



Università degli Studi di Catania
Facoltà di Giurisprudenza

Michele Tiraboschi

Il problema della occupazione giovanile nella prospettiva della (difficile) transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro

WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 38/2005



© Michele Tiraboschi 2005
Facoltà di Economia – Università di Modena e Reggio Emilia
tiraboschi@unimo.it

ISSN – 1594-817X
Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo “Massimo D’Antona”
Via Crociferi, 81 – 95124 Catania (Italy)
Tel: + + 39 095 230464 – Fax: + +39 095 313145
centrostudidantona@lex.unict.it
www.lex.unict.it/eurolabor/ricerca/presentazione

**Il problema della occupazione giovanile nella prospettiva della
(difficile) transizione dai percorsi educativi
e formativi al mercato del lavoro***

**Michele Tiraboschi
Università di Modena e Reggio Emilia**

1. La questione della occupazione giovanile in Italia: una prospettiva alternativa di lettura.	2
2. La revisione delle azioni e delle <i>policy</i> per contrastare la cronica debolezza dei giovani sul mercato del lavoro: profili critici.....	13
3. Giovani e precariato: il falso problema delle collaborazioni coordinate e continuative e la riforma dei contratti con finalità formative.....	19
4. I ruolo strategico delle Università e delle sedi della alta formazione: il caso italiano nel contesto comunitario e comparato.	23
5. Le criticità del caso italiano e le proposte di riforma contenute nel Libro Bianco sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001.	26
6. Il raccordo tra percorsi scolastici e universitari e mercato del lavoro nella legge n. 30 del 2003 e nel decreto legislativo n. 276 del 2003.	29
7. Note conclusive.....	35

* Il presente contributo rappresenta una rielaborazione e un aggiornamento della relazione presentata al Convegno ADAPT / Fondazione Marco Biagi su *Scuola, Università, lavoro dopo la Riforma Biagi*, Modena, 27 giugno – 1° luglio 2005. Il saggio è destinato al volume di P. Gelmini, M. Tiraboschi (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la Riforma Biagi - Le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, in corso di pubblicazione.

1. La questione della occupazione giovanile in Italia: una prospettiva alternativa di lettura.

Uno dei temi centrali che polarizza l'attuale dibattito sui rapporti tra economia, diritto e società è indubbiamente quello dei giovani e del precariato.

Il tema non è nuovo e non è neppure limitato al nostro Paese. In tutta Europa – e non solo ⁽¹⁾ – ci si interroga sul futuro occupazionale (e previdenziale) delle più giovani generazioni ⁽²⁾ anche in ragione di un drastico e generalizzato peggioramento delle condizioni e dei tempi di accesso a un lavoro regolare e di qualità.

Nel corso degli ultimi venticinque anni, per limitarci all'indicatore più evidente e immediato ⁽³⁾, i tassi di disoccupazione giovanile – anche di

⁽¹⁾ Particolarmente interessante è il dibattito giapponese dove opinione pubblica e Governo affrontano il problema essenzialmente dal punto di vista delle "carenze" e delle "colpe" dei giovani. In questo senso si colloca, in particolare, il Piano governativo del 2003 per sostenere lo spirito di indipendenza e responsabilità dei giovani, su cui cfr. le osservazioni critiche di A. INUI, *Restructuring Youth: Recent Problems of Japanese Youth and its Contextual Origin*, in *Journal of Youth Studies*, n. 2/2003, 219-233 cui *adde* i contributi raccolti in AA.VV., *The Transition from School to Working Life Issues*, in *Japan Labor Review – Special edition*, n. 3/2005, 5-91 e ivi ulteriori riferimenti bibliografici. Per l'esperienza di altri Paesi cfr. J.T. MORTIMER, R.W. LARSON (eds.), *The Changing Adolescent Experience*, Cambridge University Press, 2002 e già OECD, *Preparing Youth for the 21st Century – The Transition from Education to the labour Market*, Paris, 1999, 89-100, vedilo anche in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, scuola e mercato del lavoro*.

⁽²⁾ Nella letteratura francese cfr., tra i tanti, il provocatorio volume di N. BAVAREZ, J.-B. DE FOUCAULT, A. MINC, A. HOUZIAUX, *Le chômage, à qui la faute*, Les Editions de l'Atelier, Parigi, 2005. Con riferimento ai casi tedesco e inglese ancora utile è la consultazione di N. O'HIGGINS, *The Challenges of Youth Unemployment*, ILO Employment and Training Papers, n. 7/1997 cui *adde*, in generale, A. FURLONG, F. CARTMEL, *Young People and Social Change - Individualization and Risk in Late Modernity*, Buckingham, Open University Press, 1997; T. HAMMER (ed.), *Youth Unemployment and Social Exclusion in Europe*, The Policy Press, Bristol, 2003; W. MCNEISH, P. LONCLE, *State Policy and Youth Unemployment in the European Union*, in A.L. BLASCO, W. MCNEISH, A. WALTHER (eds.), *Young People and Contradictions of Inclusion*, Bristol, Policy Press, 2004. Nel Regno Unito il dibattito è stato recentemente ravvivato dalla pubblicazione di due libri bianchi del Governo laburista sui temi della formazione e della occupazione giovanile su cui cfr. G. TIRABOSCHI, *"Skill and Education Strategy"*: la riforma del sistema educativo e formativo inglese nella prospettiva degli obiettivi di Lisbona, in corso di pubblicazione.

⁽³⁾ Anche se probabilmente non il più rilevante. Sulla importanza relativa del dato della disoccupazione giovanile cfr. le condivisibili considerazioni di O. MARCHAND, *Youth Unemployment in OECD Countries: How can the Disparities Be Explained?*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century ecc.*, cit., 329-344 spec. 331, secondo cui «the unemployment rate becomes less and appropriate for describing their situation as the length of time they spent in school increases and the average age at which they start working increases». Sulla stessa linea di analisi cfr. già A. REES, *An Essay on Youth Joblessness*, in *Journal of Economic Literature*, 1996, 613-628, che suggerisce di utilizzare il parametro – sicuramente più attendibile, ma anche meno facilmente utilizzabile nell'ambito

lunga durata – sono aumentati in modo preoccupante in tutti i Paesi industrializzati con la sola rilevante eccezione di Stati Uniti, Portogallo e Paesi Bassi che sono i soli a registrare, almeno da un punto di vista puramente quantitativo ⁽⁴⁾, una lieve riduzione del fenomeno.

Disoccupazione giovanile (*fascia di età compresa tra i 15 e i 24 anni*)

	1977	1987	1997	2003
Australia	12,2	14,6	15,9	12,3
Austria	n.d.	n.d.	6,5	6,3
Belgio	n.d.	21,4	21,3	15,2
Canada	14,3	13,6	16,7	12,6
Danimarca	n.d.	8,9	8,1	6,7
Finlandia	12,3	9,0	23,3	21,6
Francia	11,2	22,9	28,1	20,7
Germania (a)	5,5	8,5	10	7,7
Grecia	n.d.	25,0	31	29,5
Irlanda	13,2	24,5	16,1	6,4
Italia (b)	23,9	35,5	33,6	29,7
Giappone	3,5	5,2	6,6	9,2
Paesi Bassi	7,3	14,8	9,5	6,6
Portogallo	16,3	16,1	16,7	8,6
Regno Unito (c)	n.d.	15,8	13,5	11,8
Spagna (c)	11,2	40,2	37,1	25,5
Svezia (c)	4,4	4,6	22,5	11,9
Stati Uniti (c)	13,6	12,2	11,3	9,3
Unione Europea (a 25)				18,0

n.d. dati non disponibili

di un confronto comparato – della condizione di «*joblessness*» in luogo di quella di «*unemployment*» come principale indicatore rispetto ai problemi della occupazione giovanile.

⁽⁴⁾ In particolare, sulle problematiche della occupazione giovanile negli Stati Uniti, che non possono essere rappresentate unicamente attraverso il parametro statistico dei tassi di disoccupazione, cfr. L.M. LYNCH, *The Transition from Initial Education to the Labour Market: Recent Experience in the United States*, in OECD, *op. cit.*, 289-304 e già J.A. KLERMAN, L.A. KAROLY, *The Transition to Stable Employment: the Experience of U.S. Youth in Their Early Labour Market Career*, University of California, Berkeley, National Center for Research on Vocational Education, 1995.

(a) 1977, 1987 dati della Germania Occidentale, 1997, 2003 dati della Germania dopo l'unificazione

(b) fascia di età compresa tra i 14 e i 24 anni

(c) fascia di età compresa tra i 16 e i 24 anni

Fonte: nostra elaborazione su dati OECD, Labour Force Statistic (vari anni)

Vero è, tuttavia, che il caso italiano presenta alcune marcate particolarità che, come vedremo meglio nel corso della presente trattazione, emergono con sufficiente chiarezza anche solo da un superficiale confronto comparato dei principali indicatori occupazionali ⁽⁵⁾ e, segnatamente, dei dati sui tassi di disoccupazione giovanile che vedono l'Italia collocarsi tra i Paesi con le peggiori *performances* (ben 17 punti percentuali in più della media degli altri Paesi dell'area OCSE), preceduta unicamente, e di pochi punti percentuali, da Polonia e Slovacchia ⁽⁶⁾.

Così come appaiono altrettanto indicativi delle peculiarità del caso italiano i toni, accesi e talvolta persino apocalittici, con cui da noi viene impostato e condotto il dibattito. Quasi si trattasse di una guerra di religione. Non a caso v'è chi ha parlato senza mezzi termini – anche sulla scorta di alcune accurate analisi econometriche che individuano nelle rigidità dei mercati interni del lavoro uno dei principali ostacoli alla occupazione giovanile ⁽⁷⁾ – di una sorta di lotta di classe del XXI secolo

⁽⁵⁾ Per un esercizio di *benchmarking* cfr., da ultimo, COMMISSIONE EUROPEA, COM(2005) 13 final, *Draft Joint Employment Report 2004/2005*, in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 5.

⁽⁶⁾ Secondo i dati dell'OECD riferiti al 2003 la media della disoccupazione giovanile a livello internazionale è pari al 12,6 per cento contro il 29,7 dell'Italia e il 35,2 di Polonia e Slovacchia. Cfr., per un quadro statistico completo il sito internet www.nationmaster.com, alla voce *Labor – Youth Unemployment*. Cfr. altresì M. TWENA, H.A. AAHCIM, *Social Exclusion and Unemployment in the European Union – Current and Future Trends*, Center for International Climate and Environmental Research, Oslo, 2005, qui 21, in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Inclusione sociale* e, per l'Italia, il *Rapporto ISFOL 2004* in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Mercato del Lavoro*.

⁽⁷⁾ Per il filone interpretativo che individua nelle rigidità dei mercati interni del lavoro – e in generale nelle tutele degli *insiders* – uno dei principali ostacoli all'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro cfr. R.B. FREEMAN, D.A. WISE (eds.), *The Youth Labour Market Problem: its Nature, Causes and Consequences*, University of Chicago/NBER, 1992, cui adde P. GARONNA, P. RYAN, *The Regulation and Deregulation of Youth Economic Activity*, in P. RYAN, P. GARONNA, R.C. EDWARDS (eds.), *The Problem of Youth: the Regulation of Youth Employment and Training in Advanced Economies*, Macmillan, London, 1991, 25-81. Più recentemente: S. NICKELL, *Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America*, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, n.3, 55-74, 1997, R. K. VAN DER VELDEN, M. H. J. WOLBERS, *The integration of young people into the labour market: the role of training systems and labour market regulation*, in W. MÜLLER, M. GANGL (eds.), *Transitions from Education to Work in Europe - The Integration of Youth into EU Labour Markets*, Oxford University Press, 2003.

che vede le ragioni e le aspettative dei giovani inesorabilmente in contrapposizione ai diritti e (talvolta) ai privilegi degli anziani ⁽⁸⁾.

L'attenzione sui difficili percorsi di ingresso dei giovani nel mondo del lavoro è stata in effetti recentemente alimentata, nel nostro Paese, dalla approvazione di una complessa riforma del mercato del lavoro oramai giustamente nota, presso esperti, operatori pratici e opinione pubblica, con il nome di «legge Biagi». Una riforma che ha suscitato forti polemiche e contrapposizioni, non solo sul piano della dialettica politico-sindacale, ma anche su quello più propriamente culturale e valoriale ⁽⁹⁾. Tanto da indurre più di un osservatore a farne l'emblema della precarizzazione e della insicurezza presente nel mercato del lavoro ⁽¹⁰⁾.

Il più delle volte tuttavia – ed è questa la tesi che si cercherà di sviluppare nel corso del presente lavoro – si sono imputate alla riforma del mercato del lavoro colpe che non le appartengono. O, meglio, colpe che storicamente non le possono neppure appartenere solo se si considera che il dibattito sulle problematiche della occupazione giovanile e del precariato è vecchio di oltre vent'anni ⁽¹¹⁾, tanto da poter essere collocato nel travagliato passaggio dal c.d. diritto del lavoro dell'emergenza al diritto del lavoro della crisi e/o della trasformazione ⁽¹²⁾. Là dove, a oltre due anni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale

⁽⁸⁾ Cfr., a questo proposito, G. CAZZOLA, *Lavoro e welfare: giovani versus anziani. Conflitto tra generazioni o lotta di classe del XXI secolo?*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2004.

⁽⁹⁾ Sulla «riforma Biagi» del mercato del lavoro e sulle contrapposizioni che ad essa hanno fatto seguito la letteratura è oramai sterminata. Per un primo tentativo di bilancio e per alcune considerazioni di politica del diritto e di politica legislativa indispensabili, a parere di chi scrive, per inquadrare correttamente la riforma e il suo impatto sul nostro mercato del lavoro rinvio al mio *The Italian Labour Market after the Biagi Reform*, in *IJCLIR*, n. 2/2005. Vedilo anche all'indirizzo internet del Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" (www.csmb.unimo.it), indice A-Z, voce *Riforma Biagi*, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

⁽¹⁰⁾ Cfr., tra i tanti, U. ROMAGNOLI, *Radiografia di una riforma*, in *LD*, 2004, fasc.1, 19 e L. MARIUCCI, *I molti dubbi sulla c.d. riforma del mercato del lavoro*, in *LD*, 2004, fasc. 1, 7 cui *adde* i contributi raccolti in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione – Commento critico al decreto legislativo n. 276/2003*, Ediesse, Roma, 2004 e in A. PERULLI (a cura di), *Impiego flessibile e mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004.

⁽¹¹⁾ Cfr. in dottrina, con riferimento ai primi interventi di contrasto al fenomeno della disoccupazione giovanile M.G. GAROFALO, S. MAZZAMUTO, *La legge sull'occupazione giovanile*, in *RGL* 1977, I, 480 ss. cui *adde*, tra gli altri, P. OLIVELLI, *Il lavoro dei giovani*, Giuffrè, Milano, 1981, e ivi ampi riferimenti bibliografici. Cfr. altresì S. BRUNO, *Disoccupazione giovanile e azione pubblica*, il Mulino, Bologna 1978. Nella letteratura internazionale cfr. il pionieristico studio di K.B. CLARK, L.H. SUMMERS, *The Dynamics of Youth Unemployment*, in L.H. SUMMERS, *Understanding Unemployment*, Mit Press, 1982, 48-86.

