

## **SENZA WELFARE?**

### **Federalismo e diritti di cittadinanza nel modello mediterraneo**

Napoli, 30 settembre – 2 ottobre 2010

**Le politiche di capacitazione nel Mezzogiorno:  
opportunità e vincoli fra attivazione e debolezza del mercato del lavoro.**

Annarita Fasano \*

Paper presentato alla Terza Conferenza annuale ESPAnet Italia 2010  
Sessione: nr. 2D “COSTRUIRE CAPACITÀ NEL WELFARE MEDITERRANEO: POLITICHE E  
INTERVENTI A SOSTEGNO DELLE TRANSIZIONI GIOVANILI TRA FORMAZIONE E  
LAVORO”

\* Sapienza Università di Roma, [annarita.fasano@uniroma1.it](mailto:annarita.fasano@uniroma1.it)

**Le politiche di capacitazione nel Mezzogiorno:  
opportunità e vincoli fra attivazione e debolezza del mercato del lavoro.**

Annarita Fasano

*Indice*

- 1. Le politiche di attivazione nel dibattito scientifico.**
- 2. Alcune questioni aperte.**
- 3. L'attivazione nel Mezzogiorno: alcuni dati preliminari.**
- 4. La formazione al lavoro.**
- 5. Lavoro e sviluppo: un binomio imprescindibile.**
- 6. Esiti occupazionali del programma L&S.**
- 7. Attivare gli attori istituzionali**
- 8. Conclusioni.**

## 1. Le politiche di attivazione nel dibattito scientifico.

Gli alti tassi di disoccupazione hanno rappresentato a lungo il problema fondamentale cui le politiche del lavoro hanno tentato di porre rimedio. L'odierna precarizzazione del mercato del lavoro acuisce e diversifica i rischi sociali ad esso associati imponendo un ripensamento delle tradizionali misure di sostegno rivolte ai cittadini [Paci, 2005; Barbieri e Mingione, 2003]. Il lavoro, pur rimanendo un elemento centrale nella vita delle persone, cambia forma e si sostanzia sempre più spesso in una moltitudine di esperienze che si affiancano o si susseguono nel corso degli anni. I lavori, la forma e il contenuto che queste esperienze assumono nella vita degli individui, vengono così a far parte di un percorso più o meno frammentato che si snoda lungo tutto l'arco della vita cui bisogna dare una direzione e un senso. Il problema di offrire sostegno lungo questo processo individuale di crescita (o di de-qualificazione) professionale viene così a rappresentare un riferimento essenziale delle nuove politiche del lavoro [Micheli, 2006; Villa, 2007]. Nel momento in cui il lavoro diventa “*un percorso e non un posto*”, è evidente che c'è bisogno di un percorso, parallelo e intrecciato, di formazione, di orientamento e di supporto in termini di servizi” [Zucchetti, 2007, p.26, corsivo nostro]. E' a partire da questa considerazione che si può sottolineare l'importanza che possono assumere nel moderno assetto produttivo postindustriale un particolare tipo di politiche per il lavoro: quelle di attivazione<sup>1</sup> che mirano a promuovere l'occupazione integrando alle azioni che agiscono sulla domanda di lavoro quelle che mirano a produrre effetti significativi sul lato dell'offerta [Barbier, 2005; Van Berkel e Møller, 2002]. L'idea di fondo di queste *policies* è che per fronteggiare la disoccupazione sia necessario agire sulle competenze, sulle capacità e sulle motivazioni individuali dei disoccupati attraverso il loro reinserimento nella vita attiva (che il più delle volte vuol dire vita lavorativa).

Inoltre, l'attivazione viene sempre più spesso intesa non solo come azione promozionale rivolta ai disoccupati ma anche come processo di mutamento inerente gli attori istituzionali preposti all'erogazione delle politiche [Van Berkel e Møller, 2002; Barbier, 2005; Sordini, 2005]. Come è stato mostrato di recente da Matteo Villa [2007] attraverso uno studio relativo al contesto italiano, i due piani cui il concetto di attivazione è applicato - l'attivazione individuale e quella istituzionale - sono strettamente connessi, per cui le caratteristiche della seconda hanno specifiche influenze sul modo in cui è intesa e promossa l'attivazione delle persone che accedono ai servizi di welfare.

Il passaggio dalle politiche passive, ovvero orientate ad assicurare un reddito in base alla cittadinanza o ai versamenti effettuati, alle politiche attive, nelle quali l'erogazione dei *benefit* è, in un'ottica promozionale, subordinata al comportamento del disoccupato, ha segnato un profondo mutamento rinvenibile in tutti i paesi europei. Il primo tipo di politiche, di natura essenzialmente regolativa ed assistenziale, era volto ad offrire sostegno al reddito di chi perdeva un'occupazione o, in alternativa, ad anticipare la fuoriuscita dei lavoratori dal mercato attraverso i prepensionamenti<sup>2</sup>. Altri interventi, come ad esempio la cassa integrazione guadagni e l'indennità di disoccupazione, offrivano sostegno a chi non poteva entrare o ri-entrare nel mercato. In questo contesto i disoccupati, con le loro specificità individuali, non erano al centro dell'azione assistenziale che veniva erogata in maniera pressoché identica su tutto il territorio nazionale. Rispetto a questo tipo di impostazione standardizzata, le politiche attive propongono invece una idea di personalizzazione degli interventi<sup>3</sup> che richiede l'instaurarsi di relazioni di aiuto e consulenza e l'integrazione fra più misure e interventi di formazione, consulenza e supporto economico [Luciano, 2002]. Inoltre, l'erogazione di politiche attive richiede l'elaborazione di interventi flessibili che tengano conto

---

<sup>1</sup> L'espressione “politiche di attivazione” tende in questi anni a sostituire nel dibattito scientifico quella tradizionale di “politiche attive” con l'intento di designare lo stesso set di azioni (volte ad agire non sulla domanda di lavoro bensì sull'offerta) e sottolineando però anche l'importanza di promuovere l'attivazione non solo dei disoccupati ma anche degli attori istituzionali preposti all'erogazione delle politiche [si veda ad es. Van Berkel, Møller, 2002; Barbier, 2005; Sordini, 2005; Villa, 2007].

<sup>2</sup> Per quanto riguarda i prepensionamenti, si tratta, com'è noto, di una specificità prevalentemente italiana.

<sup>3</sup> Per una trattazione dei diversi significati che può assumere l'individualizzazione si veda Valkenburg [2005].

delle differenziazioni locali del mercato del lavoro [Spreafico e Cortellazzi, 2004; Unione Europea 2001; 2003]; tutto ciò al fine di “agganciare” le politiche alle esigenze del territorio.

## 2. Alcune questioni aperte.

Il passaggio dalle politiche passive a quelle attive è al centro di un annoso dibattito. Dalle critiche puntuali a singoli aspetti del nuovo approccio a quelle più ampie rivolte all’intera filosofia che orienta gli interventi<sup>4</sup>, da più parti si richiede una revisione degli strumenti utilizzati e delle modalità operative. Le critiche ai paradossi generati dall’attivazione [Crespo Suarez, Serrano Pascual, 2005] sono associate spesso alla sensazione che si stia verificando un processo che tende a “scaricare addosso” al disoccupato responsabilità individuali ricollegabili invece al complessivo assetto della società. Soffermandoci poi in particolare sulla funzione educativa e promozionale della formazione sul luogo di lavoro, non mancano perplessità relative alla presunta delega in bianco fatta alle *work experiences* come se “l’ingresso nel mondo del lavoro garantisse *automaticamente* nuove capacità di apprendere e tutele durature rispetto all’insicurezza sociale e occupazionale, lungo un sentiero lineare di progressiva emancipazione dalla vulnerabilità” [Cortese, 2002]. In realtà una valutazione esaustiva inerente l’approccio dell’attivazione non solo deve considerare i suoi assunti, ma deve anche tener conto dei diversi contesti d’uso e dell’evoluzione sperimentata nel corso del tempo. Quanto al contesto europeo ad esempio, anche in presenza dei comuni indirizzi programmatici espressi dalla Strategie Europea per l’Occupazione (SEO), le esperienze nazionali differiscono in modo significativo le une dalle altre. Si va da realtà dove l’attivazione viene coniugata con gli imperativi del modello di economia liberista a situazioni dove essa si salda con i principi generali del modello di *welfare* universalista [Barbier, 2005]. Non solo fenomeni di *path dependency* influenzano l’attivazione di risposte nazionali diversificate, ma la loro diversità rispecchia anche gli approcci teorici che ne orientano l’elaborazione. A tal proposito una ricca letteratura ha sottolineato i limiti dell’approccio ortodosso alle politiche attive mostrando i vantaggi associati a quello basato invece sulle capacità [Borghi 2005; Bonvin e Farvaque, 2005]. Sinteticamente, nel primo caso la funzione dei servizi è definita di tipo “moralizzante” e si sostanzia nella verifica della meritevolezza degli utenti che ad essi si rivolgono. Nel secondo caso invece, attraverso interventi promozionali non obbligatori, le politiche si propongono di offrire ai disoccupati la possibilità di acquisire le capacità per gestire autonomamente il proprio percorso di crescita personale e professionale<sup>5</sup>.

