

n. 141

# Capacità e transizioni giovanili scuola-lavoro

Approcci e prospettive

a cura di  
Lavinia Bifulco e Carlotta Mozzana

*scritti di:*

Lavinia Bifulco, Gabriele Blasutig,  
Alejandra Boni Aristizábal, Jean-Michel Bonvin,  
Margherita Bussi, Stefania Capecchi, Amalia Caputo,  
Christian Christrup Kjeldsen, Francesca Colella,  
Sara Corradini, Barbara Giullari, Francesco Laruffa,  
Rosangela Lodigiani, Aurora López-Fogués,  
Carlotta Mozzana, Giustina Orientale Caputo,  
Niels Rosendal Jensen, Emilie Rosenstein,  
Mariagrazia Santagati

FRANCOANGELI

**SOCIOLOGIA  
DEL LAVORO**

# Indice

<b>Introduzione: oltre l'employability. Approcci e prospettive per le transizioni giovanili scuola-lavoro</b> , di <i>Lavinia Bifulco, Carlotta Mozzana</i>	pag.	7
<b>The capability approach as a critical yardstick for the employability paradigm</b> , di <i>Francesco Laruffa</i>	»	23
<b>From inclusiveness to selectivity: paradoxical outcomes of youth transition policies in Switzerland</b> , di <i>Jean-Michel Bonvin, Emilie Rosenstein</i>	»	39
<b>Capability-appropriate or capability-friendly policies: does it really matter? A perspective on the Basic Vocational Education and Training (EGU) in Denmark</b> , di <i>Niels Rosendal Jensen, Christian Chrstrup Kjeldsen</i>	»	55
<b>The Informational Basis of VET in Spain – too many reforms from a too narrow perspective</b> , di <i>Aurora López-Fogués, Alejandra Boni Aristizábal</i>	»	73
<b>The référentiel of employability policies: a cognitive approach</b> , di <i>Margherita Bussi</i>	»	89
<b>Potenzialità e criticità di un'esperienza locale di creazione e utilizzo di strumenti di analisi delle traiettorie scolastiche e delle transizioni al lavoro alla luce del <i>capability approach</i></b> , di <i>Barbara Giullari</i>	»	107
<b>New tools of labour policies and old social risks: Youth Guarantee and unemployment tackling in Italy</b> , di <i>Sara Corradini, Giustina Orientale Caputo</i>	»	123

<b>Quel che resta della socializzazione lavorativa. Una riflessione sulle politiche per l'occupazione giovanile in Italia</b> , di <i>Rosangela Lodigiani, Mariagrazia Santagati</i>	pag.	141
<b>Exploring work-related learning in Campania region and in Naples. Policies to support youth transitions from education to work</b> , di <i>Stefania Capecchi, Amalia Caputo</i>	»	159
<b>Individualizzazione, precarietà lavorativa e identità di carriera: la transizione università-lavoro dei giovani e i limiti dell'<i>employability</i></b> , di <i>Francesca Colella</i>	»	177
<b>Fattori di conversione e promozione dell'agency per i giovani laureati. La prospettiva dei datori di lavoro e le indicazioni per le politiche</b> , di <i>Gabriele Blasutig</i>	»	193
<b>Abstracts</b>	»	209

Il punto di partenza da cui muove questo volume è il bisogno di chiavi e categorie analitiche che aiutino a ripensare il tema delle transizioni giovanili scuola/formazione/lavoro facendo i conti con le contraddizioni e le ambiguità che intessono il quadro interpretativo e di policy in cui esso è iscritto, in Italia e in Europa.

La maggior parte dei contributi fa riferimento all'approccio delle capacità di Amartya Sen come asse analitico centrale per avanzare in questa direzione, approccio che negli ultimi anni ha suscitato un interesse sempre maggiore per le sue possibili applicazioni rispetto alle politiche sociali e come cornice per riformulare il tema dell'attivazione. I saggi che vi fanno riferimento intrecciano la riflessione critica con lo studio di casi – in Danimarca, Italia, Spagna, Svizzera, Belgio – seguendo e a volte intersecando due linee concettuali e analitiche fra loro collegate: la prima relativa alla dimensione processuale delle capacità, la seconda incentrata sulle basi informative delle politiche.

Un secondo gruppo di saggi, inoltre, indaga empiricamente iniziative e programmi a supporto delle transizioni scuola-lavoro che rivestono una certa importanza nel panorama italiano, con un'attenzione specifica per il programma Garanzia Giovani, e i meccanismi che caratterizzano queste transizioni.

**Lavinia Bifulco** è professoressa associata di Sociologia e insegna Sistemi locali di welfare e Politiche sociali presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Milano-Bicocca. Tra i suoi lavori: *Il welfare locale*, Roma, 2015; *Citizenship and governance at a time of territorialisation*, "European, Urban and Regional Studies", 2014; *Citizen participation, agency and voice*, "European Journal of Social Theory", 2013.

**Carlotta Mozzana** è assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università di Milano-Bicocca. Tra i suoi lavori: *Standard in azione. L'evidence based medicine tra conoscenza scientifica e pratica medica*, "Rassegna Italiana di Sociologia", 2015; *The Trespassing Project in Naples* (con Bifulco L. e Monteleone R.), in H.U. Otto (ed.), *Facing Trajectories from School to Work - Towards a Capability-Friendly Youth Policy in Europe*, 2015.



€ 26,00 (U)  
ISSN 0392-5048  
R32.2016.141

FrancoAngeli srl. V.le Monza 106 - 20127 Milano  
Poste Italiane Spa - Sped. in Abb. Post - D.L. 353/2003  
(conv. in L. 27/02/04 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano  
I trimestre 2016

 **FrancoAngeli**  
La passione per le conoscenze

# SOCIOLOGIA DELLA LAVORO

n. **141**

## **Capacità e transizioni giovanili scuola-lavoro**

**Approcci e prospettive**

a cura di  
Lavinia Bifulco e Carlotta Mozzana

*scritti di:*

Lavinia Bifulco, Gabriele Blasutig,  
Alejandra Boni Aristizábal, Jean-Michel Bonvin,  
Margherita Bussi, Stefania Capecchi, Amalia Caputo,  
Christian Christrup Kjeldsen, Francesca Colella,  
Sara Corradini, Barbara Giullari, Francesco Laruffa,  
Rosangela Lodigiani, Aurora López-Fogués,  
Carlotta Mozzana, Giustina Orientale Caputo,  
Niels Rosendal Jensen, Emilie Rosenstein,  
Mariagrazia Santagati

**FRANCOANGELI**

N. 141 (I fascicolo anno 2016)

*Sociologia del lavoro* è la principale rivista italiana che affronta i problemi del lavoro da un punto di vista specificatamente sociologico e con una attenzione particolare all'interdisciplinarietà, preoccupandosi di *leggere* il lavoro e le sue trasformazioni dentro (e nell'intreccio con) il cambiamento sociale.

La struttura di ogni fascicolo della rivista sviluppa una tematica monografica introdotta dai curatori. I saggi pubblicati presentano sempre solidi approcci teorici e, insieme, significativi risultati di ricerca empirica, di respiro nazionale e internazionale. Per garantire questi standard viene diffuso annualmente un "call for call" per scegliere le tematiche e relativi curatori dei fascicoli annuali. I curatori stessi (Section Editors), a loro volta, definiranno successivi "call for papers" diffusi sul sito e sulla piattaforma OJS che consentirà ai Section Editors e all'Editor di giudicare i saggi, gli autori e la struttura del fascicolo in base alle proposte giunte. È previsto sempre un processo di *peer reviewing*, sottoponendo ogni saggio accolto al giudizio di due *referee*.

Con il contributo di



#### *Abbonamenti*

Per conoscere il canone d'abbonamento corrente, consultare il nostro sito ([www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it)), cliccando sul bottone "Riviste", oppure telefonare al nostro Ufficio Riviste (02/2837141) o, ancora, per inviare una e-mail ([riviste@francoangeli.it](mailto:riviste@francoangeli.it)) indicando chiaramente il nome della rivista.

Il pagamento potrà essere effettuato tramite assegno bancario, bonifico bancario, versamento su conto corrente, o con carta di credito.

*L'abbonamento verrà attivato non appena giunta la notifica dell'avvenuto pagamento del canone.*

*Amministrazione:* V.le Monza 106, 20127 Milano - *Direzione e redazione:* casella postale 937, 40100 Bologna. E-mail: [michele.larosa@unibo.it](mailto:michele.larosa@unibo.it)

Autorizzazione Tribunale di Milano n. 177 del 21 aprile 1978. Direttore responsabile: Michele La Rosa. Trimestrale - Poste Italiane S.p.A. - Sped. in Abb. Post. - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, comma 1, DCB Milano. Copyright © 2016 by FrancoAngeli s.r.l., Milano - Stampa: Global Print s.r.l. - via degli Abeti 17/1, 20064 Gorgonzola (MI)

Finito di stampare nel mese di marzo 2016.

SOCIOLOGIA DEL LAVORO

Casella postale 937 - 40100 Bologna (sociologiadellavoro@cidospel.com)

**Direttore:** Michele La Rosa (michele@larosa.info; michele.larosa@unibo.it)

**Co-direttore:** Enrica Morlicchio (enmorlic@unina.it)

**Vice-direttori:**

Vando Borghi (vando.borghi@unibo.it), Roberto Rizza (roberto.rizza@unibo.it),  
Laura Zanfrini (laura.zanfrini@unicatt.it)

**Consiglio scientifico internazionale:**

Aris Accornero, Tindara Addabbo, Leonardo Altieri, Giuseppe Bonazzi, Federico Butera, Carlo Carboni, Vanni Codeluppi, Domenico De Masi, Donata Gottardi, Michele La Rosa, Everardo Minardi, Enzo Mingione, Massimo Paci, Angelo Pichierri, Barbara Poggio, Enrico Pugliese, Emilio Reyneri, Adriana Signorelli, Mino Vianello, Luciano Visentini, Paolo Zurla

Mateo Alaluf (Belgio), Juan José Castillo (Spagna), Pierre Desmarez (Belgio), Pierre Dubois (Francia), Claude Durand (Francia), Bryn Jones (Gran Bretagna), Jean-Louis Laville (Francia), Christian Marazzi (Svizzera), Pierre Rolle (Francia), Veronika Tacke (Germania), Bengt Starrin (Svezia), Vil Savbanovic Bakirov (Ucraina), Anna Inga Hilsen (Norvegia)

**Segreteria redazionale:**

Giorgio Gosetti, coordinatore (giorgio.gosetti@univr.it)  
Barbara Barabaschi (barbara.barabaschi@unicatt.it)  
Federico Chicchi (federico.chicchi@unibo.it)  
Barbara Giullari (barbara.giullari@unibo.it)  
Francesco Pirone (frpirone@unina.it)

*Sociologia del lavoro ha un accordo di collaborazione con Sociologie du Travail, trimestrale francese pubblicato dall'Associazione per lo sviluppo della sociologia del lavoro, con sede in Parigi.*

*Almeno uno dei referee previsti per la pubblicazione e l'accreditamento viene di norma individuato fra i membri del Consiglio scientifico internazionale.*

*Sociologia del lavoro è indicizzata su EconLit, Elsevier/Scopus, Google Scholar, IBSS, ProQuest Sociological Abstracts e ProQuest Summon.*

### *Avvertenze per gli autori*

Gli articoli devono essere proposti per la pubblicazione a questa rivista selezionando il bottone “Proporre un articolo” disponibile alla pagina web sul sito FrancoAngeli ([www.francoangeli.it/riviste/sommario.asp?IDRivista=83&lingua=it](http://www.francoangeli.it/riviste/sommario.asp?IDRivista=83&lingua=it)). Gli articoli devono essere accompagnati da una lettera di liberatoria (scaricabile insieme alle norme redazionali alla pagina della rivista) in cui l'autore concede alla Direzione l'esercizio esclusivo di tutti i diritti di sfruttamento economico sull'articolo. Degli articoli deve essere fornito un abstract in italiano e un abstract in inglese di circa 1.000 battute l'uno. Ogni riassunto deve contenere in modo chiaro i punti salienti dell'articolo e deve essere espresso col soggetto in terza persona. All'inizio dell'abstract in inglese deve comparire il titolo dell'articolo tradotto in inglese. Alla fine del riassunto e dell'abstract si devono scrivere quattro “parole chiave” e quattro “keywords”, rispettivamente, che indichino con chiarezza gli argomenti trattati (queste parole chiave servono per la indicizzazione dell'articolo nelle banche dati internazionali). I singoli saggi comprensivi di note e riferimenti bibliografici (afferenti esclusivamente al testo) non devono superare le 40.000 battute (spazi inclusi). I saggi che non rispettino tale limite non saranno presi in esame e verranno respinti.

Queste le norme generali relative alla rivista. Tuttavia, poiché *Sociologia del lavoro* oltre a essere referata è organizzata per numeri monografici, di fatto i saggi (e prima ancora gli abstract) devono essere proposti in relazione ai diversi “Call for paper” regolarmente pubblicati sul sito e sulla piattaforma OJS della rivista stessa rispettando le scadenze previste.

*Luciano Gallino,  
un grande sociologo ma prima ancora un uomo con una inconsueta “umanità”.  
A lui il ricordo “indelebile” di tutti noi.*

*Michele La Rosa, direttore di “Sociologia del lavoro”  
a nome di tutta la Redazione, la Direzione e l'Editore*

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) la riproduzione in ogni modo e forma (comprese le fotocopie, la scansione, la memorizzazione elettronica) e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la ri-elaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota od in futuro sviluppata).

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun fascicolo dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633. Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale, possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali ([www.clearedi.org](http://www.clearedi.org); e-mail: [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org)).

*In caso di copia digitale, l'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*



# Indice

<b>Introduzione: oltre l'employability. Approcci e prospettive per le transizioni giovanili scuola-lavoro</b> , di <i>Lavinia Bifulco, Carlotta Mozzana</i>	pag.	7
<b>The capability approach as a critical yardstick for the employability paradigm</b> , di <i>Francesco Laruffa</i>	»	23
<b>From inclusiveness to selectivity: paradoxical outcomes of youth transition policies in Switzerland</b> , di <i>Jean-Michel Bonvin, Emilie Rosenstein</i>	»	39
<b>Capability-appropriate or capability-friendly policies: does it really matter? A perspective on the Basic Vocational Education and Training (EGU) in Denmark</b> , di <i>Niels Rosendal Jensen, Christian Chrstrup Kjeldsen</i>	»	55
<b>The Informational Basis of VET in Spain – too many reforms from a too narrow perspective</b> , di <i>Aurora López-Fogués, Alejandra Boni Aristizábal</i>	»	73
<b>The référentiel of employability policies: a cognitive approach</b> , di <i>Margherita Bussi</i>	»	89
<b>Potenzialità e criticità di un'esperienza locale di creazione e utilizzo di strumenti di analisi delle traiettorie scolastiche e delle transizioni al lavoro alla luce del <i>capability approach</i></b> , di <i>Barbara Giullari</i>	»	107
<b>New tools of labour policies and old social risks: Youth Guarantee and unemployment tackling in Italy</b> , di <i>Sara Corradini, Giustina Orientale Caputo</i>	»	123

<b>Quel che resta della socializzazione lavorativa. Una riflessione sulle politiche per l'occupazione giovanile in Italia</b> , di <i>Rosangela Lodigiani, Mariagrazia Santagati</i>	pag.	141
<b>Exploring work-related learning in Campania region and in Naples. Policies to support youth transitions from education to work</b> , di <i>Stefania Capecchi, Amalia Caputo</i>	»	159
<b>Individualizzazione, precarietà lavorativa e identità di carriera: la transizione università-lavoro dei giovani e i limiti dell'<i>employability</i></b> , di <i>Francesca Colella</i>	»	177
<b>Fattori di conversione e promozione dell'agency per i giovani laureati. La prospettiva dei datori di lavoro e le indicazioni per le politiche</b> , di <i>Gabriele Blasutig</i>	»	193
<b>Abstracts</b>	»	209

# Introduzione: oltre l'*employability*. Approcci e prospettive per le transizioni giovanili scuola-lavoro

Lavinia Bifulco\*, Carlotta Mozzana\*\*

## 1. Il quadro dei problemi e delle soluzioni

La disoccupazione è ormai da anni una condizione piuttosto comune fra i giovani nell'Unione Europea, al punto che alla fine del 2014 risulta disoccupato il 21,4% dei giovani nella fascia di età 15-24 (EU28), a fronte di una disoccupazione complessiva del 9,9%. I tassi più bassi sono rilevabili in Germania (7,2%) e Austria (9%); i più alti in Spagna (51,4%) e Grecia (50,6%)<sup>1</sup>. Le maggiori difficoltà dei giovani rispetto agli adulti derivano anche dal fatto che parallelamente alla disoccupazione aumenta anche la precarietà lavorativa, dal momento che sono proprio loro i soggetti privilegiati dalle dinamiche di flessibilizzazione che stanno caratterizzando le trasformazioni del mercato del lavoro (Eurofound, 2014). La condivisione di una comune situazione di difficoltà tuttavia non attenua, ma semmai accentua, le disuguaglianze esistenti: se i giovani in generale sono i più colpiti dalla crisi, alcuni giovani sembrano essere più colpiti di altri (Schröer, 2015).

Le politiche a sostegno delle transizioni scuola-lavoro sono perciò chiamate a far fronte a un cumulo di vecchi e nuovi problemi in un quadro contrassegnato da profonde trasformazioni (De Luigi *et al.*, 2014). In primo luogo l'intensificarsi della competizione globale e l'avvento della "società

\* Università degli Studi di Milano-Bicocca.

\*\* Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Nell'ambito di un lavoro comune, sono da attribuire a Lavinia Bifulco i paragrafi 1, 2 e 5, a Carlotta Mozzana i paragrafi 3 e 4.

1. <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6581668/3-30012015-AP-EN.pdf/9d4fbadd-d7ae-48f8-b071-672f3c4767dd>.

della conoscenza” hanno accresciuto l’importanza dell’istruzione nel mercato del lavoro. Tuttavia la tendenza alla crescita degli occupati che svolgono un lavoro molto qualificato e remunerato si accompagna all’aumento degli occupati in mansioni dequalificate e mal retribuite secondo le dinamiche tipiche della polarizzazione asimmetrica (Reyneri, 2011). I giovani occupati si trovano dunque a mettere in conto situazioni di sovra-qualificazione, cioè di distanza fra il livello di istruzione di cui si è in possesso e le competenze richieste (*ibidem*). Oltre a ciò, un fenomeno direttamente collegato a disoccupazione e vulnerabilità è quello degli abbandoni scolastici e formativi precoci: nel 2014 in Europa il tasso di abbandoni si attesta sull’11,1% tra i giovani 18-24 anni, con la percentuale più alta in Spagna (21.9%)<sup>2</sup>. E nello stesso anno, il 15.3% dei giovani fra i 15 e i 29 anni rientra nei cosiddetti NEET (*Not in Education, Employment or Training*)<sup>3</sup>.

A causa dell’acuirsi dei problemi, la questione del lavoro e delle transizioni giovanili ha guadagnato un certo peso nelle agende pubbliche nazionali e dell’Unione Europea, anche perché essa incide, ovviamente, sui percorsi di autonomia dei giovani, con differenze fra paesi che rispecchiano le caratteristiche più generali dei sistemi di welfare e dei regimi educativi<sup>4</sup>. Le iniziative adottate includono infatti dispositivi di diverso tipo: strumenti per migliorare l’accesso al mercato del lavoro, come formazione professionale, apprendistato, servizi di supporto per la ricerca del lavoro, formazione *on-the-job*; programmi per ridurre gli abbandoni precoci; incentivi alle imprese e ai datori di lavoro (Eurofound, 2014). Le strategie nazionali, improntate alla comune prospettiva dell’*employability*, hanno dato priorità alla necessità di integrare scuola/formazione ed esperienze di lavoro attraverso, per esempio, il sostegno ai giovani con bassa qualificazione tramite strutture locali di *counselling* (Germania), il rafforzamento del sistema di formazione tecnica e professionale (Regno Unito), il potenziamento dell’apprendistato (Regno Unito e Italia), il lancio di programmi sperimentali e la riorganizzazione del sistema nazionale di intervento nel suo insieme (Francia), usando a questo scopo strumenti diversi: di tipo regolativo, incentivi fiscali, disposizioni di legge (Eurofound, 2014). Parallelamente, un mix di regolazione e deregolazione del mercato del lavoro ha contribuito ad aumentare la flessibilità dei giovani lavoratori sia in entrata che in uscita (Pavolini e Ranci, 2015).

2. [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/School\\_enrolment\\_and\\_early\\_leavers\\_from\\_education\\_and\\_training](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/School_enrolment_and_early_leavers_from_education_and_training).

3. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth\\_empl\\_150&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth_empl_150&lang=en).

4. Nei paesi mediterranei e in quelli dell’ex Europa orientale, infatti, le transizioni sono più lunghe e i percorsi di autonomia sono ritardati ([www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1392.htm](http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1392.htm)) con implicazioni che in Italia sono efficacemente sintetizzate dal termine “sindrome del ritardo” (cfr. Bertolini *et al.*, 2014).

Orientamenti e scelte nazionali si inscrivono però in contesti differenti fra loro per assetti istituzionali, dotazioni di risorse, approcci di intervento o, più sinteticamente, in regimi educativi diversi (Atzmuller, 2012). Come è noto, la Germania da tempo punta su un sistema duale<sup>5</sup> che integra la formazione *on the job* con la formazione professionale fornita dalle scuole pubbliche (Düker e Ley, 2012) ed enfatizza il concetto di “professione” (*Beruf*) come fonte di identità e integrazione sociale (Atzmuller, 2012). Nonostante i buoni risultati che tradizionalmente gli vengono riconosciuti per quanto riguarda l’accesso dei giovani al lavoro, il modello deve tuttavia far fronte a problemi crescenti relativi alla qualità della formazione e alla disponibilità di occasioni di apprendistato in azienda (*ibidem*). Inoltre, l’irreversibilità della scelta operata fra formazione generalista e scuole tecnico-professionali fa sì che i meccanismi di riproduzione della disuguaglianza siano piuttosto accentuati. Nell’area scandinava, invece, il sistema pubblico fornisce sia competenze generali sia competenze professionali garantendo però la reversibilità delle scelte e la permeabilità dei percorsi formativi. Infine, nei sistemi scolastici di impostazione generalista – la Francia, l’Italia e, con caratteristiche diverse, il Regno Unito – la transizione scuola-lavoro è debolmente istituzionalizzata e i giovani che falliscono nel percorso scolastico standard hanno limitate opportunità di accesso alla formazione professionale. Inoltre, le evidenze empiriche segnalano che quest’ultimo regime espone maggiormente i giovani ai problemi derivanti da transizioni scuola-lavoro non sufficientemente sostenute e, in generale, al rischio dell’esclusione sociale (*ibidem*).

In questi ultimi anni si è però registrata, come osservato anche sopra, una crescita delle iniziative intraprese in questo campo dall’Unione Europea. Nel 2012 la Commissione ha proposto il cosiddetto pacchetto per l’occupazione giovanile e nel 2013 è stata lanciata la *Youth Guarantee*, che mira a ridurre i tempi di transizione fra scuola/formazione e lavoro, entrambe con un chiaro riferimento all’attivazione e alla personalizzazione degli interventi come fattori di qualità. In parallelo, va registrato lo sforzo che l’UE sta dedicando all’individuazione e diffusione di strategie e strumenti in grado di far fronte all’eterogeneità dei giovani, delle loro caratteristiche ed esigenze, come per esempio servizi di *counselling* e in generale forme di sostegno sempre più personalizzato. La stessa sigla NEET, in effetti, comprende sotto un medesimo termine soggetti e condizioni assai diverse: da giovani che vivono situazioni di deprivazione o di elevato svantaggio sociale, legate a povertà di risorse, disabilità, insuccessi scolastici, a ragazzi che sono NEET per brevi periodi, per esempio nell’intervallo tra due lavori (Schröer, 2015). Un’attenzione crescente viene inoltre dedicata

5. Sistema che si trova anche in altri paesi, come Austria e Olanda (Atzmuller, 2012).

alla solidità del coordinamento fra attori e livelli istituzionali, all'integrazione fra politiche (istruzione, lavoro, servizi sociali per l'infanzia e i giovani) e alla possibilità di combinare istruzione generale, formazione professionale ed esperienza lavorativa pratica (*ibidem*), con una focalizzazione particolare sulla qualità della formazione: spesso, infatti, stage e tirocini rischiano di rimanere solo una fonte di lavoro a buon mercato o gratis e in molti casi la formazione, anziché agevolare l'accesso a un lavoro decente, intrappolando i giovani in situazioni di precarietà e insicurezza da cui risulta poi difficile uscire (Eurofound, 2014).

## 2. *L'employability*

Il quadro generale in cui si iscrivono le linee strategiche europee per le transizioni scuola-lavoro è quello dell'attivazione, i cui approcci prevalenti, nell'onorare il principio "il lavoro innanzitutto", tendono a concentrarsi sul versante dell'offerta trascurando quello della domanda. Questo significa dare centralità all'*employability* intesa come un insieme di caratteristiche e *skills* individuali fondate sull'adattabilità della persona al mercato del lavoro. Questi approcci hanno suscitato grandi apprezzamenti ma anche critiche severe: com'è stato in vario modo rilevato, la rilevanza attribuita al lavoro "qual che sia" può portare all'aumento di un'occupazione mal retribuita, precaria e di cattiva qualità (Dean *et al.*, 2005; van Berkel e Hornemann Møller, 2002; McQuaid e Lindsay, 2005; Salognon, 2007). Già prima della crisi, infatti, misure di questo genere hanno mostrato in diversi paesi la loro incapacità a reinserire i disoccupati più vulnerabili (Ellison e van Berkel, 2014). Il fatto è che il fuoco sull'offerta, e la declinazione di *employability* che ne deriva, sottintendono una specifica configurazione della relazione fra responsabilità individuale e responsabilità collettiva: laddove l'onere di assicurare condizioni adeguate per l'accesso al lavoro di un individuo ricade sull'individuo stesso, la disoccupazione tende a essere intesa come il risultato di deficit di tipo personale (Borghi, 2011; Bonvin e Farvaque, 2003), scaricando il peso di processo strutturali sulle spalle del singolo individuo.

La situazione, però, non è monolitica. Oltre ai contesti in cui la prospettiva dell'attivazione e dell'*employability* si traducono diversamente, occorre considerare gli slittamenti che nel tempo hanno coinvolto strategie, strumenti e finalità di questa impostazione. In effetti, da quando i bilanci pubblici si sono ridotti per le politiche di austerità, investire sui disoccupati senza che vi sia la garanzia che essi trovino un'occupazione è diventato meno attraente per i decisori politici (van der Aa e van Berkel, 2014) e sta perciò (timidamente) crescendo l'interesse per politiche incentrate anche

sulla domanda e verso una *employability* concepita non solo in termini di adattabilità individuale (*ibidem*).

Sullo sfondo, è poi diventato evidente che i welfare nazionali che meglio rispondono all'obiettivo di una crescita sostenibile e inclusiva (rilanciato nell'ambito della strategia Europa 2020) sono quelli che alle misure per il lavoro e la formazione affiancano la protezione sociale e la promozione dell'uguaglianza (Morel, Palier e Palme, 2012). In parallelo, il dibattito pubblico e scientifico ha dedicato un'attenzione crescente alle prospettive "abilitanti" del welfare (Paci, 2005; Busilacchi 2006; Paci e Pugliese, 2011) orientate a promuovere le libertà sostantive e la *voice* dei cittadini (de Leonardis, Negrelli e Salais, 2012). Da queste prospettive emerge la rilevanza di politiche del lavoro e della formazione in grado di corrispondere alle esigenze di un'economia in continuo cambiamento e di una società individualizzata accrescendo, e non invece impoverendo, le opportunità effettive di autonomia e *agency* delle persone (Paci, 2005).

Tuttavia, per quanto riguarda in modo specifico i giovani, si ritrova in ambito europeo l'equivalenza fra *employability* e adattamento/responsabilità individuale, con conseguente enfasi sulla necessità che il giovane si attivi e si dimostri disposto ad "avvicinarsi al mondo del lavoro" attraverso la possibilità di praticare esperienze lavorative di varia natura. L'obiettivo diventa quindi dotare il giovane di una ossimorica "solida adattabilità" alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro, che lo renda flessibile e aperto alla varietà con cui può trovarsi ad avere a che fare, attraverso la diminuzione di quella distanza dal mondo del lavoro che sembra essere temporalmente e spazialmente il maggiore limite alla mancata occupazione dei giovani NEET, ma che si traduce nella maggior parte dei casi nella proposta di un'"esperienza" lavorativa.

Occorre dire che l'aumento di attenzione per le transizioni è coerente con gli assunti di fondo del paradigma dell'investimento sociale e con la centralità che vi rivestono il riferimento al futuro e l'impegno a contrastare la trasmissione intergenerazionale della disuguaglianza. In teoria, infatti, i giovani sono i beneficiari privilegiati di politiche di welfare disegnate per essere un investimento e non un costo. Ma l'investimento sociale stesso è un paradigma caratterizzato da una forte ambiguità (Cantillon e Van Lancker, 2013) e vi affondano le radici sia le misure di stampo residuale e pro-mercato realizzate nel Regno Unito, sia le politiche informate a logiche di abilitazione individuale promosse nell'area scandinava. In questo scenario, i giovani sembrano comunque costituire i destinatari principali delle declinazioni più restrittive delle politiche attive (ILO, 2013) che sottintendono la disponibilità a fare un lavoro qual che sia e a qualsiasi condizione, col rischio che si riversino principalmente su di loro gli aspetti critici dell'ortodossia dell'attivazione.

### 3. L'approccio delle capacità

Il punto di partenza da cui muove questo volume di *Sociologia del Lavoro* è il bisogno di chiavi e categorie analitiche che aiutino a ripensare il tema delle transizioni giovanili, facendo i conti con le contraddizioni e l'ambiguità che intessono il quadro interpretativo e di *policy* in cui esso è iscritto. Una buona parte dei contributi fa riferimento all'approccio delle capacità (d'ora in poi AC) di Amartya Sen come asse analitico centrale per avanzare in questa direzione. In effetti, questo approccio negli ultimi anni ha suscitato un interesse sempre maggiore per le sue possibili applicazioni rispetto alle politiche sociali e come cornice per riformulare il tema dell'attivazione (Otto *et al.*, 2015). Come si vedrà, i saggi che vi fanno riferimento seguono e a volte intersecano due linee concettuali e analitiche fra loro collegate.

La prima linea verte sulla dimensione processuale delle capacità. Impossibile illustrare qui nel dettaglio ragioni e implicazioni della rilevanza di questa dimensione. Basti ricordare per l'essenziale che l'AC:

- sposta il baricentro dell'eguaglianza e del ben-essere dalla distribuzione di reddito alla libertà di scelta. Le capacità sono infatti le libertà di scegliere, fra le diverse opzioni, quelle cui si ha motivo di attribuire valore. Dunque la libertà è intesa non come l'assenza di costrizioni e limiti esterni (la libertà negativa) ma come l'effettiva possibilità di fare e ottenere qualcosa (la libertà positiva: Berlin, 1969). Questo, però, non vuol dire che l'accesso alle risorse, e le relative responsabilità delle istituzioni pubbliche, non siano rilevanti. Lo spostamento operato, piuttosto, è dalle risorse in quanto tali a ciò che le risorse consentono di essere e fare;
- sottolinea lo stretto legame che intercorre tra libertà e valori. Le decisioni collettive rilevanti per le capacità, in cui si confrontano e si definiscono le priorità pubbliche riguardo al ben-essere, incorporano sempre valutazioni e scelte di valore, anche quando le “nascondono”. Secondo Sen è necessario proprio per questo che siano oggetto di una discussione pubblica. È cioè doverosa la partecipazione a dibattiti pubblici in quanto “componente cruciale dell'esercizio della democrazia e di una scelta sociale responsabile” (Sen, 1999, p. 115), cosicché possano essere messi in chiaro i giudizi di valore che, spesso implicitamente, orientano le decisioni;
- considera centrale la possibilità di esprimere e far pesare la *voice* nel dibattito pubblico in cui opzioni e priorità vengono discusse e fissate, promuovendo ed esercitando la cosiddetta *capability for voice* attraverso la partecipazione alle scelte collettive (Bonvin e Thelen, 2003).

Questi sintetici richiami danno evidenza al fatto che le capacità non sono né un dato né un presupposto ma si sviluppano se ci sono oppor-



tunità e contesti per esercitarle (de Leonardis, 1993). Come abbiamo più diffusamente argomentato altrove (Bifulco e Mozzana, 2011), il valore aggiunto che l'AC apporta alla riflessione e alla ricerca sulle politiche a sostegno delle transizioni giovanili deriva innanzitutto dalla focalizzazione di questa dimensione processuale. Ne risultano infatti illuminate questioni frequentemente omesse nelle analisi che si concentrano esclusivamente su dati quali il tasso di istruzione, gli indicatori di performance, il numero di *dropouts*, la spesa, l'accesso al lavoro, poiché l'AC consente di puntare l'attenzione sull'importanza del processo educativo (Bifulco *et al.*, 2015). Pertanto, sono fondamentali non solo beni e servizi forniti da una scuola o da un programma (corsi, infrastrutture, formazione, ecc.) ma anche i meccanismi per accrescere le *chances* di fruire effettivamente di ciò che è dato. In altre parole, le competenze educative così come le capacità non possono essere considerate semplicemente uno stato, ma sollevano la questione dei processi della loro produzione e riproduzione. E l'AC, problematizzando la questione degli effetti educativi desiderabili e il modo in cui si configura la transizione tra istruzione/formazione e mercato del lavoro, anziché guardare a risultati quali il numero di persone diplomate o occupate, porta in primo piano lo spettro delle possibilità di scelta dei giovani e le modalità in cui le politiche e le misure ne influenzano lo sviluppo. L'attenzione così si sposta dai risultati (numero/percentuale di occupati o disoccupati) all'effettiva qualità del lavoro (*ibidem*) e diventa manifesta la necessità che i giovani possano sperimentare se stessi come parte del processo educativo. Inoltre, c'è da considerare che se le possibilità cui si può accedere sono limitate, possono operare meccanismi di adattamento delle preferenze, con la conseguenza che le capacità di aspirare (Appadurai, 2004) si impoveriscono o sterilizzano. D'altro canto, se le politiche sono focalizzate solo sull'individuo e sulla sua volontà/capacità individuale di mettersi in gioco senza azioni che mirino al cambiamento del contesto, la responsabilità della situazione finisce con il pesare solo sulle spalle dei giovani.

La seconda linea analitica verte sulle basi informative del giudizio di giustizia. Questo concetto, secondo Sen, concerne "l'informazione da cui il giudizio è direttamente dipendente [poiché] determina il territorio fattuale cui applicare direttamente le considerazioni in materia di giustizia" (Sen, 1990, p. 111). Si tratta quindi di quei giudizi di valore incorporati nelle decisioni pubbliche cui è strettamente collegato il tipo di informazioni e di conoscenza considerato rilevante per compiere una scelta. Nel momento in cui viene indagato, il nesso tra le basi informative utilizzate e i criteri di giustizia sottostanti un certo intervento da un lato illumina il legame tra dimensione cognitiva e dimensione normativa delle politiche, e dall'altro mette in questione il carattere fattuale delle basi informative, decostruendo la loro pretesa di oggettività e il loro statuto di certezze date

per scontate. Vengono così messi sotto osservazione i modi in cui tali basi sono costruite e fissate, e portate alla luce le componenti normative a esse intrinseche, ovvero il loro essere fondate su processi di scelta, selezione e giustificazione (de Leonardis, Negrelli e Salais, 2012).

Spesso implicite e non immediatamente riconoscibili, le basi informative di giudizio sono tuttavia la chiave per capire la direzione che le politiche prenderanno, al di là delle retoriche discorsive che accompagnano la loro implementazione, da cui spesso si discostano anche notevolmente (Monteleone e Mozzana, 2009). E questo perché le informazioni non hanno nulla di grezzo e sono anzi frutto di processi “cognitivi e normativi insieme, nei quali si producono selezioni, definizioni, classificazioni e scelte di ciò che deve essere considerato pertinente e definito per l'appunto come un dato” (de Leonardis, 2009, p. 75).

#### **4. *Employability* e basi informative: la questione della quantificazione**

Per chiarire qual è il contributo specifico che questa seconda linea analitica, incentrata sulle basi informative, può apportare all'analisi delle misure per le transizioni giovanili, ci soffermeremo ora sul legame fra l'*employability* e l'utilizzo di specifiche basi informative di tipo quantitativo, prima evidenziando le coordinate generali di questo legame e poi discutendone i tratti specifici nel caso italiano di Garanzia Giovani. La nostra tesi più generale è che vi sia un rapporto di rinforzo reciproco fra strumenti che si basano su forme di quantificazione e il frame dell'*employability*, dato dal fatto che entrambi, seppur in modi differenti, lavorano sull'individuo, sulle sue caratteristiche e competenze e, soprattutto, sulla sua responsabilità.

Negli ultimi decenni il campo delle politiche pubbliche, e in modo rilevante quello delle politiche attive per il mercato del lavoro, ha registrato in Europa una crescita nell'utilizzo di un tipo di conoscenza basata su criteri di evidenza scientifica (Davies *et al.*, 2000) e dunque su tecniche statistiche che consentano di affrontare i fenomeni in modo, appunto, scientifico. Diversi fattori hanno concorso a questo processo: la scelta di ridurre la spesa pubblica, che negli ultimi anni si è ulteriormente contratta per la crisi socio-economica; la diffusione della “cultura dei controlli” e del *New Public Management* (Power, 1997) anche al campo del welfare, che ha fatto sì che strumenti di verifica e monitoraggio venissero utilizzati anche in ambiti in precedenza esenti da questo genere di controlli; i più generali processi di burocratizzazione e datificazione che hanno investito diversi ambiti della società (Espeland e Stevens, 2008). L'utilizzo di numeri e di strumenti su di essi basati è diventato dunque incisivo in ogni fase del processo di *policy* in quanto ritenuti portatori di trasparenza, sintesi, oggettivi-

vità e neutralità nelle valutazioni, sia *ex ante* che *ex post*. Questo perché si tratta di una forma di conoscenza scientifica che si basa su presupposti di oggettività e neutralità e che perciò si sposa bene con l'esigenza sempre più diffusa di avere strumenti che consentano di leggere la realtà e di allocare in base a questa le scarse risorse disponibili per massimizzarne efficacia ed efficienza.

L'uso di strumenti che incorporano forme di conoscenza basate sull'evidenza scientifica – e dunque su una quantificazione della realtà – ben si coniuga con il frame dell'*employability*. Le politiche attive per il mercato del lavoro negli ultimi anni si sono infatti sempre più basate su strumentazioni e dati di tipo quantitativo: si pensi ai sistemi di *profiling* per l'accesso alle misure, ma anche all'utilizzo di sistemi di valutazione basati su una logica *evidence-based* (Bonvin e Rosenstein, 2009). Gli aspetti da evidenziare a tal proposito sono due. Innanzitutto, l'intensificazione della datificazione e la conseguente enfasi su requisiti di neutralità e oggettività – di fattualità – delle decisioni pubbliche (Mozzana e Polizzi, 2013), che contribuisce a trasformare queste ultime in scatole nere (Latour, 1987) che rendono invisibili e indiscutibili le opzioni implicate. In secondo luogo, la prevalenza di strumenti di misurazione che si prestano in modo particolare a esprimere e rafforzare una delle dimensioni che sta alla base dell'*employability*, ovvero quella della responsabilità individuale, già evidenziata sopra. Si tratta infatti di strumenti che, fondandosi su una logica di valutazione dell'azione e delle caratteristiche del singolo individuo attraverso il paragone con quella che è la normalità statistica, comportano il rischio che quest'ultima venga confusa con una normalità di tipo morale (Hacking, 1990) e che i numeri, in altri termini, tendano a diventare delle aspirazioni. Le misurazioni, infatti, finiscono per incorporare la misura stessa e renderla un obiettivo a cui tendere invece che uno strumento di descrizione della realtà<sup>6</sup>: coloro che non si adattano, che non corrispondono alla performance stabilita o alla media che emerge dai dati rischiano così di diventare oggetto di manipolazione e disapprovazione (Espeland e Stevens, 2008).

