringere le politiche di *welfare* per ridurre le spinte inflazionistiche; varare interventi per ridurre le tensioni provocate dalle politiche restrittive, aumentare e migliorare la produzione di conoscenza per favorire l'innovazione e reggere la concorrenza internazionale. Queste difficoltà hanno indotto ad affrontare con maggiore sistematicità e attenzione i temi dell'efficienza dei sistemi di istruzione, dell'autonomia, dell'introduzione delle nuove tecnologie, dei nuovi modelli organizzativi (Cocozza, 2012b; Colombo, 2015; Colombo, Santagati, 2016);
- l'educazione interculturale: una tematica che investe l'intero sistema formativo e la scuola, in particolare;
- l'innovazione educativa: aspetto che merita un'attenzione specifica da parte dell'analisi sociologica: non tutto il sistema scuola è bloccato, il mutamento si configura come un movimento che produce un effetto a pelle di leopardo, con la presenza di nuclei innovativi che possono essere presenti anche in plessi scolastici inseriti in contesti territoriali tradizionali. In Italia sono numerosi i progetti che si pongono l'obiettivo di innovare, non solo sul piano tecnologico, ma coerentemente con gli effetti di questo, delle pratiche educative, dell'organizzazione dell'intero sistema (Capogna, 2014, 2015; 2016; Capogna, Cianfriglia, Cocozza, in corso di stampa);
- mutamenti culturali e processi formativi: di quanto il cambiamento sia al centro dei temi trattati, si è detto; rappresenta un carattere distintivo del nostro momento storico; è particolarmente significativo anche e forse soprattutto per quanto riguarda la cultura, intesa antropologicamente quale modo di vivere di un gruppo sociale o società. In particolare, risulta interessante il suggerimento di Cesareo (1998) di studiare come le novità culturali vengono colte ed esaminate criticamente, come la domanda di soggettività e di realizzazione trovi spazio nelle istituzioni formative, in un momento storico in cui la cultura si concentra sempre più sul presente, riducendo l'attenzione verso il passato, ma anche verso il futuro, con la conseguenza che sia la capacità progettuale individuale che collettiva si riducono. Si tratta di un spunto riflessivo di grande interesse che offre l'opportunità di evidenziare quanto le procedure di certificazione delle

competenze, come di diversi dispositivi di orientamento per gli adulti, consentano di avviare proprio questa operazione di ricongiungimento fra il passato, di studio, formativo, lavorativo, di vita e il futuro: vedere riconosciuti – e ri-conoscere -, validati e certificati i propri apprendimenti abilita alla costruzione di un successivo progetto di sviluppo, in termini formativi o professionali (Proietti, 2017). Ma le organizzazioni hanno un ruolo chiave in questo processo: è solo grazie alla presa in carico nelle istituzioni chiamate a far parte delle Reti Territoriali per l'Apprendimento Permanente, che il circolo virtuoso può mettersi in moto. Si tratta di un processo non certo meramente individuale, ma squisitamente istituzionale e organizzativo (Proietti, 2019);

- il ruolo del docente: è stato studiato da diversi punti di vista: in termini di conoscenze, capacità, motivazioni. Il nuovo ruolo assunto, in particolare, dai dirigenti, chiamati a essere leader educativi, è stato oggetto di approfondimento (Cocozza, 2012b). Sfidante diventa anche il nuovo ruolo assunto da docenti e formatori, più in generale: quello di diventare facilitatori del processo di apprendimento, di sollecitare sin dalle prime esperienze educative, e per tutto il corso della vita, la competenza strategica dell'apprendere ad apprendere.

Il XXI secolo richiede una grande trasformazione, sul piano personale e sociale, dei modi nei quali lavoriamo, impariamo, comunichiamo, ci sviluppiamo (Cipriani, Meghnagi, Susi, 2004).

L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile dell'ONU, del 2015, esplicita la necessità di facilitare e attuare questa trasformazione a livello locale e globale. L'Obiettivo 4 - Fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento per tutti - è declinato in sette sotto-obiettivi, relativi agli impegni che i governi e le istituzioni deputate devono assumersi rispetto al dovere di promuovere: un'educazione di qualità, equa e inclusiva; opportunità di apprendimento per tutti lungo tutto il corso della vita; l'acquisizione di conoscenza e competenze necessarie a promuovere lo sviluppo sostenibile, anche tramite un'educazione volta a uno stile di vita sostenibile, ai diritti umani, alla parità di genere, alla promozione di una cultura pacifica e non violenta, alla cittadinanza globale e alla valorizzazione delle diversità culturali e del contributo della cultura allo sviluppo sostenibile, da qui al 2030.

La trasformazione attraverso l'apprendimento permanente e l'educazione è assolutamente necessaria in questo momento storico (Bélanger, 2016).

Si tratta di un cambiamento di paradigma che ha effetti profondi e concreti sui sistemi di istruzione, formazione, orientamento e lavoro.

Profondi, perché cambiano i presupposti della progettazione delle politiche e delle pratiche: ai sistemi di istruzione e di formazione si chiede sempre di più di progettare percorsi per competenze; le competenze sono sempre più al centro delle opportunità di apprendimento permanente; il mondo del lavoro, in perpetua e repentina trasformazione ha necessità che i lavoratori – attuali e futuri - vengano costantemente formati per essere in grado di far fronte al cambiamento (tratto costitutivo dell'attuale scenario); le transizioni, sempre più numerose nella vita delle persone, richiedono servizi in grado di supportarle, per evitare – o quanto meno, arginare – gli effetti perversi di questo quadro: il rischio di esclusione sociale e un indebolimento strutturale della coesione sociale. Concreti, perché si trasforma il modo di lavorare delle organizzazioni di questi sistemi, chiamate a costruire collaborazioni innovative ed efficaci.

4. *Il learnfare: l'apprendimento permanente leva per ripensare la governance*

Nell'economia del nostro discorso, l'apprendimento permanente si configura come possibile leva da cui iniziare a ripensare un modello di *governance*, partendo proprio da alcuni cambiamenti strutturali, che influenzano i sistemi sociali, educativi e formativi (Costa, 2016) e quello del lavoro.

Il processo di globalizzazione è una tendenza comune a tutti i settori – una tendenza che ridisegna le nostre vite (Giddens, 2000). Anche quello educativo ne è stato pienamente investito (per esempio, grazie a progetti internazionali, ad azioni di mobilità di studenti e docenti); in particolare, si riscontra una tendenza crescente allo sviluppo di opportunità di apprendimento sempre più personalizzato, all'interno di processi di glocalizzazione della conoscenza.

La curva demografica, con riferimento all'invecchiamento della popolazione, rappresenta una delle sfide cui l'Europa dovrà seriamente far fronte nel prossimo futuro. Nel 2018, quasi un quinto (19%) della popolazione dell'UE era composto di persone di età pari o superiore ai 65 anni; si prevede che la percentuale di persone di età pari o superiore agli 80 anni risulterà più che raddoppiata nel 2080 e sarà pari al 13% della popolazione totale, nel 2100 al 14,6%; l'incremento della percentuale di popolazione di età pari o superiore a 65 anni tra il 2008 e il 2018, in

Europa-28 è stata del 2.6%, in Italia del 2.4%⁶. Il fenomeno ha implicazioni di varia natura e su diversi piani, che riguardano la necessità di rivedere il sistema di *welfare*, al fine di renderlo sostenibile; di ripensare il ruolo dei lavoratori maturi - attraverso il potenziamento di progetti di invecchiamento attivo - nel mondo del lavoro; di preparare i sistemi educativi e formativi a sostenere sempre più l'occupabilità di tali lavoratori, che corrono sempre più il rischio dell'obsolescenza delle competenze.

Le trasformazioni profonde del mondo del lavoro si intrecciano con questi cambiamenti: riguardano gli ambienti di lavoro e le competenze richieste per far fronte ad essi.

Si prevede che nel prossimo futuro gli ambienti di lavoro saranno caratterizzati da maggiore autonomia, meno attività di routine, maggiore uso delle TIC, minore sforzo fisico e maggiori compiti sociali e intellettuali (CEDEFOP, 2018). Il fabbisogno di competenze del mercato del lavoro cambierà, costringendo i lavoratori a dotarsi di nuove competenze per far fronte all'evoluzione delle esigenze emergenti. Si prevede che la popolazione europea in età lavorativa aumenterà – con alcune variazioni significative per paese - del 3,7 % entro il 2030. Una percentuale più elevata della popolazione in età lavorativa avrà più di 55 anni. Questi lavoratori anziani tendono ad avere tassi di partecipazione al mercato del lavoro relativamente bassi, anche se più elevati oggi rispetto al passato. Per questo motivo la forza lavoro europea aumenterà solo dell'1 % fino al 2030, mentre il tasso di partecipazione complessivo dovrebbe diminuire. Nei prossimi 15 anni l'aumento dei posti di lavoro supererà probabilmente quello della forza lavoro, frenando la disoccupazione, nonostante le incertezze economiche. La maggior parte dei paesi dovrebbe registrare una modesta crescita media dell'occupazione, pari a circa lo 0,5% all'anno tra il 2020 e il 2025, e tornare ai tassi di disoccupazione precedenti alla crisi entro il 2030. Si assisterà a un aumento continuo della polarizzazione del lavoro e della crescita dell'occupazione, con un numero crescente di nuovi posti di lavoro al vertice e al fondo della scala delle competenze e la graduale scomparsa di posti di lavoro di livello intermedio. La crescita più forte è prevista per le occupazioni altamente qualificate (dirigenti e professionisti, liberi o associati), insieme a una crescita più moderata di alcune occupazioni che richiedono meno competenze. Si prevede che i livelli di occupazione nelle professioni mediamente qualificate, come gli operai e gli impiegati specializzati, rimangano stabili o addirittura diminuiscano, dopo aver

⁶ Fonte: Eurostat. Dati in merito alla struttura e all'invecchiamento della popolazione disponibili da: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Population_structure_and_ageing

subito le conseguenze negative dell'automazione e della delocalizzazione, mentre la parte inferiore dello spettro delle competenze è caratterizzata dalla resilienza dei posti di lavoro. La necessità di sostituire i lavoratori che vanno in pensione o che non sono più presenti sul mercato del lavoro offrirà la maggior parte delle opportunità di occupazione nell'economia europea.

Una Nota informativa CEDEFOP (2018) evidenzia come sia necessario sostituire i lavoratori a tutti i livelli, anche in settori con prospettive occupazionali in declino, come l'agricoltura, la silvicoltura e la pesca e nonostante la polarizzazione.

Si assisterà a una offerta di competenze superiore alla domanda. Le proiezioni indicano che la domanda di lavoratori qualificati al livello più elevato continuerà a crescere, a causa dei cambiamenti nella struttura occupazionale settoriale e di quelli tecnologici indotti dalle competenze. Il mercato del lavoro dell'UE si sta da tempo trasformando, passando dall'industria pesante alla tecnologia e ai servizi digitali e da un ampio bacino di posti di lavoro spesso poco qualificati a un'economia basata sulla conoscenza che richiede competenze diverse e di livello superiore. Dal lato dell'offerta, gli investimenti nelle politiche di istruzione e formazione superiore hanno aumentato il numero di lavoratori altamente qualificati e, rispetto a questa tendenza, le previsioni del CEDEFOP in materia di competenze indicano che prenderà un ulteriore vigore. Infine, e in sostanza, le proiezioni indicano una riduzione generale dei compiti fisici e un aumento di quelli intellettuali e sociali. Questi ultimi richiederanno sempre più capacità di comunicazione, imprenditorialità e altre competenze chiave in settori quali la vendita e i servizi assistenziali (tendenza in linea con il Rapporto del *World Economic Forum*, cui, precedentemente, si è fatto cenno).

Tali cambiamenti strutturali, brevemente illustrati, modificano forma e significato dell'apprendimento, che diviene condizione per realizzare, lungo il corso della vita, un nuovo senso di appartenenza e socialità allagata (Costa, 2016), di diritto alla cittadinanza. Questo promuove una relazione generativa che coniuga lo sviluppo con la qualità della vita, la sostenibilità e la relazione con l'ambiente (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2009).

La partecipazione sociale incoraggia interazioni e promuove fiducia e partecipazione, avviando esperienze di cittadinanza attiva e intergenerazionale e orientandosi allo sviluppo di comunità competenti, che sappiano fronteggiare le sfide e le opportunità dell'invecchiamento attivo, oltre che della partecipazione democratica. In questa prospettiva, le competenze per l'apprendimento permanente ridefiniscono la dimensione educativa, politica e sociale che qualifica il rapporto tra stato e cittadino, in una nuova

forma più inclusiva e democratica (De Luigi, 2015).

Seppure con diverse ambiguità, il tema del diritto ad apprendere sposta il *welfare* attivo dal riferimento del “*workfare*”⁷ (che non affronta la contraddizione data dalla crescente precarizzazione del lavoro) a quello del “*learnfare*”⁸, cioè della garanzia di effettivo accesso di tutti gli individui – nei tempi e nei modi coerenti con i loro bisogni e caratteristiche – ad opportunità di apprendimento coerenti con le esigenze dell’economia ed i progetti personali di vita, dagli esiti dotati di un effettivo valore di scambio (Margiotta, 2012; Lodigiani, 2005). Prenderlo a riferimento delle politiche sociali significa interpretare in modo non subalterno lo spazio aperto dalla Strategia di Lisbona.

Si tratta, riprendendo Amartya Sen (2000), di andare oltre la nozione di capitale umano, dopo averne riconosciuto tutta la rilevanza e portata, assumendo la prospettiva di un “*welfare* delle capacitazioni” (cioè della possibilità individuale e collettiva di agire il diritto ad apprendere), più che un semplice *welfare* delle competenze (Margiotta, 2012).

Il paradigma teorico dell’economia “post fordista” o, in tempi più recenti

⁷ Il termine deriva dalla contrazione di *work for (welfare)*. Si tratta di un modello di intervento pubblico nel settore delle prestazioni lavorative utili alla collettività, che prevede politiche di welfare attivo finalizzate ad evitare gli effetti disincentivanti sull’offerta di lavoro che il welfare classico ha di solito prodotto, collegando il trattamento previdenziale allo svolgimento di un’attività di lavoro: si condizionano gli aiuti sociali all’obbligo di lavorare – o di accettare offerte di lavoro proposte dai servizi pubblici – per coloro che ne beneficiano. Uno dei primi esempi, in Italia, fu l’introduzione dei L.S.U. - Lavori socialmente utili, con il D.lgs. 468/1997; in questo caso rappresentava uno scambio tra una prestazione assistenziale previdenziale percepita da un soggetto privato e una prestazione lavorativa resa dal questo stesso lavoratore in favore della collettività. Un recente esempio di *workfare* come sistema di garanzie pubbliche in cambio di attività lavorativa è costituito dall’introduzione del Reddito di Cittadinanza (DECRETO-LEGGE 28 gennaio 2019, n. 4. Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni. (19G00008) (GU Serie Generale n.23 del 28-01-2019). Fonte utilizzata per l’elaborazione di parte della definizione: www.treccani.it.

⁸ Il concetto di *learnfare* nasce per indicare i programmi di reinserimento scolastico dei giovani adolescenti che abbandonano la scuola, perché precocemente divenuti genitori e che si trovano, da un lato, a dipendere da programmi di assistenza e, dall’altro, impossibilitati a completare gli studi superiori o coinvolti in percorsi di disoccupazione, sotto-occupazione o di avvio a lavori dequalificati. Quando il presupposto di tali programmi è esteso a tutta la popolazione, ne consegue una prospettiva di formazione quale diritto di cittadinanza e strumento di partecipazione attiva, in un quadro di eque opportunità di accesso. Di qui la scelta storica di utilizzare il termine per descrivere dapprima il modello di welfare attivo danese e poi per richiamare tutti quei sistemi dove la formazione e il *lifelong learning* si pongano quale presupposto indispensabile dei moderni sistemi di welfare, di inclusione e di occupazione.

della *knowledge & learning economy*, propone un nuovo modello globale di scambio fra economia e società: da una parte, l'economia "chiede" alla società un comportamento attivo e flessibile, rivolto a interiorizzare il cambiamento come caratteristica strutturale di funzionamento "adeguazionista" dei mercati del lavoro alle mutevoli esigenze del sistema produttivo; dall'altro, è proposto in contropartita un nuovo concetto di sicurezza sociale, basato sulla garanzia di disporre individualmente di titoli di accesso e di risorse cui accedere, necessari per sostenere/anticipare i cambiamenti richiesti, lungo il corso dell'intera vita attiva (Margiotta, 2012).

Tali risorse sono essenzialmente di tipo immateriale, sintetizzabili nella triade capitale di sapere, capitale relazionale e capitale sociale (OECD, 2000), al contempo fattori produttivi e condizioni di cittadinanza. La *knowledge & learning economy* si pone così come risposta alla "fine del lavoro" annunciata negli anni '90 (Rifkin, 1994), attraverso la ridefinizione del rapporto fra individuo e occupazione e dell'identità del lavoro stesso. La flessibilità riguarda gli aspetti prestazionali e contrattuali, ma ridefinisce la rappresentazione stessa degli impieghi, rendendone mutevoli i contenuti e disarticolandone i confini di categoria. A una concezione del lavoro come possesso di un'identità di mestiere si contrappone, nei modelli di competenza di stampo liberista, una logica prestazionale ("essere capace di ... fare ciò di cui il mercato ha bisogno", più che "essere un ... lavoratore appartenente ad una precisa famiglia professionale"). È questo un riferimento a quell'essere imprenditore di sé stesso (espressione anche questa, sempre più usata, quasi come panacea alle criticità associate alle nuove concezioni del mondo del lavoro), mettendo a frutto il proprio "capitale individuale di sapere" ed impegnandosi nella sua continua manutenzione, in ragione delle richieste emergenti dell'economia (Margiotta, 2012).

Questo movimento, definito da Margiotta (2012) ideologico, fondato sulla valorizzazione dell'incertezza e sulla redistribuzione del rischio di impresa porta ad alcune rilevanti conseguenze: da una parte, si sfaldano i confini di categoria (e crescono in parallelo le difese neo-corporative), dall'altro avanzano le spinte a una competizione egoistica, soprattutto da parte di chi dispone di un significativo capitale di sapere e di forti capacità di apprendimento, i *knowledge worker* (Butera et al., 2008; Butera et al., 1997; Coccozza, 2014b) e, come tale, è orientato ad utilizzare la flessibilità come risorsa cognitiva e relazionale, in modo poco solidaristico. Mentre la categoria "occupazione" è storicamente definita a partire dallo statuto del lavoro stabile (Castel, 2003), le categorie "occupabilità" e "adattabilità" si definiscono essenzialmente a partire dal comportamento atteso dal soggetto

verso il mercato del lavoro. Conseguentemente, l'emergenza del concetto di diritto ad apprendere lungo il corso della vita, diviene l'elemento centrale del ponte fra economia e società. Un diritto post-fordista, dunque, che assume, non senza ambiguità, forti connotazioni di dovere, differenziandosi in ciò dalla tradizionale lettura positivista dell'emancipazione – individuale e collettiva –, attraverso la possibilità di accedere alla conoscenza. Porre al centro del welfare attivo il diritto/dovere ad apprendere lungo il corso della vita ha implicazioni profonde, che giustificano e determinano l'emergenza nelle norme e nel linguaggio comune delle categorie del riconoscimento e della certificazione (Margiotta, 2012).

Margiotta (2012) evidenzia come il modello economico *learning oriented* abbia, in fin dei conti, più possibilità – rispetto al fordismo – di generare rilevanti dinamiche di esclusione sociale. Questa centralità, assegnata all'individuo, ha come contropartita il trasferimento su di esso di una forte auto-responsabilità nei confronti del proprio apprendimento, pena la sua marginalizzazione dai segmenti ricchi del mercato del lavoro. Non vi è però eguale dotazione di risorse individuali di fronte all'apprendimento, sia per caratteri intrinseci che per il percorso maturato a partire dall'educazione di base. Chi non ha “imparato ad imparare” in fasi precoci di formazione avrà certamente difficoltà da adulto a comprendere i propri bisogni e a collegare fruttuosamente gli esiti dei diversi contesti di apprendimento. Il rischio è quello dell'emergere di una progressiva organizzazione della società attorno a un *cognitive divide*.

Non solo. Maggiore responsabilità connessa al ruolo significa anche più complessità delle prestazioni da svolgere, ma, in molti casi, non vi è un corrispondente riconoscimento in termini di status e di dignitose condizioni di lavoro, un sostegno attivo di *welfare*; risulta sempre più difficile ottenere un buon posto di lavoro, stabile e gratificante (Negrelli, 2013); i tempi per ottenerlo tendono ad allungarsi; altrettanto difficile è mantenerlo; spesso occorre lavorare di più per guadagnare di meno; se il lavoro si perde, risulta complicato ottenere nuove opportunità. Il progresso della divisione del lavoro genera più lavoro della conoscenza, ma anche nuovi lavori, nuovi gruppi sociali in cerca di riconoscimento, instabilità, precarietà e nuove forme di disuguaglianza (Negrelli, 2013; Gallino, 2014).

Si instaura, quindi, un rapporto problematico fra la dimensione individuale e quella collettiva del diritto: aumenta il livello di competizione per accedere anche a questa tipologia di risorse, quelle di apprendimento, lontane dalla originaria matrice solidarista dell'innalzamento del livello di istruzione per tutti. Per risolvere tale rapporto occorre un ripensamento

dell'intero assetto delle istituzioni educative e formative. Ma il diritto ad apprendere interessa in profondità la qualità del lavoro e della sua organizzazione: la parte saliente della costruzione di una professionalità avviene se e dove il dispositivo cognitivo coincide con un dispositivo produttivo forte. Dunque, a fianco alle riforme dei sistemi educativi e formativi e della loro integrazione con i contesti di lavoro, il *lifelong learning* richiede una *learning organisation*, cioè un luogo in cui la produzione di beni e di servizi sia anche produzione e circolazione di sapere, a cui possano partecipare tutti i lavoratori (Margiotta, 2012).

Emerge, allora, la necessità di ripensare lo sviluppo delle nostre società, basato sul diritto all'apprendimento, come sfida costante di inclusione (Dahrendorf, 1995), di condivisione di un diritto/dovere di cittadinanza; su questa si focalizza il passaggio dal *welfare* al *learnfare*.

L'apprendimento permanente può assumere il ruolo di promozione di politiche inclusive, con particolare riguardo alle fasce più deboli di popolazione. Dove troviamo sempre più frequentemente tipologie di lavoratori a rischio continuo di esclusione dal mercato del lavoro: lavoratori in mobilità, i lavoratori atipici, i lavoratori maturi, i lavoratori con basse competenze; ma anche adulti con bassi titoli di studio o di qualifica, giovani adulti in uscita dal mondo del lavoro o dal sistema scolastico-formativo.

Il legame tra apprendimento permanente e partecipazione comunitaria afferma una centralità della dimensione educativa, della relazione sociale e delle scelte che ogni cittadino compie nel combinare le opportunità di apprendimento esistenti nei diversi momenti della sua vita. La società si lega al territorio diventando una *learning society* che si qualifica per essere dotata, da una parte, di un'infrastruttura di apprendimento coesiva e collegata nell'ambito dell'istruzione formale (scuole, formazione professionale e continua, istruzione superiore), capace di sostenere lavoratori e famiglie a tutti i livelli; dall'altra per una attenzione di tipo sociale, incentrata sulla creazione di reti di apprendimento capaci di favorire e potenziare la coesione e l'inclusione attraverso la cooperazione tra tutti i soggetti interessati con il settore formale e non formale (Costa, 2016).

Coloro che rischiano di restare fuori da queste reti sono proprio quelli che ne hanno più bisogno: adulti con un basso livello di istruzione o qualifica, o con nessuna qualifica; soggetti che ricoprono occupazioni che richiedono abilità di basso livello; disoccupati e soggetti economicamente inattivi; lavoratori più anziani.

Si tratta di *status* che possono esporre a una condizione di vulnerabilità sociale.

Condizione che si manifesta, inoltre, facendo esperienza di almeno una delle seguenti tre condizioni: la precarietà, ovvero uno squilibrio generato dall'inserimento precario nei contesti del mercato del lavoro e della famiglia, laddove essa tenda a diventare una costante; la destabilizzazione, ovvero la perdita improvvisa di risorse, di occupazione, di abitazione e comunque di una stabilità garantita; il sovraccarico di cura, dove la dipendenza dai sistemi di welfare o dal volontariato provochi a lungo andare un'erosione del sistema relazionale. In sostanza, precarietà del lavoro, instabilità familiare, difficoltà di accudimento dei bambini e di cura degli anziani, problemi abitativi, solitudine e assenza di aiuto da parte di parenti e amici costituiscono i principali aspetti della mutata vulnerabilità sociale (Ranci 2002).

Emerge oggi la necessità di un nuovo patto per il lavoro e l'apprendimento permanente, tra sistemi istruzione formazione e lavoro, nella cornice di politiche rafforzate di orientamento permanente. Perché, nonostante le critiche, anche condivisibili, sul rischio di una visione funzionalistica dell'istruzione o della formazione, il fine ultimo non può che essere quello della promozione di percorsi di inclusione e partecipazione che passino dal lavoro, dalla costruzione di una vita autonoma, indipendente e responsabile.

L'apprendimento permanente diventa allora la leva per favorire quei funzionamenti che promuovono il cambiamento individuale e collettivo, inteso come espansione reciproca delle possibilità e delle libertà, a partire dal valore della capacitazione, come condizione effettiva di esercizio della cittadinanza in cui coniugare lo sviluppo personale, sociale e la crescita economica. Ridefinire le competenze nella prospettiva capacitante (Sen, 2001; Nussabaum, 2012) implica un nuovo modello di stato sociale centrato sul diritto dell'apprendere (*learnfare*) e volto a potenziare la dotazione di risorse cognitive, di capitale relazionale e sociale del cittadino all'interno delle *policies* del *welfare* attivo (Margiotta, 2012). Questa promozione e la qualificazione, in chiave capacitativa, del diritto all'apprendimento permanente richiede che la formazione si caratterizzi sempre più rispetto all'acquisizione di competenze e di meta-competenze, importanti sia a fini professionali, ma anche per poter assolvere ai compiti dei ruoli in cui si definisce socialmente l'essere adulti nei diversi contesti sociali (Costa, 2016).

Se nel *learnfare* si afferma l'opportunità per le persone di dare piena attuazione al proprio diritto di cittadinanza, attraverso l'esercizio del diritto all'apprendimento permanente, che diviene non solo *lifelong* e *lifewide*, ma anche *life-deep* (Bélangier, 2016), allora l'obiettivo primario diviene la creazione, da parte di tale nuovo *learnfare*, delle condizioni – economiche, culturali, sociali – per cui ciascun individuo possa dare pieno sviluppo alle proprie potenzialità,

alla libertà di realizzare un proprio progetto di vita, contribuendo in modo consapevole allo sviluppo della società nel suo complesso.

Sostenere il diritto all'apprendimento permanente allora vuol dire sostenere la capacità delle persone di dare corpo alla propria progettualità, mettendo i propri saperi in azione. Ciò comporta il sostenere e qualificare anche un agire sociale del soggetto più consapevole, più partecipativo e responsabile.

Costa (2016) evidenzia come oggi “la produzione fa leva sulle ambizioni e capacità di tanti individui che si danno da fare, ma anche sui beni comuni cognitivi e territoriali che vengono ottimizzati nei sistemi locali. Il nuovo principio è che i redditi sono autoprodotti dall’iniziativa e dal potere contrattuale che ciascuno riesce ad esercitare, in virtù del reddito che riesce a produrre. Non è più la politica a definire le *policies* di distribuzione del reddito, ma sarà il modo con cui le persone si muovono nella produzione e nelle reti sociali, facendo investimenti a rischio sulle proprie capacità e sulle proprie idee. La crisi del fordismo apre la sfida per la costruzione di politiche formative e di autorealizzazione delle comunità (non solo degli individui) che siano certo efficienti, ma soprattutto flessibili e creative” (p. 75).

5. *Riconsiderare il modello di collaborazione degli stakeholder*

L'influenza sempre più marcata del sistema economico/finanziario su quello sociale e culturale produce società complesse e globalizzate, esposte a forme di rischio crescente difficilmente prevedibili, dove occorre ripensare la natura dello stesso modello sociale, economico e politico (Cocozza, 2012b).

I teorici della società del rischio (*risk society*) hanno ben evidenziato tale nuova dimensione della società, amplificando proprio i fenomeni del cambiamento e della globalizzazione e ponendo in rilievo gli interessi gravitanti attorno alla produzione sociale del rischio, di tipo politico, sociale, mediatico e scientifico (Beck, 1986; 2011; 2017; Giddens, 1994b). I cambiamenti, la globalizzazione, le stesse sfide della conoscenza costringono gli individui e le società a misurarsi, per sopravvivere, con un contesto continuamente mutevole e instabile. La società del rischio diviene paradossalmente una società del non-sapere: poiché nello stadio raggiunto dallo sviluppo tecnologico i limiti di controllabilità dei rischi non sembrano superabili per mezzo di un aumento delle nostre capacità di trasformazione e manipolazione dell'ambiente, al contrario ogni aumento di sapere tende a

coincidere con la messa in scena di nuovi rischi (Beck, 2011).

I suddetti fenomeni rischiano di mettere duramente alla prova la tenuta della coesione sociale⁹ (Dahrendorf, 1995; 2009). Tale termine, utilizzato da Durkheim prima (1893), da Parsons più tardi (1951), è entrato sempre di più nel linguaggio proprio della definizione delle politiche pubbliche e degli interventi sociali.

È utile parlarne, tenendone in considerazione sia i singoli livelli che la costituiscono - strutturale, culturale, identitaria, dell'azione -, sia le relazioni che li legano. È opportuno pensare la coesione sociale come un processo, una "abilità" che una società rigenera continuamente. In questa prospettiva, non è da considerare un obiettivo o un fine raggiungibile una volta per tutte, ma un mezzo per realizzare comunità meno vulnerabili, maggiormente in grado di rispondere alle domande dei propri membri e di prevenire e contrastare ogni forma di esclusione e disuguaglianza nell'accesso e nella fruizione dei servizi essenziali. La promozione della coesione sociale ha a che fare con la ricerca di una cornice di senso per gli interventi finalizzati all'inclusione sociale, rivolti a categorie di persone in difficoltà e che si collocano, quindi, su un piano diverso. Rispetto ai più tradizionali interventi sulle emergenze sociali, sostenere la coesione sociale significa valorizzare le relazioni tra i membri della società e promuovere l'assunzione collettiva di responsabilità, percependo i problemi come comuni e non circoscritti a singole persone o gruppi (Foglizzo, 2012).

Politiche di istruzione, formazione e lavoro efficaci, e una loro complessiva visione strategica, contribuiscono allo sviluppo di questa abilità di coesione sociale. Attraverso l'individuazione, la messa in trasparenza, la valorizzazione, la tracciabilità e infine la certificazione del patrimonio di saperi comunque acquisito dalla persona si attivano meccanismi virtuosi di inclusione che agiscono come promotori della coesione sociale.

Per innescare tali meccanismi è necessario che le reti dei soggetti istituzionali e degli stakeholder concorrano allo sviluppo del capitale sociale.

Le profonde trasformazioni e sfide in atto richiedono un ripensamento della funzione sociale delle pubbliche amministrazioni, del ruolo delle imprese e dello stesso sistema di regolazione delle relazioni di lavoro; se si intende perseguire una politica di sviluppo equa e duratura, è necessario avviare un processo culturale innovativo, prima che politico e normativo, nell'ambito del quale occorre riconoscere un adeguato ruolo a quelle scelte strategiche responsabili nei confronti di tutti gli stakeholder (Cocozza,

⁹ Tale concetto è da tempo oggetto di studio di molte discipline, dalla sociologia all'economia, alle scienze politiche. In generale, per coesione sociale si intende l'insieme di fiducia, cultura e ricchezza economica e sociale che caratterizzano una comunità.

2014a). “Per raggiungere più efficacemente gli obiettivi strategici attesi, le imprese innovative e le pubbliche amministrazioni virtuose debbono investire nelle politiche di valorizzazione delle persone, poiché dalle loro competenze, dalla motivazione e dai loro comportamenti dipende tale risultato” (p. 113-114).

Il capitale sociale, come sistema di relazioni di fiducia tra soggetti e istituzioni locali che favoriscono le pre-condizioni per lo sviluppo economico, sociale e culturale di una determinata comunità territoriale (Cocozza, 2014a), può essere considerato un elemento costitutivo della coesione sociale, quando essa è vista nell’ottica del “poter fare qualcosa per la società” (Jensen, 2010; Putnam, 1993).

“Si tratta di un sistema che, quando funziona positivamente, genera senso civico e favorisce a sua volta investimenti e valorizzazione del capitale umano, acquisito attraverso un processo di istruzione e di formazione continua, che interagisce costantemente con il tessuto produttivo e istituzionale” (Cocozza, 2014a, p. 114).

Senza questo preventivo e sovraordinato accordo tra le istituzioni coinvolte nella costruzione del SNCC, e nel ripensamento dei sistemi di istruzione, formazione, lavoro e orientamento, che ne deriva, non è possibile attuare l’opportunità offerta dal Sistema stesso di contribuire efficacemente a tale sviluppo.

La certificazione delle competenze offre il *trait d’union* fra questi due elementi: contribuisce a rafforzare percorsi di rientro in istruzione e formazione, nella prospettiva dell’apprendimento permanente, valorizzando pienamente le competenze tecnico-professionali; coinvolge il tessuto produttivo nella costruzione del Sistema, in quanto chiamato direttamente anche a farne parte.

Negli attuali processi di sviluppo di successo, un ruolo strategico è svolto sempre più dal capitale sociale, dal capitale umano, dalla fiducia nelle istituzioni, dalla cultura e dalla coesione sociale e dalle reti di relazioni organizzative tra attori economici e sociali e istituzioni (Coleman, 1988; Putnam, 1993; 2004; Donati, 2007; Cartocci, 2007; Putnam, Clark, Fieldhouse, 2010).

Cocozza (2012a; 2014a; 2014b) efficacemente evidenzia che il mercato rappresenta la precondizione per attivare lo sviluppo della società, ma il sistema economico non è in grado di autoregolarsi, ha bisogno di condividere norme necessarie per garantire l’agibilità legale e il regolare svolgimento della competizione stessa. Occorre investire soprattutto nel miglioramento della dotazione personale di capitale culturale, nell’innovazione tecnologica

e organizzativa di prodotto e di processo, nella ricerca e nella diffusione di capitale sociale, migliorando il grado di fiducia all'interno delle organizzazioni. Siamo di fronte ad una sfida stimolante e, nello stesso tempo, insidiosa che riguarda principalmente la capacità di innovare politiche e strumenti nel campo di una nuova dimensione strategica della competitività globale. Essa è rappresentata da tre grandi variabili, che assumono un ruolo determinante nella delimitazione di un nuovo paradigma dello sviluppo del sistema economico e in quello dell'evoluzione delle culture e delle teorie organizzative nel XXI secolo: capacità di promuovere, creare e governare reti; propensione all'innovazione ed efficace implementazione; abilità nell'incremento ed estensione della creatività pratica.

In questo scenario, si tratta, *in primis*, di approfondire politiche, strumenti e comportamenti istituzionali, professionali e personali, di una delle funzioni più importanti della società, quella educativa, a sostegno della costruzione e mantenimento della coesione sociale, che come chiarisce Durkheim in *La sociologia e l'educazione* (1971), è un compito affidato alla scuola (Cocozza, 2012b). Giddens (2006) amplifica il valore di questo passaggio, sottolineando che "l'apprendimento è sia uno strumento che un fine: lo sviluppo di una completa autorealizzazione" (p. 275). Ma la complessità delle sfide in essere è talmente grande che tende a dare vita a una "significativa evoluzione dei modelli organizzativi e culturali e ad analizzare i crescenti processi di *bridging* e di *networking* attivati dalle istituzioni scolastiche, in una logica di rete" sempre più marcata (Cocozza, 2012b, p. 15).

In tale prospettiva innovativa di fare rete, che supera i tradizionali rapporti fra *stakeholder*, propri di fasi temporali distinte nella vita di un individuo; ma li vede impegnati in una prospettiva circolare e ricorsiva: istruzione, formazione e lavoro sono attività che si alternano sempre più spesso – o convivono – nella vita delle persone, che hanno bisogno di un orientamento sempre più *lifelong*, soprattutto nelle transizioni, divenute sempre più ricorrenti (Biggard, Walther, 2006; Bridges, 2004; Ecclestone, 2009; Palumbo, Proietti, 2018).

Capitolo II

Le competenze per il lavoro e per il lifelong learning

1. *Le competenze chiave per il lifelong learning*

A partire dal 2006, con la Raccomandazione relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente¹, in ambito europeo, viene evidenziata la necessità di dotarsi di una combinazione di conoscenze, abilità e attitudini appropriate al contesto, ritenute ormai necessarie per la realizzazione e lo sviluppo personale, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale, l'occupazione e la coesione sociale. Le competenze chiave diventano essenziali nella società della conoscenza, in quanto assicurano maggior flessibilità e capacità di adattamento da parte dei lavoratori a un mondo in continuo mutamento e sempre più interconnesso; rappresentano un fattore di primaria importanza per la produttività, la competitività e l'innovazione; sostengono la motivazione e contribuiscono alla soddisfazione dei lavoratori e alla qualità del lavoro.

Si tratta di un passaggio fondamentale nello sviluppo delle politiche dell'apprendimento permanente, in prospettiva europea, in quanto avvia una revisione dei curricula, per tutti i gradi dell'istruzione e per la formazione, nella direzione della loro sempre maggiore integrazione (Capogna, 2005). La prospettiva dell'apprendimento permanente si contestualizza in competenze e, attraverso queste, attraversa longitudinalmente i sistemi di istruzione e di formazione; li connette strettamente al mondo del lavoro e a un esercizio ampio del diritto di cittadinanza.

Nel 2018, il Consiglio adotta una nuova Raccomandazione sulle competenze chiave² per l'apprendimento permanente, che rinnova e sostituisce il precedente dispositivo e pone l'accento sul valore della

¹ Raccomandazione 2006/962/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente [Gazzetta ufficiale L 394 del 30.12.2006, p. 10].

² Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente (Testo rilevante ai fini del SEE) (2018/C 189/01).

complessità e dello sviluppo sostenibile. Il documento tiene conto, da un lato, delle profonde trasformazioni economiche, sociali e culturali degli ultimi anni, dall'altro, della persistenza di gravi difficoltà nello sviluppo delle competenze di base dei più giovani; di una crescente necessità di maggiori competenze imprenditoriali, sociali e civiche, ritenute indispensabili "per assicurare resilienza e capacità di adattarsi ai cambiamenti".

Nella prima parte, relativa alle considerazioni che motivano l'aggiornamento e l'adozione di una nuova Raccomandazione e un nuovo quadro di riferimento, si introduce un nuovo punto significativo, in cui si afferma che "nell'economia della conoscenza, la memorizzazione di fatti e procedure è importante, ma non sufficiente per conseguire progressi e successi. Abilità quali la capacità di risoluzione di problemi, il pensiero critico, la capacità di cooperare, la creatività, il pensiero computazionale, l'autoregolamentazione sono più importanti che mai nella nostra società in rapida evoluzione. Sono gli strumenti che consentono di sfruttare in tempo reale ciò che si è appreso, al fine di sviluppare nuove idee, nuove teorie, nuovi prodotti e nuove conoscenze".

Alcuni passaggi risultano particolarmente interessanti: l'insistenza su una più forte interrelazione tra forme di apprendimento formale, non formale e informale; la necessità di un sostegno sistematico al personale didattico tutto, per introdurre forme innovative di insegnamento e apprendimento; una forte sottolineatura del ruolo strategico delle alte professionalità, leva rilevante di un processo di cambiamento. Istituti e organizzazioni, tra cui parti sociali e organizzazioni della società civile, che forniscono orientamento e supporto per il miglioramento delle competenze delle persone a partire dalla giovane età e durante tutta la loro vita, sono chiamati ad aggiornare i metodi e gli strumenti di valutazione e convalida delle competenze.

Si registra un'importante curvatura verso il valore della sostenibilità, evidenziando la necessità – per tutti i giovani – di partecipare ad una formazione che promuova stili di vita sostenibili, i diritti umani, la parità di genere, la solidarietà e l'inclusione, la cultura non violenta, la diversità culturale, il principio della cittadinanza globale.

Il quadro di riferimento delinea otto tipi di competenze chiave: la competenza alfabetica funzionale; competenza multi linguistica; competenza matematica e competenza in scienze, tecnologie e ingegneria; competenza digitale; competenza personale, sociale e capacità di imparare a imparare; la competenza in materia di cittadinanza; la competenza imprenditoriale; la competenza in materia di consapevolezza ed espressione culturali.

Il concetto di competenza è declinato come combinazione di "conoscenze,

abilità e atteggiamenti”, in cui l’atteggiamento è definito come “la disposizione e la mentalità per agire o reagire a idee, persone o situazioni”.

Nel complesso, emergono sia il fenomeno della connessione e sovrapposizione tra le varie aree, sia il riconoscimento di un potenziale intrinseco che porta ciascuna competenza a pervadere altri campi di esperienza culturale e relazionale. Risulta particolarmente evidente nelle competenze di comunicazione (non più individuate solo “nella madrelingua” e “nelle lingue straniere”, ma in “alfabetica funzionale” e in “multilinguistica”). Altrettanto interessanti, e fortemente interrelate, sono le due categorie della competenza “personale e sociale” unita “all’imparare ad imparare” (come unica dimensione che vede nella flessibilità e nella capacità di adattamento una componente del “saper essere” e dello “stare con gli altri”) e della “competenza di cittadinanza” (che ora costituisce categoria a sé).

In senso più ampio, la Raccomandazione pone l’accento sui valori della curiosità e della capacità di relazione con l’altro (persona, contesto, cultura, diversità), affiancate alla capacità di pensiero critico e alla resilienza. Risulta strategico il riferimento all’importanza di saper valutare i rischi connessi alle trasformazioni; alla capacità di lettura dei contesti; al saper agire di conseguenza, animati da precisi principi democratici di riferimento; alla necessità di uno stato continuo di autoriflessione, di saper essere consapevoli e responsabili del proprio agire, nonché di gestione dei fenomeni comunicativi e relazionali. Queste dimensioni assumono un valore strategico e attivatore. Fondamentale è l’attenzione riservata al principio di “consapevolezza culturale”, che presuppone un atteggiamento di familiarità e un approccio disinvolto nei confronti del patrimonio culturale, nonché della sfera emotiva e identitaria che è connaturata al riconoscimento del concetto di “eredità” di un popolo o di una nazione.

2. Nuove competenze per nuovi lavori

Altri documenti europei d’indirizzo si concentrano sull’obiettivo di sottolineare il ruolo assunto dalle nuove competenze necessarie per i nuovi posti di lavoro: sono rivolti al mondo del lavoro e alla tutela dei livelli di occupazione, ma riguardano anche il ruolo dell’istruzione e della formazione per il lavoro.

È determinante il ragionamento fatto che, se all’aumento della concorrenza globale, si aggiunge il processo di invecchiamento della

popolazione, il rischio in Europa è quello di un'ulteriore diminuzione della forza lavoro. Non solo, coloro che hanno scarse competenze o solo competenze di base avranno sempre maggiori difficoltà di occupazione, in quanto le previsioni indicano che la domanda crescerà soprattutto per i posti altamente qualificati. Investire sull'acquisizione di nuove competenze, consentire a tutti di adeguarsi alle mutate condizioni e facilitare il ri-orientamento professionale divengono, oggi, strade obbligate.