⁽¹²⁾ Per quanto attiene al passaggio dal diritto del lavoro della emergenza (su cui cfr. R. DE LUCA TAMAJO-L. VENTURA (a cura di), *Il diritto del lavoro dell'emergenza*, Novene, Napoli 1979) al diritto del lavoro della crisi e/o della trasformazione, cfr. G. GIUGNI, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, Relazione al Convegno AIDLASS su *Prospettive del diritto del lavoro per gli anni '80*, Bari, 23-25 aprile 1982, Giuffrè, Milano, 1983, 13 e spec. 27-30.

della legge n. 30 del 2003 e del decreto legislativo n. 276 del 2003, l'attuazione pratica della riforma risulta ancora parziale e, in attesa della messa a regime delle norme contrattuali e delle normative regionali di riferimento⁽¹³⁾, di fatto circoscritta a un numero ancora limitato di istituti⁽¹⁴⁾. Ciò, peraltro, risulta particolarmente evidente proprio con riferimento agli strumenti di sostegno e incentivazione della occupazione giovanile. Basti pensare, a questo proposito che, in attesa delle regolamentazioni regionali e dei contratti collettivi, il nuovo contratto di apprendistato è entrato a regime a macchia di leopardo⁽¹⁵⁾ e tra non poche incertezze applicative⁽¹⁶⁾. Di modo che, venuto sostanzialmente meno il ricorso ai contratti di formazione e lavoro⁽¹⁷⁾, resta ancora largamente prevalente l'applicazione della disciplina contenuta nella legge n. 196 del 1997 e nella legge n. 25 del 1955.

Non può dunque essere stata la recente riforma del mercato del lavoro ad aver creato – e neppure acuito, stante il suo ancora limitato grado di operatività nella prassi dei rapporti di lavoro – un problema più che decennale come quello della disoccupazione giovanile e del lavoro precario. Un problema presente, con maggiore o minore intensità, in tutti i Paesi industrializzati e che trova la sua principale spiegazione non certo nel quadro regolatorio di riferimento, quanto nel profondo cambiamento dei metodi di produzione ed organizzazione del lavoro in uno con la progressiva transizione da una economia industriale a una economia terziaria e dei servizi⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ Per una rassegna ragionata delle molteplici competenze e funzioni affidate dal decreto legislativo n. 276 del 2003 alle Regioni e ai contratti collettivi nella attuazione del processo di riforma del mercato del lavoro cfr. le tavole sinottiche pubblicate in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro – Il diritto transitorio e i tempi della riforma*, Giuffrè, Milano, 2004, 1065-1089.

⁽¹⁴⁾ Cfr., sul punto, il *Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali* del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 32.

⁽¹⁵⁾ Così: T. TREU, *L'apprendistato al bivio*, in *Contratti e Contrattazione Collettiva*, n. 8-9/2005, 3.

⁽¹⁶⁾ Sullo stato di attuazione delle tre tipologie di apprendistato di cui al decreto legislativo n. 276 del 2003 rinvio a M. TIRABOSCHI, *La messa a regime del nuovo apprendistato tra chiarimenti ministeriali e regolazioni regionali*, in *DRI*, 2005, n. 1, 226-231 cui adde, per i successivi aggiornamenti normativi e interpretativi, L. CAROLLO, *La messa a regime del nuovo apprendistato dopo il «pacchetto competitività» (legge 14 maggio 2005, n. 80)*, in *DRI* n. 1/2006.

⁽¹⁷⁾ Sulla "morte annunciata" del contratto di formazione e lavoro cfr. G. LOY, *I nuovi apprendistati*, in M. MAGNANI, P. VARESI (a cura di), *Organizzazione del mercato del lavoro e tipologie contrattuali – Commentario ai Decreti Legislativi n. 276/2003 e n. 251/2004*, Giappichelli, Torino, 2005, qui 474-478.

⁽¹⁸⁾ Cfr, recentemente, proprio con specifico riferimento al problema della occupazione giovanile, Y. HONDA, *"Freeeters": Young Atypical Workers in Japan*, in *Japan Labor Review*,

Nel dibattito italiano su occupazione giovanile e precariato poca o nessuna attenzione viene per contro riservata al profilo della difficile transizione dai percorsi educativi, formativi ed universitari al mondo del lavoro ⁽¹⁹⁾.

Attratti da semplificazioni eccessive e fuorvianti, che contrappongono di volta in volta flessibilità a precarietà e modernità a mercificazione, molti osservatori sottovalutano ancora oggi la circostanza – decisiva per una corretta impostazione del problema, come bene testimoniano le rilevazioni empiriche e statistiche ⁽²⁰⁾ – che proprio il tardivo ingresso dei giovani nel mercato del lavoro è la vera anomalia italiana nel confronto comparato. Non sorprende pertanto che da noi siano ancora poco o nulla sviluppati quei percorsi di ricerca, utili per superare le secche di una pura e semplice contrapposizione ideologica o anche solo concettuale tra flessibilità e precarietà, volti a stabilire precise connessioni tra qualità e funzionamento dei sistemi di educazione e formazione professionale ed efficienza complessiva del mercato del lavoro ⁽²¹⁾.

E' sufficiente rilevare, a questo proposito, che l'età media di accesso a una occupazione regolare è, nel nostro Paese, di oltre 25 anni. Quando proprio questa è l'età in cui si finisce di appartenere, almeno per le regole

n. 3/2005, qui 11-12 e anche M. MIYAMOTO, *Prolonged Transitional Period and Policy*, in *Japan Labor Review – Special edition*, n. 3/2005, spec. 73-75.

⁽¹⁹⁾ Anche nella letteratura internazionale il concetto di «school-to-work transition» è, invero, relativamente recente e, comunque, ancora non trova significativi sviluppi nella analisi giuslavoristica con specifico riferimento al profilo delle tecniche normative e degli assetti istituzionali volti alla promozione della occupazione giovanile. Sul concetto di «transizione scola – lavoro» cfr. lo studio di P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective*, in *Journal of Economic Literature*, 2001, 34-59.

⁽²⁰⁾ Cfr., recentemente, ISTAT, *Rapporto annuale: la situazione nel Paese nel 2004*, Roma, 2005, in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 20; ISTAT, *Università e lavoro – Statistiche per orientarsi 2004/2005*, febbraio 2005, in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, Scuola, Mercato del lavoro*; ISTAT, *Inserimento professionale dei laureati*, giugno 2005, in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, Scuola, Mercato del lavoro*; ALMALAUREA, *Condizione occupazionale dei laureati, 7ª Indagine – 2004*, in www.almalaurea.it. In dottrina, per una valutazione d'insieme, cfr. G. CAZZOLA, *Il placement dei neo-laureati secondo le più importanti indagini delle forze di lavoro*, in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 25 cui adde A. ACCORNERO, *Valorizzare la qualità del capitale umano per la competitività del Paese*, intervento alla conferenza *Le imprese italiane e il mercato del lavoro* organizzata a Roma il 9 Giugno 2005 dall'Aspen Institute.

⁽²¹⁾ Tra i pochi interventi in materia cfr. F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *La disoccupazione giovanile in Italia. La riforma dei sistemi di istruzione e di formazione professionale come alternativa della flessibilità numerica per accrescere l'occupabilità*, in *Economia e Lavoro*, n. 1/2005 (e anche in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce, *Università, scuola e mercato del lavoro*). Degli stessi autori, in chiave comparata, cfr. *Youth Participation in the Labour Market in Germany, Spain and Sweden*, in T. HAMMER (ed.), *Youth Unemployment ecc.*, cit., 115-141.

comunitarie in materia di aiuti di Stato e incentivi alla occupazione ⁽²²⁾, alla categoria «giovani» ⁽²³⁾.

Esperienze di tirocinio e contratti di lavoro temporaneo o a contenuto formativo, diffusi in tutti i Paesi e tollerabili (se non anche auspicabili) in giovane età, diventano così – o, comunque, rischiano il più delle volte di diventare – sinonimi di precariato ed esclusione sociale se offerti come unica alternativa a persone che si affacciano per la prima volta al mercato del lavoro in posizione già adulta. E, cioè, a soggetti normalmente in cerca di stabilità e forti sicurezze anche (ma non solo) materiali.

Ma non solo. L'uscita tardiva dai percorsi di istruzione e formazione professionale dà anche luogo, a ben vedere, a un generale, quanto ancora poco studiato, effetto di spiazzamento di larga parte della disciplina giuslavoristica e delle *policy* in materia di lavoro giovanile e, conseguentemente, delle relative tecniche normative di favore di tipo premiale e/o incentivante ⁽²⁴⁾ che vengono così applicate – con effetti generalmente modesti ⁽²⁵⁾ – al di là delle finalità e dell'ambito (soggettivo) di operatività per cui sono state originariamente pensate.

Emblematica, a questo proposito, è stata nel nostro Paese la vicenda dei contratti di formazione e lavoro, il cui campo di applicazione soggettivo, esteso già dal Legislatore nazionale ai "giovani" dai 29 ai 32 anni ⁽²⁶⁾, ha di fatto poi trovato applicazione, in virtù delle integrazioni alla normativa nazionale apportate in sede regionale, per talune categorie di lavoratori con particolari difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, fino a 35 anni nel Lazio, 38 in Calabria, 40 in Campania, Abruzzo

⁽²²⁾ Cfr. ora, per questa definizione, l'articolo 1 del decreto legislativo n. 181 del 2000, come modificato dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 297 del 2002.

⁽²³⁾ Rileva il paradosso N. O'HIGGINS, *The Challenges of Youth Unemployment*, cit. § 1.1.1., là dove rileva che, secondo la definizione utilizzata a livello internazionale, per giovani si intendono i soggetti compresi tra i 15 e i 24 anni compiuti, mentre in Italia il concetto di giovane è stato a tal punto dilatato, anche ai fini della applicazione di determinate discipline giuridiche, fino al punto di comprendere soggetti di 32 anni.

⁽²⁴⁾ Per un tentativo di ricostruire in termini sistematici le norme di incentivazione della occupazione giovanile alla luce dei vincoli e dei limiti posti da diritto comunitario della concorrenza rinvio al mio *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, Torino, 2002.

⁽²⁵⁾ Per una valutazione dello scarso effetto pratico delle politiche di intervento sul mercato del lavoro a sostegno della occupazione giovanile cfr. P. RYAN, *The School-to-Work transition ecc.*, cit. spe. § 6 e anche W. N. GRUBB, *Lessons from Education and Training for Youth: Five Precepts*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century – The Transition from Education to the labour Market*, cit., 363-383. Con riferimento al profilo della neutralizzazione dei possibili effetti delle norme incentivo in ragione di una incontrollata dilatazione e sovrapposizione del loro campo di applicazione cfr. ancora il mio *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit., e ivi ulteriori riferimenti bibliografici

⁽²⁶⁾ Cfr., prima delle modifiche intervenute con il decreto legislativo n. 276 del 2003, l'articolo 16 della legge 19 luglio 1994, n. 451.

e Sardegna e addirittura 45 in Basilicata, Molise, Puglia e Sicilia ⁽²⁷⁾. Con l'ovvia conseguenza di attenuare l'effetto promozionale proprio della norma incentivo per i gruppi di lavoratori più giovani e privi di una precedente esperienza lavorativa.

Anche le conseguenze sociali del difficoltoso e tardivo ingresso nel mercato del lavoro dei giovani sono evidenti. Come peraltro confermato anche da recenti indagini empiriche ⁽²⁸⁾, la tipologia di contratto con cui si è assunti e si lavora, se pare non incidere in modo significativo sulla decisione di uscire dalla famiglia di origine – decisione da noi spostata molto in avanti rispetto a quanto si registra negli altri Paesi – assume comunque un ruolo sempre più decisivo nella scelta di stabilizzare, anche grazie a una posizione lavorativa rassicurante normalmente propria dei soli rapporti a tempo indeterminato, i legami affettivi e nell'orientare i modelli di vita.

Così come evidenti sono anche le ripercussioni sulle competenze e sulle motivazioni dei giovani che, dilatandosi eccessivamente i tempi di transizione dalla scuola al lavoro, rischiano di cadere in un circolo vizioso. Più è lunga la transizione più si comprimono infatti le possibilità di ingresso nel mercato del lavoro secondo percorsi normativi e contrattuali di qualità e adeguatamente remunerati ⁽²⁹⁾. E questo anche perché chi è in possesso di un titolo di studio medio-alto è portato a preferire la disoccupazione ovvero un ulteriore impegno educativo e/o formativo a un posto di lavoro ritenuto non congruo alle proprie aspettative professionali e di carriera ⁽³⁰⁾, così come le stesse imprese – anche là dove non

⁽²⁷⁾ Dà conto di questa palese incongruenza, rispetto alla *ratio* di una qualsivoglia disciplina in materia di incentivi alla occupazione giovanile, l'Avvocato Generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer, al punto 21 delle Conclusioni, presentate il 17 maggio 2001, in relazione alla nota causa C-310/99 intentata dalla Repubblica Italiana contro la Commissione delle Comunità Europee sull'applicazione del regime comunitario della concorrenza ai contratti di formazione e lavoro. Per una ricostruzione della vicenda rinvio a M. Tiraboschi, *Contratti di formazione e lavoro e diritto comunitario della concorrenza*, in *RIDL*, 2002, n. 3. Cfr. altresì C. SERRA, *Diritto comunitario della concorrenza e regime italiano di incentivazione economica: una lunga querelle tra Governo italiano e Commissione europea*, in *OGL*, 2002, n. 2, 23-29.

⁽²⁸⁾ S. SALVINI, I. FERRO, *Un difficile equilibrio: i giovani tra flessibilità del mercato del lavoro e scelte familiari*, relazione presentata al convegno Famiglie, nascite e politiche sociali, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 28-29 aprile 2005 in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, Scuola, Mercato del lavoro*. Per un confronto statistico cfr. ISTAT, *Rapporto annuale: la situazione nel Paese nel 2004*, cit., spec. 245-248.

⁽²⁹⁾ P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective*, cit., § 4.2.

⁽³⁰⁾ Cfr. D. CHECCHI, *Scelte di scolarizzazione ed effetti sul mercato del lavoro*, in C. LUCIFORA (a cura di), *Mercato, occupazione e salari: la ricerca sul lavoro in Italia*, Mondadori, Milano, 2003, § 1.4, nota 33 (anche in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, Scuola, Mercato del lavoro*), che rileva come i giovani sovrastimino il potenziale di guadagno associato alla laurea, e che questa sovrastima tende a crescere con l'abilità dello studente e/o con la probabilità d'impiego nel mercato del lavoro locale. Nella letteratura

perseguano unicamente una politica di riduzione del costo del lavoro ⁽³¹⁾ – possono trovare inadeguate figure professionali ritenute eccessivamente scolarizzate e qualificate.

Che quello dell'ingresso tardivo nel mercato del lavoro sia uno dei principali mali del nostro mercato del lavoro lo dimostra anche la circostanza che in Italia il periodo di transizione dalla scuola al lavoro è il più lungo rispetto alla maggior parte dei paesi OCSE: oltre 11 anni contro una media di 7 ⁽³²⁾.