Usare la lente delle basi informative per guardare ai processi di quantificazione nelle politiche che si rifanno alla logica dell'*employability* è quindi rilevante perché illumina il ruolo di dati, numeri, indicatori nelle scelte a proposito di questioni pubbliche, mettendo in luce quali presupposti, logiche e forme di potere agiscano attraverso questo genere di strumenti,

6. È quello che è successo, e continua a succedere, per esempio, con i *ranking* universitari negli Stati Uniti che sono stati analizzati da Espeland e Sauder (in pubblicazione): nati con l'intento di informare studenti e famiglie a proposito della qualità delle scuole, hanno finito per influire su questioni cardine come la distribuzione delle risorse a favore degli istituti, andando a rimarcare e rinforzare debolezze e punti di forza.

e con quali implicazioni (de Leonardis e Giorgi, 2013). L'utilizzo di basi informative di tipo quantitativo, dunque, non va dato per scontato: il dato, come abbiamo osservato e come sostiene Salais (2010), non è "dato", ma piuttosto è il risultato di un processo di scelta su come tradurre qualità in quantità, che implica scelte, conflitti e compromessi che avrebbero potuto sfociare in risultati differenti. Nel momento in cui i numeri entrano nelle politiche e diventano strumenti dell'azione pubblica non possono dunque essere considerati semplici scelte tecniche: in base alle rappresentazioni e ai significati che promuovono, a come vengono costruiti e alle scelte che sono compiute in merito, infatti, producono effetti specifici (Lascoumes e Le Galés, 2007, p. 4). Possono perciò darsi, empiricamente, sia casi in cui questo processo si cristallizza in "scatole nere" che rendono invisibili e indiscutibili le scelte; sia casi in cui le basi informative sono aperte e suscettibili di essere dibattute e modificate pubblicamente (de Leonardis, 2009).

La versione italiana di Garanzia Giovani è un caso esemplare a questo riguardo. Basi informative di tipo quantitativo sono centrali sia all'ingresso che in uscita, e in entrambe le fasi con i medesimi obiettivi e presupposti. Concentriamoci in prima battuta su come è impostata la valutazione dei risultati. Il successo di un intervento il cui obiettivo è lavorare sull'*employability* non è più, o non è tanto, la creazione di posti di lavoro, ma la riduzione della distanza dei giovani dal mondo del lavoro e la loro aumentata adattabilità: si guarda quindi alle opportunità che vengono offerte, alle "esperienze" che i destinatari possono annoverare nei loro curricula alla fine del percorso, spostando l'attenzione e soprattutto il discorso dalla questione collettiva del lavoro a quella individuale dell'occupabilità della singola persona. Questo dipende dagli obiettivi e dalla filosofia europea stessa della misura: la garanzia che viene data ai giovani è quella appunto di un'opportunità piuttosto che di un *outcome* (OECD, 2014), che rimane invece responsabilità dell'individuo e della sua capacità di attivarsi. Il successo dell'intervento non viene dunque misurato sulla quantità di persone rientrate a pieno titolo nel mondo del lavoro e infatti non ha un grosso impatto in termini di disoccupazione, come mettono in luce anche Corradini e Orientale Caputo (in questo numero), ma su quanti giovani hanno avuto un'esperienza lavorativa, indipendentemente dalla sua durata e dalle sue caratteristiche: l'*employability* modifica quindi gli esiti desiderabili delle politiche e, parallelamente, la valutazione supporta questa focalizzazione, considerando successo qualunque intervento atto a ridurre la distanza dei giovani dal mondo del lavoro.

Guardando poi all'accesso alla Garanzia Giovani, le basi informative di tipo quantitativo su cui si fondano gli strumenti usati in questa fase hanno un potere performativo specifico. Il sistema della profilazione<sup>7</sup> di Garanzia

7. Il sistema di profilazione di Garanzia Giovani è composto da un indice di svantaggio e da una Scheda Anagrafica Professionale. Il suo obiettivo è "attribuire a ciascun

Giovani calcola l'indice di svantaggio relativo ad alcune caratteristiche del giovane ed è in base a questo che i giovani verranno indirizzati a un tipo di sostegno piuttosto che a un altro. Questo non avviene in modo automatico, ma il fatto che al calcolo dell'indice di svantaggio sia collegato un sistema di rimborsi standard delle prestazioni implica alcuni rischi: in primo luogo che venga limitata la personalizzazione dei percorsi e l'azione delle agenzie locali, che si trovano davanti a dei vincoli di spesa predefiniti; in secondo luogo che si inneschino processi di *creaming out*, che da un lato fanno lavorare le agenzie al ribasso per mantenere un margine di ricavo e dall'altro le spingono a prendere in carico giovani che consentano un buon rimborso.

Ma non solo. Il corredo informativo di cui si dota l'indice di svantaggio è scarno e limitato e se la parsimonia è un principio statistico valido nello spiegare o predire una situazione, nel momento in cui l'obiettivo dello strumento non è quello di descrivere la realtà ma di regolarla, il rischio che si corre con un corredo informativo così limitato è che non si riesca a riportare adeguatamente la situazione dei giovani né ad adattare gli interventi alle loro varie condizioni ed esigenze. La conseguenza di ciò è un possibile svilimento della personalizzazione dell'intervento e che si vada incontro invece a una forte standardizzazione di proposte e percorsi, al contrario di quanto afferma il Piano che individua nell'indice uno "strumento idoneo ad assicurare la costruzione di un percorso individuale coerente con le caratteristiche personali, formative e professionali dell'utente" (Decreto Direttoriale 23 gennaio 2015, art. 1). Pare perciò, guardando alle basi informative di tipo quantitativo di cui Garanzia Giovani si è dotata, che gli interventi rischiano di declinarsi in una sorta di individualizzazione senza personalizzazione, quasi in una "individualizzazione standardizzata" e questo nonostante gli intenti della misura fossero di natura opposta.

Come affermato anche sopra, quindi, mettere sotto analisi le basi informative delle politiche pubbliche consente di gettare luce sulle rappresentazioni e i significati che effettivamente vengono promossi e a riconoscere e discutere le prospettive che tendono a preconstituire decisioni e implementazioni. Qui entra in gioco non solo la necessità di portare al centro l'impianto normativo e politico di cui le politiche sono fatte, ma anche la

utente preso in carico dal Piano Garanzia Giovani un indice di svantaggio, o di disagio, nel mercato del lavoro" (Isfol, 2014, p. 1). L'indice di svantaggio, in particolare, è la probabilità prevista, compresa tra 0 e 1, di essere occupato o di trovarsi nella condizione di NEET, in base ad alcune caratteristiche individuali e territoriali, che sono state individuate attraverso un modello di regressione stimato su un campione della popolazione eleggibile alla misura e basato sull'Indagine Forze Lavoro dell'Istat. Il suo calcolo determina l'inclusione del giovane in una delle quattro categorie di svantaggio previste: alta, medio-alta, medio-bassa, bassa.

possibilità di delineare altre e differenti prospettive. Questa direzione di analisi va perciò sicuramente messa a frutto e articolata ulteriormente. Ma è tempo di passare alla struttura complessiva del volume.

## 5. Questo numero

Questo numero rende conto del bisogno di ricerche sulle misure a sostegno delle transizioni che, al di là delle retoriche e degli obiettivi dichiarati, aiutino a comprenderne le implicazioni concrete per i giovani e per le loro chance di autonomia e benessere.

Il primo gruppo di contributi prova a soddisfare questa esigenza mettendo a frutto l'approccio delle *capabilities*. L'articolo di Francesco Laruffa discute le differenze tra questo e la prospettiva dell'*employability* passandoli al vaglio di un'argomentazione critica che si concentra su questioni e obiettivi al centro di entrambi: *empowerment*, indipendenza, autonomia, emancipazione. È su queste basi che il contributo argomenta perché e come sia opportuno ampliare la base informativa delle politiche sociali in coerenza con le promesse di un *enabling welfare state*.

Il saggio di Jean-Michel Bonvin ed Emilie Rosenstein è il primo dei quattro che fanno riferimento alla ricerca europea Workable-EduWel (Otto *et al.*, 2015) che ha applicato l'AC all'indagine su programmi e interventi per giovani con difficoltà nelle transizioni scuola/lavoro in nove paesi: Italia, Francia, Polonia, Svizzera, Austria, Germania, Gran Bretagna, Danimarca e Svezia. Tutti gli articoli finalizzano l'analisi empirica all'individuazione delle condizioni che facilitano politiche di capacitazione. Bonvin e Rosenstein applicano la strumentazione analitica delle basi informative a uno studio di caso su un programma di sostegno alle transizioni scuola-lavoro realizzato in un cantone svizzero. La loro analisi mette in luce il tortuoso rapporto che intercorre fra il design formale e la sua attuazione a causa in particolare della scarsità di risorse e dell'emergenza di logiche neo-manageriali focalizzate su risultati misurabili. Il saggio inoltre conferma la necessità che *policy-makers*, operatori e beneficiari siano messi nelle condizioni di partecipare effettivamente alla definizione delle basi informative.

Niels Rosendal Jensen e Christrup Kjeldsen presentano un altro studio di caso, un programma danese per giovani esclusi sia dal sistema scolastico sia dal lavoro. Come nel saggio precedente, vengono in luce sia l'importanza delle pratiche, sia il bisogno di coinvolgere i giovani valorizzando la conoscenza, le esperienze e le iniziative.

Il saggio di Aurora López Fogués e Alejandra Boni Aristizábal analizza il sistema della formazione e dell'istruzione professionale in Spagna, ridisegnato con le ultime riforme secondo le logiche del modello duale.

Concentrandosi sulle basi informative, discutono in particolare il deficit democratico rilevabile nel disegno e nell'implementazione delle riorganizzazioni recenti.

Il contributo di Margherita Bussi mette invece a punto una griglia analitica e una tassonomia alternativa per guardare alle politiche attive del mercato del lavoro andando oltre la contrapposizione *Work-First/Human Capital Approach*. Usando l'AC e il concetto di *référentiel*, formulato dagli approcci cognitivi all'analisi delle politiche pubbliche, l'articolo analizza il caso dei centri per l'impiego della Regione di Bruxelles.

Chiude la rosa di articoli basati sull'AC l'analisi di Barbara Giullari su un'esperienza sviluppata intorno alle attività dell'Osservatorio sulla scolarità della provincia di Bologna. Giullari indaga in particolare logiche e implicazioni dei processi situati di costruzione di conoscenza che coinvolgono in questa esperienza i contesti locali.

Con una diversa strumentazione analitica, anche i saggi che seguono mirano a rispondere all'esigenza conoscitiva al centro della *special issue*, indagando empiricamente iniziative e programmi che rivestono una certa importanza nel panorama italiano e guardandone da vicino dinamiche ed effetti. Alcuni contributi prendono in esame il programma Garanzia Giovani per capire se e come stia sostenendo le transizioni giovanili verso il mercato del lavoro. In particolare su questo tema lavorano, da prospettive differenti, l'articolo di Sara Corradini e Angela Orientale Caputo e quello di Rosangela Lodigiani e Mariagrazia Santagati. Corradini e Orientale Caputo analizzano il programma in relazione al contesto delle politiche del lavoro italiane in cui la Garanzia Giovani si iscrive, mettendo soprattutto in luce i suoi limiti rispetto a uno degli obiettivi intrinseci della misura, ovvero quello di ridurre la disoccupazione nelle fasce più giovani della popolazione. Lodigiani e Santagati invece analizzano la declinazione italiana di Garanzia Giovani attraverso il concetto di socializzazione lavorativa, che viene dalle autrici ripensato utilizzando le categorie dell'approccio delle capacità. Guardare alla dimensione culturale della misura consente alle autrici di evidenziare alcune delle condizioni che rendono la socializzazione lavorativa un processo che può essere definito capacitante.

Stefania Capecchi e Amalia Caputo esplorano gli effetti del programma Alternanza Scuola-Lavoro nella città di Napoli mettendo in luce l'importanza sia di network locali ben organizzati, sia dell'impegno individuale dei docenti coinvolti nel programma. Francesca Colella invece presenta un'indagine empirica sulle transizioni università-lavoro dei giovani nel Lazio, prima problematizzando il concetto di *employability*, poi applicando un modello cooperativo per la valutazione delle politiche pubbliche sul diritto allo studio universitario. Colella arriva perciò a discutere un tema di centrale importanza, cioè le condizioni per realizzare forme partecipa-

tive di valutazione delle politiche che coinvolgono i destinatari delle politiche stesse.

Il contributo di Gabriele Blasutig, infine, guarda alla questione delle transizioni giovanili verso il mercato del lavoro da una prospettiva completamente differente, quella dei datori di lavoro. Analizzando rappresentazioni, credenze e atteggiamenti di questi ultimi, viene messo in luce come controllino una serie di fattori di conversione che incidono sulla possibilità che i giovani hanno di agire e da cui dipende la forza capacitante della loro laurea. Quello che emerge è un quadro caratterizzato da modelli di impiego e sistemi di reclutamento piuttosto variegato, su cui sarebbe opportuno agire politicamente per favorire le transizioni dei laureati verso il mercato del lavoro.

## Riferimenti bibliografici

- Appadurai A. (2004). The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition. In: Rao V., Walton M., a cura di, *Culture and Public Action*. Stanford: Stanford University Press: 59-84 (trad. it. (2011). La capacità di aspirare. In: Appadurai A., *Le aspirazioni nutrono la democrazia*. Milano: Et al., pp. 3-53).
- Atzmüller R. (2012). Dynamics of Educational Regimes and Capability-Oriented Research. *Social Work & Society*, 10(1): 1-15.
- Berlin I. (1969). *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press.
- Bertolini S., Hofacker D., Torrioni P. (2014). L'uscita dalla famiglia di origine in diversi sistemi di Welfare State. *Sociologia del lavoro*, 136: 124-148.
- Bifulco L., Mozzana C. (2011). La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica. *Rassegna italiana di sociologia*, 3: 399-415.
- Bifulco L., Mozzana C., Sztandar-Sztanderska K., Zielenska M. (2015). Politiche di sostegno alle transizioni scuola-lavoro e promozione delle capacità: Napoli e Varsavia. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3: 395-426.
- Bonvin J.-M., Farvaque N. (2003). *Towards a Capability-Friendly Social Policy: The Role of Implementing Local Agencies*, Paper presentato alla Terza Conferenza sul Capability Approach, Università di Pavia.
- Bonvin J.-M., Rosenstein E. (2009). Al di là delle politiche basate sull'evidenza. *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3: 85-106.
- Bonvin J.-M., Thelen L. (2003). *Deliberative Democracy and Capabilities. The Impact and Significance of Capability for Voice*, Paper presentato alla terza conferenza sul Capability Approach, Università di Pavia.
- Borghi V. (2011). One-way Europe? *European Journal of Social Theory*, 14(3): 321-41.
- Busilacchi G. (2006). Nuovo welfare e capacità dei soggetti. *Stato e mercato*, 1: 91-126.



- Cantillon B., Van Lancker W. (2013). Three Shortcomings of the Social Investment Perspective. *Social Policy and Society*, 12(4): 553-64.
- Davies H.T.O., Nutley S.M., Smith P.C. (2000). *What Works: Evidence-based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press.
- de Leonardis O. (1993). Le capacità fondamentali: soggetti, diritti e risorse della riproduzione sociale. In: Carbonaro A., Facchini C., a cura di, *Capacità, vincoli e risorse nella vita quotidiana*. Milano: FrancoAngeli, pp. 13-28.
- de Leonardis O. (2009). Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia: un'introduzione. *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3: 73-84.
- de Leonardis O., Giorgi A. (2013). Sulle tracce della depolitizzazione nel governo della città. In: Borghi V., De Leonardis O., Procacci G., a cura di, *Le ragioni della politica II*. Napoli: Liguori.
- de Leonardis O., Negrelli S., Salais R., a cura di (2012). *Democracy and Capabilities for Voice*, Bruxelles: Peter Lang.
- De Luigi N., Martelli A., Rizza R. (2014). Giovani e mercato del lavoro: instabilità, transizioni, partecipazione, politiche. *Sociologia del lavoro*, 4: 7-15.
- Dean H., Bonvin J.-M., Vielle P., Farvaque N. (2005). Developing capabilities and rights in welfare-to-work policies, *European Societies*, 7(1): 3-26.
- Düker J., Ley T. (2012). Establishing Caseness, Institutional Selves and “Realistic Perspectives” – A German Case Study on the Transition from School to Work. *Social Work & Society*, 10(1): 1-17.
- Ellison M., van Berkel R. (2014). Introduction: Innovative Social and Labour Market Policies in Europe in Times of Crisis. *International Social Security Review*, 67(2): 1-9.
- Espeland W.N., Stevens M.L. (2009). A Sociology of Quantification, *European Journal of Sociology*, 49(3): 401-436.
- Espeland W.N., Sauder M. (in pubblicazione). *Fear of Falling: How Media Rankings Changed Legal Education in America*. Russell Sage Foundation.
- Eurofound (2014). *Mapping youth transitions in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Hacking I. (1990). *The Taming of Chance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ILO (2013). *Youth guarantees: a response to the youth employment crisis?*, Employment Policy Brief, Geneva, testo disponibile al sito [www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS\\_209468/lang](http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/WCMS_209468/lang) (20.1.16).
- Isfol (2014). *Piano Garanzia Giovani. Procedura del sistema di profilazione degli utenti*. Ministero del lavoro e delle politiche sociali, testo disponibile al sito [www.garanziaiovani.gov.it/EventiNews/News/Documents/Decreto\\_%20Direttoriale\\_%2023%20gennaio\\_%202015\\_n.10.pdf](http://www.garanziaiovani.gov.it/EventiNews/News/Documents/Decreto_%20Direttoriale_%2023%20gennaio_%202015_n.10.pdf).
- Lascoumes P., Le Gales P. (2007). Understanding Public Policy through Its Instruments. *Governance*, 20: 1-21.
- Latour B. (1987). *Science in Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- McQuaid R., Lindsay C. (2005). The concept of employability. *Urban Studies*, 42(2): 197-219.
- Monteleone R., Mozzana C. (2009). Basi Informative e Promozione delle Capacità: l'Inserimento Lavorativo dei Disabili. *La rivista delle politiche sociali*, 3: 137-58.

- Morel N., Palier B., Palme J. (2012). Beyond the Welfare State as We Knew it. In: Morel N., Palier B., Palme J., a cura di, *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.
- Mozzana C., Polizzi E. (2013). Forme d'uso del sapere esperto nell'argomentazione delle scelte politiche. In: Borghi V., De Leonardi O. e Procacci G., a cura di, *La ragione politica II*. Napoli: Liguori.
- OECD (2014). *The Local Implementation of Youth Guarantees: Emerging Lessons from European Experiences*. Parigi: OECD Publishing.
- Otto H.-U., Atzmüller R., Berthet T., Bifulco L., Bonvin J.-M., Chiappero-Martinetti E., Egdell V., Halleröd B., Kjeldsen C.C., Kwiek M., Schröer R., Vero J., Zielenska M., a cura di (2015). *Facing Trajectories from School to Work. Towards a Capability-Friendly Youth Policy in Europe*. Dordrecht: Springer.
- Paci M. (2005). *Nuovi lavori, nuovo welfare*. Bologna: il Mulino.
- Paci M., Pugliese E., a cura di (2011). *Welfare e promozione delle capacità*. Bologna: il Mulino.
- Pavolini E., Ranci C. (2015). *Le politiche di welfare*. Bologna: il Mulino.
- Power M. (1997). *The Audit Society. Rituals of Verification*. New York: Oxford University Press.
- Reyneri E. (2011). *Sociologia del mercato del lavoro*. Bologna: il Mulino.
- Salais R. (2010). La donnée n'est pas un donné. *Revue française d'administration publique*, 135: 497-515.
- Salognon M. (2007). Reorienting companies' hiring behaviour: An innovative 'back-to-work' method in France. *Work, Employment & Society*, 21: 713-30.
- Schröer R. (2015). Employability Versus Capability: European Strategies for Young People. In H.-U. Otto *et al.*, cit., pp. 361-86.
- Sen A.K. (1990). Justice: Means versus Freedom. *Philosophy and Public Affairs*, 19(2): 111-121.
- Sen A.K. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- van Berkel R., Hornemann Møller I., a cura di (2002). *Active Social Policies in the UE. Inclusion through Participation?* Bristol: Policy Press.
- van der Aa P., van Berkel R. (2014). Innovating job activation by involving employers. *International Social Security Review*, 67(2): 11-27.

# The capability approach as a critical yardstick for the employability paradigm\*

Francesco Laruffa\*\*

## 1. Introduction

The employability paradigm is part of a broader project of welfare state reform, the social investment approach, which has become dominant in European discourse since the adoption of the Lisbon Agenda in 2000. The main idea of this approach is the “recalibration” of welfare state expenditures from “unproductive” to “productive” ones, redirecting social policy «from its current bias in favor of passive income maintenance towards active labor market programs» and towards policies that «train the population in the kinds of skills that postindustrial society demands» (Esping-Andersen, 1996, p. 3). In other words, welfare states should no longer protect individuals from the negative effects of the market but rather providing them with the skills and competences they need to be competitive in the market. The central aim is thus *preparing* rather than *repairing* (Morel *et al.*, 2012, p. 1), investing in individuals’ employability – their human capital – through education, training programs and lifelong learning. Indeed, investment in skills is seen as the solution to problems such as unemployment, social exclusion and inequality.

This article aims at making a theoretical contribution to the normative assessment of the employability paradigm using Amartya Sen’s capability approach (Sen, 1999a). The capability approach is a «broad normative

\* I am grateful to Olivier Giraud, Piercarlo Frigero, Jean-Michel Bonvin, Lavinia Bifulco, the members of the research group “Saisir l’Europe – Etat Social” and the anonymous referees for valuable comments and helpful suggestions on an earlier draft. All errors remain my exclusive responsibility.

\*\* Humboldt-Universität zu Berlin, Institut für Geschichtswissenschaften.

framework for the evaluation and assessment of individual wellbeing and social arrangements, the design of policies, and proposals about social change in society» (Robeyns, 2005, p. 94).

In particular, Sen introduces the concept of “informational basis”, which is the piece of information that is considered the most relevant and which provides the basis for the evaluation of wellbeing, the assessment of justice and social progress and for the formulation of economic and social policies. Sen argues that the informational bases of the most influential approaches both in philosophy and economics – ranging from Rawls’ theory of justice based on primary goods to utilitarianism based on utility and from economic theory to its empirical applications – are incomplete. Of course, material goods constitute relevant information in assessing social justice and utility is an important aspect of wellbeing, however, the narrow focus on these aspects alone and the exclusion of other crucial information is problematic.

Sen argues that the concept of capability constitutes the most complete informational basis. Capabilities are notions of freedom, real opportunities to lead the kind of life one has reasons to value (Sen, 1999a). The capability approach thus focuses directly on individuals’ substantial freedom rather than on the means to achieve it (e.g. goods) or on one of its possible consequence (e.g. utility). Importantly, freedom is understood in this framework as the real capacity to be and to do rather than as formal and negative freedom (“freedom from”). From this perspective, the capability approach is an explicitly ethical framework, focused on establishing the conditions that make human flourishing possible. Hence, it can be used as a critical approach to social policy in order to assess to what extent a certain policy paradigm may be considered capability-enhancing or not.

However, in assessing the employability paradigm, it is not necessary to agree on the virtues of the notion of capability in respect to other possible informational bases: in this case it is suitable to use the capability approach because it is often argued that Sen’s work has been an important source of inspiration in developing the social investment approach (e.g. Morel *et al.*, 2012, p. 17), which indeed, at least at discursive level, promises individual empowerment. From this viewpoint, using the capability approach to assess the employability paradigm can also be seen as an exercise of immanent critique whereby a certain framework is assessed using its own values and objectives rather than recurring to external criteria. Indeed, capabilities may be easily confused with skills and competences, leading to the conclusion that investing in individuals’ employability equals improving their capabilities. Thus, it is important to stress the crucial differences between the employability and the capability approaches.

In particular, this paper argues that the informational basis of the employability approach is insufficient (first part) and distorting (second

part). It is insufficient in respect to its declared aims such as reducing unemployment, social exclusion and inequality. It is distorting because it reduces welfare state reform to a purely technical-economic matter, impeding to think about it in ethical-political terms, using criteria of social justice. The article also explores how the capability approach can help broadening the informational basis for social policy in Europe beyond employability to overcome both problems (third part).

## **2. The employability paradigm: an insufficient approach**

The legitimacy of the employability paradigm is based on the assumption that investing in individual skills is the best way to reduce unemployment, social exclusion and inequality. In particular, unemployment is not seen as the consequence of a lack of demand but it is interpreted as a phenomenon originating on the supply-side: the unemployed individuals lack the skills required by the market. Hence, «the state has neither the responsibility nor the capacity to create jobs» (Peck and Theodore, 2000, p. 729) but instead it should invest in individuals' employability, the collection of «characteristics that are increasingly seen as *determinants* of employment chances» (*Ibid.*, p. 731).

In contrast to the notion of unemployment – defined in Keynesian theory as a *market failure* – which followed a social rationale, employability, following an economic rationale and referring explicitly to individuals' characteristics, implies that unemployment is the result of a *personal failure*: «By seeking the reasons for long-term unemployment in the person of the unemployed worker, the rhetoric of employability injects individual responsibility into the reasoning behind social risk, although historically the latter was founded on doing away with the notion that the individual was at fault» (Zimmermann, 2006a, pp. 36-7).

It is possible to criticize such narrow focus on the employability of individuals as the sole relevant information in formulating policies for fighting unemployment. In fact, «supply-side programs are most effective where jobs are readily available; they tend to flounder in those areas where they are needed most – regions of high unemployment and structural economic decline» (Peck and Theodore, 2000, p. 733).

In other words, investing in education is not enough to protect from unemployment – as shown by the frightening levels of high-skilled young people facing unemployment in Southern Europe. In many cases unemployment is caused by a lack of *demand* of skilled workers, which derives from structural issues which require political solutions in many fields other than the labor market and education policies (e.g. industrial policy, fiscal policy, investment in research and development).

In short, policies aiming at improving individuals' employability «cannot be expected to create jobs or to solve the macroeconomic problems of the economy» (Peck and Theodore, 2000, p. 741). They would work «in the context of an expansionary, employment-creating macroeconomic policy» (*Ibid.*) but certainly not in the context of austerity and fiscal retrenchment which characterizes almost all European countries today.

However, when it is argued that employability should constitute the informational basis for social policy it is not only assumed that investing in skills is enough to allow the unemployed (re-)enter the labor market. Rather, supporters of the social investment approach see the improvement of individuals' employability also as the remedy for social exclusion and inequality. In particular, it is assumed that once that integration in the market occurs, social inclusion automatically follows. Yet, this clearly overlooks all forms of social exclusion *within* the labor market such as precariousness and in-work poverty (e.g. Meo, 2012). Thus, employability policies may be able to increase the employment rate but they are inadequate to reduce poverty (Cantillon, 2011).

Also the argument that investing in individual employability reduces inequality is weak. This is mainly based on the theory of the skill-biased technical change for which new technologies are considered responsible of increasing the demand for skilled workers and reducing the demand for unskilled workers, thus leading to greater inequality – with human capital as the structuring factor. If this would hold then investing in human capital should reduce inequality. Yet, it seems that new technologies have mainly penalized middle-skilled workers (rather than low-skilled ones) and that great inequalities in income exist among individuals with similar skill levels so that inequalities would persist even after having equalized human capital (Franzini, 2014).

In short, investing in skills alone cannot reduce poverty or inequality. This is also because employability policies conform «to the imperatives of the labor market, seeking to raise employability on employers' terms (...) reproducing, rather than tackling, patterns of labor-market inequality and discrimination» (Peck and Theodore, 2000, p. 739). In fact, «employers' established recruitment and selection criteria» and «prevailing definitions of “employability” are racialized and gendered» (*Ibid.*, p. 746). And, as Zimmermann (2011) puts it: «in practical terms, employability is understood as workers' adaptability to company needs. (...) The point of reasoning in terms of skills (...) is above all to satisfy company demands for worker flexibility, versatility and adaptability (p. 119). This observation already reveals the potential distorting effects of using employability as informational basis for social policy, which is the focus of the next section.

### 3. Employability: a distorting approach to social policy

#### 3.1. Towards a market-conforming welfare state

In the social investment approach social policy follows an “economic rationale” (Morel *et al.*, 2012, p. 16) so that it becomes acceptable for the state «to spend generously when, and only when, it is behaving like a good business would, seeking to increase the promise of *future profits*» (Jenson and Saint-Martin, 2003, p. 83). In this sense, the employability approach reduces the whole society into an economy, a market where individuals are workers, populations are an «investment object and an economic resource» (Haahr, 2004, p. 227). The utopic vision of good society implicit in the employability paradigm is an “economically wealthy and constantly innovative society”, a “machinery of performance” (*Ibid.*).

In particular, the importance of making the welfare state market-friendly is based on the assumption that the market is able to produce social wellbeing: high levels of employment, decent standard of living for all members of society, low and legitimate (merit-based) inequalities (Franzini, 2014, p. 168). And indeed the market was able to deliver a lot these in the post-war era and up until the 1970s. Since then, however, the market has lost a lot of its capacity to produce diffused wellbeing. Furthermore, the rapid growth in inequalities and their high level break the relationship between inequalities and merit, which provided the basis for their legitimacy (*Ibid.*). This is especially true because of the emergence of the “winner-take-all society” where huge inequalities exist between the few actors that dominate the market and the other actors – even if they all have a similar level of ability (*Ibid.*).

Clearly, the market remains a crucial institution, which embodies important social values and especially individual (negative) freedom. However, the market also generates insecurity, inequality and deprivation, especially for less competitive individuals. While the traditional welfare state counterbalanced and complemented the market following a different logic and offering security and protection against the negative effects of the market, in the employability paradigm the welfare state should cease to constitute a limit to the market logic and start following it. The problem of justice is reduced to the opportunity to participate in the market while no attempt is made to change the functioning of the market or to correct its negative effects and inequalities that emerge after having equalized opportunities and guaranteed inclusion in the market are just – no matter how big such inequalities are and how well they reflect individual contributions to society (Ebert, 2012).

This is due to the hegemony of economics as the dominant science of society: through a «social construction by persuasion, (...) economics as

“scientific knowledge” teaches citizens and politicians that the true justice is market justice, under which everybody is rewarded according to their contribution, rather than their needs redefined as rights» (Streeck, 2011, p. 8). However, this substitution of social rights with the right to enter market exchange suffers from excessive optimism about the emancipatory capacity of the markets (Beckfield, 2012, p. 3). And indeed the main concern in the social investment approach seems to be «social cohesion, that is, order, not justice» (Joppke, 2007, p. 17). As Jenson and Saint-Martin (2003) openly claim: «high rates of inequality, low wages, poor jobs, or temporary deprivation are not a serious problem in and of themselves: they are so only if individuals become trapped in those circumstances or if they foster anti-social, exclusionary behaviors, such as criminality, dropping-out, and so on» (p. 92).

Hence, in the employability paradigm, social policy is no longer a means to correct the market in order to meet social justice objectives but it rather aims at making individuals employable: flexible and adaptable to the needs of the market, the aim being to include in it as many people as possible – as shown by the shift in the objective of EU labor market policies from fighting unemployment to the maximization of employment (Salais, 2004). From this perspective, the logic behind social inclusion is that of reducing the costs of the welfare state and of a «full utilization of society’s resources in the global competition» (Joppke, 2007, p. 17).

### 3.2. *A critique of the human capital anthropology*

The employability approach involves a conception of what is human (Périlleux, 2005), whereby human beings are reduced to investment objects and productive capital to be optimized. However, this conception suffers from several shortcomings.

First, it may be strongly exclusionary. Indeed, if the only source of human value lies in the productive capacity of individuals, what is the value of people who are not productive enough such as disabled people? In general, policies focus on equal opportunities, non-discrimination and other interventions aiming at helping disabled people to enter the labor market. However, «many, though by no means all, disabled people will never be good workers in the capitalist sense» (Taylor, 2004, p. 35). The point would be «not to have your value determined by your productivity as a worker, by your employability or salary» because people can be valued «in ways other than monetarily» (*Ibid.*). Thus, it is exactly this narrow vision of human being and of what is valuable that tends to exclude: «people are disabled by society, not by their bodies» (Shakespeare, 2000, p. 57).



Second, the human capital anthropology only recognizes paid work excluding other forms of work such as caregiving. Hence, no value is given to parenting and caring activities that are considered obstacles to paid employment. The solution is seen in the commodification of care: unpaid work should be brought into the market, ignoring the role it plays in nourishing social life and human relationships (Levitas, 1996, p. 12). By contrast, Williams (2001) argues for an «ethics of care alongside an ethic of work as the basis of welfare citizenship» (p. 486) in which caregiving and care-receiving activities are socially recognized. This has also gender equality implications. Indeed, increasing men's involvement at home «is unlikely to be encouraged by a notion of social integration based on paid employment, in which those outside the labor market are viewed as not fully part of society» (Levitas, 1996, p. 15).

From this perspective, it is also possible to criticize the discourse on self-sufficiency, in which «the only source of value comes from paid work, no matter how alienating and exploitative this may be, and that the only form of dependence that can be welcomed is dependence upon the vagaries of an unregulated labor market» (Hoggett, 2000, p. 146). Indeed it is ideological to see paid work as a form of independence, since during work most of workers – who *depend* on their work to make a living – enjoy very little margin of independence. In particular, the dichotomy between dependency, identified with the receipt of welfare benefits, and independence achieved through paid work ignores that «welfare benefits and services have provided for women, disabled and older people the means to *escape* from the undesirable dependency upon oppressive relationships»; that «those who are claiming welfare are seen as dependent, no matter how fully engaged or responsible for other they may be» and that «worker's independence is achieved through hidden systems of support by those who care for that worker's children, clean his/her house, buy and cook his/her food, and so on» (Williams, 2000, p. 342).

Third, the human capital approach suffers from instrumentalism. For example, Myles and Quadagno (1999) explicitly affirm: «children matter because human capital formation matters» (cited in Jenson and Saint-Martin, 2003, p. 88). Children are thus valued as «citizen-workers of the future» rather than as «citizen-children» of the present; they are conceived as «becomings» rather than as «beings» so that «the child qua child, including the child as a right-bearer» tends to disappear (Lister, 2003, p. 433). From this perspective, investment in children makes sense only in the presence of a payoff, giving no room for «expenditure which merely contributes to the well-being or enjoyment of children as children» (Polakow, 1993, cited in Lister, 2003, p. 434).

Fourth – and finally – the metaphor 'human capital' «is narrowly constructed in terms of the productive potential of workers as economic

actors, rather than the broader human capacities of citizens as social actors» (Dean, 2003, p. 443). Thus, in the case of the “investment in children” «it is the future worker-citizen more than the democratic-citizen who is the prime asset of the social investment state» (Lister, 2003, p. 433). This critique suggests discussing the very content of educational policies and in particular to study the types of knowledge recognized as legitimate and those excluded from recognition. In fact, in the employability framework education becomes an economic process and a commodity (Lister, 2003, p. 434). However, the moral value of education is making a person free rather than a resource to «make employers rich» (Coffield, 1999, p. 490).

#### **4. Capability beyond employability: broadening the informational basis for social policy**

The capability approach can help to broaden the informational basis orienting social policy beyond employability. In particular, the capability approach offers a more complex perspective on the issues of unemployment, inequality and social exclusion than the employability paradigm, leading to policies that are potentially more effective in contrasting them. Indeed, the focus on employability involves an excessive stress on the individual responsibility. However, «without the substantive freedom and capacity to do something, a person cannot be responsible for doing it» (Sen, 1999a, p. 284).

In particular, in the capability approach individual responsibility is understood as emerging from the interaction between the individuals and collective institutions rather than the individuals alone (Bonvin and Farvaque, 2004). Hence, freedom and responsibility are re-conceptualized within a collective framework, taking into account the opportunities actually available to people (Zimmermann, 2006b, p. 468). From this viewpoint, «employability without employment does not make sense in a capabilities perspective» (Orton, 2011, p. 357).

This suggests that investing in skills – while necessary – cannot be expected to create jobs – especially in a context of economic crisis and fiscal austerity. Thus, unemployment remains also a macroeconomic, demand-side problem rather than a mere issue of individual skills. This implies a specific collective responsibility for creating employment. Also, social inclusion and equality require more than the simple integration in the labor market and special attention should be paid to the quality of jobs and their capacity to protect from poverty. Furthermore, redistributive social policy is also needed for reducing at least the largest inequalities emerging in the market.

Thus, also a corrective social policy is required. In fact, while the preventive nature of social investment interventions is welcomed also from a capability approach perspective – indeed intervening “too late” has not only economic but also human costs – the creation of a trade-off between the preventive and the reparative welfare state is problematic (see also Ebert, 2012). On one hand, the “new social risks” (such as lack of skills) cumulate on – rather than replace – the old ones (such as lack of income) so that welfare states need policies both for protection and promotion rather than shifting resources away from protective policies towards preventive ones (Allmendinger, 2009). On the other hand, from a capability approach perspective, protection is a necessary precondition for promotion (Bonvin and Fravaque, 2004).

Furthermore, the capability approach focuses not only on opportunities but also on social outcomes. This implies, among others, the ex-post alleviation of inequalities even if these are the result of free choices (Fleurbaey, 2006). This is because «responsibility is not a value that can justify large inequalities and especially poverty» (*Ibid.*, p. 306). Hence, «instead of simply equalizing initial opportunities, one would like to help people maintain their capabilities throughout their life» (*Ibid.*, p. 307).

The capability approach may help to overcome also the shortcomings of the employability paradigm expanding the anthropology of reference for social policy beyond the idea of human capital. In fact, «human beings are not merely means of production, but also the end of the exercise» (Sen, 1999a, p. 296). Thus, in the capability approach each individual is valued as an end in itself – rather than instrumentally – and independently from his or her productive capacity.

Furthermore, the capability approach «calls for redeployment of the problematic of human beings at work, viewing them as the final purpose of economic activity» (Zimmermann, 2012, p. 21), which «means placing human beings and their aspirations to recognition and well-being at the center of work, taking into account the various reasons why people go to work, instead of reducing employees to capital in keeping with laws of market demand and supply» (Lambert *et al.*, 2012, p. 15).

By putting human beings again at the center of the very idea of development, the anthropology at the basis of the capability approach is that of *human richness* (Giovanola, 2009). From this perspective, work is not a commodity but rather a freely chosen valuable activity (Bonvin, 2012) and only *one* possible dimension of human flourishing among others, such as care. Thus, individuals should enjoy not only the “right to work” but also “the right to care” and receive social recognition while caring (Lewis and Giullari, 2005). Under the employability approach, however, there is no room for such recognition, the aim being to integrate as many people as possible in the market. From this viewpoint, employability policies are

paternalistic because being in work is imposed for its own sake (Joppke, 2007, p. 17), impeding the freedom to choose among work and other life spheres.

As Dean (2003) notes, the concepts “human capital” and “work-life balance” are narrowly constructed in terms of how to accommodate human life «to economic imperatives and the business agenda» (p. 443). By contrast, especially for “people with multiple problems and needs”, «what is required is neither a human capital nor a work-first approach, but a *life-first* approach» (p. 456). This would:

prioritize the life needs of the individual above any obligation to work. In doing so it would recognize, none the less, that the need to work – though not necessarily to engage in paid employment – tends to be integral part to human identity and should be supported. Work would need to be conceived of as more than the dull compulsion of labor market participation to which human life must be accommodated, but as a part of life (p. 456).

Thus, in capability-based policies human beings are not conceived as workers, consumers or clients but rather as political beings responsible for democratic deliberation (Salais *et al.*, 2011, p. 15; Sen, 1999b). From this viewpoint, the freedom to lead the life one has reasons to value presupposes processes which enable people with the power of judgment, that is, the power «to form a conception of the good and to engage in critical reflection about the planning of one’s life» (Nussbaum, 2001, p. 87). This is one function of education, which should aim at expanding human capabilities and at helping people to become full citizens in society rather than simply preparing them for the labor market (Nussbaum, 2008).

Hence, «skills and knowledge that may be exploited in the labor market are not the same things as capabilities» (Dean *et al.*, 2005, p. 9). Thus, even if in the dominant discourse on employability paid work is presented as the best way to obtain freedom and independence, the notion of freedom at the core of the capability approach is not the same as the one proposed by the employability paradigm, which is «a structured and supervised freedom» (Haahr, 2004, p. 227). In fact, employability is always defined by the market (which determines what skills are valuable), i.e., by forces external to the individual, thus leading to his heteronomy while capabilities are aspects of real freedom and autonomy.

More generally, the employability paradigm follows a too narrow economic logic. However, economic efficiency is not the sole social value – as economists tend to believe. Rather, social dilemmas exist (Sen, 1999b) and a democratic (political and moral) debate should establish what social values should be sacrificed in the name of efficiency. Indeed, a society «can be Pareto-optimal and still be perfectly disgusting»

(Sen, 1970, p. 22). From this perspective, the debate on welfare reform cannot be confined «within an economic, book-keeping approach» (Zimmermann, 2006a, p. 42) but should rather involve a debate on values and different conceptions of justice and common good.

Finally, the capability approach clearly opposes such policies aiming at economic growth and neglecting human wellbeing. In fact, in the capability approach development is a «good social change» (Crocker, 1992, p. 585) assessed on «its human consequences» (Lambert *et al.*, 2012, p. 4) so that policies should be assessed not on the basis of abstract aggregate indicators – such as the employment rate – but on the consequences for individuals' quality of life (Salais *et al.*, 2011, p. 16).