L'Europa deve confrontarsi con importanti cambiamenti socio-economici che influiscono in modo determinante sulla struttura del mondo del lavoro. Adottando una prospettiva europea, gli Stati membri sono chiamati a migliorare la loro capacità di prevedere tali cambiamenti e le esigenze che ne nascono, con particolare riferimento alle competenze per il lavoro dei cittadini e dei datori di lavoro. A tal fine, tra il 2007 e il 2010, viene promossa una azione di sensibilizzazione e di indirizzo³ forte in tale direzione.

I vari Organismi europei sono concordi nell'affermare la necessità di promuovere un circolo virtuoso fra istruzione/formazione, maggiori opportunità lavorative, minori disparità/disuguaglianze, maggiore giustizia sociale, maggiore coesione sociale. Il potenziamento delle capacità professionali riveste un'importanza cruciale ai fini della giustizia sociale, poiché i lavoratori scarsamente qualificati risultano più vulnerabili sul mercato del lavoro. Lo sviluppo continuo delle competenze è una necessità per tutti. La probabilità che lavoratori adulti con scarse qualifiche partecipino però alla formazione continua è molto più bassa rispetto a quella dei lavoratori con un elevato livello d'istruzione e si fa troppo poco per incrementare e adeguare le competenze di una forza lavoro che invecchia. Le politiche dell'istruzione, della formazione e dell'occupazione degli Stati membri devono essere in sinergia: sforzarsi di potenziare e adeguare le competenze e di offrire migliori opportunità di apprendimento a tutti i livelli, per costituire una forza lavoro altamente specializzata, che risponda alle esigenze dell'economia. Analogamente, le imprese mostrano uno spiccato interesse nell'investire in capitale umano e nel migliorare la gestione delle risorse umane. La parità

³ Attraverso tre iniziative, in particolare: la RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO del 15 novembre 2007 sulle nuove competenze per nuovi lavori (2007/C 290/01); la COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI. Nuove competenze per nuovi lavori. Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi {SEC(2008) 3058}; le Conclusioni del Consiglio dell'11 maggio 2010 sulle competenze che favoriscono l'apprendimento permanente e sull'iniziativa «Nuove competenze per nuovi lavori» (2010/C 135/03).

di genere è un fattore fondamentale nella risposta alle nuove necessità di competenze. Il progresso della giustizia sociale e dell'efficienza dei sistemi educativi e di formazione dell'UE è essenziale per evitare lo spreco di risorse umane e finanziarie, per incrementare l'occupabilità e attenuare le disparità. Sebbene il miglioramento delle competenze implichi costi immediati e debba essere visto in un contesto di sostenibilità finanziaria, a medio-lungo termine i benefici a livello privato, fiscale e sociale dovrebbero superare i costi iniziali. Una forza lavoro qualificata non soltanto contribuisce alla produttività: investire in sistemi di apprendimento permanente ben concepiti può compensare i costi economici dovuti a carenze e lacune di competenze. Per quanto la crisi economica abbia posto sotto una pressione sempre maggiore la spesa pubblica e quella privata, non si possono ridurre gli investimenti in istruzione e formazione, nella qualificazione professionale o in interventi a favore dell'occupazione. I sistemi d'istruzione e formazione devono produrre nuove capacità professionali per rispondere alla natura dei nuovi e futuri posti di lavoro, oltre che per migliorare l'adattabilità e l'occupabilità degli adulti che già fanno parte della forza lavoro.

Per fronteggiare più efficacemente la disoccupazione occorre associare in modo più efficace competenze professionali e posti di lavoro. A causa di una mancanza di informazioni e rigidità strutturali, si registra, a volte, una mancata corrispondenza fra livello di capacità professionali dei lavoratori e delle imprese e settori in espansione, risultandone danneggiata la concorrenzialità, in particolare delle imprese di dimensioni più ridotte. La combinazione di capacità professionali fornite dai sistemi universitari e di formazione dell'Unione non è sempre in grado di dare un pieno sostegno a un'economia veramente trainata dall'innovazione.

Gli Stati sono chiamati allora a migliorare la capacità di prevedere, anticipare e raccordare le competenze future con le esigenze del mercato: è il presupposto della concezione di politiche efficienti in materia di occupazione, istruzione e formazione e delle scelte professionali individuali. Tale capacità può rivestire un ruolo fondamentale per il successo di strategie integrate di *flexisecurity* (flessicurezza)⁴ (Auer, 2011; Eurofound, 2012; Treu, 2018) e per la loro efficacia all'interno della strategia per la crescita e l'occupazione.

⁴ La flessicurezza rappresenta una strategia integrata per combinare flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro. Essa si propone di tenere conto sia delle esigenze dei datori di lavoro che delle necessità dei dipendenti. L'Atto in cui viene illustrata è la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza [COM(2007) 359 def. del 27.6.2007].

I documenti europei anticipano la previsione del fabbisogno di competenze e di qualifiche per tutti i tipi di lavoro e a tutti i livelli dell'occupazione: in modo particolare, i datori di lavoro cercheranno competenze trasversali, quali la capacità di comunicare o le facoltà di analisi e di risoluzione dei problemi. L'obiettivo di un aumento di corrispondenza del livello delle qualifiche alle nuove esigenze del mercato del lavoro va perseguito mediante l'attuazione di politiche attive, migliorando l'efficienza dei sistemi di istruzione e di formazione; la modernizzazione del mercato del lavoro.

L'accento è posto non sulla capacità di previsione di scenari futuri, ma sull'indicazione delle tendenze generali e sulla necessità di risposte politiche. Delle valutazioni della Commissione interessano le previsioni di lungo periodo: nel medio e lungo termine esiste in Europa un notevole potenziale per la creazione di posti di lavoro tanto aggiuntivi quanto alternativi; il fabbisogno di capacità professionali, competenze e qualifiche aumenterà in modo significativo per ogni tipo e a ogni livello di occupazione; è necessario garantire una migliore corrispondenza fra l'offerta di competenze e la domanda del mercato del lavoro.

Per migliorare la valutazione e la previsione delle evoluzioni del mercato del lavoro e del fabbisogno di competenze vi sono quattro direttrici d'azione principali: divulgazione di informazioni sulle evoluzioni e sulle nuove opportunità del mercato del lavoro, in particolare attraverso l'istituzione di un Osservatorio del mercato del lavoro europeo⁵, ma anche attraverso i servizi della Commissione per l'occupazione, la formazione e la mobilità; elaborazione di strumenti di previsione in grado di generare dati precisi e regolari, divisi per settore di attività⁶ – i datori di lavoro devono essere

⁵ L'OML è attivo dal 2007. Il suo obiettivo è individuare e analizzare le tendenze e le sfide del mercato del lavoro, apportando un valore aggiunto al lavoro del CESE e della sua sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza (SOC). In tutti gli Stati membri il mercato del lavoro sta attraversando una profonda trasformazione a livello di strutture, meccanismi e relazioni industriali. Al centro di questa trasformazione vi sono vari fenomeni che sono oggetto dell'analisi dell'OML. L'Osservatorio esamina le sfide e le tendenze del mercato del lavoro, raccoglie esempi di buone pratiche ed elabora relazioni o studi su argomenti di attualità; organizza eventi pubblici e riunioni interne, promuovendo la discussione tra le istituzioni, gli attori socioprofessionali, le organizzazioni della società civile e il mondo accademico. Si occupa di diverse tematiche: occupazione giovanile, integrazione dei rifugiati e dei richiedenti asilo nel mondo del lavoro, inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro, istruzione e formazione professionale, effetti della digitalizzazione e dell'inverdimento dell'economia sull'occupazione, sulle competenze e sull'equa mobilità dei lavoratori. I Rapporti sono disponibili da: <https://www.eesc.europa.eu/it/sections-other-bodies/observatories/labour-market-observatory>.

⁶ La piattaforma del CEDEFOP, Skills-OVATE (*Online Vacancy Analysis Tool for Europe*), va in questa direzione: fornisce informazioni per occupazioni, competenze e regioni in

coinvolti nelle previsioni del fabbisogno e nello sviluppo di partenariati creati per rispondere a questo fabbisogno –; approfondimento della cooperazione internazionale, per il perseguimento del dialogo politico e dello scambio di esperienze; mobilitazione degli strumenti politici e finanziari della Comunità.

Si registra una focalizzazione sul versante economico e del mercato occupazionale, mentre l'elaborazione dei discorsi sulla cittadinanza sembra assumere un tono minore, ma la necessità di lavorare costantemente sull'analisi del fabbisogno di competenze è espresso efficacemente e condivisibile.

La previsione di una domanda crescente di forza lavoro altamente qualificata e flessibile e di un aumento dei lavori per i quali le competenze trasversali sono determinanti si è rivelata corretta.

A tal proposito, una recente ricerca “*The enterprise guide to closing the skills gap*”⁷, condotta dall'*Institute for Business Value* di IBM (LaPrade, Mertens, Moore, Wright, 2019), intervistando 5.670 dirigenti in 48 paesi, evidenzia che più di 120 milioni di lavoratori nelle 12 maggiori economie del mondo potrebbero dover essere riqualificati nei prossimi 3 anni a causa dell'introduzione di nuove tecnologie, intelligenza artificiale e automazione intelligente.

Ambra e Pirro (2017) esaminano come la digitalizzazione dell'economia e i cambiamenti tecnologici in atto pongano nuove sfide. Prendono in esame alcune ricerche che mostrano tendenze di trasformazione in atto diverse tra loro. Vi sono due principali tesi, apparentemente contrapposte: quella dell'*upgrading* – ovvero del miglioramento delle occupazioni e delle qualificazioni – e quella della polarizzazione. Quest'ultimo fenomeno prevede: una rapidissima espansione delle professioni che si collocano al vertice; il parallelo aumento dei lavori poveri nel settore dei servizi e il deterioramento delle condizioni di lavoro e sociali nelle posizioni più basse; la stagnazione di quelle che si collocano nella posizione media. Tale crescita economica polarizzata ha influito notevolmente sull'aumento delle disuguaglianze sociali producendo due conseguenze principali: sono cresciuti i lavoratori poveri, persone che nonostante abbiano un lavoro, non sono in grado con le loro retribuzioni di far fronte ai propri bisogni; si è ridotta la mobilità sociale, impedendo alle persone che occupano le ultime posizioni della struttura occupazionale un percorso di uscita da pessime condizioni di lavoro e retributive. Una tesi opposta giunge a ritenere che tra il 1990 e il 2008 vi sia stata una crescita delle occupazioni che si collocano

base alle classificazioni internazionali ISCO-08 per le professioni, NUTS-2 per le regioni, ESCO versione 1 per le competenze e NACE rev. 2 per settori. Maggiori informazioni reperibili da: <https://www.cedefop.europa.eu/en/data-visualisations/skills-online-vacancies>.

⁷ Fonte: <https://www.ibm.com/thought-leadership/institute-business-value/report/closing-skills-gap>.

in cima alla gerarchia occupazionale e che richiedono competenze altamente qualificate e una riduzione delle occupazioni intermedie, a scapito della classe media inferiore e di quella operaia industriale: la struttura di classe in sostanza si è spostata verso l'alto. Gli autori illustrano altre posizioni che riscontrano l'esistenza di un processo di polarizzazione "pervasivo", indotto dai cambiamenti tecnologici: per ogni "high tech e high-paying job" si creano da 2,5 a 4,4 ulteriori lavori "low tech e low-paying". Nel Rapporto OECD, del 2015, la tesi sostenuta vede i cambiamenti tecnologici collegati ai cambiamenti nella domanda di lavoro e alla crescita dei lavori non standard. L'accento è posto sul contesto delle economie più avanzate e la crescente polarizzazione del lavoro è ricondotta al calo della quota di lavoratori con abilità e redditi medi e con un lavoro standard e alla crescita di lavori altamente qualificati e ben retribuiti e di quelli a scarsa qualificazione a basso reddito (Ambra, Pirro, 2017).

Nel quadro delle evidenze brevemente riportate, la ricerca condotta da IBM registra il rischio di una carenza di talenti indotta da molteplici fattori, come i continui e rapidi sviluppi tecnologici e l'innovazione dei modelli operativi. Sebbene i dirigenti riconoscano questa significativa minaccia, la maggior parte delle organizzazioni non ha ancora affrontato il problema in modo proattivo. Solo il 41% degli amministratori delegati afferma di disporre di risorse, competenze e persone sufficienti per attuare le strategie aziendali necessarie per gestire con successo le proprie aziende. Assunzioni e formazione non sono più le uniche risposte al problema, ancor più in considerazione del fatto che il tempo necessario per colmare una lacuna di competenze attraverso la formazione tradizionale è aumentato di oltre 10 volte negli ultimi quattro anni, passando da 3 giorni a 36 giorni. Anche questa ricerca evidenzia un *versus* tra competenze trasversali e, in questo caso, competenze tecnologiche: mentre le competenze digitali rimangono vitali, le competenze trasversali, definite comportamentali, le superano in importanza. Se, nel 2016, i dirigenti avevano classificato le capacità tecniche fondamentali per lo STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*) e le competenze di base di computer e software/applicazioni tra le prime due competenze più critiche per i dipendenti, nel 2018, le due principali abilità ricercate sono state le capacità comportamentali: la volontà di essere flessibile, agile e adattabile al cambiamento e le capacità di gestione del tempo e di stabilire le priorità. Inoltre, per mantenere la leadership di mercato, le competenze trasversali ritenute necessarie sono: capacità lavorare in gruppo, capacità di *problem solving*, creatività e capacità di innovare, etica e integrità.

Con l'avvento dirompente delle nuove tecnologie, la necessità di

un rinnovo continuo della forza lavoro è fondamentale per rimanere competitivi, vengono allora evidenziate tre raccomandazioni per colmare il divario di competenze dei lavoratori: personalizzare, aumentare la trasparenza e guardare dentro e fuori.

La ricerca evidenzia che la personalizzazione è diventata parte della vita quotidiana nel mondo dei consumatori: sempre più si aspettano dalla ricerca *online* risultati immediati e personalizzati, che offrano in modo proattivo suggerimenti su misura per le loro preferenze. I dipendenti si aspettano, a loro volta, la stessa esperienza personalizzata nel loro mondo del lavoro: desiderano uno sviluppo di carriera e un apprendimento su misura per le loro esperienze, interessi e obiettivi. Anche le aziende cercano questa personalizzazione: ciò significa comprendere le competenze attuali di ogni singolo dipendente, sapere dove l'azienda e la persona desiderano o devono progredire e personalizzare un percorso di apprendimento e di carriera con programmi che incoraggino la mobilità interna del lavoro, progetti ad hoc, apprendimento *peer-to-peer*, *job shadowing* e *coaching*.

Le aziende leader segnalano in modo trasparente ai dipendenti i ruoli e le competenze che crescono nella domanda del mercato e offrono modi coinvolgenti e significativi per accrescere le competenze nelle aree che contano di più, per dimostrare le proprie capacità ed essere riconosciuti per farlo. Questo nuovo livello di trasparenza fornisce ai dipendenti informazioni per auto-dirigere le proprie scelte di apprendimento e di carriera.

Infine, la ricerca dimostra come siano finiti i tempi in cui una società aveva tutte le risposte, è finita la capacità di risolvere la sfida delle competenze senza la collaborazione di più ampi ecosistemi interni ed esterni. Per rimanere competitivi, le aziende devono adottare un'architettura tecnologica aperta e un insieme di partner in grado di trarre vantaggio dalle innovazioni. Si sottolinea, che le aziende dovrebbero sfruttare un approccio *cloud* ibrido, per consentire una flessibilità aperta e consentire una integrazione sicura dei dati. All'interno delle organizzazioni bisogna creare team agili con competenze eterogenee per consentire l'innovazione esperienziale; creare una cultura in cui l'apprendimento è destinato a crescere in modo esponenziale; creare opportunità di condivisione del lavoro e mobilità interna incentrate sullo sviluppo delle competenze; lavorare attraverso i confini organizzativi delle Risorse Umane per collegare le parti, rendendo le competenze il punto di ancoraggio; individuare le competenze chiave necessarie; allineare la strategia futura per le competenze durante l'intero ciclo di vita dei dipendenti: dal reclutamento, alla formazione del team, all'apprendimento, al *coaching* professionale, alla retribuzione e alla

fidelizzazione. Infine, l'invito è a condividere i talenti qualificati oltre i confini dell'organizzazione.

Un approccio interessante, che mette al centro la collaborazione dentro l'organizzazione, ma anche una cooperazione rafforzata con il contesto di riferimento. Si tratta di quelle aziende innovative, che si sono fatte piatte sotto il profilo delle gerarchie e *adhocratiche*, perché lavorano per obiettivi, per progetti, per *team*, riorganizzandosi di volta in volta sulla base delle esigenze contingenti (Cocozza, 2012a).

Emerge anche l'utilità di rafforzare le competenze dei professionisti delle risorse umane come facilitatori dell'apprendimento nelle organizzazioni o l'emergere di un nuovo profilo in tale direzione: la sollecitazione delle capacità legate all'apprendere ad apprendere, nei collaboratori, ma nelle stesse organizzazioni, comporta il possedere una struttura teorica rigorosa, metodi e strumenti operativi validati.

La nuova Agenda per le competenze per l'Europa della Commissione europea, del 2016, dal canto suo, evidenzia come sia essenziale innalzare i livelli di competenza, promuovere le competenze trasversali e riuscire a prevedere meglio le esigenze del mercato del lavoro, anche sulla base di un dialogo con l'industria, per migliorare le possibilità di riuscita delle persone e sostenere una crescita equa, inclusiva e sostenibile e società coese. Per contribuire a contrastare le criticità legate alle competenze, la Commissione avvia dieci iniziative che affronteranno nel tempo queste problematiche e renderanno più visibili le competenze, migliorandone il riconoscimento a livello locale, nazionale e dell'UE, dalle scuole e dalle università al mercato del lavoro (tra cui una garanzia per le competenze, per aiutare gli adulti scarsamente qualificati ad acquisire un livello minimo di competenze alfabetiche, matematiche e digitali e a progredire verso il conseguimento di un titolo di istruzione secondaria superiore e la "coalizione per le competenze e le occupazioni digitali", per rafforzare l'acquisizione di competenze digitali adeguate). In particolare, riconosce la necessità di sviluppare informazioni affidabili sulle competenze, per tracciare una mappa delle tendenze a breve e lungo termine e sostenere gli attori del mercato del lavoro e dell'istruzione in un contesto di rapido cambiamento, segnalando il potenziale legato all'utilizzo di Internet e dell'analisi dei megadati, per migliorare le informazioni sulle esigenze e sulle tendenze in materia di competenze.

Già dal 2015, il CEDEFOP studia in che modo le informazioni sulle competenze contenute nelle offerte di lavoro online possano essere utilizzate per generare informazioni più rapide e dettagliate sulle competenze, al fine di integrare le sue periodiche previsioni a lungo termine sulle competenze in

Europa, l'indagine europea su occupazione e competenze e l'indice europeo delle competenze (CEDEFOP, 2019a).

Nella Nota Informativa del 2019 (CEDEFOP, 2019a) si illustrano le competenze richieste dai datori di lavoro nelle offerte online. Oggi, i portali del lavoro sono diventati un importante canale di reclutamento, mentre un tempo si rivolgevano prevalentemente a lavoratori altamente qualificati: molte piattaforme ora pubblicizzano posti di lavoro per quasi tutte le professioni e tutti i livelli di competenze. Due tendenze principali sono alla base dell'utilizzo delle offerte di lavoro online: la digitalizzazione e l'aumento dell'alfabetizzazione informatica hanno stimolato gli annunci e la ricerca di lavoro online; la crescita economica ha portato a una penuria di competenze in alcuni settori e regioni, spingendo i datori di lavoro a cercare al di là delle loro frontiere per raggiungere potenziali candidati in altre regioni o paesi.

Le caratteristiche del mercato del lavoro incidono anche sul modo in cui i datori di lavoro redigono le offerte di lavoro online. Nei mercati del lavoro, come la Germania o la Francia, in cui le decisioni in materia di assunzioni sono dettate da requisiti principalmente formali, le qualifiche, gli indirizzi di studio e l'esperienza lavorativa svolgono un ruolo importante. In Italia e nel Regno Unito, dove i datori di lavoro tendono a essere meno rigorosi sui criteri formali di assunzione, i riferimenti ai titoli nelle offerte di lavoro online sono meno frequenti (CEDEFOP, 2019a).

Anche le tipologie di lavoro sono significative. Rispetto ai posti vacanti per posizioni che richiedono qualifiche più elevate o insiemi di competenze specifiche, gli avvisi di posti vacanti, con esigenze di capacità professionale piuttosto modesti, rivolti agli operai tendono a contenere relativamente poche informazioni sulle qualifiche e sulle competenze formali; sono brevi, sottolineano l'esperienza lavorativa e generalmente includono "essere una persona responsabile" quale titolo preferenziale.

Dalla metà del 2018, il sistema di recupero dei dati relativi alle offerte di lavoro online del CEDEFOP ha raccolto circa 32 milioni di offerte di lavoro in Repubblica Ceca, Germania, Spagna, Francia, Irlanda, Italia e Regno Unito. Questi mercati del lavoro rappresentano circa due terzi dell'occupazione nell'UE. Il 79% delle offerte di lavoro online è stato rilevato da portali privati di lavoro online, il 15% da portali pubblici e il 6% da altre fonti (come i siti web di quotidiani).

Le informazioni raccolte forniscono alcune indicazioni sulle competenze ricercate dai datori di lavoro con quasi tre milioni di posti di lavoro vacanti. Le tre professioni più richieste sono gli sviluppatori di software, gli assistenti alle vendite e gli addetti allo spostamento e alla spedizione dei

materiali o delle merci. Pur variando da paese a paese, queste occupazioni rappresentano congiuntamente circa il 6-13% di tutte le offerte di lavoro online, ma la loro importanza relativa varia. La percentuale di offerte di lavoro online per l'assunzione di addetti allo spostamento e alla spedizione dei materiali o delle merci è più elevata in Italia rispetto agli altri paesi; quella per gli assistenti alle vendite nei negozi, in Irlanda e nel Regno Unito, è relativamente bassa. Tra le tre occupazioni considerate, la percentuale di offerte di lavoro online pubblicate per il reclutamento di sviluppatori di software varia meno da un paese all'altro.

Esaminando le competenze richieste ai candidati dai datori di lavoro, emergono come fondamentali due competenze sociali: il saper affrontare i cambiamenti in un contesto lavorativo moderno e la capacità di fare lavoro di squadra.

2.1. Alcune previsioni per l'Italia

L'Italia è tra gli Stati membri in cui il settore manifatturiero - associato alla produzione di prodotti di nicchia e di lusso - rappresenta ancora una quota considerevole della sua economia, in particolare al nord e al centro⁸. L'economia è ancora caratterizzata da un marcato divario nord-sud, con il PIL pro-capite molto più alto nelle regioni settentrionali. Il paese si sta riprendendo lentamente dalla recessione economica: il tasso di disoccupazione sta diminuendo, ma si prevede che l'industria manifatturiera e le costruzioni perderanno ancora posti di lavoro nel periodo 2016-2030. La crescita dell'occupazione sarà guidata da servizi amministrativi, assistenza sanitaria e sociale e servizi professionali, con professionisti associati al lavoro d'ufficio, addetti alle pulizie e aiutanti e professionisti dell'insegnamento che rappresentano le professioni in più rapida crescita. Ma solo circa un terzo del totale delle offerte di lavoro (comprese le sostituzioni di posti di lavoro vacanti), fino al 2030, richiederà qualifiche di alto livello; le opportunità di lavoro per le persone con qualifiche medio-basse saranno ancora ampie.

Le previsioni dal 2018 al 2030, rispetto ai settori e alle occupazioni disponibili, indicano che i settori trainanti per numeri assoluti saranno il legale e contabile, le attività per la salute e l'istruzione.

I 10 settori in crescita individuati, nell'ordine, sono i seguenti:

⁸ Il CEDEFOP monitora e presenta stime sul futuro della crescita della forza lavoro, dell'occupazione, delle opportunità di lavoro per paese. Maggiori informazioni sono disponibili da: <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/data-visualisations/skills-forecast>.

pubblicità; metalli di base; legale e contabile; prodotti minerali non metallici; lavorazione dei prodotti di carta; altri prodotti chimici; attività di noleggio e leasing; assistenza residenziale e lavoro nel sociale; attività di ricerca, selezione, fornitura di personale; sicurezza e amministrazione.

Tra il 2018-2030, le previsioni di crescita della forza lavoro per età indicano un aumento dello 0,9% tra i 15-24enni, dello 0,7% tra i 50-64enni e di ben il 4,5% tra gli over 64; si stima una riduzione del 1,0% tra i 25-49enni. Ciò conferma le stime sull'invecchiamento della popolazione attiva e indica una riduzione proprio nella fase in cui le persone sono alle prese con la costruzione di percorsi di autonomia e indipendenza.

Leggendo i dati per sesso, rispetto all'invecchiamento della popolazione attiva, si ha una diminuzione in entrambi i casi: dello 0,1% tra i maschi e dello 0,2% tra le femmine, a fronte di dati stabili allo 0% a livello europeo. Ciò conferma il continuo essere più a rischio esclusione dal mondo del lavoro delle donne.

La generica diminuzione della forza lavoro per qualifica indica che diminuiranno del 4,2% e dello 0,1%, rispettivamente quelle di basso e medio livello, mentre aumenteranno del 3,3% quelle di alto profilo, confermando trend già illustrati.

2.2. La polarizzazione della struttura occupazionale italiana

Anche in Italia si assiste a una polarizzazione della struttura occupazionale e non si tratta di un processo in prospettiva.

Nell'audizione al Senato del 2017, del Presidente dell'ISTAT, vengono evidenziate alcune sfide che la digitalizzazione dell'economia pone al futuro del lavoro. I cambiamenti associati agli sviluppi delle tecnologie dell'informazione rappresentano la principale trasformazione in atto nei sistemi produttivi dei paesi avanzati; ma il loro impatto sull'economia interagisce con i cambiamenti demografici e con l'azione della globalizzazione nel modificare la domanda di lavoro e i profili di competenze richiesti (ISTAT, 2017). Nella relazione presentata, si evidenziano alcuni tratti dell'andamento occupazionale delle professioni tra il 2011 e il 2016, nel nostro Paese. Esso riflette, almeno in parte, l'impatto della crisi sul sistema produttivo, ma offre alcune indicazioni sull'evoluzione della domanda di lavoro e i cambiamenti nel tipo di competenze richieste dal mercato. In questo periodo, l'occupazione è cresciuta di 160 mila unità, sintesi di una diminuzione dell'occupazione fra il 2011 e il 2013 (-408 mila) e un aumento di 567 mila unità nel triennio successivo.

Gli andamenti dei gruppi professionali, definiti sulla base della classificazione nazionale delle professioni⁹, mostrano dinamiche eterogenee. L'occupazione è cresciuta nelle professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi (+403mila), nelle professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione (+330mila), ma è al tempo stesso aumentata anche nelle professioni non qualificate (+268mila); variazioni negative si sono invece osservate nel gruppo degli artigiani, operai specializzati e agricoltori (-579mila) e in quello delle professioni esecutive nel lavoro d'ufficio (-106mila). Gli altri gruppi hanno osservato variazioni negative, seppure di minore intensità.

Nella relazione (ISTAT, 2017), si mette in luce come, considerando le 221 categorie professionali al di sopra dei 20 mila occupati¹⁰, sia possibile individuare delle professioni "vincenti" e altre "perdenti". Si identificano 27 professioni "vincenti" (con variazioni positive dell'occupazione superiore alle 20mila unità, per un aumento complessivo di 1,6 milioni di occupati), tra le quali: gli addetti all'assistenza delle persone, il personale addetto all'imballaggio e al magazzino, i commessi alle vendite al minuto e diverse professioni legate alla ristorazione; e professioni più specializzate, come gli addetti agli affari generali (a supporto di singoli aspetti delle procedure di pianificazione, progettazione, amministrazione e gestione di un'impresa o di un ente), i tecnici della produzione manifatturiera, gli analisti e i progettisti di software, gli specialisti nei rapporti con il mercato e nel marketing, alcune professioni sanitarie riabilitative (podologi, fisioterapisti, etc.) e quelle qualificate nei servizi sanitari e sociali. Le professioni cosiddette "perdenti" sono 24 (con variazione negativa del numero di occupati superiore alle 20mila unità; per una diminuzione complessiva di poco più di 1 milione di occupati). Tra queste si trovano figure legate alla crisi delle costruzioni (muratori in pietra, manovali, personale non qualificato dell'edilizia civile e professioni assimilate) e professioni associate prevalentemente a mansioni di ufficio (ad esempio, i contabili, gli addetti alla funzione di segreteria, il personale addetto a compiti

⁹ A partire dal 2011, l'Istat ha adottato la classificazione delle professioni CP2011, frutto di un lavoro di aggiornamento della precedente versione (CP2001) e di adattamento alle novità introdotte dalla International Standard Classification of Occupations – Isco08. La classificazione CP2011 fornisce uno strumento per ricondurre tutte le professioni esistenti nel mercato del lavoro all'interno di un numero limitato di raggruppamenti professionali, da utilizzare per comunicare, diffondere e scambiare dati statistici e amministrativi sulle professioni, comparabili a livello internazionale. La nomenclatura e la classificazione delle Unità Professionali sono disponibili dallo strumento online IL NAVIGATORE DELLE PROFESSIONI, disponibile da: <http://professioni.istat.it/sistemainformativoprofessionipi2011/>.

¹⁰ Sono state escluse le professioni svolte nell'ambito delle forze armate.

di controllo e verifica, gli addetti all'immissione di dati).

Le categorie professionali possono essere riaggregate in quattro classi, sulla base delle informazioni sui livelli di competenza disponibili nell'indagine ISTAT-ISFOL sulle professioni, del 2012¹¹. Esse sono in grado di rendere conto dei cambiamenti nella domanda di competenze:

- le specializzate tecniche, ovvero professioni qualificate in ambito tecnologico e scientifico, caratterizzate da competenze intellettuali-gestionali (risoluzione di problemi e analisi di sistemi) e tecnico-meccaniche;
- le specializzate non tecniche, intellettuali, ma con scarse competenze tecnologiche;
- le tecniche operative, di carattere manuale con competenze nell'utilizzo di macchinari e attrezzature;
- le elementari, caratterizzate da un livello di qualificazione complessivamente basso.

Integrando tali informazioni con i livelli occupazionali della Rilevazione sulle forze di lavoro, è possibile identificare la consistenza di questi gruppi in termini di occupati.

Nel 2016, le professioni specializzate tecniche assorbivano il 12,6% dell'occupazione, le specializzate non tecniche il 32,3%, le tecniche operative il 19,3% e le elementari il 35,8%. Il dato, particolarmente significativo, è che, nel periodo fra il 2011 e il 2016, si è avuta una riduzione delle professioni tecniche operative (-222mila occupati) e una crescita di simile intensità nelle professioni elementari (+215mila) e in quelle specializzate (+171mila).

Un altro dato che descrive i cambiamenti in atto nel mercato del lavoro è la variazione nel tempo della consistenza dell'occupazione in professioni ICT. Come nel resto d'Europa, l'andamento dell'occupazione nelle professioni ICT è stato in Italia più favorevole di quello dell'occupazione nel suo complesso, anche durante la crisi. In Italia, gli occupati in questo aggregato di professioni sono stimati nel 2016 in 750mila persone, in aumento del 4,9% nell'ultimo anno (rispetto al +1,3% nel complesso dell'occupazione) e di oltre il 12% rispetto al 2011 (rispetto al +0,7% dell'occupazione totale). Si tratta di dinamiche che segnalano la presenza di un trend strutturale che va oltre le dinamiche cicliche.

Inoltre, tra il 2011 e il 2016, è cresciuta all'interno delle professioni

¹¹ ISFOL, Franceschetti M., Indagine campionaria sulle professioni: Isfol - Istat: seconda edizione, 14 maggio 2012. Maggiori informazioni disponibili da: <http://isfoloia.isfol.it/handle/123456789/225?show=full>.

ICT la rilevanza di quelle dirigenziali e tecniche ad elevata qualificazione (ingegneri elettronici e delle telecomunicazioni, analisti e amministratori di sistema, specialisti di Rete e della sicurezza informatica): il loro peso sul totale dell'occupazione in professioni ICT è salito dal 23% al 30,9%.

I dati illustrati, conclude la relazione, mettono in luce l'emergere di una tendenza alla polarizzazione della struttura occupazionale e, dunque, delle retribuzioni, che richiede di essere monitorata e analizzata.

In particolare, nel Rapporto ISTAT del 2019, si trova un affondo sulla dispersione delle retribuzioni all'interno dell'impresa e tra le imprese che rappresenta una dimensione rilevante della disuguaglianza nelle condizioni di vita dei lavoratori. Le analisi proposte propongono un focus sulle piccole imprese, segmento maggioritario della struttura produttiva italiana e tratto caratteristico della nostra economia: 1 milione e 400 mila unità economiche, con forti rapporti con il territorio di localizzazione in cui operano e le cui *performance* e caratteristiche tendono a influenzare in modo diretto la domanda di lavoro locale e le retribuzioni; tali imprese occupano circa 7 milioni e 830 mila posizioni lavorative dipendenti (con più di un'ora di lavoro retribuito), pari al 47,8% delle posizioni lavorative dipendenti del settore privato.

La suddivisione delle piccole imprese in cinque classi di efficienza consente diverse considerazioni, relative alla propensione alla crescita occupazionale, ai livelli retributivi e alla disuguaglianza salariale¹². Con riferimento alle disuguaglianze retributive, le imprese a massima efficienza sono anche quelle con i livelli di disuguaglianza retributiva più elevati, seguite da quelle a minima efficienza che, tuttavia, presentano livelli di disuguaglianza decisamente più bassi e prossimi alla media: emerge così una tendenza alla polarizzazione della disuguaglianza retributiva nei due estremi della distribuzione dell'efficienza.

Nelle imprese a più alta efficienza, la forbice tra i livelli retributivi bassi e alti è più ampia. Nelle microimprese, la forbice si mantiene relativamente costante per tutti i livelli di efficienza, mostrando un aumento apprezzabile solo nell'ultimo cinque per cento della distribuzione (dove la differenza supera il 50 per cento): qui entrambi i livelli, bassi e alti, sono più elevati di quelli rilevati nelle imprese meno efficienti.

In sintesi, nel segmento delle piccole imprese l'efficienza sembra nitidamente associata a tre dimensioni rilevanti delle condizioni di lavoro: dinamica positiva dell'occupazione, livelli retributivi più elevati, maggiore disuguaglianza retributiva interna. Da quest'ultimo punto di vista, emerge

¹² Per approfondimenti sulla metodologia della ricerca e i suoi risultati si rimanda al Rapporto annuale 2019 completo, disponibile da: <https://www.istat.it/it/archivio/230897>.

come la disuguaglianza retributiva osservata sia generata, oltre che dal segmento di imprese a maggiore efficienza, anche da quello a più bassa efficienza.

Questa polarizzazione evidenzia la presenza, all'interno del sistema produttivo italiano, di diversi fattori generatori delle disuguaglianze retributive. "Il fatto che queste siano più elevate nei segmenti più e meno performanti del sistema delle imprese rappresenta un'evidenza rilevante, di cui cogliere implicazioni e conseguenze interpretative" (ISTAT, 2019, p. 271).

3. L'apprendimento e lo sviluppo delle competenze nelle organizzazioni

Cocozza (2012a) illustra come la dinamica dei mercati e i cambiamenti nei comportamenti dei clienti/utenti abbiano spinto le organizzazioni a ripensare i propri paradigmi organizzativi e a porre il focus sulle competenze distintive e *core competences*, intese come il risultato dinamico dell'insieme dei processi organizzativi di comunicazione e di formazione che pervadono l'organizzazione e consentono di costruire *know how*. L'interesse strategico si focalizza sulla gestione finanziaria, sulle risorse materiali e tecnologiche, ma soprattutto sulle persone, in quanto detentrici esclusive di competenze professionali personali e di interazione. L'organizzazione che crea conoscenza riconosce professionalità alle persone quali uniche risorse distintive capaci di trovare soluzioni, attraverso l'attivazione di processi cognitivi rivolti alle aspettative del cliente e al successo dell'organizzazione. Se si definisce, allora, l'apprendimento organizzativo come lo sviluppo di nuove conoscenze e capacità, in grado di produrre competenze organizzative che consentano all'azienda non solo di sopravvivere, ma anche di organizzare e influenzare l'ambiente, allora apprendere oggi diventa una necessità imprescindibile. Si è dunque, di fronte al passaggio dal paradigma industriale a quello dell'apprendimento, ovvero dal materiale all'immateriale: l'organizzazione non è più concepita solo come un meccanismo per indirizzare e valutare, ma diventa un vero laboratorio per la produzione di conoscenza.

Le organizzazioni orientate all'apprendimento creano sistemi capaci di modificarsi sulla spinta di quanto appreso: le informazioni e le conoscenze distribuite e accessibili divengono risorse che abilitano la capacità individuale e l'iniziativa (Paneforte, 2005).

Le *learning organisations* sono allora organizzazioni nelle quali occorre pensare all'apprendimento organizzativo come "ambiente organizzativo",

dentro il quale i soggetti pensano e agiscono e al gruppo come l'agente che apprende per la sua organizzazione (Argyris, Schön, 1998).

Nel quadro delle considerazioni sin qui fatte, è fondamentale ripensare alle condizioni in cui, in un "ambiente organizzativo, il pensiero e l'azione degli individui danno luogo all'apprendimento organizzativo" (Argyris, Schön, 1998, p. 20), perché oggi, più che mai, a fronte dei repentini cambiamenti globali, economici, sociali e culturali, l'essere in grado di apprendere *lifelong, lifewide e life-deep* è divenuto fondamentale anche per le organizzazioni che vogliono restare competitive e innovative.

Lo sviluppo delle competenze chiave per l'apprendimento permanente può supportare l'analisi e l'esplicitazione di quella "teoria-in-uso" - a fronte di una "teoria dichiarata" - propria della "teoria dell'azione" delle organizzazioni. Quest'ultima va intesa come l'insieme complesso della conoscenza dei compiti organizzativi, delle credenze sottostanti le azioni, dei prototipi da cui sono derivate le azioni, delle prescrizioni procedurali per l'azione, delle strategie d'azione, dei valori che governano le scelte e degli assunti su cui si fondano. Ma di tutto questo patrimonio, una parte entra nel mondo dell'esplicito, nella "teoria dichiarata", che spiega o giustifica uno schema di attività, la restante parte entra invece nel mondo dell'implicito, del non detto, di ciò che viene informalmente comunque trasmesso, è la teoria-in-uso, implicita nell'attuazione dello schema stesso (Argyris, Schön, 1998). Gli autori ci hanno ben spiegato come l'apprendimento diventa organizzativo, "quando gli individui all'interno dell'organizzazione sperimentano una situazione problematica e, nell'interesse dell'organizzazione, la indagano. Essi esperiscono la sorpresa della mancata corrispondenza tra i risultati attesi e i risultati effettivi dell'azione, reagendo con un processo di pensiero e di nuovi corsi d'azione che conducono a modificare le immagini dell'organizzazione o il modo di intendere i fenomeni organizzativi, e a ristrutturare le attività così da allineare risultati e aspettative, modificando in questo modo, la teoria-in-uso organizzativa" (p. 30).

Si realizza allora quel passaggio da un modello di apprendimento *single-loop* a uno *double loop*: da un modello a singolo circuito in cui un apprendimento strumentale modifica le strategie d'azione, senza cambiare i valori della teoria d'azione stessa - caratterizzato quindi da un unico circuito di retroazione, in cui valori e norme rimangono immutati -; a uno utilizzato quando si può correggere l'errore soltanto modificando le strategie organizzative: un apprendimento a doppio circuito dà luogo a un mutamento, oltre che delle strategie, anche dei valori della teoria-in-uso. Un tipo di apprendimento organizzativo *double-loop* di fondamentale

importanza è l'apprendimento del secondo ordine. Grazie a questo i membri di una organizzazione possono scoprire e modificare il sistema di apprendimento che condiziona gli schemi di un'indagine organizzativa: è il deuteroapprendimento (Bateson, 1972); è la capacità di apprendere ad apprendere (Argyris, Schön, 1998).

Questa competenza chiave diviene, quindi, in un processo efficace di apprendimento organizzativo, competenza dell'organizzazione stessa, al di là delle capacità dei propri membri, sulle quali peraltro si fonda, rafforzandole. Oggi, più che mai, riprendendo alcuni concetti chiave di Argyris e Schön (1998), l'apprendimento organizzativo assume i connotati propri di una "indagine": in quanto sempre più si definisce come "ristrutturazione della teoria-in-uso". Si tratta di quell'aumento di consapevolezza, di assunzione di responsabilità connesso all'esercizio delle competenze chiave. Si tratta di una indagine che sempre meno spesso si definisce "organizzativa", volta al miglioramento dell'esecuzione dei compiti, ma sempre più come "esplorazione e ristrutturazione dei valori e dei criteri con cui definisce il miglioramento della prestazione, crescita della capacità di apprendimento" (p. 35).

Da qui deriva la necessità di un'azione nuova e innovativa che consenta nelle organizzazioni di assegnare valore al patrimonio di saperi, comune e dovunque acquisito dai collaboratori, attraverso procedure di individuazione, validazione e valorizzazione delle competenze; ma, soprattutto, di trasformare questi patrimoni in risorse per l'organizzazione stessa.

"L'impresa di oggi è profondamente cambiata: il nuovo modo di produrre comporta un diverso equilibrio tra dimensione tecnologica e dimensione umana. Il rapporto tra cultura e produzione, tra sistema delle conoscenze e sviluppo economico è uno dei fondamenti della società civile e costituisce il motore della sua evoluzione e del suo sviluppo" (Cocoza, 2012a, p. 187). Il ruolo della formazione continua, quale *asset* cruciale per la gestione della conoscenza e per il percorso di capitalizzazione e trasmissione del *know how*, ne risulta decisamente rafforzato (Cocoza, 2012a).

Si pensi alle implicazioni della quarta rivoluzione industriale e alla diffusività del fenomeno tecnologico e digitale: al passaggio dall'industria 4.0, all'impresa 4.0, fino a diventare lavoro 4.0 (Cipriani, Gramolati, Mari, 2018). La formazione assume una valenza strategica nelle politiche di valorizzazione delle risorse umane. Uno dei compiti centrali dei responsabili delle risorse umane è rappresentato dalla necessità di adeguare la professionalità dei lavoratori alle nuove sfide poste dai profondi mutamenti in atto. La strategia formativa non tende solo a migliorare le performance individuali, può diventare una leva preziosa a supporto del

mutamento culturale e organizzativo interno e costituire un efficace mezzo di incentivazione o di ricompensa per gli sforzi profusi nell'attività lavorativa. Un progetto formativo efficace può rappresentare una doppia opportunità di sviluppo organizzativo per l'impresa e di crescita professionale per i collaboratori, utile a fornire percorsi di apprendimento delle competenze necessarie allo svolgimento di nuovi ruoli produttivi, ma soprattutto dei nuovi compiti relazionali orientati al raggiungimento di obiettivi condivisi. È un investimento importante che richiede attenta pianificazione aziendale; investimento sempre costoso e incerto nei risultati, ma di rilievo cruciale perché costituisce uno dei fattori che maggiormente è in grado di incidere su quell'*asset* unico e invisibile costituito dal capitale umano. Per le organizzazioni con una elevata presenza di *knowledge workers* e basate sull'estrema varietà di competenze necessarie, la progettazione e la realizzazione di percorsi formativi mirati si impone come fattore critico di successo (Cocozza, 2012a).