Gli studenti tra i 15 e i 19 anni non svolgono normalmente nessuna attività o esperienza lavorativa durante gli studi, a differenza di molti paesi, come Olanda, Danimarca, Germania, dove gli adolescenti di questa fascia di età che lavorano raggiungono valori percentuali tra il 30 e il 40 per cento ⁽³³⁾. La percentuale degli studenti universitari, tra i 20 e i 24 anni, che lavorano è tra le più basse al mondo, meno del 10 per cento, mentre in Olanda e negli Stati Uniti raggiunge anche il 60 per cento ⁽³⁴⁾. Altrettanto preoccupante è la percentuale dei giovani "a rischio" di esclusione sociale perché fuori da qualsiasi contesto di formazione e/o lavoro. Quasi il 35 per cento dei giovani tra i 15 e i 19 anni sono infatti inattivi e non seguono alcun percorso formativo. Oltre il 20 per cento dei giovani tra i 20 e i 24 anni non studiano e non lavorano, con esclusione di quanti hanno perso un lavoro ⁽³⁵⁾.

I giovani italiani in buona sostanza, e anche a prescindere dalle complicazioni dovute ai rilevanti differenziali geografici ⁽³⁶⁾, hanno

internazionale cfr. D.G. BLANCHFLOWER, *What Can Be Done to Reduce the High Levels of Youth Joblessness in the World*, ILO, August 1999 (in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*) che giustamente rileva come «high unemployment encourages young people to stay on longer at school and get more education».

⁽³¹⁾ Nella letteratura internazionale cfr. C. BIORNSKOV, *Social Trust and the Growth of Schooling*, Relazione presentata al *First Annual Young Economist Workshop*, Roma, Università "La Sapienza", Centro Interuniversitario di Ricerca sullo Stato Sociale, aprile 2004, in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Capitale sociale*.

⁽³²⁾ Cfr. N. BOTTANI, A. TOMEI, *Com'è la transizione dalla scuola al lavoro in Italia*, relazione presentata in occasione del Seminario Internazionale di Formazione *I percorsi della scuola secondaria: il dilemma dell'istruzione tecnica e professionale*, Bologna 5-6 marzo 2004, 15 (anche in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*). Cfr. altresì N. BOTTANI, A. TOMEI, *La difficile transizione dalla scuola al lavoro*, in www.lavoce.info, del 9 settembre 2004.

⁽³³⁾ Cfr. N. BOTTANI, A. TOMEI, *Com'è la transizione dalla scuola al lavoro in Italia*, cit., 20.

⁽³⁴⁾ Cfr. N. BOTTANI, A. TOMEI, *Com'è la transizione dalla scuola al lavoro in Italia*, cit., 20.

⁽³⁵⁾ Sul punto, anche per ulteriori considerazioni e dati bibliografici e statistici, si veda M. SACCONI, P. REBOANI, M. TIRABOSCHI, *La società attiva - Manifesto per le nuove sicurezze*, Marsilio, Venezia, 2004, qui p. 41.

⁽³⁶⁾ Sui rapporti tra disoccupazione giovanile e questione meridionale – tema questo che fuoriesce dai limiti del presente lavoro, ma che pure assume particolare rilievo per una

dunque grandi difficoltà a entrare nel mondo del lavoro – vuoi per carenza di formazione, istruzione e orientamento vuoi anche per un evidente *mismatch* tra l'offerta formativa e la domanda delle imprese ⁽³⁷⁾ – e quando vi entrano non sono più tali. La stessa età di uscita dai percorsi universitari e di alta formazione – come dimostrano le recenti rilevazioni dell'ISTAT e di ALMALAUREA ⁽³⁸⁾ – è decisamente molto più alta rispetto agli altri Paesi europei: 27/28 anni contro una media di 22/23.

Secondo i dati forniti dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario ⁽³⁹⁾, soltanto il 17,5 per cento delle lauree viene conseguito entro i 24 anni e cioè in una età che risulta congrua per un tranquillo ingresso nel mercato del lavoro. Il 60,1 per cento delle lauree viene invece conseguito tra i 25 e il 29 anni e addirittura il 22,4 per cento oltre i 30 anni. Oggi si registra certamente qualche miglioramento rispetto al recente passato ⁽⁴⁰⁾, ma è ancora troppo poco rispetto a quanto avviene negli altri Paesi. Per non parlare poi della bassa qualità della offerta formativa e della incontrollata proliferazione dei percorsi di laurea (oggi esistono ben 3.817 corsi di laurea triennale!), spesso ritenuti inadeguati dalle imprese che si trovano così a dover assumere "giovani" mediamente di oltre 27/28 anni che non solo sono privi di esperienze lavorative ma che vengono anche ritenuti, a torto o a ragione, inadatti a fornire un immediato e proficuo apporto al processo produttivo ⁽⁴¹⁾.

Come facilmente verificabile anche solo confrontando il numero degli esami da sostenere (e i relativi programmi) rispetto a quelli previsti nella laurea quadriennale, il recente passaggio alla laurea triennale si è peraltro tradotto, il più delle volte, in una mera operazione di compressione della offerta formativa del vecchio ordinamento nei tre anni del nuovo ⁽⁴²⁾.

corretta impostazione del problema – cfr. la puntuale analisi di F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *La disoccupazione giovanile in Italia ecc.*, cit., spec. § 3.

⁽³⁷⁾ Sul punto cfr. ora A. ACCORNERO, *Valorizzare la qualità del capitale umano per la competitività del Paese*, cit.

⁽³⁸⁾ *Supra*, nota 11.

⁽³⁹⁾ Vedili all'indirizzo internet del Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (<http://www.cnvsu.it/>).

⁽⁴⁰⁾ Cfr. altresì i dati del *Sesto rapporto sullo stato del sistema universitario condotto* dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, Roma, settembre 2005, in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 31 di cui non si è potuto tener conto nella stesura del presente lavoro perché resi noti nelle more della pubblicazione.

⁽⁴¹⁾ Confindustria, *Rapporto Education 2004 – Capitale umano, qualità e competitività: quando la formazione anticipa lo sviluppo*, Roma, 2005, in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 20.

⁽⁴²⁾ Conferenza dei Rettori delle Università italiane, *Rapporto 2005 – L'Università vive il Paese. Relazione sullo stato delle Università italiane 2005*, 20 settembre 2005, in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 33.

Il numero dei corsi universitari rimane davvero ancora troppo elevato e frammentato senza garantire, in un numero significativo di casi, realistici sbocchi professionali. Con la conseguenza, tra le altre cose, che si registra uno scarso tasso di coerenza tra occupazione e percorso educativo/formativo ⁽⁴³⁾. Per non parlare poi dei casi, altrettanto rilevanti e statisticamente significativi ⁽⁴⁴⁾, in cui il possesso di una laurea non risulta rilevante ai fini del lavoro concretamente svolto.

Altrettanto preoccupanti sono infine i dati relativi alle modalità d'ingresso nel mercato del lavoro, a conferma di una persistente situazione di debolezza delle strutture pubbliche per l'impiego e dei servizi istituzionali di incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro ⁽⁴⁵⁾.

Nel corso del 2003, in un contesto normativo decisamente antiquato ⁽⁴⁶⁾ e che ancora vietava l'intervento delle sedi universitarie nelle funzioni di *placement* ⁽⁴⁷⁾, ben 60 laureati su cento hanno infatti trovato una occupazione grazie alla loro capacità d'iniziativa personale, alle inserzioni a mezzo stampa e/o internet, alle reti amicali e alla intermediazione dei familiari e conoscenti ⁽⁴⁸⁾. Solo una percentuale alquanto limitata è passata attraverso i centri per l'impiego e ancora meno, nonostante le preoccupazioni di parte degli osservatori sul precariato causato dalla liberalizzazione delle fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro ⁽⁴⁹⁾, sono i giovani che hanno fatto ingresso nel mercato del lavoro per il tramite delle agenzie private del lavoro e, segnatamente, delle agenzie di somministrazione di lavoro altrui.

Le rilevazioni empiriche indicano, in particolare, come sia ancora decisamente limitato, rispetto alle potenzialità del mercato del lavoro

⁽⁴³⁾ Cfr. le rilevazioni dell'Istat indicate *supra* alla nota 11.

⁽⁴⁴⁾ *Ibidem*. Cfr. anche Cfr. Altresi N. BOTTANI, A. TOMEI, *La difficile transizione dalla scuola al lavoro*, in www.lavoce.info, del 9 settembre 2004.

⁽⁴⁵⁾ Per questi profili cfr., i contributi raccolti in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005 e ivi ampi riferimenti bibliografici.

⁽⁴⁶⁾ Significativo è il confronto comparato e, segnatamente, l'analisi del caso giapponese che, già all'inizio degli Ottanta registrava un collaudato meccanismo di transizione dal mondo della scuola e della Università al mercato del lavoro «via placement services provided on the initiative of the school». Così R. KOSUGI, *The Transition from School to Working Life Issue*, in *Japan Labor Review*, n. 3/2005, qui 2. Cfr. anche P. RYAN, *The School-To-Work Transition Twenty Years On: Issues, Evidente and Conundrums*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century ecc.*, 448-449.

⁽⁴⁷⁾ Cfr. i contributi di Clara Enrico e Paola Olivelli che seguono. Il tema è affrontato anche in S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazioni e autorizzazioni regionali*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro*, cit., spec. 265-271.

⁽⁴⁸⁾ Cfr., con riferimento alle ai dati Almalaura indicati *supra*, alla nota 11, le considerazioni di G. CAZZOLA, *Il placement dei nel-laureati ecc.*, cit.

⁽⁴⁹⁾ Cfr., in questa prospettiva, V. ANGIOLINI, *Le agenzie del lavoro tra pubblico e privato*, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione ecc.*, cit., 28-36.

italiano, il ricorso alle agenzie private del lavoro che infatti coprono poco più di una quota dello 0,63 per cento del mercato del lavoro italiano contro il 5 per cento del Regno Unito, il 2,6 per cento dell'Olanda, l'1 per cento della Germania ⁽⁵⁰⁾ E questo nonostante una recente – e accurata – ricerca condotta per conto del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali ⁽⁵¹⁾ abbia dimostrato come «un lavoratore avviato ad una missione di lavoro interinale può ragionevolmente attendersi che la sua probabilità di conseguire una occupazione permanente circa un anno e mezzo dopo la missione stessa raddoppi, rispetto al caso di non avviamento, passando approssimativamente dal 14 per cento al 28 per cento» ⁽⁵²⁾. A conferma di quanto sia infondata la percezione, ancora largamente diffusa nel nostro Paese ⁽⁵³⁾, del lavoro interinale e della somministrazione come anticamera della precarietà a vita.

2. La revisione delle azioni e delle *policy* per contrastare la cronica debolezza dei giovani sul mercato del lavoro: profili critici.

Una volta usciti dalle scuole e dalle Università i giovani italiani perdono dunque contatto con le reti formali e istituzionali del collocamento, pubbliche o private che siano. E questo, il più delle volte, con grave pregiudizio non solo in relazione alla durata e alla qualità dei percorsi di inserimento nel mercato del lavoro ma anche in relazione al profilo – particolarmente evidente nel nostro Paese nel confronto comparato ⁽⁵⁴⁾ – della bassa coerenza tra i percorsi educativi e/o formativi e le scelte di ingresso nel mercato del lavoro. Scelte che, il più delle volte, avvengono dunque in modo del tutto fortuito e occasionale

⁽⁵⁰⁾ Vedi International Confederation of Temporary Work Businesses - Dati elaborati dalla CIETT (International Confederation of Temporary Work Businesses) in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 35.

⁽⁵¹⁾ Cfr. A. ICHINO, F. MEALLI, T. NANNICINI, *Il lavoro interinale in Italia – Trappola del precariato o trampolino verso un impiego stabile?*, 2003, qui 57-59, in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Somministrazione di lavoro*.

⁽⁵²⁾ A circa il 51 per cento dei lavoratori interinali viene peraltro prospettata la possibilità di essere assunti direttamente dall'impresa utilizzatrice al termine della missione. Stando ancora alla ricerca di A. ICHINO, F. MEALLI, T. NANNICINI, *Il lavoro interinale in Italia ecc.*, cit., «per il 32% di tali soggetti, questa prospettiva diventa realtà. Tuttavia, anche il 20% di coloro ai quali nessuna assunzione è stata prospettata risulta poi assunto dall'impresa utilizzatrice».

⁽⁵³⁾ P. CHIECO, *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore del terzo*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004, 91-164.

⁽⁵⁴⁾ Cfr. i dati contenuti ISTAT e ALMALAUREA indicati alla nota 11.

spiazzando così, una volta ancora, l'impianto e la *ratio* della normativa volta a guidare e rendere più agevole l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

Molti osservatori sembrano concordi nel ritenere, a questo proposito, che la riduzione del numero di giovani in condizione di debolezza sul mercato del lavoro e nell'esercizio della cittadinanza attiva passi fundamentalmente attraverso l'innalzamento della quota di studenti che completano il ciclo di istruzione-formazione secondaria superiore ⁽⁵⁵⁾. Poco è stato tuttavia fatto nel nostro Paese in questa direzione.

Allo stato, e in attesa di poter verificare sul campo gli esiti del processo di riforma avviato con la «legge Moratti» ⁽⁵⁶⁾, l'indicatore della dispersione scolastica nel segmento dell'istruzione secondaria – misurato attraverso la percentuale di popolazione tra i 18 ei 24 anni che ha terminato soltanto il primo ciclo dell'istruzione secondaria inferiore e non prosegue gli studi o una formazione – evidenzia in termini inequivocabili la gravità del problema ⁽⁵⁷⁾, che assume a ben vedere contorni ancora più netti nel confronto comparato. In Italia, nel 2003, si registra un ritardo considerevole rispetto al *benchmark* europeo (23,5 per cento, rispetto al 10 per cento previsto nel 2010 dalla Strategia di Lisbona), più evidente per la componente maschile.

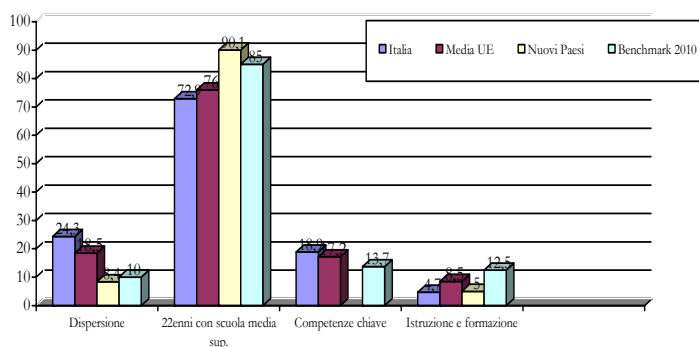
Il confronto con altre realtà europee (vedi il grafico che segue) colloca l'Italia in terz'ultima posizione, con un forte divario non solo rispetto alla media UE (18,5 per cento), ma anche alla media dei nuovi Paesi membri che già oggi, con l'8,4 per cento, raggiungono l'obiettivo del *benchmark*.