## 5. Conclusion

This article has criticized the employability paradigm and its informational basis centered on human capital investment, using Sen's capability approach. There are some important differences in using the employability paradigm to formulate social policies in respect to the capability approach. In particular, enhancing individuals' employability does not automatically imply an expansion of capability (the substantial freedom to lead the life one has reasons to value). This is because the informational basis of employability policies is both insufficient – in helping people to enter the labor market or be included in society – and distorting – because it follows a purely economic logic.

The article particularly focuses on this second aspect, which involves a process of economization of welfare state justification and a transformation of social citizenship from a status to a contract – whereby the social logic of rights is substituted by the financial logic of investment. In this interpretation human beings are conceived as capital, a narrow vision that excludes less productive workers, care activities, human wellbeing and democratic values from recognition.

From this perspective, not only employability policies do not always enhance human capabilities but they sometimes even constrain them, reducing the freedom to choose to engage in other activities beyond paid-work, such as care. The capability approach clearly opposes the ideology of employability that reduces society and people to investment objects and productive capital, making the case for an economy serving human beings rather than the opposite.

If the welfare state should become an enabling state – as the discourse on activation and social investment suggests – then the notion of capability – or autonomy (Ben-Ishai, 2012; Bothfeld and Betzelt, 2013) – rather than of employability should become the informational basis orienting

the reform process. In fact, in those cases where the market mechanism restricts individual capabilities, the objective cannot be that of making the welfare state market-friendly without any attempt to correct the market itself (Franzini 2014). Rather, truly enabling social policies should be «market-changing rather than market-conforming» (Peck and Theodore, 2000, p. 746).

Furthermore, instead of assessing social policies in terms of employment rate or economic growth, their success should be evaluated on the basis of their contribution to human development, defined as «the process of expansion of the substantive freedom that people have» (Sen, 1999a, p. 297). As Orton (2011) observes, in the dominant paradigm people often have to choose «between poverty level welfare benefits and low-wage employment» and it is not clear how this should «enhance a person’s capabilities and provide the opportunity to have a flourishing life» (p. 357). In contrast, capability-friendly social policy should guarantee to all individuals at least basic social rights independently from their performance in the market. This would constitute a “valuable exit option” (Bonvin, 2012), allowing people to be free to choose a job that they have reasons to value but also to refuse bad quality jobs and to choose other activities beyond paid work such as care and participation in the democratic life. The capability approach thus offers the possibility to imagine an inclusive and gender-balanced form of social citizenship, based on a broader basis than the sole productive capacity of individuals where good quality work would be a valuable activity – among others – that has the potential to enrich human life.

## References

- Allmendinger J. (2009). Der Sozialstaat des 21. Jahrhunderts braucht zwei Beine, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 45: 3-5. Available at [www.bpb.de/apuz/31642/der-sozialstaat-des-21-jahrhunderts-braucht-zwei-beine-essay](http://www.bpb.de/apuz/31642/der-sozialstaat-des-21-jahrhunderts-braucht-zwei-beine-essay) accessed on the 10th February 2015.
- Beckfield J. (2012). Comment on Anton Hemerijck/3. More Europe, Not Less: Reversing the Long, Slow Decline of the European Social Model. *Sociologica*, 1: 1-5. DOI: 10.2383/36890.
- Ben-Ishai E. (2012). The New Paternalism. An Analysis of Power, State Intervention and Autonomy. *Political Research Quarterly*, 65(1): 151-165. DOI: 10.1177/1065912910388183.
- Bonvin J.-M., Farvaque N. (2004). Social and Individual Security, Opportunities and Responsibility: The Capability Approach and the Third Way, Paper presented at the *4th International Conference on the Capability Approach*, University of Pavia 5-7 September.

- Bonvin J.-M. (2012). Individual working lives and collective action. An introduction to capability for work and capability for voice. *Transfer*, 18(1): 9-18. DOI: 10.1177/1024258911431046.
- Bothfeld S., Betzelt S. (2013). Can individual autonomy be an appropriate normative concept to cope with present challenges of the welfare state?, Paper presented at the *Congrès français de sociologie*, Nantes, 4-5 September.
- Cantillon B. (2011). The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5): 432-449. DOI: 10.1177/0958928711418856.
- Coffield F. (1999). Breaking the Consensus: lifelong learning as social control. *British Educational Research Journal*, 25(4): 479-499. DOI: 10.1080/0141192990250405.
- Crocker D.A. (1992). Functioning and Capability: The Foundations of Sen's and Nussbaum's Development Ethic. *Political Theory*, 20(4): 584-612. DOI: 10.1177/0090591792020004003.
- Dean H. (2003). Re-conceptualizing welfare-to-work for people with multiple problems and needs. *Journal of Social Policy*, 32(3): 441-459. DOI: 10.1017/S0047279403007062.
- Dean H., Bonvin J.-M., Vielle P., Farvaque N. (2005). Developing capabilities and rights in welfare-to-work policies. *European Societies*, 7(1): 3-26. DOI: 10.1080/1461669042000327009.
- Ebert T. (2012). *Soziale Gerechtigkeit in der Krise*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Esping-Andersen G., ed. (1996). *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. London: Sage.
- Fleurbaey M. (2006). Capabilities, Functionings and Refined Functionings, *Journal of Human Development*, 7(3): 299-310. DOI: 10.1080/14649880600815875.
- Franzini M. (2014). Il Welfare state e il futuro del benessere. *Politiche Sociali*, 2: 167-184.
- Giovanola B. (2009). Re-Thinking the Anthropological and Ethical Foundation of Economics and Business: Human Richness and Capabilities Enhancement. *Journal of Business Ethics*, 88: 431-444. DOI 10.1007/s10551-009-0126-9.
- Haahr J.H. (2004). Open co-ordination as advanced liberal government. *Journal of European Public Policy*, 11(2): 209-230. DOI: 10.1080/1350176042000194403.
- Hoggett P. (2000). Social Policy and the Emotions. In: Lewis G., Gewirtz S., Clarke J., eds., *Rethinking Social Policy*. London: The Open University Press.
- Jenson J., Saint-Martin D. (2003). New Routes to Social Cohesion? Citizenship and the Social Investment State. *Canadian Journal of Sociology*, 28(1): 77-99.
- Joppke C. (2007). Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe. *West European Politics*, 30(1): 1-22. DOI: 10.1080/01402380601019613.
- Lambert M., Vero J., Zimmermann B. (2012). Vocational training and professional development: a capability perspective. *International Journal of Training and Development*, 16(3): 164-182. DOI: 10.1111/j.1468-2419.2012.00402.x.

- Levitas R. (1996). The concept of social exclusion and the new Durkheimian hegemony. *Critical Social Policy*, 16: 5-20. DOI: 10.1177/026101839601604601.
- Lewis J., Giullari S. (2005). The adult worker model family, gender equality and care: the search for new policy principles and the possibilities and problems of a capabilities approach. *Economy and Society*, 34(1): 76-104. DOI: 10.1080/0308514042000329342.
- Lister R. (2003). Investing in the Citizens-Workers of the Future. Transformations in Citizenship and the State under New Labor. *Social Policy & Administration*, 37(5): 427-443. DOI: 10.1111/1467-9515.00350.
- Meo A. (2012). I working poor. Una rassegna degli studi sociologici. *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2: 219-241.
- Morel, N., Palier B., Palme J., eds. (2012). *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges*. Bristol: The Policy Press.
- Nussbaum M. (2001). Adaptive Preferences and Women's Options. *Economics and Philosophy*, 17: 67-88. DOI: 10.1017/S0266267101000153.
- Nussbaum M. (2008). Education for profit, education for freedom. Opening Plenary Address. *Association of American Colleges and Universities*, Washington, D.C. Available at [www.aacu.org/liberaleducation/2009/summer/nussbaum](http://www.aacu.org/liberaleducation/2009/summer/nussbaum) accessed on the 10th February 2015.
- Orton M. (2011). Flourishing lives: the capabilities approach as a framework for new thinking about employment, work and welfare in the 21st century. *Work Employment Society*, 25(2): 352-360. DOI: 10.1177/0950017011403848.
- Peck J., Theodore N. (2000). Beyond Employability. *Cambridge Journal of Economics*, 24: 729-749. DOI: 10.1093/cje/24.6.729.
- Péruilleux T. (2005). Se rendre désirable. L'employabilité dans l'Etat social actif et l'idéologie managériale. *Document de travail de la Chaire Hoover*, n. 147. Available at [www.uclouvain.be/8680.html](http://www.uclouvain.be/8680.html) accessed on the 10th February 2015.
- Robeyns I. (2005). The Capability Approach: a theoretical survey. *Journal of Human Development*, 6(1): 93-114. DOI: 10.1080/146498805200034266.
- Salais R. (2004). La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la Stratégie européenne pour l'emploi. In: Zimmermann B., ed., *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*. Paris: Éditions de la Maison des sciences de l'homme, pp. 287-331.
- Salais R., Rogowski R., Whiteside N. (2011). Introduction. In: Rogowski R., Salais R., Whiteside N., eds., *Transforming European Employment Policy: Labor Market, Transitions and the Promotion of Capability*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 1-22.
- Shakespeare T. (2000). The Social Relations of Care. In: Lewis G., Gewirtz S., Clarke J., eds., *Rethinking Social Policy*. London: The Open University Press.
- Sen A. (1970). *Collective Choice and Social Welfare*. Edinburgh: Oliver and Boyd.
- Sen A. (1999a). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen A. (1999b). *L'Economie est une Science Morale*. Paris: La Découverte.
- Streeck W. (2011). The Crises of Democratic Capitalism. *New Left Review*, 71: 5-29. Available at <http://newleftreview.org/II/71/wolfgang-streeck-the-crises-of-democratic-capitalism> accessed on the 10th February 2015.



- Taylor S. (2004). The Right Not to Work: Power and Disability. *Monthly Review*, 55(10): 30-44. Available at <http://monthlyreview.org/2004/03/01/the-right-not-to-work-power-and-disability/> accessed on the 10th February 2015.
- Williams F. (2000). Principles of Recognition and Respect in Welfare. In: Lewis G., Gewirtz S., Clarke J., eds., *Rethinking Social Policy*. London: The Open University Press.
- Williams F. (2001). In and beyond New Labor: towards a new political ethics of care. *Critical Social Policy*, 21(4): 467-493. DOI: 10.1177/026101830102100405.
- Zimmermann B. (2006a). Changes in work and social protection: France, Germany and Europe. *International Social Security Review*, 59(4): 29-45. DOI: 10.1111/j.1468-246X.2006.00252.x.
- Zimmermann B. (2006b). Pragmatism and the Capability Approach. Challenges in Social Theory and Empirical Research. *European Journal of Social Theory*, 9(4): 467-484. DOI: 10.1177/1368431006073014.
- Zimmermann B. (2011). Making employees' pathways more secure: a critical examination of the company's responsibility. In: Rogowski R., Salais R., Whiteside N., eds., *Transforming European Employment Policy: Labor Market, Transitions and the Promotion of Capability*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 117-138.
- Zimmermann B. (2012). Collective responsibility in the workplace from a capability perspective. *Transfer*, 18(1): 19-30. DOI: 10.1177/1024258911431195.



# **From inclusiveness to selectivity: paradoxical outcomes of youth transition policies in Switzerland**

*Jean-Michel Bonvin\**, *Emilie Rosenstein\*\**

## **1. The informational basis of social policies: why it matters**

To allocate benefits and/or design interventions, social policies resort to some form of categorisation, thus defining target groups, their rights and duties as well as the eligibility conditions they have to fulfil. These categories can be both official (i.e. promoted by legal texts and institutional rules) and informal, as Michael Lipsky's seminal work on street-level bureaucrats showed (2010). In the context of an active welfare state, these categories are often conceived with a view to identifying and prioritising those groups of people that can be activated. In this sense, processes of categorisation are deeply ambivalent as they induce dynamics of inclusion and exclusion regarding the access to welfare benefits and activation programmes. In Amartya Sen's perspective, the information used, officially or informally, for such categorisation is constitutive of the "informational basis of judgement in justice" (IBJ, see Sen, 1990) of welfare policies, i.e. the sum of information considered as relevant in assessing a person or a situation, at the expense of other types of information that are discarded. The IBJ can be interpreted as the cognitive and normative basis of social policies, insofar as it says what information matters in the definition of the extent and limits of welfare entitlements, including the way the official framework ought to be interpreted and implemented by local actors, thus pointing out the actual conditions of delivery of social benefits.

\* University of Geneva, Institute of Demography and Socioeconomics.

\*\* University of Geneva, Institute of Demography and Socioeconomics.

In this perspective, it is important to identify the IBJ of welfare policies as it characterises their approach to social justice: the way vulnerable people should be supported, and above all, who is vulnerable and who is not, who deserves benefits, who doesn't, thus legitimising forms of selectivity. Indeed, in Sen's words, the informational basis of social policies does not encompass all relevant objective data about reality, but derives from a selection. This cognitive process of selecting the relevant information is reverberated in the selection of target groups: those with the relevant characteristics are entitled to benefits and programmes (and/or submitted to constraints and duties) while those who do not fulfil these conditions are excluded from them. Hence, the choice of the informational basis is a crucial stage of social policies, one that decides to a large extent who is in (beneficiary) and who is out (excluded), and what it means to be in or out.

This choice involves a multiplicity of actors that can be regrouped into three main categories: policy-makers who design policies and programmes and develop their own views about who should benefit from social policies and to what purpose; street-level bureaucrats that implement social policies and, due to their higher knowledge of the beneficiaries' circumstances and the weak observability of their work, are in a position to become genuine policy-makers, i.e. to make their view prevail over those of policy-makers (Lipsky, 2010); the beneficiaries of social policies, who have limited power to influence the content and design of interventions but can assess them and, sometimes, refuse them via the non take-up of benefits and services (Warin, 2006). All three categories of actors have their own views about what the cognitive and normative basis of social policies should be. Considering this multiplicity of actors and viewpoints, a key issue in social policy analysis relates to the processes underlying the design and implementation of interventions: is the informational basis of policies imposed by some actors at the expenses of others, which implies that it mostly reflects their views and preferences? Or is it discussed and negotiated between all three categories of actors involved? More precisely: to what extent are all three categories of actors' conceptions and aspirations taken into account in the policy process? The answers that the empirical investigation brings to these questions determine to a large extent the degree of inclusiveness of social policies.

Beyond such procedural issues, substantial dimensions related to the content of the informational basis also matter in two main respects. First, what goals and missions are pursued via social policies? Do these promote the development of beneficiaries' capabilities, i.e. their real freedom to lead a life they have reason to value (Sen, 1999), or do they impose on them a specific way of living that may have little value in their eyes? Second, the openness or incompleteness of the informational basis is also

an influential factor: the more complete the informational basis designed by policy-makers, the less extended the margin of manoeuvre granted to local actors. As a consequence, it seems that this basis should be as incomplete and open as possible in order to allow the adjustment of social action to individual needs and local circumstances. In Sen's view, incompleteness is the condition to sustain the conversion of a formal benefit entitlement into a real freedom to access opportunities one may have reason to value. This is what he calls the "fundamental reason for incompleteness" (Sen, 1992, p. 49). In other words, categorisation should be flexible enough to allow welfare policies to function as conversion factors in the development of individual capabilities. While an open informational basis may be more amenable to a variety of interventions and to the inclusion of different target groups, by contrast, a precise and exhaustive informational basis risks leading to the exclusion of those groups who do not fit in. Such a "danger of overprecision" (Sen, 1992, p. 48) should be avoided in order to leave room for and recognise the pluralism of human action and individual values.

However, in the present context of individualised social policies (Van Berkel and Valkenburg, 2007), the incompleteness of formal rules may also result in local actors enjoying excessive discretionary power. This can bring about other forms of selectivity like creaming practices and unequal treatment in favour of certain beneficiaries considered as more deserving than others. The issue can be summarised as follows: if welfare policies are defined along open informational bases, with an inclusive ambition, how can they be prevented from becoming selective once translated into practices by street-level bureaucrats? Hence, social policy analysis must encompass substantial (content of the IBJ, degree of openness) and procedural dimensions (the processes through which the IBJ is implemented and translated into effective practice) when assessing the inclusiveness (resp. the selectivity) of social policies. This is precisely the ambition pursued in this paper, which analyses these issues in the specific case of Swiss school-to-work transition policies. More precisely, it investigates how the IBJ of such policies are designed and implemented, and identifies its impact on beneficiaries' capabilities. It draws on a case study of the FORJAD programme, developed in the Canton of Vaud (Switzerland) in order to reinforce the chances of youngsters on social assistance to enter post-compulsory education. FORJAD is often presented by politicians and professionals as a pioneer programme for vulnerable youth, based on an open and inclusive IBJ. However, we show that, though formally open, this programme results in a strong selection among the participants and emphasise the factors that explain this paradoxical result. Section 2 of the paper contextualises school-to-work transition policies and the FORJAD programme within the Swiss education and welfare system. Section 3

focuses on the issues of resources and efficiency and shows how they impact on the IBJ of the programme. Section 4 examines the direct and indirect effects of the labour market on the content of the interventions. Section 5 identifies the risk of non take-up among youngsters as a consequence of a too specific approach to activation. Section 6 summarises our findings and draws some conclusions for the development of capacitating transition measures.

The case study includes a documentary survey of official texts, such as laws, directives, statistics, etc.; 33 semi-structured interviews conducted with FORJAD field workers and cantonal authorities; and two waves (2011 and 2012) of semi-structured interviews with a sample of 32 young adults involved in the FORJAD programme. It was conducted in the course of two successive research projects: *Workable – Making Capabilities Work* (EU FP7 2009-12); and *LIVES – Overcoming Vulnerability: Life Course Perspectives* (National Centre of Competence in Research, funded by the Swiss National Science Foundation, 2011-18)<sup>1</sup>.

## **2. Transition measures in the Swiss educational system**

The Swiss educational system is characterised by the so-called “dual model” of vocational education and training (VET). This model of apprenticeship has two main components: practical training in a company and theoretical classes in VET schools. Thus, after completing compulsory schooling (which is known for its high segmentation and early selectivity – see Coradi Vellacott and Wolter 2004; Fuentes 2011), two-thirds of the Swiss youngsters engage in an apprenticeship, while access to high school (the path to tertiary education) is selective and restricted to a minority. Hence, for most Swiss pupils, access to upper secondary education passes through market inclusion mechanisms, insofar employers have a gate-keeping role: they decide autonomously whether to provide apprenticeships and select the youngsters according to their own criteria and needs. Research on employers’ recruitment decisions (Imdorf, 2007) shows that lower educated youngsters display negative signals that are sorted out from the beginning of the job application process. This impacts considerably on their future career possibilities.

Although this educational model is supposed to facilitate the integration of youngsters in the labour market, it imposes on them a significant

1. This publication benefited from the support of the Swiss National Centre of Competence in Research “LIVES – Overcoming vulnerability: Life course perspectives”, which is financed by the Swiss National Science Foundation. The authors are grateful to the Swiss National Science Foundation for its financial assistance.

selection process that tends to make their access to vocational training more complicated, esp. in difficult economic circumstances. As an illustration, the cohort followed since 2000 by the longitudinal study TREE (Transition from Education to Employment) showed that a quarter of Swiss youngsters did not access directly to upper secondary education at the end of their compulsory schooling (Meyer, 2005).

In the 90s, the rise of unemployment among youngsters opened a vivid debate on how to improve the transition between school and the labour market. It is in this context that transition measures or so-called “bridging offers” emerged, generally conceived as a palliative tool dedicated to youngsters who did not manage to integrate the VET system by themselves<sup>2</sup>. At both national and local level, the objective of transition measures is to develop supply-side adaptability regarding the availability of opportunities on the apprenticeship market.

### *2.1. The Canton of Vaud and the FORJAD programme – focus on a local transition measure*

Based in the French-speaking part of Switzerland, the canton of Vaud is confronted to a rate of unemployment and social assistance superior to the national average, especially among young adults<sup>3</sup>. To tackle the increasing number of young people relying on social assistance, FORJAD was launched in 2006 as a pilot project. FORJAD stands for the French “formation pour jeunes adultes en difficulté” (training for struggling young adults). Its objective is to improve the level of education of social assistance beneficiaries aged between 18 and 25 years old as 70% of them have no post-compulsory diploma. Following a human capital logic, VET is conceived as the most adequate tool to protect youngsters against the risk of unemployment and marginalisation over the long run, reducing by the same token the social assistance caseload. Thus, FORJAD aims at compensating for failures of the educational system by bringing back into vocational training those who did not succeed in entering the apprenticeship market. In this perspective, a specific follow-up has been developed to activate these young adults. Based on a step-by-step logic, FORJAD provides an individual coaching in order to help them find an apprenticeship and achieve a vocational degree. This follow-up is organised along three main stages:

2. Nowadays, about 20% of Swiss youngsters go through such transition programmes.

3. For example, in 2013, the unemployment rate of youngsters between 15 and 24 years old was 5.0% in the canton of Vaud *versus* 3.4% at national level. In 2013 too, 6.7% of youngsters between 18 and 25 years old in the canton of Vaud were on social assistance while the national rate was about 4.0%.

1. The first stage, called “bilan social” (social assessment), is carried out by social workers within the regional services of social assistance. From the moment a youngster applies for social assistance, social workers have three months to assess her situation and orient her towards a social integration measure (stage 2). There are about 20 such measures over the canton of Vaud, specially dedicated to the 18-25 years old.
2. Social integration measures (MIS) are provided by third sector private organisations and last from three to six months in general. Their aim is to help youngsters define a “realistic and achievable” training plan, as stated in the official directives, and find an apprenticeship position.
3. The third stage starts when the young adult signs an apprenticeship contract with an employer. From this very moment, she can apply for a scholarship grant, which means that she does not depend any more on social assistance financial support. Moreover, she benefits from an individual coaching for the whole duration of her apprenticeship, which is also provided by a third sector association. The objective is to help her overcome the various difficulties that may occur during the apprenticeship (be they related to learning issues, problems on the workplace, personal or socio-financial circumstances) and maximise her chances to get a VET diploma.

Since its creation, FORJAD is boasted as a successful programme and enjoys a strong political support. Its funding has significantly increased and since 2009, the programme is part of the regular policy set offered to youngsters. FORJAD appears as an interesting case study because of its open informational basis regarding the formal criteria to access the programme and the progressive follow-up offered. Indeed, it reflects to a large extent the openness of the IBJ that is claimed in the capability perspective.

However, FORJAD outcomes are far from encompassing the whole population of youngsters on social assistance. Indeed, over the last five years, this population included 4'000 to 5'000 persons every year in the canton of Vaud, but by the end of 2014, after nine years of existence of FORJAD, the number of those who quitted the programme with a vocational degree was still below 800. Hence, there is a clear gap between the general encompassing ambition of FORJAD and its actual achievements. If such a result can be interpreted as a success for those who completed their training plan, how can we account for the exclusion of the others? In other words, how did an open informational basis result into a rather exclusive programme?<sup>4</sup>

4. This selectivity should however be nuanced. Indeed, a specificity of FORJAD is the fact that the various moments of selection of the programme are not definitive and can be reversed. As this professional underlines: “Concretely, the insertion measures act as



This issue is tackled in the remainder of the paper. With a specific focus on the IBJ of the programme, we show in the next sections how and why, despite its formal incompleteness, FORJAD ends up with an important selectivity, illustrated by the small proportion of youngsters who succeed in achieving the different steps of the programme and get a VET diploma. More precisely, we identify the factors that lead to complete FORJAD's IBJ in a more restrictive way, and discuss their impact on the capacity of the programme to take account of the diversity of youngsters' needs, especially the most vulnerable ones.

### 3. From inclusive entitlements to selective practices

When considering the formal eligibility criteria or the substantial requirements that have to be fulfilled to be entitled, FORJAD can be characterised as an inclusive programme. There are only three of them: first, being a recipient of social assistance benefits; second, not having completed any post-compulsory schooling; third, having between 18 and 25 years old. Among the young adults on social assistance, the only target group that is formally excluded from FORJAD is composed of those who already have a professional degree. In other words, the most disadvantaged ones in terms of education are *de facto* included in FORJAD target group. However, cantonal statistics show that in practice, all of them do not enter FORJAD, far from it. For instance, in 2013, there were 4'984 youngsters between 18 and 25 years old, benefiting from social assistance in the canton of Vaud, but only 1'153<sup>5</sup> of them benefited from a MIS, that is to say 23%. If we consider that 30% of the 4'984 were not eligible because they already had a post-compulsory degree, the fact remains that only 33%<sup>6</sup> of FORJAD's target group actually entered the second stage of the programme.

To understand under what conditions two thirds of the potential FORJAD recipients do not access the second stage of the programme we have to question how the formal criteria are actually implemented and interpreted by local actors.

a filter, but the programme remains open, which means that a young adult can re-enter FORJAD at any time”.

5. Data taken from [www.scris.vd.ch/Default.aspx?DomId=2580](http://www.scris.vd.ch/Default.aspx?DomId=2580).

6. Despite some variation between 2009 and 2013, the average rate over this period also correspond to 33% of FORJAD theoretical target group.

### 3.1. *A key issue: the lack of resources*

Although FORJAD budgets are steadily increasing over the last years, they are still insufficient (slightly more than 300 places) to cover the demand for social integration measures. At the first stage of the FORJAD programme, there is then a structural necessity for selection: as there are not enough measures for all, the issue is to distinguish between those who will enter the programme and those who will be excluded from its benefits and services at a very early stage. To some extent, this context of insufficient resources results in a reversing of the mission of social integration policies: the issue is not to design measures that are adjusted to the beneficiaries' needs, but to select recipients that will benefit most from participation.

One option could be to focus the available measures on the neediest, in a profiling logic (Georges, 2007), i.e. to devote more time and resources to those in need of a more focused intervention. In some cases, FORJAD professionals clearly insisted on the relevance of such a logic:

The first question is 'does he really need FORJAD?' (...) Every year, I say 'no' to one or two persons who want to start an apprenticeship and who benefit from social assistance. I know, it sounds paradoxical, but sometimes, receiving social assistance is not enough to account for precariousness. (...) FORJAD should be dedicated to young people who are in poverty, who have no family support, who often cumulated chaotic schooling experiences, health problems, addictions, etc. FORJAD is for those ones.

However, these profiling intentions are not always implemented. Actually, youngsters with multiple problems are often penalised and considered as not appropriate for the programme, as illustrated by this quote: "Honestly, I don't think that all welfare recipients can get in FORJAD. A large part of these young people are highly vulnerable. They have personal issues, life problems, health problems, an amount of things that are not reconcilable with their professional integration, at least, for the moment".

Thus, even if the formal eligibility criteria are open, local actors are constrained by the lack of resources to act as filters and as a consequence, FORJAD is envisaged as an appropriate tool only for a minority of cases. Interviewed professionals consider that only a quarter of the youngsters is able to enter FORJAD and motivated by this perspective. The others include single mothers who do not have childcare options, young adults with addictions or severe psychological problems and also those who have important educational deficiencies or who do not want to engage in an apprenticeship.

### 3.2. *A shared concern for efficiency*

The lack of resources, however, does not entail anything about the way it ought to be tackled: it can lead either to a logic of profiling, focusing resources on the most vulnerable; or to a logic of creaming and selectivity, prioritising those who will most probably succeed along the evaluation criteria defined by the programme. Hence, other factors than the sole lack of resources must be considered to account for the selectivity operated within FORJAD. As a matter of fact, along the programme, a problem of social justice is turned into a problem of efficiency. The question is no more: how to help all people integrate an apprenticeship (i.e. a matter of equality or of struggling against inequality)? It becomes rather: how to select the most appropriate candidates to ensure the efficient implementation of the measure in quantitative terms?

This is inspired by a managerial logic focused on outcomes defined in terms of rates of reintegration into the labour market. Such an orientation, though to a lesser extent than in the Swiss unemployment insurance for instance, can be observed in the recent reforms of the social assistance programmes in the canton of Vaud. These aim at the efficient proceeding of the beneficiaries and such efficiency is tightly connected with the occupancy rate and the reinsertion rates achieved by the various MIS implemented at stage 2 of the programme<sup>7</sup>. The focus on efficiency complements FORJAD's IBJ in a specific direction. The objective is no more to help vulnerable youngsters, but to assist those who are motivated and more likely to succeed, i.e. those who are able to help themselves out of social assistance. This specification of the IBJ (from a focus on vulnerability to an emphasis on motivation and ability to successfully plan one's future) results in the exclusion of many beneficiaries that are formally entitled to FORJAD benefits and services.

To sum up, two factors account for the transformation of social justice goals into efficiency goals: lack of resources and the increasing emergence of a managerial logic focused on measurable outcomes. But what does "efficiency" mean in this context? To paraphrase Sen's words, the problem is not "Equality of what?" (Sen, 1980) but "Efficiency of what?". The analytical task is then to identify the informational basis of efficiency underlying the FORJAD programme.

7. In other words MIS providers are assessed along their capacity to fill up the places that have been allotted to them and their results in terms of leading youngsters to an apprenticeship (at the time of the interviews, the target was fixed at 20%; yet, no consequence was planned in case of insufficient results).

#### **4. Social policies in the shadow of the labour market**

When it comes to define efficiency, professionals are heavily influenced by the objective reality of the labour market, but also by their own perceptions of its requirements towards apprentices. These perceptions feed the IBJ in a very specific direction, becoming a main source of selectivity within the FORJAD programme. Indeed, as mentioned above, the Swiss context gives employers the last word in the recruitment process of apprentices. Therefore, local agents of the social assistance system are pushed to endorse the views of employers if they want youngsters to have more chances to get an apprenticeship. This implies that the informational basis of the programme needs to include those views, i.e. youngsters must be assessed against their capacity to fulfil the labour market requirements. At all stages of FORJAD, local agents are aware of this, be they social assistants in regional centres (stage 1), social educators in MIS (stage 2) or coaches in charge of the apprentices' follow-up (stage 3). All of them consider that one of the major role of transition measures in the Swiss context is to adjust supply and demand in terms of apprenticeship. Matching supply and demand, in this case, often boils down to adapting the supply side to the requirements of the demand side. This of course has a huge impact on the informational basis of the programme, and contributes to a large extent to accounting for its transformation from a social justice issue to a matter of efficiency.

However, such a process is not straightforward. Indeed the labour market is a complex reality, where one can observe many views of efficiency. In other words, not all firms have the same conception of their objectives in terms of performance and productivity. The economy of conventions, for instance, shows clearly that firms pursue a variety of objectives: some are keener on the quality of products, others on the necessity to reduce prices, others on the quality of relationships within the firm, etc. (Eymard-Duvernay, 2004; see also the Varieties of Capitalisms literature, e.g. Hall and Soskice, 2001). Therefore, the labour market requirements are not one and the same for all firms. However, this diversity is often not recognised by professionals who tend to endorse a uniform view of firms. Rather than seeing the variety of firms as an opportunity to promote a more balanced matching between supply and demand, they select a specific informational basis of the firm and integrate it within FORJAD's IBJ. To understand this complex process, one must take into account the direct and indirect influences of the labour market on FORJAD's IBJ.

On the one hand, employers decide whether to hire apprentices, which youngsters will be selected and which ones will be left aside. As an illustration, among the youngsters that we interviewed, some declared

they unsuccessfully applied to more than 100 apprenticeship positions. Employers use instruments such as basic tests to select their apprentices, which FORJAD local agents are compelled to take into account. Most importantly, employers decide on the quantitative level of the demand, and this leaves very little place for negotiation to the other actors who have to adapt to this economic reality. Hence, there are objective conditions of the labour market that FORJAD actors cannot change and have to abide by. This is what we call the direct effect of the labour market.

But, on the other hand, our fieldwork points out that professionals tend to select some features of the labour market, thus reinterpreting the employers' expectations in a specific way<sup>8</sup>. More precisely, they categorise youngsters and modulate their access to FORJAD according to their own conception of what employers are looking for. In this sense, the labour market has an indirect influence, mediated by local actors' judgments. Let us detail how these direct and indirect effects combine in the case of FORJAD and what the impact of this combination on the IBJ is.

In a context of limited resources and high concern for efficiency, professionals are called to maximise their performance. To this purpose they use categories of intervention that determine who enters FORJAD and who does not, what kind of efforts the youngsters need to deploy, etc. Professionals operate a twofold selectivity, based on their own appreciation of youngsters' ability to find an apprenticeship and their interpretation of employers' expectations. This phenomenon is reflected at the different stages of the programme and results in a move from profiling to creaming practices.

For example, at stage 1 of FORJAD, professionals focus on the youngsters' training-readiness<sup>9</sup> as these quotes demonstrate:

Some youngsters are ready to enter an apprenticeship, but many are not.

Some of them didn't do anything for 3 or 4 years. And from one day to the other, asking them to find a brand new rhythm, especially a training rhythm... They just can't make it.

To assess youngsters' ability to start an apprenticeship, professionals consider their capacity to define a training plan and to engage seriously in it. As stated by legislation, youngsters on social assistance have to develop

8. On this point, see Sen's paper "Description as choice" (Sen, 1982).

9. It is interesting to notice that the notion of job-readiness is a major and formal criterion used by the Swiss unemployment insurance, which is reputed for having a much more restrictive IBJ and approach to activation than social assistance (Bonvin and Moachon, 2007; Bonvin and Rosenstein, forthcoming).

a “realistic and achievable training plan”. In the professionals’ view, these notions of “realistic” and “achievable” are related both to the availability of opportunities on the labour market (direct effect) and to the labour market requirements as they interpret them (indirect effect). For instance, if a young adult is interested in a saturated sector of apprenticeship, professionals will persuade him to develop a more reachable project. This role is described as follows by one of them: “We are just like traffic officers, showing the routes, the flows, the red and green lights, thus providing the necessary information for young adults make up their minds”.

But there are also more indirect effects, where the views of the professionals about the labour market have a significant impact. This can be seen for instance in the ways the criterion of “motivation” is mobilised. As a matter of fact, youngsters need to be motivated and to have solved most of their difficulties before FORJAD agents can envisage to send them to employers. The following quotes clearly emphasise this view of a competitive labour market where there is no place for vulnerable people:

Of course, he has to be motivated by the perspective of finding an apprenticeship. If someone tells me that he doesn’t want to do anything and prefers to remain on social assistance, I will answer him ‘Goodbye Mister! No problem, you can turn back to your social assistant’.

If we accept 200 or 300 youngsters per year, they are necessarily the best, those who already solved their financial issues, their addictions, their difficulty to wake up in the morning and go to work. They were retrained to wake up in the morning, through social integration measures, traineeships... It is like a sport.

In order the support the efforts of youngsters towards an apprenticeship, non-profit third sector organisations have to train them and develop specific social and behavioural competencies (e.g. work in groups, trust in others, accept authority, respect schedules and timetables, wake up in the morning, etc.), as summarised by this professional: “We have to provide them with all the transversal skills in order to allow them to integrate firms and all their constraints”. They also need to adjust youngsters’ projects to “realities” of the labour market. Cooling-down practices (Goffman, 1953), resulting in adaptive preferences, are very common at this stage and are justified by the constant reference to the so-called “principle of reality”:

They have to adapt themselves to this world. Do you see anything else than competition? They have to fight, it is the opposite of social assistance.

The boss has its own constraints, its own requirements, (...), it is normal. The youngster has to adapt to the labour market requirements.

The reality of the labour market, as we have shown, is not as straightforward as FORJAD actors would have it (at all levels: from the high-level civil servants in charge of the programme to street-level bureaucrats). Their view of the labour market and its requirements rather results from a mixture of objective characteristics (number of places) and subjective reinterpretations that all go in the same direction of competitive firms where vulnerable people have no place. In line with this conception, all MIS pursue the same pedagogical objectives: being on time for work, respect authority, etc. Employers are uniformly presented as inflexible actors, focused on employees' discipline and performance. Hence, FORJAD actors contribute to the selectivity of the programme by importing the selectivity of the labour market within its IBJ and further reinforcing it via their own views of the employers' requirements.

## **5. Completeness and the risk of non take-up**

This focus on the labour market most restrictive side certainly explains many youngsters' discouragement and decision not to pursue the programme. As a young interviewee emphasised: "You have to make choices, to define steps, objectives, projects, etc. That is the transition from youth to adulthood. Suddenly, you become responsible, you have to engage in the (apprenticeship) process, without anyone that really explains us the meaning of this".

Quite paradoxically, the vulnerable youth entitled to FORJAD are required to implement realistic projects and become adults at an earlier stage than their gymnasium counterparts. In other words, they are not allowed to plan and develop their own selves at their own pace, but are called to become "institutional selves" (Gubrium and Holstein, 2001) and endorse the norms and behaviours that the institution deems appropriate for them. This often results in a gap between the youngsters' aspirations and the expectations of FORJAD agents that contributes to account for the high drop-out rate.

Within FORJAD, young adults have limited capacity to voice their concerns and negotiate the objectives of the programme; instead they are expected to endorse employers' and professionals' requirements. However, this does not imply that they are compelled to loyalty. Indeed, youngsters who choose not to participate in the FORJAD programme or decide to quit it, still keep most of their entitlement to social assistance cash benefits, since the maximum penalty they may undergo is a reduction of 25% of these benefits. Besides, this is not strictly implemented, as professionals emphasise their important room for manoeuvre in this respect:

Social workers have much autonomy in the management of their cases and an important individual margin of manoeuvre regarding the use of sanctions and the closure of problematic cases.

Sometimes, what we expect from him (the youngster) is just too much. In my view, in such a case, he should not be sanctioned. Yet, if he shows bad will, it is different and it is up to its social worker to assess the situation.

From the youngsters' point of view, the guaranteed benefits, even though at 75% of the normal level, provides them with a valuable exit option that allows them to refuse the FORJAD programme if and when they consider it as irrelevant. For many of them, entitlement to such minimal benefits opens the way to escape activation that has no value in their eyes. As this excerpt illustrates:

– *Youngster*: Once I was sanctioned because I decided to go on holiday one week before the end of the social integration measure.

– *Interviewer*: You were aware of that risk?

– *Youngster*: Of course, but I did it anyway. This week off was worth it... How can I put it? 300 francs on a month... These holidays were worthwhile. I was fed up.

In a certain way, the guarantee of a minimal income reduces the asymmetrical position of youngsters regarding the implementation of FORJAD. Paradoxically, in a context where youngsters have very limited possibility to voice their concerns and make them count when it comes to implementing the FORJAD programme, they still may push their views via the exit option, including in this specific case the non take-up of FORJAD services and a partial non take-up of financial benefits. Indeed the cost of non-participation is considered as acceptable by many youngsters as this professional underlines: "Sanctions are inefficient, for sure. They know they cannot be sanctioned beyond 25%, so they do not care. So we have only few tools to make them participate in such measures".

Part of the high selectivity of the programme may then result from youngsters choosing this exit option, due to the impossibility to make their voice heard outside the boundaries defined by the (real or perceived) requirements of the labour market. In the words of Hirschman's typology (Hirschman, 1970), since loyalty is not considered as valuable and voice is not allowed to question the frame based on labour market exigencies, exit at a cost perceived as acceptable is the path chosen by many youngsters. Let us however make clear that available figures do not allow determining precisely the proportion of young people voluntarily leaving FORJAD or refusing to participate in it.



In our view, this should be interpreted as a kind of adaptive preference: if young people choose to exit the programme, it reflects more the inadequacy of FORJAD's IBJ and of the solutions offered than the expression of genuine preferences. In this case, a too restrictive and non-negotiable IBJ results in decisions to exit the programme, while a more open and negotiable IBJ would certainly bring about different outcomes.

## 6. Conclusion

This paper has shown that despite the formal openness of FORJAD's IBJ, its implementation is guided by several factors that restrict it to a considerable extent: lack of resources, a focus on efficiency and a specific view of firms that translates into a narrow interpretation of what is the most efficient way to integrate an apprenticeship. In such a context professionals act as filters (sometimes even more strictly than employers themselves would) rather than facilitators for all young people and the plurality of their needs and aspirations. As a consequence, at each stage of the programme, between a quarter and a third of youngsters consider that the only way to make their viewpoint prevail, i.e. to defend their values and preferences regarding the life they have reason to value, is to refuse or to exit FORJAD, resulting in numerous situations of non take-up.

In analytical terms, the paper shows the importance to go beyond the formal IBJ contained in legislative or administrative provisions and integrate contextual dimensions such as the adequacy of resources and the influence of social values and norms (here: efficiency, performance, respect of authority, etc.) on policy implementation. What matters is not only the IBJ contained in formal documents, but the way it is implemented and all relevant factors in this respect need to be included in social policy analysis.