In una prospettiva di apprendimento diffuso, così come è stato evidenziato, allora la formazione non può essere più assegnata a luoghi e tempi separati rispetto ai luoghi e ai tempi del lavoro, ma deve essere continua, distribuita capillarmente nel tempo di lavoro, immersa nell'organizzazione (Rullani, 1997).

È superato il concetto che vedeva il processo formativo e il lavoro come due momenti distinti con tempi separati fra loro, le persone sono chiamate, da un lato, ad apprendere e, dall'altro, a essere costantemente motivate ad apprendere. La formazione viene ad assumere il ruolo di "nodo di raccordo tra le potenzialità e i bisogni dell'individuo e le potenzialità e i bisogni dell'organizzazione, crocevia di esperienze e relazioni che oscillano di volta in volta tra il sapere individuale e il saper fare organizzativo, ora integrando l'uno nell'altro, ora creando le necessarie relazioni per la relazione dell'uno attraverso l'altro" (Auteri, 1998, p. 150).

A differenza della formazione post esperienza che consiste nell'inserire momenti formativi nella vita professionale e nello sviluppo di carriera delle persone, il modello di formazione continua implica che esperienza di lavoro e momenti di sviluppo delle conoscenze, competenze, abilità e atteggiamenti siano fortemente integrati. La Direzione RU deve saper gestire in modo dinamico il ciclo di vita professionale delle competenze che non possono più essere pensate come statiche e predefinite, ma che necessitano un adattamento continuo alle mutazioni dell'ambiente; questo sapere può costituire un'utile visione strategica nella gestione delle risorse umane. Un'adeguata gestione del percorso formativo coinvolge in precise

responsabilità diversi attori aziendali: gli operatori della DRU, i referenti della formazione, il management di linea, i collaboratori, i tutor, i testimoni, gli esperti, in considerazione dei ruoli e delle attività della formazione da implementare (Cocozza, 2012a).

3.1. *Costellazioni di competenze*

Il perno su cui ruota la maggior parte delle riflessioni sin qui affrontate è il costrutto di competenza¹³.

Inizialmente, il termine è stato molto usato per descrivere un elenco di abilità e capacità connesse a uno specifico compito, avendo come riferimento esclusivo il suo contenuto, il saper fare; si è così diffusa una visione della competenza come strumento di lettura del rapporto in essere tra l'analisi del lavoro e quindi del ruolo e i corrispondenti modelli di formazione; questa necessità ha portato ad assegnare un ruolo di secondo piano alle competenze trasversali e ai loro riflessi nei comportamenti professionali. Nel tempo, la competenza si è andata sempre più definendo come *fil rouge* tra il saper fare il saper essere, intesa come l'esercizio dell'attività professionale, in abbinamento ad abilità attitudinali di tipo relazionale organizzativo, che incidono sulla performance individuale per il perseguimento delle finalità dell'organizzazione. Allora l'azione formativa si va a definire come azione di sviluppo - sia essa esplicita, ma anche tacita - diretta a perseguire ciò che serve all'organizzazione attraverso il consolidamento nella risorsa umana di qualità personali e soggettive per il raggiungimento di obiettivi strategici (Cocozza, 2012a).

Cocozza (2009; 2012a; 2014b) evidenzia come lo sviluppo delle competenze come sapere in azione rappresenti un importante cambiamento nella cultura aziendale nei confronti del lavoro: implica il superamento di una cultura del lavoro come semplice saper fare e allo stesso tempo di una cultura accademica disciplinare basata sulla conoscenza, sul sapere (Consoli, 1999). Un intervento formativo volto allo sviluppo di competenze realizza un processo di apprendimento che può tradursi in cambiamento se le condizioni organizzative e gestionali lo consentono; non necessariamente si traduce in prestazione, ma predispone, organizza il complesso delle risorse/competenze per l'azione. L'apprendimento, dunque, non può essere una mera acquisizione di nozioni: è il risultato di un complesso processo di organizzazione e riorganizzazione cognitiva e valutativa funzionale

¹³ Per un significativo approfondimento della prospettiva sociologica del costrutto di competenza si rimanda a: BENADUSI, L., MOLINA, S. (cur.) (2018).

alla realizzazione di condotte efficaci. Il valore positivo irrinunciabile dell'intervento formativo e delle sue ricadute è che si configura come un processo che consente di governare un apprendimento intenzionale e programmato in funzione del raggiungimento di determinati obiettivi; il valore distintivo scaturisce, a differenza di un processo accidentale e spontaneo, dalla stabilità e dall'individuazione di precisi obiettivi cui deve tendere l'agire organizzativo, più in generale umano (Cocozza, 2012a).

Il dibattito sulle competenze sviluppatosi negli ultimi quarant'anni si colloca all'interno della necessità di rispondere in maniera adeguata all'evoluzione delle modalità di qualificazione delle persone e alle profonde trasformazioni dei contesti organizzativi, sempre più fluidi e mutevoli, in cui i lavoratori agiscono le loro prestazioni. L'evoluzione del concetto di competenza ha dimostrato di possedere nel suo percorso di sviluppo una natura olistica, propensa a una contaminazione disciplinare che ha dato origine, a livello comunitario e internazionale, a una feconda produzione teorica. Bresciani (2014) evidenzia come il dibattito sulle competenze e sulla applicazione di modelli di intervento ad esse ispirati sia ricco di contributi e caratterizzato da una diversificazione di approcci, linguaggi, metodologie e strumenti. Nonostante tale diversificazione, ritiene possibile individuare tre "prototipi" di definizione della natura e delle caratteristiche della competenza.

Il primo descrive le competenze come caratteristiche individuali: come l'insieme delle caratteristiche individuali causalmente correlate ad una performance lavorativa efficace e che si ritiene costituiscano altrettanti "prerequisiti" della stessa. Si tratta della nota definizione di McClelland (1973), a partire dalla quale Boyatzis (1982), Spencer e Spencer (1995) hanno elaborato l'approccio noto come modello delle "competenze di successo", secondo il quale esse sono tutte caratteristiche intrinseche particolarmente profonde, come alcuni tratti della personalità. In questo approccio, le competenze sono risorse individuali – innate e acquisite – ed entrano in gioco, in una prestazione "situazionalmente" efficace, tramite tre macro-categorie di elementi: le conoscenze, le capacità o abilità e le caratteristiche personali. Le competenze, in questa prospettiva, sono innate; è dunque possibile osservare i loro effetti, i comportamenti che ne costituiscono le evidenze.

Il secondo prototipo descrive le competenze come attività/performance. Secondo questo approccio, le competenze non vengono definite come "causa" di una prestazione efficace (cioè come risorse in input necessarie per l'azione), ma ne rappresentano piuttosto il "risultato" (la performance, le attività lavorative "ben eseguite"). Sta qui tutto il problema del riconoscerle,

al centro dei processi di validazione o di elaborazione di un bilancio delle competenze. Attraverso l'adozione di tale approccio le competenze vengono descritte, quindi, come l'insieme delle attività che l'individuo è in grado di realizzare con efficacia, secondo criteri e standard definiti; le competenze non sono risorse per ottenere un risultato, ma sono il risultato stesso; la competenza per essere confermata non richiede evidenze comportamentali, perché coincide con gli stessi comportamenti che la indicano. In molti Repertori dei profili professionali ritroviamo l'adozione di tale approccio con l'aggregazione delle capacità e conoscenze necessarie a realizzare le attività in "unità di competenza", che consente di segmentare il complesso delle attività lavorative fino al limite della loro riconoscibilità.

Il terzo prototipo considera la competenza al singolare. La competenza costituisce il processo mediante il quale un individuo in un contesto lavorativo dato, a fronte di una richiesta che lo stesso esprime, si attiva, recupera, mobilita le proprie risorse di vario tipo: conoscenze, capacità/abilità, caratteristiche e risorse personali (Le Boterf, 1994; 1997). La competenza, quindi, come mix specifico per ciascun individuo di saper agire, ovvero di combinare e attivare delle risorse pertinenti conoscitive, pratico-operative, relazionali, emotive; di voler agire che si riferisce alla motivazione e all'impegno personale del singolo e di poter agire che rinvia all'esistenza di un contesto, di una organizzazione del lavoro, delle condizioni sociali che rendono possibile e legittime per l'individuo l'assunzione di responsabilità e l'accettazione del rischio. La competenza, secondo questo approccio, è dunque trasversale: esprime la qualità del lavoro svolto da un individuo nel processare tutte le proprie risorse in funzione di attività specifiche; non è *work based*, ma *worker based*: attiene alla modalità di condotta individuale, è l'individuo dunque, che grazie al suo processo di attivazione e mobilitazione, trasferisce le proprie risorse da un contesto a un altro.

In conclusione, "la competenza ("al singolare") consiste nel riuscire a "farsene qualcosa" delle proprie competenze ("al plurale"), "processandole" in modo efficace nelle concrete situazioni in cui ciò è richiesto, allora diviene decisivo chiedersi che cosa consenta di trasformare le risorse/competenze di una persona (le sue "potenzialità") in uno specifico comportamento (in un "atto" quindi, o come si dice con altro linguaggio, in una "competenza agita"), che sia considerato in quel contesto appropriato, efficace, o eccellente" (Bresciani, 2014, pp.71-72).

Ai fini della nostra riflessione, quello che ci interessa evidenziare è che l'adozione del costrutto di competenza e della logica che lo sottende si rende necessaria, perché risponde alla necessità di fronteggiare adeguatamente

le nuove esigenze della competitività e la crescente complessità nel gestire situazioni lavorative; perché permette di gestire l'integrazione tra soggetto e contesto, anche di quello esperienziale, esaltandone contemporaneamente e con pari forza i ruoli, al fine di comprendere la logica di funzionamento dell'individuo in situazione; perché consente di spiegare quali sono le dimensioni soggettive che vengono attivate nell'agire professionale al fine di prevederne lo sviluppo, riconoscerne e certificarne l'esistenza. Il costrutto di competenza, in quanto indice di un diverso modo di pensare il rapporto tra soggetto, apprendimento e lavoro, consente di mettere in una relazione dinamica e di comprendere il rapporto tra pensiero e azione, formazione su base esperienziale e riconoscimento sociale dei saperi degli individui; consente di superare la logica della prestazione che, relegando la formazione a forme di mero addestramento o finalizzate al compito, finisce con il penalizzare l'autonomia, la responsabilità, la crescita degli individui, vale a dire proprio quegli aspetti che sostanziano la capacità della persona, del lavoratore, del cittadino di cambiare in contesti mutevoli, di adattarsi permanentemente al cambiamento, di "apprendere ad apprendere", di sviluppare una maggiore fiducia in sé (*empowerment*), la capacità di sapersi servire di ciò che ha appreso e di attivare la propria progettualità formativa o professionale.

Serreri (2019) propone una definizione di competenza che riesce a dar conto delle tante componenti che la costituiscono, in relazione all'ambiente in cui viene esercitata: si tratta di "una combinazione di risorse, interne ed esterne alla persona (v. risorse di contesto) mobilitate dalla persona stessa quando essa è chiamata ad offrire una prestazione efficace ed appropriata, nel tempo e nello spazio" (p. 116). Egli chiarisce quanto essa sia il frutto di un mix straordinario di risorse, che varia da individuo a individuo e che si compone di diversi elementi: di sapere/i (conoscenze di base, saperi procedurali, tecnici, tipici di una attività lavorativa); di saper fare (saper applicare le conoscenze con expertise, perizia, nei tempi corretti e nello spazio operativo e/o sociale appropriato); di saper essere (l'insieme delle caratteristiche personali: valori, motivazioni, costanza, resistenza allo stress, autoconsapevolezza, autonomia, solo per indicarne alcune); di saper apprendere e saper divenire (saper acquisire informazioni, interpretarle, collegarle a variabili e formulare teorie, sapersi aprire al cambiamento e all'innovazione); di sapere agire (saper combinare e attivare risorse pertinenti di tipo conoscitivo, pratico-operativo, relazionali emotive, nel rispetto dei cittadini, in generale, e delle norme); di voler agire (intendendo con ciò la coerenza tra motivazione-volontà e azione nel raggiungimento degli obiettivi prefissati). È una definizione che appro-

fondisce la struttura interna della competenza e la gamma di attributi che la compongono, ma anche la sua natura contestualizzata e olistica: possedere una competenza vuol dire avere le risorse che la compongono, ma anche essere capaci di attivarle adeguatamente.

Tale definizione dà conto della complessità del ruolo assunto oggi dall'istruzione e dalla formazione, chiamate a formare cittadini in grado di agire opportunamente, non solo sul luogo di lavoro, ma nei diversi ambienti in cui si trovano ad agire, nel rispetto degli altri e delle regole del convivere civile, esercitando in modo responsabile il diritto/dovere di cittadinanza.

L'autore elabora un modello di analisi delle competenze raggruppate in aree "in guisa di costellazioni" (Serreri, 2019, p. 118). Il concetto è mutuato da Ryken (2007), per indicare la natura interrelata, soprattutto, delle competenze chiave, e il profilo contestuale di tutte le competenze: per centrare qualsiasi obiettivo occorrono delle costellazioni, o delle combinazioni interrelate, delle competenze chiave, che varieranno rispetto al contesto o alla situazione cui fanno applicate. Il costrutto di costellazione l'autore lo mutua per trasposizione da Georg Simmel, secondo cui la realtà sociale è una rete di relazioni e di influenze reciproche tra una pluralità di elementi, disposti, appunto, in forma di costellazioni (Simmel, 1995; 2001).

Nel modello, esse sono distinte in base alla loro specificità contestuale e alle funzioni, ai ruoli dei soggetti al centro di un percorso di emersione e valorizzazione delle competenze. Al fine di evitare di pensare e descrivere le competenze come meri elenchi di saperi, di saper fare e di abilità, esse richiedono di essere descritte collegandole strettamente ai comportamenti attesi. Serreri (2019), dunque, lavorando sull'analisi delle competenze attese/agite dai quadri e dirigenti del terzo settore, elabora un modello di ricostruzione del quadro di competenze possedute da un target: costruisce uno schema che, da una parte, offra il quadro analitico-descrittivo della struttura interna della competenza (narrazione delle conoscenze e competenze) e, dall'altra, il quadro ricostruttivo delle dinamiche di attivazione e orchestrazione della competenza stessa (comportamenti attesi)¹⁴.

Questo modello ben si adatta alle caratteristiche delle organizzazioni di oggi, non più considerate come "macchine", ma come organismi intelligenti, al cui interno agiscono persone con proprie strategie/obiettivi e sistemi di valori; organizzazioni che non si autopercepiscono come sistemi chiusi,

¹⁴ La ricerca, nel cui ambito è stato elaborato il modello, riguarda gli Enti aderenti al Forum Nazionale Terzo Settore e a CVSnet e le aree/costellazioni individuate sono: manageriali e di leadership; personali e sociali; collettive d'equipe e di rete; per la gestione del cambiamento; per la gestione della comunicazione. Si tratta in effetti, di competenze strategiche trasversali applicabili a diversi contesti lavorativi o tipologie di organizzazioni.

ma aperti, che interagiscono in una forma dinamica e dialettica con il loro ambiente di riferimento, capaci di autoriprodursi in una logica autopoietica (Cocozza, 2010).

Tra le persone e le organizzazioni si crea sempre più una relazione dinamica e costruttiva di nuove competenze, per le une e per le altre: lasciando spazio all'iniziativa e alla creatività, si alimenta un circolo virtuoso di crescita della cultura aziendale, di senso di appartenenza, di condivisione di un comune destino. Certamente, meriti e responsabilità debbono essere riconosciuti, nel rispetto dei rispettivi spazi di azione (ma questa caratteristica è propria del costruito di competenza, come si è visto).

4. Le politiche in tema di certificazione delle competenze, in Italia

Con recenti dispositivi legislativi, l'Italia si è allineata alle indicazioni dell'UE in tema di apprendimento permanente e certificazione delle competenze. Con il loro susseguirsi, dal 2012 a oggi, si evidenzia molto bene come, anche nel nostro Paese sia avvenuto un vero cambiamento di paradigma, implicato nella prospettiva dell'apprendimento permanente come "diritto della persona". È proprio la configurazione del diritto della persona all'apprendimento che rappresenta la portata più significativa introdotta da queste recenti disposizioni normative.

In Italia, da molti anni è in corso un ampio dibattito, e vi è un sostanziale accordo tra tutte le istituzioni e gli attori sociali, sull'importanza, in linea di principio, di poter validare e certificare gli apprendimenti acquisiti nei contesti non formali e informali, ma alcune barriere storiche si sono però fraposte al raggiungimento dell'obiettivo, richiamato peraltro sin dall'Accordo per il Lavoro del 1996:

- il valore legale dei titoli ottenuti attraverso l'educazione formale e i percorsi formativi;
- la tradizionale debolezza della formazione continua e dell'educazione e formazione per gli adulti, che in Italia non è diffusa e consolidata come in altri paesi europei;
- l'assenza prolungata di un sistema nazionale unitario esplicito delle qualificazioni e delle competenze, anche se ci sono sistemi di questo tipo a livello regionale;

- la pluralità delle istituzioni coinvolte in questa materia a livello nazionale, regionale e locale (ISFOL, 2013).

È nell'ambito della Legge n. 92/2012 e dell'Intesa approvata a fine 2012¹⁵ che la prospettiva europea viene per la prima volta esplicitamente e integralmente introdotta in Italia: in essa l'apprendimento permanente si caratterizza in piena sintonia con essa. L'art. 4 – Ulteriori disposizioni in materia di mercato del lavoro, dal comma 51 al 68, getta le basi per successivi interventi legislativi volti alla costruzione di un sistema nazionale di apprendimento permanente, vale a dire: definizione del concetto di apprendimento permanente (comma 51) e delle sue declinazioni in formale, non formale e informale (commi 52, 53, 54), dei soggetti che concorrono alla sua realizzazione (comma 55, 56); individuazione dei criteri, delle priorità e delle linee guida per la costruzione di sistemi integrati territoriali (le Reti Territoriali) (dal comma 64 al 68); definizione del decreto legislativo per l'individuazione e la validazione degli apprendimenti non formali e informali e per la definizione di linee guida finalizzate alla costruzione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze (comma 58).

Nasce un nuovo soggetto in questo sistema integrato di istruzione, formazione, orientamento, lavoro, terzo settore: la Rete Territoriale, che naturalmente non può essere la sommatoria dei soggetti che la compongono, rappresentanti portatori di storia, approcci, interessi diversi, ma che in essa dovranno trovare una loro sintesi, e tramite essa uno nuovo spazio di azione. Non si tratta neanche di un ulteriore luogo di coordinamento: è uno spazio nuovo di condivisione di politiche innovative di inclusione formativa, sociale e di promozione dell'occupabilità.

L'insieme dei servizi di istruzione, formazione e lavoro, orientamento debbono essere collegati organicamente alle strategie per la crescita economica, l'accesso al lavoro dei giovani, la riforma del welfare, l'invecchiamento attivo, l'esercizio della cittadinanza attiva (anche da parte degli immigrati).

Lo strumento principe diviene il Repertorio dei titoli e delle qualificazioni¹⁶: costituisce il raccoglitore di tutti gli standard delle qualificazioni e competenze certificabili ai sensi del sistema pubblico di

¹⁵ Conferenza Unificata Stato Regioni del 20 dicembre 2012 - Intesa riguardante le politiche per l'apprendimento permanente e gli indirizzi per l'individuazione di criteri generali e priorità per la promozione e il sostegno alla realizzazione di reti territoriali, ai sensi dell'articolo 4, comma 51 e 54, della legge 28 giugno 2012, n.92. - Repertorio atti n. 154/LV del 20 dicembre 2012.

¹⁶ Che si concretizza con l'Atlante del lavoro e delle qualificazioni: una mappa dettagliata del lavoro e delle qualificazioni, descritti secondo un linguaggio comune e condiviso fra le Istituzioni. Disponibile da: <https://atlantelavoro.inapp.org>.

certificazione; è codificato a livello nazionale e regionale, pubblicamente riconosciuto e accessibile. L'altro elemento cardine del sistema diviene dunque la competenza certificabile. Il repertorio diviene finalmente un agile strumento di lavoro per gli esperti del settore, ma anche un punto di riferimento per il cittadino – in prospettiva –, interessato a comprendere il set di competenze potenzialmente posseduto a fronte di determinate esperienze formative, di lavoro, di vita.

Sia la Legge n. 92/2012 che l'Intesa riguardante le politiche per l'apprendimento permanente, del 2012, capovolgono la prospettiva della centralità dei servizi a favore della centralità della persona: l'apprendimento permanente è enunciato in termini di "diritto" di ogni persona, in ogni fase della vita e nell'ambito di un sistema condiviso, territorialmente integrato dei servizi di istruzione, formazione e lavoro, che permette l'individuazione, la validazione e dunque il riconoscimento del patrimonio culturale, professionale ed esperienziale accumulato dalla persona. Tale capovolgimento di prospettiva rende necessario un ripensamento da parte di tutti i soggetti in campo: le persone devono avviare percorsi di auto-valutazione e auto-apprendimento, i servizi devono farsi più riconoscibili, accessibili, i soggetti istituzionali coinvolti devono assumere un atteggiamento meno autoreferenziale.

Alla persona, va riconosciuto il diritto alla fruizione di opportunità di apprendimento accessibili ed efficaci, lungo tutto il corso della vita e di avvalersi di adeguati supporti per il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite in ogni contesto, formale, non formale e informale, "in accordo con le attitudini e le scelte individuali, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale, ai fini di una migliore realizzazione personale e professionale e di una maggiore occupabilità" (Risoluzione del Consiglio sull'apprendimento permanente del 2002)¹⁷ come già evidenziato sul piano europeo.

Il riconoscimento del diritto implica la sua esigibilità: oggi il cittadino deve poter accedere ai servizi di certificazione e dovrebbe farlo a livello nazionale (perché in diverse Regioni italiane è già possibile farlo); dovrebbe soprattutto, sapere di poterlo fare. La comunicazione istituzionale su questi temi è oggi sostanzialmente assente.

Le Reti Territoriali devono essere promosse comprendendo servizi pubblici e privati di istruzione, formazione e lavoro attivi sul medesimo territorio, ma anche di poli tecnico professionali. I soggetti individuati per concorrere alla realizzazione delle reti sono: le università, i servizi

¹⁷ Risoluzione del Consiglio del 27 giugno 2002 sull'apprendimento permanente (2002/C 163/01), pubblicata sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. C 163/1 del 9.7.2002.

di orientamento e consulenza, partenariati nazionali e internazionali, le imprese, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, l'osservatorio sulla migrazione interna.

Nel dicembre 2012, viene stipulato anche l'Accordo tra Governo, Regione e Enti locali concernente la definizione del sistema nazionale sull'orientamento permanente¹⁸. La premessa su cui si fonda è che l'orientamento lungo tutto il corso della vita è “riconosciuto unanimemente come una dimensione trasversale indispensabile ai fini dell'apprendimento permanente, capace di incidere sulla progettualità e occupabilità della persona e sui fattori di cambiamento economico e sociale.” Si evidenzia come l'orientamento migliori l'efficacia e l'efficienza dei sistemi di istruzione e di formazione e lavoro, attraverso la sua azione di prevenzione e contrasto della dispersione scolastica, il potenziamento dell'incontro tra domanda e offerta di competenze, favorendo quindi il successo formativo e l'occupabilità. Si configura come il veicolo fondamentale alla promozione della strategia di *lifelong learning*.

L'Accordo del 2012 sulla referenziazione del sistema italiano delle qualificazioni all'EQF rappresenta un ulteriore tassello fondamentale, sia della costruzione del sistema nazionale di apprendimento permanente che di quello della certificazione delle competenze.

Il Decreto n. 13/13 illustra i punti definatori che riguardano le tre tipologie di standard dei servizi di validazione e certificazione previste nel Decreto stesso ovvero:

- gli standard di processo: come si erogano i servizi di certificazione e validazione;
- gli standard di attestazione: cosa si rilascia, quali informazioni “viaggiano” nei certificati e come rimangono tracciabili;
- gli standard di sistema: chi fa cosa e con quali garanzie di adeguatezza, qualità e tutela dei beneficiari.

Il Decreto istituisce il “Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali”, di cui si è detto, che costituisce il quadro di riferimento unitario per la certificazione delle competenze: parte come l'insieme dei repertori già esistenti e sinora codificati dalle istituzioni titolari delle qualificazioni (MIUR, Regioni, ML

¹⁸ Accordo tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali concernente la definizione del sistema nazionale sull'orientamento permanente. Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Repertorio atti n. 152/ CU del 20 dicembre 2012.

e MSE), ma nel tempo dovrà essere sottoposto a un lavoro di progressiva standardizzazione descrittiva, in modo a consentire maggiore permeabilità tra sistemi e riconoscimento dei crediti.

Le Linee guida del sistema nazionale sull'orientamento permanente del 2013¹⁹ costituiscono lo strumento operativo, nel quale si esplicita il livello di *governance* attesa con riferimento al coordinamento del complesso degli interventi di orientamento posti in essere a livello territoriale, alle azioni e ai risultati attesi.

Con l'Accordo del 2014, vengono approvate le Linee strategiche di intervento relative ai servizi per l'apprendimento permanente e all'organizzazione delle Reti Territoriali, evidenziando due elementi di attualità presenti: la disponibilità delle risorse comunitarie per il periodo 2014-2020 (con particolare riferimento all'obiettivo tematico 10: "Investire nell'istruzione e formazione e formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente") e dell'iniziativa Garanzia Giovani. Si tratta di un banco di prova della volontà di rendere effettivo il sistema dell'apprendimento permanente.

Essa comporta la necessità di prefigurare quindi percorsi integrati di "presa in carico", in cui il cittadino possa accedere ai servizi. L'organizzazione di reti sul territorio dunque concorre strategicamente allo sviluppo di un sistema locale di *lifelong learning*, infatti, come si legge nell'Accordo, "il sistema dei saperi che caratterizza il territorio nei suoi aspetti materiali e immateriali di cui si alimenta il settore produttivo è alla base dell'organizzazione dei diversi servizi erogati, presiede alle relazioni sociali, si costruisce e si trasforma attraverso l'apprendimento formale, non formale e informale".

Le Reti sono i luoghi istituzionali deputati a questa "presa in carico" e qui il cittadino può accedere a servizi integrati: il sostegno alla costruzione, da parte delle persone, dei propri percorsi di apprendimento formale, non formale e informale; il riconoscimento di crediti formativi; la certificazione degli apprendimenti comunque acquisiti; la fruizione di servizi di orientamento lungo tutto il corso della vita.

Si individuano alcune leve strategiche, su cui fare perno, per la costruzione del sistema integrato dell'apprendimento permanente: i centri per l'impiego, i centri per i servizi al lavoro – le neo costituite Agenzie per il lavoro - accreditati dalle Regioni, le parti sociali, gli enti locali, il

¹⁹ Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali sul documento recante: "Definizione delle linee guida del sistema nazionale sull'orientamento permanente". Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Repertorio atti n. 136/CU del 5 dicembre 2013.

sistema camerale e degli sportelli Suap²⁰, i soggetti titolari e titolati alla individuazione, validazione e certificazione delle competenze comunque acquisite – individuati dalla Legge n. 92/2012 –; ognuno contribuisce con l’attivazione di servizi connessi alla loro precipua vocazione: nell’ambito dell’orientamento, dell’istruzione, della formazione, del lavoro.

Un ulteriore fondamentale tassello è rappresentato dal riconoscimento sull’intero territorio nazionale del valore delle qualificazioni rilasciate dalle regioni e dalle province autonome²¹, avvenuto nel 2015: sono rese trasparenti per il riconoscimento, a livello europeo e internazionale, attraverso la referenziazione ai sistemi di classificazione delle attività economiche e delle professioni e ai livelli dell’EQF.

Le competenze validate o certificate possono costituire, dunque, credito formativo in ingresso ai percorsi formali di apprendimento secondo criteri e procedure definiti da ciascun ente pubblico titolare per i rispettivi ambiti di titolarità. La correlazione tra qualificazioni regionali è un processo orientato alla progressiva standardizzazione nella prospettiva di implementazione del repertorio nazionale; a tal fine, le regioni e province autonome adeguano le competenze delle qualificazioni dei propri repertori in base alle attività previste dalle aree di attività di riferimento.

Con il decreto ministeriale del 2018 è istituito il Quadro nazionale delle qualificazioni (QNQ)²²: rappresenta il dispositivo nazionale per la referenziazione delle qualificazioni italiane all’EQF.

Il quadro legislativo è completo. La *governance* di un sistema rinnovato di istruzione, formazione, orientamento e lavoro disegnata. Ma il sistema stenta a decollare. Le Reti Territoriali non si attivano. I CPIA costituiscono il loro perno e sono chiamati a svolgere anche attività di Ricerca, Sperimentazione e Sviluppo (RS&S) e in un CPIA di ciascuna regione è stato attivato un Centro Regionale di Ricerca, Sperimentazione e Sviluppo

²⁰ Lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) è il punto unico di accesso delle imprese alla pubblica amministrazione.

²¹ DECRETO 30 giugno 2015, Definizione di un quadro operativo per il riconoscimento a livello nazionale delle qualificazioni regionali e delle relative competenze, nell’ambito del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13. (15A05469) (GU n.166 del 20-7-2015).

²² DECRETO 8 gennaio 2018 Istituzione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell’ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze di cui al decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13. (18A00411) (GU n.20 del 25-1-2018). È ancora l’Atlante del Lavoro e delle Qualificazioni il dispositivo classificatorio e informativo realizzato sulla base delle sequenze descrittive della classificazione dei settori economico-professionali.

(CRRS&S) in materia di istruzione degli adulti. Ogni Centro è coordinato da un comitato tecnico-scientifico a cui partecipano, tra gli altri, anche rappresentanti delle Università.

Le tre missioni delle Università, in modi diversi, sono tutte messe in discussione dalla crescente complessità, dalla crisi del mercato del lavoro, dalle implicazioni dell'apprendimento permanente (Palumbo, Proietti, 2019). Sono chiamate a preparare gli studenti - e ad accompagnare i discenti adulti che tornano a studiare - per le sfide del mondo del lavoro di oggi, a diventare "*self-navigators*" (Wyn, 2014, p.12): attraverso servizi di orientamento innovativi e processi di apprendimento multidisciplinari, aperti e pionieristici.

Prima di tutto, le università devono completare la loro trasformazione da "proprietari esclusivi" della conoscenza a organizzatori e promotori di una conoscenza diffusa nella società e nell'economia. Senza dimenticare, ovviamente, la creazione di nuove conoscenze, che rimane un elemento distintivo delle Università, attraverso la ricerca. È strano che questo aspetto sia stato analizzato soprattutto in termini di nuove metodologie di insegnamento, che mettono al centro lo studente, senza rendersi conto che la centralità dello studente cambia anche la funzione dell'università. Inoltre, le università hanno un ruolo politico importante da svolgere, affrontando i messaggi contraddittori inviati agli studenti della società contemporanea. Da un lato, la pressione sugli individui, presentati come i soli responsabili del loro futuro, ha chiamato a risolvere attraverso le loro traiettorie di vita i problemi che la società non è in grado di affrontare. Come citato sopra, le Università non possono ignorare questa pressione sugli individui e devono rispondere con servizi più forti di orientamento, apprendimento permanente, riconoscimento delle competenze e così via (Palumbo, Startari, 2013; Palumbo, Proietti, 2018; Proietti, 2019). Dall'altro lato, le università devono svolgere il compito di sollecitare il pensiero critico e la consapevolezza degli studenti come cittadini e rafforzare la loro capacità di essere cittadini attivi. Questo può accadere in due modi. In primo luogo, coltivando il pensiero critico che ha sempre caratterizzato l'università e ha spesso giustificato il sospetto con cui i detentori del potere l'hanno considerato: indispensabile per il progresso della scienza, ma pericoloso per il consenso sociale, per la conservazione dei privilegi e per la riproduzione di disuguaglianze. In secondo luogo, promuovere forme di innovazione sociale e design sociale partecipativo che consentano alla conoscenza scientifica di arricchire le forme di vita sociale, dai servizi di welfare all'economia circolare alla sostenibilità ambientale. Queste trasformazioni

aprono la strada a un ripensamento del ruolo delle università nella società. Pertanto, dobbiamo considerare le sfide per l'innovazione sociale, con un'evoluzione dall'approccio dell'elica tripla a quadrupla proposta da Etzkowitz e Leydesdorff (2000) e da Carayannis e Campbell (2009), che hanno definito la quarta elica come "basata sui media e basata sulla cultura pubblico", associato alla "classe creativa". In questa ottica, l'attenzione alle relazioni tra governi, industrie e università si allarga a un quarto attore, la società civile, e il ruolo delle università cresce verso un compito più globale e "universale", per considerare non solo i bisogni evolutivi dell'economia e della società, ma anche la previsione critica del futuro del lavoro in una società globalizzata, sempre più determinata da quello che Gallino (2011) definiva *finanzcapitalismo* (Palumbo, Proietti, 2019).

Intanto, il mondo del lavoro inizia ad adeguarsi alle nuove sfide. Un esempio interessante è l'accordo di rinnovo del Contratto del Commercio, firmato nel 2017 e valido fino al 2019. Il nuovo CCNL regola tutte quelle forme contrattuali, recentemente aggiornate dal legislatore, che consentono di flessibilizzare il rapporto di lavoro pur senza rinunciare alle tutele e ai diritti indisponibili del lavoratore, e introduce l'istituto degli scatti di competenza. La disciplina degli scatti di anzianità viene sostituita da quella degli scatti di competenza, in modo da legare gli aumenti periodici della retribuzione a effettivi incrementi di professionalità e competenza del lavoratore, e non più semplicemente all'anzianità di servizio, favorendo così la cultura dell'aggiornamento professionale continuo. Come valutare lo sviluppo delle competenze in azienda è una nuova sfida, che può certamente giocarsi all'interno della *governance* delle Reti Territoriali.

Capitolo III

Dalla Strategia di Lisbona all'Europa 2027

1. *Introduzione*

La cooperazione europea è stata determinante nel ridisegnare via via lo sviluppo nazionale dei sistemi di istruzione, formazione e orientamento, individuandone sempre più marcatamente i collegamenti e le implicazioni con il mondo del lavoro. Politiche e iniziative condivise a livello europeo hanno assunto e insieme contribuito a far crescere la consapevolezza del ruolo determinante assunto dall'istruzione e dalla formazione nello scenario economico – e del lavoro –, politico e culturale.

Oggi, non è più possibile pensare a questi sistemi senza proiettarci in una dimensione europea.

L'UE è oggi ancora una realtà, sebbene sia cresciuta lungo un cammino politico incompleto e segnato da fasi alterne, da successi e da crisi (Giunta La Spada, Brotto, 2011, p. 7).

La fase attuale è caratterizzata dalla presenza di rilevanti forze contrapposte: da una parte, coloro che ancora credono fermamente nel progetto politico, economico e culturale dei padri fondatori, sebbene riconoscano l'esigenza di rinnovare la *governance* dell'Unione; dall'altra coloro che ritengono necessario ridurre drasticamente l'influenza delle politiche europee su quelle degli Stati nazionali, riducendone di fatto la legittimità politica, fino ad arrivare a dichiarazioni di natura esplicitamente anti-europeista.

Si è trattato finora di una storia altalenante: che ha visto gli Stati coinvolti in azioni di grande impatto e cambiamento e significative battute d'arresto.

Le variabili in campo, nel tempo, si sono moltiplicate e intrecciate in una rete che sta modificando l'assetto dei sistemi istruzione, formazione, orientamento e lavoro: apprendimento permanente, come *leitmotiv*, competenze chiave per il lavoro e l'occupabilità, riconoscimento e valorizzazione dei saperi comunque acquisiti, partenariati di cooperazione, mobilità, sviluppo di cultura della cittadinanza europea.

Le politiche si sono sviluppate mettendo l'accento di volta in volta su

diverse prospettive con cui guardare al valore e all'uso dell'istruzione e della formazione e al loro legame con il mondo del lavoro.

Sin dall'inizio, si gioca uno scontro forte fra i sostenitori del ruolo dell'educazione come ambito fondamentale della cooperazione e gli oppositori, spaventati all'idea di una volontà di armonizzazione dei sistemi, reticenti alla possibilità di cedere parte della sovranità nazionale sul tema; scontro che andrà avanti per molti anni. Si chiarirà nel tempo, che l'obiettivo cui si punta non è quello di standardizzare strutture e contenuti dei sistemi di istruzione e di formazione, smontando, in tal modo, parte delle critiche dei maggiori oppositori allo sviluppo della cooperazione in tale ambito, fino ad arrivare all'apertura concreta della via della cooperazione, riconoscendo la diversità e le specificità delle politiche e dei sistemi nazionali.

Ciò su cui gli Stati membri e i diversi organismi e istituzioni dell'UE lavorano, a partire dagli anni '80 è la messa a punto di numerosi dispositivi che possano rendere la cooperazione una realtà concreta, in *primis* per i cittadini, gli studenti e i lavoratori europei.

L'obiettivo del presente capitolo è quello di illustrare sinteticamente alcuni temi chiave e dispositivi che hanno caratterizzato l'evoluzione di tali sistemi, per inquadrare alcune delle prossime sfide per la loro *governance* a livello nazionale.

2. Iniziative principali, obiettivi e azioni

I Trattati di Maastricht del 1992, rifondano l'UE e lanciano un segnale importante sul ruolo fondamentale che viene assegnato all'istruzione e alla cultura nel processo di costruzione dell'Unione, ma è l'avvio della Strategia di Lisbona 2000 che segna in modo marcato l'inizio di più decise politiche in tema di istruzione e formazione nell'UE.

È il passaggio al paradigma dell'apprendimento permanente.

L'obiettivo strategico adottato dal Consiglio Europeo a Lisbona è quello che l'Europa diventi "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale". Obiettivo che negli anni successivi verrà richiamato a profusione - fino a correre il rischio di trasformarsi perfino in una sorta di mantra -, come formula che sintetizza una visione di sviluppo, come veicolo di un pensare comune. In particolare, si riconosce il ruolo fondamentale dell'istruzione

e della formazione per la crescita e lo sviluppo economico. Tale obiettivo deve passare attraverso l'implementazione di una strategia globale volta ad assicurare il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di ricerca e sviluppo, nonché garantire l'accelerazione del processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e il completamento del mercato interno; la modernizzazione del modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale; un contesto economico sano e un sostegno alle prospettive di crescita favorevoli applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche.

I tre pilastri della Strategia – economico, sociale e ambientale – guidano le politiche dell'EU fino al 2010. Gli obiettivi politici trasversali per promuovere l'apprendimento permanente sono:

- elaborare dei *framework* nazionali che contengano e inquadrino tutti i titoli e le qualifiche rilasciate ai diversi livelli, dalla scuola di base fino all'università;
- attuare delle misure per valutare e convalidare l'apprendimento non formale e informale;
- istituire sistemi di orientamento per promuovere e sostenere l'apprendimento permanente;
- attuare iniziative per rafforzare la mobilità transnazionale.

“La combinazione di queste misure facilita l'attivazione di percorsi flessibili di formazione, mettendo gli individui in grado di trasferire i risultati del loro apprendimento da un contesto di apprendimento all'altro e da un Paese all'altro” (Allulli, 2015, p. 12).

Le debolezze non sono dimenticate – la disoccupazione strutturale di lungo periodo, i marcati squilibri regionali –, ma investire sulle persone e sulla costruzione di uno Stato sociale attivo è ritenuto essenziale per la posizione dell'Europa nell'economia della conoscenza. La strategia globale disegnata include le politiche economiche e sociali, ma non dimentica il ruolo della conoscenza, dell'istruzione e della formazione: si richiede quindi che i sistemi siano adeguati alle esigenze della società dei saperi e alla necessità di migliorare il livello e la qualità dell'occupazione. “Dopo la stagione “sperimentale” e quella “legale”, con Lisbona si apre una fase nuova connotata da una maggiore consapevolezza “politica” in merito alla “centralità” delle politiche educative e della formazione nell'ambito di una strategia più ampia, volta a garantire la realizzazione di una crescita economica sostenibile, e assieme una maggiore coesione sociale” (Giunta La

Spada, Brotto, 2011, pagg. 31-32).

A partire dalla Strategia di Lisbona, vengono promosse una serie di importanti iniziative, tra le quali, ricordiamo le seguenti:

- il *Memorandum on lifelong learning* del 2000¹, i cui obiettivi sono la promozione della cittadinanza attiva e la promozione delle *vocational skills*, per adattare alle domande della nuova società della conoscenza e per permettere la piena partecipazione nella vita sociale ed economica; porre le basi per lo sviluppo e l'attuazione di una strategia globale comune per il *lifelong learning*, al fine di renderlo accessibile a tutti;
- la realizzazione di uno Spazio europeo dell'istruzione e della formazione durante l'intero arco della vita², a partire dal 2001. È il *manifesto* della strategia comunitaria in campo educativo, a partire dal 2000: il principio e il potenziamento dell'apprendimento permanente diviene sia obiettivo centrale, che contenitore strategico dell'azione dell'UE; principio guida per l'elaborazione della politica in materia di istruzione e formazione da lì in avanti (Allulli, 2015). L'apprendimento permanente diviene una componente basilare del modello sociale europeo e una priorità nella strategia europea per l'occupazione³;
- la Risoluzione del Consiglio sull'apprendimento permanente⁴ del 2002, che definisce come istruzione e formazione siano un mezzo indispensabile per promuovere la coesione sociale, la cittadinanza attiva, la realizzazione personale e professionale, l'adattabilità e l'occupabilità; come l'apprendimento permanente agevoli la libera circolazione dei cittadini europei e consenta di conseguire gli obiettivi e le aspirazioni dei paesi dell'UE: diventare più prosperi, competitivi, tolleranti e democratici e dovrebbe consentire a tutti di acquisire le conoscenze necessarie per partecipare come cittadini attivi alla società della conoscenza e al mercato

¹ Il Memorandum si articola in sei messaggi chiave – e relativi obiettivi –, che puntano a evidenziare gli elementi principali per una strategia futura coerente e risultano a tutt'oggi di grande attualità: nuove competenze di base per tutti; maggiori investimenti nelle risorse umane; innovazione nelle tecniche di insegnamento e di apprendimento; valutazione dei risultati dell'apprendimento; ripensare l'orientamento; un apprendimento sempre più vicino a casa.

² Comunicazione della Commissione, del 21 novembre 2001, riguardante la realizzazione di uno spazio europeo dell'istruzione e della formazione durante l'intero arco della vita [COM(2001) 678 def. – Non pubblicata nella Gazzetta ufficiale].

³ Negli anni successivi, in occasione dei Consigli europei, vengono proposti dei programmi di lavoro con calendari dettagliati di realizzazione di obiettivi concreti dei sistemi d'istruzione e di formazione, di punti chiave da realizzare e la specifica definizione di obiettivi strategici e indicatori per misurare i progressi compiuti.

⁴ Risoluzione del Consiglio del 27 giugno 2002 sull'apprendimento permanente (2002/C 163/01), pubblicata sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 163/1 del 9.7.2002.

del lavoro. Evidenzia che l'apprendimento permanente va inteso come qualsiasi attività di apprendimento intrapresa nelle varie fasi della vita “al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze in una prospettiva personale, civica, sociale e/o occupazionale”. Riafferma la necessità di una “strategia d'insieme coerente per l'istruzione e la formazione” e che l'apprendimento permanente dovrebbe essere rafforzato dalle azioni e dalle politiche elaborate nell'ambito della strategia europea per l'occupazione, del piano d'azione in materia di competenze e di mobilità, dei programmi comunitari e delle azioni in materia di ricerca e innovazione.