Si tratta di un obiettivo che appare tanto più ambizioso quanto più le economie occidentali scivolano in una crisi economica senza precedenti. Proprio alla luce delle difficoltà legate all’odierna recessione, ci si può chiedere se ci sia ancora spazio per le politiche attive. E, se sì, a quali condizioni. La stringente attualità di questi interrogativi risulta evidente soprattutto in riferimento alle aree meno sviluppate che, come quelle del Mezzogiorno d’Italia, sono state le prime a soffrire per effetto della congiuntura economica negativa. E’ in questo contesto che verrà analizzato il funzionamento delle politiche di attivazione a partire dal caso di un programma che proprio in questi anni sta portando a conclusione il suo primo ciclo di interventi. Si tratta di Lavoro&Sviluppo (d’ora in poi L&S), un programma lanciato nel 2004 dai Ministeri del Lavoro e dello Sviluppo Economico allo scopo di favorire occupazione e sviluppo nelle aree del

---

<sup>4</sup> E’ il caso del sociologo inglese Bob Jessop [2002] che, a partire dallo studio dei processi di mutamento che hanno interessato gli stati Occidentali fin dagli anni 80’ e che si sono caratterizzati per la diffusione di politiche pubbliche ispirate dai principi del neo-liberismo, mostra come il moderno assetto di policy finisca col relegare le politiche sociali in una posizione secondaria rispetto a quelle economiche. Tutto ciò è evidente in fenomeni come la deregolamentazione dei mercati, l’interruzione dei trasferimenti di capitale e reddito verso le regioni più arretrate e il passaggio dalle politiche passive a quelle attive.

<sup>5</sup> Per distinguere questo tipo di servizi innovativi e abilitanti da quelli tradizionali di stampo anglosassone che finiscono per costituire sussidi condizionati, Marco Sordini [2006] ha proposto di utilizzare l’espressione politiche per l’occupabilità.

Mezzogiorno. L&S attiva percorsi di tirocinio proposti da imprese operanti nelle aree ex- Obiettivo 1<sup>6</sup> e realizzati in loco o in mobilità presso aziende ospitanti del Centro-Nord e dell'Unione Europea. L'iniziativa intende promuovere e agevolare, con una formazione mirata sui bisogni delle imprese, l'inserimento nel mondo del lavoro di giovani e adulti in cerca di occupazione residenti nel Mezzogiorno.

La varietà dei tirocini attivati, il fatto che essi si differenzino per utenti di riferimento e per tipologie di aziende e il fatto che i contesti di implementazione siano rappresentati da ben sei regioni diverse fa sì che questo programma costituisca un buon laboratorio sperimentale per confrontare esiti, vantaggi e criticità associati ai tirocini come strumento di attivazione. A partire dalla ricostruzione delle attività promosse dal programma L&S, l'obiettivo di questo lavoro è quello di valutarne non solo il grado di successo in termini di inserimento lavorativo degli utenti, ma anche la capacità del programma di promuovere una attivazione responsabile di tutti gli attori coinvolti e, in particolare, dei servizi di *placement* delle università e dei Centri per l'Impiego. Quanto all'elevamento delle capacità di intervento di questi ultimi, una volta concluso il programma, è da questa forma di apprendimento e sedimentazione che ci si possono aspettare i risultati più duraturi. Dato che è attraverso la pratica che emerge e si modifica la conoscenza degli attori [Corradi, Gherardi, Verzelli, 2008], la partecipazione a programmi come Lavoro&Sviluppo potrebbe creare le premesse per quel doveroso innalzamento delle capacità operative dei CPI che le riforme legislative degli ultimi anni non sono riuscite a produrre. Anche i servizi di *placement* delle università potrebbero giovare della partecipazione alla realizzazione degli interventi promossi da L&S. Ferma restando la natura del tutto particolare delle università, centri di sapere, conoscenza e ricerca e non certo di addestramento di forza lavoro, anche questo tipo di attori verranno inclusi nell'analisi data la rilevanza che essi possono avere nel favorire il raccordo fra domanda e offerta di lavoro. Ci si interrogherà inoltre su potenzialità e limiti insiti nella promozione dell'occupazione attraverso i tirocini formativi e verranno offerti alcuni spunti di riflessione inerenti l'efficacia delle misure volte a promuovere le capacità e l'autonomia individuale piuttosto che offrire sostegni passivi ai disoccupati.

### **3. L'attivazione nel Mezzogiorno: alcuni dati preliminari.**

Pur avendo il presente saggio obiettivi circoscritti allo studio di un singolo set di interventi rivolti a un numero limitato di utenti (5.338 tirocinanti), al fine di contestualizzare criticamente l'analisi è importante sottolineare in via preliminare alcuni dati che riguardano il contesto di implementazione.

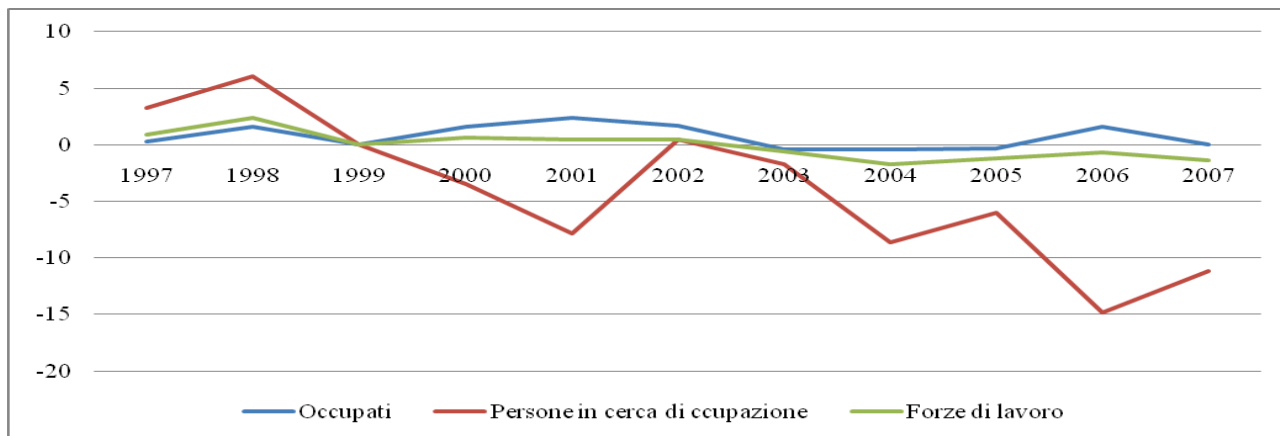
Il contesto in cui il programma L&S opera rappresenta, infatti, una realtà particolarmente complessa nella quale i tradizionali *trend* del modello italiano di disoccupazione si intrecciano con fenomeni nuovi alimentando scenari di difficile ricomposizione. Il modello di disoccupazione tipico del nostro paese, che si caratterizza per il prevalere della disoccupazione fra i giovani e le donne e per il suo essere largamente più diffusa nel Sud Italia che nel Centro-Nord, si ricollega a problemi strutturali del sistema occupazionale legati in parte all'esistenza di una forte segmentazione che genera marcate disuguaglianze e in parte alla presenza di una massiccia disoccupazione di lunga durata [Mingione e Pugliese 2002]. La strutturale incapacità del nostro mercato del lavoro di espandere la propria base occupazionale [Pugliese e Rebggiani, 2004] e la pervasiva presenza al suo interno di un'ampia gamma di lavori irregolari rappresentano poi il corollario di questa situazione. Tutto ciò assume caratteri allarmanti nel Mezzogiorno dove la disoccupazione continua a presentarsi con caratteristiche di massa. In quest'area, nonostante i positivi trend registrati a partire dalla seconda metà degli anni '90 (che si sono tradotti in una ripresa occupazionale trainata soprattutto dal massiccio ingresso delle donne nel mercato del lavoro), persistono rilevanti problemi

---

<sup>6</sup> Si tratta di Campania, Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia che rientrano tuttora nell'Obiettivo 1 e della Basilicata che, in base ai nuovi criteri adottati dalla comunità europea in seguito all'allargamento ad Est, figura come regione in *phasing out*.

occupazionali. I dati relativi all'ultimo decennio evidenziano la scarsa dinamicità del mercato del lavoro meridionale che si caratterizza per un'occupazione pressochè stagnante e per l'apparente diminuzione della disoccupazione legata più a fenomeni di scoraggiamento che alla creazione di nuova occupazione.