In normative terms, the paper illustrates the relevance of the IBJ incompleteness. As a matter of fact, an overprecise IBJ has high probability to result in a disconnection between institutional expectations and beneficiaries' aspirations, confronting local actors with paradoxical injunctions. In our case, youngsters are left with two equally unsatisfactory solutions: loyalty that entails adaptive preferences, or exit at a certain cost. By contrast, an open IBJ can be considered as a necessary, although not sufficient, condition for the expression of beneficiaries' voices. However, openness does not provide sufficient guarantees by itself. Indeed, our case study highlights the need to equalise, as much as possible, the capacity of all three categories of actors mentioned in the introduction (policy-makers, street-level bureaucrats, beneficiaries) to participate effectively in the definition and implementation of the IBJ. This is the prerequisite to move from a narrow definition of efficiency, supported by policy-makers and,

sometimes, street-level bureaucrats, to a capacitating view of social policies, oriented towards social justice and the development of capabilities.

## References

- Bonvin J.-M., Moachon E. (2007). The Impact of Contractualism in Social Policies: The case of active labour market policies in Switzerland. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27 (9-10): 401-412.
- Bonvin J.-M., Rosenstein E. (forthcoming). Contractualising social policies: a way towards more active social citizenship and enhanced capabilities? In: Ervik R., Kildal N., Nilssen E., eds., *New Contractualism in European Welfare Policies*. Aldershot: Ashgate.
- Coradi Vellacott M., Wolter S. C. (2004). *Equity in the Swiss Education System: Dimensions, Causes and Policy Responses*. National Report from Switzerland contributing to the OECD's Review of "Equity in Education". Aarau: Swiss Coordination Centre for Educational Research.
- Eymard-Duverney F. (2004). *Economie politique de l'entreprise*. Paris: La Découverte.
- Fuentes A. (2011). Raising Education Outcomes in Switzerland. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 838, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kgj310wr4q6-en>.
- Georges N. (2007). Le profilage des demandeurs d'emploi: modèle américain versus modèle néerlandais. *Travail et emploi*, 112: 7-20.
- Goffman E. (1953). On cooling the Mark Out: Some Aspects of Adaptation to Failure. *Psychiatry*, 15(4): 451-463.
- Gubrium J.F., Holstein J.A., eds. (2001). *Institutional selves: Troubled identities in a postmodern world*. New York: Oxford University Press.
- Hall P., Soskice D., eds. (2001). *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Imdorf C. (2007). Die relative Bedeutsamkeit von Schulqualifikationen bei der Lehrstellenvergabe in kleineren Betrieben. In: Eckert T., ed., *Übergänge im Bildungssystem*. Münster: Waxmann, pp. 183-197.
- Lipsky M. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Sage.
- Meyer T. (2005). *Passage à l'emploi: Jeunes en transition de la formation au marché du travail*. Berne: TREE.
- Sen A. (1980). *Equality of What? Tanner Lectures on Human Value*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen A. (1982). Description as choice. In: Sen A., ed., *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford: Blackwell, pp. 432-449.
- Sen A. (1990). Welfare, freedom and social choice: a reply. *Recherches économiques de Louvain*, 56(3-4): 451-85.
- Sen A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Berkel R., Valkenburg B., eds. (2007). *Making it Personal. Individualising Activation Services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- Warin P. (2006). *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble: PUG.

# Capability-appropriate or capability-friendly policies: does it really matter? A perspective on the Basic Vocational Education and Training (EGU) in Denmark

Niels Rosendal Jensen\*, Christian Chrstrup Kjeldsen\*\*

## 1. Introduction

The change in the general perspective within policy making from *welfare* to *workfare* orientation has played a central role with respect to particular unemployment and education policies in Denmark as well as within the rest of Europe, often presented under the umbrella term *Active labour market policies* (Lambert, Vero, Ekbrand & Hallerröd, 2015). Moreover, there has been a continuous shift in the direction towards less substantial freedom, together with more obligation, for the individual. The structural fallacies of the neo-liberal state formation unjustly become an individual responsibility by a number of small steps accompanying a discourse concerning the future economic competitiveness of Denmark and Europe as a whole. The template for all other activities within society consequently is seen as the market. “*Neoliberalism is a vision of society in which competition for wealth is the only recognized value and virtually all social decisions are left to unregulated markets*” (Faux, 2006, p. 5).

Before the economic downturn and crisis in Europe, a number of scholars welcomed this as a positive new arrangement: “*active labour market policy [seemed] to be regarded by many as the deus ex machina that [would] provide the solution to the unemployment problem*” (Calmfors, 1994). Jacob Torfing nearly a decade before argued: “*We have heard a lot about the American job miracle, but we should in fact talk instead about the Danish job miracle. The socialdemocratic coali-*

\* Department of Education, Aarhus University.

\*\* Department of Education, Aarhus University.

tion government, which came into power in 1993, has certainly produced a ‘miracle’ as unemployment has diminished while the inflation rate remains low” (Torfing, 1999, p. 5). This sounded reasonable regarding the Danish situation of that time, because the workfare strategy was then characterized by an *offensive plus-sum strategy*, that restructured the state with respect both to labor market demands and needs by upgrading the individual’s skills and qualifications (enhancing the individual’s set of capabilities). At that time the “*offensive Danish workfare strategy [is] basically a neo-statist strategy which aims to integrate the highly responsible labour-market organizations into regional and local implementation*” (Torfing, 1999, p. 23) – but this is no longer the case. The emphasis at that time within active labour market politics was offering the beneficiaries possibilities to widen their possible doings and beings, especially what later have been conceptualized as the “capability for work”. This substantial freedom intends to provide the individuals with real opportunity to have a job they have *reason* to value in relation to a holistic view on the individual where the “*issue of what is a ‘valuable job or activity’ is key in this respect. (...) Indeed, even valuable jobs may lead to undesired work intensification, if they prevent other activities linked to leisure, family life, etc. Capability for work needs to be defined in connection with all components of the capability set*” (Bonvin, 2012, p. 13). Therefore “*collective guarantees are to be provided that, along all relevant dimensions, work will be conceived in line with human dignity and the promotion of fundamental human rights and capability for work. Not all working conditions qualify as capability-friendly, and it is the task of the collective bodies to set adequate standards in this respect and see that they are enforced*” (Bonvin, 2012, p. 15).

Calmfors claimed: “*The aim must be to strike a balance between providing the unemployed with better opportunities and at the same time maintaining sufficient incentives for individual job search as well as for responsible collective wage-setting behavior*” (Calmfors, 1994, p. 36). In light of this, what information provides the ground for judging whether the balance is reached or not? Sen answers “*The informational basis of a judgment identifies the information on which the judgment is directly dependent*” (Sen, 1990, p. 111). The ongoing policy making has defined an alternative informational basis for the judgment of practitioners and policy makers – the yardstick of which is whether or not the arrangement is ‘making work pay’ (Diop-Christensen, 2015). This makes an apparent further step moving from *active* to *activation* politics as well as from a balance in trade-offs between enabling opportunities and providing economic incentives towards an unbalanced work-first perspective. As Diop-Christensen recently has argued: “*As a result, governments in most*

*European countries have introduced stricter conditions for benefits in order to ‘make work pay’*” (Diop-Christensen, 2015, p. 2).

Until the financial downturn Denmark compared to Germany and Britain still had an “*unemployment system [which] continues to be generous both in terms of duration and level of benefit*” (Dingeldey, 2007, p. 831). In other words the modernization of the welfare state has diminished it going from *well-fare* to *work-fare* into a *pay-fare* state which goes hand in hand with the so-called competitive state (Jessop, 1993, 1994a, 1994b; Jessop *et al.*, 1993; Pedersen, 2011).

A similar trend was also evidenced as one of the main comparative findings within the European project WorkAble (see Lambert *et al.*, 2015), namely the horizontal figure of *work-first* guidance: “*In several case studies, the question of ‘realistic’ reference to the labour market became crucial. A follow up question would be: do professionals refer to concepts of employability and do they go beyond this instrumental perspective? This involves how each measure is structured (work-first vs. life first approach) and which opportunities they provide*” (Kjeldsen, Ley, Jensen and Otto, 2012, p. 13).

This shift in terms of transforming former welfare policies into work-fare policies and further into pay-fare policies is understood as a new form of vision of welfare by transforming existing institutions. Therefore, a growing number of policies is evident with relation to issues of transition in both directions between labour market and education/vocational training offers. In a changing situation, there is an urgent need for analytical tools capable of identifying these changes and highlighting the relationship between entitlements, responsibilities and formal policies on the one hand and, on the other hand, the professionals’ possible manoeuvres in a field of actors with different interests. The Capability Approach offers a promising platform due to its attention both on the descriptive and normative implications of the changes. Moreover, the Capability Approach constitutes a sensitive analytical tool when investigating the dynamic role of governments and local agencies towards the single young person in transition from education to labor market – especially for those young people characterized by disadvantages and negative experiences with the school system. Another landscape of opportunity appears when observing these societal changes in welfare state policies and practices through the lenses of this normative approach to substantial freedoms.

If the competitive pay-fare state is seen as a *means* for the *end* of overall well-being and human flourishing, then basic democratic and social rights are jeopardized.

In the existing patchwork of policies addressing young people’s transition from education to work, it is particularly interesting to focus on one of the policies that could be characterized as *capability-friendly*, which is

defined as: “*In the capability-friendly model, the beneficiary is considered as an active citizen and invited to take part in the definition of ALMPs and the modalities of their implementation. Provided adequate means are granted to empower him/her and improve his/her capacity to act, this pattern engages him/her in a self-reflexive process [...] on how to best develop his/her capabilities. The main difference with the marketised pattern lies in the possibility granted to the beneficiary to co-define and co-implement activation programmes*” (Bonvin, 2011, p. 152).

This definition points out important aspects, but a preferable conceptual term is opted for here. Whether or not the policy is *friendly* towards development of substantial freedoms is not the main concern but rather whether or not it is a capability-appropriate policy or not. A number of policies are – if taken-for-granted within their discourses – friendly towards the capabilities for work and education; in spite of that, however, they are not appropriate for fostering these capabilities. This resembles the misleading term disability-friendly architecture. It is not a matter of being friendly towards disabled people; naturally you and the surrounding artefacts ought to be, but friendliness is not enough; the concern should be whether or not it is appropriate for expanding the freedom the individual can actually enjoy.

Before going in depth with the particular policy – Basic Vocational Education and Training (EGU) the context in which it is situated is sketched analysing further the significance of the historical shift within the Danish welfare model.

## **2. Contextualization: a welfare state under change and restructuring**

The Danish welfare model emphasizes income equalization and a high level of state intervention. Welfare benefits are targeted at individuals rather than families; income taxes are progressive, social transfer payments are (still) generous, and the public sector is large and decentralized. The mass production sectors are relatively small in Denmark which means that the national economy must rely on non-Fordist export sectors. In addition, Denmark has a strong Keynesian legacy and has generally considered full employment as a crucial sociopolitical goal (Topp, 1987).

During the late 1970s and early 1980s, the Keynesian-Fordist ‘mixed economy’ welfare state seemed to face difficulties in terms of balance of payment and public spending; but also in terms of a new ideology of economic policy and political governance. Thus, in the second half of the 1980s, the political discourse increasingly began to emphasize workfare. The introduction of workfare policies was inspired by the strategies emerging in the UK and the US. However, in Denmark workfare

was detached from its 'neo-liberal' or 'neo-social' origins and reformulated in accordance with the socio-political legacy. «The most important element in the policies from 1993 onwards was the introduction of a new regionalised, corporatist ALMP (e.g. Active Labour Market Policy)», emphasizes Goul Andersen (Goul Andersen, 2011, p. 114). The workfare strategy in Denmark is therefore an offensive rather than a defensive strategy emphasizing (1) activation rather than benefit and wage reductions; (2) improvement of the skills and work experience of the unemployed rather than simply increasing their mobility and work-searching efficiency; (3) training and education rather than work-for-benefit; (4) empowerment rather than control and punishment; and, (5) inclusive workfare programmes rather than programmes targeting only the unemployed individual (Torfing, 1999, p. 17). A mismatch between qualifications and wages had to be overcome by means of raising skills and qualifications aiming at reducing differences in qualifications to a level that makes the unemployed attractive in spite of the relatively small Danish wage dispersion. Priority is given to education and high-quality private or public job training. A large proportion of the activation offers become education offers, which is further enhanced by job-training placements including an element of formal education (when lasting longer than 6 months). Work-for-the-sake-of-working projects are limited as it is stated that activation offers must improve the employment possibilities of the unemployed. An activation offer is a social right as well as an obligation (encumbered with sanctions if not fulfilled); the Danish workfare strategy does not, however, emphasize repressions and punishments. By contrast, it strives to involve the unemployed in the planning, counselling, training, and education activities to empower them and facilitate their re-entry into the normal labour market.

However, later versions of the workfare strategy emphasised conditionality and work first rather than education. The aim became facilitating the shortest possible road to a job. This meant that duties were tightened (e.g. sending four applications per week – though dropped in 2009). The duty to be actively job seeking was also applied to people on activation – which until the autumn 2010 even applied to people who had already signed a contract for a new job. Sanctions of all sorts were introduced and more frequently used (Arbejdsdirektoratet, 2010). In brief the duty to short-term activation any time and 'right and duty' to activation meant that continuity (cf. above) went alongside a conversion of the system to a more disciplinary approach (Goul Andersen, 2011, pp. 131-132).

The state is still the major player in the welfare-workfare mix. At the same time there is a strong neo-corporatist element in the workfare strategy as the central labour market organizations play a crucial role at the level of the regional governance structures. The central organizations

are involved in the implementation process through a system of tripartite representation. Thus, the regional governance structures are working according to the principle of regulated self-regulation, while the part of central state regulation is stronger than that of self-regulation. With respect to the uninsured unemployed, activation policies are implemented by the local municipalities. Taken all together this strategy has had a positive effect on marginalization and polarization in Denmark. One cannot speak of widespread social and political marginalization, though youth unemployment has become an increasing problem since 2008 (AE-rådet, 2013b, pp. 9-24). The obligation to become 'activated' and a recent reduction of the unemployment period (from four to two years) certainly encroaches on important elements of the welfare state but has as yet not discharged the universal model. Indeed, it is notable that the political agenda places a much stronger emphasis on obligations than before. The pressure on the unemployed has been increased, and especially cash beneficiaries may perceive themselves as deviants or at least marginalized. The balance between rights and obligations is under siege, and part of the political discourse brings to mind the new underclass of working poor according to the residual and corporatist welfare models, with its threat of jeopardizing the positive effects of the offensive strategy. Likewise, it has been scientifically noted that a poverty trap may emerge (AE-rådet, 2013b, pp. 47-58; Torfing, 1999).

Having presented the recent developmental features, attention is now turned to the framework within which youth education is situated.

### **3. Youth packages and the governance of cash beneficiaries**

A warning came in 2012 and 2013 Arbejderbevægelsens Erhvervsråd [The Labour Market Council of the Labour Movement] that youth unemployment in Denmark was increasing and at a much higher rate than the general unemployment level – especially for uneducated young people – though not yet as high as in other European areas. It was pointed out that Denmark was far from reaching the 95 % target of a cohort completing a youth education. Dropping out of youth education (partly due to lack of vocational practice agreements) was emphasized as a major reason for this, and the importance was underlined by the crucial role of education for employment and income (AE-rådet 2013b, pp. 9-24).

'Youth package II', *Flere unge i uddannelse og job* [More young people in education and jobs] (Undervisningsministeriet 2009), which targets 15-17 year olds in particular, introduces an 'assessment of readiness for education' into the obligatory 'education plans' and strengthens cooperation about, contact with and supervision of especially adolescents with a



risk of dropping out of the educational system. Education institutions are given resources to prevent pupils from dropping out; a wider array of different youth education pathways is to be established and waiting lists are to be reduced; vocational practice and opportunities to prepare for education must be offered; and a wide data base on adolescents' educational situation is to be created. For 18-19 year olds, 'at once'-initiatives are introduced along with a right and obligation to 'intensive activation'. For 18-29 year olds, initiatives include 3R-courses; job rotation procedures; subsidised jobs; mentoring; preparation for ordinary education; and special programmes for unemployed academics. There is a general focus on generating more trainee positions in vocational training, either by means of rewards (private sector), quotas for trainee positions (public sector) or expansion of school practice.

With the political agreement on 'youth package II', jobcentres at the local municipality level were given a more active role with special focus on the 15-17 year olds (secondarily 18-19 year olds) who are neither under education nor employed (NEETS). Their activities must be planned in cooperation with schools and the youth supervision institution responsible for drawing up 'education plans' for all adolescents – which the latter are obliged to follow. All information on adolescents' educational activity – and its governance – is filed in a central 'youth data base' under the authority of the ministries of education and employment. Its alleged purpose is to allow all institutional stakeholders to target their supervision and reaching-out to adolescents who are neither under education or employed.

Supervisors have expressed satisfaction with the education plans as a basis for supervision talks, while pupils and teachers are more sceptical about their purpose and usefulness. Pupils are doubtful whether they are actually used by the educational institutions in their decision to accept applicants; only to a limited degree do they consider plans a personal tool for clarifying their choice of education (Espersen *et al.*, 2011). However, the education plans have another function whereby adolescents and their families who fail to adhere to it can be held accountable. This is made easier with the establishment of the 'youth data base'.

The so-called 'youth benefit' can be withheld if the education plan is not adhered to, which has been criticized by AE-rådet of especially affecting exposed families negatively, since the proportion of adolescents with such a background, who are neither under education or employed is particularly high, and thus works against the 95 % target (see above). Similarly, researchers have criticized that supervisors having a parallel policing role that makes genuine supervision difficult. They conclude that "supervision has increasingly become a tool in the hands of state power". They also make a further general point: the government 'Youth package'

a political cocktail of coercion, surveillance and sanctions is aimed at curbing young people's tastes for freedom and dropping out and motivating them to engage in useful education. Assessment of readiness for education has been presented as a way of making young people set realistic targets for themselves, and as a way of assessing who will experience difficulties in completing an education. This rather radical afterthought seems to have obtained a degree of validity in view of the recent reform of vocational education, which limits access on the basis of school grades in order to heighten its attraction to adolescents otherwise tempted by upper secondary education.

For cash beneficiaries under 30 years old, education is to replace passive acceptance of cash benefits – benefits becoming equalized with standard educational benefits. A distinction is made between being 'ready for education' and 'ready for activity'; the latter category rewards engagement in activity, while the former requires participation in 'useful activity' until such time as the individual concerned can commence education. The means to ensure this are 'fast action', 'bridge building', vocational practice, the appointment of (voluntary) mentors, study coordinators, study start networks, close supervision, monitoring, follow up initiatives and 'after protection'.

Special supporting initiatives apply for young or single mothers and specially 'exposed' families and groups such as psychiatric patients, drug abusers and homeless. Beneficiaries with immigrant backgrounds may be given 'integration injunctions'. Beneficiaries living together as couples are given an obligation of mutual provision.

Having presented the background of the general policy on youth with respect to employment and education the following section analyses the basic vocational education.

#### **4. Basic vocational education and training in an individual perspective – capability-friendly or not?**

Our case study conducted within the EU project WorkAble was concerned with a particular programme for youth that had lost their footing in either education or at the labour market. The findings will provide an illustrative background for the analysis; this is to be further elaborated – by a policy content analysis of the programme through the lens of the capability approach with emphasis on: *“three ‘spaces’ that are of importance, namely, the capability for work, education and voice. These three dimensions ought to be taken into account when investigating the freedoms of young people in relation to the labour market”* (Kjeldsen & Bonvin, 2015, p. 29) in order to judge its validity as a

capability-friendly policy (for further details on the case study see Jensen and Kjeldsen (2015)). The Act on EGU (2010) states: *“The aim of basic vocational education is that the student achieves personal, social and professional skills, which partly provides immediate access to continue in a qualifying vocational education program, partly provides the basis for employment in the labor market. The basic vocational education and training should also contribute to develop the young people’s interest and ability to participate actively in a democratic society”*<sup>1</sup>.

The educational practice is divided into two main areas (1) internships and (2) schooling in subjects while it is individually planned and described in a personal educational curriculum for a two year period considering the *“account of their skills, abilities, maturity and motivation”*<sup>2</sup>. The legislation draws on a holistic view on the young person and states as a principal aim to *“develop as a person and as a citizen”*<sup>3</sup>. The Ministry claims: *“Each time an EGU plan is signed, in principle a new individual educational programme is established that is adapted to the individual young person’s qualifications, wishes and needs”* (Act 987, 2010); similar expressions are presented by UNESCO’s International Centre for Technical and Vocational Education and Training under the heading: *“Promoting learning for the world of work”* (UNESCO, 2015). The individual approach provides each with a plan of her/his own based on the motivation, wishes, interests etc. of the young person concerned. Guidance counsellors draft and develop the plan in order to obtain approval from the young person or their parents. Using the capability approach, the guidance counsellor has to take into account the young person’s interests and ideas of future working life, incorporating these in the actual planning. This act correlates with the notion of *capability for voice* (Bonvin, 2012, p. 15). At the same time the individualized planning can be regarded as part of the capability for education if *“we refer to the capability for education as the real freedom to choose a training/curriculum programme one has reason to value”* (Bifulco, 2012, p. 1). Internships are regulated as a contract between the company and the young person if he is at legal age (18 years old); otherwise, the custody holder signs the contract. The work-functions in an internship agreement have to be attributed to a specific collective agreement which

1. “Formålet med erhvervsgrunduddannelsen er, at den unge opnår personlige, sociale og faglige kvalifikationer, som dels giver umiddelbar adgang til at fortsætte i en erhvervs-kompetencegivende uddannelse, dels giver grundlag for beskæftigelse på arbejdsmarkedet. Erhvervsgrunduddannelsen skal tillige bidrage til at udvikle den unges interesse for og evne til aktiv medvirken i et demokratisk samfund”.

2. “Hensyntagen til den unges kvalifikationer, evner, modenhed og motivation”.

3. “Udvikler sig personligt og som samfundsborger”.

in the ‘Danish model’ is negotiated by the labour market parties. Seen from a strictly formal point of view the policy aims at providing first hand experiences with the existing labour market and its job functions; further, through the compensating financial support as reimbursement to municipalities for the salary obtained during these periods of internship it indirectly supports the capability for work: “*It encompasses being free to choose a job or activity without being forced in a specific direction*” (Kjeldsen and Ley, 2015, p. 336).

Overcoming the barriers of entry into a qualifying further education has an intrinsic value though the target group is defined as young people who do “*not qualify directly to carry out another qualifying youth education*”<sup>4</sup>. In brief, this offer aims at enlarging the individual’s capability set. If the individual has reason to value a working life in craftsmanship this policy aims at diminishing the individual’s personal conversion factor in relation to a Danish formal free educational system. Furthermore legislation states that young people enrolled in EGU should aspire to participate as citizens in a democratic society. Terzi argues that the capability to be educated is a basic capability, which: “*in that absence or lack of opportunities to be educated would essentially harm or substantially disadvantage the individual*” (Terzi, 2007) and emphasizes “*the capability to be educated plays a substantial role in the expansion of other capabilities as well as future ones, it can be considered fundamental and foundational to different capabilities, and hence inherent to the very possibility of leading a good life*” (Terzi, 2007). The EGU legislation includes both sides, promoting abilities for education beyond compulsory schooling and the ability to participate democratically in society, too. These aims are to some extent *friendly* in a capability perspective characterized by “*Social justice reflections on education talk to issues of distribution and the relationship between education and society*” (Walker & Unterhalter, 2007).

Nussbaum points out a crucial prerequisite for social justice: “*Practical reason. Being able to form a conception of the good and to engage in critical reflection about the planning of one’s life. (This entails protection for the liberty of conscience and religious observance)*” (Nussbaum, 2011, p. 34). Practicing practical reasoning is not distinct from other central freedoms, for example the capability to have material control over one’s environment: “*In work, being able to work as a human being, exercising practical reason and entering into meaningful relationships of mutual recognition with other workers*” (*ibid.*). To engage in the planning of one’s life relates to the individual planning of the EGU insofar as the decisions made indicate the direction of future prospects, and the development of

4. “Ikke har forudsætninger for umiddelbart at gennemføre en anden kompetencegivende ungdomsuddannelse”.

further capabilities for education or work. The EGU policy and the guidance of the young person should according to the policy invite the young person to become the executive editor of one's own life and furthermore to engage in society as participant.

The content analysis of the policy paper on EGU points out three relevant capabilities, namely the capability for work, capability for education and capability for voice. Furthermore, it stresses an individual perspective and encourages the young person's voice to be heard and count. This analysis might tempt to praise the EGU policy as a very capability-friendly policy, but as Sen argues "*the need to focus on actual realizations and accomplishments, rather than only on the establishment of what are identified as the right institutions and rules*" (Sen, 2009, p. 10). The proof lies in the practice and this does not meet the intentions.

The implementation of the EGU policy for the young evidences drawbacks and tensions despite an overall capability promising policy. The "constraints enablers" related to the capability for work, voice and education have also been evident in comparison with other case-studies in WorkAble (Kjeldsen & Ley, 2015):

1. Individual voice in the individual planning is constrained by the counsellors' idea of a 'realistic plan'.
2. A work-first perspective is rather promoted instead of combined work and life through 'Bildung' – due to two interrelated circumstances:
  - a) Realistic aspirations for work and education become conversion factors for voice.
  - b) Work-first perspectives become a negative conversion factor for the capability for work.

Consequently, the aforementioned individual plan, built upon the wishes and interests of the young person, is perceived by the professional guidance counsellors as 'unrealistic' or 'wishful thinking'. The counsellor acts within a field of different interests and power relations between the young person, the municipality, the expected educational offer and the parents. Pressed by a manifold of interests pointing in different directions the counsellor is responsible for reaching a compromise with the options available. This creates a paradox: instead of promoting the capacity to aspire, this form of practice occasionally undermines the motivation of the young people and foster a paternalistic approach: "*This further means that the counsellor is in charge of assessing whether or not the young person can be accepted as a citizen, not in a legal understanding but in the sociological understanding of the term, which means that counsellors who regard the ideas of the young people to be unrealistic will take over responsibility and define their rights for them*" (Jensen and Kjeldsen, 2012, p. 7).

In brief, the capability-friendly policy in the form of formal and legal rights of the young person within this programme, meets a hostile struc-

tural barrier. The content analysis of the policy paper illustrates that the programme is not aimed at serving the needs of the labour market; further it contains no work-first discourse. Despite the intentions the policy is practiced as if the needs of the labour market was the one and only aim.

The general aim of the programme sounds very capability-friendly. The development of social and personal competences as well as the acquisition of new skills correlates well with the German understanding of *'Bildung'*. However, this is valid only in cases where the young person's voice actually counts in the planning of the individual curriculum and choice of internship placement and where the necessary opportunities are found by the professionals. The perceived opportunities correlate with the number of pupils that the municipality allows to follow the programme. The programme is limited by at least two factors: The first is the current number of available internships. Counsellors find themselves in a difficult position in regard to both finding internships and negotiating with the private sector where employees might experience obligatory redundancies as a result of the financial crisis simultaneously with the company hiring an EGU intern to do the same work. To provide an empirical illustration: *"Yes it's difficult for a company to argue; yes we have just fired ten, but we will take five [internship and flex-job]"* (stakeholder interview, our translation). Our research states: *"Some professional actors in Denmark feel that interest in the scheme is declining among private companies. For instance, one of the managers says that it "has been a tremendous challenge for the EGU programme in relation to the internship situation, because it's no secret that machinist apprentices already find it hard to get an internship. So of course EGU pupils are going to find it even harder. [...] it's impossible to find any building companies willing to take on an EGU pupil today". (I: manager). It is quite obvious from the interviews with the pupils, as well as the professionals, that this forces young people to change their ideas about workplaces and working areas"* (Jensen and Kjeldsen, 2012, p. 7).

Second, the target group has a number of negative conversion factors in relation to further education. For some they can be characterized as personal conversion factors such as dyslexia or poor cognitive abilities. The individual's apparent conversion factor in relation to education also becomes part of the informational basis which the counsellors draw on when the young person is: *"forced by counsellors to have 'realistic ideas' of themselves and their future plans"*. Instead of promoting the capability-friendly EGU policy in practice, young people have to adapt their aspirations to the current job-market possibilities. In that sense their *practical reason* is not taken into account; they often have other ideas with respect to a working life that they have reason to value but which the guidance counsellor finds unrealistic. In practice the programme fosters

adaptive preferences. The young person adapts to their lot in the ‘internship market’, or, put more directly, the young person’s individual plan is influenced or even manipulated: *“But their influence is so far formally real, but it’s just a pseudo influence because of their competence to know what the possibilities are – this is thus relatively limited. So there will be a lot of talk with the supervisor, who will in a nice way manipulate a lot in the direction that we [EGU professionals] believe is best for them. It is probably to let them see that it can’t be done [...] it’s hard to let them go the whole way [and try out an internship the EGU professional do not believe is realistic], because we need those internships again, we must use the reputation of EGU again”* (I: manager, in Jensen and Kjeldsen 2015).

In the real world the programme is not appropriate to supporting the capability for voice whereas it: *“clearly contrasts with the call for adaptability (that often prevails in the field of welfare), where people are not allowed to choose freely, but are called to adapt their preferences to the existing opportunities in their social environment”* (Bonvin, 2009, p. 58).

To summarize, the EGU policy is very capability-friendly towards the valuable freedoms of voice, education and work, however inappropriate for fulfilling these freedoms in practice. This means that the analysis calls for more capability-appropriate practices and cannot rest only on the support of capability-friendly policies. This statement is in no way surprising as it is difficult to find capability-appropriate practices in an environment of capability-unfriendly policies.

## **5. Concluding remarks**

Since the aftermath of WW II Danish educational policy has had one overarching purpose: to overcome social inequality by means of democratizing access to education. This general aim has dealt with four parallel goals: preparing the students’ life (1) for the labour market, (2) for active citizenship in a democratic society, (3) for personal development and human flourishing, and (4) for securing the knowledge base in society. These purposes need to be balanced; further, it is necessary to qualify the discussion on work-first perspectives, especially to avoid precarious jobs and working conditions. Young disadvantaged people should not have to accept the crumbs of the labour market table.

The paradigmatic shift from classic welfare state to modern competitive state has changed social policy and partly educational policy. Similar conclusions have been made in a large proportion of later reviews, studies and empirical research. The general aim has thereby been influenced heavily by (1) a stronger emphasis to the links between labour market and social security politics and between labour market and educational

politics, and (2) a similar stronger emphasis on the effective use of limited resources within the social protection system and the educational system. The two trends correspond to a slogan like ‘no rights without responsibilities or obligations’ (see also Hvinden, Heikkilä and Kankare, 2001).

An additional conclusion concerns the serious difference between national policy and local policy. The national policy can be interpreted as capability-friendly whilst the local policy seems to become capability-unfriendly. Even a capability-friendly policy is insufficient: a capability-appropriate policy is the only just answer.

The first step to take in order to qualify collaboration between young people, local government and counsellors is to involve and take young people’s knowledge, experiences and initiatives seriously. Youngsters are not asking politicians or professionals to be more technical, but rather to be more human, including making a serious effort to better understand the young generation’s aspirations, dreams, hopes and living conditions.

To include young people’s experiences in local activities, initiatives and policies necessitates much more attention on reflection – both professional reflection between social workers, school teachers and social pedagogues, and between professionals and young people. Reflection has to be a natural and collective part of implementing youth policies (education, housing, social policy).

A final conclusion concerns the discrepancy between ideal and practice. As this is a political issue, it can be solved by means of a policy aimed at closing the gap.

To conclude in an apothegm: we must turn these cases into political issues, and turn the issues into movements.

## References

- Act 987 date 16/08/2010. Bekendtgørelse af lov om erhvervsgrunduddannelse m.v. Copenhagen: Ministry of Children and Education. [www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=132877](http://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=132877).
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2012). *Risikoen for kontanthjælp tidobles uden uddannelse*. Copenhagen: AE-rådet. [www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae\\_risikoen-for-kontanthjaelp-tidobles-uden-ungdomsuddannelse.pdf](http://www.ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_risikoen-for-kontanthjaelp-tidobles-uden-ungdomsuddannelse.pdf).
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2013a). *3 ud af 4 på kontanthjælp har ingen uddannelse*. Copenhagen: AE-rådet. [http://ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae\\_3-ud-af-4-unge-paa-kontanthjaelp-har-ingen-uddannelse.pdf](http://ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_3-ud-af-4-unge-paa-kontanthjaelp-har-ingen-uddannelse.pdf).
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2013b). *Danmark i en krisetid – Velstand kræver uddannelse. Økonomiske Tendenser 2013*. Copenhagen: AE-rådet. [www.ae.dk/files/dokumenter/publikation/ae\\_ot13.pdf](http://www.ae.dk/files/dokumenter/publikation/ae_ot13.pdf).
- Arbejdsdirektoratet (2010). *Rapport om tilsyn med de systematiske rådighedsvurderinger*. Copenhagen: Arbejdsdirektoratet.



- Baldwin P. (1990). *The Politics of Social Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beskæftigelsesministeriet (2012). *Ungepakke. Uddannelse og konkrete jobferinger skal få unge i job*. Copenhagen: Ministry of employment [Youth package. Education and concrete work experience to absorb adolescents into jobs].
- Beskæftigelsesministeriet (2013). *Aftale om en reform af kontanthjælpssystemet – flere i uddannelse og job*. Copenhagen: Ministry of employment [Agreement on a reform of the social relief system – more citizens in education and employment].
- Beveridge W.H. (1942). *Social Insurance and Allied Services*. London: HMSO.
- Bifulco L. (2012). Introduction to the Case Studies. *Social Work & Society* vol. 10, issue 1.
- Bonvin J.-M. (2012). Individual working lives and collective action. An introduction to capability for work and capability for voice. *Transfer*, vol. 18: 9-18.
- Bonvin J.-M. (2011), Reframing the issue of responsibility in labour market activation policies. In: Rogowsky R., Salais R., Whiteside N., *Transforming European Employment Policy: Labour Market Transitions and the Promotion of Capability*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited , pp. 138-156.
- Calmfors L. (1994). *Active Labour Market Policy And Unemployment – A Framework For The Analysis Of Crucial Design Features*. Brussels: OECD Economic Studies No. 22.
- Dingeldey I. (2007). Between workfare and enablement – The different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies. *European Journal of Political Research*: 823-851.
- Diop-Christensen A. (2015). Is ‘making work pay’ effective for the ‘unemployable’? The impact of benefit sanctions on social assistance recipients in Denmark. *Journal of European Social Policy*: 1-15.
- Espersen L.D., Eiberg M., Andersen D. (2011). *Veje til ungdomsuddannelse 2. Kvalitative interview med skoleledere, lærere, elever og UU-vejledere*. Copenhagen: SFI rapport 11:40 [Pathways to youth education 2. Qualitative interviews with principals, teachers, pupils and supervisors].
- Faux J. (2006). *The Global Class War: How America's Bipartisan Elite Lost Our Future and What It Will Take to Win It Back*. New York: Wiley.
- Goul Andersen J. (2007). Restricted access to social protection for immigrants in the Danish welfare state. *Benefits*, 15(3): 157-169.
- Goul Andersen J. (2011). From the Edge of the Abyss to Bonanza – and beyond: Danish Economy and Economic Policies 1980-2011. *Comparative Social Research*, vol. 28: 89-165.
- Hvinden B., Heikkilä M., Kankare I. (2001). Towards activation? The changing relationship between social protection and employment in Western Europe. In: *Nordic Welfare States in the European Context*, edited by Mikko Kautio, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden, Jon Kvist and Hannu Uusitalo. London and New York: Routledge, pp. 168-97.

- Jensen N.R., Kjeldsen C.C. (2012). Pedagogy Back on Track; Enhancing Capabilities for Young People in Education and Work. *Social Work & Society*, vol. 10, issue 1.
- Jessop B. (1993). Towards a Schumpeterian Workfare State? Remarks on Post-Fordist Political Economy. *Studies in Political Economy*, 40: 7-39.
- Jessop B. (1994a). The Transition in Post-Fordism and the Schumpeterian Workfare State. In: Burrows R., Loader B., eds., *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London: Routledge, pp. 13-37.
- Jessop B. (1994b). Post-Fordism and the State. In: Amin A., ed., *Post-Fordism: a Reader*. Oxford: Blackwell, pp. 251-79.
- Jessop B., Nielsen K., Pedersen O.K. (1993). Structural Competitiveness and Strategic Capacities: Rethinking State and International Capital. In: Sjöstrand S.E., ed., *Institutional Change. Theory and Empirical Findings*. New York: M.E. Sharpe, pp. 227-62.
- Kjeldsen C.C., Ley T., Jensen N.R., Otto H.-U. (2012). A Comparative Comment on the Case Studies. *Social Work & Society*, vol. 10, issue 1.
- Kjeldsen C.C., Bonvin J.-M. (2015). The Capability Approach, Education and the Labour Market. In: Otto H.-U. et al., eds., *Facing Trajectories from School to Work*. Heidelberg: Springer International, pp. 19-34.
- Kjeldsen C.C., Ley T. (2015). Capabilities for Education, Work and Voice – A concluding remark. In: Otto H.-U. et al., eds., *Facing trajectories from school to work – Towards a capability-friendly Youth Policy in Europe*. Heidelberg: Springer International, pp. 329-346.
- Lambert M., Vero J., Ekbrand H., Halleröd B. (2015). Would Active Labour Market Policies Enhance Youth Capability for Work in Europe? In: Otto H.-U. et al., eds., *Facing Trajectories from School to Work*. Heidelberg: Springer International Publishing, pp. 159-180.
- Ministry of Children and Education, online database: EAK (2015). Kube: EAK – Elevantal – aktivitet. Text available at the website: <http://statweb.uni-c.dk/Databanken/DocumentationAdministration/DisplayDocumentation.ashx?cube=EAK%20-%20Elevantal%20-%20aktivitet&format=html>.
- Nussbaum M. (2011). *Creating Capabilities: The human Development Approach*. London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Pedersen O.K. (2011). *Konkurrencestaten*. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag.
- Sen A. (1990). Justice: Means versus Freedoms. *Philosophy & Public Affairs*, vol. 19, n. 2: 111-121.
- Sen A. (2009). *The Idea of Justice*. London: Penguin Books.
- Terzi L. (2007). The Capability to Be Educated. In: Walker M., Unterhalter E., eds., *Amartya Sen's Capability Approach and Social Justice in Education*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 25-44.
- Thompson G.F. (2013). Market and State. In: Brincker B., ed., *Introduction to Political Sociology*. Copenhagen: Hans Reitzels Forlag, pp. 71-89.
- Topp N.-H. (1987). *Udviklingen i de finanspolitiske ideer i Danmark 1930-1945*. Copenhagen: DJØF Forlag [The development of fiscal policy thinking in Denmark 1930-45].

- Torring J. (1999). Workfare With Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State. *Journal of European Social Policy*, 9(5): 5-28.
- Undervisningsministeriet (2009). *Flere unge i uddannelse og job*. Copenhagen: Ministry of education [More adolescents into education and jobs].
- UNESCO (2015, May 4th). *International Centre for Technical and Vocational Education and Training: Promoting learning for the world of work*. Text available at the website [www.unevoc.unesco.org/go.php?q=Denmark](http://www.unevoc.unesco.org/go.php?q=Denmark).
- Walker M., Unterhalter E., eds. (2007) *Amartya Sen's Capability Approach and Social Justice in Education*. New York: Palgrave Macmillan.



# The Informational Basis of VET in Spain – too many reforms from a too narrow perspective

*Aurora López-Fogués\*, Alejandra Boni Aristizábal\*\**

## 1. Introduction

After being listed among one of the most affected countries by the crisis there are voices that point out that the so-called great recession of 2007-2008 seems to have touched bottom in Spain (The Economist, 2015), and that the time for recovery has arrived. This reinforced optimism that Spain's economy is finally on the road to recovery is though not without adjustments. The words of the Spanish President, Rajoy, alert us that “a great deal of work still needs to be done to employ millions of jobless and get the economy back on track” (RT, 2015).

It is this concern about getting the economy back on track, what has motivated; on one hand, the drastically reduction of educational and social budgets!; but on the other one, the revival of a long time neglected path of education: Vocational Education and Training (VET). As noted in the EC's strategy:

Member States and other stakeholders (have to) put into practice the reforms needed to exploit the potential of VET for growth [...] Skills are a key driver for growth, employment and competitiveness: they lay the foundation for productivity and innovation. (European Commission, 2012, pp. 1-4).

\* INGENIO – joint research institute of the Spanish National Research Council and the Polytechnic University of Valencia.

\*\* INGENIO – joint research institute of the Spanish National Research Council and the Polytechnic University of Valencia.

1. In 2008 the government spent in Education a 4.8% of the Spanish GDP (0.6% less than the OCDE partners). In 2014 4.37% of the GDP was for Education, and in 2015 Spain agreed in Brussels to reduce it to 3.9% of the GDP (the average expenditure in Education among EU countries is 5.25% of the GDP) (Universia, 2014).