L'idea di coesione sociale che l'Unione condivide si basa sulla sintesi dei principi di cittadinanza attiva e di occupabilità: per essere cittadini attivi occorre essere anche *active job-seekers*; in quest'ottica, quindi, la sottolineatura della centralità dell'apprendimento permanente diviene funzionale a garantire l'occupabilità della persona (Giunta La Spada, Brotto, 2011). Per l'UE, questa diventa la chiave della cittadinanza attiva, determinando anche come la società giudica e identifica i suoi cittadini (Jarvis, 2008). Il passaggio dal progetto di un'Europa dei popoli a uno di individualizzazione mette in rilievo come una serie di eventi abbiano trasformato il progetto dello spazio educativo europeo da un progetto piuttosto idealistico di coesione culturale a una realtà acutamente più competitiva, riconducibile a una crescente egemonia della prospettiva neoliberista (Grek, 2009).

Attualmente, la Commissione sta elaborando iniziative per contribuire alla creazione di uno Spazio europeo dell'istruzione⁵, entro il 2025, che consenta ai giovani di usufruire della migliore istruzione e formazione disponibile e di trovare un'occupazione in tutta Europa, per rafforzare la dimensione culturale dell'UE e la partecipazione. Si dichiara interesse comune degli Stati membri sfruttare appieno il potenziale dell'istruzione e della cultura come motori per la creazione di posti di lavoro, per la crescita economica e una migliore coesione sociale. Nel 2018, viene promosso un primo pacchetto di misure riguardanti: le competenze chiave per l'apprendimento permanente riviste; le competenze digitali; i valori comuni e un'istruzione inclusiva; poi, con un secondo pacchetto di iniziative si mette in evidenza il ruolo chiave svolto dall'istruzione, dalla gioventù e dalla cultura nella costruzione del futuro dell'Europa⁶. La visione della Commissione per costruire uno spazio

⁵ Maggiori informazioni sono reperibili da: https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area_it.

⁶ COMMISSIONE EUROPEA. COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI. Bruxelles, 22.5.2018 COM(2018) 268 final. Costruire un'Europa più forte: il ruolo delle politiche in materia di gioventù, istruzione e cultura. Disponibile da: <https://eur->

europeo dell'istruzione prevede un programma Erasmus+ rafforzato; un quadro più ambizioso per la cooperazione politica europea in materia di istruzione e formazione; il sostegno alle riforme degli Stati membri grazie al semestre europeo; un uso più mirato dei fondi europei. Si attivano iniziative per fondare università europee e creare una carta europea dello studente. Si avanzano proposte di rafforzamento dell'educazione e cura della prima infanzia; del riconoscimento reciproco automatico dei diplomi e dei periodi di studio all'estero; del miglioramento dell'insegnamento e dell'apprendimento delle lingue.

Nel 2018, i Ministri dell'istruzione adottano il Comunicato di Parigi⁷, che illustra le attività prioritarie per gli anni a venire e delinea la visione comune dei Ministri dell'istruzione di 48 paesi europei per la realizzazione di un più ambizioso Spazio europeo dell'istruzione superiore entro il 2020. L'accento è posto sulla necessità di: un approccio inclusivo e innovativo all'apprendimento e all'insegnamento; una collaborazione transnazionale integrata nei settori dell'istruzione superiore, della ricerca e dell'innovazione; la garanzia di un futuro sostenibile attraverso l'istruzione superiore; un migliore sostegno per permettere ai gruppi vulnerabili e sottorappresentati di accedere all'istruzione superiore e di eccellere.

3. Istruzione e formazione 2020 (ET2020)

*Istruzione e formazione 2020 (ET 2020)*⁸ è la nuova cornice in cui si svolge la collaborazione in questo settore: rappresenta il quadro strategico aggiornato per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione; prende le mosse dai progressi realizzati nel quadro del programma di lavoro ET 2010, con l'obiettivo di affrontare le sfide sostanziali che l'Europa deve superare per diventare un'economia basata sulla conoscenza e rendere l'apprendimento permanente una realtà per tutti. Lo scopo essenziale del quadro strategico è incoraggiare il miglioramento dei sistemi d'istruzione e di formazione nazionali. Il come farlo prevede: fornire i mezzi necessari per porre tutti i cittadini nelle condizioni di realizzare

lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0268&from=EN.

⁷ Comunicato di Parigi, Parigi, 25 Maggio 2018. Disponibile da: <http://www.ehea2018.paris/Data/ElFinder/s2/Communique/EHEAParis2018-Communique-final.pdf>.

⁸ Conclusioni del Consiglio, del 12 maggio 2009, su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020) (GU C 119 del 28.5.2009, pp. 2-10).

appieno le proprie potenzialità, nonché garantire una prosperità economica sostenibile e l'occupabilità; ripensarli in una prospettiva di apprendimento permanente, contemplando l'apprendimento in tutti i contesti, formali, non formali o informali, e a tutti i livelli. Il lavoro viene supportato da un gruppo di esperti nominati dagli Stati membri e altri interlocutori chiave definiscono strumenti e orientamenti politici comuni a livello europeo.⁹

Nel 2009, ET 2020 fissa quattro obiettivi comuni dell'UE per affrontare le sfide per i sistemi di istruzione e di formazione entro il 2020:

- fare in modo che l'apprendimento permanente e la mobilità divengano una realtà, con sistemi di istruzione e di formazione professionale più reattivi al cambiamento e al resto del mondo;
- migliorare la qualità ed efficacia dell'istruzione e della formazione, prestando maggiore attenzione al miglioramento del livello delle competenze di base come la lettura, la scrittura e il calcolo, rendendo la matematica, le scienze e la tecnologia più allettanti, rafforzando le competenze linguistiche;
- promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva, in modo che tutti i cittadini, a prescindere dalla propria situazione personale, sociale o economica, possano continuare a sviluppare le competenze professionali per tutta la vita;
- incoraggiare la creatività e l'innovazione, compreso lo spirito imprenditoriale, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione, in quanto fattori chiave per uno sviluppo economico sostenibile.

Per l'istruzione e la formazione, vengono fissati a livello europeo alcuni parametri di riferimento per il 2020, cui corrispondono al 2018 i seguenti dati.

⁹ Come parte del metodo aperto di coordinamento in Istruzione e formazione 2020 (ET 2020), la Commissione e gli Stati membri collaborano in forma di gruppi di lavoro. Tali gruppi sono organizzati per aiutare gli Stati membri ad affrontare le sfide chiave dei loro sistemi di istruzione e di formazione, e le priorità comuni concordate a livello europeo. L'obiettivo principale dei gruppi di lavoro è quello di favorire gli Stati membri nei lavori per lo sviluppo delle politiche attraverso l'apprendimento reciproco e l'individuazione di buone pratiche, e di comprendere ciò che funziona in materia di istruzione. Nel rispetto del loro mandato, i gruppi di lavoro devono consegnare prodotti direttamente legati agli obiettivi ET2020 e contribuire così alla strategia Europa 2020. Dal 2009, tali gruppi hanno scambiato buone pratiche e lavorato su strumenti comuni, nei seguenti settori: istruzione primaria e secondaria, istruzione superiore, apprendimento degli adulti, istruzione e formazione professionale, competenze chiave trasversali. Maggiori informazioni sono disponibili da: https://ec.europa.eu/education/policies/european-policy-cooperation/et2020-working-groups_it.

Tavola 1- ET 2020: obiettivi, target e dati al 2018

Obiettivi	Percentuale target	Percentuale corrente europea	Percentuale corrente in Italia
Abbandoni precoci dell'IF <i>Quota di giovani 18-24enni ad aver raggiunto il livello ISCED 0-2 e non inserita in percorsi di istruzione e formazione formali o non formali nelle quattro settimane precedenti il sondaggio</i>	meno del 10% 16% target per l'Italia	10,6%	14,5%
Frequenza della formazione terziaria <i>La quota di 30-34enni che dovrebbe aver completato un percorso di istruzione superiore, di livello ISCED 5-8</i>	almeno il 40% 26% target per l'Italia	40,7%	27,8%
Educazione della prima infanzia <i>La quota di bambini dai 4 anni, all'inizio della scuola dell'obbligo, che dovrebbe frequentare la scuola materna</i>	almeno il 95%	95,4%	95,1% (Dato al 2017)
Rendimento inferiore alle attese in lettura, matematica e scienze <i>La quota di 15enni che dovrebbe avere risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze</i>	meno del 15%	Lettura: 19.7 % Matematica: 22.2 % Scienze: 20.6 %	Lettura: 21,0% Matematica: 23,3% Scienze: 23,2% (Dati al 2015*)
Tasso di occupazione dei neo-diplomati e laureati <i>La quota degli occupati 20-34enni con almeno un diploma di maturità - livello ISCED 3-8 - che deve aver trovato un lavoro entro 1-3 anni dalla fine degli studi</i>	almeno l'82%	81,6%	56,5%
Partecipazione degli adulti all'apprendimento <i>La quota degli adulti 25-64enni inserita in percorsi di istruzione e formazione formali o non formali nelle quattro settimane precedenti il sondaggio</i>	almeno il 15%	11,1%	8,1%

Fonte: Eurostat. Dati estratti il 07 ottobre 2019

*Su fonte: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

A livello europeo, gli ambiti più critici risultano essere: il dato relativo ai risultati in lettura, matematica e scienze dei 15enni, ancora molto alto rispetto al *benchmark* stabilito e quello relativo alla partecipazione degli

adulti 25-64enni all'apprendimento. Le competenze di base risultano quindi ancora non sufficienti in un gruppo ampio di ragazzi e gli adulti usano ancora troppo le opportunità di istruzione e formazione, siano esse formali o non formali.

A settembre 2019, viene presentata la relazione di monitoraggio¹⁰ del settore dell'istruzione e della formazione (European Commission, 2019). Gli insegnanti sono il tema centrale, considerati il fattore con il maggiore impatto sull'apprendimento degli studenti; nel contesto scolastico, il loro impegno richiede più del 60% della spesa pubblica per l'istruzione in Europa. Solo il 18% degli insegnanti di scuola secondaria inferiore nell'UE considera la propria professione valorizzata dalla società e la quota diminuisce con l'aumentare degli anni di esperienza di insegnamento. Gli stipendi continuano a rappresentare una nota dolente: non sempre si confrontano favorevolmente con gli stipendi di altri professionisti, ugualmente qualificati. Tra i paesi dell'UE con dati disponibili, in quattro paesi (Repubblica Ceca, Slovacchia, Italia e Ungheria) gli insegnanti di tutti i livelli di istruzione guadagnano meno dell'80% degli altri lavoratori formati a livello terziario.

L'obiettivo relativo alla quota di 15enni che dovrebbe avere risultati insufficienti in lettura, matematica e scienze resta una delle sfide principali, in particolare per gli alunni provenienti da contesti socio-economici svantaggiati. Il mancato raggiungimento di questo target, si sottolinea, ha un impatto sulle *chances* individuali di continuare a studiare, trovare e mantenere un lavoro più avanti nella vita, far fronte ai rapidi cambiamenti tecnologici e crescere come cittadini. Tra il 2012 e il 2015, l'UE si è ulteriormente allontanata dal raggiungimento di questo obiettivo: circa un quinto degli alunni nell'UE non è in grado di completare compiti di lettura di base e la percentuale è leggermente superiore per le scienze e la matematica. Nonostante le condizioni di base meno favorevoli o talvolta sfavorevoli, circa un quarto degli alunni svantaggiati socio-economicamente, nati in un altro paese, sono considerati dal punto di vista scolastico resilienti. I fattori individuali associati a una maggiore resilienza includono elevate aspettative accademiche e non ripetizione delle classi; mentre il disimpegno dalla scuola (saltare le lezioni e abusare di sostanze) ha un'associazione negativa con la resilienza. A livello scolastico, l'uso delle valutazioni scolastiche, connettendo i risultati dei test degli studenti alla performance degli insegnanti, adeguata offerta di aule e il fatto di essere circondati

¹⁰ La relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione è il documento che raccoglie annualmente i dati per illustrare l'evoluzione dei sistemi nazionali nell'Unione. Maggiori informazioni e le relazioni sono reperibili da: https://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/et-monitor_it.

da alunni con uno status socio-economico più elevato, sono tutti fattori correlati positivamente con la resilienza.

Nel corso degli anni, vi è stata una crescita limitata della percentuale di adulti che partecipano all'istruzione e alla formazione, dal 9,5% nel 2008 si è passati all'11,1% nel 2018. Praticamente in tutti i paesi dell'UE, le persone con scarse o assenti qualifiche nell'istruzione - quelle che hanno più bisogno di accesso all'apprendimento - hanno meno probabilità di trarne beneficio. L'età e il livello di istruzione sono importanti quando si tratta della partecipazione degli adulti all'apprendimento: i giovani adulti - 25-34enni - hanno una probabilità quattro volte maggiore di partecipare all'apprendimento rispetto ai 55-64enni. Allo stesso modo, quelli con un diploma terziario hanno una probabilità quattro volte maggiore di partecipare all'apprendimento, rispetto a coloro che possiedono al massimo un diploma di scuola secondaria superiore.

La ricerca ha da tempo rilevato i risultati positivi del poter studiare all'estero. La mobilità per l'apprendimento transnazionale è associata alla mobilità futura, a guadagni più alti e a un minor rischio di disoccupazione. Nel 2017, l'11,6% dei laureati "era mobile": il che significa che ha studiato parzialmente o interamente all'estero.

L'indagine sottolinea come esistano una serie di competenze chiave (combinazione di conoscenze, abilità e attitudine) che possono supportare le *chances* nella vita degli individui e anche una più facile transizione verso il mercato del lavoro e le prospettive di carriera: la partecipazione all'educazione all'imprenditorialità aumenta in media del 35% la probabilità di impegnarsi in attività imprenditoriali successive nella vita; di questo 35%, un aumento di 7 punti percentuali è dovuto a migliori percezioni di sé da parte dei partecipanti delle loro capacità imprenditoriali. Tuttavia, i dati disponibili mostrano che la partecipazione all'educazione all'imprenditorialità nell'UE è per lo più facoltativa e solo pochi paesi la rendono obbligatoria.

Anche parlare diverse lingue può aumentare le prospettive di lavoro degli individui. Complessivamente in Europa, tra il 2005 e il 2015, il numero di alunni che hanno sperimentato l'apprendimento delle lingue obbligatorio è cresciuto, sia nell'istruzione primaria che secondaria. Per quanto riguarda la prima, l'83,7% dei bambini delle scuole elementari ha imparato almeno una lingua straniera nel 2014, contro il 67,3% quasi un decennio prima. A livello secondario inferiore, il 59% degli alunni ha imparato due lingue a scuola nel 2015, contro il 46,7% nel 2005. Dopo aver raggiunto il punto più basso nel 2013 (75,4%), il tasso di occupazione dei neolaureati è in costante aumento nell'UE. Con l'81,6% nel 2018, il tasso è ora vicino al livello pre-crisi del 2008, dell'82%. Tuttavia, alcuni paesi continuano a

soffrire degli effetti della crisi sull'occupabilità dei neolaureati: in particolare, Grecia e Italia, dove i tassi di occupazione dei neolaureati si aggirano intorno al 55%. Rispetto ai laureati in possesso di una qualifica professionale, quelli con una qualificazione di orientamento generale hanno una transizione meno facile nel mercato del lavoro (66,3% contro 79,5%). Nel 2018, il tasso di occupazione dei laureati è stato dell'85,5%.

Nel 2017, gli Stati dell'UE hanno investito, in media, il 4,6% del loro Prodotto Interno Lordo nei sistemi di istruzione. Questa percentuale è stata in lieve, ma costante, calo negli ultimi anni, in calo dal 4,9% nel 2014. In media, i paesi dell'UE spendono circa un terzo della loro spesa pubblica per l'istruzione nell'istruzione pre-primaria e primaria; 41% sull'istruzione secondaria e il 15% sull'istruzione terziaria. Considerando i diversi settori dell'istruzione, le spese reali per l'istruzione secondaria e post secondaria sono diminuite (-1,3%, tra il 2016 e il 2017) e sono aumentate nell'istruzione pre-primaria e primaria (+ 1,4%), nonché nell'istruzione terziaria (+ 1,7%). Finora le tendenze della spesa per l'istruzione sono state in gran parte indipendenti dagli sviluppi demografici, con la parziale eccezione delle spese per l'istruzione terziaria. A causa del previsto declino della popolazione in età scolare, in molti paesi dell'UE, anche una spesa costante per l'istruzione può comportare un aumento della spesa per studente.

Il quadro della situazione italiana non è positivo. L'Italia investe molto al di sotto della media UE nell'istruzione, in particolare nell'istruzione superiore. La percentuale di insegnanti soddisfatti del proprio lavoro è tra le più alte dell'UE, ma solo una piccola parte crede che la loro sia una professione stimata. L'apprendimento *work-based* obbligatorio nell'istruzione e nella formazione professionale potrebbe contribuire a fornire una formazione più strutturata per gli apprendisti e facilitare il passaggio dall'istruzione al lavoro. Il livello di istruzione terziaria è basso e il passaggio dall'istruzione al lavoro rimane difficile, anche per le persone altamente qualificate.

4. *Gli esiti dell'Agenda di Lisbona*

L'Agenda approvata nel 2000 sostanzialmente fallisce nella prima fase e viene rilanciata in una seconda¹¹. Nel 2005, si prende atto che gli obiettivi

¹¹ Fonte: Treccani Enciclopedia del Novecento. Dizionario di Economia e Finanza (2012). Voce: Strategia di Lisbona, a cura di Paolo Guerrieri. Disponibile da: http://www.treccani.it/enciclopedia/strategia-di-lisbona_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/.

fissati nel 2000 per il 2012 sono ben lungi dall'essere raggiunti, anzi, le distanze in termini di crescita economica con gli Stati Uniti e le grandi nazioni emergenti dell'Asia sembrano essersi ampliate. Come risposta, i Paesi membri della UE decidono di rilanciare la Strategia, concentrando gli sforzi verso le due finalità principali di crescita economica e occupazione, definendo alcuni nuovi principi sui quali impostare le azioni da mettere in atto: iniziative mirate a partire dalle riforme già in corso in ciascuno Stato membro; vasta ed efficace partecipazione e condivisione degli obiettivi della strategia, promuovendo e sollecitando il coinvolgimento di tutte le parti interessate nell'attuazione delle riforme, a ogni livello; semplificazione e razionalizzazione della strategia, definendo una programmazione triennale; chiari e distinti livelli di responsabilità; modalità di elaborazione e di presentazione delle relazioni sullo stato di attuazione.

Su questa nuova impostazione, nel corso del Consiglio europeo del giugno 2005, vengono approvati gli *Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione 2005-2008* (COM 141/2005), sulla base dei quali gli Stati membri sono chiamati a redigere un piano nazionale per la crescita e l'occupazione su base triennale, dove indicare riforme e altre misure di competenza nazionale necessarie ad avvicinarsi agli obiettivi della strategia di Lisbona.

Anche in questa seconda fase, i progressi conseguiti sono limitati. Si registra uno scarso consenso sulla necessità di riforme e adeguamenti strutturali in materia di competitività, crescita sostenibile e occupazione. Di qui l'approfondirsi di un ampio divario nella competitività e negli andamenti delle bilance dei pagamenti correnti all'interno dell'area europea e della zona euro, in particolare, tra Paesi del Nord e del Sud d'Europa.

Le cause di questo parziale fallimento sono diverse, ma l'assenza di incentivi e disincentivi in grado di favorire l'adozione delle politiche di aggiustamento richieste ai singoli Paesi ha giocato un ruolo importante. Nella valutazione delle politiche perseguite ci si è affidati alla buona volontà degli Stati, mettendo in piedi un processo di *peer review* («revisione paritaria»), il metodo del coordinamento aperto, che si è poi rivelato inefficace, in quanto privo di adeguati strumenti di valutazione e di intervento.

5. *L'avvio di una nuova governance con Europa 2020*

Europa 2020¹² rappresenta la prosecuzione del ciclo della Strategia di

¹² Comunicazione della Commissione, del 3 marzo 2010, intitolata Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva [COM(2010) 2020 def. - Non

Lisbona, chiuso nel 2010.

Il quadro di Lisbona è stato integrato nella nozione molto più ampia del *social investment state* o *active welfare state*, in cui gli investimenti nella politica sociale svolgono un ruolo fondamentale come parte di un circolo virtuoso che combina adattabilità, flessibilità, sicurezza e occupabilità (Cantillon, 2011).

Il *Welfare State* però si è trovato nel corso degli anni a essere minato nelle sue stesse fondamenta politico-istituzionali. Ciò ha richiesto un ampio ripensamento istituzionale. Uno dei termini che meglio sintetizza la direzione generale del cambiamento è quello di “ricalibratura” (Ferrera, Hemerijck, 2003). Per processi di ricalibratura del *welfare* si intendono tutte quelle strategie di contenimento dei costi che aspirano ad attivare strategie di contenimento dei costi. Si tratta di interventi e riforme caratterizzati da tre elementi: la presenza di vincoli, connessi alle sfide in atto, che condizionano la scelta delle politiche pubbliche e la loro evoluzione; l'interdipendenza tra addizioni (o miglioramenti) e sottrazioni (i cosiddetti “tagli”) nel processo di riforma, per effetto dei vincoli suddetti (ad esempio, si possono alzare gli assegni familiari o elevare i sussidi di povertà solo a patto di ridurre le pensioni); lo spostamento deliberato del peso attribuito ai diversi strumenti e obiettivi di politica sociale, sulla scia di complesse dinamiche di apprendimento sociale e istituzionale. Solitamente i processi di ricalibratura sono sia funzionali - tendono a soddisfare meno bisogni o a coprire meno rischi -, che distributivi - tendono a riequilibrare la copertura tra gli aventi diritti e non.¹³

Nei capitoli precedenti si sono individuate alcune tendenze nel quadro della strategia del *Social Investment Welfare State*: l'aumento dell'occupazione ha favorito solo parzialmente le famiglie senza lavoro; la protezione del reddito per la popolazione in età lavorativa senza lavoro è diventata meno adeguata; le politiche sociali e, più in generale, la redistribuzione sociale sono diventate meno favorevoli ai poveri. A parere di Cantillon (2011), queste osservazioni sono indicative dell'ambivalenza della strategia di Lisbona e del suo sottostante paradigma di investimento.

Oggi, i vincoli di bilancio, stabiliti a livello europeo, rischiano di rendere stabile il divario fra i paesi, fiscalmente stabili, che investono risorse per dare risposte a vecchi e nuovi bisogni, a vecchi e nuovi rischi, e quelli, in condizioni di bilancio più critiche, che tagliano la spesa sociale (non senza aspri dibattiti interni o in seno alle istituzioni europee). In questo quadro,

pubblicata nella Gazzetta ufficiale]

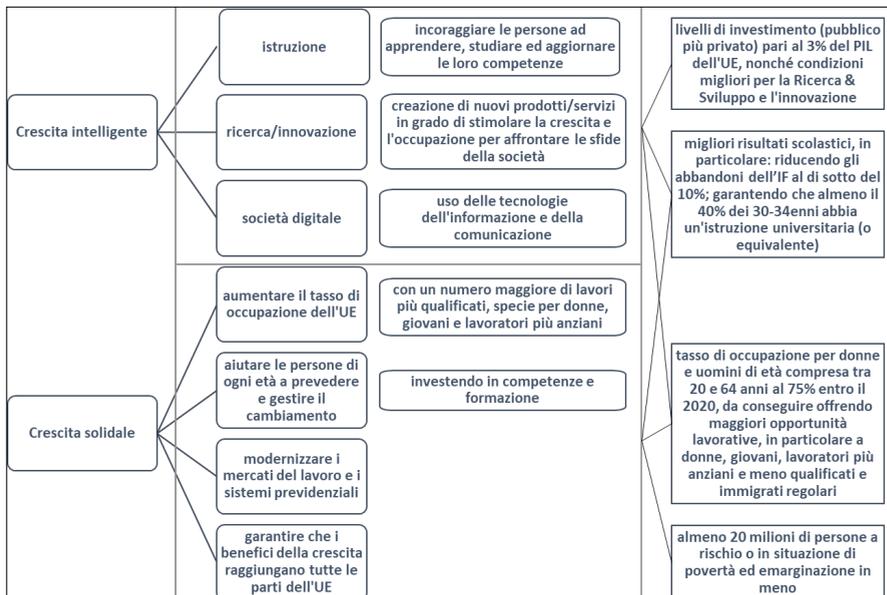
¹³ Fonte: Treccani Enciclopedia del Novecento. III Supplemento (2004). Voce: Stato del benessere, a cura di Maurizio Ferrera. Disponibile da: http://www.treccani.it/enciclopedia/stato-del-benessere_%28Enciclopedia-del-Novecento%29/.

i processi di ricalibratura del *welfare* su cui era emersa negli anni precedenti una convergenza, oggi appaiono molto indeboliti e con essi anche i processi di riforma, presenti nell'approccio dell'investimento sociale (Crouch 2017; Esping-Andersen, 2002; Hemerijk 2017;). Le politiche sociali e il welfare sono sempre più pensati come un costo da rendere compatibile con i tassi di crescita dell'economia, non sono visti come una forma di investimento.

La strategia rinnovata punta a rilanciare l'economia dell'UE nel decennio successivo. In un mondo che cambia, l'Unione si propone di diventare un'economia - e di puntare a una crescita - che sia: intelligente, grazie a investimenti più efficaci nell'istruzione, la ricerca e l'innovazione; sostenibile, grazie alla decisa scelta a favore di un'economia a basse emissioni di CO2 e della competitività dell'industria; solidale, ossia focalizzata sulla creazione di posti di lavoro e la riduzione della povertà. Sono obiettivi connessi a tre priorità: una crescita basata sulla conoscenza come fattore di ricchezza; il coinvolgimento dei cittadini in una società partecipativa; un'economia competitiva, interconnessa e più verde, che si rafforzano a vicenda, intendono aiutare gli Stati membri a conseguire elevati livelli di occupazione, produttività e coesione sociale.

In particolare, nell'ambito crescita intelligente e solidale, si prevedono i seguenti ambiti di intervento e obiettivi generali e concreti (Tav. 2):

Tavola 2 - Gli obiettivi di Europa 2020



Rispetto ai *benchmark* indicati per il 2020 (*target*), i dati al 2018 sono i seguenti.¹⁴

Tabella 1 – Il cammino dei benchmark di Europa 2020

	2008	2014	2015	2016	2017	2018	Target
Tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni	70.2	69.2	70.1	71.1	72.2	73.2	75
% di Investimento del Prodotto Interno Lordo in Ricerca e Sviluppo	1.83	2.03	2.04	2.04	2.06	(:)	3
Tasso di abbandono dei percorsi di istruzione e formazione dei 18-24enni	14.7	11.2	11.0	10.7	10.6	10.6	10
Tasso dei giovani laureati tra le persone di età compresa tra 30 e 34 anni	31.1	38.0	38.7	39.2	39.9	40.7	40
Numero delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale <i>Differenza cumulata dal 2008 in migliaia</i>	(:)	4635	1847	835	-4412	(:)	-20 milioni

Fonte: Dati Eurostat. Dati estratti il 27/09/2019

Nell'area dell'educazione sono visibili degli sviluppi positivi, grazie all'aumento del tasso di frequenza all'educazione terziaria e la riduzione del numero dei *drop out* dai percorsi di istruzione e formazione (come visto in precedenza). Passi in avanti più limitati sono stati compiuti nell'ambito della Ricerca & Sviluppo, così come dell'occupazione, sebbene si registrino recenti e promettenti sviluppi. Al contrario, la distanza dall'obiettivo relativo alla povertà è ancora significativa.

Per garantire che ciascuno Stato membro adatti la strategia Europa 2020 alla sua situazione specifica, il governo dell'Unione propone che questi traguardi siano tradotti in obiettivi e percorsi nazionali al fine di rispecchiare le diverse situazioni e circostanze di ciascuno Stato membro, il suo livello di ambizione nell'ambito di uno sforzo globale su scala UE.

¹⁴ Fonte: Dati Eurostat. Reperibili da: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard>. Dati estratti il 27/09/2019.

Per l'Italia, gli obiettivi sono:

Tabella 2 - Il cammino dei benchmark di Europa 2020 per l'Italia

	2008	2014	2015	2016	2017	2018	Target
Tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni	62.9	59.9	60.5	61.6	62.3	63.0	67-69
<i>Maschi</i>	75.3	69.7	70.6	71.7	72.3	72.9	(:)
<i>Femmine</i>	50.6	50.3	50.6	51.6	52.5	53.1	(:)
% di Investimento del Prodotto Interno Lordo in Ricerca e Sviluppo	1.16	1.34	1.34	1.37	1.35	(:)	1.53
Tasso di abbandono dei percorsi di istruzione e formazione dei 18-24enni	19.6	15.0	14.7	13.8	14.0	14.5	16
<i>Maschi</i>	22.4	17.7	17.5	16.1	16.6	16.5	(:)
<i>Femmine</i>	16.7	12.2	11.8	11.3	11.2	12.3	(:)
Tasso dei giovani laureati tra le persone di età compresa tra 30 e 34 anni	19.2	23.9	25.3	26.2	26.9	27.8	26-27
<i>Maschi</i>	14.9	18.8	20.0	19.9	19.8	21.7	(:)
<i>Femmine</i>	23.5	29.1	30.8	32.5	34.1	34.0	(:)
Numero delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale <i>Differenza cumulata dal 2008 in migliaia</i>	0	2064	2387	3055	2325	1360	-2200
<i>% della popolazione totale</i>	25.5	28.3	28.7	30.0	28.9	27.3	(:)

Fonte: Dati Eurostat. Dati estratti il 27/09/2019

I dati dei diversi Stati membri indicano delle velocità ben diverse nelle rispettive tabelle di marcia¹⁵.

¹⁵ Fonte: Eurostat. Dati estratti il 27/09/2019.

Tabella 3 - Tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni nell'UE

Paese/Anno	2008	2010	2012	2014	2016	2018	TARGET
EU (28)	70,2	68,5	68,4	69,2	71,1	73,2	75
EU (27)	:	:	:	:	:	:	75
Euro area (19)	70,1	68,3	68	68,2	70	72	:
Euro area (18)	70,1	68,4	68	68,2	69,9	71,9	:
Svezia	80,4	78,1	79,4	80	81,2	82,6	80
Repubblica Ceca	72,4	70,4	71,5	73,5	76,7	79,9	75
Germania	74	75	76,9	77,7	78,6	79,9	77
Estonia	77,1	66,8	72,2	74,3	76,6	79,5	76
Paesi Bassi	76,9	76,2	76,6	75,4	77,1	79,2	80
Regno Unito	75,2	73,5	74,1	76,2	77,5	78,7	:
Danimarca	79,7	75,8	75,4	75,9	77,4	78,2	80
Lituania	72	64,3	68,5	71,8	75,2	77,8	72,8
Lettonia	75,4	64,3	68,1	70,7	73,2	76,8	73
Finlandia	75,8	73	74	73,1	73,4	76,3	78
Austria	73,8	73,9	74,4	74,2	74,8	76,2	77
Portogallo	73,1	70,3	66,3	67,6	70,6	75,4	75
Slovenia	73	70,3	68,3	67,7	70,1	75,4	75
Malta	59,2	60,1	63,9	67,9	71,1	75	70
Ungheria	61,5	59,9	61,6	66,7	71,5	74,4	75
Irlanda	73,5	65,5	64,5	68,1	71,4	74,1	69
Cipro	76,5	75	70,2	67,6	68,7	73,9	75
Bulgaria	70,7	64,7	63	65,1	67,7	72,4	76
Slovacchia	68,8	64,6	65,1	65,9	69,8	72,4	72
Polonia	65	64,3	64,7	66,5	69,3	72,2	71
Lussemburgo	68,8	70,7	71,4	72,1	70,7	72,1	73
Francia	:	:	:	69,2	70	71,3	75
Romania	64,4	64,8	64,8	65,7	66,3	69,9	70
Belgio	68	67,6	67,2	67,3	67,7	69,7	73,2
Spagna	68,5	62,8	59,6	59,9	63,9	67	74
Croazia	64,9	62,1	58,1	59,2	61,4	65,2	62,9
Italia	62,9	61	60,9	59,9	61,6	63	67
Grecia	66,3	63,8	55	53,3	56,2	59,5	70

Fonte: Dati Eurostat. Dati estratti il 27/09/2019

Rispetto al tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni, hanno ottimi livelli di occupazione la Svezia, 82,6%, la Repubblica Ceca e la Germania, entrambe al 79,9%, mentre l'ultimo posto è ricoperto

dalla Grecia, al 59,5%, ma l'Italia è poco sopra, al 63%. E mentre Grecia e Italia sono ancora sotto al loro *benchmark*, gli altri lo hanno già superato.

Tabella 4 – Investimento del prodotto interno lordo in ricerca e sviluppo nell'UE

Paese/Anno	2008	2010	2012	2014	2016	2017	TARGET
EU (28)	1,83	1,92	2	2,03	2,04	2,06	3
EU (27)	:	:	:	:	:	:	3
Euro area (19)	1,89	1,99	2,1	2,12	2,13	2,15	:
Svezia	3,49	3,21	3,28	3,14	3,27	3,4	4
Austria	2,57	2,73	2,91	3,08	3,13	3,16	3,76
Danimarca	2,77	2,92	2,98	2,91	3,1	3,05	3
Germania	2,6	2,71	2,87	2,87	2,92	3,02	3
Finlandia	3,55	3,73	3,42	3,17	2,74	2,76	4
Belgio	1,92	2,05	2,27	2,39	2,55	2,58	3
Francia	2,06	2,18	2,23	2,23	2,25	2,19	3
Paesi Bassi	1,62	1,7	1,92	1,98	2	1,99	2,5
Slovenia	1,63	2,06	2,57	2,37	2,01	1,86	3
Repubblica Ceca	1,24	1,34	1,78	1,97	1,68	1,79	1
Regno Unito	1,62	1,66	1,59	1,66	1,68	1,66	:
Italia	1,16	1,22	1,27	1,34	1,37	1,35	1,53
Ungheria	0,98	1,14	1,26	1,35	1,2	1,35	1,8
Portogallo	1,45	1,53	1,38	1,29	1,28	1,33	2,7
Estonia	1,26	1,58	2,12	1,43	1,25	1,29	3
Lussemburgo	1,62	1,5	1,27	1,26	1,3	1,26	2,3
Spagna	1,32	1,35	1,29	1,24	1,19	1,2	2
Grecia	0,66	0,6	0,7	0,83	0,99	1,13	1,2
Irlanda	1,39	1,59	1,56	1,5	1,19	1,05	2
Polonia	0,6	0,72	0,88	0,94	0,96	1,03	1,7
Lituania	0,79	0,78	0,89	1,03	0,84	0,89	1,9
Slovacchia	0,46	0,62	0,8	0,88	0,79	0,88	1,2
Croazia	0,88	0,74	0,75	0,78	0,86	0,86	1,4
Bulgaria	0,45	0,56	0,6	0,79	0,78	0,75	1,5
Cipro	0,39	0,45	0,44	0,51	0,53	0,56	0,5
Malta	0,53	0,61	0,83	0,71	0,57	0,54	2
Lettonia	0,58	0,61	0,66	0,69	0,44	0,51	1,5
Romania	0,55	0,46	0,48	0,38	0,48	0,5	2
Corea del Sud	3,12	3,47	4,03	4,29	4,23	4,55	:
Giappone	3,34	3,14	3,21	3,4	3,14	3,2	:
Stati Uniti	2,77	2,74	2,68	2,72	2,76	2,79	:
Russia	0,97	1,05	1,03	1,07	:	:	:

Fonte: Dati Eurostat. Dati estratti il 27/09/2019

Rispetto all'investimento del prodotto interno lordo in ricerca e sviluppo, Austria, Danimarca e Germania sono tutte sopra il 3%, la Svezia raggiunge il 3,4%. Di queste la Danimarca ha superato il suo *benchmark*. L'Italia è al 1.35% e diversi stati hanno *performance* peggiori: chiude la classifica la Romania, con un investimento pari al 0,5%.

Tabella 5 - Il tasso di abbandono dei percorsi di istruzione e formazione nell'UE

Paese/Anno	2008	2010	2012	2014	2016	2018	TARGET
EU (28)	14,7	13,9	12,7	11,2	10,7	10,6	10
EU (27)	:	:	:	:	:	:	10
Euro area (19)	16,3	15,4	13,8	11,8	11,1	11	:
Croazia	4,4	5,2	5,1	2,8	2,8	3,3	4
Slovenia	5,1	5	4,4	4,4	4,9	4,2	5
Lituania	7,5	7,9	6,5	5,9	4,8	4,6	9
Grecia	14,4	13,5	11,3	9	6,2	4,7	10
Polonia	5	5,4	5,7	5,4	5,2	4,8	4,5
Irlanda	11,7	11,9	9,9	6,7	6	5	8
Repubblica Ceca	5,6	4,9	5,5	5,5	6,6	6,2	5,5
Lussemburgo	13,4	7,1	8,1	6,1	5,5	6,3	10
Paesi Bassi	11,4	10,1	8,9	8,7	8	7,3	8
Austria	10,2	8,3	7,8	7	6,9	7,3	9,5
Cipro	13,7	12,7	11,4	6,8	7,6	7,8	10
Lettonia	15,5	12,9	10,6	8,5	10	8,3	10
Finlandia	9,8	10,3	8,9	9,5	7,9	8,3	8
Belgio	12	11,9	12	9,8	8,8	8,6	9,5
Slovacchia	6	4,7	5,3	6,7	7,4	8,6	6
Francia	11,8	12,7	11,8	8,8	8,8	8,9	9,5
Svezia	7,9	6,5	7,5	6,7	7,4	9,3	7
Danimarca	12,5	11	9,1	7,8	7,2	10,2	10
Germania	11,8	11,8	10,5	9,5	10,3	10,3	10
Regno Unito	16,9	14,8	13,4	11,8	11,2	10,7	:
Estonia	14	11	10,3	12	10,9	11,3	9,5
Portogallo	34,9	28,3	20,5	17,4	14	11,8	10
Ungheria	11,7	10,8	11,8	11,4	12,4	12,5	10
Bulgaria	14,8	12,6	12,5	12,9	13,8	12,7	11
Italia	19,6	18,6	17,3	15	13,8	14,5	16
Romania	15,9	19,3	17,8	18,1	18,5	16,4	11,3
Malta	27,2	23,8	21,7	20,9	19,2	17,5	10
Spagna	31,7	28,2	24,7	21,9	19	17,9	15

Fonte: Dati Eurostat. Dati estratti il 27/09/2019

Il tasso di abbandono dei percorsi di istruzione e formazione dei 18-24enni è molto basso in alcuni paesi dell'est: Croazia al 3,3%, Slovenia al 4,2%, Lituania al 4,6%. Il primato è della Spagna con un 17,9%, seguita dalla Romania al 16,4 e poi l'Italia con il 14,5%.

Tabella 6 - Il tasso dei giovani laureati tra le persone di età compresa tra 30 e 34 anni nell'UE

Paese/Anno	2008	2010	2012	2014	2016	2018	TARGET
EU (28)	31,1	33,8	36	38	39,2	40,7	40
EU (27)	:	:	:	:	:	:	40
Euro area (19)	31,8	33,7	35,1	36,6	37,6	39,6	:
Lituania	39,9	43,8	48,6	53,3	58,7	57,6	48,7
Cipro	47,1	45,3	49,9	52,5	53,4	57,1	46
Irlanda	47,9	51,4	52,2	54,6	54,6	56,3	60
Lussemburgo	39,8	46,1	49,6	52,7	54,6	56,2	66
Svezia	42	45,3	47,9	49,9	51	52	45
Norvegia	46,2	47,3	47,6	52,1	50,1	50,6	:
Paesi Bassi	38	41,4	42,2	44,8	45,7	49,4	40
Danimarca	39,2	41,2	43	44,9	47,7	49,1	40
Regno Unito	39,5	43,1	46,9	47,7	48,2	48,8	:
Belgio	42,9	44,4	43,9	43,8	45,6	47,6	47
Estonia	34,4	40,2	39,5	43,2	45,4	47,2	40
Francia	41	43,2	43,3	43,7	43,6	46,2	50
Polonia	29,7	34,8	39,1	42,1	44,6	45,7	45
Grecia	25,7	28,6	31,2	37,2	42,7	44,3	32
Finlandia	45,7	45,7	45,8	45,3	46,1	44,2	42
Lettonia	26,3	32,6	37,2	39,9	42,8	42,7	34
Spagna	41,3	42	41,5	42,3	40,1	42,4	44
Austria	21,9	23,4	26,1	40	40,1	40,7	38
Slovacchia	15,8	22,1	23,7	26,9	31,5	37,7	40
Germania	27,7	29,7	31,8	31,4	33,2	34,9	42
Malta	21	22,1	26,3	28,6	32	34,2	33
Croazia	18,5	24,5	23,1	32,1	29,3	34,1	35
Bulgaria	27,1	28	26,9	30,9	33,8	33,7	36
Repubblica Ceca	15,4	20,4	25,6	28,2	32,8	33,7	32
Ungheria	22,8	26,1	29,8	34,1	33	33,7	34
Portogallo	21,6	24	27,8	31,3	34,6	33,5	40
Italia	19,2	19,9	21,9	23,9	26,2	27,8	26
Romania	16	18,3	21,7	25	25,6	24,6	26,7

Fonte: Dati Eurostat. Dati estratti il 27/09/2019

Il tasso dei giovani laureati tra le persone di età compresa tra 30 e 34 anni vede ai primi posti Lituania con il 57,6% (un dato ottimo rispetto al *benchmark* al 48,7), Cipro al 51,1% (anche questo già sopra il *benchmark*, fissato al 46%), Irlanda al 56,3% e Lussemburgo al 56,2. L'Italia è penultima, con un 27,8% seguita solo dalla Romania al 24,6%.

Tabella 7 - Il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE

Paese/Anno	2008	2010	2012	2014	2016	2018	TARGET
EU (28)	:	516	6373	4635	835	:	:
EU (27)	0	516	6320	4714	997	:	-20000
Euro area (19)	0	1526	6176	6640	5880	:	:
Euro area (18)	0	1368	6111	6746	5920	:	:
Irlanda	0	171	332	229	110	:	-200
Francia	0	561	610	389	313	:	-1900
Lussemburgo	0	11	23	24	42	:	-6
Slovacchia	0	7	-2	-151	-161	:	:
Regno Unito	0	142	1029	1202	290	:	:
Italia	0	-190	2894	2064	3055	1360	-2200
Spagna	0	1243	1841	2616	2040	1261	-1400
Paesi Bassi	0	51	59	319	364	412	-100
Grecia	0	-15	749	838	743	302	-450
Svezia	0	119	150	224	432	293	:
Danimarca	0	120	78	119	64	110	-22
Belgio	0	41	162	146	141	56	-380
Estonia	0	-2	21	48	28	27	:
Cipro	0	21	53	54	53	25	-27
Malta	0	6	14	20	9	8	-6,56
Finlandia	0	-20	5	16	-14	-17	:
Slovenia	0	5	31	49	10	-34	-40
Lituania	0	158	65	-106	-39	-116	-170
Austria	0	-133	-157	-89	-156	-187	-235
Lettonia	0	59	-9	-94	-186	-197	-121
Repubblica Ceca	0	-71	14	-35	-191	-302	-100
Croazia	:	:	63	-78	-162	-308	:
Portogallo	0	-65	-90	106	-163	-535	-200
Ungheria	0	154	478	302	-253	-908	-450
Germania	0	-383	-435	163	-310	-1092	:
Bulgaria	0	298	200	-512	-531	-1106	-260
Romania	0	-689	-441	-1071	-1420	-2755	-580
Polonia	0	-1083	-1364	-2155	-3270	-4516	-1500

Fonte: Dati Eurostat. Dati estratti il 27/09/2019

Venendo ai dati sul numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, vediamo che per la maggior parte dei paesi si tratta di una sfida ancora difficile. Sono Polonia, Romania e Bulgaria che hanno lavorato intensamente per combattere la povertà, con dati rispettivamente del -4516 milioni, -2755, -1106. La Francia dal 2012 ha ottenuto ottimi risultati passando da +610.000 persone al +313.000 nel 2016. Anche l'Italia ha fatto un salto dai 3 milioni circa del 2016 al 1.360 del 2018, ma drammaticamente è l'incremento che resta più alto.