Fig. 1 *Andamento dei principali indicatori del mercato del lavoro nel Mezzogiorno*



Fonte: SVIMEZ e ISTAT

Questi dati si legano a fenomeni che chiamano in causa non solo i comportamenti dell'offerta di lavoro ma anche l'arretratezza della base produttiva che, come appare in particolare considerando l'andamento del PIL<sup>7</sup>, è all'origine di una domanda di lavoro insufficiente<sup>8</sup>. Tutto ciò si ricollega ovviamente anche alla negativa congiuntura economica internazionale che ha rappresentato ovunque un fattore di crisi. Tuttavia, il confronto con i paesi dell'Unione Europea evidenzia come l'Italia, già prima della recessione mondiale del 2008, facesse fatica a mantenere gli stessi livelli di crescita europei soprattutto per il progressivo allontanamento del Sud Italia dal resto del Paese<sup>9</sup>. Nel 2007, alle soglie della crisi che di lì a poco avrebbe investito l'economia mondiale, mentre nel Centro-Nord gli occupati aumentavano di 234 mila unità, nel Sud Italia essi rimanevano sugli stessi livelli dell'anno precedente per poi diminuire nell'anno successivo (di 34 mila unità). Questi dati confermano l'esistenza di un mercato del lavoro che si va sempre più spaccando con il Centro-Nord che continua, si pure con un rallentamento, a crescere e il Mezzogiorno che manifesta i segnali di una evidente caduta.

Tab. 1 *Tassi annui di variazione degli occupati in Italia ed Europa*

Tassi annui di variazione degli occupati in Italia e in Europa
--

<sup>7</sup> Sono ormai sette anni che il Mezzogiorno cresce meno del resto del Paese. Dal 2002 al 2007 nel Centro-Nord il Pil è aumentato del 6,4% cumulativamente, mentre al Sud la crescita è stata meno di un terzo (2,4%). Nel 2008, in coincidenza con la recessione mondiale, il Pil ha segnato nel Mezzogiorno -1,1%; risultato lievemente peggiore del Centro-Nord (-1%).

<sup>8</sup> Per un approfondimento sul tema si veda Pugliese e Rebbigiani, 2004.

<sup>9</sup> Il ritardo del Mezzogiorno appare evidente anche considerando il PIL pro capite che è significativamente più basso di quello del Centro-Nord e di quello medio registrato dall'Europa. Nel 2007 in PIL procapite meridionale ha raggiunto solo il 57,5% di quello centro settentrionale con un peggioramento lieve rispetto all'anno precedente (di 0,2 punti percentuali) ma che contribuisce ad alimentare un *trend* negativo che persiste ormai da anni. Nel 2008 il divario si è ridotto lievemente (il Pil meridionale ha raggiunto il 59% di quello del Centro-Nord) ma, come ha evidenziato la SVIMEZ [2009], tale dato dipende più dalla perdita di popolazione che dall'aumento del PIL.

Aggregati	Variazioni % rispetto all'anno precedente										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Europa (15)	1,0	1,7	1,8	2,2	1,4	0,7	0,5	0,7	0,9	1,5	1,6
Italia	0,3	1,0	1,2	1,7	1,9	1,4	1,5	0,7	0,7	1,9	1,0
Centro-Nord	0,2	0,8	1,8	1,8	1,6	1,3	2,3	1,2	1,1	2,0	1,4
Mezzogiorno	0,3	1,6	0,0	1,6	2,4	1,7	-0,4	-0,4	-0,3	1,6	0,0

Fonte: Eurostat e ISTAT

Come è stato anticipato, nel Mezzogiorno la stagnazione dell'occupazione si è combinata in questi anni con la contrazione dell'offerta<sup>10</sup>. Sono stati soprattutto giovani e donne a risultare vittime di un fenomeno di "scoraggiamento" per cui, nell'impossibilità di trovare un lavoro, si sono ritirati dal mercato locale rinunciando a cercare un'occupazione, prolungando gli studi, rifugiandosi nel lavoro sommerso o scegliendo la strada dell'emigrazione nel Centro-Nord. Quest'ultimo fenomeno, ripreso a partire dalla seconda metà degli anni Novanta<sup>11</sup>, riflettendo i profondi mutamenti intervenuti nella società meridionale, riguarda soprattutto i giovani e in particolar modo quelli più istruiti; anche se alcune catene migratorie legate a specifiche aree geografiche e particolari attività sembrano resistere<sup>12</sup>. In contrasto con quanto emerge da molte autorevoli indicazioni che esprimono un pressante richiamo alla necessità di favorire *sic et simpliciter* il rafforzamento della formazione come antidoto alla disoccupazione, il fenomeno di *over education* meridionale mostra le criticità del nostro modello occupazionale che non garantisce ai più qualificati un più facile accesso al lavoro. D'altra parte, però, la crescente flessibilizzazione del mercato del lavoro<sup>13</sup> richiama anche la necessità di offrire forme di sostegno formativo oltre che economico all'ampia platea dei lavoratori a termine che continuamente attraversano fasi di forzata fuoriuscita dal mercato del lavoro. Tutto ciò rimanda alla necessità di studiare a fondo gli interventi di contrasto alla disoccupazione allo scopo di evitare che essi si traducano in misure di debole impatto.

#### 4. La formazione al lavoro.

I tirocini formativi promossi dal programma L&S, pur operando in un contesto particolarmente complesso, hanno dato vita a risultati complessivamente positivi, specie se confrontati con quelli di norma conseguiti da questo strumento di ingresso nel mercato del lavoro.

Il tirocinio formativo, che rappresenta sempre più spesso una tappa obbligata del percorso di inserimento lavorativo, riguarda in Italia un numero crescente di persone. Nel nostro paese vengono attivati in media quasi 300 mila tirocini all'anno. Secondo i dati raccolti da Unioncamere<sup>14</sup>, nel

<sup>10</sup> La SVIMEZ [2008] segnala come la diminuzione della forza-lavoro legata all'effetto scoraggiamento abbia dato vita negli ultimi anni ad un fenomeno paradossale per cui l'occupazione è diminuita più al Sud che nel Centro-Nord.

<sup>11</sup> Nel 2008 il Mezzogiorno ha perso 62 mila residenti a favore delle altre regioni d'Italia. Negli ultimi dieci anni quasi 700 mila persone sono emigrate. Va inoltre ricordato che i dati ISTAT fotografano solo una parte del fenomeno essendo basati sui trasferimenti di residenza registrati che non sempre accompagnano gli effettivi spostamenti.

<sup>12</sup> Nell'ultimo anno per cui sono disponibili dati rilevati dall'ISTAT, oltre la metà delle persone che hanno abbandonato il Mezzogiorno per le regioni del Centro-Nord aveva un titolo di studio medio-alto (il 52,2%). Inoltre, è in vistoso aumento la percentuale di laureati col massimo dei voti che abbandonano il Sud Italia [SVIMEZ 2009]. Sulla ripresa dell'emigrazione da Sud a Nord si veda Pugliese [2002].

<sup>13</sup> La flessibilizzazione nel Mezzogiorno tende ormai da anni a superare i livelli registrati nel Centro-Nord oltre ad assumere i caratteri di una trappola più che di un raccordo con l'occupazione standard [Villa 2007].

<sup>14</sup> Si tratta dei dati raccolti nell'ambito dell'indagine annuale Excelsior sui fabbisogni professionali delle aziende che costituisce la più ampia e completa fonte di dati statistici sui tirocini formativi.