⁽⁵⁵⁾ In questa prospettiva cfr P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective*, cit.; Rapporto Isfol 2005, cap. 4.

⁽⁵⁶⁾ Legge 28 marzo 2003, n. 53 del 2003 su cui cfr. G. BRETAGNA, *L'alternanza scuola lavoro. Ipotesi, modelli, strumenti dopo la riforma Moratti*, CISEM-Franco Angeli, 2003; AA.VV., *Alternanza scuola lavoro le nuove sfide della concorrenza*, in *Annali dell'Istruzione 2004*, Le Monnier, Firenze, 2004.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. i dati contenuti in Ministero della Istruzione, dell'Università e della Ricerca, *Indagine campionaria sulla dispersione scolastica nelle scuole statali – Anno scolastico 2003 – 2004*, Roma, 2004, in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Capitale umano*.

Confronto internazionale rispetto a 4 *benchmark* su istruzione e formazione



Fonte: elaborazione su dati Eurostat, OCDE, Istat

Così come non può poi essere neppure trascurata la circostanza che solo il 72,9 per cento dei giovani completa almeno l'istruzione secondaria superiore. Un dato ancora ben lontano dal parametro dell'85 per cento fissato nell'ambito della Strategia di Lisbona ⁽⁵⁸⁾.

Altrettanto indicativi sono anche i dati relativi agli abbandoni universitari – specialmente tra il primo e il secondo anno di laurea – e la massiccia concentrazione delle immatricolazioni in quelle facoltà e in quei percorsi di laurea c.d. deboli, che non garantiscono cioè adeguati sbocchi professionali e un soddisfacente assorbimento nel mercato del lavoro. Segno di una grave e persistente carenza non solo nel raccordo tra offerta formativa e mondo del lavoro ma, prima ancora, nello stesso orientamento in uscita dalla scuola secondaria ⁽⁵⁹⁾.

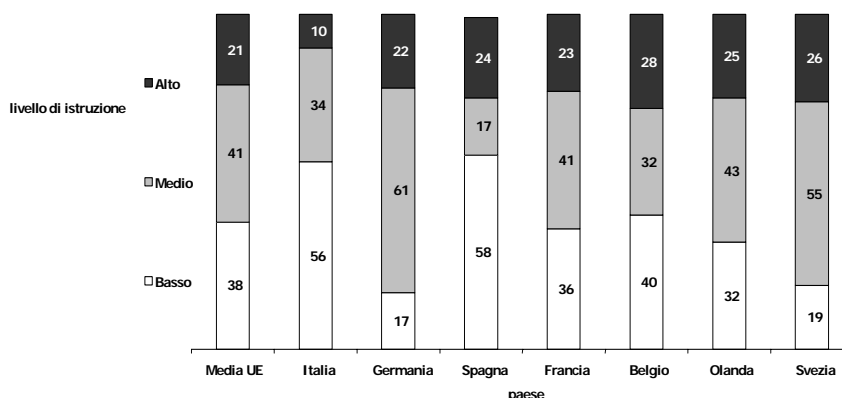
Non sorprende dunque che l'Italia registri ancora oggi bassissimi livelli di istruzione e scolarizzazione, tra la popolazione compresa tra i 25 e i 64 anni, come dimostra il confronto con gli altri Paesi (v. il grafico che segue) ⁽⁶⁰⁾.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. A. BULGARELLI, M. TIRABOSCHI, *Transizione scuola – lavoro: qualcosa è cambiato*, in *www.la voce.info* dell'11.10.2004.

⁽⁵⁹⁾ Accanto alle rilevazioni statistiche citate *supra* alla nota 11, cfr. CNEL, *Educazione e formazione – Osservazioni e proposte*, Roma, 31 marzo 2005, in *www.csmb.unimo.it*, indice A-Z, voce *Università, Scuola, Mercato del lavoro*.

⁽⁶⁰⁾ Cfr. D. CHECCHI, *Scelte di scolarizzazione ed effetti sul mercato del lavoro*, in C. LUCIFORA (a cura di), *op. cit.* Rileva che la percentuale dei laureati sulla popolazione generale è ancora tra le più basse d'Europa anche P. TOSI, *Relazione sullo stato delle Università italiane 2005*, Roma, 20 settembre 2005, in *Boll. ADAPT*, 20005, n. 33, qui 5. Infine si rinvia anche a Conferenza dei Rettori delle Università italiane, *Rapporto 2005 – L'Università vive il*

Graf. 2 - Ripartizione % della popolazione (25-64 anni) per livello di istruzione in alcuni paesi europei



Fonte: Eurostat, 2002

Solo poco più del 40 per cento della popolazione adulta (25-64 anni) possiede titoli di istruzione secondaria e superiore. Nella fascia d'età centrale (30-59 anni), il 53 per cento delle forze di lavoro maschili e il 42 per cento di quelle femminili non supera la licenza media e una persona su 10 ha solo la licenza elementare ⁽⁶¹⁾.

In un mercato del lavoro fortemente destrutturato come il nostro questi dati assumono poi una marcata caratterizzazione anche in funzione del genere e della appartenenza alla vasta categoria dei lavoratori svantaggiati ⁽⁶²⁾. Il tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro, in particolare, risulta strettamente correlato al titolo di studio conseguito con differenziali molto ampi. Soltanto il 39 per cento delle donne senza titolo di studio superiore lavora contro il 61 per cento delle diplomate e il 79 per cento delle laureate. Bassi livelli di istruzione e

Paese. *Relazione sullo stato delle Università italiane 2005*, 20 settembre 2005, in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 33.

⁽⁶¹⁾ Per una analisi di questi dati cfr. A. ACCORNERO, *Valorizzare la qualità del capitale umano per la competitività del Paese*, Op. cit. cui adde A. BULGARELLI, *Verso una strategia di Lifelong Learning: stato dell'arte e evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, in S. MALANDRINI, A. RUSSO (a cura di) *Lo sviluppo del «capitale umano» tra innovazione organizzativa e tecniche di fidelizzazione*, Giuffrè, Milano, 2005.

⁽⁶²⁾ Secondo la definizione contenuta nell'articolo 2, lettera f) del regolamento comunitario n. 2204 del 12 dicembre 2002 e fatta ora propria dal nostro Legislatore all'articolo 2, comma 1, lett. k) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.

formazione risultano ancora oggi una discriminante nell'accesso delle donne al mercato del lavoro regolare e istituzionale ⁽⁶³⁾.

Alla luce di queste considerazioni il ritardo dell'Italia non pare invero colmabile con un semplice incremento quantitativo degli investimenti in formazione e, come pure inizialmente fatto con la legge n. 196 del 1997 ⁽⁶⁴⁾, degli incentivi – anche finanziari – a sostegno delle politiche promozionali sul mercato del lavoro. Piuttosto, è la struttura stessa dell'offerta formativa e delle tradizioni di *policy* che necessita di revisione e profonda innovazione a sostegno della (debole) posizione lavorativa dei più giovani (e non solo) nel mercato del lavoro ⁽⁶⁵⁾.

Le migliori esperienze comparate ⁽⁶⁶⁾ segnalano, a questo riguardo, che la direzione da intraprendere non è quella della pura e semplice deregolamentazione dei mercati del lavoro ⁽⁶⁷⁾ ma neppure, contrariamente a quanto si è soliti pensare, quella delle politiche attive e dei programmi c.d. di *job creation* che infatti – in un po' tutti i Paesi ⁽⁶⁸⁾

⁽⁶³⁾ Cfr. i dati contenuti nei rapporti Istat indicati *supra*, nota 11. Nella letteratura internazionale, con riferimento non solo al genere ma anche ad altri fattori come la razza e il contesto sociale di riferimento, cfr. P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective*, cit., § 2.

⁽⁶⁴⁾ Per una rassegna degli interventi straordinari per l'occupazione giovanile, specie nelle aree del Mezzogiorno, cfr. i contributi raccolti in M. BIAGI (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro – Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, Milano, spec. 293 e ss.

⁽⁶⁵⁾ Per gli opportuni approfondimenti, anche alla luce del quadro comunitario di riferimento, cfr. A. BULGARELLI, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte e evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, cit. Nella letteratura internazionale cfr. J. FIELD, *Lifelong learning and the new educational order*, Trentham Books, Stoke-on-Trend, 2000, 81; W. HEIDEMANN, *Lifelong learning and the employability: is the European model of vocational training in crisis?*, European Trade Union Confederation, Brussels, 2000; P. JARVIS, *Global trends in lifelong learning and the response of the Universities*, in *Comparative Education*, vol. 35, n. 2, 1999, 249-257.

⁽⁶⁶⁾ Cfr., per una efficace rassegna e talune evidenze empiriche, P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective*, cit., § 6. Cfr. altresì J. GAUTIE, *Promoting Employment for Youth: a European Perspective*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century ecc.*, cit., 387-418.

⁽⁶⁷⁾ In questa prospettiva cfr. tuttavia il «*Job Study*» dell'OECD del 1994 (vedilo in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Politiche per l'occupazione*), secondo cui sono i persistenti livelli di tutela e di regolazione del mercato del lavoro a incidere, negativamente, sui livelli e la qualità della occupazione giovanile.

⁽⁶⁸⁾ Ampia rassegna dei fallimenti delle politiche attive e finanziarie a sostegno della occupazione giovanile in D.G. BLANCHFLOWER, *What Can Be Done to Reduce the High Levels of Youth Joblessness in the World*, cit., qui 38-42 cui adde P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective*, cit., spec. § 6.2. Cfr. altresì il rapporto ILO, *Employing Youth: Promoting Employment-Intensive Growth*, Geneva, 2000, spec. 47-51 (vedilo anche in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, *Università, Scuola, Mercato del lavoro*) e, per i profili più propriamente giuslavoristici, i contributi raccolti in M. BIAGI (es.), *Job Creation and Labour Law – From Protection towards Pro-action*, Kluwer Law International, 2000.

ma in Italia in particolare ⁽⁶⁹⁾ – si sono il più delle volte rivelati palesemente inadeguati per affrontare in termini strutturali il problema della occupazione giovanile.

Ben altro valore e importanza sembrano per contro assumere la riforma dei sistemi di istruzione e di formazione professionale ⁽⁷⁰⁾ e, in generale, il buon funzionamento di tutti quegli istituti volti ad accrescere – anche mediante l'operatività di reti più o meno formalizzate tra istituzioni locali, istituzioni scolastiche e formative, associazioni datoriali, imprese e organizzazioni sindacali – l'occupabilità dei giovani ⁽⁷¹⁾. Particolarmente significative sono, da questo specifico punto di vista, le esperienze di alternanza scuola – lavoro e, segnatamente, il contratto di apprendistato ⁽⁷²⁾, nonché tutti quei meccanismi istituzionali volti ad agevolare il *placement* degli studenti e, in generale, la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro ⁽⁷³⁾. Ed in effetti, come efficacemente rilevato dalla letteratura internazionale sulla scorta di esperienze di successo come quelle di Germania e Giappone, «labor market programs come and go. Institutions develop, adapt and, for the most, endure» ⁽⁷⁴⁾.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *The Role of Labour Law in Job Creation Policies: an Italian Perspective*, in M. BIAGI (es.), *Job Creation and Labour Law ecc.*, cit., 179-187.

⁽⁷⁰⁾ In questa prospettiva cfr. F.E. CAROLEO, F. PASTORE, *La disoccupazione giovanile in Italia. La riforma dei sistemi di istruzione e di formazione professionale come alternativa della flessibilità numerica per accrescere l'occupabilità*, cit.

⁽⁷¹⁾ Insiste su questo punto M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, in L. MONTUSCHI, M. TIRABOSCHI, T. TREU (a cura di), *Marco Biagi – Un giurista progettuale*, Giuffrè, Milano, 13-31.

⁽⁷²⁾ Ovviamente là dove i contratti di apprendistato – e i contratti a contenuto formativo in generale – non rappresentino un mero equivalente funzionale del contratto a termine o del salario di ingresso. Particolarmente significativa è, da questo punto di vista, l'esperienza tedesca che, nonostante qualche recente segnale di crisi, rappresenta il canale più efficiente – in termini non solo qualitativi ma anche quantitativi – di transizione dei giovani dalla scuola al lavoro indicato dalla analisi comparata. Cfr. P. RYAN, *The School-To-Work transition: a cross-national perspective*, cit., § 5 e § 8 e anche M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *La rilevanza della formazione in apprendistato in Europa: problemi e prospettive*, in *DRI*, 1, 1999, spec. 87 – 89.

⁽⁷³⁾ Come, per esempio, il modello giapponese di assunzione basato sulla selezione e il *placement* nelle istituzioni scolastiche e nelle università su cui *infra*, nota 141. In tema cfr. P. RYAN, *op. loc. ult. cit.*, cui *adde* i contributi raccolti in W. MÜLLER, M. GANGL (eds.), *Transitions from Education to Work in Europe - The Integration of Youth into EU Labour Markets*, Oxford University Press, 2003.

⁽⁷⁴⁾ Ancora P. RYAN, *op. cit.*, qui § 8, che, con riferimento all'apprendistato in Germania e al *placement* universitario e scolastico in Giappone, giustamente rileva: «those institutions have allowed Germany and Japan to avoid mass labor market programs and to concentrate instead on institutional development improving general education,, vocational preparation and job placement, and making easier for low achievers to participat. Although Japanese and German transition institutions have come under strani, they have adopted well and they continue – thus far at least – to function largely intact».

3. Giovani e precariato: il falso problema delle collaborazioni coordinate e continuative e la riforma dei contratti con finalità formative.

Le più recenti rilevazioni empiriche consentono in ogni caso di sfatare alcuni luoghi comuni sulla qualità della occupazione giovanile e cioè il fatto che i giovani occupati siano tutti (o quasi) precari ed ingrossino inesorabilmente le fila dei collaboratori coordinati e continuativi ⁽⁷⁵⁾.

Secondo il rendiconto INPS per il 2004 ⁽⁷⁶⁾ il numero dei giovani occupati con contratti di collaborazione è, infatti, di gran lunga inferiore rispetto a quelli che entrano nel mercato del lavoro con rapporti di lavoro a contenuto formativo o, comunque, con contratti di inserimento lavorativo che sono indubbiamente i percorsi preferenziali per conseguire, in tempi ragionevoli, l'obiettivo della stabilizzazione del rapporto di lavoro.

Alla fine del 2004 gli iscritti alla gestione dei lavoratori parasubordinati dell'INPS sono stati più di 3.330.000 (493mila in più del 2003). La componente più numerosa (con oltre un milione di iscrizioni pari ad un terzo del totale) è però quella dei lavoratori in età compresa tra i 30 e i 39 anni. Risultano invece relativamente pochi, e cioè poco più di 196mila (meno del 6 per cento del totale) i giovani e cioè i soggetti che, come già rilevato, hanno una età inferiore a 25 anni. In numero notevole (853.199) sono, invece, gli ultracinquantenni: il 25 per cento del totale delle iscrizioni, pari al quadruplo delle posizioni degli under 25 anni. Tra gli atipici *seniores*, gli ultrasessantenni sono poi quasi 370mila, pari all'11 per cento del totale.