Se la Strategia di Lisbona era stata varata in un momento di grandi speranze per il rafforzamento del ruolo e della *mission* dell'UE (si era nel periodo dell'ulteriore allargamento della sua composizione a 27 membri e della nascita dell'Euro), la Strategia Europa 2020 viene a cadere in un momento di stanchezza e ripensamento delle prospettive europee. I *benchmark* europei definiti a Lisbona sono stati raggiunti solo in minima parte; anche i progressi che erano stati realizzati per quanto riguarda l'incremento dell'occupazione sono stati annullati dalla crisi economica internazionale. I vincoli finanziari ed economici imposti a Maastricht sono saltati in molti Paesi. Torna l'idea che molte delle formulazioni ricorrenti nei documenti europei dai primi anni '90 appaiano come mantra retorici, piuttosto che come frutto di una analisi non rituale dei problemi e delle sfide che si pongono di fronte all'Unione. Probabilmente, gli effetti della grave crisi internazionale degli ultimi anni sarebbero stati ancora più devastanti per le economie di diversi Stati senza l'UE: i *benchmark* sono stati comunque utili, anche se quasi mai raggiunti, offrendo stimoli concreti, obiettivi misurabili (Allulli, 2015).

Le differenze nelle posizioni dei vari Stati permangono: alcuni sono più restii a mettere in discussione le loro prerogative e sono resistenti a un trasferimento di responsabilità. Nonostante questo, secondo i servizi della Commissione, globalmente la strategia di Lisbona ha avuto un'influenza positiva sull'Unione, anche se i principali obiettivi non sono stati raggiunti. Si registrano, com'è ovvio, elementi positivi e altri di criticità. I primi si riferiscono al fatto che abbia contribuito a creare un ampio consenso sulle riforme necessarie, individuando dei settori prioritari di intervento, che in tutti gli Stati membri sono adesso ai primi posti dei programmi politici; all'esperienza di partenariato con gli Stati membri per le nuove modalità di dialogo, che si sono venute instaurando, così come per le ampie opportunità di apprendimento reciproco, di scambio e la diffusione di buone pratiche. Gli elementi di criticità attengono alla strategia che non disponeva degli strumenti necessari per affrontare alcune delle cause della crisi; alle

raccomandazioni destinate ai singoli paesi che hanno avuto effetti variabili; a campagne di comunicazione assenti o non efficaci, con il conseguente debole coinvolgimento dei cittadini. In sostanza, non si è creato il consenso intorno agli obiettivi che si erano fissati. Questi elementi possono valere, in certa misura, anche per le politiche educative e della formazione, con un'aggravante: l'assenza di qualsiasi livello di prescrittività conseguente alla posizione dell'istruzione nei Trattati. Darsi degli obiettivi, ancora di più se ambiziosi, senza però mettere a disposizione dei mezzi per raggiungerli, è un rischio che si è corso e che ha prodotto quegli elementi di criticità (Giunta La Spada, Brotto, 2011).

Con l'avvio della strategia Europa 2020 si mette a punto un nuovo modello di *governance*, sostenuto da chi, oltre a ribadire che gli Stati membri sulla base degli obiettivi principali, firmeranno i propri obiettivi nazionali tenendo conto delle rispettive posizioni di partenza e delle situazioni nazionali, impegna gli stessi ad elaborare dei programmi nazionali di riforma, in cui saranno indicate in modo dettagliato le azioni che intraprenderanno per attuare la nuova strategia. Si tratta di una posizione della Commissione che ha delle implicazioni di grande impatto sul modo di porsi delle politiche nazionali rispetto a Bruxelles e sulle modalità di costituzione dei programmi di governo. Di fatto, ora, gli Stati sono obbligati a tenere in conto gli obiettivi europei e a rendicontare su forme e misure adottate a sostegno degli stessi. Il Consiglio Europeo è, inoltre, chiamato ad assumere un ruolo di coordinamento forte, così come la Commissione. Sono previsti meccanismi di monitoraggio, per una valutazione annuale dei progressi compiuti. Si tratta di una sfida per amministrazioni, spesso lente e autoreferenziali, e governi, poco allenati a rispettare gli impegni presi e a garantire la realizzazione degli obiettivi. È una novità nel metodo adottato nell'elaborazione di un programma nazionale di riforma, sul quale le autorità europee effettuano un monitoraggio costante e periodico, i cui esiti sono resi pubblici.

Gli organi europei svolgono una costante funzione di accompagnamento alle politiche degli Stati membri, che si traduce (non tra poche polemiche sul piano politico) in una funzione di vigilanza macroeconomica di stimolo alla crescita e alla creazione di occupazione, ma anche di monitoraggio delle riforme correlate (quello che viene definito nei documenti comunitari coordinamento tematico), che incidono sullo sviluppo: quelle che riguardano la valorizzazione del capitale umano, l'istruzione e la formazione, la ricerca e l'innovazione. Tale funzione è strettamente collegata al rispetto del patto di stabilità e di crescita (PSC), che, in linea generale, si prefigge di garantire che

la disciplina di bilancio dei paesi dell'Unione continui dopo l'introduzione della moneta unica; implica perciò anche una funzione di sorveglianza del bilancio, per favorire la sostenibilità delle finanze pubbliche, individuando anche dei vincoli a cui sono soggette le azioni degli Stati membri. L'istruzione, rientrando tra le politiche strutturali a sostegno dello sviluppo, viene da un lato monitorata sui risultati e dall'altro vincolata e condizionata alle esigenze di risanamento dei conti pubblici.

6. Sviluppo regionale e coesione oltre il 2020

Nel periodo 2021-2027 gli investimenti dell'UE sono orientati su cinque obiettivi principali, che rappresentano i settori priorità in materia di investimenti:

Gli 11 obiettivi tematici del periodo 2014-2020 sono sostituiti da cinque obiettivi più ampi, che consentiranno agli Stati di essere flessibili nel trasferire le risorse nell'ambito di una priorità, in particolare:

1. un'Europa più intelligente (*a smarter Europe*): attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente, mediante l'innovazione, la digitalizzazione, la trasformazione economica e il sostegno alle piccole e medie imprese;
2. un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio (*a greener, low-carbon Europe*): attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
3. un'Europa più connessa (*a more connected Europe*): attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC;
4. un'Europa più sociale (*a more social Europe*): attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo l'occupazione di qualità, l'istruzione, le competenze professionali, l'inclusione sociale e un equo accesso alla sanità;
5. un'Europa più vicina ai cittadini (*a Europe closer to citizens*): attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

Gli investimenti per lo sviluppo regionale sono principalmente incentrati sugli obiettivi 1 e 2: tra il 65% e l'85% delle risorse del Fondo Europeo di

Sviluppo Regionale - FESR e del Fondo di coesione viene assegnato a queste priorità, in funzione della ricchezza relativa degli Stati membri.

Per il nuovo periodo di programmazione, la Commissione propone alcuni importanti cambiamenti, che vanno nell'ottica della efficienza, semplificazione e flessibilità.

Quello che l'Europa intende adottare nei prossimi anni è un approccio più mirato allo sviluppo regionale. La politica di coesione continua a investire in tutte le regioni, in funzione della loro appartenenza alle tre consolidate categorie: regioni meno sviluppate, in transizione e più sviluppate. Il metodo di assegnazione dei fondi è ancora, in gran parte, basato sul PIL pro capite. Vengono però aggiunti alcuni nuovi criteri: disoccupazione giovanile, basso livello di istruzione, cambiamenti climatici, accoglienza e integrazione dei migranti, con l'obiettivo di dare risposte concrete alle emergenze in atto. Le regioni ultra-periferiche continueranno a beneficiare di un sostegno aggiuntivo.

Risulta rafforzata la dimensione urbana della politica di coesione: il 6% del FESR viene destinato allo sviluppo urbano sostenibile e viene promosso un nuovo programma di collegamento in rete e sviluppo delle capacità destinato alle autorità cittadine: l'iniziativa europea Urban.

Un obiettivo trasversale importante è costituito dalla semplificazione delle procedure di accesso ai finanziamenti europei per le imprese, attraverso un nuovo quadro normativo e gestionale meno burocratico. Strategicamente, per favorire maggiori sinergie, i fondi dell'UE, attuati in collaborazione con gli Stati membri (in "gestione concorrente") sono ora disciplinati da un corpus unico di norme. Saranno alleggeriti i controlli per i programmi che hanno registrato buoni risultati, facendo maggiore affidamento sui sistemi nazionali ed estendendo il principio "dell'audit unico", per evitare la duplicazione dei controlli.

Un'altra parola chiave della nuova programmazione è flessibilità. Il nuovo quadro abbina la stabilità, necessaria nella pianificazione degli investimenti, a un adeguato livello di flessibilità del bilancio per far fronte agli imprevisti. Un riesame intermedio determinerà l'eventuale necessità di modificare i programmi per gli ultimi due anni del periodo di finanziamento, in base a priorità emergenti, ai risultati dei programmi e alle raccomandazioni specifiche per paese. Entro certi limiti, sarà possibile trasferire risorse da un programma all'altro, senza che si renda necessaria l'approvazione ufficiale della Commissione. Una disposizione specifica agevola la mobilitazione di finanziamenti UE, da subito, in caso di catastrofe naturale.

La politica di coesione sostiene le riforme per un ambiente favorevole agli investimenti, in cui le imprese possano prosperare. Si punta, quindi,

a rafforzare il legame con il semestre europeo e la *governance* economica dell'Unione, assicurando la piena complementarità e coordinamento con il programma UE di sostegno alle riforme strutturali (SRSP - *Structural Reform Support Programme*), che ha l'obiettivo di sostenere gli Stati membri nell'elaborare e attuare le riforme istituzionali, amministrative e strutturali e nell'utilizzare in modo più efficiente ed efficace i fondi UE disponibili a tal fine¹⁶. Le raccomandazioni specifiche per paese, formulate nel contesto del semestre europeo, saranno prese in considerazione due volte durante il periodo di bilancio: all'inizio, per l'elaborazione dei programmi della politica di coesione e durante la revisione intermedia. Nuove condizioni "abilitanti" aiuteranno a rimuovere gli ostacoli agli investimenti per stabilire ulteriormente giuste condizioni per la crescita e la creazione di posti di lavoro. Un monitoraggio costante chiuderà il cerchio.

Il regolamento unico che copre i fondi della Politica di Coesione e il Fondo Asilo e Migrazione faciliterà la definizione di strategie di integrazione dei migranti, supportate dalle risorse dell'UE utilizzate in maggiore sinergia. Il Fondo Asilo e Migrazione si concentrerà sulle esigenze a breve termine dei migranti all'arrivo, mentre la Politica di Coesione sosterrà la loro integrazione sociale e professionale. Al di fuori del regolamento unico, le sinergie saranno semplificate con altri strumenti dell'UE: come la Politica Agricola Comune, Horizon, il programma LIFE e l'Erasmus+.

La cooperazione interregionale e transfrontaliera viene facilitata dalla nuova possibilità per una regione di utilizzare parti della propria assegnazione per finanziare progetti ovunque in Europa in collaborazione con altre regioni. La nuova generazione di programmi di cooperazione interregionale e transfrontaliera ("*Interreg*") aiuterà gli Stati membri a superare gli ostacoli transfrontalieri e sviluppare servizi comuni. La Commissione propone un nuovo strumento per le regioni frontaliere e gli Stati membri desiderosi di armonizzare i loro quadri giuridici, il Meccanismo Transfrontaliero Europeo. Basandosi su un'azione pilota di successo, attuata nel periodo 2014-2020, la Commissione propone di creare Investimenti Interregionali Innovativi: le regioni con risorse "*smart specialisation*" riceveranno un maggiore sostegno per creare cluster paneuropei in settori prioritari come i *big data*, l'economia circolare, la produzione avanzata o la sicurezza informatica. Tutti i programmi disporranno comunque di un quadro di *performance* con obiettivi quantificabili, numero di posti di lavoro creati. Il nuovo quadro introduce una revisione annuale delle prestazioni – oltre a una valutazione

¹⁶ Nel periodo 2017 al 2020, il programma ha disponibile un bilancio di 142,8 milioni di EUR.

nel corso di una revisione intermedia -, sotto forma di un dialogo politico tra le autorità del programma e la Commissione.

Un'altra parola chiave sarà trasparenza: per consentire ai cittadini di seguire i progressi compiuti, gli Stati membri dovranno riportare tutti i dati di attuazione ogni due mesi, la piattaforma di dati aperti sulla coesione - *Cohesion Open Data Platform* - verrà aggiornata automaticamente. Sarà uno strumento molto utile per monitorare, anche ai fini della ricerca, l'andamento della concretizzazione delle politiche.

Le sovvenzioni da sole non possono affrontare le significative lacune negli investimenti che si registrano in diversi paesi europei, possono essere efficacemente integrate da strumenti finanziari, che hanno un effetto leva e sono più vicini al mercato. Su base volontaria, gli Stati membri potranno trasferire una parte delle loro risorse della politica di coesione sul nuovo Fondo InvestEU, gestito centralmente, per accedere alla garanzia fornita dal bilancio dell'UE. La combinazione di sovvenzioni e strumenti finanziari ne risulta semplificata e il nuovo quadro comprende anche ulteriori disposizioni per attrarre maggiore capitale privato.

Nella nuova programmazione, viene data maggiore enfasi alla necessità di comunicare meglio i risultati positivi della Politica di Coesione. Gli Stati membri e le regioni hanno rafforzato le azioni in termini di comunicazione (come l'organizzazione di eventi per l'apertura di grandi progetti finanziati dall'UE e lo sviluppo di piani di sensibilizzazione sui social media), ma molto c'è ancora da fare. La comunicazione sui progetti finanziati dall'UE è semplificata, con un marchio unico che copre tutti i diversi fondi dell'UE, un portale unico che mostra tutti i finanziamenti disponibili per le imprese e una banca dati di progetti singoli gestita dalla Commissione.

Nella riunione di Bruxelles del giugno 2019, il Consiglio Europeo ha concordato un ordine del giorno per l'UE per i prossimi cinque anni. "*Una nuova agenda strategica 2019-2024*" definisce i settori prioritari che guideranno i lavori del Consiglio europeo e forniranno orientamenti per i programmi di lavoro di altre istituzioni dell'UE. L'agenda strategica si concentra su quattro priorità principali: proteggere i cittadini e le libertà; sviluppare una base economica forte e vivace; costruire un'Europa neutrale dal punto di vista climatico, verde, equa e sociale; promuovere interessi e valori europei sulla scena globale.

In particolare, per quanto riguarda lo sviluppo di una base economica rinnovata, si evidenzia come da esso dipendono la competitività, la prosperità, l'occupazione e la creazione di posti di lavoro, il ruolo dell'Europa sulla scena globale dipendono tutti dalla sua solidità. In tale ambito, il Consiglio

europeo si sta concentrando su una serie di prossime sfide da affrontare: una sempre più intensa Unione Economica e Monetaria; il completamento dell'unione bancaria e dei mercati dei capitali; il rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro; il potenziamento della coesione nell'UE; il lavoro su tutti gli aspetti della rivoluzione digitale e dell'intelligenza artificiale: infrastrutture, connettività, servizi, dati, regolamentazione e investimenti; la riduzione della frammentazione delle attività europee di ricerca, sviluppo e innovazione; l'assicurazione di una concorrenza leale all'interno dell'UE e sulla scena globale. In un momento in cui il panorama mondiale è caratterizzato da sfide in termini di tecnologie, sicurezza e sostenibilità, l'Unione si dà l'obiettivo di rinnovare le basi di una crescita sostenibile e inclusiva a lungo termine e rafforzare la coesione nell'UE. Per conseguire tale obiettivo è necessario realizzare una convergenza verso l'alto delle diverse economie e affrontare le sfide demografiche.

L'aspetto più interessante sulla visione di sviluppo che si dà l'UE è che per massimizzare l'impatto dell'iniziativa europea c'è bisogno di un approccio più integrato, che colleghi tra loro tutte le politiche e le dimensioni pertinenti: approfondire e rafforzare il mercato unico e le sue quattro libertà indivisibili (la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali), elaborare una politica industriale adatta alla sfida dei tempi, affrontare la rivoluzione digitale e garantire una fiscalità equa ed efficace. L'UE, soprattutto nel settore dei servizi, ha un mercato di mezzo miliardo di persone, che non può essere ignorato e le difficoltà a breve termine non possono rappresentare motivi per validi per opporsi a una strategia a lungo termine ambiziosa, lungimirante e onnicomprensiva. Questa, certamente, deve accompagnarsi a una politica industriale definita più assertiva, globale e coordinata. Nei prossimi anni la trasformazione digitale subirà un'ulteriore accelerazione, con effetti di ampia portata. È indispensabile garantire la sovranità digitale dell'Europa: da una parte si debbono cogliere i benefici da questa evoluzione, dall'altra la politica europea deve essere orientata a mantenere vivi i valori della società europea, promuovere l'inclusione e restare compatibile con lo stile di vita europeo. Occorre quindi lavorare fattivamente su tutti gli aspetti della rivoluzione digitale e dell'intelligenza artificiale: infrastrutture, connettività, servizi, dati, regolamentazione e investimenti; sviluppando l'economia dei servizi e integrando i servizi digitali.

In sostanza, si dice che l'Europa non può restare vittima delle innumerevoli trasformazioni in atto: la sua politica deve essere ripensata nei prossimi anni, a servizio dei cittadini, con l'obiettivo di darsi strumenti per governare tali trasformazioni. Questo si legge tra le righe della strategia,

occorrerà capire se i diversi interessi europei sui tanti temi oggetto di conflitto nelle relazioni tra gli Stati membri consentiranno all'Unione di essere efficace in tal senso.

L'Agenda evidenzia che vi è la necessità di intensificare gli investimenti nelle competenze e nell'istruzione delle persone, fare di più per promuovere l'imprenditorialità e l'innovazione, accrescere gli sforzi di ricerca, in particolare affrontando la frammentazione del settore della ricerca, dello sviluppo e dell'innovazione in Europa. L'investimento nel futuro passa sicuramente su una politica che incoraggi e sostenga gli investimenti pubblici e privati, anche nelle infrastrutture, così da finanziare la crescita dell'economia e delle imprese europee, PMI comprese.

Nel 2018, la Commissione europea ha presentato le proposte del nuovo bilancio europeo e dei Regolamenti riferiti alla Politica di coesione 2021-2027¹⁷, dando formalmente avvio alle attività per la definizione del quadro di riferimento finanziario e normativo della futura programmazione europea. Lo slogan scelto dalla Commissione Europea per promuovere la proposta di bilancio è "un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, dà forza e difende" ed, effettivamente, evidenzia bene come la proposta esprima un'attenzione crescente alle sfide globali dell'Unione - capacità di risposta alle crisi e coesione -, rafforzando ulteriormente l'impegno nei confronti della ricerca, dell'innovazione e della competitività, dell'agenda digitale, dell'ambiente, dei valori europei e dell'inclusione sociale.

Il budget proposto dalla Commissione, che tiene conto dell'uscita del Regno Unito, ammonta complessivamente a 1.279 miliardi di euro, pari all'1,11% del Reddito Nazionale Lordo dell'UE-27.

Viene modificata la riorganizzazione della struttura del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), con il passaggio da 5 a 7 rubriche principali di spesa, maggiormente collegate alle priorità dell'UE: Rubrica I - Mercato unico, innovazione e agenda digitale (cui viene assegnato il 14,6% del QFP); Rubrica II - Coesione e valori (34,6%); Rubrica III - Risorse naturali e ambiente (29,6%); Rubrica IV Migrazione e gestione delle frontiere (2,7%); Rubrica V Sicurezza e difesa (2,1%); Rubrica VI Vicinato e resto del mondo (9,6%); Rubrica VII Pubblica amministrazione europea (6,6%).

Le scelte politiche appaiono ben visibili nel piano: la priorità è assegnata alle questioni relative alla coesione, all'ambiente e all'innovazione. Le risorse assegnate all'emergenza "migrazioni" sono significative e in aumento, a testimonianza dell'emergenza in atto.

¹⁷ Maggiori informazioni sul tema sono reperibili da: https://temi.camera.it/leg18/temi/il_nuovo_quadro_finanziario_pluriennale_2021_2027.html; <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-budgetary-system/multiannual-financial-framework/mff-negotiations/>.

Sono previsti alcuni Strumenti finanziari speciali per consentire all'Unione, in specifiche circostanze, di spendere risorse anche oltre i massimali stabiliti dal QFP: il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, il Fondo di solidarietà dell'UE, la Riserva per gli aiuti di emergenza, Strumento di flessibilità, Funzione europea di stabilizzazione degli investimenti.

In particolare, la Commissione propone nuove forme di finanziamento del bilancio a sostegno di un aumento della spesa, prevalentemente attraverso risorse aggiuntive, con l'obiettivo di finanziare nuove priorità e di rafforzare programmi ad alto valore aggiunto europeo; in particolare, i settori che beneficiano di un incremento di risorse rispetto al QFP attuale sono:

- ricerca, innovazione e agenda digitale: 115,4 miliardi di euro, di cui 102,5 per ricerca e innovazione e 12,19 per agenda digitale (+60%);
 - giovani: in particolare, si prevede il raddoppio dei fondi Erasmus, da circa 15 a 30 miliardi di euro;
 - migrazione e gestione delle frontiere: 34,9 miliardi di euro (+154,7%);
 - difesa e sicurezza interna: 27,5 miliardi di euro, di cui 13 miliardi per il nuovo Fondo europeo per la difesa (+ 80% circa per quanto riguarda la sicurezza; + 220% per il Fondo europeo per la difesa);
 - azione esterna: 123 miliardi di euro (+22%);
 - clima e ambiente (programma LIFE): 5,4 miliardi di euro (+70,3%).
- Inoltre, il 25% (320 miliardi di euro) del bilancio pluriennale è destinato al raggiungimento degli obiettivi climatici rispetto al 20% (206 miliardi di euro) del bilancio pluriennale in corso.

Per compensare tale innalzamento di finanziamento, si prefigura una riduzione dei finanziamenti a favore della politica agricola comune (PAC) e della politica di coesione, rispettivamente del 5% e del 7% secondo le stime della Commissione europea. La Politica di Coesione sarà finanziata dal Fondo di Coesione, dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e dal Fondo Sociale Europeo+ (FSE+). Al Fondo FESR la Commissione propone di assegnare 226,3 miliardi di euro nel periodo 2021-2027, comprensivi della quota destinata alla Cooperazione Territoriale Europea (CTE) pari a 9,5 miliardi; mentre il Fondo di Coesione, che non riguarda l'Italia¹⁸, potrà contare su quasi 46,7 miliardi di euro. Al Fondo FSE+, che assemblerà le risorse assegnate nel periodo 2014-2020 al FSE, a Garanzia Giovani (Iniziativa per l'Occupazione Giovanile), al Fondo di aiuti europei agli

¹⁸ Continuerà a sostenere gli Stati membri il cui reddito nazionale lordo (RNL) pro-capite è inferiore al 90% del reddito nazionale medio pro-capite dell'UE a 27.

indigenti (FEAD), al Programma EaSI (*Employment and Social Innovation*) e al Terzo Programma per la Salute, saranno destinati 101 miliardi.

Per l'Italia, si assiste a un consistente aumento di risorse: nel periodo 2021-2027 ammonteranno, infatti, a circa 43,5 miliardi di euro, con un incremento pari al 29%, dovuto all'aggiornamento dei criteri di ripartizione delle risorse tra Stati membri.

A livello di programmazione, ci sarà solo un documento strategico per Stato, l'accordo di partenariato che sarà un documento molto semplificato nel quale ogni Stato dovrà indicare quali dei cinque obiettivi strategici intende perseguire, attraverso quali obiettivi specifici e quali fondi a finalità strutturale. Includerà, poi, i sette fondi a gestione concorrente: per l'Italia, oltre al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), al Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) e al Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), anche il Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti e il Fondo per la Sicurezza interna. In tale accordo, sarà indicato anche l'elenco dei programmi, nazionali e/o regionali, che dovranno essere predisposti entro tre mesi dalla presentazione dell'accordo stesso e che potranno essere anche multifondo.

Altra novità importante è rappresentata dal fatto che la programmazione avverrà in due fasi: inizialmente i programmi riguarderanno solo i primi cinque anni (2021-2025), le dotazioni degli ultimi due anni (2026-2027) saranno decise solo in base ai risultati di un riesame che rivedrà le priorità e gli obiettivi iniziali dei programmi, tenendo presenti i progressi nel conseguimento degli obiettivi compiuti entro la fine del 2024, i cambiamenti della situazione socioeconomica e le nuove sfide individuate nelle raccomandazioni specifiche per paese elaborate nell'ambito del semestre europeo.

Le "condizionalità ex ante"¹⁹ del periodo 2014-2020 saranno sostituite dalle "condizioni abilitanti": in numero minore (circa una ventina); più concentrate sugli obiettivi del fondo interessato; monitorate e applicate durante tutto il periodo.

L'Allegato D al *Country report* sull'Italia²⁰ delinea le priorità di investimento che l'Italia è chiamata ad affrontare e su cui, secondo i tecnici

¹⁹ Le condizionalità ex ante sono uno degli elementi chiave all'interno della riforma della politica di coesione per il periodo 2014-2020. Sono state introdotte dai fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE) per garantire le condizioni necessarie per un utilizzo efficace ed efficiente dei fondi SIE. Maggiori informazioni sono reperibili da: https://ec.europa.eu/regional_policy/it/policy/what/glossary/e/ex-ante-conditionalities.

²⁰ Per la lettura completa del documento, si rimanda alla fonte, disponibile da: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-italy_it.pdf.

della Commissione UE, si dovrebbe concentrare la spesa dei fondi strutturali europei 2021-2027. Rispetto ai temi di interesse del presente saggio, se ne evidenziano alcune:

- ricerca e innovazione: far crescere il numero e le dimensioni delle imprese innovative nei settori ad alta intensità di conoscenza e con elevato potenziale di crescita; promuovere gli scambi di conoscenze tra enti di ricerca e i settori produttivi, in particolare le Pmi, attraverso partnership e formazione; promuovere la digitalizzazione di cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche;
- diritti sociali: incrementare gli investimenti che migliorino l'accesso al mercato del lavoro (in particolare per donne e giovani) e che aumentino la qualità del sistema di istruzione e di formazione; poiché la percentuale di persone a rischio di povertà e di esclusione sociale resta tra le più elevate dell'UE, occorre altresì sostenere i servizi sociali e le infrastrutture di elevata qualità e accessibili;
- strategie territoriali: da attuare in sinergia con gli altri obiettivi politici, per promuovere lo sviluppo economico e sociale delle zone più colpite dalla povertà; investire sul patrimonio culturale e sostenere le imprese che operano nel settore.

Il negoziato tra il governo italiano e Bruxelles sulla prossima programmazione è in atto. A livello nazionale, intanto i 5 tavoli di lavoro (uno per ogni obiettivo di policy) hanno avviato la discussione identificando 4 temi "unificanti": lavoro di qualità; territorio e risorse naturali per le generazioni future; omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini; cultura come veicolo e spazio di coesione. I documenti di sintesi prodotti dai tavoli saranno utilizzati nelle fasi successive di preparazione dell'Accordo di Partenariato, che stabilirà come saranno spesi i fondi europei assegnati all'Italia.

Capitolo IV

Far convergere i sistemi europei di istruzione e di formazione. Processi e dispositivi

1. *Dal Processo di Bologna a quello di Copenaghen*

Due iniziative principali hanno consentito il progressivo convergere dei sistemi di istruzione e di formazione nell'UE: il Processo di Bologna e quello di Copenaghen. Con il primo, insieme alla costruzione di uno Spazio europeo dell'istruzione superiore, si intendono agevolare i trasferimenti fra i sistemi di istruzione europei, promuovendo il riconoscimento reciproco dei periodi di studio, qualifiche comparabili e *standard* qualitativi uniformi; con il secondo gli Stati membri, in stretta sinergia con sindacati e datori di lavoro, collaborano per migliorare l'offerta di formazione professionale e didattica.

Nel 1999, con la Dichiarazione di Bologna, sottoscritta da 29 paesi¹ prende avvio il Processo di Bologna, con l'obiettivo di creare uno Spazio europeo dell'istruzione superiore (EHEA – *European Higher Education Area*). Gli scopi sono quelli di far convergere i sistemi verso un sistema più trasparente e basato su tre cicli, che in Italia, sono Laurea / Laurea Magistrale / Dottorato; introdurre un sistema di titoli accademici facilmente leggibili e comparabili, di promuovere la mobilità degli studenti, dei docenti e dei ricercatori, di assicurare la qualità nell'insegnamento e di tener conto della dimensione europea dell'insegnamento superiore.

Negli anni successivi, incontri dei ministri di riferimento e vari comunicati hanno aggiunto elementi significativi alla costruzione del Processo².

¹ 15 Stati membri dell'UE dell'epoca e 9 dei 10 paesi che entreranno nell'Unione il 1° maggio 2004.

² Maggiori informazioni sono disponibili da: <http://www.processodibologna.it/>; <https://www.miur.gov.it/processo-di-bologna>; https://ec.europa.eu/education/policies/higher-education/bologna-process-and-european-higher-education-area_it. Come emerge dalle relazioni di attuazione del Processo di Bologna, sono stati compiuti molti progressi nella riforma dei sistemi di istruzione superiore negli Stati membri e negli altri paesi partecipanti. Le relazioni sono disponibili da: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/sites/eurydice/files/bologna_internet_0.pdf.

L'ambizione è quella di raggiungere quattro obiettivi entro il 2020:

- accrescere la qualità e la rilevanza dell'apprendimento e dell'insegnamento è la missione principale dello spazio europeo;
- agevolare l'occupabilità dei laureati per tutta la loro vita lavorativa nell'ambito di mercati del lavoro in rapido mutamento – caratterizzati da evoluzione tecnologica, nuovi profili professionali e crescenti opportunità di lavoro, dipendente o autonomo – è uno degli scopi principali dello spazio europeo;
- rendere i sistemi più inclusivi è un obiettivo essenziale dello spazio europeo, dal momento che le popolazioni europee si diversificano sempre di più anche a causa dell'immigrazione e dei cambiamenti demografici in corso;
- attuare le riforme strutturali concordate è un presupposto essenziale per il consolidamento dello spazio europeo e, a lungo termine, per il suo successo.

Agli inizi del 2000, prende il via anche un importante processo specifico che possa contribuire a rendere i sistemi europei di istruzione e formazione professionale un riferimento di qualità a livello mondiale. Una cooperazione rafforzata in materia di Istruzione e Formazione Professionale (IFP), prende il via con il Processo di Bruges-Copenaghen³. I punti di particolare interesse sono rappresentati dalla proposta per l'elaborazione di un quadro comune europeo delle qualifiche e da un sistema per il trasferimento dei crediti; dalla esigenza evidenziata di assicurare la qualità dei percorsi formativi, anche con riferimento alla formazione degli insegnanti. Il processo ha l'obiettivo di migliorare le prestazioni, la qualità e l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale in Europa; mira a promuovere l'uso delle varie opportunità di formazione professionale nell'ambito dell'apprendimento permanente e con l'aiuto degli strumenti dell'apprendimento permanente. Vengono stabilite quattro priorità:

- rafforzare la dimensione europea nell'istruzione e formazione professionale;
- fornire maggiore informazione, orientamento, consulenze e trasparenza in materia di IFP;
- sviluppare strumenti per il reciproco riconoscimento e la convalida delle

³ Dichiarazione dei ministri europei dell'Istruzione e formazione professionale, e della Commissione europea, riuniti a Copenaghen il 29 e il 30 novembre 2002, su una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale — Dichiarazione di Copenaghen (non pubblicata nella Gazzetta ufficiale).

competenze e delle qualifiche;

- migliorare la garanzia della qualità dell'istruzione e formazione professionale.
- Priorità e strategie vengono riviste nel corso del tempo. I sistemi devono:
- essere flessibili e di elevata qualità;
 - adattarsi all'evoluzione del mercato del lavoro e comprendere i settori e le competenze emergenti;
 - garantire una formazione adatta a una società che invecchia;
 - garantire la sostenibilità ed eccellenza dell'IFP attraverso un approccio comune in materia di garanzia della qualità;
 - offrire alle persone i mezzi necessari per adattarsi ai nuovi sviluppi e gestire il cambiamento, dando loro la possibilità di acquisire competenze chiave;
 - rimuovere gli ostacoli alla mobilità transnazionale dei discenti e degli insegnanti nell'IFP;
 - garantire il finanziamento sostenibile dell'IFP e assicurare che le risorse siano assegnate in modo efficace e ripartite equamente.

Tra il 2006 e il 2010, attraverso l'emanazione di importanti apposite Raccomandazioni, il processo politico delineato tra Lisbona e Copenaghen compie un ulteriore passo in avanti. Tra queste, si possono ricordare – per la loro rilevanza politica e per i processi che hanno effettivamente messo in moto ed implementato –: l'introduzione del cosiddetto “Pacchetto *Europass*”, lo *European Qualifications Framework* (EQF) e lo *European Credit Transfer and Accumulation System* (ECTS); lo *European Credit system for Vocational Education and Training* (ECVET) e lo *European Quality Assurance Reference framework for Vocational Education and Training* (EQAVET).

Il Pacchetto *Europass*⁴ è nato per consentire ai cittadini europei di presentare le proprie competenze e qualifiche in un formato *standard* valido in tutta Europa. Ciò al fine di favorire la mobilità a livello europeo: permettere, da una parte, ai datori di lavoro di comprendere meglio le qualifiche dei candidati di altri paesi, dall'altra, di aiutare i lavoratori a cercare un impiego all'estero. Tra il 2005 e il 2019, sulla piattaforma dedicata⁵, sono stati pubblicati 130 milioni di curricula.

⁴ L'iniziativa *Europass* è stata istituita con la Decisione 2241/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 2004 relativa ad un quadro comunitario unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze (*Europass*) e rivista e arricchita nel 2016.

⁵ Sito web di riferimento: <https://europass.cedefop.europa.eu/it>.

L'EQF⁶ rappresenta lo strumento principe per favorire la comparabilità e il riconoscimento delle qualifiche, utilizzando un quadro comune di riferimento per esami e livelli di istruzione, per aiutare i paesi dell'UE, le istituzioni scolastiche, i datori di lavoro e i cittadini europei a confrontare le qualifiche di tutti i sistemi di istruzione e di formazione. È uno schema comune che consiste in otto livelli di riferimento che descrivono conoscenze, abilità e competenze dall'1 (conoscenza generica di base), che si applica a chi non ha alcuna formazione o istruzione, per arrivare all'8 (conoscenza di livello molto avanzato), che si applica a chi è in possesso di un titolo di dottorato (o di un titolo equivalente; per esempio, la specializzazione in ambito medico). È stato sin da subito individuato come tassello essenziale per lo sviluppo di un mercato del lavoro europeo: rendendo le competenze e le qualifiche più trasparenti, e dunque più spendibili. È uno strumento basato sui risultati di apprendimento: l'approccio pone l'accento sui risultati reali dell'apprendimento e sulle competenze, le abilità e le conoscenze che dovrebbero essere acquisite, piuttosto che sulla durata dei percorsi e l'istituzione in cui sono erogati.

L'ECTS è uno strumento proprio dello spazio europeo dell'istruzione superiore per rendere più trasparenti gli studi e i corsi; supporta la mobilità degli studenti, consentendo loro di ottenere il riconoscimento dei titoli di studio e dei periodi di studio all'estero. I crediti costituiscono un apprendimento basato sui risultati di un determinato percorso formativo e sul relativo carico di lavoro, rendendo i percorsi più flessibili.

L'ECVET facilita l'accumulo e il trasferimento dei crediti di apprendimento da un sistema di certificazione all'altro ed ha avuto un ruolo determinante nello sviluppo delle politiche di istruzione e formazione. Il suo obiettivo è quello di favorire la mobilità transnazionale e l'accesso all'apprendimento durante l'intero arco della vita, attraverso una migliore comparabilità e compatibilità fra i sistemi nazionali di certificazione.

L'EQAVET, del 2009, è uno strumento che intende aiutare i paesi dell'UE a promuovere e controllare il continuo miglioramento dei rispettivi sistemi di istruzione e formazione professionale sulla base di riferimenti

⁶ Due documenti hanno preparato e contribuito alla sua pubblicazione: 2005. Towards a European Qualifications Framework for Lifelong Learning, Commission Staff Working Document (July 2005) COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, Bruxelles, 5.9.2006 COM(2006) 479 definitivo 2006/0163 (COD) e Attuare il programma comunitario di Lisbona Proposta di RACCOMANDAZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sulla costituzione del Quadro europeo delle Qualifiche e dei Titoli per l'apprendimento permanente (presentata dalla Commissione) {SEC(2006) 1093}{SEC(2006) 1094}

concordati di comune accordo. Il quadro punta anche ad agevolare l'accettazione e il riconoscimento, da parte di un paese, delle qualifiche e competenze acquisite in altri paesi e ambienti di apprendimento, creando una fiducia reciproca tra i sistemi. L'avvalersi del quadro, per i paesi dell'UE comporta: fissare punti di riferimento nazionali per la garanzia della qualità; partecipare attivamente alla rete costituita a livello europeo; definire un approccio nazionale finalizzato a migliorare i sistemi di certificazione della qualità e fare il miglior uso possibile del quadro di riferimento.

2. L'apprendimento per tutti: accrescere le possibilità professionali degli adulti

L'apprendimento degli adulti si configura come una componente vitale delle politiche di *lifelong learning*, essenziale per la competitività e l'occupabilità, l'inclusione sociale, la cittadinanza attiva, lo sviluppo personale attraverso l'Europa. Assicurare la partecipazione degli adulti alle attività di apprendimento durante tutta la loro vita diventa una priorità per politiche europee in tale ambito. Nelle discussioni sulla politica europea, viene definito come qualsiasi forma di apprendimento intrapreso da adulti dopo aver lasciato gli studi e la formazione iniziale; comprende l'apprendimento a fini personali, civici e sociali, oltre che per motivi professionali, e può avvenire in una varietà di contesti, formali, non formali e informali.

L'Agenda europea rinnovata per l'apprendimento degli adulti del 2011 indica il percorso da seguire in Europa fino al 2020⁷. L'apprendimento degli adulti è un elemento essenziale del ciclo dell'apprendimento permanente. Per trarre vantaggio dai risultati del piano d'azione 2008-2010, integrando al tempo stesso le iniziative politiche esistenti nel settore dell'istruzione scolastica, dell'istruzione superiore (processo di Bologna) e dell'IFP (processo di Copenaghen), l'Agenda è finalizzata a consentire a tutti gli adulti di sviluppare e migliorare le proprie abilità e competenze durante tutta la vita.

L'approccio è chiaramente orientato a integrare sempre di più, non solo apprendimento formale, non formale e informale, ma i segmenti dei diversi contesti: tutti i livelli dell'istruzione (da quella di base a quella degli adulti), della formazione (professionale iniziale, così come quella continua), che, in tale prospettiva, si avviano a integrarsi sempre di più e meglio con il mondo del lavoro.

⁷ Risoluzione del Consiglio su un'agenda europea rinnovata per l'apprendimento degli adulti 2011/C 372/01.

Le priorità specifiche individuate per il periodo 2015-2020 riguardano i temi seguenti:

- *governance*: assicurare la coerenza dell'apprendimento degli adulti con altri settori strategici, migliorare il coordinamento, l'efficacia e la pertinenza rispetto alle esigenze della società, dell'economia e dell'ambiente; aumentare, ove appropriato, gli investimenti sia pubblici che privati;
- offerta e partecipazione: ampliare notevolmente l'offerta di corsi di alta qualità, in particolare per quanto riguarda l'alfabetizzazione e le competenze matematiche e digitali; aumentare la partecipazione mediante strategie efficaci di sensibilizzazione, orientamento e motivazione destinate ai gruppi che ne hanno maggiore bisogno;
- flessibilità e accesso: ampliare l'accesso aumentando la disponibilità di formazione sul luogo di lavoro e utilizzare efficacemente le ICT; mettere in atto procedure volte a individuare e valutare le competenze degli adulti poco qualificati e fornire un numero sufficiente di seconde opportunità che conducano chi è privo di qualifiche di livello 4 a una qualifica riconosciuta dall'EQF;
- qualità: migliorare la garanzia della qualità, compresi il monitoraggio e la valutazione d'impatto, migliorare la formazione iniziale e continua degli insegnanti per adulti⁸ e raccogliere i dati necessari per provvedere efficacemente alle necessità.

Sul piano nazionale, una iniziativa rilevante è quella lanciata nel 2018, dal MIUR, relativa al percorso per un Piano nazionale di Garanzia delle competenze. È ormai riconosciuto e affermato chiaramente, anche sul piano politico, che l'istruzione e la formazione non rappresentano più azioni propedeutiche all'inserimento nel mondo del lavoro, ma divengono occasioni fondamentali e ricorrenti per non disperdere il patrimonio di saperi acquisito e per adeguarsi ai mutamenti in atto, che richiedono risposte diverse e non sempre codificabili con le conoscenze già possedute⁹.

⁸ In tale direzione, la Commissione europea finanzia una piattaforma elettronica per l'istruzione degli adulti in Europa : EPALÉ. È una community multilingue ad adesione aperta per insegnanti, formatori, ricercatori, accademici, responsabili delle politiche e chiunque svolga un ruolo professionale nel settore dell'apprendimento degli adulti in Europa. Piattaforma disponibile da: <https://ec.europa.eu/epale>.

⁹ Fondamentale è il lavoro svolto dal Tavolo nazionale per l'apprendimento permanente, formato dai Sindacati Confederali, i Sindacati di Categoria, il Forum del Terzo Settore, la Rete nazionale dei CPIA (RIDAP), la Rete Universitaria Italiana per l'Apprendimento Permanente (RUIAP), EdaForum (Forum Permanente per l'Educazione degli Adulti), per portare avanti il percorso di costruzione di un sistema integrato di apprendimento permanente, come concordato in sede di Conferenza Unificata il 10 luglio 2014

Le azioni previste sono volte a:

- favorire e sostenere la partecipazione dei CPIA alla costruzione e al funzionamento delle Reti Territoriali per l'apprendimento permanente;
- favorire e sostenere – in coerenza con quanto previsto dall'“Agenda 2030” e dalla “Nuova Agenda europea delle competenze” – l'attivazione di “Percorsi di Garanzia delle Competenze” destinati alla popolazione adulta in età lavorativa, finalizzati all'acquisizione delle competenze di base (matematiche, alfabetiche, linguistiche e digitali), trasversali (capacità di lavorare in gruppo, pensiero creativo, imprenditorialità, pensiero critico, capacità di risolvere i problemi o di imparare ad apprendere e alfabetizzazione finanziaria);
- potenziare e consolidare i Centri di ricerca, sperimentazione e sviluppo in materia di istruzione degli adulti, già attivati;
- favorire e sostenere la piena applicazione ai percorsi di istruzione degli adulti di strumenti di flessibilità e in particolare della “fruizione a distanza”; favorire e sostenere l'attivazione di “Percorsi di Istruzione Integrati” finalizzati a far conseguire, anche in apprendistato, una qualifica e/o un diploma professionale nella prospettiva di consentire il proseguimento della formazione nel livello terziario (universitario e non).