2007 sono stati attivati complessivamente circa 256 mila tirocini (con un incremento pari al 12,2% rispetto all'anno precedente). Di questi, l'ISFOL calcola che 52.700 siano stati attivati col concorso dei Centri per l'impiego (quasi dieci anni prima, nel 1998, i tirocini attivati erano meno di 15 mila). Questo trend positivo segnala un interesse crescente delle aziende per queste forme di inserimento lavorativo. Oltre che da processi inerenti la domanda di lavoro, la crescente diffusione dei tirocini dipende dalle innovazioni introdotte nel sistema universitario a partire dalla fine degli anni Novanta (D.M. 509/99) che hanno creato le premesse affinché molti percorsi formativi venissero arricchiti con specifiche attività di tirocinio formalmente riconosciute. Anche la riforma della scuola operata nel 2003 (riforma Moratti collegata alla L.53/2003), favorendo la diffusione di percorsi di alternanza scuola-lavoro, ha giocato un ruolo importante nel promuovere la formazione *on the job*. I giovani, soprattutto i neo-laureati, costituiscono in effetti la principale componente dell'esercito dei tirocinanti. Tuttavia, nulla esclude che in futuro non si possa assistere ad un ampliamento dei *target* di riferimento di questo strumento. Una evoluzione di questo genere sarebbe, in effetti, in linea con la filosofia dell'attivazione. Anche i meno giovani, magari quando rappresentano segmenti della popolazione caratterizzati da particolari problemi di inserimento lavorativo, potrebbero entrare (o rientrare) in contatto col mondo del lavoro attraverso i tirocini. Del resto la normativa in materia di tirocini nulla stabilisce in merito all'età dei tirocinanti. E' nella legge 196/1997 che si ritrovano i criteri guida in materia di tirocini formativi<sup>15</sup>. Questa legge, emanata con l'obiettivo di promuovere l'occupazione attraverso l'introduzione di una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro, ha prodotto mutamenti di rilievo nel panorama italiano del diritto del lavoro favorendo l'avvio di un processo di spinta deregolamentazione. Tutto ciò, insieme alla moltiplicazione delle forme contrattuali atipiche (operato in particolare con il d.lgs. 276/2003) e al decentramento di molte competenze e funzioni in materia di lavoro (operato a partire dalla legge 59/1997), ha creato le premesse per una sostanziale riforma delle politiche per l'occupazione che vede nella promozione della formazione lungo tutto l'arco della vita e, in particolare, di quella realizzata attraverso il lavoro (*on the job*) uno dei suoi elementi più importanti. In quest'ottica non solo i tirocini, ma anche altri strumenti come ad esempio l'apprendistato, sono stati potenziati<sup>16</sup>. Gli stessi servizi pubblici per l'impiego sono stati oggetto di interventi legislativi volti a ridisegnarne le competenze e a rafforzarne l'efficacia. Attraverso un processo di riforma avviato nel 1997, il legislatore ha inteso trasformarne radicalmente il ruolo. Se sui vecchi uffici di collocamento gravano per lo più adempimenti di tipo burocratico da esercitarsi nel rispetto di una rigida logica di controllo gerarchico, ai nuovi centri per l'impiego si chiede invece di intervenire attivamente nel mercato del lavoro locale attraverso azioni di accoglienza, informazione, orientamento, promozione dell'incontro domanda-offerta di lavoro (*matching*) e consulenza alle imprese<sup>17</sup>. La promozione dei tirocini formativi, operata anche attraverso specifici programmi e interventi ad hoc, va dunque vista nel più ampio contesto di riforma delle politiche del lavoro al fine di coglierne gli aspetti salienti e quelli di continuità rispetto al passato.

Per quanto riguarda più specificamente gli esiti occupazionali dei tirocini, pur tenendo presente che essi, in quanto attività formative, non necessariamente devono garantire l'inserimento

---

<sup>15</sup> Il c.d. pacchetto Treu, di cui la legge 196/1997 fa parte, ha delineato in maniera dettagliata la normativa sui tirocini. Essi erano comunque già previsti dalla legge 236/1992. Ulteriori norme sono poi state introdotte dal Decreto 25 marzo 1998 n.142, "Regolamento recante norme in attuazione dei principi e dei criteri di cui all'articolo 18 della legge 196/1997 sui tirocini formativi e di orientamento" e dal Decreto n. 509 del 1999 che regola l'autonomia didattica degli atenei e che ravvisa nei tirocini alcuni degli elementi indispensabili dei nuovi curricula.

<sup>16</sup> L'apprendistato è stato oggetto della riforma operata con la legge 276/2003 che prevede una sua articolazione in tre possibili percorsi: apprendistato professionalizzante, apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

<sup>17</sup> I principali provvedimenti legislativi che hanno modificato le funzioni dei CPI sono stati la L.608/1996 che ha introdotto per la generalità dei lavoratori il meccanismo dell'assunzione diretta in luogo di quella numerica, la L. 196/1997 che ha operato una prima e parziale apertura del collocamento ai soggetti privati e il D.Lgs 469/1997 che, in attuazione della legge 59/1997, ha regolato il trasferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro.

immediato in azienda, è possibile rilevare che solo in una minoranza di casi al termine del tirocinio viene stipulato un contratto di lavoro. Su questo punto, tuttavia, le poche indagini nazionali presentano dati discordanti. Secondo i dati ISFOL, nel 26,5% dei casi, chi ha effettuato un tirocinio viene in seguito assunto (dati relativi al 2007). Diversi sono i dati forniti da Unioncamere che, registrando non solo le effettive assunzioni ma anche il potenziale interesse ad assumere i tirocinanti al termine del tirocinio, ha calcolato un valore prossimo al 13%. Almalaurea invece, studiando i soli tirocini che riguardano i laureati, ha rilevato che la percentuale per l'anno 2006 oscilla fra il 10,7% per i laureati triennali e il 21,2% per i laureati delle lauree specialistiche. Secondo quanto rilevato da Unioncamere, la maggior parte delle assunzioni si concentrano nelle grandi aziende (con oltre 250 dipendenti) che operano nel settore dei servizi (dove la percentuale di aziende che hanno assunto o dichiarano di volere assumere i propri ex-tirocinanti è pari al 28%), mentre il dato meno positivo si registra nelle aziende con meno di 9 dipendenti (dove la percentuale è del 9%). Le imprese di servizi sono anche quelle che ospitano più tirocinanti (67,9% contro 23,9% registrato dalle imprese che operano nell'industria e 8,2% registrato dalle imprese che operano nelle costruzioni). Va infine rilevato che è il Nord Italia a rappresentare l'area geografica in cui vengono attivati più tirocini mentre nel Sud e nelle isole la percentuale è più bassa.

## **5. Lavoro e sviluppo: un binomio imprescindibile.**

L'idea di creare un sistema integrato di interventi formativi *on the job* nei territori delle regioni ex-Obiettivo 1 è nata nei primi anni del 2000 come risposta alla necessità di assicurare un opportuno utilizzo dei fondi strutturali europei che, stanziati dalla programmazione 2000-2006, non avevano dato vita fino a quel momento ad adeguati programmi di spesa. Le regioni, nuove protagoniste delle politiche occupazionali in seguito alle novità introdotte dalla riforma costituzionale del 2001, non si stavano dimostrando in grado di appropriarsi di un forte ruolo di programmazione e si rendeva pertanto necessario creare un sistema di impulso e supervisione di natura centralizzata.

Una volta creato lo staff centrale e periferico del programma e individuata in Italia Lavoro la sua cabina di regia, nel 2005 le attività hanno avuto inizio con la promozione dei servizi offerti presso le aziende obiettivo<sup>18</sup>, il coinvolgimento di CPI e università, la stipula delle convenzioni, la preselezione e selezione dei candidati, la definizione dei progetti formativi, l'avvio dei tirocini, la raccolta dei dati inerenti le offerte di lavoro e la liquidazione dei compensi ai tirocinanti e alle aziende. Destinatari degli interventi realizzati a partire dal 2005 sono stati sia i disoccupati, inoccupati o soggetti svantaggiati sia i laureati non occupati residenti in aree ex-Obiettivo 1. A questi soggetti è stata offerta la possibilità di effettuare un tirocinio potendo disporre di una borsa lavoro (il cui ammontare varia fra 550€ e gli 800€ mensili a seconda del tipo di tirocinio effettuato), di facilitazioni per vitto, alloggio e trasporti e di appositi interventi formativi *off the job* (erogati presso università e centri di ricerca). Alle aziende ospitanti, cui è stato corrisposto un rimborso per il tutoraggio nel caso di assunzione dei tirocinanti<sup>19</sup>, è stata invece offerta la possibilità di usufruire dell'analisi dei fabbisogni professionali e della preselezione dei tirocinanti.

E' interessante notare che le iniziative promosse da L&S, oltre a presentarsi come un classico esempio di misure attive di promozione dell'occupazione, sono state, almeno negli intenti dichiarati dagli operatori, anche ancorate alla volontà di supportare le aziende meridionali nel migliorare le proprie capacità competitive. Il tirocinio, infatti, oltre ad essere inteso come strumento di ingresso

---

<sup>18</sup> Le aziende ammesse a partecipare al programma sono quelle che hanno beneficiato dei finanziamenti messi a disposizione dal Ministero delle attività produttive attraverso la legge 488/1990.