Spain is a particular case because despite the low level of education achieved from the general population, young people favours university studies versus VET ones (Eurostat, 2014). In 2010, the share of university students in Spain among the population aged 25-34 was 39.2%, the highest average in the EU during the period of 2000-2011 (Eurostat, 2012). Parallel to having the highest number of university students, the distribution of upper secondary students between general and vocational education, was unequal, only 42.9% of young people chose this path (versus 49.6% in the EU-27 average) (Eurostat, 2012). Consequently, there is a national concern to assimilate the number of VET enrolments to other European countries that goes in tune with the European strategies of increasing the attractiveness of VET and its competitiveness (EC, 2010). Looking at the “success stories of Austria, Germany and Switzerland” (Lassnig, 2013), the idea of moving from a school-based VET to a company-based one, is taking shape and aligns with the idea of employability. Since 2012, with the approval of the Royal Decree 1529/2012, the dual system has been progressively implemented in VET.

But before deciding on the benefits of one or another, a basic question remains untouched. How the basis impelling VET reforms is constructed? Being able to find a cohesive answer to this question is a difficult task. Whilst studies have been done about the Spanish VET with a critical tone of the productive/economicist agenda that is behind those (Crespo and Serrano, 2001) or about the mandatory period that VET students need to complete in a company (FCT, *formación en centros de trabajo*) (Usarralde, 2000), to our knowledge there is not a research done reflecting about the current educational framework centred on students’ employability and its limitations to design and evaluate comprehensive reforms. Hence, the paper does not focus on the content of VET but rather on the way that the data is selected for the design and evaluation of this education: the Informational Basis for Judgment (IBJ).

The use of a Human Development framework such as the Capability Approach (CA) as an alternative measure that inform the IBJ provides a normative framework which is informed by the principles of social justice and that emphasises the quality of life and well-being of individuals. In the capability literature, the IBJ is formed by data obtained through dialogue and consensus. In terms of public policy analysis, it implies looking at what information is selected, and by whom. Contrarily to the productivist<sup>2</sup> focus (Anderson, 2008) in which VET is promoted as an antidote to solve an economic/social deficiency, the CA is a framework that allows

2. For a further definition of productivism, see Giddens (1994). For its links with VET, and the implications of this approach focused on increasing the human capital of students, see these references (Anderson, 2008; McGrath, 2012).

for individual but also collective space. Put into other words, the use of an IBJ centred on the freedom principles that are intrinsic to the CA stresses means versus ends and «democratic discussion and decision-makings is not only permitted but also required» (Crocker, 2006, p. 155).

Having presented that the problematic within VET reforms are based on the *bases* upon which those are formulated, it is relevant to conclude by saying that the biggest challenge is that in a moment of high levels of unemployment, governments pursue fast solutions. Whilst this not only presents an ethical challenge (in relation of being materialistic and leaving individual and societal well-being at a side), it also has been extensively proved to be insufficient for alleviating economic and social problems (Barnett, 2010; King, 2009). To conclude, the proposal of an IBJ based on a broader idea of capabilities (versus skills or competences) but also in a different procedure and form to obtain the data that guides the design, evaluation and development of VET is a late but hopefully, still not too late, discussion.

The rest of the paper is structured in three parts. First, it provides a general glimpse of the VET system in Spain since the democratic era to nowadays. Thereafter it offers a subsection focused on the mandatory in-company training period, to understand the need to broaden the IBJ. The second section focuses on the basis/procedures upon which the educational reforms have been designed in order to propose the concept of IBJ. And third, it concludes summarizing the main points.

## **2. The contents of the educational reforms and the implications for VET**

VET has been historically a devaluated option in Spain confirmed with the first educational law (1970 *Ley General de Educación* – LGE) in which the division academic/vocational was formalized. Those students with better qualifications could access to the University path (*Bachillerato*) and those with lower ones had the unique option of leaving education or being re-directed towards a track with higher abandonment rates (*Formación Profesional*). Since then, consecutive educational laws have tried to present VET as a valuable option by enlarging the academic offer or by tighten the relations with the industry (Bonal, 2010).

In 1990, the *Ley Orgánica General del Sistema Educativo (LOGSE)* was developed under a social democratic government with a intrinsic value attached to education. As it states, the aim was to «Provide boys and girls, young people of either sex, a full training to help them form their own and essential identity and build a conception of reality that integrates both knowledge and ethical evaluation and moral of it» (LOGSE 1/1990, Preamble).

On the area of VET, The LOGSE seek to easy transitions between secondary VET and post-secondary VET (what used to be FP1 and FP2 in the previous 1970s' law) in order to end the double track (vocational/academic), the higher rate of abandonment among those in VET, and the lower rate of students accessing postsecondary VET (FP2) as an alternative to University (Merino, 2005, 2013).

For doing so two important reforms were established. First, secondary/compulsory education was postponed from 14 to 16 years old. Second, the two levels of VET were maintained (FP1 and FP2) but it became a requirement to have the secondary level completed (16 years old) in order to access the first level of VET (which was named *Ciclo Formativo de Grado Medio* – CFGM), and to have the post-secondary level (*Bachillerato*) to access to the second level of VET (*Ciclo Formativo de Grado Superior* – CFGS). For those students who did not achieve secondary level and hence could not access CFGM, a third VET was created (*Programas de Garantía Social* – PGS). PGS did not link with the following two levels, turning into a *cul de sac*. Whilst PGS was at first a marginal option, it became a high demanded occupational level for being the only one able to host some of the approximately annual number of 25% of the early school leavers (Calero, 2006). In 2006, a reform to the LOGSE (within the *Ley Orgánica de Educación* – LOE), transformed the PGS into *Programas de Cualificación Profesional Inicial* (PCPI) with a significant addition. The completion of PCPI equalled the completion of the secondary level; henceforth, it allowed PCPI' students accessing the first level of VET (CFGM).

Whilst the LOGSE solved the “linkage” problem between initial levels of VET, the paper arguments that three disconnections were still present: legal, instrumental and positional. First, the legal disconnection between CFGM and CFGS where *Bachillerato* or an external exam was required to access CFGS; second, the instrumental disconnection in which VET was not holistically designed as an education in itself but as an instrument of the economy or the academic track for alleviating dropouts; and third, the positional disconnection between VET as a valid educational track that would place students in a respectable place in society.

In 2011, the current conservative government won and pushed forward the *Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa* (LOMCE) in which the value of education as an economic instrument took again strength. The LOMCE aimed to «promote the economy and prosperity of the country» (LOMCE, 2013, sec. 1). The change of language from an educational law referring on its preamble to diversity and citizenship (LOGSE) towards one that centre on the economy (GDP) and identifies it as a sign of prosperity, is a response to the EU' strategies. This law has been highly contested due to its neoliberal contents (Boni and Arias, 2014).



Briefly introducing some aspects, the LOMCE reduces the secondary level to 15 years old and proposes a basic VET (*Formación Profesional de Base*) for those who do not complete the level. But the biggest turn that the LOMCE represents to the current VET establishment is that it proposes an early and marked curricular division during secondary education.

Alongside several exams during the secondary education phase, the LOMCE aims to establish two differentiated secondary titles: one will allow students to access *Bachillerato* (academic post-secondary education), and one that will allow students to access VET (CFGM). Whilst the LOMCE is in its incipient phase, its emphasis on VET and the conceptualization of it as an education for employment is stronger than on the other educational reforms.

The main difference of the Spanish educational system with others lies in the particularly low number of students in VET. This inevitably affects the employability and competitiveness of our economy, limiting the life choices of many young people (LOMCE, 2013, sec. XIII).

In order to evaluate the direction towards which the educational system as a whole is being directed, it is useful to use the typology established by Green, Wolf and Leney (1999) to classify educational systems.

- ‘Unified system’ (Nordic countries), where secondary education is integrated and there is very little differentiation between specific pathways, being VET a residual path;
- ‘Tracked system’ (Germanic countries), where secondary education is segregated into general and vocational tracks which are only loosely connected, having both strong presence;
- ‘Linked system’ (France, UK), where secondary education is separated into different tracks but with bridges or contact points between the different tracks, having VET an ambiguous role.

Having done a brief historical introduction to the contents and legislative changes of the VET in Spain, one can say that the Spanish VET is moving from a “linked system” to a “tracked one” in which the instrumental aspect of VET is highly reinforced. The paper argues that the instrumental or economic aspect is not necessarily so much due to the change of educational order (from instrumental to track) but rather to the procedure and narrow IBJ used to justify the change. Whilst the LOMCE will represent a move towards the tracked system, the three disconnections (legal, instrumental and positional) posted above remain still unchallenged. As noted earlier, the LOMCE does not solve the legal aspect of mobility in between levels. Regarding the instrumental and positional disconnections, those two are interrelated. An earlier division between

academic and vocational tracks may increase the enrolments in VET (due to its forced character). Nonetheless, it hardly will lead to a better individual and social perception of this education. For advancing towards the parity of esteem (Teese *et al.*, 2007), educational, social and labour regulations need to go hand with hand, and most importantly those need to be exposed to public debate and scrutiny, as discussed in the last section of the paper.

But before moving to the basis in which VET reforms are designed, an important aspect of the VET curricula has been left aside: the apprenticeship period or in-company training. The following section is dedicated to it.

### **3. The in-company training period: how does it look like?**

Until 1990 the connexion between the College and the companies was formally inexistent (Usarralde, 2000). It was the LOGSE, in its 34.2 article, the law that presented the need to alternate the learning in the College with learning at the workplace and regulated it with the incorporation of a final module of workplace training (*Formación en Centros de Trabajo – FCT*).

Since this important step towards a track system, the mandatory in-company training educational module has been maintained. The period is not considered of employment but of learning, therefore the students are not under any labour contract and only receive a compensation for the transport cost. This range from 300 and 750 hours of in-company training and is necessary in order to obtain the title of Technician (*Técnico*). The place where the training takes place is either suggested by the College or by the student, and the evaluation is done by a tutor designated at the College in cooperation with the tutor appointed by the company.

Even as there is a general acceptance of the positive aspects that FCT modules offer (Usarralde, 2000), there are gaps to fill in the way that current in-company trainings are taking place. The literature about this period in Spain is rather limited and mostly focused on “success stories”, as noted in the review conducted by Marhuenda (2002). The article presents other scenarios to reveal the disconnections between the theoretical goals of FCT and some of the cases. This serves as the ground for proposing an enlargement of the IBJ for obtaining the necessary data to organize it.

Two worst scenarios can take place during the FCT: a) the cases in which either the training period is used by the companies to “fill productive gaps” (De Pablo, 1993); and b) the College cannot find companies and ends up placing students in places that do not correspond with students’

skills or competences (López Fogués, 2014). Critiques then come from both sides: the College alleging that the company does not provide the corresponding mentoring and competence building that was meant to the student; and the company who claims that students' allocation do not correspond to technical requirements but rather to treats of favour. In those both worst scenarios, trainees are helpless students placed in labour environments and the FCT becomes a period of exploitation where they work between 300 and 700 hours for free in a mechanical and non-competence building position. Subsequently, these two situations enhance the perpetuity of VET as an education for low skilled and badly remunerated jobs<sup>3</sup>.

Leaving for a moment these two scenarios and focusing in the Spanish statistics, those seem more plausible that we seem to acknowledge. Since the beginning of the economic crisis in 2008 Spain has evidenced the rise on youth unemployment (51.8% in the last trimester of 2014 – INE, 2015), the conditions of those working have worsen being the number of “working poor” up to 12.3%, and 35.5% if we account only for self-employed (Fundación1Mayo, 2014) and 20% of the Spanish companies close annually since the beginning of the crisis, being mostly (84%) small and medium enterprises (El País, 2012).

Among many other consequences, two that affect directly to the future of VET students and the quality of the FCT as an entry ticket to the labour market are that a) 99.8% of companies in Spain are below three employees (Pyme, 2013), and, b) that 25.7% of people in Spain work below their level of qualification (Martínez García, 2013). This means that companies are either not ready for providing training to students nor VET students have a fair competition when applying for a position. According to the Spanish Central Bank (2014), 35% of University graduates who are working, are doing it under their level of qualification. Framed into a simple question, who is going to hire a mechanic when at the same cost can have an engineer?

Parallel to this dramatic economic, social and unsteady situation of the labour market and industrial landscape, the Spanish Government is pushing forward a track system in which the vocational path will acquire greater significance. Seeking to give response to the employability of young people the dual system is growing adherents (OIT/ILO, 2012). In Spain, in 2012 a decree (Real Decreto 1529/2012) established the grounds

3. Whilst there is not quantifiable evidence about that, it is quite safe to say that in times of crisis the College-Companies relations have worsen. Based on conversations and interviews carried on during my own doctoral dissertation from 2010 to 2013 to employers, College teachers and VET students in Valencia (Spain), many FCT placements fit the profile of the two worst cases described above (López Fogués, 2014).

for implementing the dual VET system. This aims gradually replacing the FCT by reducing the role of the College and presenting a VET in which the learning takes place under a labour contract between the College and the company with a minimum of 33% hours of training in-company. This model that has proved to be successful in many European countries (i.e. Germany, Austria, and Switzerland) is rather quite complex, as noted by some VET scholars (Lassnig, 2013; Morales Ramírez, 2014).

In her review about the challenges for implementing a dual system, Morales Ramírez (2014) elaborates on ILO's recommendations (2005, 2012) to conclude that a series of fundamental basis need to be in place for succeeding in the dual system. Here, some seen (and marked) as the most relevant in order to assure that the Spanish dual system overtakes the deficiencies of the current FCT:

- Companies offer training places through a training **contract** to applicants who want to become apprentices.
- The conditions under which learning takes place are determined based on the law and in collective agreements which specify a **minimum wage** applicable as a result of **social dialogue**.
- The competent bodies (industrial experts or cameras) issue the certificates.
- The contents of the training are determined **jointly** by the government and country representatives of **business organizations** and other **stakeholders**.
- It requires **close collaboration** between **government, training providers, businesses and social partners**.

In fact, far from judging a reform as necessary or not, the article has been focusing on the aspect of disconnections, to argue that those start on the bases and design of VET. Whilst, the FCT were designed as an attractive period for students to ease their transitions to the labour market, the unfitting design of the placements (López Fogués, 2014), the vague instructions regarding mentoring (Usarralde, 2000), the general final evaluation templates provided by the Educational Ministry (Repeto Talavera and González, 2007), and the volatile industrial landscape that features Spain, has turned them too often as a period that strengthens the disconnection between VET and a dignified job and hence, of VET as a valid educational option. This situation alerts of the need for changing the IBJ.

To sum up, the move from a link to a track system from an unilateral way as it has been done implies: a) increasing the pressure on the Colleges and students: who will be based on their secondary results directed towards VET losing the vocational aspect of it; b) increasing the pressure on the companies: who in a climate of instability and personnel reduction will have the in-company training substantially increased. Consequently, without building up the right kind of relation between College and compa-

nies in addition to engaging social participation the provision and the quality of the training cannot be ensured. The final section attempts to offer a proposal.

#### **4. The basis in which VET reforms took place: a scream for changing the Informational Basis**

Since the beginning of the democratic era (1978), seven educational laws have been implemented in Spain<sup>4</sup>. In this paper although only three have been analysed (LGE, LOGSE, LOMCE), it hopes to have shown how reforms have responded to political fluctuations, how the role of education has been shifting from instrumental to intrinsic and again instrumental, but always have perpetuated the lack of dialogue between educational provision and educational actors. Although, as seen in the first section, reforms are undertaken from an instrumental perspective on behalf of increasing the competitiveness of the economy through students, the reality is that this informational basis is firstly, poorly understood (as described in the challenge that the dual system represents for the Spanish industry); and secondly, and most important, too narrow. This final section complements the previous two focusing on the critical description of the contents of the reforms and the potential risk of adopting a track system without attending the basic conditions for it marked above. The concept of Informational Basis of the Judgement (IBJ) introduced by Sen (1999), based on deliberative democracy is the paper's proposal for overcoming current VET's disconnections. Using a Human Development framework in which social justice is at the forefront, the paper claims that the IBJ requires a methodological and conceptual change. From a methodological perspective it implies facing a too long avoided dialogue<sup>5</sup> between the relevant stakeholders (industry cameras, trade unions, College officers, teachers' unions, student's representatives and other social actors). From a theoretical ground, it implies recognizing that the aim of education is beyond covering specific economic needs and that it has a bigger compromise with the society that places the well-being and freedoms of people at the centre. Education is, within the CA, a process that develops further

4. The list is: 1970 LGE, 1980 LOECE, 1985 LODE, 1990 LOGSE, 1995 LOPEG, 2003 LOCE, 2005 LOE, 2012 LOMCE. For a critical view of the educational instability in Spain watch a participatory video made by young people of Quart de Poblet (Valencia) (Cremant, 2015).

5. Since 2010, the Green Tide (Marea Verde) formed by students but mostly parents and educational workers have been street protesting as the only way to get their voice across against unilaterally approved (by the ruling Government) educational reforms (CCOO, 2013).

capabilities (such as voice, aspirations, etc.) through access to ideas and tools that enhance learner's ability to form his or her own's perception of the good.

Taking the CA as the conceptual basis in which enlarging the space of individual and collective capabilities (understood as genuine opportunities) is at the centre, the IBJ concept from this perspective implies the presence of a consecutive and comprehensive methodology of participation and deliberative processes. The notion of the IBJ points to the ways in which the selection of specific data or information is used as the foundation for the design, implementation and even evaluation of contents and hence, purposes of policies (Salais, 2009). Applying this to the VET arena, this starts by considering "who decides" in the elaboration of policies and by giving voice to up to know invisible actors (industry cameras, unions, College, students, etc.), in order to get «deliberative inquiry» (Salais, 2009, p. 25).

Thus, reconsidering how the informational basis for the VET reforms is based on implies to start by connecting actors who are part of it but feel only played by. It is generally agreed on the literature that managerial top-down terms and economic views have been the predominant procedure and reason for educational reforms. As posed by Bonal (1995): «the main changes in the last Spanish Educational Reform (have) become new forms of state educational control» (203). Similarly, the lack of consensus, the lack of participation of the educational community, the contradiction of goals, the lack of time, the lack of social reforms attached to the educational ones, the scarce educational budget or plainly a wrong diagnosis, are common reasons given to explain the little impact of the educational/VET reforms (Viñao Frago, 2006; Merino, 2013).

From all these reasons, the lack of participation in the diagnosis and design of the consequent reforms is the common denominator among all the seven educational reforms. In 35 years, has not been a single educational pact among the main political actors (socialist party – PSOE – and conservative party – PP) achieved. None of the educational laws was adopted by consensus (Martín Plaza, 2013). The party ruling has received always the votes from the opposition (besides on the General Law of Education – LGE, 1970 – which was approved still during the Franco dictatorship). Additionally, the informational basis taken for advancing the Spanish educational reforms has been political changes (i.e. from the socialist party with the LOGSE, to the popular party with the LOMCE), and economic reasons (i.e. fostering of the dual system in a scenario with high rate of unemployment).

The article then, proposes a complete shift of the basis in which reforms should take place by selecting an IBJ that aims an education centred on people and based on democratic deliberative process which ensures the

voice of all actors involved. This requirement is difficult to achieve, but is necessary as far as it «determines the factual territory over which considerations of justice would directly apply» (Sen, 1990, p. 111). A deliberative process implies enlarging the conception on the values and purposes of education and at most, on the conception of policy design as a democratic act. In this aspect, VET reforms need to be understood as a democratic exercise. Using Sen (1999, pp. 9-10) when he refers to democracy: «democracy is a demanding system and not just a mechanical condition taken in isolation» (9-10). Likewise, Bonvin (2009) reminds us that democracy is not a static concept but a constructive value that escapes from decontextualized agendas and normative procedures and emerges from permanent deliberative or bargaining dialogue. Consequently, a change on the IBJ implies a change on the way of selecting the methods but also the reasons for reforming education. In this aspect, a capability focus on the IBJ advocates for participatory processes in which different actors have the space to be heard in equal terms. The aim is to create knowledge about the situation through deliberation. As noted by Salais (2009) common knowledge is not a mere sum of opinion rather it but it gives the weight of truth for criticizing the known-as facts fabricated by authorities in search of justification. To conclude, a IBJ taken from a CA perspective can be a useful starting point for the design of a dual system (but also the educational reform as a whole), that makes a difference and provides a foundation for more inclusive, actual, effective and social strategies.

## **5. Some conclusions**

Coming back to the initial question: How the basis impelling VET reforms is constructed? The paper finishes with four key propositions.

First, the Spanish educational system is moving from a linked towards a tracked one. This implies that VET is acquiring a greater role in education, but this needs to be taken with caution. The industrial landscapes as well as Colleges are currently not ready to provide the necessary guidance, training and monitoring that a dual system requires.

Second, the bases in which VET and educational reforms are taking place are instrumentally focused on increasing country's competitiveness. Yet, this is a simplistic and too narrow view of education that neglects the roles and visions played by the actors involved (students, unions, industry chambers, professionals, and educators).

Third, we argue that the informational basis is not adequate nor does it correspond to the principles for establishing a dual system in which education is seen as dialogue in between other two: social and economic/labour aspects.

Fourth, in the light of the previous three propositions, we suggest that there are merits shifting from unilaterally approved decisions to deliberative democratic consensus, and we propose an IBJ based on the CA as the initial step into this complex, but not impossible, arena.

## References

- Anderson D. (2008). Productivism, Vocational and Professional Education, and the Ecological Question. *Vocations and Learning*, 1(2): 105-129.
- Banco de España (2014). Formación profesional dual e inserción laboral en el área del euro. *Boletín Económico del Banco de España*, 69. Retrieved May 29, 2015 [www.sepe.es/LegislativaWeb/verFichero.do?fichero=09017edb801ad68c](http://www.sepe.es/LegislativaWeb/verFichero.do?fichero=09017edb801ad68c).
- Barnett C. (2010). Publics and Markets: What's Wrong with Neoliberalism? In: Smith S.J., Pain R., Marston S.A., Jones III J.P., eds., *The SAGE Handbook of Social Geographies*. London: Sage Publications Ltd.
- BOE (1993). BOE 1993 R.D. 676/1993, de 7 de mayo Real Decreto 676/1993, de directrices generales sobre títulos y las correspondientes enseñanzas mínimas de la formación profesional. Retrieved May 15, 2015 <http://sid.usal.es/leyes/discapacidad/841/3-1-5/real-decreto-676-1993-de-7-de-mayo-de-directrices-generales-sobre-titulos-y-las-correspondientes-ensenanzas-minimas-de-la-formacion-profesional.aspx>.
- BOE (2012). Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual [www.boe.es/boe/dias/2012/11/09/pdfs/BOE-A-2012-13846.pdf](http://www.boe.es/boe/dias/2012/11/09/pdfs/BOE-A-2012-13846.pdf).
- Bolívar A. et al. (2005). Políticas Educativas de Reforma e Identidades Profesionales: El Caso de la Educación Secundaria en España. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, (13): 45.
- Bonal X. (1995). Curriculum Change as a Form of Educational Policy Legitimation: the case of Spain. *International Studies in Sociology of Education*, 5(2): 203-220, DOI: 10.1080/0962021950050205.
- Bonal X. (2001). Expansion of New Vocationalism and Realities of Labour Market: View from: the Spanish periphery. *Journal of Education and Work*, 14(2): 177-187. DOI: 10.1080/13639080120056646.
- Boni A., Arias B. (2013). People first. Rethinking educational policies in times of crisis using the capability approach. *Scuola Democratica*, 3: 797-816.
- Bonvin J.-M. (2009). Democracy, Freedom and Social Rights: the Contribution of the Capability Approach. *Paper presented at the annual meeting of the SASE Annual Conference, Sciences Po, Paris, France*, Jul 16, 2009.
- Calero J. (2006). La equidad en educación: informe analítico del sistema educativo español. *Colección Investigación*. Numero 175. Ministerio de Educación y Ciencia: Madrid.
- Carabaña J. (2002). Las políticas de izquierda y la igualdad educativa. In: Torreblanca J., ed., *Los fines de la educación. Una reflexión desde la izquierda*. Madrid: Biblioteca Nueva.



- CCOO (2013). FP Dual: ¿Desmantelamiento de La FP Del Sistema Educativo Y Precarización Laboral? *Marea Verde*. Retrieved April 30, 2015, from: <http://mareaverdemadrid.blogspot.co.uk/2013/02/fp-dual-desmantelamiento-de-la-fp-del.html>.
- Cremant (2015). *LOMCE – Educational Laws*. Retrieved June 10, 2015, from: <https://vimeo.com/128790965>.
- Crespo E., Serrano Pascual A. (2001). The Individualisation of Labour, Job Insecurity and Vulnerability: Young People's Experience of Work in Spain. *Transfer: European Review of Labour and Research*, 7(2): 289-308.
- Crocker D. (2006). Sen and Deliberative Democracy. In: Kaufman A., ed., *Capabilities Equality: Basic Issues and Problems Sen and deliberative democracy*. Routledge: New York, pp. 155-198.
- De Pablo M. (1993). Inserción profesional de los jóvenes y reforma educativa. *Documento de trabajo 9313*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- EC (2010a). *A new impetus for European cooperation on vocational education and training: 2010-2020*. Working paper. European Commission: Brussels. Retrieved April 3, 2015, from: [ec.europa.eu/smart-regulation/.../38\\_eac\\_vet\\_communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/.../38_eac_vet_communication_en.pdf).
- EC (2002). The Copenhagen Process: Enhanced European Cooperation in Vocational Education and Training. *European Commission*. Retrieved April 3, 2014, from: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/vocational\\_training/ef0018\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/ef0018_en.htm).
- EC (2010). Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth. *European Commission*. Brussels: European Community.
- El País (2012). *Un 20% de empresas desaparecen cada año en España desde el inicio de la crisis*. Retrieved June 10, 2015 [http://economia.elpais.com/economia/2012/08/14/actualidad/1344952474\\_293726.html](http://economia.elpais.com/economia/2012/08/14/actualidad/1344952474_293726.html).
- European Commission (2012). *Vocational Education and Training for Better Skills, Growth and Jobs*. Retrieved November 10, 2014, from: [www.efvet.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=455&Itemid=238](http://www.efvet.org/index.php?option=com_content&task=view&id=455&Itemid=238) European Commission, 2012, pp. 1-4).
- Eurostat (2012). *EU Youth Report*. European Commission. Belgium. Retrieved June 3, 2015, from: [http://ec.europa.eu/youth/policy/implementation/report\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/policy/implementation/report_en.htm).
- Eurostat (2014). *Statistics explained*. Retrieved June 3, 2015, from: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Unemployment_statistics). Accessed 16 April 2015.
- Felgueroso F., Gutiérrez M., Jiménez M. (2013). ¿Por qué el abandono escolar se ha mantenido tan elevado en España en las últimas dos décadas? El papel de la ley de educación (logse). *FEDEA, Colección Estudios Económicos*, 02. Retrieved June 10, 2015, from: <http://docplayer.es/43111-Por-que-el-abandono-escolar-se-ha-mantenido-tan-elevado-en-espana-en-las-ultimas-dos-decadas-el-papel-de-la-ley-de-educacion-logse.html>.
- Fundación 1 de mayo (2014). *Pobreza y trabajadores pobres en España. Informe Fundación 106*. Madrid: Comisiones Obreras.

- Giddens A. (1994). *Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics*. Cambridge: Polity Press.
- Green A., Wolf A., Leney T. (1999). *Convergences and Divergences in European Education and Training Systems*. London: Institute of Education, University of London.
- Homs O. (2008). La formación profesional en España Hacia la sociedad del conocimiento. *Colección Estudios Sociales N 25*, Barcelona: Obra Social La Caixa.
- INE (2015) *Tasa de empleo juvenil*. Retrieved June 10, 2015 <http://noticias.universia.es/empleo/noticia/2015/01/26/1118864/paro-juvenil-redujo-51-8.html>.
- International. *Journal of Educational Development*, 29(2): 175-181.
- King K. (2009). *Education, skills, sustainability and growth: Complex relations*.
- Lassnig L. (2013). *What are they doing right? 3 cases*. LIInE – Issue 1/2013 Retrieved June 06, 2015 [www.lline.fi/en/article/policy/20135/what-are-they-doing-right-3-cases](http://www.lline.fi/en/article/policy/20135/what-are-they-doing-right-3-cases).
- LOGSE (1990). Ley de Ordenación General del Sistema Educativo Ley orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990 *Boletín Oficial de Estado*, número 238, de 4 de octubre de 1990. Madrid: España.
- LOMCE (2013). *Ley Orgánica Para La Mejora de La Calidad Educativa (LOMCE)*. Retrieved May 15, 2014, from: [www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/lomce.html](http://www.mecd.gob.es/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/lomce.html).
- López Fogués A. (2014). 2014. The Shades of Employability: A Capability Study of VET Students' Freedoms and Oppressions in Spain. *Social Work & Society*, 2. Retrieved June 10, 2015, <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hbz:464-sws-620>.
- Marhuenda Fluixá F. (2002). Formación En Centros de Trabajo Y Currículo: Ilustraciones de La Práctica En España. *Revista Europea de Formación Profesional*, (25): 41-54.
- Martín Plaza A. (2013). El 'scrabble' de 35 años de leyes educativas. *El País sección educación*. Retrieved June 10, 2015, from: [www.rtve.es/noticias/20130517/scrabble-30-anos-leyes-educativas/294401.shtml](http://www.rtve.es/noticias/20130517/scrabble-30-anos-leyes-educativas/294401.shtml).
- Martínez García S. (2013). Sobrecualificación de los titulados universitarios y movilidad social *Informe PIAAC para España*, 5: 116-138.
- Merino R. *et al.* (2006). ¿Vías o itinerarios en el sistema educativo? La comprensividad y la formación profesional a debate. *Revista de Educación*, 340: 1065-1083.
- Merino R. (2013). Las sucesivas reformas de la formación profesional en España o la paradoja entre integración y segregación escolar. *AAPE*, 21 (66): 2-18.
- Morales Ramírez M.A. (2014). Sistema de aprendizaje dual: ¿Una respuesta a la empleabilidad de los jóvenes? *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, 19(07): 87-110. DOI: 10.1016/S1870-4670(14)70665-7.
- OIT/ILO (2012). *La crisis del empleo juvenil: un llamado a la acción*. Resolución y conclusiones de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012 Retrieved May 29, 2015 from: [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed.../wcms\\_187080.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed.../wcms_187080.pdf).

- OIT/ILO (2005). *Resolución relativa al empleo de los jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente. Informe ILO*. Retrieved May 29, 2015 [www.ilo.org/youthmakingithappen/PDF/resolutions\\_es.pdf](http://www.ilo.org/youthmakingithappen/PDF/resolutions_es.pdf).
- Powell L., McGrath S. (2014). Exploring the value of the capability approach for Vocational Education and Training Evaluation: Reflections from: South Africa. In: M.C., K.K. Carbonnier G., eds., *Education, Learning, Training: Critical Issues for Development*, International Development Policy series No. 5 (vol. in press: 126-148). Boston: Brill-Nijhoff.
- Pyme A. (2013). *¿Cuántas Empresas Hay En España? Actualidad Pyme*. Retrieved March 29, 2014, from: [www.actualidadpyme.es/cuantas-empresas-hay-en-espana-estructura-empresarial-espanola/](http://www.actualidadpyme.es/cuantas-empresas-hay-en-espana-estructura-empresarial-espanola/).
- Repetto Talavera E., Pérez González J.C. (2007). Formación en competencias socioemocionales a través de prácticas en empresas. *Revista Europea Formación Profesional*, (40): 92-110. Retrieved June 06, 2015, [www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information\\_resources/Bookshop/468/40\\_es\\_repetto.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/etv/Upload/Information_resources/Bookshop/468/40_es_repetto.pdf).
- RT (2015) 'Spain is out of recession but not out of the crisis' – PM. *Business section*. Retrieved June 3, 2015, from: <http://rt.com/business/spain-recession-recovery-rajoy-283/>.
- Salais R. (2009). *Deliberative democracy and its informational basis: What lessons from: the capabilities approach*. SASE (Society for Advancement of Socio-Economics) Conference, Paris, France. Retrieved June 06, 2015, <https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00429574/document>.
- Sen A. (2009). *The Idea of Justice*. London: Penguin Group.
- Sen A. (1990). Justice: Means versus Freedom. *Philosophy and Public Affairs*, 19: 111-121.
- Sen A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Teese R., Lamb S., Duru-Bellat M. (2007). *International Studies in educational inequality, theory and policy*. Netherlands: Springer.
- The economist (2015). *Taking Europe's pulse. Economy*. Retrieved June 3, 2015 from: [www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/05/european-economy-guide](http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/05/european-economy-guide).
- Universia (2014). *Pedro Sánchez: 7% del PIB español para la educación*. Noticias Portada. Retrieved April 3, 2015, from: <http://noticias.universia.es/en-portada/noticia/2014/09/09/1111147/pedro-sanchez-7-pib-espanol-educacion.html>.
- Usarralde M.J.M. (2000). Reflexiones acerca de la alternancia: una comparación entre el modelo de prácticas a través del modelo FCT (Formación En Centros de Trabajo) y el Aprendizaje En España. *Contextos educativos: Revista de educación*, 3: 297-314.
- Viñao Frago A. (1982). *Política y educación en los orígenes de la España contemporánea. Examen especial de sus relaciones en la enseñanza secundaria*. Madrid: Siglo XXI.



# The référentiel of employability policies: a cognitive approach\*

Margherita Bussi\*\*

## 1. Introduction

Six years down the crisis resulted in high youth unemployment rates and a renewed interest in employability policies at national and European level.

The European Commission launched the idea of the Youth Guarantee (YG) (European Commission, 2012). Although already existing in some countries, the YG was presented as an innovative active labour market policy which aimed at bringing about structural institutional change. Yet, most of the features of the YG recall the existing supply-side oriented patterns of the Human Capital approach, such as: emphasis on the skill mismatch; provision of traineeships, apprenticeships or short-term work experience; strong reliance on mutual obligations; sanctions for combating moral hazard and early intervention to prevent long-term unemployment. Although bringing some innovative elements, the YG remains substantially within the borders of traditional active labour market policies (ALMPs).

This paper aims to show that it is possible to rethink employability policies by challenging the current stances (Work-First and Human Capital Approach) and it presents an alternative approach. This is achieved by investigating both the cognitive and implementation dimensions of employability policies.

The first part of the article describes the analytical framework and its underpinning theoretical approaches. The second part presents the case study and its findings, a discussion section concludes the article.

\* I am grateful to two anonymous reviewers whose comments improved this article. The usual disclaimer applies

\*\* Brighton Business School, University of Brighton.

## 2. The cognitive dimension of public policies and the Capability Approach

The concept of *référentiel* is developed within the cognitive approach to public policy analysis (Muller, 2010). This framework advocates for the analysis of both the structures and actors of policies and it is interesting for the purpose of this article insofar as it allows one to grasp the interaction between the influence exerted by institutions and the room for manoeuvre of actors within the institutions. In the context of this article, this means accounting for the decentralisation of welfare policies and for the role of front-line managers in interpreting employability policies.

From a Capability Approach (CA) perspective, the *référentiel* and its constitutive elements – i.e. *values, norms, images and algorithms* (Muller, 2010) – can be defined as the *informational basis of judgment in justice* (IBJJ) (Sen, 1990). Similarly to the IBJJ, these components are supposed to mark off a ‘territory of the possible’ within which certain public actions can take place. Hence, the choice of information used for assessing individuals – such as in social services – is not trivial because it determines the way in which institutions act on individuals.

Combining the *référentiel* and the CA allows one to understand the cognitive dimension of policies and its – loose or close – link with policy implementation.

Further, the CA provides a prospective tool for policies which aim at reaching social justice by expanding individual capability, ensuring formal rights, accounting for individual immaterial and material resources and allowing individuals to become and do what they value (Alkire, 2008). Hence it promotes a different stance on the assessment of the outcomes and the quality of the individualisation of employability policies. Further it reveals whether the individualisation is based on individual needs or on hypothetical subjects built on bureaucratic categories.

By doing so, it goes beyond the current Work-First (WF) and Human Capital (HC) approaches to employability policies, while accounting for decentralisation and responsabilisation, which have characterised employability policies in the last decades.

## 3. The analytical grid

The cognitive dimension is broken down into *values, norms, images* and *algorithms*. The dimensions of implementation aim to grasp the complexity of policy delivery at the street-level, they include: 1) The “relationship with individuals” dealing with the interactions between front-line agents and welfare recipients. 2) The “intervention model” accounting for

organisational rules. 3) The “relationship with demand-side” assessing the involvement of the demand-side. Finally, 4) the “time perspective” revealing the time horizon and reversibility of the intervention in a life-course perspective.

All these dimensions are interconnected and, although not always clear-cut, they influence each other. That is why they are presented in a continuum in Figure 1. WF and HC, the two ideal types identified in the literature, are presented with a third one stemming from the prescriptive power of the CA adapted to employability policies.

### 3.1. *Values, norms and images*

The leading *values* of the welfare state during the Golden Age were mainly “redistribution and protection from risks”. The rise of the Active Welfare State spread the value of “activating individual capacity” in order to achieve “individual autonomy” namely via labour market participation (Busilacchi, 2006). Yet this common value is translated differently across activation regimes. Values underpinning liberal activation regimes and their WF employability policies refer to the efficiency of the welfare system, the reduction of benefit expenditure, individual autonomy and increased employment rates (Wright, 2012).

In contrast, the values of social-democratic regimes include “redistribution and social cohesion”, where social cohesion is based on an economic understanding of social differences. Social differences are mostly reduced to technical (i.e. lack of specific knowledge) and moral differences (Crespo and Serrano Pascual, 2004) and individuals are seen as ‘productive beings’ (Dean *et al.*, 2005). These regimes tend to promote a HC approach to employability policies.

Instead, the values of an activation regime built on the CA would be based on individual agency and wellbeing freedom, the empowerment of individuals via equality of capability (Salais, 2004a). As a result, they free individuals from basic needs while ensuring the freedom to determine one’s life (“freedom to act”) (Schmid, 2014).

*Norms* indicate what should be attained compared to what is currently present. The three ideal models have different norms supporting their cognitive understanding of the issue at stake. WF policies focus on the reduction of welfare expenditure and advocate for the prompt return of beneficiaries into the regular labour market. The HC approach aims to reduce the mismatch between skills supplied and demanded, while ensuring better and long-lasting employment opportunities. The norms of the *référentiel* of policies informed by the CA aim at “equality of capability” and inter-individual equality (Farvaque and Oliveau, 2004; Sen, 1979).

Tab. 1 - Unpacking employability policies

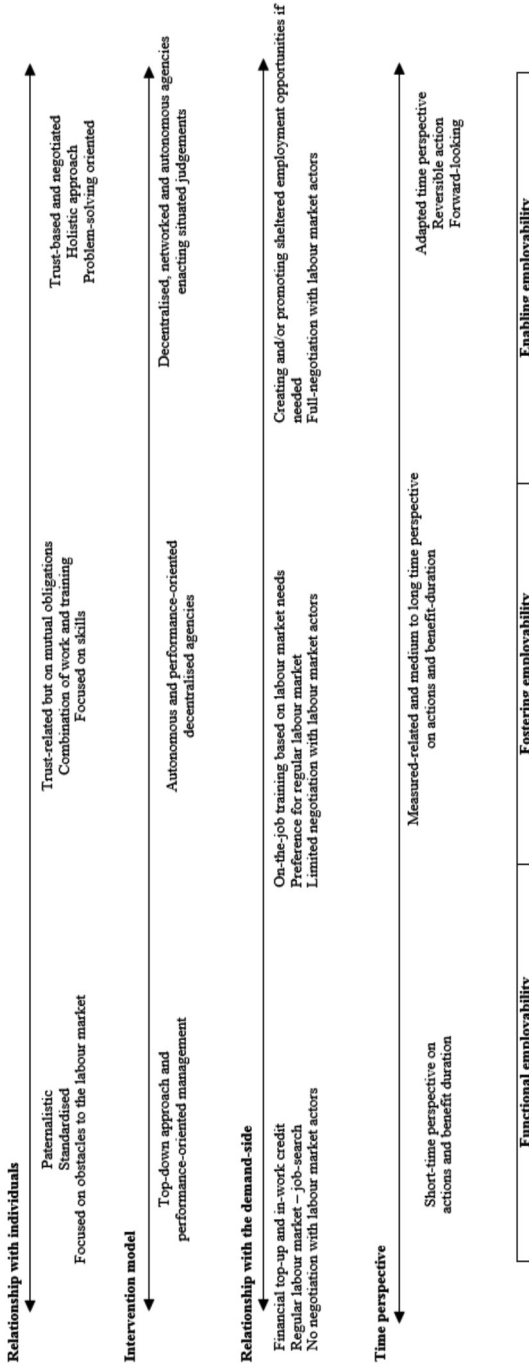
	WF	HC	CA
<b>Values</b> "Policies aim at..."	Efficiency based on individual autonomy and high employment rate	Redistribution and social cohesion via an economic understanding	Individual agency and wellbeing freedom. "equality of capability" and reduced risks over the life-course
<b>Norms</b> "Policies should..."	Lower the number of benefits recipients and optimise interventions	Reduce the skills mismatch by adapting individual skills	Achieve and social cohesion and inter-individual social justice
	Lead as quick as possible to the regular labour market	Contribute to the economic return by improving skills, health and personal development	Improve personal and professional outcomes by favourable transitions Accounting for the heterogeneity of needs and aspirations. Avoid adaptive preferences and provide real opportunities
<b>Images</b> "Policies see individuals as ..."	Maximising utility in the short term Considering work as a disutility Likely to be victim of moral hazard Passive recipients	Maximising utility in the longer term from increased skills Valuing education and training Rational and informed actors Facing multiple disadvantages	Aiming at valuable doings and beings Capable of practical reasoning Valuing intrinsic and instrumental role of work and education



*Algorithms* – They link the cognitive/normative and the implementation dimension. They define public policy and identify how responsibility is shared.