Gestione parasubordinati Inps: numero degli iscritti al 31.12.2004 per classe di età (totale uomini e donne)

Classi d'età	<20	20-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60 e +	Totale

⁽⁷⁵⁾ Per questa impostazione, che ancora tende semplicisticamente ad assimilare gli iscritti alla gestione separata INPS con i precari, cfr. G. RIVELLINI, G.A. MICHELI, F. BILLARI, *Flessibilità come vincolo e come filosofia: segni di polarizzazione sociale nella formazione delle intenzioni*, relazione presentata al convegno Famiglie, nascite e politiche sociali, Roma, Accademia Nazionale dei Lincei, 28-29 aprile 2005 in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, Scuola, Mercato del lavoro*. Per una accurata indagine volta a distinguere, all'interno della ampia categoria dei collaboratori coordinati e continuativi, i soggetti realmente deboli cfr. A. ACCORNERO, *Nuovi lavori e rappresentanza*, in *DRI*, 2005, 1, 60, e CNEL, *Rapporto sul Mercato del lavoro 2003*, Roma, luglio 2004, in *Boll. Adapt*, 2004, n. 43.

⁽⁷⁶⁾ Vedilo in *Boll. ADAPT* n./.....

Iscritti	12.509	183.608	477.127	1.092.858	711.018	483.467	369.732	3.339.319
----------	--------	---------	---------	-----------	---------	---------	---------	-----------

(uomini)

Classi d'età	<20	20-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60 e +	totale
Iscritti	6.198	76.256	196.945	514.921	385.647	306.523	277.633	1.764.123

(donne)

Classi d'età	<20	20-24	25-29	30-39	40-49	50-59	60 e +	Totale
Iscritti	6.311	107.352	280.182	577.937	325.371	176.944	92.099	1.566.196

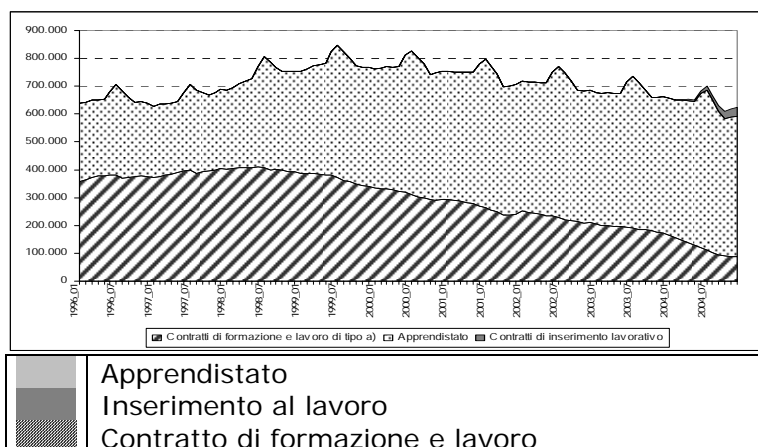
Fonte: Inps rendiconto 2004

E' dunque difficile immaginare, anche mettendoci una buona dose di ideologismo, che il rapporto di collaborazione coordinato e continuativo – riformato dalla legge Biagi nella c.d. modalità a progetto ⁽⁷⁷⁾ e su cui oggi è polarizzato il dibattito sulla precarizzazione del lavoro – sia una specie di condanna biblica, terribile e spietata, al punto da perseguire, vita natural durante, i giovani italiani, condannati a restare, da adulti e da anziani, esclusi da una condizione di stabilità occupazionale.

Come indicano gli stessi dati INPS (riportati nel grafico che segue), è invece un dato di fatto incontrovertibile la circostanza che la stragrande maggioranza dei nostri giovani fa oggi il suo ingresso nel mercato del lavoro attraverso contratti a contenuto formativo.

⁽⁷⁷⁾ Per i profili della modalità a progetto di un rapporto di lavoro che continua a rimanere inquadrato nell'ambito delle collaborazioni coordinate e continuative di cui all'articolo 409, n. 3, del Codice di Procedura Civile, cfr. la circolare del Ministero del lavoro e delle Politiche sociali n. 1/2004, in *Boll. ADAPT*, 2004, n. 1. Per alcune recenti rilevazioni empiriche che consentono di sfatare molti dei luoghi comuni sulle collaborazioni coordinate e continuative cfr. CNEL, *Rapporto sul mercato del lavoro 2003*, Roma, 11 novembre 2004, in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*; ISTAT, *Collaborazioni coordinate e continuative nella rilevazione sulle forze di lavoro*, in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 11. Per una sintesi del dibattito dottrinale cfr. P. ICHINO, *Uno sguardo laico sulla legge Biagi*, in *RGL*, 2004, 655. Cfr. altresì G. CANAVESI, *Il contratto di lavoro a progetto. Profili ricostruttivi e spunti sistematici*, in *DLM*, 2004, 217.

Contratti di apprendistato, di formazione e lavoro e di inserimento lavorativo: stock mensile



Fonte: elaborazioni Ministero del lavoro su dati INPS

Nel 2004 erano infatti ben 553mila gli apprendisti occupati in aziende artigiane e non, a cui devono essere sommati i 117mila lavoratori con contratti di formazione e lavoro e gli oltre 30mila lavoratori con contratti di inserimento introdotti dalla legge Biagi.

Vero è tuttavia che, in vigenza di un paradigma normativo e concettuale fedele a un modello di organizzazione del lavoro e di produzione di tipo fordista-tayloristico, la formazione e le tipologie contrattuali di ingresso mirato nel mondo del lavoro sono a lungo state uno strumento che ha permesso al mondo delle imprese non solo, e non tanto, di selezionare i soggetti potenzialmente più produttivi in contesti organizzativi sostanzialmente statici e poco innovativi, ma anche di beneficiare del minor costo della forza-lavoro in formazione vuoi in funzione della fissazione di salari di ingresso vuoi per il riconoscimento di generosi incentivi economici a fronte di un onere formativo spesso praticamente irrilevante come nel caso dei contratti di formazione e lavoro ⁽⁷⁸⁾.

⁽⁷⁸⁾ Sulla degenerazione e il sovraccarico funzionale dei contratti a contenuto formativo cfr. M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *La rilevanza della formazione in apprendistato in Europa: problemi e prospettive*, in *DRI*, 1999, 85-89 cui adde P.A. VARESI, *Contratti di lavoro con finalità formative*, Franco Angeli, Milano, 2001.

Ancora una volta esemplare, al riguardo, è stata l'esperienza dei contratti di formazione (poca) e di lavoro (tanto), così definibili alla stregua di una nota quanto efficace rappresentazione dottrinale ⁽⁷⁹⁾ che ben testimonia l'incapacità del nostro Paese di progettare un reale percorso di formazione in alternanza che non si traduca poi, nella prassi applicativa, in un mero espediente per garantire forza-lavoro eterodiretta a basso costo ⁽⁸⁰⁾.

E' stata l'Unione Europea a porre un drastico limite contro l'abuso di queste forme occulte di aiuto di Stato mascherate da un indebito quanto artificiale richiamo alla formazione dei giovani ponendo nel contempo significative limitazioni all'impiego di finanziamenti pubblici e agevolazioni contributive per soggetti di età superiore a 25 anni (29 se laureati) ⁽⁸¹⁾. E questa lezione è stata recepita dal Legislatore italiano, con la riforma Biagi del mercato del lavoro, là dove il contratto di formazione e lavoro viene sostituito da un più agile contratto di inserimento al lavoro, non necessariamente caratterizzato da finalità formative e che riserva l'incentivo economico a una reale condizione (oggettiva o soggettiva) di svantaggio sul mercato del lavoro, per costruire invece attraverso il nuovo contratto di apprendistato il vero e unico canale della alternanza tra formazione e lavoro ⁽⁸²⁾.

E' infatti il nuovo contratto di apprendistato il primo gradino di una strategia che, coerentemente (almeno sul piano teorico e in attesa delle necessarie verifiche sul campo) alle indicazioni di Lisbona, intende puntare concretamente – e non solo a parole – sulla idea di una formazione lungo tutto l'arco della vita lavorativa, intesa quale ponte strategico in grado di ricondurre a sistema le politiche della istruzione, quelle della formazione e quelle per la occupazione ⁽⁸³⁾. Ciò ovviamente a

⁽⁷⁹⁾ Cfr. A. LOFFREDO, *I contratti a finalità formativa: tra un passato incerto ed un futuro difficile*, in R. DE LUCA TAMAJO, M. RUSCIANO, L. ZOPPOLI (a cura di), *Mercato del lavoro*, Editoriale Scientifica, 2004, 489; M. TIRABOSCHI, *L'accordo interconfederale di transizione sui contratti di formazione e lavoro*, in *GL* n. 46/2003, 12.

⁽⁸⁰⁾ Per uno sviluppo di questa linea di analisi rinvio al mio *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro ecc.*, cit., spec. 191-194.

⁽⁸¹⁾ Per la ricostruzione della vicenda dei contratti di formazione e lavoro a seguito dell'intervento della Unione Europea cfr. gli autori richiamati *supra* alla nota 79.

⁽⁸²⁾ Per gli opportuni approfondimenti, che fuoriescono dai limiti del presente lavoro, sia consentito rinviare il lettore al mio *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento*, cit. In dottrina, oltre al contributo di Pierantonio Varesi che segue, cfr. altresì G. LOY, *I nuovi apprendistati*, cit.; M. D'ONGHIA, *I contratti a finalità formativa: apprendistato e contratto di inserimento*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, Bari, 2004, 271.

⁽⁸³⁾ Per gli opportuni approfondimenti cfr. ancora A. BULGARELLI, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte e evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*,

condizione che il nuovo contratto di apprendistato non finisca con il replicare la non positiva esperienza del contratto di formazione e lavoro, qualificandosi non tanto per il profilo formativo quanto piuttosto per i soli sgravi contributivi e il ridotto costo del lavoro ⁽⁸⁴⁾.

4. I ruolo strategico delle Università e delle sedi della alta formazione: il caso italiano nel contesto comunitario e comparato.

Uno dei principali profili di criticità del nostro mercato del lavoro è, in effetti, quello della cronica debolezza dei percorsi formativi ⁽⁸⁵⁾. Certamente ancora poco o nulla attuato è il principio costituzionale secondo cui la Repubblica «cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori» ⁽⁸⁶⁾, così come del tutto retorico pare ancora il richiamo – proprio delle fonti comunitarie ⁽⁸⁷⁾ – alla formazione lungo tutto l'arco della vita. Ma altrettanto poco diffusa è, invero, anche la stessa consapevolezza che il dividendo economico e sociale degli investimenti nel campo della istruzione e della formazione professionale risulta particolarmente elevato ⁽⁸⁸⁾.

Formarsi e istruirsi conviene sia per il singolo sia per la società e l'economia nel suo complesso. Lo dimostrano recenti stime fornite dalle istituzioni comunitarie, che segnalano come l'innalzamento di un anno del livello di istruzione porta a un incremento del tasso di crescita del 5 per cento a breve termine e di un altro 2,5 per cento nel lungo periodo ⁽⁸⁹⁾. Non solo. Come indicano le recenti rilevazioni ISTAT, pure l'andamento del tasso di disoccupazione e dei tassi di partecipazione attiva al mercato

cit. Sulla difficile e tormentata implementazione del nuovo contratto di apprendistato a livello operativo e nell'ambito delle discipline regionali cfr. L. CAROLLO, *La messa a regime del nuovo apprendistato dopo il «pacchetto competitività» (legge 14 maggio 2005, n. 80)*, cit., e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

⁽⁸⁴⁾ Un giudizio aprioristicamente negativo sul nuovo contratto di apprendistato è in G. BRUNELLO, A. TOPO, *Apprendisti nel tempo*, in www.lavoce.info, dell'11 ottobre 2004, secondo cui « le regole nel nostro paese non forniscono alle parti incentivi adeguati a svolgere un investimento formativo di tipo sostanziale ».

⁽⁸⁵⁾ Cfr. A. BULGARELLI, L. PALOMBA, *Istruzione e formazione per promuovere l'occupabilità e la competitività*, in *Annali dell'Istruzione*, Le Monnier, Firenze, 2004.

⁽⁸⁶⁾ Art. 37, comma 2, Cost. sui cui il contributo di Mario Rusciano che segue.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. Consiglio dell'Unione Europea, *Risoluzione sull'apprendimento permanente*, 2002/C 163/01, vedila anche in www.csmb.unimo.it, Indice A-Z, alla voce Formazione.

⁽⁸⁸⁾ Cfr. CNEL, *Educazione e formazione – Osservazioni e proposte*, cit. e anche OECD, *Education at a Glance: OECD Indicators – 2005 Edition*, Paris. In dottrina cfr. l'accurata analisi di D. CHECCHI, *Scelte di scolarizzazione ed effetti sul mercato del lavoro*, cit., § 1.3.

⁽⁸⁹⁾ CNEL, *Educazione e formazione – Osservazioni e proposte*, cit.

del lavoro è largamente condizionato dai livelli di istruzione ⁽⁹⁰⁾. E anche a livello di singolo lavoratore, la qualità e la durata dei percorsi di istruzione e formazione incidono in modo determinante sui livelli di reddito percepiti ⁽⁹¹⁾.

Una area di particolare criticità è rappresentata, in questa prospettiva, dal segmento universitario e della alta formazione che, pure, gioca un ruolo strategico nell'ambito delle politiche per la competitività, l'innovazione lo sviluppo concordate a Lisbona nel 2000 tra gli Stati membri della Unione Europea ⁽⁹²⁾.

Per le asfittiche economie europee sono infatti l'alta formazione universitaria e l'investimento in capitale umano i veri fattori chiave per affrontare, con una qualche possibilità di successo, una competizione internazionale giocata dai nostri principali competitori sui ridotti costi del lavoro e sul possesso di materie prime.

Lo aveva già sottolineato con vigore il Presidente della Commissione Europea, José Manuel Barroso, nella sessione plenaria del Parlamento Europeo del marzo 2005 ⁽⁹³⁾, allorché si trattò di prendere atto del fallimentare bilancio di medio termine della Strategia di Lisbona ⁽⁹⁴⁾. Lo ha ribadito, più recentemente, anche la Commissione Europea – in una comunicazione dall'emblematico titolo «*Mobilizzare i cervelli d'Europa*» – che non esita a denunciare come l'area dell'alta formazione e della ricerca rimanga ancora una delle più critiche e trascurate ⁽⁹⁵⁾ in una Europa che pure ambisce a diventare entro il 2010, come enfaticamente enunciato a Lisbona, l'economia più dinamica e competitiva basata sulla conoscenza ⁽⁹⁶⁾.

⁽⁹⁰⁾ Istat, *Rilevazioni sulla forza lavoro. Il trimestre 2005*, in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 33.

⁽⁹¹⁾ Ancora CNEL, *Educazione e formazione – Osservazioni e proposte*, cit. In dottrina cfr. A. BULGARELLI, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, in P. Olivelli, M. Tiraboschi (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005, 569 - 583.

⁽⁹²⁾ Commissione Europea, *Il ruolo delle università nell'Europa della conoscenza*, COM(2003) 58 def., in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, Scuola, Mercato del lavoro*.

⁽⁹³⁾ Cfr. J. M. BARROSO, *Growth and jobs: a new start for the Lisbon strategy*, 9 marzo 2005, in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 9.