3. L'orientamento permanente e la certificazione delle competenze nelle politiche europee: chiave di volta per sostenere istruzione, formazione e lavoro

3.1. Il diritto di accedere a una offerta di servizi di orientamento lungo il corso della vita

L'orientamento permanente riveste un ruolo chiave nelle strategie di istruzione e formazione avviate già nel 2000 a livello europeo, con il Processo di Lisbona. Nel 2004 l'OCSE e la Commissione europea realizzano il manuale “*L'orientamento professionale. Guida pratica per i decisori*”, con l'obiettivo di sostenere gli Stati membri nell'organizzazione, nella gestione e nell'erogazione dei servizi di orientamento professionale. Nello stesso anno, il Consiglio Istruzione discute sette punti principali, tra cui politiche più efficaci di orientamento lungo tutto l'arco della vita in Europa e di

nell'Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali, sottoscritto da tutte le componenti previste nell'organizzazione delle Reti territoriali dell'apprendimento permanente.

individuazione e convalida dell'apprendimento non formale e informale. L'esigenza di riformare politiche, sistemi e prassi in materia d'orientamento in Europa viene confermata dalla Risoluzione del Consiglio, del 2004¹⁰, sul rafforzamento delle politiche, dei sistemi e delle prassi in materia di orientamento. Essa indica la priorità di realizzare servizi di orientamento di elevata qualità per tutti i cittadini europei, accessibili in tutte le fasi della loro vita, che li mettano in grado di gestire i loro percorsi di apprendimento e professionali e le relative transizioni.

Si prende atto di una serie di situazioni. La transizione verso un'economia basata sulla conoscenza e una società dei saperi pone nuove sfide per i responsabili politici nel settore dello sviluppo delle risorse umane e in quello dei sistemi, politiche e prassi in materia di orientamento. L'emergere di una società dei saperi e la necessità di un apprendimento permanente richiedono un accento particolare sulla politica in materia di orientamento a livello nazionale, settoriale, regionale e locale. I servizi devono essere disponibili in momenti e in forme che incoraggino tutti i cittadini a continuare a sviluppare le loro capacità e competenze durante tutto l'arco della vita, in funzione dell'evoluzione dei bisogni del mercato del lavoro, vanno considerati uno strumento attivo e i cittadini dovrebbero essere risolutamente incoraggiati ad avvalersene. Dovrebbe essere perseguita una maggiore cooperazione nella sfera dell'orientamento a tutti i livelli, in una prospettiva di apprendimento permanente, per sfruttare appieno la diversità dei sistemi presenti negli Stati membri e per superare la frammentazione fra le varie forme di istruzione e formazione. Il quadro di azioni per lo sviluppo delle competenze e delle qualifiche lungo tutto l'arco della vita, concordato dalle parti sociali europee nel contesto del dialogo sociale europeo, sottolinea la necessità che i lavoratori e le imprese abbiano accesso a servizi di informazione, di orientamento e di consulenza per perseguire una strategia di sviluppo delle competenze dei singoli lavoratori.

Si sottolinea come i servizi di orientamento dovrebbero essere accessibili in tutte le fasi della vita, con particolare attenzione per le persone e i gruppi a rischio; il loro ruolo di prevenzione nell'incoraggiare il completamento degli studi e il loro contributo per consentire ai singoli di gestire la propria formazione e la propria carriera e per reintegrare coloro che hanno prematuramente abbandonato la scuola in programmi di istruzione e formazione adeguati; l'importanza dell'orientamento nella promozione dell'integrazione sociale ed economica dei cittadini tramite il sostegno

¹⁰ Resolution of the Council and of the representatives of the Member States meeting within the Council on Strengthening Policies, Systems and Practices in the field of Guidance throughout life in Europe (May 2004).

dell'accesso universale alle opportunità di istruzione, di formazione e di lavoro, l'incremento dei tassi di completamento a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione, inclusa l'istruzione continua e superiore e l'istruzione e formazione degli adulti, e l'agevolazione della mobilità professionale e geografica dei discenti e dei lavoratori in Europa; la necessità di una flessibilità e diversificazione del dispositivo di orientamento, inclusa l'opportunità di avvalersi di metodologie e tecnologie innovative, del lavoro di prossimità e dei servizi connessi per potenziare l'accesso a tali servizi, specialmente per quanto riguarda le prestazioni ai giovani e agli adulti difficilmente raggiungibili, e per superare gli svantaggi economici e geografici; la centralità dei beneficiari dell'orientamento sia nella progettazione che nella valutazione della prestazione di servizi di orientamento per i giovani e per gli adulti; l'impegno di tutti gli attori interessati, incluse le parti sociali, in linea con le prassi nazionali, nel processo di orientamento, sia per garantire l'accesso dei lavoratori ai servizi di orientamento sia per appoggiare gli insegnanti, i formatori e i servizi di orientamento, fornendo esperienza professionale e opportunità di tutoraggio ("*work shadowing*"), promuovendo l'imprenditorialità e lo spirito imprenditoriale e agevolando l'accesso dei lavoratori ai servizi di orientamento.

Le strategie, le politiche e gli strumenti per l'apprendimento permanente e l'orientamento permanente sono strettamente collegati. La Risoluzione del Consiglio del 2008, relativa al tema di come integrare maggiormente l'orientamento permanente nelle strategie di apprendimento permanente¹¹, rileva come siano necessari ulteriori sforzi per fornire servizi di orientamento di migliore qualità, offrire un accesso più equo orientato alle aspirazioni e alle esigenze dei cittadini, coordinare e costruire partenariati tra le offerte di servizi esistenti. Il documento invita gli Stati a rafforzare il ruolo dell'orientamento permanente nell'ambito delle strategie nazionali di apprendimento permanente. Essa definisce l'orientamento come un "processo continuo che mette in grado i cittadini di ogni età, nell'arco della vita, di identificare le proprie capacità, le proprie competenze e i propri interessi, prendere decisioni in materia di istruzione, formazione e occupazione, nonché gestire i loro percorsi personali di vita nelle attività di istruzione e formazione, nel mondo professionale e in qualsiasi altro ambiente in cui è possibile acquisire e/o sfruttare tali capacità e competenze. L'orientamento comprende attività individuali o collettive di informazione, di consulenza, di bilancio di competenze, di accompagnamento e di

¹¹ Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 21 novembre 2008. Integrare maggiormente l'orientamento permanente nelle strategie di apprendimento permanente (2008/C 319/02).

insegnamento delle competenze necessarie per assumere decisioni e gestire la carriera”. Sono quattro le linee d’azione individuate: favorire l’acquisizione della capacità di orientamento nell’arco della vita; facilitare l’accesso di tutti i cittadini ai servizi di orientamento; rafforzare la garanzia di qualità dei servizi di orientamento; incoraggiare il coordinamento e la cooperazione dei vari soggetti a livello nazionale, regionale e locale. In particolare, si evidenzia che la capacità di orientamento comprende diversi aspetti, specie nelle fasi di transizione, tra cui essere in grado di autovalutarsi, conoscere sé stessi ed essere capaci di descrivere le competenze acquisite nell’ambito dell’istruzione formale, informale e non formale.

3.2. La validazione dell’apprendimento non formale e informale

I processi di innovazione, sin qui illustrati, sono orientati a una convergenza verso due elementi chiave: l’ampliamento dei processi di apprendimento a ogni fase e in ogni contesto della vita e la centralità della persona e quindi delle risorse da essa possedute, con particolare riferimento alle competenze e alla possibilità della loro certificazione.

La crisi economica e occupazionale degli ultimi anni ha reso ancora più urgente e prioritaria l’innovazione di tali processi e la loro qualità e trasparenza, anche rispetto al mercato del lavoro. Non è sufficiente dichiarare il diritto all’apprendimento permanente o quello del riconoscimento delle competenze ovunque e comunque acquisite, occorre renderli visibili, esigibili, valorizzarli. Occorre innestarli in un percorso virtuoso di ri-attivazione del cittadino, preso in carico nell’ambito delle Reti Territoriali.

Nel 2004, gli Stati membri hanno avviato una fase pratica di allineamento su questi temi¹², attraverso la condivisione di principi guida che tutti si impegnano a rispettare per sviluppare i sistemi e le pratiche di validazione dell’apprendimento. Nel contesto del principio dell’apprendimento lungo tutto l’arco della vita, l’individuazione e la convalida dell’apprendimento non formale e informale mirano a rendere visibile e a valutare l’insieme di conoscenze e competenze di una persona, il suo patrimonio di saperi, indipendentemente da dove o come sono state acquisiti. L’individuazione e la convalida si svolgono all’interno dei sistemi ufficiali di istruzione e formazione, ma anche sul posto di lavoro e nella società civile. Il processo di individuazione e convalida è funzionale alle esigenze del singolo discente,

¹² Conclusions of the Council and of the representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on Common European Principles for the identification and validation of non-formal and informal learning (May 2004).

ma contribuisce all'integrazione sociale, all'occupabilità, allo sviluppo e all'impiego di risorse umane in ambito civile, sociale ed economico; soddisfa le specifiche esigenze di quegli individui che cercano di integrarsi o reintegrarsi nell'istruzione e nella formazione, nel mondo del lavoro e nella società.

Nel 2012, viene pubblicata la Raccomandazione del Consiglio in tema di convalida dell'apprendimento non formale e informale¹³. Essa parte dalla premessa che la "convalida dei risultati di apprendimento, vale a dire conoscenze, abilità e competenze, acquisiti mediante l'apprendimento non formale e informale può svolgere un ruolo importante nel migliorare l'occupabilità e la mobilità, nonché nell'accrescere la motivazione per l'apprendimento permanente, in particolare nel caso di persone socialmente ed economicamente svantaggiate o meno qualificate". La convalida di tutte le conoscenze, abilità e competenze può fornire un contributo ancora più valido al miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro, alla mobilità e al rafforzamento della competitività e della crescita economica, in un contesto caratterizzato sempre di più dalla grave crisi economica cui l'Unione deve far fronte e del conseguente aumento della disoccupazione, in particolare tra i giovani, in un'epoca di invecchiamento demografico. Entro il 2018, gli Stati devono istituire, modalità per la convalida dell'apprendimento non formale e informale che consentano alle persone di: ottenere una convalida delle conoscenze, abilità e competenze acquisite mediante l'apprendimento non formale e informale, compreso, se del caso, mediante risorse educative aperte; ottenere una qualifica completa o, se del caso, una qualifica parziale, sulla base della convalida di esperienze di apprendimento non formale e informale, fatte salve altre disposizioni legislative dell'Unione applicabili in materia, in particolare la Direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

La Raccomandazione individua gli elementi che possono essere inclusi nelle modalità per la convalida dell'apprendimento non formale e informale:

- l'individuazione dei risultati di apprendimento acquisiti dalla persona mediante l'apprendimento non formale e informale;
- la documentazione dei risultati di apprendimento acquisiti dalla persona mediante l'apprendimento non formale e informale;
- la valutazione dei risultati di apprendimento acquisiti dalla persona mediante l'apprendimento non formale e informale;

¹³ RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale (2012/C 398/01).

- la certificazione della valutazione dei risultati di apprendimento acquisiti dalla persona mediante l'apprendimento non formale e informale sotto forma di qualifica o di crediti che contribuiscono all'ottenimento di una qualifica o, se del caso, in un'altra forma.

Le modalità di cui tener conto per la convalida dell'apprendimento non formale e informale, tenendo conto delle esigenze e delle peculiarità nazionali, regionali e/o locali e di settore:

- le modalità di convalida sono collegate ai quadri nazionali delle qualifiche e sono in linea con l'EQF;
- accessibilità di informazioni e orientamenti sui benefici e sulle opportunità della convalida, nonché sulle pertinenti procedure, per le persone e le organizzazioni;
- i gruppi svantaggiati, tra cui i disoccupati e le persone a rischio di disoccupazione, sono più particolarmente suscettibili di beneficiare delle modalità di convalida, in quanto la convalida può migliorare la loro partecipazione all'apprendimento permanente e il loro accesso al mercato del lavoro;
- i disoccupati o le persone a rischio di disoccupazione hanno l'opportunità, in conformità alla legislazione e alle peculiarità nazionali, di ottenere un bilancio di competenze inteso a stabilire le loro conoscenze, abilità e competenze entro un periodo di tempo ragionevole, possibilmente entro sei mesi dall'identificazione di una necessità;
- la convalida dell'apprendimento non formale e informale è accompagnata da orientamento e consulenza appropriati ed è facilmente accessibile;
- misure trasparenti di garanzia della qualità in linea con il quadro di garanzia della qualità esistente a sostegno di strumenti e metodologie di valutazione affidabili, validi e credibili;
- sviluppo delle competenze professionali del personale coinvolto nel processo di convalida in tutti i settori interessati;
- le qualifiche o, se del caso, parti delle qualifiche ottenute mediante la convalida delle esperienze di apprendimento non formale e informale sono conformi agli *standard* concordati, che sono uguali o equivalenti agli *standard* delle qualifiche ottenute mediante programmi di istruzione formale;
- promozione dell'uso degli strumenti di trasparenza dell'Unione, quali il quadro *Europass* e lo *Youthpass*, per facilitare la documentazione dei risultati di apprendimento;

- sinergie tra i regimi di convalida e i sistemi di crediti applicabili nei sistemi formali di istruzione e formazione professionale, quali ECTS e ECVET.

Molte sono le parti interessate al processo e tutte dovrebbero essere coinvolte: organizzazioni dei datori di lavoro, sindacati, camere di commercio, industria e artigianato, enti nazionali coinvolti nel processo di riconoscimento delle qualifiche professionali, servizi per l'impiego, organizzazioni giovanili, operatori socio educativi, istituti di istruzione e formazione e organizzazioni della società civile. Per favorire la loro partecipazione a tale processo: i datori di lavoro, le organizzazioni giovanili e della società civile dovrebbero promuovere e facilitare l'identificazione e la documentazione dei risultati di apprendimento acquisiti sul posto di lavoro o nel volontariato, utilizzando gli strumenti appropriati quali quelli sviluppati nel quadro *Europass* e *Youthpass*; gli istituti di istruzione e formazione dovrebbero facilitare l'accesso all'istruzione e alla formazione formali sulla base di risultati di apprendimento acquisiti in contesti non formali e informali e, se del caso e se possibile, accordare esenzioni e/o crediti per i risultati di apprendimento pertinenti acquisiti in tali contesti.¹⁴

Queste due indicazioni rappresentano il cuore delle problematiche legate alla implementazione di procedure per l'identificazione, validazione degli apprendimenti non formali e informali e la certificazione delle competenze: i sistemi di istruzione, formazione e lavoro sono chiamati innanzitutto ad adottare il medesimo linguaggio, il cui alfabeto è costituito proprio dai risultati di apprendimento; tra i tre sistemi si deve creare un circolo virtuoso in cui conoscenze, abilità e competenze vengono rese totalmente trasparenti e possono essere facilmente individuate e validate, e dunque certificate, facilitando il passaggio da un sistema all'altro, anche grazie alla valorizzazione delle competenze certificate. Le procedure di individuazione, validazione e certificazione possono davvero rappresentare la passerella fra un sistema e l'altro.

La Raccomandazione del Consiglio accoglie la proposta avanzata dalla Commissione Europea¹⁵ nel settembre dello stesso anno sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale. Viene accompagnata da una relazione e da un allegato che consentono di comprendere appieno il contesto in cui essa nasce e a chiarire gli elementi di scenario in cui la convalida va a realizzarsi. Le occasioni di apprendimento non formale e informale divengono

¹⁴ RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale (2012/C 398/01).

¹⁵ Commissione Europea, Bruxelles, 5.9.2012 COM(2012) 485 final 2012/0234 (NLE) Proposta di RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale [SWD(2012) 252 final] [SWD(2012) 253 final].

sempre più numerose: globalizzazione e interconnessione rendono sempre più importante l'apprendimento informale, in particolare, grazie alle tecnologie che permettono agli individui di apprendere in molti modi diversi, quando si vuole, dove si vuole. È essenziale coinvolgere i discenti in esperienze di apprendimento e renderli autonomi e responsabili e cogliere le nuove opportunità al di fuori del sistema formale e utilizzare le competenze che permettono di acquisire. I sistemi di istruzione e di formazione devono dare una opportunità a tutti i cittadini di rendere visibile quanto appreso in contesti diversi e di utilizzarlo a fini professionali o di ulteriore apprendimento.

La convalida delle esperienze formative non formali e informali può avere, in generale, un ruolo rilevante dell'affrontare l'insufficienza di competenze nei settori in crescita e sostenere la ripresa economica, in particolare, può sostenere la riduzione dell'abbandono scolastico, l'inserimento nel mercato del lavoro di giovani che hanno abbandonato prematuramente gli studi, il rientro nei percorsi di istruzione e formazione degli adulti.

Due elementi di riflessione appaiono rilevanti: l'adozione di pratiche di convalida delle competenze che adottino gli stessi strumenti di valutazione dell'apprendimento formale e il ruolo cruciale degli esperti consulenti, valutatori e amministratori del processo.

Il tema della valutazione richiama non solo la questione relativa ai metodi e agli strumenti adottati, ma anche il problema della sostenibilità economica di questi processi, dall'individuazione alla certificazione, sia per gli enti che offrono il servizio sia per gli individui che intendono beneficiarne. Tali processi dovrebbero essere accessibili, ma anche agili, snelli, economici, senza perdere di qualità.

Il ruolo del personale specializzato coinvolto in tutte le fasi è un altro aspetto determinante di tutto il processo: le figure di riferimento entrano in gioco dal primo momento, quello dell'individuazione, più il processo è condotto secondo principi di qualità, trasparente, efficace, dal primo momento, dal primo contatto tra il consulente e la persona, più esso si può sviluppare come indicato in precedenza. La problematica che emerge è quella dei requisiti richiesti a questo personale.

4. L'apprendimento non formale e informale e la valutazione delle competenze. Il contributo del CEDEFOP

Il CEDEFOP¹⁶ ha offerto nel corso degli anni un contributo fondamentale alla convergenza dei sistemi di validazione dell'apprendimento non formale e informale, in particolare, attraverso due strumenti: l'Inventario europeo sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale, il cui ultimo aggiornamento è del 2016 e le Linee guida europee per la convalida dell'apprendimento non formale e informale, anch'esse del 2016.

L'inventario è lo strumento che raccoglie, illustra e mette in condivisione i diversi sistemi, processi, dispositivi e approcci alla convalida degli apprendimenti non formali e informali in uso nei diversi contesti europei; costituisce una impareggiabile fonte di informazioni che documenta come la convalida degli apprendimenti pregressi si stia sviluppando in tutta l'Europa. Le linee guida rappresentano un punto di riferimento procedurale importante per lo sviluppo di sistemi di validazione di tali apprendimenti.

Nel 2014, il Centro di ricerca (CEDEFOP, 2014) pubblica un interessante studio sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale nelle imprese europee¹⁷. Ne emerge che nonostante le imprese europee diano la massima priorità a rendere visibili conoscenze, abilità e competenze, allo scopo di valorizzarle, il termine convalida non è sufficientemente noto, più spesso è usato il termine valutazione. È particolarmente difficile collegare le pratiche di valutazione delle competenze nelle imprese ad accordi di convalida nel settore pubblico, perché si registra una mancanza di "portabilità": i dipendenti che vedono valutate le loro competenze in azienda difficilmente riescono a utilizzare i risultati di questo processo al di fuori. Questa mancanza è in parte causata dal fatto che le aziende usano raramente metodologie o formati di presentazione comuni e dalla mancanza di una terminologia comune per fare riferimento a conoscenze, abilità e competenze.

I principali motivi per cui le aziende valutano le competenze, le abilità

¹⁶ Maggiori informazioni sul tema sono disponibili da: <https://www.cedefop.europa.eu/en/events-and-projects/projects/validation-non-formal-and-informal-learning>.

¹⁷ In questo rapporto, il CEDEFOP analizza l'uso della convalida dell'apprendimento non formale e informale - o la valutazione delle competenze - da parte delle imprese europee. Il rapporto si basa su un ampio studio che copre oltre 400 imprese europee e fornisce quindi una delle prime revisioni complete delle attività di convalida al di fuori del settore pubblico. Lo studio si basa sulle seguenti fonti: 29 interviste ad esperti (gestori delle risorse umane) in 10 paesi europei selezionati (Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Lituania, Paesi Bassi, Norvegia, Romania, Spagna); un sondaggio su 400 imprese europee (con oltre 50 dipendenti); 20 casi di studio.

o le conoscenze dei dipendenti sono riconducibili:

- al reclutamento: questa è la ragione più frequente e qui le aziende sembrano valutare le persone in modo più ampio e sistematico;
- allo sviluppo del personale e delle competenze: le valutazioni sono ampiamente utilizzate dalle imprese per determinare le esigenze di formazione e sviluppo dei dipendenti, soprattutto in settori ad alta intensità di conoscenza;
- all'avanzamento di carriera e pianificazione della successione: le valutazioni delle competenze aiutano a identificare e sviluppare successori per posizioni di lavoro più elevate e determinare la remunerazione. Questo aspetto è più rilevante nelle grandi aziende in cui le prestazioni e il raggiungimento degli obiettivi sono spesso criteri di valutazione cruciali.

Inoltre, le valutazioni regolari delle competenze dei dipendenti sono talvolta previste dalle procedure di garanzia della qualità aziendale o dai sistemi / *standard* di gestione. In alcuni paesi il diritto del lavoro sembra, direttamente o indirettamente, indurre le imprese a misurare regolarmente le competenze della propria forza lavoro. Infine, le valutazioni dei dipendenti vengono occasionalmente utilizzate dalle aziende per ristrutturazioni e cambiamenti organizzativi.

In linea di principio, le competenze valutate dalle aziende derivano da un insieme di competenze attese che a loro volta derivano dal profilo delle attività di una posizione lavorativa specifica, sono quindi molto eterogenee. Complessivamente, le aziende concentrano le valutazioni dei dipendenti principalmente sui seguenti tipi di competenze.

Le abilità e le competenze specifiche relative al lavoro sono valutate più frequentemente e in modo più ampio. Questa categoria di competenze è rilevante per quasi tutti i tipi di personale, professioni e posizioni lavorative. La valutazione delle competenze relative al lavoro è più importante nel processo di assunzione rispetto allo sviluppo del personale o alla pianificazione della carriera.

Le competenze sociali e personali sono classificate al secondo posto nelle valutazioni dei dipendenti. Sono particolarmente rilevanti nelle valutazioni relative alle posizioni dirigenziali e alla progressione della carriera. In generale, maggiore è la posizione gerarchica, le capacità sociali / personali sono più importanti delle competenze tecniche / professionali;

Le competenze relative all'alfabetizzazione digitale sono ampiamente valutate, mentre quelle linguistiche sono valutate principalmente per le posizioni dirigenziali e qualsiasi lavoro che implichi un significativo contatto con i clienti.

Infine, le competenze analitiche e matematiche sono esaminate principalmente per ragionieri, contabili e lavori simili, nonché dirigenti e ingegneri.

Il profilo rappresenta le competenze attese o necessarie in termini di contenuto e livello. Tuttavia, in molte aziende queste aspettative o norme sono molto semplici e ad hoc e non sono necessariamente predefinite sotto forma di un catalogo o una griglia di competenze scritte.

Esiste una chiara differenza tra le dimensioni: le griglie formali predefinite vengono applicate molto più frequentemente nelle grandi imprese (principalmente anche con sistemi di scale o gradi) e in misura molto minore nelle piccole e medie (da 50 a 249 dipendenti). Un confronto tra settori mostra che le aziende dei servizi finanziari utilizzano cataloghi di competenze predefinite più frequentemente rispetto ad altri settori.

Tra le imprese intervistate in questo studio, oltre il 60% delle griglie / cataloghi di valutazione delle competenze formali utilizzati sono interamente specifici dell'azienda, mentre meno del 40% si basa su un modello esterno più generale.

I consulenti delle risorse umane sono la fonte più importante di tali modelli esterni o cataloghi di competenze. Nella maggior parte dei casi, tuttavia, questi modelli vengono ancora adattati alle circostanze di una specifica azienda.

Quasi tutti i modelli di consulenza si concentrano sulle competenze personali e sociali e sulle capacità professionali. Gli *standard* delle istituzioni statali, delle organizzazioni di settore o dei contratti collettivi sono un'altra fonte di cataloghi di competenze, apparentemente più importanti nel settore sanitario. Oltre il 60% delle aziende intervistate ritiene che le proprie griglie e cataloghi di competenza, siano essi specifici per l'azienda o collegati a un modello esterno, siano abbastanza stabili nel tempo.

La ricerca del CEDEFOP (2014) rileva come i principali cambiamenti intervenuti negli ultimi anni possono essere riassunti come segue:

- la tendenza più significativa è stata quella di includere una più ampia gamma di competenze sociali nei cataloghi e quindi nelle valutazioni dei dipendenti;
- sono state incluse più competenze personali;
- per le competenze tecniche legate alla professione, i cambiamenti nelle reti di valutazione sono principalmente indotti da cambiamenti tecnologici: le TIC e le abilità informatiche e le conoscenze dell'automazione industriale sono state sempre più prese in considerazione;
- una tendenza emergente, specialmente nelle grandi imprese, è stata quella di guardare sempre più al potenziale che le persone potrebbero avere

in circa cinque anni piuttosto che guardare solo allo stato attuale delle capacità e delle competenze.

Una vasta gamma di metodi e strumenti viene utilizzata dalle aziende per valutare o misurare competenze, abilità o conoscenze dei dipendenti. Metodi di facile utilizzo come interviste e call o screening di CV, certificati, qualifiche e riferimenti sono utilizzati da quasi tutte le imprese. Lo screening dei documenti viene utilizzato principalmente per il reclutamento e la valutazione delle competenze relative alla professione. Vari altri strumenti sono caratterizzati da una maggiore complessità e tendono ad essere dispendiosi in termini di tempo e denaro. Questi includono: test psicometrici (spesso utilizzati durante il reclutamento per posizioni dirigenziali o personale di vendita); simulazioni, esercizi e giochi di ruolo; feedback a 360 gradi (che si concentra sulle competenze chiave e viene utilizzato principalmente per lo sviluppo dei dipendenti e le decisioni di carriera); *assessment center* (utilizzati principalmente per posizioni dirigenziali)¹⁸. Questi strumenti non sono così comuni, soprattutto nelle piccole imprese. Le principali tendenze nelle pratiche di valutazione negli ultimi anni indicano l'aggiornamento e il perfezionamento dei metodi di valutazione, specialmente laddove applicati a fini di sviluppo del personale e avanzamento di carriera.

Sulla registrazione dei risultati della valutazione dei dipendenti, quasi il 40% delle imprese intervistate mantiene profili di competenza standardizzati e strutturati con scale / voti, e un altro terzo mantiene rapporti non standardizzati e non strutturati su base regolare. Il resto mantiene i registri solo caso per caso e in modo non sistematico o non redige e archivia rapporti con i risultati della valutazione. Tuttavia, ci sono ancora differenze significative tra le classi di dimensioni dell'azienda: la documentazione standardizzata e strutturata è molto più comune nelle aziende più grandi.

Le aziende di solito non certificano le competenze dei lavoratori. Oltre alle valutazioni per i processi di reclutamento, i risultati della valutazione vengono generalmente consegnati ai dipendenti interessati (se richiesto).

Per le imprese, definire una serie pertinente di criteri da valutare per una posizione lavorativa è meno difficile che valutare correttamente il livello effettivo di competenza di una persona.

La soggettività dei valutatori, che di solito sono manager di linea, è una

¹⁸ Per maggiori approfondimenti si rimanda a: MASCI, S. (2012). *Giochi nella formazione aziendale: utilizzo di modelli di counseling integrato in azienda*. Milano: Franco Angeli; DEL PIANTO, E. (2004). *Assessment center: tecniche e strumenti per il valutatore*. Milano: Franco Angeli.

grande sfida.

Le competenze personali e sociali sono considerate più difficili da valutare rispetto alle competenze professionali.

I principali fattori e misure che determinano la qualità delle valutazioni delle competenze includono:

- competenze, esperienza e formazione adeguata dei valutatori;
- avere una persona valutata da più di un valutatore;
- un'attenta individuazione e definizione dei requisiti del lavoro come base per specificare i criteri di valutazione;
- definire criteri e scale di valutazione nel modo più preciso possibile.

Altri fattori includono: l'utilizzo di una combinazione di metodi e strumenti per aumentare l'affidabilità; una elevata standardizzazione e sistematizzazione dell'intero processo; valutazioni regolari nel tempo. Oltre ai metodi di qualità, l'integrazione delle valutazioni delle competenze nella strategia aziendale è un fattore chiave per il successo o il fallimento.

Secondo lo studio del CEDEFOP(2014), i riscontri da parte dei dipendenti delle pratiche di valutazione delle competenze delle società e dei loro risultati sono generalmente positivi. La valutazione delle competenze sociali e personali è maggiormente oggetto di contestazioni rispetto a quella delle competenze professionali. Naturalmente, le obiezioni dipendono anche dallo scopo delle valutazioni. Quelle che si svolgono durante un cambiamento organizzativo o un ridimensionamento, nonché quelle legate alla remunerazione sono generalmente meno gradite. Le valutazioni sono più accettate se utilizzate a fini di sviluppo professionale o per la definizione di un fabbisogno di formazione.

Lo studio suggerisce alcuni fattori utili a garantire una buona accettazione delle pratiche di valutazione da parte dei dipendenti, essi includono:

- una buona comunicazione preventiva e informazioni sulle valutazioni, creando un'atmosfera di apertura, fiducia e trasparenza;
- il coinvolgimento dei dipendenti o dei loro rappresentanti, nella progettazione delle procedure di valutazione;
- sistemi di valutazione delle competenze chiari e comprensibili, progettati per garantire risultati oggettivi e imparzialità (utilizzando criteri di valutazione standardizzati e ben specificati);
- una accurata presentazione e discussione dei risultati della valutazione con i dipendenti interessati, che hanno l'opportunità di confrontarsi sui suoi esiti.

I rappresentanti dei dipendenti sono stati coinvolti nella progettazione e attuazione delle pratiche di valutazione in circa la metà delle società intervistate. La loro partecipazione dipende molto dal tipo di valutazione introdotta. Sono principalmente coinvolti nell'implementazione di approcci di valutazione più formali e avanzati, come quando verranno utilizzati modelli / cataloghi di competenze *standard* o strumenti come test psicometrici o *assessment center*. Più frequentemente, i rappresentanti dei dipendenti individuano con i datori di lavoro le competenze da valutare, nonché i metodi e gli strumenti di valutazione da utilizzare. In misura minore, partecipano alla decisione a fini di valutazione e in che modo verranno documentati i risultati della valutazione.

La maggior parte delle imprese non è soggetta ad alcuna legislazione sul lavoro o vincoli di contratto collettivo per quanto riguarda la progettazione e l'implementazione delle pratiche di valutazione delle competenze. Tuttavia, alcuni si sentono influenzati da disposizioni specifiche relative alle competenze che possono valutare e alcuni devono adempiere agli obblighi sull'uso e sulla documentazione dei risultati della valutazione. Sia la legislazione del lavoro che i contratti collettivi influenzano la misura in cui viene utilizzata la valutazione delle competenze. Più grande è l'azienda, più diventano comuni questi requisiti imposti esternamente.

Più le posizioni lavorative specifiche sono cruciali, maggiore è lo sforzo delle aziende nella valutazione delle competenze. Le competenze sociali e personali sono particolarmente importanti nelle valutazioni delle posizioni dirigenziali, nella pianificazione della promozione e della successione e con i dipendenti che hanno un contatto diretto con il cliente. Nel complesso, in particolare, le competenze sociali sono diventate più significative nelle valutazioni dei dipendenti delle imprese negli ultimi anni. Al di là delle capacità e delle competenze, le valutazioni nelle aziende, a differenza dei meccanismi di validazione nazionali, spesso si riferiscono anche alle prestazioni o al raggiungimento degli obiettivi.

Il grado di formalizzazione delle valutazioni delle competenze dipende principalmente dalla dimensione dell'impresa: l'uso di repertori scritti delle competenze specifiche da misurare (*standard*) aumenta con la dimensione delle imprese. Nelle aziende più piccole le competenze necessarie o attese dei dipendenti sono spesso determinate solo ad hoc e / o rimangono implicite. I repertori delle competenze sono stati sviluppati principalmente in o per una determinata impresa. Alcuni sono basati su o correlati a modelli più generali forniti da vari consulenti delle risorse umane (risorse umane e sociali); le imprese più grandi documentano e registrano anche i risultati

della valutazione (come i profili di competenza dei dipendenti) in modo più standardizzato e strutturato. Le aziende più piccole spesso non redigono una documentazione chiara del lavoro fatto in questo ambito.

Contrariamente ai meccanismi nazionali di validazione, le aziende generalmente non certificano le competenze. Il grado di formalizzazione e la completezza delle valutazioni delle competenze differiscono anche tra i settori: le industrie o le società con una grande percentuale di *knowledge worker*, come i servizi finanziari, sono più inclini a utilizzare metodi formali ed estensivi rispetto ai settori o alle aziende tradizionali, come l'edilizia. Vi sono inoltre indicazioni del fatto che le imprese dei nuovi Stati membri utilizzano generalmente sistemi di valutazione meno sofisticati o formalizzati rispetto alle società degli Stati membri più anziani.

La regolamentazione basata sulla legislazione (del lavoro) o sui contratti collettivi sembra svolgere un ruolo secondario per la progettazione e l'attuazione delle pratiche di valutazione delle imprese. Vi sono alcuni esempi in cui le pratiche di valutazione sono state prescritte dalla legge o da accordi con le parti sociali, ma questi non sembrano ancora avere un forte impatto sulle pratiche. Tuttavia, l'introduzione di sistemi di gestione / garanzia della qualità nelle aziende spesso avvia procedure di valutazione delle competenze più formalizzate.

Dal punto di vista dell'azienda, il problema cruciale che determina la qualità delle valutazioni delle competenze è quello di evitare la soggettività, la parzialità e le incoerenze da parte dei valutatori (generalmente i manager di linea). Ciò richiede una formazione adeguata per lo svolgimento delle valutazioni. L'accettazione da parte dei dipendenti delle pratiche e dei risultati della valutazione dipende da vari fattori, tra cui il coinvolgimento dei dipendenti nella loro progettazione e realizzazione e gli scopi e le conseguenze della valutazione per i lavoratori.

Come detto, la valutazione delle competenze personali e sociali è molto più spesso contestata dai dipendenti ed è anche considerata dalle aziende molto più difficile da fare rispetto alle competenze professionali o tecniche. Ciò è dovuto anche alla mancanza di questa tipologia di competenze nelle definizioni delle qualifiche formali.

I risultati dell'indagine indicano "diverse culture di valutazione". Nei paesi nordici e nei Paesi Bassi, si registra un atteggiamento relativamente aperto dei problemi della valutazione da parte delle aziende e un'accettazione abbastanza elevata delle valutazioni da parte dei dipendenti. Il coinvolgimento dei rappresentanti dei dipendenti nella progettazione dei sistemi di valutazione è anche più diffuso.

La comparabilità e la trasferibilità dei risultati della valutazione tra le società sono limitate: le imprese spesso considerano le valutazioni di altre società solo debolmente correlate ai propri requisiti di competenza. Possono avere una comprensione molto diversa (dipendente dal contesto) degli stessi termini di competenza e avere perplessità riguardo alla qualità e alla credibilità delle valutazioni da parte di altre aziende e valutatori sconosciuti.

Oltre ai tradizionali attestati di lavoro, i risultati della valutazione sono attualmente raramente utilizzati al di fuori di una determinata azienda, ad esempio per le domande di lavoro ad altri datori di lavoro. La convalida nelle imprese pertanto contribuisce poco ai benefici previsti dal principio di base della convalida. Esistono diversi tipi di iniziative collaborative per armonizzare le pratiche di valutazione delle aziende: a volte vengono sviluppati *standard* di valutazione comuni tra le imprese organizzate nell'ambito di una cooperativa, associazione o altro tipo di organizzazione ombrello. Esistono anche iniziative settoriali relativamente più ampie delle associazioni dei datori di lavoro e dei sindacati, in parte regolate da contratti collettivi. Tali iniziative possono riguardare la maggior parte delle professioni o posizioni lavorative in un settore o gruppo di imprese o fare riferimento solo a una specifica occupazione o funzione.

Solo poche aziende sono attualmente coinvolte in qualche forma di iniziativa collaborativa sulla valutazione delle competenze, ma in alcune aree sembra esserci un interesse significativo a impegnarsi in tali attività. Il sostegno di iniziative interaziendali potrebbe essere promosso da istituzioni pubbliche e semi-pubbliche a livello nazionale ed europeo (governi, parti sociali, associazioni nel settore delle risorse umane, ecc.), attraverso la sensibilizzazione, la fornitura di consulenza, orientamento e formazione o anche finanziariamente.

Rispetto al tema della certificazione delle competenze, un aspetto molto interessante che viene messo in luce dalla ricerca (CEDEFOP, 2014) è che gli *standard* di competenza ci dicono cosa hanno bisogno di sapere i dipendenti, cosa devono essere in grado di fare sul lavoro e come devono metterli in atto per avere successo sul posto di lavoro. Gli *standard* di competenza sono normalmente distinti dagli *standard* di qualifica (o istruzione), nel senso che forniscono un punto di riferimento per le prestazioni lavorative, non per le prestazioni nell'istruzione e nella formazione. In molti paesi, tuttavia, esiste una stretta relazione tra competenza e *standard* di qualificazione. Gli *standard* di competenza non sono scritti secondo un particolare formato o modello, ma variano nei dettagli e in ampiezza. Anche il fondamento formale degli *standard* di competenza varierà, dai requisiti giuridicamente

vincolanti applicabili a livello nazionale e/o internazionale ai parametri di riferimento interni utilizzati da una singola impresa. Ciò che è comune a questi *standard* è che offrono un'espressione tangibile di ciò che ci si aspetta da qualcuno che ha un lavoro ed è quindi il punto di riferimento chiave su cui si basano le valutazioni.

5. *L'Europa a 27 verso il 2025*

Le politiche per l'apprendimento permanente continueranno a svilupparsi nel quadro della storia prossima dell'Unione. La Commissione Europea, nel 2017, nel "Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025", pochi giorni prima che i 27 leader degli Stati membri dell'Unione si riuniscano a Roma per il sessantesimo anniversario della firma dei Trattati, delinea il futuro dell'Unione, non più con una univocità di prospettive, ma parla di possibili scenari futuri. Il Libro Bianco ne delinea cinque¹⁹: essi contribuiranno ad orientare il dibattito sul futuro dell'Europa, offrendo una serie di spaccati del potenziale stato dell'Unione da qui al 2025, sulla base delle scelte che si opereranno. Ogni scenario presuppone, naturalmente, come punto di partenza, che i 27 Stati membri procedano insieme come Unione.

Si evidenzia come, sebbene, da diversi punti di vista, lo stato di salute dell'Europa sia buono, esso celi "una semplice realtà: a mano a mano che le altre parti del mondo si espandono, il peso mondiale dell'Europa diminuisce" (Commissione Europea, 2017, p. 8). La crisi finanziaria ed economica verificatisi a partire dal 2008 "ha scosso l'Europa fino alle fondamenta. (...) Per la prima volta dalla seconda guerra mondiale vi è un rischio reale che la generazione attuale di giovani adulti si ritrovi in condizioni economiche peggiori rispetto a quella dei genitori. L'Europa non può permettersi di perdere la fascia di età più istruita che abbia mai avuto e lasciare che il suo futuro sia condannato dalle disparità generazionali" (p. 9).

Se, da una parte, la speranza di vita sta raggiungendo livelli senza precedenti, l'altra faccia della stessa medaglia è che l'Europa invecchia rapidamente. Con un'età media di 45 anni entro il 2030, l'Europa sarà

¹⁹ Gli scenari proposti sono: *Scenario 1* - Avanti così; *Scenario 2* - Solo il Mercato Unico; *Scenario 3* - Chi vuole di più fa di più; *Scenario 4* - Fare meno in modo più efficiente; *Scenario 5* - Fare molto di più insieme. Essi vengono illustrati sulla base di diversi indicatori: mercato unico e commercio; Unione economica e monetaria; Schengen, migrazione e sicurezza; Politica estera e difesa; Bilancio UE; Capacità di ottenere risultati.

diventata la regione “più vecchia” del mondo. Ben noti sono alcuni degli effetti negativi di un tale andamento demografico: l’incremento della spesa statale per finanziare il pensionamento (la cui prima soluzione – innalzamento dell’età pensionabile – può contribuire a produrre un indesiderato effetto collaterale: la disoccupazione giovanile); l’innalzamento della spesa sanitaria; la presa in carico della dipendenza.

È un’Europa alle prese con una profonda informatizzazione della società, che sta già rendendo meno nette le distinzioni tra dipendenti e lavoratori autonomi, tra beni e servizi, tra consumatori e produttori. Molte delle professioni attuali non esistevano dieci anni fa e molte altre saranno create negli anni a venire. Il mondo del lavoro si trasforma costantemente: nell’arco di una generazione, il lavoratore europeo medio è passato da un posto di lavoro a vita a più di dieci impieghi diversi nel corso della carriera. La questione climatica e ambientale pone ulteriori importanti sfide. “Le nuove strutture familiari, i cambiamenti demografici, l’urbanizzazione e la maggiore varietà di formule lavorative incidono sul modo in cui si costruisce la coesione sociale” (Commissione Europea, 2017, p. 10).

Emergono due principali criticità: la preoccupazione avvertita per le maggiori minacce per la sicurezza e le frontiere (la differenza sempre più sfumata tra le minacce interne ed esterne sta cambiando la percezione che la gente ha della propria sicurezza e delle frontiere); la messa in discussione della fiducia e della legittimità nei confronti della politica tradizionale e delle istituzioni (i vari cambiamenti che avvengono nel mondo e il senso di insicurezza reale avvertito da molti hanno portato a una crescente disaffezione nei loro confronti, a tutti i livelli).

In sostanza, la Commissione prende atto e sottolinea che “il sostegno al progetto europeo è ancora solido, ma non è più incondizionato” (p. 12). La via da seguire proposta è quella della ricerca continua dei diritti e della coesione: l’UE è un progetto unico, in cui le priorità dei singoli Stati sono state combinate e la sovranità è condivisa per servire meglio gli interessi nazionali e collettivi.

Nel quadro di analisi proposto, lo spazio per i temi relativi a istruzione, formazione, educazione, appare ristretto. Si sottolinea la probabilità che “la maggior parte dei bambini che iniziano oggi la scuola elementare eserciteranno un domani professioni attualmente sconosciute. Le sfide poste dal maggior ricorso alla tecnologia e all’automazione incideranno su tutte le professioni e su tutti i settori. Per sfruttare al meglio le nuove opportunità attenuandone nel contempo qualsiasi effetto negativo occorrerà investire massicciamente nelle competenze e ripensare i sistemi di istruzione

e di apprendimento permanente. Contemporaneamente dovranno essere introdotti nuovi diritti sociali per accompagnare l'evoluzione del mondo del lavoro" (p. 10). Un riferimento certamente importante, di indirizzo, ma che racconta di un'Europa in sofferenza, alle prese con emergenze politiche, economiche e sociali, segnata dal rischio della disgregazione, che teme per il suo futuro, che mette in primo piano emergenze legate ai temi della sicurezza e dell'economia, della difesa di un progetto, ma anche di uno stile di vita. E' uno spazio ristretto, in cui però l'esortazione a "investire massicciamente nelle competenze e ripensare i sistemi di istruzione e di apprendimento permanente" (p. 10) echeggia: è un invito, ma anche un monito; offre l'opportunità di sviluppare azioni e prospettive di ricerca importanti – ma ne sancisce allo stesso tempo la necessità – sullo sviluppo di sistemi di istruzione e di formazione, di orientamento, sempre più *lifelong* e *lifewide*, sempre più inclusivi e di qualità, e sulla loro relazione nuova e sempre più strategica con il mondo del lavoro.