Tab. 1 - continued



Source: own elaboration from Becker, 2009; Bonvin & Orton, 2009; Bruttel and Sol, 2006; Crespo & Serrano Pascual, 2004; Dif-Pradelier *et al.*, 2012; Farvaque and Oliveau, 2004; Lindsay *et al.*, 2007; Muller, 2010; Peck & Theodore, 2000; Pohl & Walther, 2007; Schmid, 2014; Sirovátka, 2007; Wright, 2012. This is a revised and extended version of the table presented in (M. Bussi: Going beyond Work-First and Human Capital Approaches to Employability: the Added-Value of the Capability Approach Social Work & Society).

The third cognitive dimension of the *référentiel* are *images*, which concentrate values, norms and sometimes also the causal statements explaining them. Central images of employability policies refer to the welfare subjects to be treated and the ensuing conception of social problems. WF policies adopt hypothetical models of individual agency based on the assumed economic rationality of actors that is far from the agency grounded in lived experience (Wright, 2012). In contrast, the HC approach conceives individuals as interested in maximising their employment opportunities in the long term via rewarding investments in skills. The CA adopts a life-perspective respecting the diversity of biographical situations. The welfare subject is conceived as a person with “thick needs”, i.e. needs to be satisfied in order to truly flourish beyond the needs for survival (Dean *et al.*, 2005).

Finally, *algorithms* define the causal relationships of the issue at stake and the frontiers within which public action can evolve and are used here as linking elements as they identify the actors involved and their responsibility. According to WF policies individuals have to take responsibility for their low competitiveness caused by their lack of motivation, working ethics and meaningful work experience (Dif-Pradelier *et al.*, 2012). Although adopting a wider perspective on possible obstacles to the labour market including family duties and health, the HC approach reiterates the responsibility of individuals to address their barriers to work (Lindsay *et al.*, 2007). Going beyond these positions, the CA stresses the importance of guaranteeing that individuals have formal rights and that they are equipped with enough resources and factors of conversion before they can be considered accountable for their choices (Salais, 2004b). Thus the CA does not shift macro-economic problems (e.g. lack of jobs) to individuals (Crespo and Serrano Pascual, 2004).

### 3.2. *The relationships with individuals*

This dimension is developed around the idea of the welfare subject. WF programmes tend to adopt a paternalistic stand (Eichhorst and Konle-Seidl, 2008) and confront recipients with the labour market reality so as to reorient individual aspirations and expectations. Sanctions are often used in WF as a means of making individuals responsible.

In contrast, HC programmes tend to build trust relationships between recipients and the institution (Lindsay *et al.*, 2007). The use of ICT is mainly confined to objectively measuring individual progression towards the labour market rather than sanctioning non-compliance. Information identifying an individual’s distance from the labour market in terms of skills or capacity of adaptation is often chosen as factual evidence.

Individual preferences and aspirations tend to take preference over the availability to work in order to maintain the rights to welfare.

In contrast, the CA adopts a holistic approach to the individual's situation. Hence, the institutional challenge consists of accounting for individual preferences in the implementation of welfare policies without trying to make these match external requests at any cost. This is achieved by ensuring the *capability for voice*, i.e. the ability of recipients to express their concerns and make them heard (Bonvin and Farvaque, 2005). In a context of loose management procedures and decentralisation of services, local agents enjoy some margin of manoeuvre for tailoring interventions as they formulate situated judgements accounting for personal, environmental and social circumstances. Thus deploying innovative and adapted answers (Bonvin and Orton, 2009). Hence, not only will the information gathered to assess recipients be more extensive, but what the individual has reason to value will be judged to be a valuable outcome.

### 3.3. *The intervention model*

The relationship with the individual is shaped by the organisational environment. Institutional factors – e.g. performance indicators, resources constraints and fragmentation – have an impact on the implementation of welfare policy (Evans and Harris, 2004). According to Lipsky, street-level bureaucrats essentially contribute to the process of co-policy-making because of their relatively high degree of discretion and a relative autonomy from organisational authority (Bonvin, 2008). However, their discretion is challenged by the need of public authorities to ensure that their daily work complies with the institution's objectives. This is particularly evident following the rise of the New Public Management and its focus on efficiency and efficacy of public agencies, which required a stronger accountability at the street-level (Brodkin, 2011).

Management by objectives, top-down controlled actors and limited room for manoeuvre at the local level can be conjugated not with a CA approach to employability policies, but rather with a WF approach. In a WF approach lowering costs is sought via a high standardisation of procedures that limits front-line agents' discretionary power, such as performance objectives linked with funding at institution or job-search counsellor level. Instead, a capability-oriented approach would be based on the cooperation of central administration and local agents in the implementation of employability policies. The adaptability of performance objectives, the interpretability of policies and guidelines coupled with monitoring by the central administration provide local agents with the 'means and the freedom to act responsibly' ensuring a genuine tailoring of the poli-

cies (Bonvin, 2008). The intervention model associated with HC would be something in between the WF and the CA with decentralised services fairly autonomous but with clear top-down guidelines and limited capacity for shaping local intervention.

### 3.4. *The relationship with the demand side*

In research dealing with ALMPs, the relationship with the demand-side is often overlooked or rather dealt with from a macro perspective. The introduction of an ideal-type of employability policies informed by the CA makes the relationship with the demand side and other institutions crucial. This dimension of analysis assesses whether the labour market undergoes an adaptation in order to increase individual potential. HC and CA tend to build partnerships with other welfare or civil society actors that can help recipients tackle specific aspects (e.g. health, psychological), and inter-agency cooperation is based on trust and common objectives of individuals' wellbeing and agency (Lindsay *et al.*, 2008).

In contrast, WF aims to make transitions into work more attractive than staying on benefits mainly through financial top-ups. Further, WF policies tend to focus on low cost short-term training and an intense job-search (Peck & Theodore, 2000). Skills are provided according to short-term labour market needs particularly in shortage occupations. Integrated welfare policies and exemptions from being available to work are rarely granted.

Further, for both WF and HC, direct job creation is not considered as a viable alternative, particularly in the long run. From a CA perspective, stimulating job-creation and setting up public employment schemes, if needed, is advisable. A varied network of partners is necessary to answer the multidimensionality of individual needs and to build an opportunity structure to overcome these difficulties. Finally, integration in the labour market can be replaced by 'social activation' schemes accounting for specific individuals' needs (Van Oorschot, 2002).

### 3.5. *The time perspective*

Two dimensions of time are crucial in employability programmes: the reversibility of actions taken and the time-frame of the action plan and benefits. The WF approach privileges a short and limited time horizon and not much time is provided for drafting medium/long term action plans. This is also imposed by granting short-term and strongly decreasing benefits based on the conviction that this increases job take-up and exits

from welfare (Røed & Zhang, 2003). HC adopts a medium-to-long term perspective mainly in line with the time-frame needed for acquiring new skills and competences. The forward-looking time dimension in HC can however be shortened or very limited if the acquisition of skills required in the labour market does not need important investments, such as in low-skills equilibria. The CA promotes broader projects that might touch upon other life aspects requiring different time horizons (e.g. childcare) as well as the possibility of reversing the order of steps of the activation programmes. The reversibility of action plans is particularly relevant when the social situation is unstable, and it can also favour a better matching and higher returns in terms of productivity (Anxo and Erhel, 2006). Similarly, rights to benefits cannot be lost easily and alternative safety nets exist to avoid entering the vicious cycle of economic and social exclusion. Sanctions rarely apply to the entire amount of benefits and are gradually implemented.

#### **4. Three ideal-types of employability**

From the above, we would say that the WF approach aims to reach “functional employability”, i.e. individual employability is to respond to market needs and help public organisations to comply with their performance objectives. The HC approach promotes a “fostering employability” providing people with basic resources (training, skills) that are meant to improve their employment position and contribute to the aggregate employment rates. In contrast, CA promotes an “enabling employability” where public institutions provide resources and create the social and environmental arrangements that make valuable opportunities available to individuals. Individuals should be able to make the choices they value and see the risks of their life and work transitions reduced through an enabling context.

Ideal-types are meant to reduce the complexity of reality. Therefore, as it will be presented in the next section, inconsistencies across the cognitive and implementation dimensions are likely to be found in case studies insofar as organisations tend to adapt their actions, in a prescribed or unprescribed ways (Brodkin, 2011).

#### **5. The case study**

The decentralised offices of the French-speaking PES of the Brussels Capital Region were chosen as case study. Qualitative content analysis was carried out on internal and public documents and 13 street-level

bureaucrats in five out of 18 decentralised PES received a semi-structured interview. The selection of PES mirrors the variety of neighbourhoods<sup>1</sup> by income and unemployment rates. Internal documents consist of two guidelines for front-line agents dealing with preferred counselling behaviours and internal procedures; public documents include public speeches, laws and regulations. Interviews were conducted with six job-search counsellors, five middle-managers in charge of the human resources and organisation of the decentralised PES and two managers at the head-quarters in charge of the procedures for job-counselling and external partnerships. Three additional interviews were conducted with two local managers and a job-search counsellor in two partner institutions. Interviews focused on guidance of young recipients and organisational issues. Young people were chosen because this group is often pictured as being ‘unemployable’ to justify the emphasis on individualisation of activation policies.

In Belgium, since the late 1990s, the welfare state has been progressively reorganised in order to cope with the emergence of new social risks, such as ‘not being employable’. This was to take place via the individualisation of services; targeting, and the steering ‘at-a-distance’ approach which is meant to leave professionals to adapt their work within centrally-imposed guidelines. These changes particularly targeted youth. In 2004 a federal law aimed to structurally reduce abnormally long unemployment spells by sanctioning passive behaviours in a context of unlimited unemployment benefits (Cockx *et al.*, 2007). At the local level, the (French-speaking) PES in the Brussels Capital Region concentrated its efforts on promoting job-search programmes organised by local partners. The most important change towards individualisation of the job-placement service for young people is the introduction of the *contrat de projet professionnel* (CPP) (2004), which formalised the use of a voluntary action plan between the job-seeker and the PES. It included most of the features attributable to the Active Welfare State paradigm: mutual obligations, making people more autonomous and ready to enter the labour market while providing an individualised approach. In 2010, the local PES made the CPP compulsory. The role of the job-search counsellors in the PES is to provide an overall guidance towards work, and specific actions are carried out by a plethora of external partners. The analysis focuses on the job-counselling

1. One “small-size” PES in a borough with 115% of the medium country income and 12% unemployment; 1 “medium-size” PES in a borough with 86% of the mean country income and 18.5% unemployment; 3 “big-size” PES in boroughs with 60 and 70 % of the country average income and unemployment rates between 22.7 and 28.3%. The partners were situated in one average borough and one poorer-than-average and highly populated borough.

at the decentralised PES offices where action plans are agreed upon and the idea of employability is shaped.

### 5.1. *The cognitive and implementation dimensions in the case study*

*Values, norms, images and algorithms* were identified in the interviews and they formally set the borders and the rules within which front-line agents are expected to implement employability programmes.

The overall approach of laws and regulations is closer to the HC approach to employability. Among politicians, the values traditionally underpinning the Belgian Welfare State – based on redistribution, protection, social prosperity – are not abandoned, but rather complemented by an increased attention to employment participation and financial sustainability.

[...] The Active Social State is a State of active people and its goal is the active participation of everyone and social protection (Vandenbroucke, 1999, emphasis in the original text).

Similarly, at the street-level, special attention is given to the role of investing in human capital and ensuring a better matching between the supply and the demand. A job-counsellor explained:

[...] there are a lot of people who leave school without qualifications and the biggest challenge is to ensure that there is a match between the demand and supply and at some point it is necessary to say: if you want to stay in Brussels, the (labour market) reality is different... (1JCbig)<sup>2</sup>.

Further, the images of young unemployed people conveyed by interviewees are heavily influenced by the daily contact that work advisors have with young people, often described as having attitudes incompatible with labour market rules, short-term expectations and maximisation of utility mostly linked with unrealistic economic return and a passive attitude towards activation.

[...] Generally they want to find a job right away and they think they will find one quickly (4Mbig).

[...] Young people don't realize that there are some rules to respect in order to have higher chances of getting a job... (8Mmed).

2. In the quotations, JC indicates job-search counsellors; M managers and HQM headquarters managers. "Small", "med" and "big" refer to the size of PES. Quotations are translated from French, the responsibility for the translation is mine.

These descriptions bring images close to a WF representation of the welfare subject. However, young people are also seen as able to express dreams and aspirations and their values go beyond the maximisation of short-term utility insofar as their projects would require investment and a long-term perspective.

*Algorithms* – expressing the reasons and the directions of the intervention – anticipate that the main approach at the implementation level is likely to be close to the HC. Young people are encouraged to modify their behaviours and reason rationally, value education for its potential to smooth the transition into the labour market (e.g. training for in-short supply occupations) and get informed to overcome information asymmetries.

If the jobseeker adopts a professional objective that the job-search counsellor deems unrealistic [...] the job-search counsellor has to inform, advise and show the labour market reality in order to develop a feasible objective (Actiris, 2011).

Moreover, the responsibility for lacking competences, information and autonomy is rarely attributed to external institutional, social and economic factors as these are mostly taken for granted and no responsibility is sought. Similarly, the lack of autonomy in job-search activities is also referable to a lack of knowledge stemming from their little experience rather than from intentional bad-will. Therefore, these values, norms, images and algorithms already set a clear HC-oriented framework with which front-line agents are expected to comply.

## *5.2. The relationship with individuals in the case study*

Under this dimension of analysis, the case study becomes more complex and less attributable to one ideal type or another, although most features can be referred to the HC. Formally, the standardisation of practices consists of collecting factual information rather than a holistic approach, and formal job-counselling rules established centrally by the headquarters are, in principle, not adaptable to personal needs. In addition, the use of large categories based on socio-demographic characteristics and standardised interview schedules can hinder the possibility of adapting the guidance to the person's needs and expectations.

However this attempt to clearly set tasks in order to control discretion (Meyers and Vorsanger, 2007) is, whenever possible, modified by job-search counsellors, who try to include more qualitative information enabling a fairer situated judgement, and to adapt interview frequencies and control (CA).



I keep a case file with the résumé of the person [in addition to an IT file, a/n], I put more qualitative info (...) for instance if the person has health problems or things that are important so as that the person knows that we are interested in her and not only... (3JCbig).

This turns out to be more feasible in small local agencies where the workload is lighter and job-search counsellors have larger control over time; however still not a widespread practice.

[...] Especially for those in agency work... it makes things complicated for them to come (to interviews) and it creates conflictual situations... but sometimes I am able to keep in mind some of their names and I leave them in peace for a while [...] I tell myself that this is not a problem because I go on with other people... but it is only possible to do that for a few people... (10JCsmall).

Further, sanctions for no-show are automatically registered and there is little scope for negotiating at least at the PES level (WF). However, a more flexible approach is applied when negotiating the action plan as non-cooperative behaviours can be solved internally (CA).

The attitude towards the individual avoids blaming and rather aims at making young people autonomous and responsible for their choices. This is achieved by placing emphasis on the role of training and gaining relevant skills (HC).

[...] Particularly we should not blame them for their lack of qualifications and, instead, we should value their informal experiences. So we don't insist too much on the fact that they dropped out from school and we try to see how we can fill those gaps and validate informal competences [...] we try to make them self-confident again and this is the most important element (7JCmed).

### *5.3. The intervention model in the case study*

There is a strong coherence between the cognitive level and the intervention model as the prevalent approach is close to the HC. Yet in the daily practice, some hints to CA can also be identified.

The analyses reveal that there are several hierarchically imposed aspects in the organisation and management of the decentralised PES. While the decentralisation allowed services to be brought closer to the individual and to be set in the context of the neighbourhood, most of the important procedures (e.g. type of interviews, timing, target groups, etc.) and indicators of performance are decided at the central level. Very little is negotiated at the lower level where managers are left with little room for

informal practices that they think better suit the needs of the unemployed. This recalls the influence of clients' characteristics in determining discretion of social services delivery (Scott, 1997).

If, among my objectives, I need to prioritise the follow-ups, I have to leave behind those who come just to get some info... this is the rational way of doing it. But, because I work for people that need us, I also have a certain responsibility and I try to juggle with these two aspects (4Mbig).

In particular, the different types of interviews are expected to last a precise number of minutes (from 20 to 40): the sum of all daily interviews should count for 75% of daily working time of job-search counsellors. 15% of the working day should be dedicated to administrative tasks. The standard use of these indicators says that if a decentralised PES has, in total, less than 15%, it might be a sign of lack of human resources; while a percentage higher than 15% would indicate a less efficient use of the available human resources.

However, the performance indicators are no longer used for pointing at individual mistakes, there are no wage-related incentives linked to them for job-search counsellors or for the overall PES based on the outcome of measures

Now (the indicator, n/a) is better used (...) it is not only about what we failed to do, but also about (...) what we can do to improve it (9Csmall).

Moreover, HC features are also found in the lack of financial autonomy and the centrally-determined network cooperation. However, this is put in place to provide a diversified and broad choice of services to job-seekers but it is not shaped according to the specificities of the very diverse boroughs of the region. Local managers have only limited scope to create partnerships with non-centrally financed partners.

(...) There are other partners that might not have an agreement with the PES (...) but who know our PES local agency and they deliver useful services for people we follow. So we refer people also to these partners. Sometimes they provide services that are not directly concerned with employment but which are nonetheless dealing with other issues like housing or psycho-social problems (6Mbig).

#### *5.4. The relationship with the demand side in the case study*

In the relationship with the demand-side there seems to be a tension between the overall employment and the institutional structure of the

welfare system, on the one side, and the relationships established by the PES on the other.

Belgian welfare and labour market institutions can be said to be coherently coordinating in providing an opportunity structure supporting young people in their transitions from unemployment, inactivity or education/training to the labour market, both ensuring an income support and the possibility to take up training and (social) activation<sup>3</sup>. This complementarity would rather be closer to a CA institutional approach as it takes into account the risk of the first transitions in the labour market. At the same time, interviews suggest that the approach of job-search counsellors and the priority given to employability programmes is closer to the HC.

The role of training is highly valued and encouraged; however this has to be equivalent to work in terms of number of hours in order to exempt the young person from looking for a job.

Moreover, training in supply-shortage occupations is the norm as it increases the likelihood of leaving unemployment even though it might be far from individual initial aspirations. Integration into the regular labour market is preferred, even though subsidised employment is not ruled out.

### *5.5. The time perspective in the case study*

The reversibility of the action plan and the possibility of having both a short-term and forward-looking project would rather suggest an approach that is closer to an ‘enabling employability’ (CA). However the priority given to the short-term project and the need to ensure at any time a coherence with an effective and quick labour market integration make the approach closer to the HC approach.

I know you are looking for something more stable but accept it anyway as a first job because it counts as an additional experience and then you will see if it is the job you like (5JCbig).

Moreover, the tensions between the individual time of gaining awareness and competences, but also the administrative obstacles hindering access for young people, suggest that there is still room for better adapting the institutional intervention to the individual situated needs.

3. For instance, young people who leave school and have at least upper secondary school education can apply for unemployment benefits also without work history and activation measures. Moreover, means-tested benefits with activation or support to full-time education are available for 18-25 years old.

## 6. What employability?

The case study of PES in the Brussels Capital Region revealed that the idea of “fostering employability” is clearly spelt out at the cognitive level where values, norms and images can be attributed to the HC approach. However, interviews and internal documents highlight a lack of full coherence between the cognitive and the implementation dimension. Some practices get closer to a CA approach namely regarding the use of performance objectives and the profiling of young people. Moreover the time dimension and the institutional structure potentially allow the reduction of risk in the first transitions from inactivity/unemployment to work/education. However, practices adopting a more holistic approach and adapting the guidance to the young person’s needs are mostly the results of job-search counsellors playing with rules. These informal strategies go beyond the standardisation imposed that, although initially meant to improve tailoring, turned out to be unsuitable for the trajectories of some young people. This is possible as the degree of standardisation is flexible enough and the intervention model not punitive or strictly designed particularly in terms of financing and performance objectives. These are two characteristics that can foster the use of discretion in human services (Meyers and Vorsanger, 2007).

Very few aspects can be referred to a WF approach and they mostly recall the idea of efficiency of the public action and the standardisation of measures based on the risk profile of young people, which do not impose, however, strict limits to street-level actions. The inconsistencies between a clear HC-oriented cognitive approach and a more nuanced implementation process confirm the need to account for both dimensions of policy.

Finally, the inclusion of the ideal-type informed by the CA made it possible to identify informal practices that go beyond the existing typologies and which influence the degree and quality of individualisation of employability policies. The CA suggests going beyond standardised answers to lack of employability and suggest a more holistic – and potentially – more socially just way of tackling joblessness and the vicious cycle of long-term unemployment.

## References

- Actiris (2011). *La procédure d'objectivation*, Internal document.
- Alkire S. (2008). Using the capability approach: prospective and evaluative analyses. In: Comin F., Qizilbash M., Alkire S., eds., *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Anxo D., Erhel C. (2006). Irreversibility of time, reversibility of choices? The Life-Course foundations of the Transitional Labour Markets approach.

- Cahiers de la MES*. <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/11/88/81/PDF/R06058.pdf>.
- Becker G.S. (2009). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. University of Chicago Press.
- Bonvin J.-M. (2008). Activation Policies, New Modes of Governance and the Issue of Responsibility. *Social Policy and Society*, 7(03): 367.
- Bonvin J.-M., Farvaque N. (2005). What Informational Basis for Assessing Job-Seekers?: Capabilities vs. Preferences. *Review of Social Economy*, 63(2): 269-289. DOI: 10.1080/0034676500130614.
- Bonvin J.-M., Farvaque N. (2007). A capability approach to individualised and tailor-made activation. In Berkel R.v., Valkenburg B., eds., *Making it Personal: Individualising Activation Services in the EU*. Bristol: Policy Press.
- Bonvin J.-M., Orton M. (2009). Activation policies and organisational innovation: the added value of the capability approach. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 29(11): 565-574.
- Brodtkin E.Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 2), i253-i277.
- Bruttel O., Sol E. (2006). Work First as a European model? Evidence from Germany and the Netherlands. *Policy & Politics*, 34(1): 69-89. DOI: 10.1332/030557306775212142
- Busilacchi G. (2006). Nuovo welfare e capacità dei soggetti. *Stato e Mercato*, 1: 91-126.
- Cockx B., Defourny A., Dejemeppe M., Van der Linden B. (2007). *Le nouveau système de suivi des chômeurs: une évaluation*. Institut de Recherches Economiques et Sociales, Université catholique de Louvain.
- Crespo E., Serrano Pascual A. (2004). The EU's concept of activation for young people: towards a new social contract? In Pascual A.S., ed., *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Brussels: ETUI.
- Dean H., Bonvin J.-M., Vielle P., Farvaque N. (2005). Developing capabilities and rights in welfare-to-work policies. *European societies*, 7(1): 3-26.
- Dif-Pradelier M., Rosenstein E., Bonvin J.-M. (2012). Vocational Training as an Integration Opportunity for Struggling Young Adults? A Swiss Case Study. *Social Work and Society International Online Journal*, 10(1).
- Eichhorst W., Konle-Seidl R. (2008). Contingent convergence: a comparative analysis of activation policies. *IZA discussion papers*.
- European Commission (2012). *Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee*. Brussels.
- Evans T., Harris J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6): 871-895.
- Farvaque N., Oliveau J.-B. (2004). L'insertion des jeunes peu diplômés dans l'emploi: opportunité de choix et contraintes. *Document de travail Serie Regles, Institutions, Conventions*, 04-11.
- Lindsay C., McQuaid R.W., Dutton M. (2007). New approaches to employability in the UK: combining 'Human Capital Development' and 'Work First' strategies. *Journal of Social Policy*, 36(4): 539-560.

- Lindsay C., McQuaid R.W., Dutton M. (2008). Inter-agency Cooperation and New Approaches to Employability. *Social Policy & Administration*, 42(7): 715-732. DOI: 10.1111/j.1467-9515.2008.00634.x.
- Lipsky M. (2010). *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services* (Updated ed.). New York: Russell Sage Foundation.
- Meyers M.K., Vorsanger, S. (2007). Street-level bureaucrats and the implementation of public policy. In Peters B.G., Pierre J., eds., *Handbook of Public Administration: Concise Paperback Edition*: SAGE Publication, pp. 153-163.
- Muller P. (2010). Référentiel. In L.B. et al., ed., *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, pp. 555-562.
- Peck J., Theodore N. (2000). Beyond 'employability'. *Cambridge Journal of Economics*, 24(6): 729-749. DOI: 10.1093/cje/24.6.729.
- Pohl A., Walther A. (2007). Activating the disadvantaged. Variations in addressing youth transitions across Europe. *International Journal of Lifelong Education*, 26(5): 533-553.
- Røed K., Zhang T. (2003). Does Unemployment Compensation Affect Unemployment Duration?\*. *The Economic Journal*, 113(484): 190-206. DOI: 10.1111/1468-0297.00086.
- Salais R. (2004a). Incorporating the capability approach into social and employment policies. In Salais R., Villeneuve R., eds., *Europe and the politics of the capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salais R. (2004b). *Social Europe and the capability approach*. Paper presented at the 4th International conference on the Capability Approach, 5-7 September, Pavia.
- Schmid G. (2014). Beyond Flexicurity – Active Securities for Flexible Employment Relationships. In Keune M., Serrano A., eds., *Deconstructing Flexicurity and Developing Alternative Approaches*. New York-London: Routledge.
- Scott P.G. (1997). Assessing determinants of bureaucratic discretion: An experiment in street-level decision making. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(1): 35-58.
- Sen A. (1990). Justice: Means versus Freedoms. *Philosophy & Public Affairs*, 19(2): 111-121.
- Sen A. (1979). Equality of What? The Tanner Lecture on Human Values – Delivered at the Stanford University. [www.uv.es/~mperezs/intpoleco/Lecturcomp/Distribucion%20Crecimiento/Sen%20Equaliy%20of%20what.pdf](http://www.uv.es/~mperezs/intpoleco/Lecturcomp/Distribucion%20Crecimiento/Sen%20Equaliy%20of%20what.pdf).
- Sirovátka T. (2007). The individual approach in activation policy in the Czech Republic. In: van Berkel R., Valkenburg B., ed., *Making it personal. Individualising activation services in the EU*. Bristol: The Policy Press, pp. 193-216.
- Vandenbroucke F. (1999). "Discours de Frank Vandenbroucke le 13 décembre 1999: Exposé Den Uyl (L'Etat social actif)". Amsterdam.
- Van Oorschot W. (2002). Miracle or nightmare? A critical review of Dutch activation policies and their outcomes. *Journal of Social Policy*, 31(3): 399-420.
- Wright S. (2012). Welfare-to-work, Agency and Personal Responsibility. *Journal of Social Policy*, 41(02): 309-328. DOI: 10.1017/S0047279411001.

# Potenzialità e criticità di un'esperienza locale di creazione e utilizzo di strumenti di analisi delle traiettorie scolastiche e delle transizioni al lavoro alla luce del *capability approach*

Barbara Giullari\*

## Premessa

Il saggio propone una riflessione sul rapporto tra costruzione di basi informative e processi di *policy making* a partire dall'illustrazione di un'esperienza locale di programmazione di interventi per favorire l'accesso ed il successo scolastico e le transizioni verso il lavoro. Le argomentazioni faranno riferimento ad alcune suggestioni che provengono dall'approccio delle *capabilities* (CA); nel quale, come noto, un ruolo cruciale è assegnato alla questione degli spazi informativi (IBJJ) nella determinazione del contenuto e delle modalità delle scelte collettive, nel convincimento che il processo di costruzione della conoscenza pubblica abbia un forte valore normativo.

Il saggio è così organizzato: nella prima parte sono richiamati alcuni elementi che caratterizzano il CA ritenuti particolarmente rilevanti nell'economia del lavoro. Nella seconda parte il *focus* è posto sulla ricostruzione di un processo situato di costruzione di uno spazio informativo sulle traiettorie scolastiche e verso il lavoro realizzato a partire da analisi longitudinali su base anagrafica. L'intento è da un lato mettere in luce come, assumendo un punto di vista attento alla dimensione processuale dei fenomeni osservati, sia stato possibile, non senza difficoltà, tentare di cogliere le basi delle *capacitazioni* degli studenti e dei giovani lavoratori bolognesi; dall'altro, la riflessione si concentrerà sulla complessa interdipendenza tra basi informative e fattori e livelli istituzionali chiamati in causa nella definizione di politiche ed interventi volti alla promozione di libertà sostantive rispetto ai percorsi scolastici e formativi e poi lavorativi.

\* Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia – Alma Mater Studiorum Università di Bologna.

## 1. Il punto di vista del *capability approach*

Il *Capability approach* (Sen, 1985, 1994, 2000, 2011) rappresenta una tra le più innovative e feconde proposte teoretiche formulate negli ultimi decenni. Fin dalla sua presentazione l'approccio delinea una cornice di riflessione sull'azione pubblica alternativa a quella *mainstream*, consentendo di ri-concettualizzarne criticamente le funzioni: dalla mera garanzia di diritti formali e redistribuzione di risorse, all'attenzione sui processi di implementazione di strumenti per rendere agibili i diritti di cittadinanza e l'esercizio di una libertà di tipo sostanziale. Il concetto basilare di *capability* introduce il tema della libertà e dei diversi gradi in cui può essere esercitata: "la capacitazione di una persona non è che l'insieme delle combinazioni alternative di funzionamenti che essa è in grado di realizzare. È dunque una sorta di libertà: la libertà sostanziale [...] di mettere in atto più stili di vita alternativi" (Sen, 2001, p. 79). L'approccio delle capacità si concentra sulla vita *umana, reale* proponendosi di spostare il *focus* dall'ambito dei mezzi a quello delle effettive opportunità, laddove anche i beni primari sono finalizzati al raggiungimento della libertà di essere e fare ciò cui si ha ragione di attribuire valore (Sen, 2001, 2011). In questa ottica lo stare bene ha natura multidimensionale e non coincide con l'ammontare più o meno ampio di beni e risorse a disposizione; ha invece a che fare con la qualità della vita (Sen, 1994) e l'universo socio-culturale, valoriale, normativo nel quale ognuno conduce la propria esistenza.

Per comprendere l'idea di libertà sostanziale altrettanta rilevanza assume la trasformazione di risorse in capacità, in cui entrano in gioco i fattori di conversione e il processo di scelta. I primi incarnano la combinazione tra responsabilità individuale e collettiva, elemento qualificante il CA: vincoli ed opportunità presenti nei contesti di vita in cui le persone concretamente vivono; richiamano tanto caratteristiche personali (genere, stato di salute, abilità cognitive, ecc.) caratteristiche socio-culturali (norme, valori, regole istituzionali, ecc.) strutturali ed ambientali (contesto fisico, infrastrutture istituzioni pubbliche, ecc.) e di contesto. Complessivamente intesi i fattori di conversione sono costituiti da opportunità e mezzi che la società fornisce, o nega agli individui, consentendo, o meno, la promozione e la trasformazione delle capacità in concreti stati dell'essere e del fare (Bifulco e Mozzana, 2011). La libertà di "funzionare" presuppone la possibilità di fare scelte consapevoli tra diverse opportunità, in vista del raggiungimento di ciò che si reputa importante per il proprio benessere. Sen offre un'importante distinzione del concetto di opportunità: una più ristretta, che riguarda l'esito finale di un corso di azione (risultato effettivo e non mera garanzia formale dei diritti); accanto ad una più ampia che tiene conto della dimensione processuale dell'azione stessa, laddove ad ogni scelta attuata corrispondono, o meno, altre opzioni a disposizione



dell'individuo. Si tratta della differenza tra scegliere *liberamente* di fare/essere/acquisire qualcosa ed essere/fare/acquisire qualcosa (Sen, 2011). Il processo di scelta ha quindi a che fare la "libertà di agire" (*agency*) (Sen, 2001, pp. 24-25) realizzando cambiamenti in base ai *propri* obiettivi e valori, giocando un ruolo fondamentale nell'individuazione di ciò che si desidera raggiungere. Il CA «concentrandosi sul rapporto tra capacità di trasformare un bene (o il reddito) in "funzionamenti" piuttosto che sul rapporto tra proprietà del bene e stato di benessere, influenza i cardini della teoria dell'azione ed in particolare il rapporto tra condizioni dell'azione, formazione delle preferenze e processo di scelta» (Busilacchi, 2011, p. 58).

La concatenazione tra risorse, capacitazioni e funzionamenti ha carattere situato e al contempo dinamico: il *focus* non riguarda ciò che le persone infine effettivamente sono o hanno raggiunto, piuttosto ciò che possono scegliere di essere e avere in ogni momento della propria esistenza. Per questo occorre prestare attenzione al grado di riflessività che le persone sono in grado di esercitare sulle proprie scelte ed il loro cambiamento nel tempo, a partire dalla distinzione tra preferenze "vere" e adattive e il loro prendere forma in un dato contesto socio-economico, normativo, istituzionale e di adattamento a specifiche circostanze, laddove dinamiche di *path dependency* giocano un ruolo cruciale (Halleröd e Strandh, 2010).

In tale cornice, tra le altre (Zimmermann, 2006; Bonvin e Rosenstein, 2014), è interessante cogliere suggestioni metodologiche volte a costruire basi informative che consentano di comprendere le basi delle *capabilities*. Nelle parole di Sen «al centro di questo approccio delle *capacitazioni* possono stare sia i funzionamenti realizzati (ciò che una persona è effettivamente in grado di fare) sia l'insieme capacitante delle alternative che uno ha davanti a sé (le occasioni reali). I due tipi di impostazione danno tipi diversi di informazione: sulle cose che una persona fa e su quelle che è libera di fare» (Sen, 2001, p. 809). Ciò implica assumere una postura metodologica in grado di evitare il rischio di interpretazioni riduttive e deterministiche delle traiettorie individuali; evenienza che si verifica quando le analisi si basano su "istantanee" dei corsi di vita individuali (Halleröd e Strandh, 2010), perdendo così di vista i momenti cruciali in cui determinati eventi e scelte portano verso vicoli ciechi nella vita delle persone o al contrario lasciano aperte rose di possibilità successive, consentendo, o meno, ri-aggiustamenti nelle strategie di vita. In tal senso è da più parti sottolineata l'importanza, tra gli altri, di studi di tipo longitudinale, in grado di cogliere le condizioni in cui le scelte effettuate creano, o meno, effetti di *path dependency* sul lungo periodo. Dal punto di vista del processo di *policy making* è fondamentale indagare questi snodi cruciali; da un lato per promuovere azioni positive volte ad incrementare la consapevolezza e i gradi di libertà sulla base dei quali le persone fanno scelte cui hanno

ragione di attribuire valore; dall'altro, per cogliere i risultati sui singoli individui del medesimo intervento o politica.

Un ulteriore aspetto che è quindi importante richiamare è la portata epistemologica del CA, nel quale, come noto, un ruolo cruciale è assegnato alla questione degli spazi informativi da intendersi come: «the factual territory on which considerations relating to justice directly apply» (Sen, 1990, p. 111). La scelta di una base informativa è una componente essenziale di qualsiasi processo decisionale, ha una forte componente normativa e valoriale e riflette scelte politiche e preferenze ben precise rispetto alla natura dei problemi da trattare e della relazione tra bisogni individuali e soluzioni istituzionali (Bonvin e Rosenstein, 2014). Ne consegue che la natura intrinsecamente descrittiva delle basi informative delle politiche (IBJJ), lungi dall'aver un connotato esclusivamente tecnico od “oggettivo”, è frutto di selezioni di conoscenze ed informazioni utilizzate per comprendere ed interpretare la realtà. Sen pone l'accento sull'impossibilità di definire IBJJ in maniera definitiva, poiché le informazioni tenute in conto e quelle invece non considerate non possono che essere individuate sulla base del contesto in cui le questioni oggetto di una politica si esprimono. In questa ottica acquisisce grande rilevanza la “capacità di voice” degli attori per partecipare al dibattito pubblico e democratico sulle scelte sociali (de Leonardis, Negrelli e Salais, 2012). Tra i molteplici elementi di criticità della profonda trasformazione e modificazione delle basi informative delle politiche (de Leonardis O., 2009; Giullari e Ruffino, 2013) vi è l'indifferenza (Salais, 2013; Porter, 2002) rispetto alla costruzione di informazioni sulle concrete conseguenze che le politiche adottate hanno sui problemi e sulle persone per le quali sono state concepite (Leonardi, 2009, p. 56).

Alla luce della cornice interpretativa delineata, nelle prossime pagine esplorerò un'esperienza di costruzione di conoscenza ed utilizzo di basi informative e dinamiche territoriali di costruzione di politiche e interventi per promuovere il successo formativo e le fasi di transizione scuola-lavoro cercando di rispondere al più generale interrogativo: «quali conoscenze per quali politiche?»

## **2. Un'esperienza locale di creazione di basi informative sulle traiettorie scolastiche e le transizioni al lavoro**

### *2.1. Il contesto istituzionale*

Nel nostro paese, a partire dalla fine degli anni '90, sono stati messi a punto, seppure in modo non sistematizzato ed omogeneo sul territorio nazionale, azioni di monitoraggio anagrafico dei percorsi scolastici e for-

mativi e di transizione al lavoro. L'esperienza oggetto di questo contributo ha infatti preso avvio nel territorio bolognese all'inizio degli anni duemila: nell'ambito delle competenze provinciali di programmazione della rete scolastica e dell'offerta di istruzione e formazione è stata creata l'*Anagrafe Nof provinciale* (Nuovo Obbligo Formativo) per il monitoraggio dell'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo (ex L. 144/99) (Giullari, 2003). Nel corso di oltre un decennio, grazie all'uso integrato di banche dati anagrafiche, si è sviluppato un sistema informativo in grado di fotografare la posizione di *stock* di studenti (e successivamente di giovani lavoratori), ma anche di registrarne i *flussi*, attraverso una lettura longitudinale che ha consentito di tracciarne le traiettorie nella scuola, nella formazione professionale, nell'apprendistato per l'assolvimento dell'obbligo formativo e di inserimento nel mercato del lavoro. Nel tempo si è gradualmente consolidata l'integrazione tra azioni conoscitive e la progettazione di interventi e dispositivi. In tale processo ha giocato un ruolo di rilievo l'*Osservatorio sulla scolarità* della Provincia di Bologna<sup>1</sup>; strumento nel frattempo creato a supporto della locale struttura di *governance*<sup>2</sup> del sistema scolastico e formativo<sup>3</sup> e contestualmente all'avvio dell'*Anagrafe Regionale degli Studenti* che la Regione Emilia-Romagna ha attivato per dare omogeneità ai sistemi di rilevazione provinciali che nel frattempo si erano sviluppati.

Con riferimento alle analisi via via prodotte, esporrò di seguito alcuni elementi salienti utili a fare luce su di una gamma articolata di esperienze che sollevano molteplici interrogativi su potenzialità e criticità della creazione ed impiego di strumenti informativi in vista di politiche ed interventi volti a sostenere le traiettorie individuali in una logica di *capacitazione*.

## 2.2. Le analisi sulle traiettorie scolastiche

La possibilità di attingere alle informazioni anagrafiche su studenti ed allievi di ogni istituzione scolastica del territorio indagato, degli enti di formazione professionale e del sistema dell'apprendistato per l'obbligo formativo ha consentito di "seguire", anno dopo anno, la vita scolastica

1. Presso la quale ho svolto una lunga attività di consulenza.

2. Si veda il "Sistema di relazioni territoriali per il miglioramento dell'offerta formativa". [www.cittametropolitana.bo.it/scuola/Engine/RAServePG.php/P/259011300414/T/Conferenza-provinciale-di-coordinamento-L-12-2003](http://www.cittametropolitana.bo.it/scuola/Engine/RAServePG.php/P/259011300414/T/Conferenza-provinciale-di-coordinamento-L-12-2003).