<sup>19</sup> Il rimborso opera quando l'azienda fa una congrua offerta di lavoro ad almeno il 65% dei tirocinanti (tranne nel caso dei PILS -Pacchetti per l'Inserimento dei Lavoratori Svantaggiati- per i quali l'offerta deve essere stata fatta al 100% degli ex-tirocinanti). Italia Lavoro provvede inoltre a coprire gli oneri assicurativi e quelli derivanti da eventuali azioni formative presso università o enti di ricerca.

nel mercato del lavoro, è stato presentato come mezzo per reperire e formare forza lavoro rispondente a specifiche esigenze strategiche; specialmente quelle collegate a strategie di innovazione di processi e/o prodotti. In quest'ottica, la valorizzazione delle competenze individuali è stata esplicitamente ricollegata non solo al potenziamento dell'occupabilità, ma anche alla promozione dei fattori di sviluppo locale nella forma di valorizzazione del capitale umano disponibile. L'obiettivo, come si legge nelle pubblicazioni di Italia Lavoro [2006], è di creare lavoro produttivo uscendo da qualsiasi forma di assistenzialismo, favorendo la sedimentazione nel contesto economico e sociale di abilità, attitudini, competenze, *expertise*, che contribuiscano a creare un ambiente idoneo a promuovere sviluppo e occupazione. In quest'ottica va letta anche la mobilità promossa da Lavoro&Sviluppo. Il tirocinio presso aziende operanti al di fuori delle regioni del Mezzogiorno, specie se riferito a specifici progetti di professionalizzazione e accompagnato da azioni che supportano i tirocinanti nella fase di rientro, viene presentato non come una necessità, ma come una opportunità di formazione utile non solo al tirocinante, ma anche alla futura azienda ospitante meridionale. Tutto ciò ricorda gli obiettivi di generazioni di altri programmi pubblici che, a partire dai Patti Territoriali, dai Patti per l'Occupazione e poi attraverso i Progetti Integrati Territoriali solo per citare i più importanti, hanno tentato nel corso degli ultimi quindici anni di promuovere lo sviluppo locale a partire dalla valorizzazione delle sue risorse endogene. Lo scopo era affiancare alle tradizionali politiche erogate dall'alto, tendenzialmente settoriali, dirette alle singole imprese e che non attribuivano alla variabile territoriale un peso rilevante, politiche di nuova generazione guidate da un approccio integrato dal basso, fondato sulla valorizzazione delle risorse endogene e, in particolare, su quella delle risorse intangibili<sup>20</sup>. Per il *nuovo paradigma dello sviluppo locale* [Sivini, 2006] che orienta questo tipo di interventi il territorio cessa di essere uno spazio vuoto "da riempire" di attività produttive di tipo industriale, per diventare un *milieu* locale, cioè dotazione di risorse fisiche e culturali che costituiscono le risorse (o gli ostacoli) per lo sviluppo<sup>21</sup>. Da tutto ciò deriva la possibilità di cogliere, per lo meno nella retorica che ha guidato il programma L&S, il tentativo di riconoscere e valorizzare il legame fra lavoro produttivo, arricchimento delle competenze professionali, formazione, ovvero, in una parola, attivazione, e sviluppo del territorio.

## 6. Esiti occupazionali del programma L&S.

Il programma L&S ha realizzato finora 5.338 tirocini formativi (4.224 nelle regioni meridionali e 1.114 in mobilità geografica) superando di molto gli obiettivi iniziali<sup>22</sup>. Sono 837 le aziende coinvolte nelle sei regioni Obiettivo mentre nel centro-Nord il loro numero ha raggiunto le 479 unità (inoltre sono state coinvolte anche due aziende straniere). Tutte le regioni coinvolte hanno partecipato attivamente al programma (con la Campania in testa che ha realizzato oltre 1.000 tirocini) a parziale eccezione della Sardegna dove sono stati realizzati solo 75 percorsi formativi. Ciò che colpisce di più di questa esperienza sono gli esiti occupazionali. I dati rilevati da Italia Lavoro attestano che il 78,6% dei tirocinanti ha ricevuto una offerta di lavoro al termine dell'esperienza formativa (nel 34,2% dei casi era a tempo indeterminato, nel 34,1 % dei casi era a tempo determinato, nel 18,4% a progetto, nel 9,6% come apprendistato e nel 2,2% con contratto di inserimento). Questo dato, che ovviamente dipende in parte dagli incentivi offerti alle aziende, segnala comunque il positivo funzionamento del tirocinio come strumento che può efficacemente

<sup>20</sup> Sono molti gli studiosi che hanno analizzato l'emergere del nuovo paradigma dello sviluppo locale. Qui si fa riferimento in particolare a Amin e Thrift, 1994; Cersosimo, 2001, Sivini, 2006 e Trigilia, 2005.

<sup>21</sup> Secondo Crouch et all [2004], si tratta di favorire la creazione di beni locali per la competitività ovvero risorse tangibili e intangibili del territorio che ne determinano la competitività. Si tratta ad esempio della presenza di diffuse relazioni di fiducia, di mano d'opera qualificata, di enti che fanno ricerca o che offrono servizi come consulenza legale, marketing, supporto nell'uso di tecnologie innovative ecc.

<sup>22</sup> Gli obiettivi, definiti di anno in anno e con riferimento a specifici target di inoccupati da raggiungere con le attività formative, hanno portato, nel complesso, a prevedere la realizzazione di 4.840 percorsi formativi.

essere utilizzato per favorire l'ingresso nel mercato del lavoro dei disoccupati. In particolare, sono state le piccole aziende e quelle in fase di *start up* a offrire maggiori opportunità occupazionali. Per queste aziende L&S aveva previsto una particolare tipologia di tirocinio: il PILS (Pacchetto per l'inserimento di lavoratori svantaggiati). Il PILS, destinato ai lavoratori svantaggiati<sup>23</sup>, è stato introdotto allo scopo di favorire questo tipo di aziende cui è stato concesso, in deroga al dettato normativo sui tirocini (L.196/1997), la possibilità di superare i limiti di legge relativi al numero di tirocinanti da ospitare. Anche nel caso del PILS, parte del successo dipende dal meccanismo di finanziamento che premiava le aziende che facevano una congrua offerta di lavoro agli ex-tirocinanti attraverso il rimborso dei costi sostenuti per ospitarli. Tuttavia, i dati raccolti attraverso i questionari e le interviste in profondità con i testimoni privilegiati<sup>24</sup>, hanno evidenziato che questo risultato dipende anche dalla reale corrispondenza dei profili professionali dei tirocinanti con i fabbisogni professionali delle aziende. E' emersa, in particolare, l'opportunità di offrire servizi qualificati di ricerca e selezione dei tirocinanti alle piccole e piccolissime aziende che difficilmente possono agevolmente sostenerne i relativi costi.

Al di là degli esiti occupazionali complessivi del programma, un elemento interessante che emerge da questa esperienza riguarda gli esiti occupazionali della componente femminile. Le donne, infatti, hanno ricevuto in media più offerte di lavoro rispetto ai loro colleghi maschi<sup>25</sup>. Anche considerando il ruolo del titolo di studio, i buoni esiti occupazionali relativi alla componente femminile vengono confermati<sup>26</sup>. Tutto ciò fa sì che Lavoro&Sviluppo, pur non essendo nato con questo obiettivo, abbia funzionato in qualche modo come una politica di genere garantendo una porta di ingresso in un mercato tendenzialmente chiuso. Il grado di soddisfazione delle ex-tirocinanti testimonia in molti casi questo risultato. E' soprattutto la componente più istruita a riconoscere l'utilità dell'esperienza. Anche i maschi raggiunti dall'indagine hanno espresso nel complesso giudizi positivi sull'esperienza. In particolare, sono due gli aspetti che vengono considerati più importanti: l'opportunità di acquisire competenza tecnico-professionali e quella di instaurare relazioni utili per il futuro professionale<sup>27</sup>.

Fra gli esiti inattesi del programma, è possibile segnalarne anche un altro la cui analisi meriterebbe tuttavia uno studio approfondito che esula dagli obiettivi di questo lavoro. Si tratta del possibile effetto di incentivo a regolarizzare rapporti di lavoro irregolari. In molti casi, infatti, specialmente per i profili professionali più bassi, le biografie dei tirocinanti danno conto di percorsi di alternanza continua fra lavoro nero e lavori precari. In questi casi, si può vedere nel programma L&S un vettore che ha favorito la regolarizzazione di rapporti di lavoro preesistenti.

Pur avendo garantito il raggiungimento di alcuni importanti obiettivi, l'implementazione del programma oggetto di studio presenta alcune rilevanti criticità. Una riguarda specificamente il suo funzionamento mentre le altre, più generali, sono riferibili ai tirocini come strumento di *policy* e all'approccio dell'attivazione che li orienta. Per quanto riguarda la prima criticità, essa riguarda

---

<sup>23</sup> La situazione di svantaggio deve risultare ai sensi del Reg. CE 2204/2002.