Capitolo V

L'Italia e l'Europa di fronte alle sfide del futuro

1. *L'UE e gli italiani: insoddisfazioni e preoccupazioni crescenti*

Le trasformazioni economiche, sociali e culturali in corso pongono al mondo del lavoro nuove sfide e la necessità di individuare idee in merito a misure e interventi da mettere in agenda nella nuova legislatura dell'Unione Europea: qualità dell'occupazione, mobilità transnazionale dei lavoratori, parità di genere, formazione e sviluppo delle competenze, ruolo dei servizi pubblici per l'impiego e la regolazione delle nuove forme di lavoro. E, in *primis*, il rilancio della dimensione sociale ed il rafforzamento della coesione e dei processi di inclusione, a cavallo di "Europa 2020" e di Europa 2030.

Nel presente contributo, si è cercato di inquadrare costantemente la *governance* dei sistemi di istruzione, formazione, orientamento e lavoro dentro la prospettiva europea e, come si è evidenziato in vari passaggi, oggi non è più pensabile progettare il loro futuro sviluppo al di fuori di tale prospettiva. Ma il clima del dibattito non è sempre favorevole.

"Un'Europa sempre più vicina ai cittadini" è stato il motto a volte utilizzato. Tuttavia, recenti vicende politiche, legate, soprattutto, al tema delle migrazioni, ma anche a questioni più prettamente economiche¹ l'hanno ripetutamente messa in discussione.

Il progressivo movimento da integrazione dei mercati a integrazione politica ha alterato le relazioni tra gli italiani e l'Europa: dopo una lunga fase di consenso, sono emerse significative differenze di orientamento dei principali attori nazionali; si sono fatte strada diverse preoccupazioni

¹ In tal senso, si può ricordare la vicenda della importante protesta messa in atto dai pastori sardi nel corso del 2019 contro il prezzo troppo basso, riconosciuto per il latte ovino e caprino. Protesta che non puntava soltanto a chiedere un aumento del prezzo del latte (pagato circa 55 centesimi al litro, la richiesta era di almeno 70 centesimi netti), ma che contestava anche l'acquisto da parte di aziende sarde di materia prima comunitaria, usata poi per produrre formaggi e prodotti a marchio sardo (https://www.repubblica.it/cronaca/2019/02/10/news/pastori_sardi_scattano_le_prime_denunce_per_lo_sversamento_del_latte-218783832/).

sull'impatto dell'Europa nella propria vita, mentre i costi dell'integrazione sono percepiti con maggiore inquietudine (Bellucci, Conti, 2012).

Secondo i risultati dell'ultimo sondaggio, svolto nel febbraio 2019 nei 27+1 paesi europei dall'Eurobarometro², pubblicati in aprile, è l'Italia, ora, ad avere la maggiore quota di cittadini insoddisfatti dell'Europa³. Tra gli europei, gli italiani sono quelli che in misura minore, dopo i cechi, ritengono che la UE sia "una cosa buona" – il 36%, contro una media UE del 61% – e quelli che in misura maggiore ritengono che la UE sia "una cosa negativa" – ben il 21%, contro una media UE del 10% (erano il 18% nella rilevazione precedente, di sei mesi prima). In Italia, è altissima la quota di quanti affermano che la UE non sia "né buona né cattiva": il 41%, secondi solo all'Ungheria, dove è pari al 48% (e anche questo dato è aumentato di ben 4 punti percentuali negli ultimi sei mesi).

Il dato è certamente preoccupante e qualcosa sta accadendo in Italia nei confronti dell'Europa (Ardeni, 2019). Nei decenni, siamo stati tra i beneficiari netti di fondi europei, eppure oggi solo il 41% ritiene che l'Italia abbia beneficiato, nel complesso, dalla sua appartenenza all'UE (era il 43% nel sondaggio precedente) e il 49% ritiene che *non abbia* beneficiato (le media dei cittadini UE rispetto al proprio paese sono del 68% e del 23%, rispettivamente). Se gli italiani esprimono dunque una profonda insoddisfazione per la UE, oppure non ne percepiscono più i benefici o l'utilità, è però vero che di fronte ad un eventuale referendum per restare o uscire dalla UE, solo il 19% risponde che voterebbe "*Leave*", meno di cechi, austriaci, francesi, greci e ciprioti. La quota di eventuali voti per il "*Remain*" è però più bassa della media UE (49%, contro una media del 68%), anche se largamente maggioritaria, seconda solo alla Repubblica Ceca (47%) e al Regno Unito (45%); c'è da evidenziare che l'Italia è il paese dove è più alto il numero degli indecisi, con il 32%. Con questi dati, l'Italia entra nel novero dei più "euroscettici", quasi quanto gli inglesi e al pari di francesi, greci e cechi.

L'analisi condotta dall'Istituto Cattaneo (Ardeni, 2019) cerca di ricostruire il quadro entro cui è maturato e può essere compreso questo peggioramento dell'umore e dell'atteggiamento verso l'UE.

L'Italia è tra i paesi che più sta soffrendo la situazione economica e, anche in Europa, l'economia ristagna. In Italia, come negli altri paesi europei, un giudizio critico sulle prospettive della UE si affianca a un giudizio critico sul proprio paese. La metà degli europei, in media, ritiene che le cose in

² Maggiori informazioni sono disponibili da: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/be-heard/eurobarometer/closer-to-the-citizens-closer-to-the-ballot>.

³ Il sondaggio arriva dopo nove mesi di governo della coalizione 5 Stelle-Lega.

Europa stiano andando “nella direzione sbagliata”. Se sono francesi e greci a essere i più pessimisti (con il 66% di coloro che ritengono che le cose nella UE vanno nella direzione sbagliata), gli italiani di questa opinione sono il 58%, seguiti da cechi e spagnoli (56%). In Francia e Grecia, infatti, rispettivamente il 77% e 76% dei cittadini ritiene che le cose vadano nella direzione sbagliata nel proprio paese; in Spagna questi sono il 68%, mentre in Italia i preoccupati sono il 52%. “È un giudizio sull’Europa, quindi, ma anche sul proprio paese a spingere l’euroscetticismo” (Ardeni, 2019). Il populismo e la protesta contro le *élite* politiche tradizionali non paiono la risposta alla situazione di inefficacia dell’UE. Alla domanda se “l’ascesa dei partiti che protestano contro le *élite* politiche tradizionali sia motivo di preoccupazione”, infatti, la maggioranza degli europei (61%) e il 50% degli italiani risponde di essere d’accordo, cui va aggiunto un 13% di indecisi. Solo il 37% degli italiani non è d’accordo che questa ascesa sia motivo di preoccupazione, tanti quanti in Croazia e Ungheria e meno che in Austria. Gli italiani, come gli europei, vorrebbero che il ruolo del Parlamento Europeo venisse rafforzato, in maggioranza (48% contro una media UE del 54%), non indebolito, e in gran numero ritengono che, negli ultimi cinque anni, esso non sia stato sufficientemente determinato; vorrebbero che il Parlamento Europeo avesse un ruolo più importante, più attivo, perché votato democraticamente, ma anche perché gli italiani, tra gli europei, sono quelli che meno ritengono che la loro voce sia ascoltata in Europa e dal loro proprio governo. E infatti gli italiani, più degli europei, vedono le elezioni europee come una cosa lontana, di cui non si parla molto e di cui non parlano molto nemmeno i loro politici. Solo il 18% dichiara di ricordare un richiamo a votare nelle elezioni europee e all’importanza dell’Unione (la media UE è del 27%). Peggior della nostra, pare, è solo l’opinione dei greci sui loro politici e di come quelli considerano l’Europa.

La disaffezione, o disillusione, è legata, in parte, ai temi che sono maggiormente nell’interesse dei cittadini: l’economia e il lavoro, il cambiamento climatico, più dell’immigrazione o la sicurezza i problemi che preoccupano i cittadini. Se tra gli europei i temi prioritari sono economia e crescita (per il 50%), disoccupazione giovanile (49%), immigrazione (44%) e cambiamento climatico, tra gli italiani i tre primi temi sono prioritari per il 62% dei cittadini, mentre il cambiamento climatico lo è solo per il 30% (meno anche della lotta contro il terrorismo, che è prioritario per il 41% dei nostri concittadini, come nella media UE).

“Per l’Italia, non si può non notare che nonostante il flusso di immigrati in Europa sia notevolmente calato e nonostante i molti problemi cui il

paese deve far fronte, mesi di propaganda sulla questione dell'immigrazione hanno evidentemente fatto breccia e questa sia sentita, ancora, come una fonte di preoccupazione" (Ardeni, 2019).

Rispetto al tema immigrazione, sempre i dati dell'Eurobarometro hanno documentato quanto percezione e realtà siano distanti⁴ ed è assodato che sulla percezione dei fenomeni incidono molto i media, con le notizie che diffondono e su come li rappresentano, e la propaganda politica. L'immigrazione rappresenta uno di quei fenomeni di cui è molto difficile avere conoscenza ampia e precisa (se non volendo esplicitamente approfondire dati e letture di merito); resta qualcosa di cui spesso di sente parlare – e in modo spesso strumentale – e di cui ci fa un'idea approssimativa sulla base di limitate esperienze personali.

I dati diffusi dalle due agenzie ONU che si occupano di migranti – l'Organizzazione Mondiale delle Migrazioni (IOM) e l'Alto Commissariato UN per i Rifugiati (UNHCR) – dipingono un quadro che non conduce a pensare di essere in presenza di un flusso di immigrati preoccupante. Nei primi 4 mesi del 2019 (dati al 30 aprile), sono arrivate in Europa 20.274 persone – 14.580 via mare e 5.694 via terra – delle quali 10.892 in Grecia, 8.400 in Spagna e 720 in Italia. Nel 2018, erano arrivate in Europa 141.500 persone, ben 40 mila in meno dell'anno precedente, quando erano state 185.100, del 2016 (373.300) e del 2015 (1.032.400).

Si tratta, quindi, di una tendenza generalizzata verso il calo, che ha diverse e complesse ragioni e che solo in misura minima si può imputare alle mutate politiche di accoglienza (ora più restrittive) adottate dall'Europa dopo la "crisi dei rifugiati" del 2015.

In Italia, nel 2018, sono entrate 23.400 persone, via mare, per lo più nel secondo periodo dell'anno (gli arrivi erano stati 119.400 nel 2017 e 181.400 nel 2016). La maggioranza degli arrivi in Italia è stata di tunisini, eritrei, iracheni, sudanesi e pakistani. Nei primi quattro mesi del 2018 (secondo gli ultimi dati disponibili), tra l'altro, ben 12.689 stranieri entrati in Italia sono stati mandati in altri paesi europei, lasciandone poco più di 10 mila nei nostri centri di accoglienza. I rifugiati e migranti *presenti in Italia* (inclusi quindi quelli arrivati negli anni precedenti), calcolati dall'IOM, nel corso del 2018, sono scesi da più di 185 mila a 135 mila. Ma la presenza di immigrati e il loro, anche se calante, flusso in entrata sono rimasti, nella percezione comune, un problema, più che in paesi come la Grecia o la Spagna che ancora vedono flussi consistenti di stranieri in entrata.

⁴ Istituto Cattaneo, "Immigrazione in Italia: tra realtà e percezione", 2018. Analisi dei dati dell'Eurobarometro disponibile da: <https://www.cattaneo.org/2018/08/27/immigrazione-in-italia-tra-realta-e-percezione/>.

Una cooperazione rafforzata è la conseguenza di un input forte promosso dalla Commissione Europea, ma in questa stagione politica, il governo non è assecondato dagli Stati: la crisi economica ha affievolito l'entusiasmo, così come le continue richieste di tenere sotto controllo deficit e spesa pubblica. Sicuramente, la politica in ambito istruzione e formazione ne risente in modo forte, si tratta anche di un ambito in cui si lavora per convergenze progressive delle politiche nazionali verso strategie comuni, non vi è prescrittività.

La sensibilità dei cittadini italiani ed europei verso le opportunità offerte dalla libera circolazione di persone, merci, capitali, servizi, cui si sono aggiunte le conoscenze, è cresciuta e maturata negli ultimi anni, soprattutto per giovani e adulti ormai avvezzi a una attitudine dell'apprendimento permanente e al lavoro in un contesto internazionale. Ma ancora molto c'è da fare perché uno spazio europeo dell'istruzione, della formazione, dell'apprendimento permanente, del lavoro possa concretizzarsi e perché sempre più cittadini si riconoscono in un comune progetto culturale, valoriale e politico europeo.

La dimensione europea dell'educazione e della formazione ha contribuito alla crescita della qualità dell'offerta e a un ampliamento delle reti di collaborazione: di fatto, già molti centri di ricerca, di formazione e università operano abitualmente in una dimensione internazionale, grazie ai partenariati finanziati dai diversi programmi europei.

Oggi, è auspicabile anche accrescere la consapevolezza e incoraggiare un dibattito pubblico su questioni d'attualità riguardanti il diritto del lavoro e la legislazione dell'UE in merito. Tale azione rappresenta uno degli obiettivi che si è assegnato il Centro di competenza europeo per le politiche in materia di diritto del lavoro, occupazione e mercato del lavoro, avviato nel 2016. Il Centro si occupa degli aspetti giuridici, normativi, economici e politici dell'occupazione e dei mercati del lavoro, incluse le riforme nei 28 Stati membri, nei paesi dello Spazio Economico Europeo e nei paesi candidati effettivi e potenziali che possono partecipare all'asse Progress del Programma dell'UE per l'occupazione e l'innovazione sociale.

Alcuni dei terreni su cui si giocano le prossime sfide sono la crescita delle disuguaglianze, la promozione del diritto di cittadinanza, la valorizzazione dell'identità, il cosmopolitismo come opportunità di un ritrovato equilibrio fra dimensione locale e globale.

2. *Arginare la crescita delle disuguaglianze*

Lo studio delle disuguaglianze sociali, e delle diverse dimensioni che assumono, costituisce storicamente uno dei temi di maggior interesse per la sociologia. Esso ha messo in luce come il loro evolversi e modificarsi abbia fortemente a che fare con lo sviluppo dell'economia capitalistica moderna: si è passati da una situazione in cui erano principalmente trasmesse per appartenenze familiari, di generazione in generazione, nelle società pre-moderne, a quella attuale, in cui vengono prodotte e riprodotte per vie diverse: andamenti dei mercati finanziari, del mondo del lavoro, caratteristiche e opportunità offerte dalle istituzioni, come quelle educative, ma anche appartenenze a diversi gruppi familiari o comunitari (Ballarino, Barbieri, 2012; Ballarino, Bratti, 2010; Ballarino, Regalia, 2008; Checchi, 2012).

Oggi, la crescita impetuosa delle disuguaglianze costituisce uno dei fatti sociali più importanti, una delle grandi questioni sociali del nostro tempo e una delle principali caratteristiche dell'era neo-liberista (Perocco, 2018).

Non siamo soltanto di fronte ad un mero incremento quantitativo delle disuguaglianze, ma a una vera e propria mutazione, a una trasformazione della natura e della struttura stessa delle disuguaglianze; e a un mutamento del panorama delle disuguaglianze. Il tendenziale peggioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che è iniziato nel Sud del mondo e che si è progressivamente allargato nel Nord del mondo, è all'origine di nuove polarizzazioni e di due nuovi fenomeni che hanno modificato profondamente e globalmente il quadro delle disuguaglianze: quelle tra Nord e Sud del mondo e quelle interne ai singoli Paesi. Il divario Sud-Nord trova una raffigurazione parziale nel 'calice rovesciato' elaborato dall'ONU alla fine del secolo scorso, in ragione del recupero compiuto da alcuni Paesi del Sud e dell'Est del mondo, che ha determinato un ridisegno delle disuguaglianze internazionali e in alcuni casi una loro attenuazione (per quel che concerne il rapporto tra Paesi). Le disuguaglianze interne ai Paesi si sono invece accentuate ovunque nel mondo tanto che la polarizzazione sociale interna si presenta come un fenomeno globale. L'Italia è un esempio emblematico di acutizzazione di vecchie disuguaglianze e di formazione di nuove disuguaglianze (che si innestano sulle vecchie). Questi processi hanno preso avvio negli anni Ottanta, si sono irrobustiti negli anni Novanta e si sono aggravati negli anni Duemila con il sopraggiungere della crisi.

La terziarizzazione dell'economia e i cambiamenti legati all'adozione delle ICTs, alla digitalizzazione (Ambra, Pirro, 2017) e all'automazione del lavoro (Autor, 2015) sono destinati ad avere impatti significativi sul mercato

del lavoro, tra *upgrading* (per alcuni) e schiacciamento verso il basso per altri (molti, soprattutto le fasce mediamente qualificate come ci dicono gli studi sulla polarizzazione). Come si è evidenziato, emergono nuove forme di vulnerabilità sociale e nuovi dualismi (Emmenegger et al., 2012) che si scaricano alla base del mercato del lavoro. Queste sono tendenze generali, vi sono specificità che riguardano singoli paesi.

Oggi, l'Italia presenta disuguaglianze tra classi sociali, territori, generazioni e nazionalità molto profonde. Il divario Sud-Nord e la povertà sono due aspetti che richiedono particolare attenzione. La situazione del Meridione è precipitata, facendo un vero e proprio salto all'indietro di quarant'anni, con un rischio di permanente sottosviluppo dovuto a diversi elementi: crollo del Pil, concretizzatosi in un divario del 53% rispetto al resto d'Italia, desertificazione industriale, reddito pro-capite molto inferiore a quello del Nord, formidabile caduta dell'occupazione, soprattutto giovanile e femminile, che ha contribuito alla ripresa dell'emigrazione di massa, abbassamento del tenore di vita e ritorno della povertà di massa che hanno comportato la diminuzione delle nascite e il calo demografico nel Mezzogiorno (un fatto storico per l'Italia), che si aggiungono all'accorciamento dell'aspettativa di vita e all'approfondimento delle disuguaglianze di salute. L'espansione della povertà costituisce un segno tangibile della persistenza e della acutizzazione delle disuguaglianze italiane, in un quadro di cambiamento delle forme in cui essa si manifesta: oltre ad interessare una fascia sempre più ampia di popolazione, dura più a lungo ed è più difficile uscirne. La povertà o il rischio di povertà è più frequente tra le famiglie numerose, tra le famiglie monoreddito, tra le famiglie monogenitoriali, tra le giovani coppie (a prescindere dal titolo di studio), tra i giovani-adulti, tra i lavoratori precari, tra le famiglie immigrate. L'incremento della povertà – specialmente nelle regioni meridionali – è stato causato dalla diminuzione dei salari, dalla crescente disoccupazione, sotto-occupazione e precarietà lavorativa, ma anche dall'austerità disuguale e dall'amputazione del welfare.

In questo contesto, ha avuto luogo un ampliamento e un aggravamento della povertà minorile (materiale ed educativa), concentrata nelle famiglie straniere, nelle famiglie a basso livello di istruzione, nelle regioni meridionali, collocando l'Italia ai primi posti in Europa. Lungo questi processi si è articolato un allargamento e un aggravamento della marginalità sociale, che nel tempo è divenuta una situazione di difficile risoluzione (Perocco, 2018).

Nel suo breve, ma efficace saggio del 2018, *“Invertire la rotta. Disuguaglianza e crescita economica”*, Stiglitz spiega come a metà del ventesimo secolo si afferma la convinzione che la crescita economica avrebbe

portato maggiore ricchezza e un tenore di vita più alto per tutte le classi sociali, ma oggi la tendenza del periodo post-bellico verso una maggiore uguaglianza di reddito si è invertita e la disuguaglianza sta rapidamente crescendo. A fronte della premessa che una eccessiva disuguaglianza non è positiva per la crescita economica, al contrario spesso determina una flessione dei risultati economici, l'autore raccomanda una serie di misure per fare crescere uguaglianza e benessere economico.

Nel contesto americano, si è assistito a un deterioramento effettivo subito dai salari, quando con l'aumento del livello di istruzione ci si sarebbe aspettati un loro incremento significativo e, nei primi tre anni della ripresa dalla grande recessione del 2008-2009, il 91% dei guadagni di reddito è andato all'1% della popolazione. Si tratta di una tendenza internazionale generalizzata negli ultimi 25-30 anni: l'indice di Gini – usato per misurare la disuguaglianza di reddito - è aumentato di circa il 29% negli Stati Uniti e del 12% in Italia. Più i paesi seguono il modello economico americano e più i risultati sembrano coerenti con quello che succede negli Stati Uniti. Dall'85, in 17 dei 22 paesi OCSE, per cui sono disponibili dati, il coefficiente di Gini è aumentato e spesso in maniera significativa.

Stiglitz (2018a) ricorda come gli economisti neoclassici svilupparono la teoria della produttività marginale, secondo cui la retribuzione riflette più in generale il contributo alla società: tutti quelli che prendono parte al processo di produzione ottengono una remunerazione pari alla loro produttività marginale, grazie alla concorrenza; la teoria associa un reddito più elevato al maggiore contributo portato alla società. Queste idee, che legittimano la disuguaglianza, sopravvivono perché contengono un briciolo di verità. Ma esistono delle cause delle disuguaglianze: la disparità può derivare dallo sfruttamento, dalla discriminazione, dall'esercizio di un potere di monopolio; sono fortemente influenzate da una serie di fattori istituzionali e politici - le relazioni industriali e funzionamento del mercato del lavoro, i sistemi di welfare, i sistemi fiscali. Uno degli obiettivi principali dell'economia moderna è quello di comprendere il ruolo delle istituzioni nel creare e plasmare i mercati: occorre interrogarsi sul ruolo e l'importanza relativa di ipotesi alternative. Negli ultimi tre decenni, la crescita dei redditi più alti è stata trainata soprattutto dai professionisti del settore finanziario e dai dirigenti delle imprese non finanziarie. Ma spesso la crescita delle retribuzioni non riflette la produttività: a volte manca la correlazione fra compenso del manager e andamento dell'azienda, inoltre il rapporto tra il salario di un amministratore delegato e quello del lavoratore è andata aumentando. Tre aspetti risaltano nell'evoluzione della maggior parte dei

paesi ricchi, negli ultimi 35 anni: l'aumento del rapporto patrimonio/reddito, la stagnazione dei salari medi e il fatto che la redditività del capitale non sia calata. Negli ultimi anni sono però calati i salari, anche dei lavoratori qualificati. Si assiste a un aumento della quota delle rendite – terra, case, strumenti finanziari – a scapito dei salari. Le rendite aumentano nel complesso, la ricchezza aumenta, ma questo non porta un incremento della capacità produttiva dell'economia, della produttività marginale media e del salario medio dei lavoratori. Si assiste a un aumento dello sfruttamento, collegato a uno svuotamento del potere contrattuale dei lavoratori e a una crescente debolezza dei sindacati, con un calo degli iscritti e della loro influenza. Ma vi è anche un vuoto politico e culturale: le politiche delle banche centrali, imperniate sulla lotta all'inflazione, hanno contribuito all'espansione della disuguaglianza e all'indebolimento del potere contrattuale dei lavoratori; alcune consuetudini sociali portano a una accettabilità culturale della discriminazione.

Ma Stiglitz (2018a) ricorda anche come ricerche del Fondo Monetario Internazionale o dell'OCSE dimostrino che la disuguaglianza è associata all'instabilità economica, che quando la disparità di reddito è alta, i periodi di crescita tendono a essere più brevi, che la disparità di reddito ha un effetto negativo sulla crescita a medio termine. Secondo questi studi alcuni paesi, come Stati Uniti, Regno Unito e Italia, negli ultimi due decenni la crescita economica complessiva sarebbe stata tra i 6 e i 9 punti percentuali più alta se non fosse aumentata la disuguaglianza di reddito.

La disuguaglianza può danneggiare l'economia in diversi modi. Produce un indebolimento della domanda aggregata, perché chi è in fondo alla scala sociale spende una frazione del proprio reddito maggiore di chi sta in cima (la crisi è esplosa anche a causa del sostegno alla domanda realizzato dalla politica monetaria accomodante, che a un certo punto è venuto a mancare). La disuguaglianza di risultati è associata a una disuguaglianza di opportunità: quando le persone negli strati più bassi della distribuzione del reddito rischiano seriamente di non realizzare il loro potenziale l'economia paga un prezzo, una domanda più debole nell'immediato e una crescita più bassa nel futuro. Le società con una maggiore disuguaglianza fanno meno investimenti pubblici in quelle aree che migliorano la produttività: i trasporti pubblici, le infrastrutture, la tecnologia e l'istruzione.

Vi sono delle politiche possibili che possono contribuire a ridurre la disuguaglianza: le regole del gioco – del mercato, del reddito, del lavoro – negli ultimi trent'anni sono state riscritte, ma hanno portato a un aumento del fenomeno, vanno riscritte, per ridurre la disuguaglianza e rafforzare

l'economia, scoraggiando "l'ossessione per il breve termine" (p. 54) del settore finanziario e nelle imprese. Queste riforme includono un maggior sostegno all'istruzione - compreso il ciclo prescolastico -, l'aumento del salario minimo, il rafforzamento del potere contrattuale dei lavoratori, anche attraverso i sindacati.

"L'uguaglianza delle opportunità di fronte all'istruzione diventa problema e quindi arriva all'attenzione della riflessione sociologica, dal momento in cui l'istruzione si configura come un'esigenza espressa, da un lato, dal mercato del lavoro e, dall'altro, da gruppi sempre più ampi di popolazione: l'istruzione diventa così un requisito ritenuto necessario e quindi un bene ambito" (Besozzi, 1998, p. 107). L'istruzione entra a far parte in modo significativo di quelle disparità sistematiche nella distribuzione di beni e privilegi, con le quali si usa definire il concetto di disuguaglianza (Gallino, 1983, p. 249).

E allora, tra le aree che potrebbero incidere significativamente sull'alto livello di disuguaglianza esistente, una è l'istruzione, su cui servono maggiori investimenti pubblici. Il livello e la qualità dell'istruzione, in un paese, sono un fattore determinante per il reddito di un lavoratore - nel quadro di altri interventi -; è necessario che i governi garantiscano sempre più parità di accesso all'istruzione. L'aumento dell'uguaglianza e il miglioramento della performance economica sono obiettivi complementari: si consolida l'idea che il PIL non sia uno strumento efficace per misurare i risultati economici complessivi, ciò che è veramente importante e se la crescita è sostenibile, se la maggioranza dei cittadini può aumentare nel tempo il proprio tenore di vita. Le priorità oggi sono la salute, l'equità, la sicurezza e le statistiche del PIL riflettono il declino che sta investendo questi settori; abbiamo bisogno di maggiori investimenti nei beni pubblici, di una migliore *governance* aziendale, di un sistema finanziario più regolamentato, di un rafforzamento dei diritti dei lavoratori e di una tassazione con trasferimenti più progressivi. "Non bisogna preoccuparci di come sta andando l'economia in media (come ci induce a fare il Pil), ma di come sta andando l'economia per il cittadino medio, andando a guardare, per esempio, il reddito disponibile mediano" (Stiglitz, 2018a, pp. 62-63).

In questo quadro, un fenomeno da tenere costantemente sotto controllo, a cui la politica e il mondo dell'istruzione e del lavoro, dovrebbero guardare con particolare attenzione è quello dei NEET - *Neither in Employment nor in Education and training*: giovani che non lavorano, non studiano e non seguono una formazione professionale. Nel primo trimestre del 2018, la percentuale di NEET, di età compresa tra 15 e 24 anni, nell'UE è stata

stimata al 10,6%⁵. Il valore è quello del primo trimestre del 2008 e il più basso dall'inizio della serie, nel primo trimestre del 2006. I tassi più bassi nell'UE per il primo trimestre del 2018 si osservano nei Paesi Bassi (4,1%), in Repubblica Ceca (5,7%) e Svezia (6,2%), ma il più alto è in Italia (19,1%), seguita da Cipro (15,6 %) e Bulgaria (15,0%). In Italia, considerando la fascia di età 20-34, la percentuale sale al 28,9%. Si tratta di una vera e propria emergenza sociale, economica e culturale.

Un recupero del ruolo di responsabilità delle istituzioni e delle organizzazioni e una nuova centralità da assegnare all'apprendimento permanente sono le vie obbligate da percorrere per arginare l'avanzata delle disuguaglianze e di fenomeni gravi di esclusione sociale.

È ancora Stiglitz (2018b) a offrire una prospettiva significativa. Oggi, un punto focale della politica dovrebbe essere quello di incrementare l'apprendimento all'interno dell'economia, di incrementare la capacità di imparare e gli incentivi a farlo – quell'imparare a imparare di cui diffusamente si è trattato – e dunque colmare i divari di conoscenze che separano le imprese più produttive di un'economia dalle altre. “In tal senso, creare una società dell'apprendimento dovrebbe essere uno degli obiettivi principali della politica economica” (p. 9). L'autore evidenzia l'importanza di creare società aperte, democratiche e inclusive, quale condizione necessaria alla creazione di un'economia dinamica e di una società dell'apprendimento. Teoria economica, politica e società sono profondamente interconnesse. Non si è ancora rivolta la dovuta attenzione alle politiche specifiche con le quali si possono creare democrazie più aperte e inclusive, con le quali potremmo trasformare la società rafforzando la cultura dell'apprendimento. Non sono solo le politiche pubbliche a incidere sull'apprendimento e sulle mentalità che attribuiscono minore importanza alla trasparenza e all'apertura; lo fanno anche le decisioni delle imprese. Possono decidere di coltivare un'atmosfera di segretezza che impedisca il flusso delle conoscenze all'interno dei loro confini e al di là di essi o possono incoraggiare una maggiore apertura. “Non conta soltanto la democrazia a livello nazionale, ma anche la democrazia sul posto di lavoro” (p. 363). “L'innalzamento degli standard di vita ha più a che fare con l'apprendimento [...] che con l'efficacia allocativa, tema da sempre al cuore delle preoccupazioni degli economisti” (p. 376). “Esistono profonde differenze tra una società stagnante e una società dinamica, una società nella quale gli individui lottano per soddisfare le necessità di sopravvivenza fondamentali e una società che gode della prosperità che una tecnologia moderna può offrire, consentendo agli individui di vivere

⁵ Fonte: Eurostat.

all'altezza del loro pieno potenziale" (p. 376).

Questa è la *mission* delle politiche di apprendimento permanente, questo è il contributo che tali politiche possono offrire alla crescita di stati democratici e inclusivi; da qui deriva la necessità di una nuova *governance* per i sistemi di istruzione, formazione, orientamento e lavoro.

3. *Promuovere il diritto di cittadinanza in prospettiva europea*

Si tratta di proiettarsi in contesti sempre più aperti al pluralismo e alla diversità, sia a livello nazionale che internazionale.

In questo senso, il concetto di dimensione europea dell'educazione va inteso in senso dinamico, come un processo continuo di interazione: cultura e istruzione sono il cuore dell'identità dei popoli e rinunciarvi vorrebbe dire perdere una componente essenziale della comune matrice europea. Ciò sollecita l'esigenza di identificare una base di conoscenze e di competenze essenziali per tutti i cittadini europei, che tutti i cittadini dovrebbero acquisire per un pieno inserimento nella vita sociale e professionale: in questa direzione la Raccomandazione sulle competenze chiave diviene un punto di riferimento essenziale. L'educazione nella sua dimensione transnazionale ed europea si interconnette col concetto di cittadinanza europea (Giunta La Spada, Brotto, 2011).

Il Trattato di Roma del '57 introdusse per la prima volta il diritto delle persone di circolare liberamente sul territorio della Comunità Europea, nel '92, con il Trattato di Maastricht si ha l'istituzione formale del concetto di cittadinanza. All'articolo 8 si stabilisce che è cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. L'aspetto fondamentale è che a questa condizione si collega a un insieme di diritti. Il Trattato di Amsterdam del '97 definisce il rapporto tra cittadinanza nazionale e cittadinanza dell'Unione, sancendo che la cittadinanza dell'Unione costituisce un completamento della cittadinanza nazionale e non sostituisce quest'ultima. Si tratta quindi di una cittadinanza ulteriore, aggiuntiva, che non annulla o sostituisce quella nazionale; si sostanzia in una pluralità di appartenenze; si tratta di una dimensione policroma, che arricchisce ogni singola identità.

Il concetto di cittadinanza nel corso della storia ha subito delle modifiche sostanziali: l'idea di *citoyen* trasmessaci dalla rivoluzione francese, che legava l'individuo allo stato di appartenenza, facendo conseguire da tale status la titolarità di alcuni diritti fondamentali è stato messo in discussione dal sorgere

di nuove cittadinanze e dalle migrazioni. L'emersione di questa nuova realtà, che trova legittimazione nel riconoscimento dei diritti umani fondamentali, esce dal paradigma interstatale che riservava una sua tutela in via esclusiva ai cittadini dello stato-nazione. La cittadinanza Europea si inserisce gradualmente in questo solco e suggerisce un ripensamento del rapporto tra cittadinanza e nazionalità; la Carta dei diritti fondamentali si proietta verso una nuova concezione di cittadinanza che si libera progressivamente dal requisito di territorialità. Si tratta di un approccio rivoluzionario, perché considerando i diritti umani come dato fondante della cittadinanza getta i punti per una cittadinanza universale, una sorta di cittadinanza primaria, integrata e affiancata da altre, quindi ad esempio, se si considerano gli immigrati che lavorano e abitano nell'Unione, come portatori di una cittadinanza primaria, indipendente da quella statale, ci si rende conto di come sia necessario far derivare da questo status, dei diritti di partecipazione è fondamentale per una effettiva integrazione (Giunta La Spada, Brotto, 2011).

La capacità (o meglio, la *capacitazione*) di esercitare il diritto alla cittadinanza passa per un'educazione *lifelong* a farlo. Ma "un'educazione alla cittadinanza critica che sia in grado, da una parte, di ispirare i valori di partecipazione sociale, civile, ecologia, interculturale; dall'altra, che non confonda questi valori con le pressioni del mercato e sappia svincolarsi, quindi, da un'eccessiva enfasi sulle competenze, sulla valutazione, sulla certificazione e sulla misurabilità. In sintesi, un'educazione alla cittadinanza nella prospettiva storico-critica, che consideri la memoria sociale come un valore per comprendere in modo critico la complessità del tempo presente" (Capobianco, Mayo, Vittoria, 2018, p. 48).

Crouch (2017), infine, efficacemente evidenzia la base normativa della cittadinanza e il suo rapporto con la SIWS. Essa "è coerente con l'approccio alla cittadinanza che non considera quest'ultima come un insieme astratto di diritti ma come qualcosa di cui godiamo perché la nostra società ha bisogno di noi. Noi contribuiamo con la nostra capacità e competenza lavorativa, ed è per questo ci aspettiamo in cambio, con orgoglio e non per riconoscenza una serie di diritti". Se i diritti non implicano responsabilità possono essere considerati privilegi sia da un élite al potere sia dai cittadini, ciascuno dei quali può decidere di eliminarli. "Il concetto di cittadinanza fondato sul lavoro è tipico della social-democrazia nordica, ma sta acquisendo nuova importanza nelle società neoliberiste di impostazione economicistica" (p. 30).

Se però il lavoro assume questa centralità anche per l'esercizio del diritto di cittadinanza, è evidente quanto si trasformi sempre più in un bene inalienabile.

4. Valorizzare l'identità

L'educazione può contribuire a far germogliare degli elementi costruttori di identità, a dare contenuti al concetto di cittadinanza europea che si sostanzia in una pluralità di appartenenze, le quali convivono in una realtà complessa in cui si è cittadini d'Europa e del mondo, salvaguardando al contempo la propria originaria e più specifica identità personale e relazionale, proprio nella conciliazione tra l'adesione a principi e valori universali e nella valorizzazione delle culture nazionali e regionali. In questo continuo rapporto dialettico tra identità e complementarità si gioca la grande sfida dell'integrazione europea: l'educazione può giocare un ruolo vitale per riconoscere e valorizzare un comune sentire europeo. È fondamentale oggi recuperare, accanto alla dimensione economica, le ragioni ideali, le motivazioni culturali su cui costruire la casa comune. La sostanza di questo stare insieme dei cittadini europei non può che consistere in un comune quadro valoriale, composto da diritti e doveri che valgono per tutti, da obiettivi comuni e condivisi, da un nucleo di conoscenze e competenze chiave spendibili da ciascuno, da identità multiple che non si elidono, ma si integrano, arricchendo il nostro comune patrimonio (Giunta La Spada, Brotto, 2011).

Il concetto di identità si trova al crocevia di molteplici interessi disciplinari: filosofici, psicologici, antropologici e anche sociologici. È un concetto polisemico, a volte ambiguo: si parla di identità personale, sociale, collettiva, di gruppo, etnica e così via. In sociologia fin dagli inizi è stato interpretato in modi diversi, in termini di coscienza individuale, come in Durkheim e Marx, o di individualità, come in Simmel o più di recente come soggettività, come per esempio in Berger e Luckmann (2010). È un concetto che interroga sul rapporto individuo-società o determinismo-libertà. È un concetto relazionale, un processo che nasce socialmente, è quindi considerata anche come prodotto sociale. Si presenta come articolazione di componenti individuali e collettive, è un processo di sintesi, un sistema di categorizzazione di oggetti e individui. Si può assumere un modello di circolarità del farsi e del mantenersi dell'identità (Besozzi, 1998).

La nostra identità è non più "data" una volta per tutte: si cambia, la personalità di ognuno diventa più riflessiva, costruita. Oggi ci viene chiesto di decidere chi siamo e cosa vogliamo essere, a costo di dover cambiare di conseguenza (Giddens, 1994b).

La globalizzazione rappresenta il cambiamento delle condizioni stesse della nostra esistenza: macro e micro, assetto economico e politico e

vita intima dei singoli entrano in relazione. La globalizzazione come rete di relazioni mondiali, attivata fundamentalmente dalla diffusione dell'economia di mercato e dalla tecnologia, ridisegna la nostra vita in ogni suo aspetto, come una sorta di combustibile che alimenta la trasformazione ad ogni livello (Giddens, 2000). Ma l'identità diventa dunque anche il luogo dell'ambivalenza: si diffondono legami sociali e relazionali sempre più instabili, tendenzialmente "liquidi", che comportano la capacità di convivere con un'identità precaria, instabile, frammentata, da ridefinire costantemente a seconda del contesto e delle situazioni (Bauman, 2003; 2008; 2011). Nel nostro mondo postmoderno non c'è posto per la stabilità e la durata (Bauman, 1999).

Quanto è importante allora avere periodicamente l'opportunità di ricostruire almeno pezzi della propria identità attraverso percorsi di orientamento e valorizzazione dei saperi, in particolare nelle fasi di transizione, quando la nostra identità viene ridefinita?

L'Europa stessa è chiamata a ridefinire la propria identità.

È obbligata a due conversioni, apparentemente contraddittorie, ma di fatto complementari: deve superare la nazione e riconoscere la propria condizione di provincia; deve diventare una provincia e una meta-nazione. Questa duplice metamorfosi la può portare a svolgere un ruolo nel governo dei processi di globalizzazione, un ruolo consapevole e creativo proprio per la specificità della sua storia e della sua identità plurale. "La forzata rinuncia a essere centro del mondo potrebbe aprire una via per la salvezza dell'Europa" (Morin, Ceruti, 2013, p.14). L'Europa è sempre stata una terra di culture locali, irriducibili l'una all'altra e talvolta avverse, ma sul suolo europeo si è costantemente rigenerata una civiltà: un contesto comune nel quale le varie culture sono riuscite a dialogare. Nel seno dell'Europa sono nate le università: grandi centri di memoria, di sapere, di pensiero, di dibattito fondati nel Medioevo. L'Europa culturale moderna nasce anche da una reinterpretazione positiva della diversità delle sue radici. L'Europa dell'età moderna nasce in conseguenza della prima globalizzazione e gli stati europei affacciati sull'Atlantico sono stati gli attori principali di questa prima globalizzazione. È una storia segnata da una formidabile conflittualità sociale e di classe all'interno delle grandi nazioni occidentali e insieme da una formidabile solidarietà interna a ciascuna nazione contro il nemico esterno; di stati nazionali che si oppongono gli uni agli altri, fino al parossismo delle due guerre mondiali e suicide del novecento. "L'UE si è definita, fin dagli inizi, come un progetto e non come un territorio; si è posta come entità politica e non geografica [...] Non ha abolite le frontiere, ma le ha reinterpretate e

sdrammatizzate: da frontiere chiuse sono divenute frontiere aperte. [...] Si è impegnata a creare le condizioni affinché ogni nazione, piccola o grande che sia, possa difendere e valorizzare la propria identità nazionale e, nello stesso tempo, possa uscire dall'isolamento, entrando a far parte di ampie reti di cooperazione e di integrazione" (pp. 41-42). La costruzione politica dell'UE ha favorito la libera circolazione di cose, persone, informazioni, idee e questo ha prodotto l'esigenza di un approfondimento della costruzione politica. Proprio quando le antiche identità locali si stavano dissolvendo, è sorto per contraccollo un loro forte istinto di conservazione: la resistenza delle identità locali ha preso forme molteplici, spesso anche politiche. L'UE è diventata il luogo per la rinascita delle nazioni dell'Europa centro-orientale, in cui cercare una risposta alla triplice crisi ed evitare la rinascita dei conflitti fra opposti nazionalismi: la crisi politica, economica e nazionalista, seguita allo sgretolamento del totalitarismo sovietico. L'Europa rischia un'involuzione e una decomposizione. dinanzi alla crisi le forze centrifughe si sono moltiplicate e l'Europa politica è ancora debole e fragile. L'UE non ha ancora una politica estera, né una politica di difesa comune, non possiede una reale autorità meta-nazionale, che possa far fronte alle esigenze del suo sviluppo economico, rischia costantemente la paralisi politica; ha un serio deficit di democrazia; tende a trascurare gli obiettivi sociali, per privilegiare obiettivi puramente finanziari, sta perdendo popolarità e forza di attrazione (Morin, Ceruti, 2013).

Il rischio è quello di una nuova virulenza delle due malattie da cui sembrava affrancata: la pulizia etnica e l'assolutizzazione dei confini. Il nemico dell'Europa si è spostato, trasformato, diffuso, non è tanto oltre i confini degli stati, quanto entro gli stessi confini di ciascuno, nello stesso tempo, nuovi nemici imperiali, ideologici, planetari sorgono oltre i suoi confini. Morin e Ceruti (2013) si chiedono allora di cosa ha bisogno l'Europa: ha un bisogno vitale di una nuova metamorfosi se non vuole scomparire come entità significativa, è imposta dalla crisi economica e dai processi di globalizzazione. "L'Europa ha bisogno di un New Deal economico, sociale, umano" (p. 64). Il problema che sembra incalzare l'Europa è la competizione economica, in un mondo policentrico in cui sono apparsi nuovi attori globali, ma l'errore è subire passivamente la pressione di tale competizione, adottando modelli estranei alla sua storia, tradizione alle sue conquiste di civiltà. Ha allora bisogno (Morin, Ceruti, 2013, pp. 64-70):

- di un rilancio e reinvenzione del suo modello economico, civile e politico, imperniato sul welfare, sull'impegno per la tutela della dignità materiale

e morale dell'esistenza di ogni singolo cittadino, sull'approfondimento e sull'estensione della qualità della vita individuale e collettiva;

- di un nuovo patto sociale, su scala europea. È importante tanto quanto l'obiettivo di unificazione politica e del risanamento economico;
- di una politica per ricostruire la coesione sociale: una politica comune non può che tendere a ridurre sotto soglie minime la disoccupazione, povertà disagi abitati, la mancata educazione giovanile;
- un politica coordinata di sicurezza, di governare la transizione energetica, di associare e combinare nel miglior modo possibile i vari tipi di energia rinnovabile, di sviluppare la ricerca per l'uso dell'energia solare, di salvaguardare e ripristinare la biodiversità, di risuscitare le città, di moltiplicare gli spazi dedicati alla cultura, all'incontro, alla convivialità alla vita pubblica, di superare il modello della città retta dall'auto, l'atomizzazione delle società urbane, di rivitalizzare i piccoli centri e gli antichi borghi (Morin, Ceruti, 2013, p. 68).