⁽⁹⁴⁾ Cfr. altresì le Conclusioni del Consiglio Europeo di Stoccolma del 23 – 24 marzo 2001, e in particolare la *Relazione della Commissione sugli obiettivi concreti futuri dei sistemi di istruzione e di formazione* adottata dal Consiglio Istruzione il 12 febbraio 2001, in Bollettino UE 3-2001.

⁽⁹⁵⁾ Sulla crisi del sistema universitario europeo cfr. l'accurata indagine condotta da Adrian Wooldridge per *The Economist* dell'8 settembre 2005.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. anche per ulteriori dati ed elementi, Commissione Europea, *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*, COM(2005) 152 final del 20 aprile 2005, in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, Scuola, Mercato del lavoro*.

Ancora abissale è, infatti, la distanza che si registra tra il consenso sulla necessità di investire di più, e soprattutto con maggiore efficacia, sul capitale umano e quella che poi è la realtà di tutti i giorni. Ciò vale indubbiamente per tutta l'Europa, almeno quella continentale. Una Europa in cui, per ricordare solo i più evidenti ritardi rispetto alle altre economie ⁽⁹⁷⁾, la percentuale di giovani tra i 18 e i 24 anni che sono inseriti in percorsi di alta formazione non supera il 25 per cento contro il 37,7 per cento degli Stati Uniti. E dove la percentuale di popolazione tra i 25 e i 64 anni con alle spalle percorsi di alta formazione è pari appena al 21 per cento contro il 43 per cento del Canada, il 38 per cento degli Stati Uniti, il 36 per cento del Giappone e il 26 per cento della Corea del Sud. Ma ancor di più lo è per l'Italia, dove i tassi di dispersione scolastica, i livelli di partecipazione ai percorsi formativi e alla istruzione terziaria, l'investimento pubblico e privato in formazione ed educazione, la formazione lungo tutto l'arco della vita sono tra i più bassi d'Europa ⁽⁹⁸⁾. Al nostro livello si collocano solo Grecia e Portogallo.

Vari sono, in ogni caso, i fattori che rendono particolarmente critico l'investimento in alta formazione in Europa. Certamente di tipo culturale e di mentalità. Ma molto dipende anche dai finanziamenti e dalla tipologia delle nostre università, soffocate da un quadro regolatorio fortemente centralizzato e da una visione pubblicistica della formazione e dei relativi sostegni economici e finanziari. Secondo la Commissione Europea, per eguagliare la spesa complessiva degli Stati Uniti a favore della istruzione superiore l'Europa dovrebbe spendere ogni anno 150 miliardi di euro in più. E' la carenza di finanziamenti e strutture che incide infatti sul rendimento delle Università e dei centri europei di alta formazione nella ricerca di livello mondiale, con quote inferiori rispetto agli Stati Uniti di pubblicazioni scientifiche, brevetti e premi Nobel. Il vero problema è che l'istruzione terziaria europea continua a fare affidamento quasi esclusivamente su fondi pubblici ⁽⁹⁹⁾, che sono sempre più limitati, mentre nei paesi concorrenti uno sviluppo più vigoroso e durevole è stato consentito da una maggiore varietà di fonti di finanziamento, con contributi molto più elevati da parte delle imprese e dei privati ⁽¹⁰⁰⁾.

⁽⁹⁷⁾ Per una analisi di dettaglio cfr. Commissione Europea, *Annex to Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy – European Higher Education in a Worldwide Perspective*, COM(2005) 152 final del 20 aprile 2005, in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, Scuola, Mercato del lavoro*.

⁽⁹⁸⁾ Cfr. Cfr. N. BOTTANI, A. TOMEI, *Com'è la transizione dalla scuola al lavoro in Italia*, cit.

⁽⁹⁹⁾ G. PSACHAROPOULOS, *Public versus private University systems*, in *Journal of Institutional Comparison*, n. 4/2004, 3-7 e anche in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, Scuola, Mercato del lavoro*.

⁽¹⁰⁰⁾ Commissione Europea, *Mobilising the brainpower of Europe ecc.*, cit. cui adde G.

Il tema è stato recentemente affrontato dalla Commissione Europea che ha indicato tre precise linee di intervento per avviare un reale processo di riforma delle Università e delle strutture di alta formazione: 1) innalzarne la qualità e renderle più attraenti per giovani e anche per i docenti e i ricercatori di ogni parte del mondo; 2) migliorarne la governance e i sistemi di gestione anche attraverso l'utilizzo di pratiche di tipo manageriale; 3) accrescerne e diversificarne i finanziamenti (con o senza un sostanziale contributo degli studenti) ⁽¹⁰¹⁾.

Rispetto a questi obiettivi la posizione dell'Italia non è certo una delle più positive. Se vogliono stare al passo dell'Europa le Università italiane devono bruscamente accelerare i processi volti a rafforzare la coerenza tra formazione erogata e fabbisogni del mercato del lavoro. E questo anche attraverso una rinnovata competizione tra gli Atenei, basata sulla capacità di creare centri di eccellenza e di attrarre i migliori studenti e docenti – anche di altri Paesi, cosa che ora succede raramente – in ragione della qualità del servizio offerto e del prestigio che saprà conquistarsi sul campo il singolo ateneo ⁽¹⁰²⁾. Da valutare attentamente, in una prospettiva di maggiore e autentica competizione tra gli atenei, è la proposta – su cui torneremo nelle note conclusive di questa riflessione – di eliminare il valore legale dei titoli di studio universitari.

Vero è, in ogni caso, che a una migliore capacità di ricerca dei singoli Atenei non può che corrispondere un incremento delle opportunità di attrarre finanziamenti (pubblici ma anche e soprattutto privati) a tutto vantaggio della qualità dell'offerta formativa e della selezione del corpo docente.

5. Le criticità del caso italiano e le proposte di riforma contenute nel Libro Bianco sul mercato del lavoro dell'ottobre 2001.

Certamente qualcosa è stato fatto in questa direzione. Esattamente undici anni fa, nel protocollo Giugni del 23 luglio 1993 ⁽¹⁰³⁾, Governo e parti sociali si erano proposti di valorizzare l'autonomia delle Università. L'obiettivo, già allora nitidamente individuato, era quello di contribuire ad allargare e migliorare l'offerta formativa post-diploma e post-laurea, nella

PSACHAROPOULOS, *Public versus private University systems*, cit.

⁽¹⁰¹⁾ Ancora Commissione Europea, *Mobilising the Brainpower of Europe ecc.*, cit.

⁽¹⁰²⁾ Largamente condivisibili le proposte contenute in S. GAGLIARDUCCI, A. ICHINO, G. PERI, R. PEROTTI, *Lo splendido isolamento dell'Università italiana*, relazione presentata al convegno *Oltre il declino*, Fondazione Rodolfo De Benedetti, Roma, 3 febbraio 2005, in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

⁽¹⁰³⁾ Vedilo in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Concertazione*.

convinzione che solo un più stretto rapporto tra Università e mercato del lavoro avrebbe potuto rilanciare efficacemente una politica di qualificazione e formazione delle risorse umane coerente con le esigenze delle attività produttive e i processi di sviluppo delle piccole e medie imprese. Ma poi non se ne fece nulla⁽¹⁰⁴⁾. Si è così dovuto aspettare il Patto di Natale del 22 dicembre 1998⁽¹⁰⁵⁾ per delineare le attuali linee della riforma del sistema di formazione universitaria. E' in questo accordo, che apre la strada alla autonomia degli Atenei, che si definiscono per la prima volta precisi strumenti volti a elevare la partecipazione alla istruzione universitaria, contenere la durata dei corsi di diploma e di laurea, contrastare l'alto tasso di dispersione, aprire l'Università al territorio assicurando la coerenza dei corsi di studio con le esigenze di nuove professionalità emergenti dal tessuto economico-produttivo e sociale del Paese⁽¹⁰⁶⁾.

La riforma dei cicli universitari, con l'introduzione delle lauree triennali, ha indubbiamente comportato un significativo aumento delle immatricolazioni, contrastando in questo modo una tendenza, manifestatasi chiaramente nella seconda metà degli anni Novanta, che vedeva i giovani diplomati poco propensi a proseguire gli studi e iscriversi all'Università. Ma questo non ha comportato miglioramenti di rilievo nella transizione dalla Università al lavoro se è vero che viene confermata la tendenza del nostro sistema universitario a caratterizzarsi per un maggior numero di lauree lunghe rispetto a quelle brevi, posticipando così l'età di ingresso nel mercato del lavoro⁽¹⁰⁷⁾. Oltre l'80 per cento degli studenti che ottengono una laurea triennale proseguono infatti nella laurea specialistica⁽¹⁰⁸⁾, tradendo così l'obiettivo principale della riforma che era quello di accorciare i tempi di transizione verso il mercato del lavoro. Colpa questa anche della mancata riforma delle professioni, che rende di fatto e spesso anche giuridicamente non utilizzabili i percorsi formativi e didattici offerti con le lauree triennali. Senza peraltro dimenticare che le recenti trasformazioni dell'economia rendono oggi spesso più appetibili per le imprese, soprattutto per quelle che operano nel settore terziario e dei servizi, i giovani diplomati rispetto ai laureati⁽¹⁰⁹⁾.

⁽¹⁰⁴⁾ Sul punto cfr. M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, cit., spec. 19-20.

⁽¹⁰⁵⁾ Vedilo in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Concertazione*.

⁽¹⁰⁶⁾ Ancora M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma ecc.*, cit.

⁽¹⁰⁷⁾ Per alcune valutazioni critiche sui percorsi di laurea triennali cfr. ora P. TOSI, *Relazione sullo stato delle Università italiane 2005*, cit., spec. 6-7.

⁽¹⁰⁸⁾ Cfr. i dati contenuti in ALMALAUREA, *Condizione occupazionale dei laureati, 7ª Indagine – 2004*, cit. su cui si vedano le riflessioni di G. CAZZOLA, *Il placement dei neo-laureati secondo le più importanti indagini delle forze di lavoro*, cit.

⁽¹⁰⁹⁾ Per un accurato studio delle cause che incidono sul declino nella domanda di laureati

L'attuale sistema non pare insomma in grado di rispondere a una domanda cruciale, quanto raramente presa in considerazione dagli organi competenti al livello nazionale e a livello di singolo ateneo: quale sbocco professionale realistico e certo viene cioè garantito da una laurea triennale sia essa in giurisprudenza o in ingegneria, per fare solo qualche esempio.

L'autonomia delle Università – non solo didattica, ma anche statutaria e finanziaria – ha costituito indubbiamente una tappa decisiva nella prospettiva di una reale integrazione tra percorsi di formazione universitaria e politiche del lavoro. Ma essa è insufficiente se non si creano, parallelamente, le condizioni per avvicinare nell'esperienza quotidiana i singoli Atenei al mondo delle imprese e al territorio circostante ⁽¹¹⁰⁾.

L'attuale sistema di finanziamento delle Università italiane non solo non garantisce una formazione di particolare qualità ma, nel suo farisaico egualitarismo, è anche iniquo perché non dà luogo a una effettiva mobilità sociale ⁽¹¹¹⁾. Occorre riflettere con attenzione sulla proposta di liberalizzare le tasse universitarie e al tempo stesso varare programmi finanziari su larga scala – anche mediante partnership con associazioni di rappresentanza del mondo produttivo, banche, imprese, fondazioni e altri soggetti privati – per sostenere, con premi, prestiti e borse di studio, gli studenti meritevoli e bisognosi.

E' infatti convinzione diffusa che il sistema universitario italiano necessiti di maggiore finanziamento pubblico per conseguire gli ambizioni obiettivi della società attiva e dell'investimento in capitale umano. Ma questo non è necessariamente vero, soprattutto se si considera il modo clientelare con cui vengono il più delle volte utilizzati i fondi pubblici destinati agli Atenei ⁽¹¹²⁾.

Certamente il finanziamento pubblico rimane fondamentale per una ricerca libera e autonoma. E nessuno immagina di trasformare l'alta formazione e l'educazione superiore in un mercato qualsiasi come tale sottoposto unicamente alle regole della libera concorrenza. E' altrettanto vero tuttavia che gli Atenei devono accettare fino in fondo la strada della competizione, giocata essenzialmente sulla reputazione e sulla qualità dei

cfr., nella letteratura internazionale, H. HARA, *Labor Demand for New High School Graduates in Japan*, in *Japan Labor Review*, n. 3/2003, 49-72.

⁽¹¹⁰⁾ Ancora M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma ecc.*, cit.

⁽¹¹¹⁾ Si vedano anche i dati statistici pubblicati dal Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario, istituito presso il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nel *Sesto rapporto sullo stato del sistema universitario*. Il Rapporto è consultabile in *Boll. Adapt*, 2005, n. 31.

⁽¹¹²⁾ Per alcune note critiche pacate e largamente condivisibili cfr. M. LIPPI, P. REICHLIN, *Critiche fuori bersaglio*, in www.lavoce.info, del 29 gennaio 2004.

docenti e della ricerca ⁽¹¹³⁾, e aprirsi, in un quadro certo di regole, al mercato.

L'autoreferenzialità del corpo docente è il vero problema dell'Università italiana, come ha efficacemente evidenziato il Rapporto congiunto sulla occupazione del Consiglio e della Commissione 2004/2005 ⁽¹¹⁴⁾, là dove accusa senza mezzi termini il sistema universitario italiano di progettare e attuare percorsi formativi pensati non in funzione delle esigenze delle imprese e del territorio ma della sola capacità formativa dei singoli docenti.

La differenza con un sistema di eccellenza come quello americano, in effetti, non sta tanto nella quota di finanziamento dello Stato, ma piuttosto nel finanziamento privato e cioè nella capacità dei docenti e delle amministrazioni universitarie di attrarre ingenti risorse private da orientare sulla ricerca.

E' per questa ragione che il *Libro Bianco* dell'ottobre 2001 sul mercato del lavoro ⁽¹¹⁵⁾ sollecitava una nuova stagione di patti locali per l'occupabilità, mediante il raccordo tra istruzione, formazione e mercato del lavoro, assegnando agli atenei un ruolo di regia e di motore dell'innovazione e di sviluppo del territorio ⁽¹¹⁶⁾. E sempre per questa ragione il *Libro Bianco* invitava le scuole e soprattutto le Università a compiere uno sforzo straordinario per assicurare a tutti i propri studenti una occasione di occupabilità, realizzando una insostituibile funzione. Quella appunto di facilitare la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro ⁽¹¹⁷⁾.

6. Il raccordo tra percorsi scolastici e universitari e mercato del lavoro nella legge n. 30 del 2003 e nel decreto legislativo n. 276 del 2003.

Proprio per agevolare la nuova funzione di orientamento al lavoro e un più stretto raccordo con il mondo delle imprese – evitando le solite intese

⁽¹¹³⁾ A. MAS-COLELL, *La riforma necessaria*, in www.lavoce.info, del 29 gennaio 2004.

⁽¹¹⁴⁾ COMMISSIONE EUROPEA, COM(2005) 13 final, *Draft Joint Employment Report 2004/2005*, in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 5.