<sup>24</sup> L'indagine si è avvalsa dalla somministrazione di 33 questionari agli ex-tirocinanti di Basilicata, Campania e Puglia della terza fase del programma, di 12 questionari agli operatori dei CPI e di 10 interviste in profondità a testimoni privilegiati che includono il responsabile del monitoraggio di L&S, i responsabili regionali di Basilicata, Puglia e Campania, alcuni responsabili dei CPI e alcuni operatori di placement di tre università coinvolte.

<sup>25</sup> Nel caso dei PILS le donne hanno ricevuto nel 77% dei casi un'offerta di lavoro contro il 73% dei maschi. Nei tirocini alta formazione le percentuali sono, rispettivamente, il 63% per le donne e il 59% per i maschi. Nel caso dei tirocini in loco le percentuali sono 59% e il 55%.

<sup>26</sup> Non avendo sufficienti dati a disposizione su tutte e tre le fasi del programma, le rilevazioni relative al titolo di studio sono state effettuate sulla sola componente di tirocini attivati nell'ambito della terza fase di L&S (si tratta di 901 esperienze formative costituite da 355 PILS, 226 tirocini alta formazione e 420 tirocini in loco). Per i titoli di studio bassi, le percentuali sono 68% per le donne contro 55% per gli uomini, per i titoli di studio medi sono 68% contro 65% e per quelli alti sono 60% contro 61%.

<sup>27</sup> Oltre a questo, viene unanimemente valutata positivamente la corresponsione della borsa lavoro che, a differenza della quasi totalità dei tirocini formativi, ha garantito una forma di sostegno al reddito dei tirocinanti. Il tirocinio, figurando come attività formativa, non genera infatti alcun obbligo di retribuzione in capo all'azienda ospitante (L. 196/1997).

essenzialmente il problema del controllo. Il controllo è relativo in particolare a due aspetti: quello della congruenza fra attività previste dal progetto formativo e quelle effettivamente svolte e quello della natura realmente formativa dell'esperienza. Il problema del controllo, rispetto al quale è emersa una certa consapevolezza anche da parte degli operatori pubblici, è fondamentale per evitare che i tirocini vengano svuotati della loro valenza formativa e trasformati in adempimenti burocratici per raggiungere altri fini. I percorsi formativi possono, ad esempio, essere attivati solo per ottenere finanziamenti pubblici oppure per sopperire a esigenze produttive temporanee che, in assenza di questa possibilità, si sarebbero trasformati invece in vera e propria domanda di lavoro. Inoltre, come in ogni altro programma pubblico, esiste anche in questo caso il rischio che si generino fenomeni di *goal displacement* tali per cui lo strumento per raggiungere gli obiettivi diventa più importante degli obiettivi stessi. I tirocini possono allora essere finanziati più per questa ragione che a seguito di una puntuale rilevazione dei fabbisogni professionali espressi dall'azienda o di una accurata valutazione del contenuto formativo dell'esperienza. Per quanto riguarda le altre criticità, due aspetti vanno sottolineati. In primo luogo, l'esperienza dimostra come il tirocinio sia soggetto ad una sorta di "rendimento decrescente" per cui la sua valenza formativa è massima all'inizio (di un percorso formativo oppure nel primo tirocinio rispetto al secondo, al terzo e così via) e tende poi a diminuire. Questo non è un problema di secondaria rilevanza quando abbiamo a che fare con biografie personali spesso già ricche di esperienze formative. Nel caso dei soggetti più istruiti, infatti, le interviste hanno fatto emergere situazioni dove il tirocinio realizzato con L&S rappresentava la seconda, terza o quarta esperienza formativa (spesso dopo il tirocinio obbligatorio per conseguire la laurea nel nuovo ordinamento e magari anche dopo quello post-laurea realizzato con Fixo, un altro programma gestito da Italia Lavoro). Questo, come è emerso chiaramente dai questionari somministrati agli ex-tirocinanti laureati, fa sì che il rapporto fra ciò che l'azienda "da" al tirocinante e ciò che riceve può arrivare a invertirsi pur all'interno di una esperienza formalmente formativa. In secondo luogo, l'altro grande problema con cui si scontrano le politiche attive nel Mezzogiorno riguarda la storica debolezza della base produttiva che spesso si traduce anche in arretratezza e quindi in scarse opportunità occupazionali proprio per la componente più istruita e dinamica dell'offerta di lavoro. Tutto ciò alimenta quel fenomeno di *over-education* in ragione del quale non sembra ragionevole puntare esclusivamente al rafforzamento delle competenze espresse dalla forza lavoro.

## 7. Attivare gli attori istituzionali.

Nato inizialmente con obiettivi più circoscritti, L&S ha man mano inglobato nuove finalità. In particolare, nel corso del tempo, è emersa e si è rafforzata presso l'agenzia di coordinamento, Italia Lavoro, la consapevolezza della necessità di puntare ad un opportuno coinvolgimento degli operatori locali dei servizi per l'impiego che favorisse la sedimentazione di nuovo *know how* presso di loro. Uno specifico modello di relazioni operative improntate al supporto e al coinvolgimento doveva garantire questo risultato favorendo la creazione di progetti sostenibili, trasferibili e pertinenti. Anche in conseguenza degli specifici compiti istituzionali dell'agenzia<sup>28</sup>, non è stata invece dedicata un'attenzione altrettanto puntuale all'elevamento delle capacità operative dei servizi di *placement* dell'università.

Gli sforzi di coinvolgimento e attivazione dei SPI hanno dato vita a esiti non omogenei. A fare da minimo comun denominatore vi sono le difficoltà incontrate pressoché da tutti i CPI nel tentativo di ritagliarsi un ruolo importante da mediatori e animatori del territorio. Persiste, infatti, un diffuso pregiudizio nei loro confronti che porta le aziende a non individuare in essi un interlocutore privilegiato con cui relazionarsi. Ai CPI continua ad essere associata l'immagine dei vecchi uffici di

---

<sup>28</sup> Italia Lavoro, in base all'articolo 30 della Legge 448/01, è tenuta a offrire assistenza tecnica ai Servizi per l'impiego mentre nulla viene stabilito per legge riguardo al *placement* universitario che tuttavia l'agenzia supporta nell'ambito di alcuni programmi pubblici come Fixo.

collocamento lenti ad inefficaci (oltre che portatori di obblighi non di rado mal sopportati dagli imprenditori). Anche per quanto riguarda l'utenza, essa è spesso portatrice di visioni particolarmente critiche nei confronti dei CPI. Tuttavia, i disoccupati si rivolgono comunque ai servizi pubblici con frequenza che diventa ingestibile nelle zone caratterizzate da ingenti problemi occupazionali. Qui, come avviene per esempio per i CPI dell'area napoletana, persiste uno stato di perenne emergenza che rende molto oneroso per gli operatori svolgere compiti ulteriori rispetto a quelli routinari. Inoltre, per effetto della crisi, tutti i CPI hanno registrato un aumento delle richieste di aiuto da parte di una utenza che va differenziandosi soprattutto per l'incremento della componente più istruita che spesso prima tendeva a boicottare gli uffici pubblici. A fronte di questa difficile situazione di partenza, in parte per le capacità di coinvolgimento espresse dagli operatori regionali di Italia Lavoro, in parte per le competenze e l'esperienza possedute dai CPI, la partecipazione a L&S ha generato risposte molto differenziate fra loro. Si va da situazioni, come in Basilicata, dove i CPI sono stati coinvolti in un progetto complessivo di elevamento del livello dei SPI tramite la creazione di un tavolo tecnico di coordinamento fra Ufficio Lavoro regionale, province, CPI e Italia Lavoro, a realtà dove, in assenza di strutture formali complesse, i singoli CPI hanno mostrato una forte capacità di mobilitazione e auto organizzazione a casi dove, infine, tale sforzo di mobilitazione e attivazione non c'è stato.