Ancora una volta siamo di fronte a sfide che passano per un profondo rinnovamento culturale.

5. *Il cosmopolitismo: una opportunità per la democrazia*

In conclusione, emerge una tensione antica, che ritrova oggi una rinnovata vitalità: quella tra il *cosmos* e la *polis*. Il cosmopolitismo è divenuto un orientamento valoriale, uno stile di vita (Cicchelli, 2011; 2018; Rizzo, 2016).

Oggi, una *Bildung* cosmopolita ricopre tre significati (Cicchelli, 2011): è consapevolezza che il mondo è culturalmente variegato e che le culture che lo compongono non sono più così lontane o periferiche; è il processo tramite cui gli individui provano ad adeguarsi al mondo che li circonda grazie all'incontro con un codice culturale che dovrebbe renderli più cosmopoliti di quanto non lo siano già; è l'esito del processo, la consapevolezza per l'individuo di quanto ha imparato. La costruzione di un rapporto cosmopolita col mondo passa per la consapevolezza delle modalità dell'appartenere tanto al proprio paese che all'Europa: la comune apparenza comporta riformulare le frontiere, non abolirle, ma renderle più porose.

Si parla di un cosmopolitismo di tipo culturalista, secondo cui si traduce in una "inclinazione all'apertura verso le altre culture, valori o stili di vita, il che presuppone negli attori sociali un insieme di capacità di padroneggiare i codici culturali di diversi contesti nazionali. [...] Se la realtà che ci circonda

è diventata più cosmopolita, diventa allora necessario per il sociologo adottare un punto di vista cosmopolita” (Cicchelli, 2011).

Questa prospettiva ha animato il lavoro svolto: guardare all’emergere del nuovo paradigma dell’apprendimento permanente, considerando la dimensione fortemente europea in cui si è affermato nel nostro Paese negli ultimi venti anni.

In senso più ampio, quindi, si può parlare di un processo di “socializzazione cosmopolita intesa come un processo di apprendimento da parte dei soggetti delle dimensioni transnazionali del mondo che li circonda” (Cicchelli, 2011).

L’educazione all’essere cosmopoliti è forse il risultato per eccellenza dell’esercizio delle competenze chiave per l’apprendimento permanente: si traduce in ascolto e rispetto dell’altro, in anelito di conoscenza della diversità, in desiderio di cooperare in e con realtà diverse dalla propria, scoprendo nuove appartenenze, che non sostituiscono le proprie, ma anzi le rafforzano. Perché è proprio nell’incontro con l’altro che si rafforza la propria identità culturale che se ne scoprono i toni e i colori.

Questa visione del mondo non può appartenere solo ai giovani con un livello di istruzione medio-alto - cervelli spesso “in fuga”: 420mila italiani dal 2008 hanno lasciato il Paese (ISTAT, 2019) -, preparati, formati ad affrontare un mondo fatto di opportunità. Si tratta di un fenomeno che impoverisce gravemente il capitale umano del Paese. Ma l’interesse deve volgersi anche verso quelle fasce di popolazione che restano e rischiano continuamente l’esclusione dal mondo del lavoro. In Italia, i livelli di istruzione della popolazione sono in aumento, ma restano ancora inferiori a quelli medi europei: tra i 25-64enni il 61,7% ha almeno il diploma e il 19,3% un titolo terziario. Cui si associa un altro dato preoccupante: rispetto agli uomini, le donne conseguono più elevati livelli di istruzione e maggiori vantaggi occupazionali al crescere del livello di istruzione, ma i tassi di occupazione restano ampiamente inferiori, e accompagnati a una riduzione della stabilità e delle ore lavorate (ISTAT, 2019).

Oggi, grazie a rafforzate e innovative politiche di formazione e orientamento, di apprendimento permanente, essa deve appartenere a tutti i cittadini ed essere vissuta in tutti i contesti, anche organizzativi.

Il diritto all’apprendimento o diviene realmente esigibile o avremo perso una grande occasione di sviluppo.

Bibliografia

- ALBERICI, A. (2002). *Imparare sempre nella società della conoscenza*. Milano: Bruno Mondadori.
- ALBERICI, A. (2008). *La possibilità di cambiare. Apprendere ad apprendere come risorsa strategica per la vita*. Milano: Franco Angeli.
- ALULLI, G. (2015). *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020*. Roma: CNOS-FAP.
- AMBRA, M.C., PIRRO, F. (2017). Digitalizzazione e lavoro: nuove sfide per il social investment approach. *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3, 79-94.
- ARDENI, P.G. (2019). Gli italiani e l'Europa (2). L'insoddisfazione aumenta, ma aumentano anche le preoccupazioni. *Note e comunicati*, 8 maggio 2019. Istituto Carlo Cattaneo. Disponibile da: <https://www.cattaneo.org/2019/05/10/gli-italiani-e-leuropa-2-linsoddisfazione-aumenta-ma-aumentano-anche-le-preoccupazioni/>(accesso verificato in data 26-11-2019).
- ARGYRIS, C. e SCHÖN, D.A. (1998). *Teoria e metodo dell'apprendimento organizzativo*. Milano: Guerini e Associati.
- Associazione TreeLLLe (2010). *Il lifelong learning e l'educazione degli adulti in Italia e in Europa. Dati, confronti e proposte*. Quaderno n. 9 dicembre 2010. Genova: Associazione Trelle.
- AUER, P. (2011). La flexicurity nel tempo della crisi. *Diritto delle Relazioni Industriali*, Vol. 21/1, 37-58.
- AUTERI, E. (1998). *Management delle risorse umane: fondamenti professionali*. Milano: Guerini.
- AUTOR, D. (2010). The polarization of job opportunities in the US labor market: Implications for employment and earnings. *Center for American Progress and The Hamilton Project Community Investments*, Fall 2011, 23(2), 11-16.
- AUTOR, D. (2015). Why are there still so many jobs? The history and future of workplace automation. *The Journal of Economic Perspectives*, 3, 3-30.
- BAGNASCO, A. (2010). Le basi sociali della regolazione. *Stato e Mercato*, 88, 3-32.

- BALDUCCI, M.G. e MARCHI, S. (cur.). (2014). *Certificazione delle competenze e apprendimento permanente. Una pluralità di discorsi*. Roma: Carocci Editore.
- BALLARINO, G. e BARBIERI P. (2012). Disuguaglianze nelle carriere lavorative. In Checchi D., (cur.). *Disuguaglianze diverse*. Bologna: Il Mulino, 79-97.
- BALLARINO, G. and BERNARDI, F., (2014). Participation, equality of opportunity and returns to tertiary education in contemporary Europe. *European Societies*, 16:3, 422-442. DOI: 10.1080/14616696.2012.750729
- BALLARINO, G. e BRATTI, M. (2010). Reperimento del lavoro e disuguaglianza sociale. In Checchi, D. (cur.). *Immobilità diffusa. Perché la mobilità sociale è così bassa in Italia*. Bologna: Il Mulino, 155-186.
- BALLARINO, G. e CHECCHI, D. (cur.) (2006). *Sistema scolastico e disuguaglianza sociale. Scelte individuali e vincoli strutturali*. Bologna: Il Mulino.
- BALLARINO, G. e REGALIA, I. (cur.) (2008). *Disuguaglianza sociale oggi: territori, lavoro, società*. Milano: Franco Angeli.
- BASSO, P. e CHIARETTI, G., (cur.) (2018). *Le grandi questioni sociali del nostro tempo. A partire da Luciano Gallino*. Società e trasformazioni sociali. Volume 6. Edizioni Ca' Foscari. Digital Publishing. DOI: <http://doi.org/10.14277/978-88-6969-273-4/006>.
- BAUMAN, Z. (1999). *La società dell'incertezza*. Bologna: Il Mulino.
- BAUMAN, Z. (2003). *Intervista sull'identità*. Roma-Bari: Laterza.
- BAUMAN, Z. (2008). *Vita liquida*. Roma-Bari: Laterza.
- BAUMAN, Z. (2011). *Modernità liquida*. Roma-Bari: Laterza.
- BAUMAN, Z. (2017). *Retrotopia*. Roma-Bari: Laterza.
- BECK, U. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp. Traduzione in italiano di Walter Privitera, Carlo Sandrelli, (2000), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*. Roma: Carocci.
- BECK, U. (2003). *La società cosmopolita: prospettive dell'epoca postnazionale*. Bologna: Il Mulino.
- BECK, U. (2011). *Conditio humana. Il rischio nell'età globale*. Roma-Bari: Laterza.
- BECK, U. (2017). *La metamorfosi del mondo*. Bari-Roma: Laterza.

- BÉLANGER, P. (2016). *Self-construction and social transformation. Lifelong, Lifewide and Life-Deep Learning*. Hamburg: UNESCO Institute for Lifelong Learning.
- BELLUCCI, P. e CONTI, N. (cur.) (2012). *Gli italiani e l'Europa. Opinione pubblica, élite politiche e media*. Roma: Carocci.
- BENADUSI, L. e MOLINA, S. (cur.) (2018). *Le competenze. Una mappa per orientarsi*. Bologna: Il Mulino.
- BERGER, P.L. e LUCKMANN, T. (2010). *Lo smarrimento dell'uomo moderno*. Bologna: il Mulino.
- BESOZZI, E. (1998). *Elementi di sociologia dell'educazione*. Roma: Carocci.
- BIGGART, A. and WALTHER, A. (2006). Coping with Yo-yo Transitions: Young Adults' Struggle for Support. Between Family and State in Comparative Perspective'. In Leccardi C., Ruspini E. (Eds.). *A New Youth? Young People, Generations and Family Life*. Aldershot: Ashgate, 41-62.
- BORG, C. and MAYO P. (2005). The EU memorandum on lifelong learning. Old wine in new bottles? *Globalisation, Societies & Education*, 3(2), 203-225.
- BORGHI, V. e MAGATTI, M. (2002). *Mercato e Società*, Roma: Carocci.
- BOYATZIS, R. (1982). *The competent manager: a model for effective managers*. New York: John Wiley & Sons.
- BRESCIANI, P. G. (2014). Competenza. In Lipari, D., & Pastore, S. (cur.). *Nuove parole della formazione*. Roma: Palisensto, 69-81.
- BRIDGES, W. (2004). *Transitions. Making sense of life's changes*. Cambridge, MA: Da Capo Lifelong.
- BUTERA, F. (1987). *Dalle occupazioni industriali alle nuove professioni*. Milano: FrancoAngeli.
- BUTERA, F. (1998). Verso un'economia basata sull'organizzazione e sul lavoro della conoscenza: sei tesi per la ricerca e per l'azione. In Callieri, C. (cur.). *Lavoro ed economia della conoscenza*. Milano: FrancoAngeli, 17-43.
- BUTERA, F., Coppola, B., Fasulo, A. e Nunziata E. (2002). *Organizzare le scuole nella società della conoscenza*. Roma: Carocci.
- BUTERA, F., BAGNARA, S., CESARIA, R. e DI GUARDO, S. (2008). *Knowledge Working. Lavoro, lavoratori, società della conoscenza*. Milano: Mondadori.

- BUTERA, F., DONATI, R., CESARIA, R. (1997). *I lavoratori della conoscenza*. Milano: FrancoAngeli.
- CALLIERI, C. (a cura di). *Lavoro ed economia della conoscenza*. Milano: FrancoAngeli.
- CALZONE, S., TACCONE L. e BAGATTINI, D. (2018). Come costruire una rete per l'apprendimento permanente: alcune proposte. *LLL Lifelong Lifewide Learning*, 14(32), 45-53.
- CANTILLON, B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon Era. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432-449.
- CAPOBIANCO, R., MAYO, P., VITTORIA, P. (2018). Educare alla cittadinanza globale in tempi di neoliberalismo. Riflessioni critiche sulle politiche educative in campo europeo. *LLL Lifelong Lifewide Learning*, 14(32), 34-50.
- CAPOGNA, S. (2014). *Scuola, Università, E-learning. Un'analisi sociologica*. Roma: Armando.
- CAPOGNA, S. (2015). Learning in the 21st century: the digital challenge for teacher. *Qtimes*, 7(3), 100-111.
- CAPOGNA, S. (2016). Insegnare nel XXI secolo. L'università tra sfida digitale e qualità dell'insegnamento. In Capogna S., Nirchi S. (cur.), *Tra educazione e società nell'era delle ICT. Luci e ombre del processo di innovazione digitale in ambito educativo*. Roma: Anicia, 213-230.
- CAPOGNA, S., CIANFRIGLIA, L. e COCOZZA, A. (cur.) (in corso di stampa). *Digital Culture for Educational Organizations. "Guidelines for Teachers and Education Agencies"*. Roma: eurilink.
- CAPOGNA, S. e CIRACI, A.M. (2005). *Certificazione delle competenze e strategie didattiche*. Roma: Monolite.
- CARAYANNIS, E. G., & CAMPBELL, D. F. J. (2009). "Mode 3" and "Quadruple Helix": toward a 21st century fractal innovation ecosystem. *International Journal of Technology Management*, 46(3), 201-234.
- CARTOCCI, R. (2007). *Mappe del tesoro: atlante del capitale sociale in Italia*. Bologna: il Mulino.
- CARTOCCI, R. (2012). Costruzione della nazione e capitale sociale. In Mannelli, S. (cur.). *Fare il cittadino. La formazione di un nuovo soggetto sociale nell'Europa tra XIX e XXI secolo*. Catanzaro: Rubbettino, 83-96.

- CASTEL, R. (2003). *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?* Paris: Seuil.
- CEDEFOP (2014). *Use of validation by enterprises for human resource and career development purposes*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponibile da: <https://www.cedefop.europa.eu/it/publications-and-resources/publications/3065> (accesso verificato in data 26-11-2019).
- CEDEFOP (2016). *Linee guida europee per la convalida dell'apprendimento non formale e informale*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'UE.
- CEDEFOP (2018a). *Mapping the landscape of online job vacancies. Background country report: Italy*. Disponibile da: <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/country-reports/mapping-landscape-online-job-vacancies-italy> (accesso verificato in data 26-11-2019).
- CEDEFOP (2018b). *Meno muscoli e più cervello per i lavoratori del futuro*. Nota informativa. Giugno 2018. Disponibile da: <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/9130> (accesso verificato in data: 26-11-2019).
- CEDEFOP (2019a). *Le competenze richieste dai datori di lavoro*. Nota informativa. Aprile 2019. Disponibile da: <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/9137> (accesso verificato in data: 26-11-2019).
- CEDEFOP (2019b). *The online job vacancy market in the EU. Driving forces and emerging trends*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponibile da: <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/5572> (accesso verificato in data: 26-11-2019).
- CESAREO, V. (1993). *Sociologia. Teorie e problemi*. Milano: Vita e Pensiero.
- CESAREO, V. (1998). Introduzione. Vecchi e nuovi problemi della sociologia dell'educazione. In Besozzi, E. *Elementi di sociologia dell'educazione*. Roma: Carocci, 11-22.
- CESAREO, V. (1998). *Sociologia. Concetti e tematiche*. Milano: Vita e Pensiero.
- CHECCHI, D., (cur.) (2012). *Disuguaglianze diverse*. Bologna: Il Mulino.
- CICHELLI, V. (2011). Orientarsi nell'intrico delle società europee Un'indagine sul cosmopolitismo dei giovani in mobilità. *Quaderni di Sociologia*, 55 | 2011, 107-120. DOI: <https://doi.org/10.4000/qds.653..>

- CICCHELLI, V. (2018). *Plurale e comune. Sociologia di un mondo cosmopolita*. Perugia: Morlacchi.
- CIPRIANI, A., GRAMOLATI, A. e MARI, G. (cur.) (2018). *Il lavoro 4.0: la quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*. Firenze: Firenze University Press.
- CIPRIANI, R., D. MEGHNAGI e F. Susi (cur.). (2004). *Antinomie dell'educazione nel XXI secolo*. Roma: Armando.
- COCOZZA, A. (2010). *Persone, organizzazioni, lavori: esperienze innovative di comunicazione d'impresa e valorizzazione delle risorse umane*. Milano: Franco Angeli.
- COCOZZA, A. (2012a). *Comunicazione d'impresa e gestione delle risorse umane. Valorizzare le persone nelle imprese innovative e nelle pubbliche amministrazioni virtuose*. Milano: Franco Angeli.
- COCOZZA, A. (2012b). *Il sistema scuola. Autonomia, sviluppo e responsabilità nel lifewide learning*. Milano: Franco Angeli.
- COCOZZA, A. (2014a). *Organizzazioni. Culture, modelli, governance*. Milano: Franco Angeli.
- COCOZZA, A. (2014b). Innovazione, sviluppo organizzativo e knowledge worker. *Sviluppo & Organizzazione*, 261, 33-43.
- COCOZZA, A. (2014c). Labour Market, Education and Lifelong Guidance in the European Mediterranean Countries. *Italian Journal of Sociology of Education*, 6, 244-269.
- COCOZZA, A. (2016). La governance social inclusive come prospettiva evolutiva delle organizzazioni innovative. *Sviluppo & Organizzazione, Quaderno di Sviluppo & Organizzazione*, 108-126.
- COCOZZA, A. e CAPOGNA, S. (cur.) (2015). *Per una politica di orientamento permanente. Una ricerca sociologica sul campo*. Milano: Guerini.
- COLASANTO, M. e LODIGIANI, R. (cur.) (2007). *La formazione in un sistema di welfare attivo*. Roma: CNOSFAP- CIOFS/FP.
- COLASANTO, M. (2001). I significati della formazione per il lavoro che cambia. In Cella G. P. e Provasi G. (cur.). *Lavoro sindacato partecipazione: scritti in onore di Guido Baglioni*. Milano: Franco Angeli.

- COLEMAN, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *The American Journal of Sociology*, 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure, S95-S120.
- COLOMBO, M. (2015). Dinamiche sociali e sistema educativo in Italia dopo la crisi del Welfare State. In Aa.vv. *L'educazione nella crisi del Welfare State*. Brescia: La Scuola. 31-53 [<http://hdl.handle.net/10807/67688>].
- COLOMBO, M., SANTAGATI, M. (2016). Education in a crisis: Italy within Southern Europe, trends and the way forward. *ARXIVUS DE SOCIOLOGIA*, (35), 29-48 [<http://hdl.handle.net/10807/98379>].
- Commissione Europea (2017). *Libro Bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025*. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'UE.
- CONSOLI, F. (1999). I cambiamenti di scenario. In Benadusi, L., Landri e P., Viteritti A. L'autonomia prima dell'autonomia. Numero monografico in *Scuola Democratica*, 157-168.
- COSTA, M. (2016). L'apprendimento permanente come leva generativa per un nuovo learnfare. *Formazione & Insegnamento*. XIV 2, 63-78. DOI: 107346/-fei-XIV-02-16_06.
- COTESTA, V. (2004). *Sociologia del mondo globale*. Roma-Bari: Laterza.
- CROUCH, C. (2017). Welfare state come investimento sociale. Per quali obiettivi? *La Rivista delle Politiche Sociali*, n. 3, 25-43.
- CROWTHER, J. (2004). "In and against" lifelong learning: Flexibility and the corrosion of character. *International Journal of Lifelong Education*, XXIII (2), 125-136.
- DAHRENDORF, R. (1989). *Il conflitto sociale nella modernità*. Roma-Bari: Laterza.
- DAHRENDORF, R. (1995). *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*. Roma-Bari: Laterza.
- DAHRENDORF, R. (2005). *Libertà attiva. Sei lezioni su un mondo instabile*. Roma-Bari: Laterza.
- DAHRENDORF, R. (2009). *Quadrare il cerchio ieri e oggi. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*. Roma-Bari: Laterza.
- D'ANGELO, L. (2008). *Integrazione europea in materia di istruzione e formazione. Una sfida ancora aperta*. Collana Irre Lombardia.

- DE LUIGI, R. (2015). Educational pathways between intergenerational dialogue and active citizenship. *LLL (Lifelong Lifewide Learning)*, 10(25), 1-17.
- DONATI, P. (2007). Capitale sociale, reti associazionali e beni relazionali. *IMPRESA SOCIALE*, (2), 168-191.
- DUBAR, C. (2004). *La socializzazione. Come si costruisce l'identità sociale*. Bologna: Il Mulino.
- DURKHEIM, E. (1971). *La divisione del lavoro sociale*. Milano: Ed. Comunità.
- DURKHEIM, E. (1971). *La sociologia e l'educazione*. Roma: Newton Compton Italiana.
- ECCLESTONE, K. (2009). Lost and found in transition: the implications of “identity”, “agency” and “structure” for educational goals and practices. In Field, J., Gallacher J. & Ingram R. (Eds.). *Researching Transitions in Lifelong Learning*. London: Routledge.
- EMMENEGGER, P., HÄUSERMANN, S., PALIER, B. and SEELEIB-KAISE, M., (Eds.) (2012) *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- ERAUT, M. (1997). Perspectives on defining “The Learning Society”. *Journal of Education Policy*, 12(6), 551-558. DOI: 10.1080/0268093970120609.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2002). A Child-Centered Social Investment Strategy. In Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and Myles, J. (Eds.) (2002) *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 26-27.
- ETZKOWITZ, H. & LEYDESDORFF, L. (2000). The dynamics of innovation; from National Systems and “Mode 2” to a Triple Elix of university-industry-government relations. *Research Policy*, 29, 109-123.
- Eurofound (2012). *The second phase of flexicurity an analysis of practices and policies in the member states*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2019). *Education and Training. MONITOR 2019. Executive Summary*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponibile da: https://ec.europa.eu/education/resources-and-tools/document-library/education-and-training-monitor-2019-executive-summary_it (accesso verificato in data 26-11-2019).

- FERRERA, M., HEMERIJCK, A. (2003). Recalibrating European welfare regimes. In Zeitlin, J. and Trubeck D. (Eds.). *Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments*. Oxford: Oxford University Press, 88-128 (Trad. it.: *Profilo Europa: come ricalibrare i regimi di protezione sociale*, in "Biblioteca della libertà", 2002, XXXVII, 164/165, 51-89).
- FOGLIZZO, P. (2012), Coesione sociale. *Aggiornamenti Sociali*, Gennaio, 75-78.
- FRABONI, F. e MARGIOTTA, U., (2012). *Longlife/Longwide Learning: Per un Trattato Europeo della Formazione*. Milano: Bruno Mondadori.
- FUCALI, S. (2003). Vecchi e nuovi paradigmi. In Volpi C. (cur.). *I rischi dell'educazione. Nuove prospettive pedagogiche*. Roma: Armando Editore, 57-68.
- GALLINO, L. (1983). *Dizionario di sociologia*. Torino: Utet.
- GALLINO, L. (2003). *Globalizzazione e disuguaglianze*. Roma-Bari: Laterza.
- GALLINO, L. (2011). *Finanzcapitalismo*. Torino: Einaudi.
- GALLINO, L. (2014). *L'impresa responsabile. Un'intervista su Adriano Olivetti*. Torino: Einaudi.
- GARELLI, F., PALMONARI, A. e SCIOLLA, L. (2006). *La socializzazione flessibile*. Bologna: Il Mulino.
- GHERARDI, L. e MAGATTI, M. (2014). *Una nuova prosperità. Quattro vie per una crescita integrale*. Milano: Feltrinelli.
- GIACCARDI, C., Magatti M. (2005). *L'Io globale*. Roma-Bari: Editori Laterza.
- GIDDENS, A. (1994a). *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.
- GIDDENS, A. (1994b). *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*. Bologna: il Mulino.
- GIDDENS, A. (1998). *The Third Way: Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- GIDDENS, A. (2000). *Il mondo che cambia. Come la globalizzazione ridisegna la nostra vita*. Bologna: il Mulino.
- GIDDENS, A. (2006). *Fondamenti di sociologia*. Bologna: il Mulino.
- GIDDENS, A. (2007). *L'Europa nell'età globale*. Roma-Bari: Laterza.

- GIDDENS, A. (2014). *Potente e turbolenta. Quale futuro per l'Europa*. Milano: Il Saggiatore.
- GIUNTA LA SPADA e A., BROTTI, F. (2011). *2020: i sentieri dell'Europa dell'istruzione: la scuola nella cooperazione europea*. Roma: Armando.
- GREK, S. (2009). Governing by Numbers: The PISA "Effect" in Europe. *Journal of Education Policy*, 24(1), 23-37.
- HEMERIJCK, A. (Eds.) (2017). *The Uses of Social Investment*. Oxford: Oxford University Press).
- ISFOL (2013). *Validazione delle competenze da esperienza: approcci e pratiche in Italia e in Europa*. Edizione aggiornata 2013. Roma: ISFOL.
- ISFOL (2014). *PIAAC – OCSE. Rapporto nazionale sulle competenze degli adulti*. Roma: ISFOL.
- ISTAT (2017). *L'impatto sul mercato del lavoro della quarta rivoluzione industriale*. Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica Giorgio Allea alla 11a Commissione "Lavoro, previdenza sociale" del Senato della Repubblica. Roma, 12 luglio 2017. Disponibile da: <https://www.istat.it/it/archivio/202326> (accesso in data 26-11-2019).
- ISTAT (2019). *Rapporto annuale 2019. La situazione del Paese*. Roma: Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
- IVERSEN, T. and WREN, A. (1998). Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy. *World Politics* 50(4), 507-46.
- JARVIS, P. (1998). Paradoxes of the Learning Society. In Holford, J., Jarvis, P. & Griffin, C. (Eds.). *International perspectives on lifelong learning*, 59-68. London: Kogan Page.
- JARVIS, P. (2000). Globalisation, the learning society and comparative education. *Comparative Education*, 36(3), 343-355. DOI: 10.1080/713656613.
- JARVIS, P. (2007). *Globalisation, lifelong learning and the learning society. Vol. 2*. London: Routledge.
- JARVIS, P. (2008). *Democracy, lifelong learning and the learning society: Active citizenship in a late modern age*. London: Routledge.
- JARVIS, P. (2012). *Teaching, Learning and Education in Late Modernity. The selected works of Peter Jarvis*. London: Routledge.

- JENSON, J. (2010). Defining and Measuring Social Cohesion. *Social Policies in Small States Series*, 1. London: Commonwealth Secretariat.
- KUHN, T. (1962). *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- LAPRADE, A., MERTENS, J., MOORE and T., WRIGHT, A. (2019). *The enterprise guide to closing the skills gap Strategies for building and maintaining a skilled workforce*. IBM Institute for Business Value. Disponibile da: <https://www.ibm.com/thought-leadership/institute-business-value/report/closing-skills-gap> (accesso verificato in data 26-11-2019).
- LE BOTERF, G. (1994). *De la compétence. Essai sur un attracteur étrange*. Paris: Éditions d'organisation.
- LE BOTERF, G. (1997). *De la compétence à la navigation professionnelle*. Paris: Editions d'organisation.
- LE BOTERF, G. (1998). *L'ingénierie des compétences*. Paris: Editions d'organisation.
- LE BOTERF, G. (2010). *Repenser la compétence*. Paris: Editions d'organisation.
- LODIGIANI, R. (2005). Dal workfare al learnfare: un nuovo ruolo per le politiche formative. *PROFESSIONALITÀ*, 88, 7-16.
- LODIGIANI, R. (2007a). Lavoro, welfare e formazione. *Studi di Sociologia*, 3, 283-306.
- LODIGIANI, R. (2007b). Il lifelong learning tra occupabilità e capacità, *PROFESSIONALITÀ*, 98, 87-93.
- LODIGIANI, R. (2008). *Welfare attivo: Apprendimento continuo e nuove politiche del lavoro in Europa*. Gardolo (TN): Erickson.
- MACRAE, S., MEG, M., BALL and S. (1997). Whose 'learning' society? A tentative deconstruction, *Journal of Education Policy*, 12(6), 499-509. DOI: 10.1080/0268093970120605.
- MAGATTI, M. (2009). *Libertà immaginaria. Le illusioni del capitalismo tecnocratico*. Milano: Feltrinelli.
- MAGATTI, M. (2014). *L'infarto dell'economia globale*. Milano: Vita e Pensiero.
- MAGATTI, M. (2015). Il futuro dell'Europa sta in un nuovo immaginario politico. In Colombo G. (cur.). *L'Europa, la malata di cristianesimo*. Milano: Vita e Pensiero, 129-144.

- MARCHAL, S. and MARX, I. (2018). Stemming the Tide: What Have EU Countries Done to Support Low-Wage Workers in an Era of Downward Wage Pressures? *Journal of European Social Policy*, 28(1), 18-33.
- MARCHAL, S., MARX and I., VERBIST, G. (2020). Income Support Policies for the Working Poor, in Lohmann, H. and Marx, I. (eds). *Handbook on In-Work Poverty*. Cheltenham (UK): Edward Elgar Publishing.
- MARGIOTTA, U. (2012). Capitale formativo e welfare delle persone. Verso un nuovo contratto sociale. *MeTis*, II-1, 06/2012. Disponibile da: <http://www.metisjournal.it/metis/anno-ii-numero-1-giugno-2012-orientamenti-temi/37-saggi/191-capitale-formativo-e-welfare-delle-persone-verso-un-nuovo-contratto-sociale.html> (accesso verificato in data 26-11-2019).
- MC CLELLAND, D.C. (1973). Testing for Competence Rather than for Intelligence. *American psychologist*, 28(1), 1-14.
- MERRIAM, S. B. (2005). How adult Life transitions foster learning and development. *New directions for adult and continuing education*, 108, 3-13.
- MORIN, E. (2015). *Insegnare a vivere. Manifesto per cambiare l'educazione*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- MORIN, E. (2000). *La Testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*. Milano: Cortina Raffaello Editore.
- MORIN, E. (2001). *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*. Milano: Cortina Raffaello Editore.
- MORIN, E. (2004). Prefazione. Educare nell'era planetaria. In Bocchi, G., Ceruti, M. *Educazione e globalizzazione*. Milano: Raffaello Cortina Editore.
- MORIN, E. (2007). *Le vie della complessità*. In Bocchi G. e Ceruti M. (cur.). *La sfida della complessità*. Milano: Bruno Mondadori.
- MORIN, E. e Ceruti, M. (2013). *La nostra Europa*. Milano: Raffaello Cortina.
- MOSCATI, R., REGINI, M. e ROSTAN, M. (cur.) (2010). *Torri d'avorio in frantumi? Dove vanno le università europee*. Bologna: Il Mulino.
- NEGRELLI, S. (2007). *Sociologia del lavoro*. Laterza, Roma-Bari.
- NEGRELLI, S. (2013). *Le trasformazioni del lavoro*. Laterza, Roma-Bari.

- NUSSBAUM, M.C. (2012). *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*. Bologna: Il Mulino.
- OCCHIPINTI, R. e PROIETTI, E., (2013). Costruire l'e-portfolio delle competenze. La sfida di riconoscere e valorizzare i saperi. In Alberici A., Di Rienzo P. (cur.). *Riconoscere le competenze informali. Il caso della formazione sindacale Cisl*. Roma: Edizioni Lavoro.
- OECD (2000). *Promouvoir la formation des adultes*. Paris : Les éditions de l'OCDE.
- OECD (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. Parigi: OECD Publishing.
- PALUMBO, M. e STARTARI, S. (2013). L'università e la sfida del riconoscimento delle competenze. In Reggio, P. e Righetti, E. (cur.). *L'esperienza valida. Teorie e pratiche per riconoscere e valutare le competenze*. Roma: Carocci, 57-70.
- PALUMBO, M. (2014). La certificazione delle competenze come strumento di valorizzazione del capitale umano. In Frignani, P. (cur.). *Le Università per l'apprendimento permanente. Sviluppo, occupazione territorio*. Lecce: Pensa Multimedia.
- PALUMBO, M. e PROIETTI, E. (2018). Adult lifelong learning and counselling in life transitions: Challenges for universities. In *euken Studies eJournal of University Lifelong Learning. euken Conference and Autumn Seminar 2018, Vol 2 No 01*. euken Electronic Press, 21-26. Disponibile da: https://eukenstudies.files.wordpress.com/2018/12/03_Prof-IT_PalumboProietti_ED.pdf (accesso verificato il 24-02-2020).
- PALUMBO, M. e PROIETTI, E. (2019). Labour world and professional systems' transformations: new challenges for universities. In *euken Studies eJournal of University Lifelong Learning. euken Conference and Autumn activities 2019, Vol 3 No 01*. euken Electronic Press, 27-32. Disponibile da: <https://eukenstudies.euken.eu/ejournal/aveiro-barcelona2019/> (accesso verificato il 24-02-2020).
- PANEFORTE, S. (cur.) (2005). *Il processo di apprendimento individuale e organizzativo: la formazione nella società della conoscenza*. Milano: Franco Angeli.
- PEROCCO, F. (2018). La crescita strutturale delle disuguaglianze nell'era neo-liberista. In Basso, P. e Chiaretti G., (cur.) (2018). *Le grandi questioni sociali del nostro tempo. A partire da Luciano Gallino*. Società e trasformazioni sociali. Volume 6. Edizioni Ca' Foscari. Digital Publishing, 55-86. DOI: <http://doi.org/10.14277/978-88-6969-273-4/006>.

- PIKETTY, T. (2014). *Il capitale nel XXI secolo*. Milano: Bompiani.
- PROIETTI, E. (2018). L'individuazione e la validazione degli apprendimenti non formali e informali nel quadro del sistema di istruzione degli adulti in Italia. L'ePortfolio. In Alessandrini, G. (cur.). *Itinerari di ricerca dottorale in ambito pedagogico e sociale*. Lecce: Pensa Multimedia, 121-154. Disponibile da: <https://www.pensamultimedia.it/pensa/prodotto/itinerari-ricerca-dottorale-ambito-pedagogico-sociale/> (accesso verificato in data 26-11-2019).
- PROIETTI, E., (2017). L'ePortfolio delle competenze. L'individuazione e la validazione degli apprendimenti non formali e informali nel quadro del sistema di istruzione degli adulti in Italia. *QTimes*, 9(4), 44-62.
- PROIETTI, E., (2019). La certificazione delle competenze tra istruzione, formazione, lavoro e orientamento. *QTimes*, 11(1), 37-59.
- PUTNAM, R.D. (1993). *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton: University Press.
- PUTNAM, R.D. (2004). *Education, Diversity, Social Cohesion and 'Social Capital'*. Dublin (Ireland): OECD Education Ministers.
- PUTNAM, R.D., CLARK and T., FIELDHOUSE, E. (2010). *The Age of Obama: The Changing Place of Minorities in British and American Society*. Manchester: Manchester University Press.
- RANCI, C. (2002). *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- RANSON, S. (1992). *Towards the Learning Society*. London: Cassell.
- REGINI, M. (2006). *Uncertain Boundaries. The Social and Political Construction of European Economies*. Cambridge: University Press.
- REGINI, M. (2007). *La sociologia economica contemporanea*. Roma-Bari: Laterza.
- REGINI, M. (2009). *Malata e denigrata. L'Università italiana a confronto con l'Europa*. Roma: Donzelli Editore.
- RIFKIN, J. (1994). *The End of Work. The Decline of the Global Force and the Dawn of the Post Market Era*. New York: Putnam. (Trad. it. (1995). *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale*. Milano: Baldini & Castoldi).
- RIZZO, C. (2016). *Le dimensioni del cosmopolitismo. Un'indagine tra i giovani del Servizio Volontario Europeo*. Milano: Franco Angeli.

- RULLANI, E. (1997). Tecnologie che generano valore: divisione del lavoro cognitivo e rivoluzione digitale. *ECONOMIA E POLITICA INDUSTRIALE*, 93, 141-168.
- RYKEN, D.S. (2007). Competenze chiave: affrontare le sfide importanti della vita. In Ryken, D.S. e Salganik, L.H. (cur.). *Agire le competenze chiave. Scenari e strategie per il benessere consapevole*. Milano: Franco Angeli, 103-141.
- SARACENO, C. (2016). *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*. Milano: Feltrinelli.
- SEN, A. (2000). *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è sviluppo senza democrazia*. Milano: Mondadori.
- SEN, A., (2001). *Etica ed economia*. Roma-Bari: Laterza.
- SENNETT, R. (1982). *Il declino dell'uomo pubblico*. Milano: Bompiani.
- SERRERI, P. (2019). Le Competenze Strategiche dei quadri e dei dirigenti. In Bertoni P., Di Rienzo P. (2019). *Rapporto di ricerca. Analisi e innovazione dei processi formativi del terzo settore: competenze strategiche dei quadri e dirigenti*. Bologna: Fausto Lupetti Editore.
- SERRERI, P. (cur.) (2010). *PERSeO. Personalizzare e Orientare. Il bilancio di competenze per l'occupabilità nel Lazio*. Milano: Franco Angeli.
- SIMMEL, G. (1995). *La metropoli e la vita dello spirito*. Roma: Armando Editore.
- SIMMEL, G. (2001). *Il povero*. Roma: Armando Editore.
- SPENCER, L.M., & SPENCER, S.M. (1995). *Competenza nel lavoro*. Milano: FrancoAngeli.
- STIGLITZ, J. E., (2018a). *Invertire la rotta. Disuguaglianza e crescita economica*. Bari-Roma: Editori Laterza.
- STIGLITZ, J. E. e Greenwald, B. C. (2018b). *Creare una società dell'apprendimento: un nuovo approccio alla crescita, allo sviluppo e al progresso sociale*. Torino: Einaudi.
- STIGLITZ, J. E., SEN, A. and FITOUSSI, J. P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Retrieved from: http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/dossiers_web/stiglitz/doccommission/RAPPORT_anglais.pdf.
- TAGLIOLI, A. (2010). *La terra degli altri. Traiettorie sociologiche del cosmopolitismo*. Firenze: Firenze University Press.

- TAYLOR, C. (1994). *Il disagio della modernità*. Roma-Bari: Editori Laterza.
- TREU, T. (2018). Una seconda fase della flexicurity per l'occupabilità. In Cipriani A., Gramolati A. e Mari G. (cur.) (2018). *Il lavoro 4.0: la quarta rivoluzione industriale e le trasformazioni delle attività lavorative*. Firenze: Firenze University Press, 497-524.
- VENTURINI, G., GRAZIANO, P. (2016). Misurare la coesione sociale: una comparazione tra le regioni italiane. *Impresa sociale*, 8. Disponibile da: <http://rivistaimpresasociale.it/rivista/item/178/178.html?limitstart=0> (accesso verificato in data 26-11-2019).
- WALTERS, S. (2010). Sustainable development within learning through life. *International Journal of Lifelong Education*, 29(4), 427–436.
- World Economic Forum (2018). *The Future of Jobs Report 2018*. Cologny/ Geneva (CH): World Economic Forum. Disponibile da: <https://www.weforum.org/reports/the-future-of-jobs-report-2018> (accesso verificato in data 26-11-2019).

Ringraziamenti

*“La fortuna non esiste:
esiste il momento in cui il talento incontra l'occasione.”*

Lucio Anneo Seneca

Non so se ho talento. O forse ho molti talenti, come tutti noi. Ciò di cui sono certa è di aver incontrato l'occasione.

Le opportunità mi sono state offerte da chi, in questi ultimi anni, del mio percorso di studio, di ricerca e professionale mi ha dato fiducia, mi ha assegnato responsabilità, senza mai farmi mancare il costante supporto; mi ha permesso di allenarmi in una grande palestra di professione e di vita, animata da tanti colleghi preparati, disponibili, collaborativi.

Il mio primo grazie va al Prof. Antonio Coccozza, studioso e maestro di grande spessore, persona dalle qualità umane straordinarie. Sostiene il mio lavoro giorno dopo giorno, dandomi fiducia e offrendomi l'opportunità impareggiabile di crescere sul piano scientifico.

Ringrazio con tutto il cuore il Prof. Mauro Palumbo, non solo punto di riferimento sul piano scientifico, ma persona di raffinata intelligenza e ironia; infaticabile e generoso nell'offrire serie opportunità di collaborazione.

Ringrazio con tantissimo affetto e stima, la Prof.ssa Cecilia Costa, artefice di tante occasioni di crescita sul piano scientifico, donna di rara generosità e sensibilità.

Ringrazio le persone straordinarie con cui giornalmente condivido ragionamenti, dialoghi, sfide di nuovi progetti: la Prof.ssa Stefania Capogna (responsabile del mio coinvolgimento in tanti bellissimi progetti che ci hanno visto lavorare instancabilmente fianco a fianco, sempre paziente e vitale), Adele L'Imperio, Monica Traghella, Maria Chiara De Angelis (colleghe straordinarie, da cui sempre ho qualcosa da imparare). Chiedo venia se non cito tutti i fantastici colleghi del Centro di ricerca CRES IELPO, del Dipartimento di Scienze della Formazione, ma li ho nel cuore.

Un grazie tutto speciale va al Prof. Paolino Serreri, che mi onoro di considerare collega e amico. Mi offre costantemente supporto nello studio, nella ricerca e nella scrittura, ma soprattutto la sua inestimabile amicizia. Mi ha tenacemente sostenuto in questo lavoro, con un impegno e una generosità impareggiabili.

Infine, ma prima di tutto, il mio grazie colmo di amore va a Stefano, Marta, Elisa e Daniele.

Lo sviluppo della *learning society* pone persone, organizzazioni, processi lavorativi, sistemi educativi e formativi di fronte a nuove sfide, sempre più difficili e complesse.

Infatti, a partire dagli anni Novanta, l'Unione Europea ha richiamato l'attenzione dei Paesi membri sul contributo determinante della formazione e dello sviluppo delle competenze alla qualità dello sviluppo economico, sociale e politico. Ma è necessario evidenziare che i processi reali solo in parte sono andati nella direzione auspicata dall'UE e non sempre hanno conseguito gli obiettivi attesi.

In questo nuovo scenario, il concetto di apprendimento permanente, come diritto fondamentale e bene inalienabile della persona, si è sempre più affermato, ma non ha messo nessuno al riparo dagli effetti critici indotti dalle trasformazioni del mondo del lavoro e dai nuovi rischi sociali, che alimentano inedite forme di vulnerabilità sociale.

In tale direzione, nel volume si sostiene che se nel mondo del lavoro, alle persone sono richieste competenze nuove e complesse, per lo sviluppo di una maggiore occupabilità e l'esercizio della cittadinanza attiva, sul piano più generale, i sistemi e le organizzazioni sono chiamati a delineare una nuova tipologia di *governance*, che dia un rinnovato vigore al passaggio delle politiche sociali e formative dalla ricerca dell'uguaglianza dei risultati all'uguaglianza delle opportunità.

Emanuela Proietti

Laureata in Sociologia all'Università degli Studi di Roma La Sapienza; PhD in Teoria e Ricerca Educativa e Sociale, presso l'Università degli Studi Roma Tre. Docente a contratto del "Laboratorio Apprendimento Organizzativo" e assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze della Formazione dell'Università degli Studi Roma Tre. Docente a contratto di "Organizzazioni e Progettazione Sociale" presso l'Università Pontificia Salesiana. I suoi interessi scientifici riguardano le politiche del lavoro e i processi di analisi e di progettazione organizzativa, nel quadro delle trasformazioni in atto, con particolare riguardo ai metodi e strumenti per lo sviluppo del *lifelong* e *lifewide learning*, la diffusione del Bilancio di competenze e la valorizzazione della certificazione delle competenze.