⁽¹¹⁵⁾ Vedilo in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Politiche per l'occupazione*.

⁽¹¹⁶⁾ In questo senso si esperire testualmente anche il patto modenese per l'occupabilità dell'8 aprile 2002. Vedilo in www.csmb.unimo.it, alla voce *Mercato del Lavoro* dell'Indice A-Z. Sul punto cfr. il contributo di Paola Gelmini Reggiani che segue.

⁽¹¹⁷⁾ In questa prospettiva, volta inquadrare il problema della occupazione giovanile sul versante della «occupabilità» e non della «precarietà» causata da una presunta deregolazione del quadro normativo di riferimento, cfr. M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel dopo-riforma ecc.*, cit.

concertative tanto ricche di premesse e buoni propositi quanto poi di difficile attuazione concreta ⁽¹¹⁸⁾ – la riforma Biagi affida oggi alle scuole, alle Fondazioni universitarie e, soprattutto, alle Università italiane tre compiti centrali: 1) l'apprendistato di alta formazione; 2) il *placement* e segnatamente il collocamento sul mercato del lavoro dei propri studenti; 3) la certificazione dei contratti di lavoro ⁽¹¹⁹⁾.

Con riferimento al tema della transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro il decreto legislativo n. 276 del 2003 adotta dunque una impostazione di tipo istituzionale, volta cioè a consolidare e sviluppare le prime positive esperienze di inserimento nel mondo del lavoro avviate attraverso lo strumento dei tirocini formativi e di orientamento di cui all'articolo 18 della legge n. 196 del 1997 ⁽¹²⁰⁾. Una prospettiva di sostegno alla occupazione giovanile mediante il coinvolgimento attivo delle strutture educative e formative che, dunque, nulla ha a che vedere, nonostante le critiche mosse da una parte della dottrina ⁽¹²¹⁾, con le politiche di deregolazione dei mercati del lavoro. Tanto è vero la riforma cerca di incidere, allo stesso tempo, sugli abusi nell'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative che hanno sino ad oggi rappresentato uno dei principali canali di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. La disciplina del lavoro c.d. a progetto è in effetti, almeno secondo le intenzioni dichiarate del Legislatore ⁽¹²²⁾, espressione di una operazione di politica legislativa volta a far transitare quanti più rapporti possibili, e secondo una certa gradualità temporale ⁽¹²³⁾, dall'incerta area del lavoro c.d. «grigio» e «atipico» agli schemi del lavoro dipendente, ora opportunamente ampliati e diversificati in funzione di questo obiettivo di sostanziale rimodulazione delle tutele verso forme di flessibilità regolata e – sindacalmente – controllata accompagnando in

⁽¹¹⁸⁾ Nel campo della occupabilità e del raccordo tra scuola, università e mercato del lavoro la prassi è in effetti ricca di intese concertative che, in più delle volte, si traducono in una mera elencazione di premesse e buoni propositi senza tuttavia alcun impatto concreto nei territori di riferimento. In generale soltanto gli accordi quadro per la organizzazione e realizzazione di tirocini formativi e di orientamento paiono produrre qualche risultato pratico. Per una rassegna dei principali accordi cfr. I. SENATORI, in *Boll. ADAPT*, 2005.

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. L. ZOPPOLI, *Università e riforma del mercato del lavoro*, in *DRI*, 2004, 98-112.

⁽¹²⁰⁾ Cfr. M. BIAGI (a cura di), *Università e orientamento al lavoro nel dopo-riforma: verso la piena occupabilità?* in *DRI*, 2002, 343-356, anche in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*. Cfr. anche, sulle esperienze pilota, la relazione di monitoraggio delle esperienze di tirocinio dell'ateneo modenese, sempre in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro*.

⁽¹²¹⁾ *Supra*, § 1.

⁽¹²²⁾ Cfr., in questa prospettiva, la circolare ministeriale n. 1 dell'8 gennaio 2004 in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Lavoro a progetto*.

⁽¹²³⁾ Cfr. l'art. 86, comma 1, che disciplina il regime transitorio. Cfr. anche i contributi raccolti nella Parte III del presente volume.

questo modo le misure di occupabilità con interventi volti a garantire anche la adattabilità di lavoratori e imprese ⁽¹²⁴⁾.

In questa prospettiva si spiega, in primo luogo, l'ambiziosa riforma del sistema dell'apprendistato e dei contratti a contenuto formativo ⁽¹²⁵⁾, con l'obiettivo di offrire: i) ai giovanissimi che non proseguono gli studi dopo l'obbligo scolastico, l'opportunità di inserirsi in un canale professionale a forte valenza formativa che permetta l'acquisizione della qualifica professionale e il conseguimento del diritto-dovere all'istruzione per 12 anni e la possibilità di rientrare nel sistema dell'istruzione; ii) ai giovani già in possesso dell'obbligo formativo, canali di lavoro e di apprendimento attraverso l'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato di alta formazione per l'acquisizione di un diploma o di un titolo di studio universitario e post-universitario.

In particolare, il contratto di apprendistato per acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione ⁽¹²⁶⁾, cui si riferisce la sperimentazione in atto tra Ministero del lavoro e alcune Regioni ⁽¹²⁷⁾ è caratterizzato da un nuovo, e più moderno, approccio con l'attività formativa. L'apprendista infatti potrà ottenere la qualifica individuata nel progetto formativo individuale non solo attraverso la formazione esterna all'azienda, elemento essenziale nella prospettiva dell'apprendistato previgente, bensì anche attraverso una formazione svolta all'interno del luogo di lavoro. Affinché questo avvenga è previsto un forte raccordo tra l'Università e l'azienda. Inoltre, affinché la formazione svolta possa essere adeguatamente verificata, riconosciuta e successivamente certificata sarà in ogni caso necessario un soggetto terzo – identificabile, in questo

⁽¹²⁴⁾ Per questa proposta di lettura della disciplina del lavoro a progetto rinvio al mio *La riforma dei contratti a contenuto formativo: il nuovo apprendistato e il contratto di inserimento*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro – Prime interpretazioni e proposte del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276*, Giuffrè, Milano, 2004, 191 ss, cui adde M. TIRABOSCHI, *Il lavoro a progetto*, in *Studi in onore di Mattia Persiani*, Cedam, Padova, 2005.

⁽¹²⁵⁾ Cfr. il contributo di Pietro Antonio Varesi che segue.

⁽¹²⁶⁾ Cfr. il contributo di Maurizio Pozzi che segue. In dottrina cfr F. BIANCHI, M. TRENTINI, *La riforma del contratto di apprendistato in Italia: alcune valutazioni preliminari*, *DRI*, n. 1, 2004; P. A. VARESI, *Principi, criteri e linee guida per la costruzione del nuovo apprendistato*, in AA. VV., *Come cambia il mercato del lavoro*, IPSOA, 2004; M. D'ONGHIA, *I contratti a finalità formativa: apprendistato e contratto di inserimento*, in P. Curzio (a cura di), *Lavoro e diritti dopo il decreto legislativo 276/2003*, Cacucci, 2004; L. MENGHINI, *Apprendistato*, in M. BROLLO, M.G. MATTAROLO, L. MENGHINI (a cura di), *Contratti di lavoro flessibili e contratti formativi*, Ipsoa, 2004; F. GUARRIELLO, *Apprendistato*, in G. GHEZZI (a cura di), *Il lavoro tra progresso e mercificazione*, Ediesse, Roma.

⁽¹²⁷⁾ La sperimentazione è monitorata da una cabina di regia istituita con DM del 12 luglio 2005 .

contesto, con l'Università o la Scuola – che verifichi l'effettiva formazione svolta e le capacità acquisite dall'apprendista.

In un percorso formativo che mira alla acquisizione di una qualifica di alto livello, sembra sempre più opportuno un legame stretto con il contesto lavorativo, affinché la formazione svolta adempia efficacemente alla finalità perseguita: la creazione di figure professionali effettivamente richieste dal mondo delle imprese.

Con la messa a regime della riforma sarà possibile costruire percorsi unitari in cui la componente formale dell'apprendimento sia integrata a quella non formale. Percorsi in cui l'impresa svolga un ruolo formativo in modo progettato e consapevole e l'apprendista capitalizzi ogni aspetto del sapere acquisito e partecipato per una professionalità compiuta.

I percorsi secondari e universitari e le fasi di transizione alla vita attiva si sono in questo modo arricchiti di periodi di apprendimento in impresa attraverso l'implementazione di percorsi innovativi a cui si affianca l'esperienza, ormai pluriennale, dei tirocini formativi e di orientamento.

Il monitoraggio avviato negli ultimi tre anni mostra un fenomeno in sviluppo e di crescita delle imprese ospitanti studenti e giovani in formazione ⁽¹²⁸⁾.

Le Università pubbliche e private e le fondazioni universitarie, che abbiano ad oggetto l'alta formazione e impegnate nelle problematiche del mercato del lavoro, sono inoltre autorizzate *ope legis* a svolgere l'attività di intermediazione ⁽¹²⁹⁾. In questo senso, come esplicitato dal decreto ministeriale 23 dicembre 2003 ⁽¹³⁰⁾, esse non necessitano di provvedimento autorizzatorio, ma devono semplicemente rispettare gli obblighi di svolgere tale attività senza scopo di lucro, di garantire l'interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro e inviare le informazioni relative al funzionamento del mercato del lavoro all'autorità competente.

Sulla opportunità di attribuire alle Università la facoltà di svolgere l'attività di intermediazione, alcuni osservatori hanno criticato – in generale – la scelta di ampliare ad altri soggetti, che non fossero le agenzie per il lavoro, la possibilità di svolgere l'attività di intermediazione o altre attività all'interno del mercato del lavoro. La ragione che ha spinto il legislatore verso questa scelta, è la convinzione che l'ampliamento del numero degli intermediari e delle possibilità di incontro tra domanda e offerta di lavoro non possano che portare benefici al mercato, favorendo

⁽¹²⁸⁾ L'11 per cento delle imprese e il 53,4 per cento di quelle con più di 250 dipendenti secondo gli ultimi dati dell'indagine Excelsior riferiti al 2003.

⁽¹²⁹⁾ Cfr. i contributi di G. CAZZOLA, C. ENRICO, P. OLIVELLI, G. PELLACANI che seguono.

⁽¹³⁰⁾ Vedilo all'indirizzo www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

in particolare anche un miglioramento della qualità del *matching* tra domanda e offerta che, in talune circostanze, non sembra particolarmente elevata, anche a causa della scarsa trasparenza del mercato come dimostra appunto il fatto che le Università, ma anche gli stessi professori universitari, hanno spesso svolto nel passato un ruolo analogo a quello del collocamento ⁽¹³¹⁾.

Si è pertanto ritenuto senz'altro più opportuno far rientrare questi fenomeni, che si sviluppano di fatto e spesso in forme poco o per nulla trasparenti, all'interno di un contesto regolato e collegato al mercato del lavoro, mediante l'obbligo stringente di interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, piuttosto che lasciarli a se stessi in un regime di formale divieto. Questo aspetto ha una duplicità di conseguenze: da un lato consente appunto una regolazione del fenomeno; dall'altro lato permette di contribuire all'obiettivo di una maggiore trasparenza del mercato del lavoro attraverso l'immissione di informazioni, in base all'obbligo dell'interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro a cui sono tenute le Università e le fondazioni universitarie autorizzate.

E' peraltro evidente che il riconoscimento di una autorizzazione *ope legis* alle Università non risponde solo a una logica di regolazione di un fenomeno da tempo in atto. L'obiettivo è ben più ambizioso e intende fare delle Università e delle fondazioni universitarie uno dei motori del cambiamento del nuovo mercato del lavoro. Nel decreto di attuazione della legge 14 febbraio 2003, n. 30, proprio il sistema di istruzione universitaria rappresenta infatti, assieme al nuovo contratto di apprendistato, il principale canale di sviluppo e valorizzazione delle risorse umane ⁽¹³²⁾; un canale attraverso cui avvicinare, grazie a investimenti in ricerca e innovazione, le *performances* del nostro sistema economico-produttivo a quelle degli altri Paesi europei. E non poteva essere diversamente, in una Europa che, da Lisbona in poi, dichiara di voler diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo.

A differenza delle Università il riconoscimento alle scuole di competenze in materia di *placement* è subordinato ad apposito procedimento di autorizzazione da disciplinare mediante leggi regionali

⁽¹³¹⁾ Sul punto rinvio a S. SPATTINI, M. TIRABOSCHI, *Regimi particolari di autorizzazioni e autorizzazioni regionali*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 127.

⁽¹³²⁾ In dottrina cfr. L. ZOPPOLI, *Università e mercato del lavoro*, in *DRI*, 2004, 98-112 ; A. BULGARELLI, *Verso una strategia di lifelong learning: stato dell'arte ed evoluzione delle politiche di formazione continua in Italia*, cit.

(¹³³), in modo da garantire le necessarie logiche di sistema nel governo attivo del territorio. La finalità rimane tuttavia identica e consiste nell'assegnare alle scuole importanti funzioni di orientamento e accompagnamento in uscita, vuoi nei percorsi universitari vuoi direttamente nel mercato del lavoro.

La riforma Biagi contempla, infine, le commissioni istituite presso le Università pubbliche e private e le Fondazioni universitarie tra gli organi abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro (¹³⁴). Attività questa di particolare importanza, in un mercato del lavoro come quello italiano caratterizzato per un massiccio utilizzo di contratti di lavoro irregolari e di rapporti sommersi e in grigio.

Le competenze in materia di certificazione non vengono in questo caso attribuite, di per sé, alle singole Università, ma a docenti di diritto del lavoro a tempo pieno che svolgono, in regime di convenzione con soggetti privati, attività di consulenza e assistenza *intra moenia*. Non si tratta dunque di una abilitazione *tout court* ma, ai fini della efficacia giuridica della certificazione, circoscritta alle sole attività oggetto di specifica convenzione in conto terzi. In questo senso dispone espressamente l'articolo 76 del decreto legislativo n. 276 del 2003, là dove precisa che le sedi universitarie possono essere abilitate «esclusivamente nell'ambito di rapporti di collaborazione e consulenza attivati con docenti di diritto del lavoro di ruolo ai sensi dell'articolo 66 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382».

La sede di certificazione sarà pertanto operativa in funzione di specifiche convenzioni di collaborazione e consulenza in conto terzi debitamente firmate dal Rettore di Ateneo, dal Preside di Facoltà, dal Direttore di Dipartimento o Istituto ai sensi della organizzazione interna di ciascuna Università. Questo comporta che, nel promuovere la costituzione di una sede di certificazione universitaria, il singolo docente si impegna ad attirare verso la propria struttura universitaria importanti finanziamenti privati, che potranno poi consentire di trattenere giovani studiosi e di indirizzare la ricerca anche verso quei settori che sempre più raramente beneficiano di adeguati finanziamenti da parte del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e delle Ricerche (¹³⁵). Nell'ambito dei regimi

(¹³³) Si vedano, al riguardo: l'articolo 6 della Legge regionale Friuli Venezia Giulia n. 18 del 9 agosto 2005, in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 30, e l'articolo 11 della Legge regionale Marche n. 2 del 25 gennaio 2005, consultabile in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 2.