Quanto al caso lucano, dopo aver alimentato grandi aspettative di riforma, il modello di governance partecipativa si è poi man mano scontrato con ingenti difficoltà di *decision making* che hanno finito per determinare, in molti casi, una cooperazione solo simbolica che ha comunque consentito di raggiungere e superare il numero di tirocini assegnati da L&S, ma non ha permesso di implementare in pieno gli ulteriori obiettivi che la regione si era data. A differenza di quello che è avvenuto in altri contesti, qui, nonostante il tentativo di inserire gli operatori locali in un'architettura istituzionale di tipo partecipativo, non si è instaurato un forte processo *bottom-up* in grado di dare spazio e responsabilizzare la base della struttura. In altri contesti, invece, le attività del programma hanno offerto questa possibilità alimentando un certo entusiasmo fra gli operatori locali che si sono sentiti parte di un progetto utile per offrire risposte concrete alla propria utenza di riferimento. Molti CPI hanno quindi partecipato attivamente al programma dimostrando non solo professionalità e capacità di intercettare i bisogni locali, ma anche forte intraprendenza e capacità innovativa. Così ad esempio nel caso di Cava de' Tirreni, in Campania, dove non solo sono state portate a termine le azioni programmate, ma l'esperienza realizzata attraverso L&S ha anche favorito l'ideazione di un programma analogo, ma costruito su scala ridotta con finanziamenti del comune. Con modalità diverse, ma sempre come forma di apprendimento e sedimentazione, si può riportare anche il caso di Andria, in Puglia. Anche qui, grazie alla motivazione e all'intraprendenza della responsabile del CPI, al comune è stato chiesto di sponsorizzare con propri fondi due edizioni di tirocini formativi per favorire l'incontro domanda-offerta a livello locale.

I CPI, che in ragione della loro prossimità possono meglio conoscere e veicolare le necessità espresse dal territorio, hanno quindi dimostrato in questi casi di saper cogliere l'opportunità offerta da L&S. Essi, quando hanno potuto contare sulla motivazione dei propri responsabili e sul fatto di non operare in contesti afflitti dalla continua emergenza, hanno risposto attivamente al programma; soprattutto a partire dalla creazione o dal rafforzamento di rapporti con il tessuto produttivo locale. E' proprio quest'ultimo aspetto l'elemento che è stato più spesso richiamato dagli operatori intervistati. Tuttavia, in molti casi questo circolo virtuoso non si è attivato tant'è che nella quasi totalità dei casi gli ex tirocinanti raggiunti dall'indagine dichiarano di non aver usufruito di servizi di orientamento e collocamento presso i CPI. La scelta dell'azienda dove effettuare il tirocinio è avvenuta in questi casi tramite autocandidatura o tramite il passaparola di parenti e amici. Analogamente, anche per i soggetti più istruiti non sembra essere stato decisivo il canale offerto dai servizi di *placement* dell'università.

Come per i CPI, anche nel caso del coinvolgimento delle università, molti sono i problemi che preesistevano al programma. I servizi di *placement*, ovvero di orientamento in ingresso, in itinere e in uscita dedicato agli studenti e ai neolaureati, rappresentano nelle università meridionali una

novità introdotta nei primi anni del 2000 grazie ai fondi PON 2000-2006. Spesso le loro attività si sono focalizzate sull'orientamento in uscita collegato soprattutto ad un altro programma portato avanti da Italia Lavoro, Fixo, che finanziava tirocini per i neolaureati. Terminati i finanziamenti della programmazione 2000-2006 e conclusesi le attività di Fixo, questi servizi non di rado si sono trovati privi di sufficienti risorse e, in alcuni casi, i relativi uffici sono stati chiusi. Anche per effetto di questa situazione, gli uffici di *placement* non sempre riescono a porsi come interlocutori privilegiati rispetto ai laureati e alle aziende locali. L&S si è scontrato con questo tipo di criticità e non ha dato vita a un risultato omogeneo. Tuttavia, alcuni casi di successo testimoniano le potenzialità degli interventi. Così è stato ad esempio nel caso del coinvolgimento della facoltà di ingegneria meccanica e di quella di chimica dell'università di Salerno, in quello del CRIAI dell'università Federico II di Napoli o in quello dalla facoltà di ingegneria del Politecnico di Bari. In questi casi, spesso a partire da relazioni precedenti fra l'università (o, più spesso, singoli docenti) e le aziende locali, è stato possibile costruire percorsi ad alto contenuto formativo che hanno quasi sempre rappresentato il primo *step* ai fini dell'assunzione dei neo-laureati. Si tratta di realtà virtuose che, se da una parte testimoniano l'efficacia della formazione *on the job* e del meccanismo di attivazione istituzionale favorito da L&S, dall'altra però riguardano la componente meno a rischio di esclusione dal mercato del lavoro: quella dei laureati nell'area scientifica. Persiste, invece, nel caso delle facoltà umanistiche, una pressante difficoltà a inserirsi in dinamiche consolidate di interazione con gli operatori locali. Va sottolineato, a questo proposito, come le aziende meridionali, che già di norma tendono ad assumere meno laureati rispetto alle loro omologhe localizzate nel Centro-Nord [Unioncamere 2008], non intrattengano in genere relazioni frequenti con gli operatori dei servizi di collocamento universitari. Spesso si ravvisa inoltre anche una scarsa conoscenza dei profili professionali disponibili sul territorio (anche per effetto del moltiplicarsi dei corsi di laurea conseguente alla riforma dell'università). La comunicazione con l'università passa più che altro tramite i contatti diretti con i docenti salvo poi essere successivamente formalizzata negli uffici preposti. Qui la sfida principale è rappresentata dall'acquisizione di maggiore visibilità sul territorio. Se i CPI sono impegnati a modificare la propria immagine, i servizi di *placement* dell'università devono spesso crearsene una e sono chiamati a farlo nelle condizioni di ristrettezza di *budget*<sup>29</sup> cui si è già fatto cenno. Funzionale al superamento di questo problema sembra essere la sempre più frequente organizzazione di iniziative di ampio respiro come i *job meeting* attraverso i quali gli atenei cercano di migliorare la propria visibilità sul territorio ampliando la quantità e qualità di contatti con gli operatori locali.

Quanto al programma L&S, va infine sottolineato come, in linea con quanto rilevato a proposito dei CPI, anche in questo caso siano state soprattutto le piccole e piccolissime aziende a mostrarsi molto interessate ai servizi offerti mentre i canali di comunicazione delle grandi aziende seguono spesso percorsi che bypassano gli uffici di *placement*<sup>30</sup>.

## 8. Conclusioni.

---

<sup>29</sup> Spesso tutta la responsabilità dell'efficace erogazione dei servizi finisce per gravare sui responsabili degli stessi che si avvalgono della collaborazione di uno staff costituito dagli stessi studenti che vengono "reclutati" per periodi di lavoro particolarmente brevi (150 ore per volta tramite i contratti di collaborazione).

<sup>30</sup> Significativo, a questo proposito, il caso della Fiat di Melfi con cui l'ufficio *placement* della vicina università della Basilicata intrattiene di fatto relazioni solo sporadiche.

L'attivazione ha rappresentato una sfida che gli utenti del programma oggetto di studio e gli operatori pubblici hanno accolto con entusiasmo. Il risultato è stata l'implementazione di azioni formative che hanno creato in molti casi reali occasioni di incontro domanda-offerta di lavoro e di crescita professionale. Nei casi in cui tutto ciò si è verificato, i servizi pubblici sono riusciti a garantire quelle funzioni di orientamento e formazione necessarie ai fini di offrire supporto ai frammentati percorsi professionali individuali [Zucchetti, 2007]. Il *training*, affiancato da adeguate misure di sostegno al reddito, ha premiato soprattutto le donne. E' possibile interpretare questo risultato come l'effetto della natura promozionale e non obbligatoria del programma. L&S, infatti, lungi dal rappresentare un esempio di approccio ortodosso all'attivazione, ha agito in un'ottica di promozione delle capacità [Borghi 2005, Bonvin e Farvaque 2005] che, in assenza di interventi condizionali e moralizzanti, ha agito migliorando le autonome capacità di inserimento nel mercato del lavoro delle donne. L'attivazione, in definitiva, ha funzionato perché ha rappresentato una opportunità e non una costrizione.

Come è stato detto, il programma, inoltre, ha funzionato in alcuni casi come politica di emersione del lavoro nero. Questo fenomeno, che presumibilmente ha riguardato una parte minoritaria dei tirocini e che sembra aver interessato esclusivamente i profili professionali bassi e i lavoratori meno giovani, meriterebbe tuttavia un maggiore approfondimento perché segnala come le politiche di attivazione si scontrino con usi locali e pratiche che sfuggono ai *policy-maker*. E' quantomeno fuorviante discutere acriticamente di attivazione in relazione ad aree dove, spesso con forme irregolari e precarie, l'attivazione in qualche misura esiste già. Il problema in questi casi è, semmai, favorire il riconoscimento e la regolarizzazione dei contenuti delle attività.