3. Nel 2005 è stato sottoscritto un Protocollo di intesa tra la Provincia, i Comuni, le Scuole, gli enti di formazione, l'Amministrazione scolastica e l'Università per la costituzione dell'Osservatorio sulla scolarità provinciale, strumento conoscitivo a supporto della programmazione scolastica e formativa del territorio e per il contrasto alla dispersione.

dei giovani bolognesi<sup>4</sup> e di registrarne gli eventi più significativi. L'analisi longitudinale delle traiettorie scolastiche e formative ha fatto emergere alcune evidenze<sup>5</sup> che richiamerò sinteticamente: *i*) l'esistenza di alcuni snodi cruciali nel corso delle carriere scolastiche quali il passaggio tra ciclo primario e secondario di I grado e tra la classe I e la classe II del primo biennio del ciclo secondario di II grado; la transizione tra il biennio e il triennio del ciclo secondario di II grado; *ii*) la presenza di forti elementi di segmentazione scolastica, a livello di macro-area (liceale, tecnica, professionale) in relazione ai tassi di successo e di abbandono scolastico, in particolare nel corso del primo biennio; *iii*) la presenza di gruppi sociali che, a parità di condizioni, incontrano maggiori ostacoli nel corso della propria vita scolastica: i ragazzi rispetto alle ragazze, gli studenti di origine straniera rispetto alla popolazione scolastica autoctona; *iv*) lo stretto legame tra irregolarità delle carriere scolastiche e i rischi di abbandono ed infine di dispersione scolastica e formativa.

Le analisi sopra rapidamente richiamate hanno consentito di fare luce su criticità (boccature, ritiri, trasferimenti, voti scarsi, ecc.) presenti in modo trasversale nella popolazione scolastica: una vasta area grigia composta da una miriade di situazioni contestuali di rischio di dispersione scolastica e formativa; quest'ultima condizione, anziché manifestarsi in modo netto (la cosiddetta dispersione *meccanica* che indica la fuoriuscita definitiva dal sistema), si cela piuttosto in una molteplicità di forme che si originano sui labili confini tra la dispersione *latente, differita, occulta*, altrettante espressioni di una più ampia area di disagio scolastico e di fallimento formativo: un arcipelago di fenomeni che comprende la dispersione scolastica, ma riguarda anche chi resta a scuola, apprendendo poco e male (Rossi Doria, 2014).

Tra gli attori territoriali coinvolti (enti locali, scuole, enti di formazione, amministrazione scolastica) si è gradualmente consolidata la convinzione che per contrastare il disagio scolastico-formativo (fino alla dispersione nelle sue forme conclamate) e sostenere le transizioni verso i percorsi successivi, fosse necessario agire e presidiare, a partire dal livello conoscitivo, i principali fattori di criticità che vanno ad intaccare la *qualità* dei percorsi scolastici – le modalità dello *stare* a scuola – e poi di inserimento

4. Il sistema informativo di riferimento dell'Osservatorio sulla scolarità provinciale ha attinto nel tempo alle seguenti fonti: Anagrafe Regionale Studenti, Sistema informativo Formazione Professionale (SIFER), Servizio informativo del lavoro (SILER). Per dare un'idea delle dimensioni si consideri che la popolazione scolastica provinciale all'avvio dell'a.s. 2012/13 ammontava a 101.992 persone.

5. Le informazioni di seguito illustrate sono tratte dai Report annuali pubblicati dall'Osservatorio. [www.provincia.bologna.it/scuola/Engine/RAServePG.php/P/258011300409/T/Report](http://www.provincia.bologna.it/scuola/Engine/RAServePG.php/P/258011300409/T/Report).

lavorativo (Giullari, 2012). Gli elementi di informazione raccolti hanno messo in luce come anche nel contesto bolognese la qualità delle carriere scolastiche sia collegata all'accadere di eventi che impattano e influenzano in modo differenziato i percorsi scolastici.

Per approfondire questo tema si proceduto nel tentativo di rilevare informazioni su caratteristiche individuate dalla letteratura in materia come rilevanti (Triventi, 2014), svolgendo *indagini ad hoc*<sup>6</sup>, al fine di confrontare le traiettorie nel tempo di individui con differenti caratteristiche socio-economiche. Tra le criticità che caratterizzano i *data set* presenti nelle anagrafi scolastiche vi è infatti l'assenza di informazioni socio-economiche sulle famiglie degli studenti. Questi studi hanno evidenziato processi di stratificazione socio-economica della popolazione scolastica, cui corrispondono altrettante diseguaglianze educative che si rivelano in modo piuttosto evidente già al termine della scuola media. I processi di selezione tra le differenti opzioni nel ciclo di istruzione superiore tendono a riflettere, in modo piuttosto lineare, la posizione socio-economica di partenza attraverso la combinazione di più fattori. Da un lato infatti la scelta tra i diversi segmenti di cui si compone la scuola superiore è fortemente influenzata dal livello delle competenze, così come queste sono certificate dal voto ottenuto all'esame di licenza media; quest'ultimo risulta a propria volta significativamente connesso alle condizioni reddituali delle famiglie di appartenenza. Tuttavia, a parità di competenze, coloro che appartengono a famiglie con reddito medio-alto hanno avanti a sé una più ampia rosa di *chance* e di scelta di percorsi differenziati: ad esempio, anche in presenza di bassi voti ottenuti all'esame di licenza media emergono strategie familiari in "controtendenza" (verso l'area liceale o tecnica) che è lecito supporre siano influenzate da differenziati posizionamenti rispetto allo status socio-economico e viceversa. La lettura longitudinale ed integrata sul rapporto tra diseguaglianze sociali ed educative ha rimarcato l'esistenza di processi di selezione che agiscono "a monte", influenzati dalle condizioni reddituali delle famiglie; la segmentazione in filiere si accompagna infatti a diseguaglianze educative in termini di successo e di regolarità scolastica. "A valle" dei suddetti meccanismi di segregazione si dispiega quello che si può definire un "effetto scuola" che tende ad "amplificare" (l'area professionale) o viceversa ad "attenuare" gli svantaggi di partenza (l'area liceale). Osservando la qualità dei percorsi nella scuola

6. Nel corso dell'a.s. 2007/08 l'Osservatorio sulla scolarità ha coordinato analisi su campioni consistenti di studenti per cogliere la relazione tra caratteristiche delle famiglie, successo scolastico (Mignani, Martelli e Pillati, 2010) e sbocchi lavorativi (Giullari e Rossi, 2010). Nel 2014 è stato invece condotto lo "Studio congiunto tra la Provincia di Bologna e il Comune di Bologna sulla relazione tra diseguaglianze economiche e diseguaglianze scolastiche e formative della popolazione giovanile residente in ambito urbano".

media inferiore, meccanismi simili prendono forma in una sorta di effetto “quartiere” che attiene alla qualità dei contesti di vita.

Riprendendo il filo da cui queste argomentazioni hanno preso avvio, rispetto alla ricchezza e alla molteplicità di campi di riflessione che il *Capability approach* (CA) ha aperto nell’ambito dell’intervento sociale, adottarlo per leggere le politiche di promozione del successo formativo e delle transizioni al lavoro significa superare visioni incentrate esclusivamente sul livello di fruizione della risorsa istruzione o di accesso ad un’occupazione “purchessia” (Paci, 2005; Dubet *et al.*, 2010; Paci e Pugliese 2011); a favore dell’attenzione per la multidimensionalità dei fattori di conversione necessari per trasformare la fruizione stessa in concrete opportunità di apprendimento prima e di un lavoro di qualità poi (Salais, 2003). L’accesso ad un’istruzione di qualità rappresenta a sua volta un fattore di conversione per eccellenza – “moltiplicatore di *capabilities*” (Boni e Begoña Arias, 2013) –, in vista di futuri processi di capacitazione, poiché lo sviluppo di concrete abilità di apprendimento e di conoscenza critica è presupposto essenziale per l’esercizio di effettive libertà di scelta rispetto a ciò che si ritiene desiderabile. In questa ottica analizzare i percorsi degli individui, le loro “carriere” nella scuola e nelle transizioni verso il lavoro è utile per cogliere gli elementi che conducono verso determinati stati piuttosto che altri. Assumendo questa prospettiva le analisi longitudinali coordinate dall’Osservatorio sulla scolarità e realizzate integrando le informazioni provenienti dall’Anagrafe degli studenti con quelle provenienti da altri giacimenti hanno dunque consentito di cogliere elementi interessanti rispetto alla comprensione delle basi delle *capacitazioni* di una porzione della popolazione scolastica; in particolare rispetto alla dimensione processuale delle opportunità e sulle dinamiche di formazione delle scelte rispetto ai percorsi di vita. In corrispondenza dei momenti cruciali di snodo previsti dalla configurazione del nostro sistema scolastico si consuma un progressivo restringimento della rosa di opportunità di scelta a disposizione di studenti collocati in altrettanti contesti socio-economici e di vita, in un accumulo di svantaggi che intacca la qualità dei percorsi scolastici – fino all’abbandono – e, con buona probabilità, i percorsi successivi, a parziale indebolimento della capacità di *agency*.

Sulla medesima linea argomentativa illustrerò di seguito gli elementi più significativi di un ulteriore lavoro di analisi coordinato dall’*Osservatorio sulla scolarità provinciale* sui percorsi scolastico-formativi e lavorativi dei giovani *early school leavers* in provincia di Bologna.

### 2.3. *Uno sguardo sui percorsi nella scuola e nel lavoro dei giovani EsL della provincia di Bologna*

In linea con gli indirizzi comunitari, la più recente programmazione provinciale ha individuato tra le priorità la messa in campo di azioni per agevolare il rientro in istruzione e formazione dei giovani lavoratori con bassa scolarità. Nel 2014 l'Osservatorio sulla scolarità ha così coordinato un'analisi<sup>7</sup> sulle traiettorie scolastiche e formative dei giovani 18-24enni residenti sul territorio metropolitano bolognese, privi di un titolo di studio quinquennale o di qualifica (ESL) che hanno intrapreso un percorso di inserimento lavorativo<sup>8</sup>.

Sulla base del bagaglio di conoscenza accumulato, si è inizialmente ritenuto rilevante comprendere *come* questi giovani si siano venuti a trovare nella condizione di *EsL*<sup>9</sup>. Innanzitutto sono gli istituti delle macro-aree tecnica e professionale ad avere accolto l'80% dei giovani lavoratori ESL che hanno intrapreso un percorso di inserimento lavorativo nel periodo 2004-2014. In linea con le precedenti analisi condotte sul territorio, è emerso come, nel momento in cui ha abbandonato la scuola, il 60% di questi giovani si trovasse in una posizione "irregolare" (età anagrafica/classe frequentata), per la stragrande maggioranza a causa di eventi verificatisi nel corso del ciclo secondario di I grado. Ha trovato poi conferma la criticità del passaggio tra la classe I e la classe II del ciclo secondario di II grado: per un giovane lavoratore su cinque è stata questa ennesima bocciatura a portare al definitivo abbandono, in particolare nella macro-area professionale, in cui il 50% degli abbandoni ha coinvolto studenti delle classi prime. Mantenendo sullo sfondo il passato scolastico appena tratteggiato vediamo ora cosa è accaduto rispetto alle transizioni al lavoro.

La "fotografia" della condizione occupazionale dei 18-24enni residenti in provincia di Bologna al termine del I trimestre del 2014, mostra, in linea con le tendenze nazionali, uno scenario piuttosto tetro: meno della metà (45%) risultava occupato al momento della rilevazione, poco più di un terzo non lo era più, uno su cinque circa non aveva ancora sperimentato alcun inserimento lavorativo. I dati hanno evidenziato l'ulteriore

7. Le analisi sono state realizzate in collaborazione tra l'Osservatorio sulla scolarità e il Servizio Servizio Politiche Attive del Lavoro e Formazione della Provincia di Bologna. Cfr. Progetto "Servizi per il contrasto alla dispersione scolastico/formativa e per agevolare il rientro nell'istruzione di lavoratori giovani e adulti a bassa scolarità, nel territorio metropolitano bolognese" (contratto REP. N. 3 DEL 2014). Ciofs Fp Emilia Romagna.

8. Si tratta all'incirca del 32% e dei 18-24enni (circa 40mila giovani, pari al 73% dei residenti in questa fascia di età) che hanno sperimentato un inserimento lavorativo nel periodo 2004-14 (dati aggiornati al 31/03/2014).

9. Operazione che è stata possibile rispetto a poco più del 40%.

svantaggio del gruppo degli ESL: circa uno su quattro non risultava, dal momento dell'iscrizione ad un Centro per l'Impiego provinciale, avere ancora sperimentato alcun inserimento lavorativo, circostanza che conduce ad ipotizzare una condizione attigua a quella dei cosiddetti Neet (*Not in Employment, Education and Training*). Rispetto alla qualità del lavoro in termini di stabilità, poco meno di un occupato su quattro risultava impiegato con un contratto a tempo indeterminato; il restante 75% si suddivideva tra lavoro a termine (36%), apprendistato (26%), lavoro intermittente (6,5%) e altre forme di lavoro *non standard*. Il confronto tra il gruppo degli ESL e i giovani scolarizzati ha evidenziato come i primi fossero maggiormente presenti tra gli occupati stabilmente (quasi +12 p.p. rispetto al gruppo dei giovani più istruiti) e sotto-rappresentati tra gli apprendisti. Su questo dato solo in apparenza contraddittorio torneremo più avanti.

A fronte di un quadro generale dai contorni grigi il potenziale informativo a disposizione è stato messo alla prova adottando una prospettiva in termini di flusso, nel tentativo di ricostruire le traiettorie nel mercato del lavoro. Innanzitutto è emerso come rispetto ai coetanei più istruiti i giovani ESL, a fronte di un ingresso precoce nel mercato del lavoro, abbiano sperimentato un numero medio inferiore di avviamenti al lavoro (3,3 contro 1,9), in particolare se di genere maschile e di cittadinanza italiana. Questo dato "medio", se letto in concomitanza al maggiore coinvolgimento dei giovani lavoratori ESL in contratti a tempo indeterminato, rende plausibile la presenza di marcate differenze tra chi, nel corso del decennio di riferimento, ha avuto accesso a più opportunità occupazionali e chi invece è rimasto del tutto inattivo per periodi più o meno lunghi. Il numero medio di inserimenti aumenta poi al crescere dell'età: a fronte di avviamenti al lavoro che avvengono perlopiù con contratti di tipo *non standard*, la permanenza nel mercato del lavoro implica l'accumulo di più esperienze, di durata più o meno breve<sup>10</sup> e di rado la stabilizzazione. Anche considerando l'intero ammontare degli inserimenti lavorativi avvenuti nel corso del decennio 2004-2014 i contratti a tempo indeterminato sono meno del 10%, laddove i giovani lavoratori ESL registrano un seppur lieve maggiore coinvolgimento in questa tipologia contrattuale. Il fatto che risultino "premiati" con un lavoro a tempo indeterminato giovani con basso livello di istruzione, presumibilmente destinati a ricoprire ruoli dequalificati (come vedremo) solleva da un lato preoccupanti interrogativi sul livello di qualità di parte della domanda di lavoro locale; dall'altro lascia intravedere effetti di intrappolamento nelle aree più marginali della catena produttiva. In modo speculare, l'apprendistato e il tirocinio coinvolgono di più i giovani

10. Considerando i contratti di lavoro dei giovani lavoratori a bassa scolarità, quelli di durata non superiore ad un anno hanno riguardato otto inserimenti lavorativi su dieci; nove su dieci, di cui la metà inferiore al mese, quelli dei coetanei più scolarizzati.



scolarizzati, in una sorta di investimento su questi giovani lavoratori per consolidare e valorizzare le competenze di cui sono espressione. Come accennato, i giovani lavoratori ESL risultano penalizzati anche in termini di mansioni<sup>11</sup> oggetto dei contratti stipulati nel periodo 2004-2014: oltre un inserimento lavorativo su tre appartiene al lavoro non qualificato di carattere esecutivo nell'ambito del commercio e dei servizi, nell'agricoltura, nella manifattura e nelle attività domestiche. Viceversa, i giovani più istruiti sono maggiormente coinvolti in avviamenti al lavoro per svolgere “professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi” – ad eccezione dei servizi alla persona in cui i giovani lavoratori ESL sono più presenti.

### 3. Spazi informativi delle *capabilities* e responsabilità degli attori

Il percorso di costruzione di conoscenza analizzato, basato sull'assunzione di un'ottica longitudinale di lettura di informazioni di natura anagrafica, tentando di fare luce sulla qualità dei percorsi di istruzione e le transizioni verso il mondo del lavoro, ha consentito di ampliare la comprensione delle basi delle *capacitazioni* degli studenti e dei giovani lavoratori bolognesi. Per riprendere le parole di Amartya Sen (1985) tra gli attori locali è via via cresciuta la consapevolezza di come non sia scontato che l'accesso ad una risorsa – essere in un'aula di scuola, avere un contratto di lavoro, ecc. – significhi per le persone essere nelle condizioni di fare funzionare questo bene (essere istruiti, vivere un lavoro di qualità, ecc.), esercitando la libertà di perseguire uno stile di vita cui si ha ragione di attribuire valore. L'analisi dell'intreccio tra l'esito delle diverse fasi dei percorsi formativi e delle transizioni verso il lavoro ha infatti evidenziato l'esistenza di situazioni dai confini sfumati, laddove perdono di significato informazioni sull'inclusione meramente formale nel sistema scolastico e nel mercato del lavoro. Ciò che balza agli occhi è l'azione di meccanismi di influenza piuttosto rigidi tra disuguaglianze sociali ed educative e poi lavorative le quali, prima ancora che sui risultati finali (titolo di studio, tipo di lavoro, ecc.) agiscono restringendo progressivamente la rosa delle scelte tra “vite potenziali e future”, creando effetti di *path dependency* di lungo periodo; nello stesso tempo, emergono elementi di contesto (specifici ambienti formativi e di vita) in grado di attenuare questi processi di progressiva adattività delle scelte future.

Contestualmente alla realizzazione e alla restituzione delle analisi promosse dall'Osservatorio sulla scolarità si è sviluppata un'ampia rete territo-

11. La banca dati SILER ha recepito la classificazione delle professioni Cp2011 messa a punto da Istat in collaborazione con Isfol. Si tratta di un sistema classificatorio basato su cinque livelli (digit) di aggregazione gerarchici.

riale<sup>12</sup> che ha dato vita ad una altrettanto articolata mole di progetti ed attività con lo scopo di agire sulla qualità dei contesti di vita e di apprendimento.

Si è da un lato operato sul versante politico-istituzionale attivando organismi congiunti di coordinamento per promuovere una maggiore integrazione tra la programmazione scolastico-formativa e quella zonale socio-sanitaria. Dall'altro lato, non senza difficoltà, tramite un approccio integrato fra politiche scolastiche, sociali e socio-sanitarie sono stati messi in campo interventi sull'organizzazione scolastica, sull'innovazione delle metodologie didattiche, sulla formazione del personale insegnante e dirigente, per favorire l'integrazione tra sistemi e la promozione della qualità dei territori. Complessivamente si è agito nel tentativo di prevenire e affrontare il disagio scolastico ed individuare precocemente i rischi di dispersione promuovendo il benessere nelle scuole, innovando nel campo della didattica e delle strategie di apprendimento; per rendere più efficace l'orientamento, accompagnare e rafforzare il percorso biennale, sostenere i percorsi scolastici dei ragazzi migranti, agevolare il passaggio tra canali formativi<sup>13</sup>; per sperimentare nel campo del collegamento tra scuola e mondo del lavoro. Rispetto ai giovani lavoratori *esl* sono state progettate azioni volte ad un rientro in formazione<sup>14</sup>, sostenute dalla più recente riforma del sistema di istruzione degli adulti.

Non vi è lo spazio per entrare nel dettaglio delle attività realizzate<sup>15</sup>, molte delle quali tuttora in corso ed i cui risultati sulla vita reale delle persone si potranno cogliere sul medio-lungo periodo. Nell'immediato è invece possibile qualche ultima annotazione sul senso di questa esperienza alla luce dello sfondo interpretativo utilizzato.

Come abbiamo già più volte osservato, la questione delle basi informative è cruciale per dare forma a politiche "capacitanti", in grado cioè di predisporre condizioni ambientali e sociali per promuovere la libertà concreta di ognuno di scegliere tra differenti tipi di vita, amplificando il mondo di possibilità di agire da parte di ognuno (Bonvin e Farvaque, 2005). Nel contesto locale indagato, facendo leva sul potenziale informativo dell'Osservatorio sulla scolarità – all'origine ideato per l'assolvimento di debiti

12. A titolo di esempio nel 2009 è stato istituito il "Gruppo interistituzionale per il contrasto alla dispersione e la promozione del successo scolastico e formativo che ha elaborato" le "Linee di indirizzo provinciali per il contrasto alla dispersione scolastica e formativa" punto di riferimento per le azioni delle scuole, degli enti di formazione e dei servizi territoriali. [www.cittametropolitana.bo.it/scuola/Engine/RAServePG.php/P/300411300412/T/Contrasto-alla-dispersione](http://www.cittametropolitana.bo.it/scuola/Engine/RAServePG.php/P/300411300412/T/Contrasto-alla-dispersione).

13. A partire dall'a.s. 2012/13 è entrato a regime il Sistema di Istruzione e Formazione Professionale (*IeFP*) (istituito con la L.R. n. 5 del 30 giugno 2011) esito dell'integrazione organica tra istruzione e formazione professionale.

14. Cfr. la campagna informativa #Istruzione#Lavoro#Professionalità#Futuro.

15. Cfr. [www.cittametropolitana.bo.it/scuola/Engine/RAServePG.php/P/300411300412/T/Contrasto-alla-dispersione](http://www.cittametropolitana.bo.it/scuola/Engine/RAServePG.php/P/300411300412/T/Contrasto-alla-dispersione).

informativi verso le amministrazioni centrali – si è innescato un processo di estrazione e costruzione di conoscenza basato su analisi longitudinali su base anagrafica che hanno contribuito alla comprensione del *se, come e quando* le risorse a disposizione di ciascun ragazzo si trasformano o meno, in capacità “di essere e di fare”. Questi tentativi si sono fondati sull’integrazione tra differenti fonti informative, non ultimo al fine di compensare le criticità delle basi dati a disposizione ed in particolare il carattere atomizzato delle analisi (la cui unità è il singolo studente). In tale ottica è opportuno segnalare la diffusione di orientamenti centrati sullo studio dei corsi di vita delle persone (Goglio e Rizza, 2014), tramite il ricorso a metodologie riconducibili all’*event history analysis*; in un contesto di trasformazione dei predominanti rischi sociali e di de-standardizzazione delle biografie individuali questi approcci consentono infatti di combinare la lettura del carattere sempre meno deterministico delle traiettorie di transizione con le ripercussioni dei vincoli istituzionali sulla vita delle persone, contribuendo più in generale a riconfigurare la struttura delle disegualianze<sup>16</sup>.

Nel contesto studiato, la scommessa accolta è di rendere meno influenti le circostanze di partenza, cercando di rimuovere gli ostacoli che vincolano la libertà di scegliere rispetto ai propri percorsi scolastici e formativi e verso il lavoro, operando quelle discriminazioni positive necessarie “per dare di più a chi parte con meno” ed aprire spazi di riflessività nel processo di formazione delle capacità individuali, superando idealistiche petizioni sull’uguaglianza, ad esempio offrendo la stessa scuola standard a tutti (Rossi Doria, 2014). Al contempo, lo spazio informativo che si è andato gradualmente realizzando ha evidenziato come i meccanismi *incapacitanti* insistano tanto su dimensioni micro (soggettive, biografiche, familiari), meso (i contesti scolastici e di vita) e macro (la stratificazione sociale e la segmentazione scolastica, le condizioni del mercato del lavoro, ecc.); contrastarne l’effetto esige ancora più integrazione e coordinamento intra e inter-istituzionale, oltre il livello locale e politiche settoriali. Affinché le retoriche della *governance* multilivello non si traducano in suddivisione di responsabilità tra settori di intervento o in delega passiva ai livelli locali, occorre cooperazione e divisione di compiti (Barca, 2009) e combinazione di altrettante responsabilità per concretizzare risposte efficaci alla domanda sociale di istruzione e di inserimento al lavoro. Tenuto conto delle intrinseche difficoltà e dei limiti di qualsiasi intrapresa di questo tipo, tra le criticità cogenti che insistono sulla dimensione locale occorre guardare al faticoso riconfigurarsi degli assetti istituzionali<sup>17</sup>; così come è bene sotto-

16. Cfr. a questo proposito De Luigi N., Martelli A. e Rizza R., a cura di (2014). *Giovani e mercato del lavoro: instabilità, transizioni, partecipazione, politiche. Sociologia del Lavoro*, 136.

17. Il riferimento è alla recente abolizione delle Province e all’istituzione della Città metropolitana.

lineare come a tutt'oggi non si registri ancora l'operatività e l'integrazione tra le Anagrafi Regionali degli Studenti e l'Anagrafe nazionale degli studenti in un sistema unitario<sup>18</sup>, essenziale per scongiurare quei fenomeni di "dispersione informativa" (Isfol, 2009) che minano un vasto potenziale di conoscenza a supporto dell'azione pubblica (Colombo, 2015).

## Riferimenti bibliografici

- Barca F. (2009). *Un'Agenda per la riforma della politica di coesione. Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea*. Rapporto indipendente.
- Bifulco L., Mozzana C. (2011) La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 52(3): 399-415. DOI: 10.1423/35258
- Boni A., Arias B. (2013). People first. Rethinking educational policies in times of crisis using the capability approach. *Scuola Democratica*, 3. DOI: 10.12828/75719.
- Bonvin J.-M., Farvaque N. (2005). What informational basis for assessing jobseekers? Capabilities vs. preferences. *Review of Social Economy*, 63(2): 269-89.
- Bonvin J.-M., Rosenstein E. (2014). Par de là les évidences: le rôle de la sociologie dans l'analyse des politiques sociales, paper Colloque ASF *Les usages de la sociologie des politiques sociales*. MSH de Dijon, 2-3 Octobre.
- Busilacchi G. (2011). *Approccio delle capacità, teoria dell'azione e welfare state*. In: Paci M., Pugliese E., a cura di, cit.
- Colombo M. (2015). Dispersione scolastica, tema sfidante per le politiche educative. Livelli di attenzione e strategie in quattro casi nazionali. *Scuola Democratica*, 2. DOI: 10.12828/80463.
- de Leonardis O. (2009). Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia: un'introduzione. *La Rivista delle Politiche Sociali*, 3.
- de Leonardis O., Negrelli S., Salais R., eds. (2012). *Democracy and capabilities for voice: welfare, work and public deliberation in Europe*. Bruxelles: Lang.
- De Luigi N., Martelli A., Rizza R., a cura di (2014). Giovani e mercato del lavoro: instabilità, transizioni, partecipazione, politiche. *Sociologia del Lavoro*, 136.
- Dubet F., Duru-Bellat M., Véréout A. (2010). Le diseguaglianze scolastiche a monte e a valle. Organizzazione scolastica e influenza dei titoli di studio. *Sociologia del Lavoro*, 120. DOI: 10.3280/SL2010-120004.
- Giullari B., a cura di (2003). Verso un Osservatorio sulla scolarità. *Scelte e percorsi dei giovani in obbligo formativo nella provincia di Bologna*. Roma: Carocci.
- Giullari B. (2012). Convertire diritti in capacità: l'esperienza della Provincia di Bologna nel contrasto alla dispersione scolastica e formativa. *Scuola Democratica*, 6: 46-62.

18. Cfr. D.L. n. 104/2013 "Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca", art. 13 "Integrazione delle Anagrafi degli Studenti".

- Giullari B., Rossi G. (2010). La diseguaglianza nei processi formativi e nelle transizioni al lavoro in provincia di Bologna: promuovere processi capacitanti. *Sociologia del Lavoro*, 120. DOI: 10.3280/SL2010-120011.
- Giullari B., Ruffino M. (2013). Descrivere, classificare, contare: produzione, utilizzo e criticità delle rappresentazioni del lavoro. *Sociologia del Lavoro*, 129: 9-21. DOI: 10.3280/SL2013-129002.
- Goglio V., Rizza R. (2014). Transizioni occupazionali di giovani e giovani adulti in Europa: evidenze da quattro paesi. *Sociologia del Lavoro*, 136. DOI: 10.3280/SL2014-136006.
- Halleröd B., Strandh M. (2010). Measuring Capabilities-Possibilities and Obstacles. *Collaborative Project WorkAble (244909) – Deliverable 2.2 finale report*, July.
- Isof (2009). *Ottavo Rapporto di monitoraggio del diritto-dovere*. Roma.
- Leonardi L. (2009). Capacitazioni, lavoro e welfare. La ricerca di nuovi equilibri tra stato e mercato: ripartire dall'Europa? *Stato e Mercato*, 85. DOI: 10.1425/29256.
- Mignani S., Martelli I., Pillati M. (2010). Un indicatore statistico del *background* familiare nello studio del successo scolastico degli studenti della provincia di Bologna. *Sociologia del Lavoro*, 120. DOI: 10.3280/SL2010-120010.
- Paci M. (2005). *Nuovi lavori, nuovo welfare: sicurezza e libertà nella società attiva*. Bologna: il Mulino.
- Paci M., Pugliese E., a cura di (2011). *Welfare e promozione delle capacità*. Bologna: il Mulino.
- Power M. (2002). *La società dei controlli*. Torino: Edizioni di Comunità.
- Rossi Doria M. (2014). La scuola abbandonata. *MicroMega*, 6.
- Salais R. (2003) Work and Welfare: towards a capability approach. In: Zeitlin J., Trubek D.M., eds., *Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments*. Oxford: Oxford University Press.
- Salais R. (2013). Le convenzioni come strumenti di policy: l'europa e la decostruzione" della disoccupazione. *Sociologia del Lavoro*, 129. DOI: 10.3280/SL2013-129003.
- Sen A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam, North Holland: Elsevier Science Publishers B.V.
- Sen A. (1990). Justice: Means Versus Freedom. *Philosophy and Public Affairs*, 19: 111-21.
- Sen A. (1994). *La disuguaglianza. Un riesame critico*. Bologna: il Mulino.
- Sen A. (2001). *Lo sviluppo è libertà*. Milano: Mondadori.
- Sen A. (2011). *L'idea di giustizia*. Milano: Mondadori.
- Triventi M. (2014). Le disuguaglianze di istruzione secondo l'origine sociale. *Scuola Democratica*, 2. DOI: 10.12828/77420
- Zimmermann B. (2006). Pragmatism and the Capability Approach. Challenges in Social theory and Empirical Research. *European Journal of Social Theory*, 9(4): 467-484.



# New tools of labour policies and old social risks: Youth Guarantee and unemployment tackling in Italy

*Sara Corradini\**, *Giustina Orientale Caputo\*\**

## 1. Introduction

The aim of our work is to analyse the European programme known as Youth Guarantee in relation with the wider trend of employment policies in Italy – in particular those that are active – within which the programme operates. After a year and a half from its launch, Youth Guarantee does not seem to have achieved significant results in Italy, despite a few differences between regions, nor to represent the best approach to serve the purpose for which it was designed on a European level: reduce unemployment, most of all for the exclusion of the younger segment of population from the labour market. As we will try to show, such inadequacy in the implementation of this tool is mainly caused by delays and inefficiencies, but it also originates from long-standing issues which are of a more general nature and are essentially strictly related to a series of conditions and preconditions which are lacking in our country and somehow undermine the successful outcome of the policy we are going to analyse here-with. Italian labour policies, in effect, in their compliance to European Strategy guidelines, even if we take into account all differences originating from the various local laws designing them, so far have proved themselves unable to face the structural weaknesses of the Italian labour market which, as shown by factual data, still persist and in some cases are

\* Istituto Nazionale di Statistica.

\*\* Dipartimento di Scienze Sociali, Università degli Studi di Napoli Federico II.

Even being the result of an on-going cooperation between the two authors, this article is organised as follows: paragraphs 1, 3 and 5 were written by Giustina Orientale Caputo, paragraphs 2 and 4 by Sara Corradini.

getting worse. Youth Guarantee seems to be the last tool for active labour policies doomed to failure if it is not fine-tuned to the different conditions of the local labour markets and the different targets which constitutes the Neet base. As we will try to show in this article, on the one hand Youth Guarantee still shows some unresolved issues which make our judgement not particularly pleasing, and on the other hand the issue of the harsh condition of our labour market would dictate different and more substantial investments to develop and stimulate labour demand, together with the implementation of a well-designed nation-wide system of active policies and definition of minimum standards of services offered on a national scale.

Before analysing Youth Guarantee, we reckon it is essential to underline that until today in Italy there has been no effort to tackle the issues slowing down our labour market nor those causing the heavy unemployment rates and the exclusion of wide segments of population, especially the young ones. Issues which, according to us, can be briefly summarized as follows: a historic lack of labour demand, both in the public and private sectors; a two-speed economic and social development, highly worsened by the crisis of 2007-2008; a strong discrimination towards the female segment; a lowly qualified work force together with one of the lowest rates of graduates employed in Europe; a production network made almost exclusively by small and very small enterprises sharing the same weaknesses, such as a lack of international end markets, poor innovation and networking skills, together with a wide use of illegal labour; and last but not least the fact that in Italy a very small percentage of labour supply meets the demand through official channels (that is public and private employment services), making wide use, rather, of the so-called informal channels (direct contact with the employers, or mediation of friends, relatives or family members). All these issues involve strategies of economic, labour (both active and passive) and social policies. This article is arranged as follows: in paragraph 2 we will present the condition of the labour market, highlighting the disadvantage experienced by the younger generations which are the main victims of the crisis which started in the second half of 2008. In paragraph 3 we will describe the state of Italian labour policies, which to date still receive inadequate funds in relation to the total public expenditure, also in comparison to European levels especially as regards employment services which in Europe are considered the core of active labour policies. Within the situation described so far, in paragraph 4 we will present the European programme Youth Guarantee. Recommendation 2013/C 120/01 implemented on 22nd April 2013 by the Council of the European Union, from which Youth Guarantee originates, was devised with several objectives in mind. Rather than a “social” measure, it was conceived as a tool to set the beneficiary in motion. Its



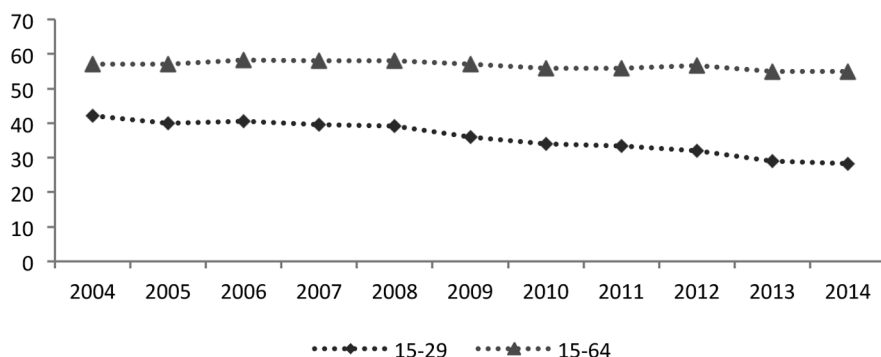
main aim is to try and hinder long-term unemployment, preventing the loss of competencies, fostering entrepreneurship, instigating completion of education. Nevertheless, Youth Guarantee is a policy centred on employability rather than employment and, instead of creating jobs, it aims at improving active policies and, in particular, strengthening the *placement* function in work supply, enhancing the match between work supply and demand. In the conclusion, lastly, we will try to show the critical points of such a programme, and why, if we do not face the wider issues related to the overall management of active labour policies, this programme could once again prove to be unable to have a significant impact on what we can consider the old risks of the Italian labour market.

## **2. The condition of the labour market in Italy: disadvantages and exclusion of the young generations**

As we all know, in the long years of economic crisis we are striving to get out of, unemployment has grown in nearly all member states, reaching extremely worrying dimensions in Eastern and Mediterranean countries. In the last years we have seen a wider gap between those countries which, despite the crisis, register low unemployment (also within the youth segment), and others where these rates reach critical values: the gap between youth unemployment rates (< 25 years) of countries at the two ends of the rankings went from 16,5 points in 2008 (Denmark 8% and Spain 24,5%) to 45,5 in 2014 (Germany 7,7% and Spain 53,2%). In Italy, with a labour market in a critical situation, and where labour policies, even with the changes and interventions we have seen, have not been capable of producing a great impact on the problems of the country, the youth are the most penalized.

Looking at the dynamics in the last few years will be enough to see that. As a matter of fact, in 2014 the employment rate of young people between 15 and 29 is around 28%, while in the years immediately before the crisis it was about 40%; we witnessed a fall of more than 10 percentage points in youth employment in ten years. Employment rates for the total workforce, instead, show totally different values; despite the serious crisis, we still see lower rates but with a definitely different intensity (from 2004 to 2015 we went from 57,6 to 55,7%). In fact, despite the crisis, in the time span considered we register a rise in the employment rate of people over 35, going from 60,8% in 2004 to 64% in 2014.

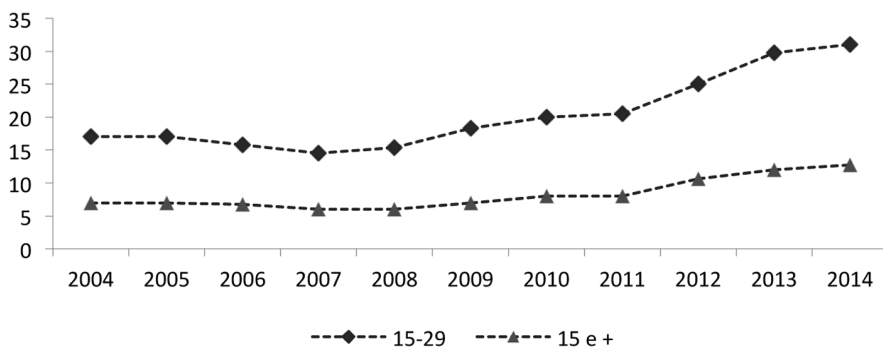
Graph 1 - Employment rates in Italy, youth (15-29) and total (15-64). Years 2004-2014



Source: Istat (Rcfl)

Looking at unemployment dynamics, the disadvantage of the youth workforce becomes even more evident, if possible. The unemployment rate for the youth between 15 and 29 has been constantly growing, reaching 31% in 2014, with a sharp rise especially when compared with the general trend of unemployment (which in 2014 reached 12,7%).

Graph 2 - Unemployment rate in Italy, youth (15-29) and total (15 plus). Years 2004-2014



Source: Istat (Rcfl)

These dynamics give rise to a series of phenomena which end up discouraging the youth workforce from entering the labour market or looking for investments in advanced training, with the result of increasing their migration from the country. These phenomena still show great local

differences, thus proving the persistence of a dualism in our country; but along with the historical local dualism there is now an ever-increasing generational dualism.

As recent literature on youth unemployment shows (Pastore, 2012; De Luigi, Martelli, Rizza R., 2014; Tiraboschi, 2012; Reyneri, 2014; Livi Bacci, 2008; Edin, Gustavsson, 2008; D'Isanto, Liotti, Musella, 2014), the new generations, therefore, seem to be more and more affected – with the spiral of economic recession increasing its effects – by blocked access to work, long-term unemployment, a wider time gap between leaving school and finding employment. What accounts for the worse conditions of the youth and the stronger repercussions they have suffered during the economic crisis are not only the major data of the labour market indicators in Italy (which are still showing the great difficulty young people encounter when entering the labour market, the high unemployment rates, the worrying levels of inactivity and the steady growth of Neet), but also the condition of our national system which more generally contribute to create an Italian model of unemployment. This model started at the beginning of the '80s (Pugliese, 1993) and seem to be still predominant nowadays. The Italian labour market is still unfavourable to some categories of workers and geographical areas, and the worst conditions are experienced by the younger population, by women and in particular by young women from the South. A direct effect of that, seems to be the rise over the years of the Neet segment of youth, in other words those young people who are neither employed nor least of all involved in a study or training process; they rise exponentially right during a period of economic and financial crisis. Out of 3.512.000 Neet (between 15 and 34 years of age) recorded in 2014, 27,4% of the total youth in this age range in Italy, about 2 million are female and nearly 2 million are in the South. The Neet between 15 and 29 in Italy in 2014 were 26,2% (2.413.000 individuals) and represent the weaker segment of the young population, who, more than anybody else, are in urgent need of strong active policies and job placement actions (Istat, RCFL, 2015).

In such a situation, the difficulties and the shortcomings of the policies trialled so far become regrettably evident both in Italy and in Europe. Among the outcomes of high general unemployment, where those with fewer skills experience long-term unemployment, there is a higher occurrence of youth detachment and exclusion, which becomes more and more difficult for policy makers to manage.

Consequently in the last years, always with great difficulty, the European Union focused on trying to implement policies tackling the dramatic issue of youth labour. Though using different strategies according to the changing crisis, these interventions had generally one specific aim: the design and implementation of measures supporting youth

employability and promoting the higher levels of participation to employment, with a particular emphasis on the Neet youth.