(¹³⁴) Cfr. i contributi di E. GHERA, M. MAGNANI E S. MAGRINI che seguono. In dottrina cfr. L. PERINA, *La certificazione nell'impianto della riforma Biagi del mercato del lavoro: finalità, natura ed effetti*, in C. ENRICO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Compendio critico per la certificazione dei contratti di lavoro. I nuovi contratti: lavoro pubblico e lavoro privato*, Giuffrè, Milano, 2005.

(¹³⁵) Queste considerazioni mi pare possano bilanciare i rilievi critici formulati da L. ZOPPOLI,

convenzionali una quota rilevante degli introiti viene infatti trattenuta dalla strutture universitarie e di dipartimento, per la copertura di costi generali e anche per finanziare assegni di ricerca e l'attività del personale amministrativo.

Ma vi è anche una ulteriore motivazione che ha spinto il legislatore a investire sulle sedi di certificazione universitaria. Se, infatti, la competenza delle altre sedi di certificazione (direzioni provinciali del lavoro, sedi provinciali ed enti bilaterali) sembra essere limitata alla applicazione dei criteri e indici forniti sotto forma di codici e formulari dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali ai fini della qualificazione dei contratti di lavoro, più peculiare e, se vogliamo, sistematico appare il contributo offerto dalle commissioni istituite presso le Università, le cui indicazioni costituiranno certamente – per la particolare competenza e/o autorevolezza che caratterizza, o dovrebbe caratterizzare, i suoi componenti – un puntuale e affidabile punto di riferimento per tutte le altre sedi, in merito alla corretta interpretazione degli orientamenti giurisprudenziali e dunque alla formazione di indirizzi unitari, nonché un importante ausilio al corretto funzionamento dell'istituto⁽¹³⁶⁾. Infatti, come puntualmente precisato dall'articolo 4 del decreto ministeriale 14 giugno 2004, il Ministero del lavoro detiene e cataloga gli studi ed elaborati prodotti dalle commissioni universitarie ai fini della iscrizione all'apposito Albo che consente lo svolgimento della attività di certificazione stessa, non solo garantendone a tutti la accessibilità a fini di studio e ricerca, ma anche e soprattutto per la definizione dei codici di buone pratiche e indici presuntivi in tema di qualificazione dei contratti di lavoro e dei contratti di appalto.

7. Note conclusive.

E' attraverso questi strumenti che pare davvero possibile fare del sistema universitario – come da tempo enfaticamente enunciato in alcuni patti locali⁽¹³⁷⁾ – il segmento strategico di una ben più complessa e articolata rete di relazioni giuridico-istituzionali che, sotto l'insegna della occupabilità, si propone l'obiettivo di un reale dialogo tra sedi della

Università e riforma del mercato del lavoro, cit., 106-112, che infatti non tengono conto del meccanismo delle convenzioni in conto terzi e del relativo finanziamento alle sedi universitarie.

⁽¹³⁶⁾ Sul punto rinvio al mio *Le sedi universitarie* in C. ENRICO, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Compendio critico per la certificazione dei contratti di lavoro. I nuovi contratti: lavoro pubblico e lavoro privato*, Giuffrè, Milano, 2005. *Contra*: L. ZOPPOLI, *op. loc. ult. cit.*

⁽¹³⁷⁾ Cfr., tra i tanti, il *Patto modenese sulla occupabilità* dell' 8 aprile 2002, vedilo in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, Scuola, Mercato del lavoro*.

istruzione e della formazione professionale, amministrazioni periferiche dello Stato, organizzazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori e sistema economico e produttivo locale.

Senza la creazione e la messa a sistema di quella indispensabile rete di relazioni formali e informali (¹³⁸) e di rapporti fiduciari, basati sulla reciprocità e sullo sviluppo di adeguati canali di informazione e comunicazione tra i diversi attori presenti in un determinato contesto, che chiamiamo «capitale sociale» (¹³⁹) e che favoriscono l'azione collettiva in una logica di sistema, il richiamo al «capitale umano» (e cioè alle risorse che derivano dalle specifiche competenze professionali e abilità di chi si offre sul mercato del lavoro) rischia in effetti di essere puramente retorico in quanto privo dei necessari canali per la sua effettiva valorizzazione (¹⁴⁰). Ciò appare ancor più vero – come bene dimostra l'esperienza comparata – là dove manchino appropriati canali istituzionali e percorsi strutturati di inserimento e/o accompagnamento nel mercato del lavoro.

Emblematico, a questo proposito, appare il caso giapponese, rispetto al quale collaudate forme istituzionali e formali di costruzione di capitale sociale e relazioni fiduciarie con il mondo delle imprese – come ad esempio servizi di *placement* o *liaison office* strutturati nelle sedi scolastiche e universitarie – garantiscono da tempo, e pure in assenza di uno specifico quadro regolatorio, migliori e più efficaci prospettive di ingresso stabile nel mercato del lavoro rispetto a quelle esperienze in cui l'accesso al mercato del lavoro è governato unicamente – e debolmente – da reti di relazioni informali e amicali (¹⁴¹).

(¹³⁸) Sulla rilevanza della distinzione tra istituzioni formali, che assumono rilevanza per il diritto, e istituzioni informali, che consistono nelle modalità concrete di operatività delle regole giuridiche in un dato contesto socio-economico, cfr. lo studio di D.C. NORTH, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1994.

(¹³⁹) Cfr. il classico studio di J. S. COLEMAN, *Social Capital in the Creation of Human Capital*, in *American Journal of Sociology*, 1988, 94, S95 e ss. cui *adde*, più recentemente e nella letteratura italiana, A. BAGNASCO, F. PISELLI, A. PIZZORNO, C. TRIGILIA, *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, il Mulino, Bologna, 2001.

(¹⁴⁰) Uno dei rari tentativi di analisi dei rapporti tra capitale sociale e percorsi di ingresso nel mercato del lavoro è in S. E. SEIBERT, M. L. KRAIMER, R. C. LIDEN, *A Social Capital Theory of Career Success*, in *Academy of Management Journal*, 2001, anche in www.csmb.unimore.it, indice A-Z, voce *Capitale sociale* voce manca nell'Indice!

(¹⁴¹) Cfr. M.C. BRINTON, *Social capital in the Japanese Youth Labor Market: Labor Market Policy, Schools and Norms*, in *Policy Sciences*, n. 33/2000, 289-306; N. Mitani, *The Japanese Employment System and Youth Labour Market*, in OECD, *Preparing Youth for the 21st Century – The Transition from Education to the labour Market*, cit., spec. 308-310; M. TIRABOSCHI, *Alcune considerazioni attorno al Japanese Employment System*, in *DRI*, 1993, spec. 31-58. Con specifico riferimento al problema dei canali istituzionali e non di inserimento nel mercato del lavoro dei giovani c.d. NEET (cioè giovani "Not in Education, Employment or Training") cfr. Y. HORI, *Situations of Social Network of Jobless Youth and Assistance Measures*, in *Japan Labor Review*, n. 3/2005, 26-

Nelle economie contemporanee, frenetiche e fortemente instabili, si consuma in effetti molto capitale sociale, e spesso mancano istituzioni od organi che si facciano carico della sua produzione e riproduzione o che siano in grado di farlo in contesti che richiedono una forte internazionalizzazione. Le sedi universitarie e dell'alta formazione – e in parte anche le istituzioni scolastiche – possono ricoprire questo ruolo, agevolando la coesione sociale in un determinato territorio e la creazione di solide reti relazionali e cooperative a sostegno dello sviluppo economico e sociale.

Significativa, a questo proposito, è la posizione recentemente assunta dal CNEL, là dove rileva che le nostre Università devono assumere il ruolo di volano dello sviluppo a livello territoriale, rafforzando le alleanze strategiche con le istituzioni e le parti sociali soprattutto in materia di governance dei sistemi locali ⁽¹⁴²⁾.

L'obiettivo della creazione di capitale umano impone, in altri termini, che Scuola, Università, formazione professionale e attori del mercato del lavoro si pongano come vere e proprie articolazioni comunicanti di un sistema integrato.

Un primo passo concreto in questa prospettiva potrebbe consistere nella valorizzazione di sperimentazioni già in atto ⁽¹⁴³⁾ mediante la costituzione di un osservatorio integrato su mercato del lavoro, istruzione e formazione professionale che veda coinvolte tutte le istituzioni e le parti sociali del territorio. Questo esercizio ben potrebbe essere avviato, con riferimento alle politiche sul capitale umano e per la competitività definite nell'ambito della Strategia di Lisbona, avvalendosi sia degli indicatori comunitari relativi al coordinamento aperto in materia di mercato del lavoro ⁽¹⁴⁴⁾ sia di quelli recentemente definiti con riferimento al settore dell'istruzione e lavoro. Pare questo, in effetti, il presupposto ineludibile per la definizione di linee strategiche di azione in materia di occupazione e sviluppo del capitale umano che della formazione professionale ⁽¹⁴⁵⁾.

Un accurato e condiviso monitoraggio delle fasi di transizione dai percorsi formativi ed educativi verso il mercato del lavoro è la indispensabile premessa per la definizione di un patto locale per

⁽¹⁴²⁾ CNEL, *Educazione e formazione – Osservazioni e proposte*, cit.

⁽¹⁴³⁾ Per la provincia di Reggio Emilia cfr. il contributo di F. SEMERARO che segue.

⁽¹⁴⁴⁾ Cfr. Commissione Europea, *Indicators for monitoring the Employment Guidelines 2004-2005 compendium*, aprile 2005 e Comitato per l'occupazione (2004), *Conclusions of the Employment Committee on the Indicators Group's report indicators to be used in the Joint Employment Report*, entrambi i documenti sono reperibili in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Mercato del lavoro*.

⁽¹⁴⁵⁾ Cfr., a questo proposito, le Conclusioni del Consiglio del 24 maggio 2005 sui nuovi indicatori nel settore della istruzione e della formazione (2005/C 141/04), in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, Scuola, mercato del lavoro*.

l'occupabilità che non voglia contenere mere petizioni di principio e, come tale, essere destinato a rimanere sulla carta. Là dove l'impiego di parametri e indicatori comunitari, autorevoli e condivisi, può consentire di superare le strette maglie del localismo che, il più delle volte, comprimono in una prospettiva autoreferenziale le prospettive e potenzialità di sviluppo del territorio secondo assetti e dinamiche coerenti con l'internazionalizzazione dei mercati e della economia.

Come è stato efficacemente rilevato l'internazionalizzazione dei mercati e delle economie impone certamente di agire localmente, ma anche di pensare in termini globali («act locally, think global»). L'internazionalizzazione delle sedi universitarie e dell'alta formazione appare davvero la condizione essenziale per competere nella c.d. nuova economia, se non vogliamo che questa affermazione si traduca di fatto in poco più che uno slogan privo di contenuti concreti.

L'Italia pare tuttavia non solo ben lontana dagli obiettivi della Strategia di Lisbona, di fare cioè dei sistemi di istruzione e formazione europei un «punto di riferimento per la qualità a livello mondiale entro il 2010», ma anche neppure minimamente attrezzata per fare delle nostre sedi universitarie e dell'alta formazione – come ancora affermato a Lisbona – «la meta preferita di studenti e ricercatori del resto del mondo»⁽¹⁴⁶⁾. L'assoluta assenza di competizione rende gli atenei italiani poco o nulla attrezzati per affrontare le sfide (e cogliere altresì le enormi potenzialità) della internazionalizzazione.

Per affrontare questo nodo strategico non si può davvero più sottovalutare la proposta – già accennata e su cui pare emergere un certo consenso⁽¹⁴⁷⁾ – di eliminare il valore legale dei titoli di studio universitari⁽¹⁴⁸⁾. Una soluzione che, come noto, caratterizza il modello universitario anglosassone e che, applicata al caso italiano, oltre a lasciare a ogni singolo Ateneo l'onere e la relativa responsabilità del reclutamento del

⁽¹⁴⁶⁾ Particolarmente enfatico – e distante dalla realtà – è da questo punto di vista il documento della CRUI, *Un anno al servizio del sistema universitario – Le attività della CRUI 2005*, Roma 20 settembre 2005, in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 33, spec. 29-41.

⁽¹⁴⁷⁾ Cfr., in particolare, la posizione assunta nel *Manifesto del Gruppo 2003: per una rinascita scientifica in Italia*, in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, scuola, mercato del lavoro* cui adde T. MACCACARO, *Abolire il valore legale del diploma di laurea*, Gruppo 2003, ivi e S. GAGLIARDUCCI, A. ICHINO, G. PERI, R. PEROTTI, *Lo splendido isolamento dell'Università italiana*, cit., 26-27. V. ora, con riferimento al progetto di riforma Moratti, E. Galli della Loggia, *Trent'anni di rivolte*, in *Il Riformista* del 29 settembre 2005. *Contra*: A. ACCORNERO, *Valorizzare la qualità del capitale umano per la competitività del Paese*, op. cit. e anche il Presidente della CRUI. Cfr. infatti P. TOSI, *Relazione sullo stato delle Università italiane 2005*, 7-8.

⁽¹⁴⁸⁾ Per una equilibrata impostazione del problema e delle possibili soluzioni cfr. C. FINOCCHIETTI, *Il valore legale dei titoli di studio*, Doc. Cimea 108, marzo 2002 (vedilo in www.csmb.unimo.it, indice A-Z, voce *Università, Scuola, mercato del lavoro*).

proprio personale docente potrebbe anche contribuire a superare quelle gravi distorsioni dei concorsi universitari recentemente denunciate dal decano dei giuslavoristi italiani ⁽¹⁴⁹⁾. Saranno poi i veri clienti del sistema formativo e della ricerca, cioè gli studenti, le famiglie e le imprese a sanzionare chi abusa di questa grossa responsabilità rivolgendosi, secondo le normali logiche di mercato, ai poli di eccellenza che premiano i migliori e sviluppano i talenti dei nostri giovani.

Ma non solo. Il ruolo centrale assegnato alle Università dalla riforma del mercato del lavoro appare emblematico della consapevolezza che il successo delle riforme dipende, più che dalle singole soluzioni tecnico-normative adottate, da un innalzamento della qualità e dalla preparazione delle persone che, nei prossimi anni, saranno chiamate a dare ad esse concreta attuazione attraverso processi di *governance* che poggiano su equilibri meno precari e schizofrenici di quelli attuali. Le riforme, infatti, possono risultare efficaci soltanto nella misura in cui i soggetti coinvolti sono, per un verso, culturalmente preparati per accompagnare il cambiamento e l'innovazione e, per l'altro verso, messi nelle condizioni di dare il meglio di sé ⁽¹⁵⁰⁾.

⁽¹⁴⁹⁾ Cfr. G. GIUGNI, Lettera ai giuslavoristi circa il clima in cui si svolgono le elezioni delle commissioni per i concorsi a cattedra o per posti di ricercatore; vedila in *Boll. ADAPT*, 2005, n. 23.

⁽¹⁵⁰⁾ M. BIAGI, *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma ecc.*, cit., qui 16 sviluppando alcune considerazioni di G. PERA, *Sulla cosiddetta riforma degli studi universitari*, in *RIDL*, 2001, I, 87-93.