Infine, quanto a ciò che è stato definito attivazione istituzionale [Villa, 2007], essa è stata favorita in misura variabile nei diversi contesti territoriali a seconda del grado di coinvolgimento e responsabilizzazione degli attori locali, della loro motivazione e intraprendenza e del livello di emergenza sociale legato alle caratteristiche del mercato del lavoro. I CPI, in particolare, sono stati al centro di questo processo di "apprendimento attraverso la pratica" [Corradi, Gherardi, Verzelli, 2008]. L&S ha potuto contare sul loro radicamento territoriale, sulla loro esperienza e sulla loro conoscenza dei bisogni espressi dal territorio. Tuttavia, ogni nuova azione dei SPI ha dovuto fare i conti con contesti spesso privi di conoscenza e fiducia reciproca in cui permane uno scollamento fra le necessità espresse dalle aziende e dai cittadini e i servizi offerti dalle istituzioni locali. Questo *gap*, che alimenta un'immagine negativa dei CPI, fa sì che le aziende tendano a non vedere nei CPI dei potenziali partner e che gli utenti non si avvicinino con fiducia ad essi. Tuttavia, come dimostra il successo ottenuto con le piccole e piccolissime aziende, l'offerta di servizi qualificati può garantire l'instaurazione di relazioni di fiducia e cooperazione. Lo stesso vale per i servizi di *placement* dell'università. L'inspessimento della densità istituzionale [Amin e Thrift, 1994] può passare anche attraverso la loro valorizzazione. Questi servizi, invece, finiscono spesso per essere considerati del tutto accessori e scarsi investimenti vengono ad essi dedicati. La loro valorizzazione e il loro inserimento in reti lunghe di attori pubblici potrebbero invece garantire maggiore efficacia alle azioni implementate. Tanto più che alle nuove politiche per l'occupazione si chiede proprio di saper elaborare azioni integrate che coinvolgano più attori pubblici [Spreafico 2004, Luciano 2002]. Inoltre, sulle politiche per l'occupazione grava la necessità di saper rispondere in maniera puntuale alle esigenze locali con strategie ad hoc [Commissione Europea, 2003]. In quest'ottica un sistema integrato che veda nei CPI e nelle università i suoi principali attori potrebbe garantire l'elaborazione di azioni strategiche rispondenti a una visione complessiva dei reali bisogni, delle necessità e delle aspirazioni del territorio. Un tentativo interessante di questo tipo (che però formalmente non includeva anche l'università) è stato fatto in Basilicata dove, però, il modello istituzionale non è riuscito a conseguire risultati di ampio respiro e a promuovere dinamiche di forte integrazione e responsabilizzazione dei CPI. In effetti, ogni regione ha fatto propri gli stimoli offerti dal programma rispondendo con modalità specifiche che sarebbe interessante studiare più a fondo e in prospettiva più ampia, in riferimento alle complessive strategie regionali di attivazione. Tutto ciò consentirebbe di analizzare in maniera più sistematica il processo di elaborazione e

implementazione delle politiche per l'occupazione nei vari contesti regionali<sup>31</sup>. Non si tratta di un processo semplice. Molto dipende da fattori contingenti come l'assenza di stati d'emergenza patologica che finiscono per bloccare di fatto le azioni innovative degli attori locali. Il tessuto produttivo debole e la presenza di sacche di disoccupazione che riversano le proprie richieste sui servizi locali impedisce infatti, anche in presenza di attori fortemente motivati, la possibilità di offrire risposte qualificate ai problemi locali. Il tentativo di risolvere questi problemi passa quindi inevitabilmente attraverso l'inserimento delle politiche occupazionali in un quadro più ambizioso che valorizzi anche azioni di promozione dello sviluppo locale nel suo complesso.

### **Riferimenti bibliografici.**

---

<sup>31</sup> Spunti di ricerca interessanti in questa direzione sono stati offerti di recente da Pirrone e Sestito, 2006

- Amin A. – Thrift N., 1994, *Living in the Global*, in Amin A., Thrift N., *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press
- Almalaurea, 2008, *Qualità dei tirocini. Risultati dell'indagine web sui laureati 2006 che hanno svolto tirocini formativi organizzati dal corso di laurea*.
- Barbier J.C., 2005, *Parola chiave "Attivazione"* in «La Rivista delle Politiche Sociali», n.1, pp.257-290.
- Beccatelli M., Berti F., De Vita R., 2001, *La riforma dei servizi per l'impiego: dalla sfida in ambito nazionale a quella locale*, in Luciano A. (a cura di) *Politiche del lavoro. Linee di ricerca e prove di valutazione*, Franco Angeli, Milano.
- Bonvin J. M., Farvaque N., 2005, *Occupabilità e capability: il ruolo delle agenzie locali nell'attuazione delle politiche sociali*, in «La Rivista delle politiche Sociali» n.1, Roma.
- Borghi V., 2005, *Il lavoro dell'attivazione: lo statuto sociale del legame tra welfare e lavoro nelle politiche di attivazione* in Bifulco L. (a cura di) *Le politiche sociali: temi e prospettive emergenti*, Roma, Carocci.
- Cersosimo D., 2001, a cura di, *Istituzioni, capitale sociale e sviluppo locale*, Catanzaro, Rubettino.
- Corradi L., Gherardi S., Verzelloni L., 2008, *Ten Good Reasons for Assuming a 'Practice Lens' in Organization Studies*, Contributo a "OLKC, International Conference on Organizational Learning, Knowledge and Capabilities", Copenhagen, 27-30/4 2008
- Cortese A., 2002, *Lavoro e rischi sociali nella transizione all'età adulta. Percorsi lavorativi di giovani svantaggiati nel Mezzogiorno*, in Luciano A. (a cura di) *Politiche del lavoro. Linee di ricerca e prove di valutazione*, Milano, Franco Angeli.
- Crouch C., Le Gales P., Trigilia C., Voelzkow H., 2004, *La governance delle economie locali* in Crouch *at all.*, I sistemi di produzione locale in Europa, Bologna, Il Mulino.
- Crespo Suarez E., Serrano Pascual A., 2005, *I Paradossi dell'attivazione nel discorso istituzionale europeo*, in «La Rivista delle Politiche Sociali» n.1.
- Donolo C., 2005, *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Mondadori.
- European Commission, 2001, *Strengthening the local dimension of the European Employment Strategy*, 6 November 2001.
- European Commission, 2003, *Local Employment development in the European Union. Acting Together at local level: More and Better Jobs, Better Governance*, Conclusions of the European Forum on Local Development and Employment, Rhodes, 16-17 May 2003.
- Italia Lavoro, 2006, *Lavorare per lo sviluppo: Politiche del Lavoro e degli Investimenti per lo sviluppo economico e sociale del Sud*, Roma.
- ISFOL, 2006, *Valutare gli interventi per l'occupabilità. Le misure di inserimento al lavoro*, Roma.
- Jessop B., 2002, *The Future of Capitalist Stat*, Cambridge, Polity Press
- Luciano A. 2001, a cura di, *Politiche del lavoro. Linee di ricerca e prove di valutazione*, Milano, Franco Angeli.
- Mingione E., Pugliese E., 2002, *Il Lavoro*, Roma, Carocci.
- Paci M., 2005, *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino.
- Pirrone S., Sestito P., *Disoccupati in Italia. Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, Bologna, Il Mulino
- Pugliese E., 2002, *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Bologna, Il Mulino.
- Pugliese E., Rebergiani E., 2004, *Occupazione disoccupazione in Italia*, Roma, Edizioni Lavoro.

- Sordini M., 2005, *Politiche attive come politiche di attivazione*, in Donolo C., (a cura di) Il futuro delle politiche pubbliche, Milano, Mondadori.
- Spreafico S., 2004, *Le politiche del lavoro*, in Cortellazzi S., Spreafico S (a cura di) Il lavoro sostenibile. Politiche del lavoro, territorio e sviluppo locale, Milano, Franco Angeli.
- Svimez, 2008, Rapporto sull'economia nel Mezzogiorno
- Svimez, 2009, Rapporto sull'economia nel Mezzogiorno
- Unioncamere, 2008, *Sistema informativo Excelsior*, Formazione continua e tirocini formativi, Milano.
- Valkenburg B., 2005, *Verso l'individualizzazione delle politiche di attivazione?*, Un'introduzione, in «La rivista delle politiche sociali» n.1, Roma.
- Van Berkel R., Møller I.H., 2002, *The concept of activation*, in Van Berkel R., Møller I. H, Active Social Policies in EU. Inclusion through participation?, Bristol, The Policy Press.
- Villa M., 2007, *Welfare e lavoro tra cambiamento e persistenze*, in Villa M., Dalla protezione all'attivazione. Le politiche contro l'esclusione tra frammentazione istituzionale e nuovi bisogni, Milano, Franco Angeli.
- Zucchetti E., 2001, *Le politiche attive del lavoro e i nuovi servizi per l'impiego: qualità e non solo flessibilità*, in Magatti M., Rizza R., (a cura di) Le politiche attive. Un quadro comparato, Milano, Franco Angeli.