In that respect, the measures envisaged by Youth Guarantee go certainly in the right direction, in so far as they recommend for the Neet the concrete pathways to follow. The programme actually suggests employment offers to young people and employment bonuses to enterprises, but also training contracts, also abroad with the aid of the Eures network, apprenticeship with or without funding, civic service, various forms of professional placement or re-placement, mentoring for business start-up, up to interventions to facilitate transnational mobility within the labour and professional training worlds.

### **3. Active labour policies in Italy: delays and lack of adaption to Europe**

The changes of the production structure during the passage to the post-Fordist era caused changes to the traditional welfare systems which now more than ever should have a pivotal role in contrasting social risks (Saraceno, 2015). In more general terms what has changed is the field of action of public policies, as they have been asked to become more “interactive and transactive, more inclined to *enactment* and stakeholders’ capability” (Donolo, 2006, p. XIII). In other words active policies have become crucial in the new configurations of welfare systems, moving from a scenario of social protection to one of employment promotion, more and more neglecting any action of macroeconomic policy. Under this radically changed perspective employment and social policies are changing direction. To be extremely concise one could say that, rather than full employment, the new imperative goal of employment policies is full employability, where the importance and responsibility of work supply become increasingly focal. As far as social policies are concerned, since they cannot count on liberal funding anymore (which however has always been very selective in Italy) rather than protecting individuals from risks must tend to stimulate their participation to the market.

The '90s were years of unemployment growth in Europe. The inability to tackle the phenomenon with traditional employment policies urged the European Union to look for new models of intervention (Isfol, 2008). With the launch of the so-called *cosiddetta* European Employment Strategy (EES), the concepts of *employability* and *adaptability* will become pivotal, and in its pursue of such objectives, the European Union identified active labour market policies (ALMP) as the main support to pursue such objectives. A choice which from then on, in fact, pushed into the background the stances of those who considered macroeconomic policy

interventions as essential (Sestito, 2001) and concentrated, instead, on developing actions of specific structural reforms.

This change of framework used active labour policies to shift from the old welfare system to a new model of workfare. In actual fact Italy's delay and slowness in adhering to European strategies is caused by several factors. First of all, the centralization of public employment services is applied in contexts where such services had already a widespread coverage of the territory and had always managed unemployment benefits and services.

In the rest of Europe, actually, long-term unemployment is made of individuals expelled from production systems and covered by more or less generous benefits, here in Italy it is mainly made of individuals who have never had any contact with the formal labour market and therefore have not been able to acquire the right of access to support benefits. Moreover, while youth unemployment is a rather new phenomenon in the rest of Europe, in Italy it dates back from the end of the '70s and has always been the peculiarity of the so-called Italian model of unemployment, mainly affecting young people, essentially female, and heavily concentrated in the Southern regions (Pugliese, 1993).

According to ISFOL "For two decades Europe has counted on active policies and public employment service as tools to tackle labour market issues in European states" (ISFOL, 2014, p. 26), and it keeps considering "the modernisation of labour market institutions" as a priority for 2014-2020 planning. We should also consider that in the average calculated on 15 European countries, the recourse to public employment support services is double compared to the private sector. In Italy only the 33,7% of unemployed subjects contacts a SPI as opposed to the 19,6% who refers to an APL (*Ibidem*).

Luxembourg strategy, in other words, and nearly all following European decisions on labour policies, privileged aspects and tools which were not priority for Italy, such as the need to improve and strengthen employment services or to avoid the trap of benefits. Not that these issues did not need to be improved in Italy, but they certainly did not represent the resolving elements of problems which were of a more structural nature. Our country was inadequate in the first stage of designing active labour policies as they once were regarded: an opportunity to create jobs through public funds and incentives to private investments. It was the same during the implementation of a new system of active policies which should entail a firm transformation of employment services and a strong capability to evaluate and monitor the actions taken.

Employment centres in Italy have only been partially modernised so far, and still show significant issues to be solved before they can become, as elsewhere, the main stakeholders in labour policies supply. First of all

the weight of expenditure for active policies has always been below the European average, with particularly high gaps compared to Scandinavian countries and continental Europe (ISFOL, 2008). We are still the European country with the greatest difficulties in adhering to European guidelines and the greatest distance from the objectives to pursue.

All this associates today with a labour market strained by a very long period of crisis, more and more feeble, where Youth Guarantee may become already obsolete before implementation, or prove to be unable to serve the purpose it was designed for, unless we take into account the territorial differences and the diversified regional labour market where it is implemented.

Broadly speaking, the emphasis on public employment services as the main tools of active labour policies pushed other elements aside. First of all the starting conditions of our labour market. Leaving aside the complex theme of how to measure the effectiveness of labour policies (Anastasia, 2014; Trivellato, 2014), one cannot envisage the introduction of a programme such as Youth Guarantee and overlook, for example, the shortcomings these policies are beginning to show also on a European level, proving themselves inadequate when they are not “associated with public policies fostering demand increase, in order to tackle the crisis of production and employment which is gripping the European continent” (Marocco, 2013, p. 33).

To be more specific, we must not forget that, despite the steps forward made so far, in our country the expenditure for active and passive policies, and the ratio between staff in public services for employment and subjects looking for employment is still distant from the European average. In 2013 in Italy for every unemployed we spent an average of 2.600 Euro in passive policies and only 213 for active ones. In Germany 4.700 go to passive policies and 3.182 for active policies. Staff in employment centres in Italy are about 6.600, while in Germany there are 115.000 (Tiraboschi, Rosolen, 2014).

The weak points of our services for employment are connected to the partnership with public and private stakeholders, the bureaucratic burden, and the lack of services to enterprises (Pastore, Giubileo, 2013). Good practices in the rest of Europe show that Italy needs urgent interventions in the coordination between public and private mediation, the capability of the public subjects to involve and coordinate all local stakeholders in a shared strategy of intervention, but most of all they indicate the need to prioritise the human capital to allow for smooth transition between unemployment and employment, integration between education and work, the activation of apprenticeship as a tool to generate a concrete and long-lasting integration in the labour market, and a stronger and more effective relationship with the enterprise world.

#### 4. Youth Guarantee a year from its implementation: local start up and evolution

The Youth Guarantee programme, as we said, began with the EU recommendation of 22nd April 2013 (2013/C 120/01) inviting member states to provide youth under 25 with a quality labour supply, continuing education, apprenticeship, vocational training or any other training within four months of unemployment or since leaving formal education. The Guarantee, therefore, is not a specific measure, but a policy to implement, and what differentiates it from other active policies, is indeed the configuration of a right of access to the programme.

Since it is not a specific measure, the implementation systems in various countries can be different, even if they can be grouped under five type categories: 1. counselling; 2. stage and/or training; 3. apprenticeship; 4. quality labour supply; 5. Financial support for self-employment.

The six cornerstones on which national systems should be based are:

- Design partnership-based strategies;
- Timely interventions and fast activation;
- Implement measures in support of an integrated labour market;
- Make use of EU funds;
- Implement an evaluation system for an on-going improvement of the system;
- Provide for fast implementation.

But as we will see, at least so far, these cornerstones seem not to have been respected in Italy.

Youth Guarantee started in Italy on 1<sup>st</sup> May 2014; funds for our country were about 560 million Euro. Until 31st December 2015, all youth *between 15 and 29 who are unemployed or inactive* can join the initiative and register in more than one region. The Italian schedule, in line with what indicated by European Recommendation, states that youth “join the Guarantee system within a four month period since the start of unemployment or since leaving the formal school system” and that the region chosen by the young person enrolled on the system, through its own public employment services or other approved institutions, must “within 60 days” build up the youth’s individual profile, verify prerequisites for enrolment on the programme, and start the counselling process. According to their profile and availability, the youth will sign a “*Patto di servizio*” (service agreement *tn*) and, *within the following four months*, will receive one or more proposals which can be: 1) Job offer, possibly subsidised 2) Offer of an apprenticeship contract, also abroad 3) Offer of vocational training 4) Community service 5) Placement (or re-integration) on a training or educational programme 6) Mentoring for startup of an enterprise.

Moreover, regional administrations established that, along with such measures, additional interventions could be applied, according to the “distance” of the youth from the labour market. A “disadvantage indicator” was therefore set up (low, medium, high, very high), to design an individual profile on the basis of specific conditions. This system, called profiling, has already been in use for many years in Anglo-Saxon employment services.

To be more specific about the programme data, until 22th October 2015 about 831.000 youth had been registered (excluding withdrawals, the youth registered were 725.513), of which 53,7% in the age range between 19 and 24, 9,5% are between 15 and 18 and 36,7% between 25 and 29; 17% are graduates, 58% hold a secondary school leaving diploma, and 25% a middle school or lower certificate (Youth Guarantee Monitoring Report 8<sup>th</sup> October 2015). Out of 504.753 youth entering the programme, 196.675 have been made a work proposal. Looking at these, a gender analysis shows that 50,6% of the profiled youth are male and 49,4% female. As regards the profiling indicator, 9,8% of the youth falls in the “low” category, 6,4% “medium”, 38,4% “high”, and 45,4% “very high”<sup>1</sup>.

The first evident outcome is the low number of actual beneficiaries of the programme. Out of a target in 2014 of 2.413.000 youth not studying nor working, only 725.513 (about 30%) joined the Youth Guarantee programme (until October 2015). Il 69% of these have gone through the first interview (about 504.753) and about 220.000 youth registered have not entered the programme yet. Moreover, only ¼ of those who entered the programme, just 27% of the registered and 39% of those who actually entered the programme, have had an offer of work, training or internship (196.675) (Youth Guarantee Monitoring Report, 22<sup>th</sup> october 2015). This is the state of things after one year since the implementation of the programme; it looks we are going well beyond the four months prescribed by the Recommendation for the youth registered to enter the programme. Finally, we must stress that, until April 2015, job opportunities advertised amounted to 46.529, less than 10% the figure of registered youth; of these, 7.315 remain still vacant. We also notice a great disparity among regions: 72,3% of the job opportunities is concentrated in the North, 12,4% in the Centre, and 15,2% in the South; only 0,1% abroad (Ministry of Labour 2015 *tn*).

Let us now try and look at how Youth Guarantee is implemented on a regional level. It is worth underlining that Regions have already been

1. On 1st February 2015 procedures for profiling calculations were updated by decreto direttoriale of 23rd January 2015 N.10, which terminates the experimental stage started on 1st May 2014. 4 classes are created: Profiling class 1 – Low difficulty; Profiling class 2 – Medium difficulty; Profiling class 3 – high difficulty; Profiling class 4 – very high difficulty.



trying for quite a while, sometimes with great difficulty, to tackle the negative effects of recession on youth employment, through the design of integrated training and labour policies, and in many cases through extraordinary programmes for youth employment. As we said earlier in this paper, as a matter of fact Youth Guarantee was devised as a tool to encourage activation of the beneficiary, thus trying to tackle long-term unemployment, prevent loss of skills, supporting self-employment, inducing completion of education. But how has it been implemented on a local level so far?

If we look at the most recent monitoring data, the first element to highlight is that Sicily is the region with the highest registration figure, about 19% of the total (152.157 units), while 11% (90.317 units) comes from Campania, and 8% (60.874 units) from Puglia. Local differences stand out if we look at the percentage of registered youth in relation to the total figure of reachable Neet. By 16th April 2015 Sicily and Campania, at the forefront in the number of youth registered, were at the bottom of the list for their percentage of incidence on the Neet target base, together with other regions in the South.

Although all Regions have formally approved a local implementation plan, until February 2015 no Region had completed the process for a complete implementation of Youth Guarantee. In three Regions (Calabria, Marche, Molise), after nearly a year since the startup of the programme, no call for applications has been published yet. In seven Regions (Campania, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Puglia, Province of Trento and Valle d'Aosta) "*bandi multimisura*" (call for applications related to several initiatives of the programme *tn*) have been published, with the purpose of implementing all initiatives founded by Youth Guarantee and speeding up procedures for public/private cooperation. In some extreme cases calls have been opened only to be immediately closed, and even the "virtuous" examples show faults and considerable delays (Tiraboschi, 2015).

In terms of funds supplied and actions planned for the implementation of the Guarantee, regions show a rather heterogeneous picture, with Veneto, Lombardy and Tuscany at the top of the list. Veneto started an "Integrated plan for youth employment", with a wider vision of YG implementation, streamlining the school-work relations, also through a promotion of technical education, and supporting apprenticeship through direct agreements with enterprises. Tuscany has devised the so-called *Giovanisì*, a package of opportunities financed by national, regional and European funds, organised in six macro-areas (traineeships, home, civic service, business start-up, employment, study and training), with the aim of promoting youth emancipation in their transition to adult age. And Last, Lombardy decided to integrate YG implementation actions within

the existing plan named *Dote Unica Lavoro* (DUL), a type of funding for personalised support, with varying levels of help depending on people's employability. Employment bonuses were privileged in this case (DGR n. 555/2013).

To go back to the programme in general, the foundation element underlying the structure of the programme is no doubt the existence of a widespread network of public employment services. What appears though, beyond the poor monitoring data, is the absence of a coordination structure and the lack of centralised governance of the labour services system (which to date are of regional competence), and that is seriously hindering the start and growth of the programme.

As known, one of the factors slowing down the labour market is the poor performance of such services. Employment services as a channel to work placement are used in Italy by slightly more than 3 people out of 100, mostly belonging to protected categories (Isfol, 2013).

According to some Youth guarantee can actually be considered a "slow exercise of *capacity building*" (Vesan 2015a), where the skills to be developed are not so much those of the beneficiaries (the Neets), but rather those of the system in charge of the implementation, whose condition in Italy is rather distant from the efficiency required to provide the quality services necessary for a smooth running of Youth Guarantee.

The underdevelopment of public employment services is due to various factors, among which underfinancing, underqualified staff, their persisting strong bureaucratic nature, and the disparity between regions<sup>2</sup>.

The data described so far highlight the hard difficulties public employment services (given their state) are having to face when trying to fulfil the main objective of the Guarantee, that is the proposal of a job or a training programme to the young unemployed within a four-month period since registration. Local disparities become evident also in this respect. Youth Guarantee is showing how certain Regions, with a few exceptions, are unable to manage active labour policies (Giubileo, 2014). Given the bad situation of Italian employment services, probably placement centres in universities and schools should have been more involved in the implementation of Youth Guarantee.

If, as we said, one of the basic concerns about Guarantee is that it was a programme devised to facilitate transition of the youth to the labour world through the improvement of active policies (Tiraboschi e Rosolen, 2015),

2. "After nearly fifteen years from its launch, the employment services system throughout Italy suffers from structural problems (undersize among all). 25 of these are so serious to have inspired, for some time, debates about prospective legislative action aimed at bringing public employment services up to the performance standards registered in most of the European countries" (De Vincenzi e Giuliani, 2014, p. 14).

it is also true that resources have been made available, but they should be not only better distributed, but also used, whereas to date Italy has not implemented any of the six cornerstone recommendations to the full.

Despite the huge loss of employment, especially in the South, the data we have just analysed actually tell us that only a fifth of the 250.000 Italian youth registered on the programme have been called, if only for a preliminary interview, and, as we saw, the number of jobs activated is extremely low.

Of the two and a half million young Italians who are unemployed and out of any training programme, there is still a huge portion having no access to active policy measures, which is an even more serious issue. The prerequisite for access to Youth Guarantee services is still registration, which does not seem to be an effective system to reach the Neet, as it does not take into careful account the features of such a varied group.

Therefore, Youth Guarantee so far has not had great impact on boosting youth employment nor, least of all, on the simplification of the transition process between school and work (Tiraboschi, 2015). It could have been focused, for example, on the relaunch of apprenticeship, which had actually been identified by the European Recommendation as the main placement lever, and to which only the residual percentage of resources was dedicated.

In order to work properly, Youth Guarantee should have been correlated with a systemic framework of coordinated measures, for a real and enduring impact on employment growth. We cannot tackle unemployment without a vision encompassing the important connections between labour, welfare, contract and salary protections; whilst the Guarantee seems to be working only, and with no big success, on matching work demand and supply, without any link to structural measures. “The duty of labour policies is to create the best condition, not only normative but also functional, to facilitate the match between supply and demand, and grab every opportunity to turn the (hoped-for) economic recovery into employment recovery” (Svimez, 2014, p. 49).

## **5. Conclusion**

Youth Guarantee started rather slowly. Recent data show some improvement in taking charge of the youth enrolled. The regional picture is very diverse, but the overall results are unsatisfying. The reasons are both external and internal to the measure.

First of all the poor vitality of the labour market and the lack of a real labour demand do not contribute to the success of a policy designed to improve the match between labour demand and supply or at most facilitate

entry of a certain category, rather than increase employment. Secondly, the “lack of a national system of active policies and minimum services standards on a national scale” (Vesan, 2015a) hinder the successful outcome of the intervention: the strong local differences in the performances of public services for employment show the inadequacy of a decentralized model of active labour policies. As Ferrera stated “public policies cannot be too fragmented nor can they serve localist interests” (Ferrera, 2015). Nowadays the governance model of such policies is under review, but it is still to be built. The Jobs Act envisaged the creation of a National Agency for Active Labour Policies (ANPAL) which should work in that direction, but the internal structure of competences is still undefined, as unclear are the bases to start the coordination of a system so far very weak (Vesan, 2015b).

And last the Neet universe, target of the Guarantee, is very varied in Italy, but there is no distinction, be it on a national or regional level, between active and inactive subjects, by age, gender, level of education, least of all specific local needs.

The second range of reasons for a negative evaluation of the Guarantee implementation is about the delays and noncompliances to the six cornerstones on which the policy should have been based. Briefly:

1. The lack of a public structure of coordination<sup>3</sup> hindered the *design of strategies based on partnerships* with stakeholders of the private or services sector.
2. We needed *to start timely interventions* but by February 2015 no region had finished the process for a complete implementation (Bulletin Adapt 2015). The youth should have entered the programme within four months, but Italian timings were longer and more undefined, both compared to the European recommendation and to the national plan.
3. *To guarantee measures for a smooth entry to the labour market* was one of the main cornerstones in our country, but the types and quality of the offers left much to be desired: generic offers, already available on Internet or proposed by private work agencies, unable to define a future vision of employability or education, consisting mainly of fixed term contracts (74%) and only very partially of traineeships or apprenticeships (Tiraboschi, 2015).
4. We should have used *EU funds* but in Italy only 20% of the overall resources were destined to traineeships and education, and less than 5% to apprenticeships. In this case also the processes were of a very low quality and practically useless for a permanent placement. Once again

3. The mission structure ceased its function on 31st December 2014 without the indication of other subjects in charge of coordinating the measure.

apprenticeship was used only marginally, unlike what the EU recommended.

5. *Monitoring and evaluation* were carried out both on a national and regional level, but they only show personal data (enrolled, participants and taken in charge divided by sex, age, educational level and only little more), but nothing about employment offers, working sectors, type of contracts.

Knowing the characteristics of these young people, or follow their future life would have been more useful for a real evaluation.

## References

- Anastasia B. (2014). L'uso dei dati per la conoscenza del mercato del lavoro e per il disegno delle politiche. In: Barbieri P., Fullin G., a cura di, *Lavoro, Istituzioni, diseguaglianze. Sociologia comparata del mercato del lavoro*. Bologna: il Mulino.
- Commissione delle Comunità Europee (2010). *Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: Un contributo europeo verso la piena occupazione*, COM 682.
- Commissione Europea (2013). *Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani* (2013/C 120/01).
- Corradini S., Orientale Caputo G. (2015). L'apprendistato in Italia. In: Ascoli U., Ranci C., Sgritta G.B., a cura di, *Il social investment in Italia*. Bologna: il Mulino.
- De Luigi N., Martelli A., Rizza R. (2014). Giovani e mercato del lavoro: instabilità, transizioni, partecipazione, politiche. Una presentazione. *Sociologia del Lavoro*, 136.
- De Vincenzi R., Giuliani R. (2014). *La valutazione delle politiche del lavoro fra sperimentazione e nuova cultura politica*, paper Espanet "Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni" 18-20 settembre, Torino.
- D'Isanto F., Liotti G., Musella M. (2014). La mobilità giovanile nell'immobilità strutturale. Disoccupazione e crisi economica. *Rivista economica del Mezzogiorno*, il Mulino 4.
- Donolo C., a cura di (2006). *Il futuro delle politiche pubbliche*. Milano: Bruno Mondadori.
- Edin P.A., Gustavsson M. (2008). Time Out of Work and Skill Depreciation, in Gustavsson M., Empirical Essays on Earnings Inequality. *Economic Studies*, n. 80. Uppsala: Uppsala University.
- Eurofound (2012). *NEETs. Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- Ferrera M. (2015). *GARANZIA GIOVANI. Gli errori sul lavoro dei giovani*, 25 marzo, [www.secondowelfare.it/](http://www.secondowelfare.it/).
- Ferrera M., Fargion V., Jessoula M. (2012). *Alle radici del welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato*. Venezia: Marsilio.

- Giubileo F. (2014). *Garanzia giovani, cronaca di un fallimento annunciato*, lavoce.info.
- Isfol (2008). Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007). *Le politiche del lavoro in Italia nel quadro della Strategia europea per l'occupazione*. Roma: Isfol.
- Isfol (2013). *Indagine Plus. Il mondo del lavoro tra forma e sostanza*. Roma: Isfol.
- Isfol (2014). *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, Occasional paper, n. 13.
- Istat (2015). *RCFL*.
- Livi Bacci M. (2008). *Avanti giovani alla riscossa. Come uscire dalla crisi giovanile in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Marocco M. (2013). *La doppia anima delle politiche attive del lavoro e la Riforma Fornero*, WP CSDLE "Massimo D'Antona", IT – 192.
- Ministero del Lavoro (2015). *Report di monitoraggio della Garanzia Giovani – Report settimanali 2014-2015*, www.garanziegiovani.it.
- Ministero del Lavoro (2015). *Report di monitoraggio della Garanzia Giovani – 8 ottobre*, www.garanziegiovani.it.
- Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali (2014). *Indagine sui Servizi per l'impiego 2013, Rapporto di monitoraggio*.
- Pastore F. (2012). Dalla scuola a un lavoro, non senza fatica. *Rivista il Mulino*, n. 2.
- Pastore F., Giubileo F. (2013). *Quale futuro per i Centri per l'Impiego*, lavoce.info.
- Pugliese E. (1993). *Sociologia della disoccupazione*. Bologna: il Mulino.
- Reyneri E. (2014). Occupazione e disoccupazione giovanile: ieri e oggi. *Sociologia del Lavoro*, 136.
- Saraceno C. (2015). *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*. Milano: Feltrinelli.
- Sestito P. (2001). Le politiche del lavoro in Europa e in Italia: alcune considerazioni critiche. In: Lunghini G., Silva F., Targetti Lenti R., a cura di, *Politiche pubbliche per il lavoro*. Bologna: il Mulino.
- Svimez (2014). *Rapporto Svimez 2014 sull'economia del Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- Tiraboschi M. (2012). *La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?*, CSDLE "Massimo D'Antona". INT 91.
- Tiraboschi M. (2015). *Una garanzia che (ancora) non c'è. Le ragioni del cattivo funzionamento di Garanzia Giovani in Italia*, Adapt.
- Tiraboschi M., Rosolen G. (2014). Le prime misure per l'attuazione della "garanzia per i giovani". In: Tiraboschi M., a cura di, *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, Bollettino Adapt Labour Studies, e-book series, n. 10.
- Tiraboschi M., Rosolen G. (2015). *Garanzia Giovani: un piano per l'occupabilità o incentivi di dubbia efficacia?*, bollettino Adapt.

- Trivellato U. (2014). La valutazione delle politiche del lavoro in Italia: risultati di due decenni di ricerca. In: Barbieri P., Fullin G., a cura di, *Lavoro, Istituzioni, diseguaglianze. Sociologia comparata del mercato del lavoro*. Bologna: il Mulino.
- Vesan P. (2014). La Garanzia Giovani: una seconda chance per le politiche attive del lavoro in Italia? *Politiche Sociali*, n. 3.
- Vesan P. (2015a). *Garanzia giovani. Non spariamo sul pianista*, [www.secondowelfare.it/](http://www.secondowelfare.it/) luglio.
- Vesan P. (2015a). *Garanzia giovani. Una garanzia solo per i più forti?*, [www.secondowelfare.it/](http://www.secondowelfare.it/) luglio.





# Quel che resta della socializzazione lavorativa. Una riflessione sulle politiche per l'occupazione giovanile in Italia

Rosangela Lodigiani\*, Mariagrazia Santagati\*\*

## Introduzione

La grave crisi economica che nel 2008 ha investito l'Europa ha reso ancora più difficile la già complessa e lunga transizione dei giovani al mondo del lavoro e alla vita adulta. Per una quota significativa di essi il problema consiste non tanto in un ritardo nel processo di transizione, che pure caratterizza l'esperienza giovanile soprattutto nel Sud Europa, ma in una vera e propria interruzione nell'accesso a ruoli lavorativi e adulti, di cui l'esperienza dei cosiddetti Neet (*Not in Employment, Education and Training*) costituisce una preoccupante conferma.

In questo scenario i processi di socializzazione lavorativa si incepano, e per certi aspetti si trovano davanti al “fallimento” nella trasmissione della cultura del lavoro nel quadro di un più ampio indebolimento delle istanze socializzatrici. In tempi di crisi profonda degli spazi sociali organizzati e significativi per l'agire individuale, il soggetto rimane solo di fronte al compito di costruire la propria carriera di vita e di lavoro. Per contro, le responsabilità collettive sembrano relegate sullo sfondo, anche in forza di politiche giovanili inquadrare nel paradigma europeo dell'attivazione, più sbilanciate sull'offerta che attente all'interazione tra domanda e offerta.

Sviluppando queste argomentazioni, il paper riflette sulla socializzazione lavorativa e le sue criticità, e ne propone un ripensamento attraverso le categorie del *capability approach* mutuato da Amartya Sen (1994, 2000).

\* Dipartimento di Sociologia, Università Cattolica del Sacro Cuore.

\*\* Dipartimento di Sociologia, Università Cattolica del Sacro Cuore.

Il saggio è frutto di una riflessione comune tra le autrici. A titolo formale, a R. Lodigiani vanno attribuiti i § 2 e 4, a M. Santagati i § 1 e 3.

Alla luce di questo *frame* teorico, il paper rilegge il programma *Youth Guarantee*, con un approfondimento sull'esperienza italiana, al fine di investigare come le misure previste da Garanzia Giovani, e le scelte normativo-valoriali che incorporano, concorrano a plasmare il discorso pubblico su giovani e lavoro, influenzando conseguentemente anche i processi di socializzazione lavorativa. L'analisi di queste politiche e dell'esperienza dei Neet è funzionale alla verifica di un'ipotesi: se la socializzazione lavorativa è in crisi di legittimazione, credibilità e fiducia, la sua rilevanza come processo sociale è tutt'altro che da trascurare, piuttosto è necessario comprendere quali condizioni rendano ancora possibile questo processo e come esso possa assumere, almeno in alcune sue manifestazioni, una funzione "capacitante", orientata a promuovere la partecipazione sociale e professionale delle nuove generazioni e la realizzazione dei personali progetti di vita.

## **1. I giovani tra formazione e lavoro: in transizione permanente**

Il rapporto tra sistema formativo e mercato del lavoro è da lungo tempo al centro di analisi sociologiche che, sin dagli anni '70 del secolo scorso (Boudon, 1973; Collins, 1979), hanno messo in luce lo spezzarsi della linearità nel collegamento tra scuola e lavoro, denunciando l'emergere di uno sganciamento tra formazione e lavoro e prefigurando altresì un'individualizzazione dei corsi di vita. Si è passati pertanto da una visione funzionalista in cui, a fronte di carriere di vita sequenziali, la formazione era strumentale all'inserimento lavorativo e scuola e lavoro apparivano come due contesti altamente integrati, a una concezione secondo la quale educazione e lavoro sembrano universi paralleli e distaccati, sistemi non comunicanti con scarsi legami e prassi di collaborazione (Besozzi, 2006).

All'interno di questo scenario, anche la fine della giovinezza e la transizione alla vita adulta si configurano come sfide in cui i classici *life markers* sono messi in discussione da un clima di crescente incertezza e instabilità (Buzzi, Cavalli, De Lillo, 2007; Istituto Toniolo, 2013). Diversamente da quando i giovani si trovavano a percorrere una traiettoria unidirezionale di preparazione e di apprendistato della vita adulta, oggi la condizione giovanile si configura come una "navigazione a vista in un mare di incertezze" (De Luigi, 2012). Si è di fronte a quelle che Walther (2012) definisce le "*yo-yo transitions*", che prevedono incursioni nell'esperienza adulta, senza la possibilità di acquisire questo status in maniera definitiva, in cui i giovani affrontano una pluralità di passaggi non standardizzati che possono condurre a transizioni "interrotte", connesse a esperienze prolungate di disoccupazione, oppure a fasi "stagnanti", da cui derivano rischi di esclusione e disimpegno.

La questione giovanile sopra delineata, pur essendo di lungo corso specie in Italia, è esplosa in corrispondenza della recente crisi economica. A livello internazionale, come sottolineato nel Report *Global Employment Trends for Youth* (ILO, 2013a), la crisi ha aumentato ulteriormente le probabilità dei giovani: di essere disoccupati, sotto-occupati o impiegati nell'economia informale in misura maggiore rispetto agli adulti; di svolgere lavori di scarsa qualità; di godere di minori sicurezze socioeconomiche, opportunità formative e buone condizioni lavorative. Nei Paesi ricchi, la crisi si è tradotta nella diminuzione delle opportunità occupazionali, ma anche nella prolungata permanenza nel sistema formativo, oltre che nello scoraggiamento di chi, considerato "inattivo", non cerca più lavoro perché non ha fiducia nella possibilità di trovarlo (Unesco, 2012). Questa situazione è risultata particolarmente grave soprattutto nei Paesi dell'Europa del Sud, e segnatamente in Italia, in cui le istituzioni nazionali hanno mediato a svantaggio dei giovani gli effetti della globalizzazione in un quadro in cui:

- il divario fra *insider* e *outsider* si è ampliato a causa dell'alto livello di tutela degli occupati e il passaggio dalla scuola all'occupazione si è ulteriormente rallentato, aumentando la dipendenza dei giovani dalle loro famiglie, a fronte di una scarsa spesa sociale destinata alle nuove generazioni (Blossfeld, Buchholz, Hofäcker, 2011);
- i sistemi formativi si sono mostrati deboli nel garantire pari opportunità agli studenti di estrazione sociale svantaggiata, mostrando inoltre un legame lasco con il mondo del lavoro (Pastore, 2011; Colombo, 2010).

Un caso paradigmatico di "transizione bloccata", come già accennato, è rappresentato dai Neet, categoria che si sovrappone parzialmente a quella dei giovani non occupati (Nudzor, 2010), ma allude a una condizione di quasi totale assenza di significativi spazi di partecipazione alla vita attiva, traducendosi in una vera e propria sospensione dell'esperienza sociale sul versante pubblico-istituzionale (Mesa, 2014). Si tratta di un gruppo eterogeneo, comprendente sia i giovani che hanno terminato un ciclo di studi ma che non sono ancora riusciti ad inserirsi nel mondo del lavoro, sia coloro che hanno abbandonato un percorso formativo senza intraprenderne di nuovi, sia persone che per scelta decidono di non impegnarsi in alcuna attività, sia infine coloro che lasciano il percorso formativo o lavorativo per necessità di vario tipo (mobilità geografica, malattia, problemi o esigenze familiari, ecc.).

Il fenomeno dei Neet sottolinea il peggioramento delle condizioni dei giovani in una fase di grande contrazione e rivela una crescente preoccupazione sociale e politica soprattutto nei confronti di coloro che non si stanno attivando nella ricerca di un posto di lavoro, trovandosi così maggiormente esposti al rischio di esclusione sociale: nei Paesi Ocde, i Neet continuano ad aumentare e nel 2013 rappresentano il 15,5% della popolazione fra i 15 e i 29 anni (Ocde, 2015).

Anche se questi dati tratteggiano le difficoltà di giovani sospesi in un limbo tra scuola e lavoro, in realtà costituiscono un indicatore “ambiguo” (Cuzzocrea, 2014), che nasconde una profonda asimmetria tra la definizione statistica (peraltro non condivisa fra fonti nazionali e internazionali) e la complessità di un fenomeno di cui semplifica in modo eccessivo le differenze interne alla condizione giovanile. Il fatto, per esempio, che fra i Neet siano comprese fasce d’età molto differenti pone il rischio di assimilare la dispersione scolastica prima dell’assolvimento dell’obbligo alla condizione di chi ha conseguito un diploma o una laurea e si scontra con la faticosa transizione al lavoro; nello stesso tempo, fra i Neet rientrano sia giovani con scarsa o assente qualificazione e individui con *skills* medio-alte, soggetti di bassa estrazione sociale accanto a individui con risorse socio-economiche tutt’altro che scarse (ItaliaLavoro, 2013). Le caratteristiche, gli atteggiamenti e le prospettive di questo gruppo vanno senza dubbio approfondite per comprendere l’esperienza di giovani che si muovono in contesti diversificati e fluidi, che spesso transitano da un lavoro all’altro, dalla formazione al lavoro, rientrando in formazione o attraversando fasi di inattività, senza rifarsi solo a categorie “statiche” che non danno pienamente conto traiettorie biografiche mobili e discontinue.

Nello scenario internazionale, la situazione dell’Italia si caratterizza per i valori elevati registrati dagli indicatori di difficoltà occupazionale, ma anche per un insieme di paradossi concernenti il processo di transizione alla vita adulta: dall’inizio del nuovo secolo, giovani meno numerosi e più scolarizzati del passato faticano a trovare lavoro e quando lo trovano si devono accontentare di retribuzioni più basse di quelle dei loro predecessori e di condizioni di impiego meno rassicuranti nel presente e per il futuro. La crisi del 2008 rimette in evidenza il nodo della debolezza strutturale del raccordo tra formazione-lavoro, in un sistema formativo secondario e terziario formalmente aperto ma altamente inefficiente (Santagati, 2015b), in cui esperienze come tirocini, *stage*, percorsi di alternanza sono ancora poco diffusi comparativamente agli altri Paesi europei, e in cui la quota di laureati è notevolmente più bassa mentre gli iscritti all’università sono in diminuzione (Oecd, 2014). Tale situazione è aggravata dal fatto che, nel mercato del lavoro italiano, le esigenze di flessibilizzazione si concentrano maggiormente sul segmento giovanile, testimoniando uno spreco di capitale umano e un’incapacità d’impiegare efficacemente la parte più dinamica della forza lavoro costituita dalle nuove leve di lavoratori istruiti (Censis, 2014). Inoltre il nostro paese si caratterizza per l’elevata percentuale di Neet nelle diverse coorti d’età: sulla base dei dati Eurostat nel 2014 in Italia rientrano nei Neet il 26,2% dei 15-29enni, l’11,4% dei 15-19enni, il 32% dei 20-24enni e il 33,8% dei 25-29enni, percentuali ben superiori alle medie dell’Unione Europea (a 28 paesi), in cui i Neet

rappresentano il 23% dei 15-29enni, il 9,9% dei 15-19enni, il 25,4% dei 20-24enni e il 27,6% dei 25-29enni.

Le indagini confermano l'eterogenea composizione di questo gruppo in cui *soggetti in cerca di opportunità*, che si caratterizzano per livelli di istruzione medio-alti, si affiancano a giovani *indisponibili* (soprattutto donne), *disimpegnati e scoraggiati*, fra cui prevalgono titoli di studio più bassi (Alfieri *et al.*, 2014; ItaliaLavoro, 2013; Franzosi, 2015). Lo svantaggio si distribuisce in forme differenziate fra i Neet italiani che vivono come “generazioni sospese”, disorientate anche se non necessariamente destinate all'esclusione (Agnoli, 2014): fra i soggetti più a rischio vi sono coloro che sono più distanti dal sistema formativo e lavorativo, i giovani con i percorsi scolastici più accidentati, che sono usciti da tempo dall'istruzione o che non hanno mai avuto esperienze di lavoro significative (Santagati, 2015a).

## 2. La fine della socializzazione al lavoro?

Le transizioni – movimenti nel tempo e/o nello spazio sempre meno prevedibili, prescritti e normati socialmente, nei quali gli individui modificano identità e relazioni sociali, personalizzando il modo di vivere le diverse tappe evolutive (Olagnero, Cavaletto, 2008) – divengono una condizione costitutiva delle biografie dei soggetti, al punto da catalizzare sempre più l'attenzione degli studiosi. Al crescente focus su di esse corrisponde il ripensamento delle categorie teoriche utilizzate per l'analisi dei processi di socializzazione (Dubet, 2009): alcuni autori propongono di assumere il corso di vita come paradigma di ricerca (Elder, 1994) per dare risalto alle dinamiche di auto-costruzione del *self* e dei percorsi di vita, in accordo con il radicalizzarsi dell'individualizzazione sia come fenomeno sociale caratteristico della tarda modernità sia come “regime di giustificazione” (Boltanski, Chiappello, 1999).

Ciò è accaduto per i processi di socializzazione lavorativa, scivolati in secondo piano per lasciar spazio allo studio dei fenomeni di transizione al lavoro (Lodigiani, 2010). L'attenzione degli studiosi converge sui percorsi di accesso all'impiego e di stabilizzazione occupazionale e, anche quando si indagano luoghi e meccanismi della socializzazione, il lavoro appare lasciato ai margini, a vantaggio di altri ambiti di riconoscimento e integrazione, su tutti i consumi e i nuovi media. Il tema è invece ineludibile se si considera che il lavoro continua a esercitare un ruolo determinante nella costruzione identitaria (Dubar, 2000), non perdendo la sua funzione di istituzione sociale che regola e orienta l'agire delle persone. Piuttosto occorre prendere in considerazione le sue trasformazioni e come queste si riverberino su tale costruzione identitaria, secondo l'insuperata lezione

di Mead (1966): il lavoro è un universale mezzo di socializzazione. Per quanto vada incontro a sintesi provvisorie e mutevoli, il nesso tra identità sociale, lavorativa e personale resta centrale per comporre l'identità "globale". Ciò vale anche quando la mancanza di lavoro o il "cattivo impiego" agisce in negativo indebolendo la concezione di sé, con il rischio di portare a disinvestire nel lavoro e perfino nell'assunzione di un ruolo adulto che abbia nel lavoro un suo fulcro.

In passato, tuttavia, la socializzazione lavorativa in linea con la socializzazione *tout court*, conservando la propria natura di socializzazione "secondaria", mirava all'integrazione in un contesto sociale e lavorativo definito, di cui le istituzioni erano garanti, concorrendo a istituzionalizzare i ruoli sociali e ad allocare in essi le persone, in accordo a un quadro valoriale tendenzialmente condiviso. Oggi la socializzazione lavorativa fatica a giocare in chiave di appartenenza e integrazione, perdendo uno dei fondamenti su cui si reggeva il suo mandato: far acquisire conoscenze professionali, capacità, valori, motivazioni necessarie per diventare membro a pieno titolo di un gruppo o di una organizzazione (Sarchielli, 1978). Per contro, essa assume un carattere sempre più negoziato e provvisorio, cosicché la possibilità di trovare un'intesa è soggetta a mediazioni continue, destinate ad esitare nell'adesione (possibilmente convinta ed entusiastica) alle richieste di volta in volta poste dai nuovi incarichi lavorativi, come vorrebbe l'idealtipo della *boundaryless career* della quale l'individuo dovrebbe essere l'artefice.

Se infatti la socializzazione lavorativa si può analiticamente scomporre in socializzazione *al* e *nel/tramite* il lavoro (Cohen-Scali, 2003), mentre la prima rimanda al contributo di scuola, famiglia e cerchie sociali di esperienza nel forgiare l'immaginario e le aspettative lavorative, la seconda è quella in cui prende corpo la costruzione dell'identità professionale. È qui che si gioca la posta identitaria più importante. Solo che il venir meno della linearità delle traiettorie occupazionali rende tale processo sempre meno definito e più plurale, ricorsivo, negoziale ed "emergente", con implicazioni che ricadono tanto sul piano individuale quanto su quello collettivo, dove ruolo e funzioni delle tradizionali agenzie di socializzazione chiedono di essere riscritte.

Lungo questo crinale la socializzazione lavorativa si ritrova depotenziata anche sotto il profilo educativo, per certi aspetti schiacciata sull'imperativo di adattarsi all'incertezza per saperla cogliere come opportunità: ciò porta in primo piano la libertà e il protagonismo del soggetto, ma tende a svuotare la socializzazione di contenuti – non solo in termini di conoscenze e competenze – ma anche di norme e valori riferiti all'integrazione in uno specifico contesto lavorativo. L'enfasi è posta sul compito individuale di costruire la propria carriera lavorativa (e di vita), assumendo su di sé

l'onere di condurre la propria “autosocializzazione” (Beck, 2008, p. 103) e perfino di conferire senso alla dimensione sociale.

Dunque, la sfida cruciale oggi è comprendere come riconcettualizzare il rapporto che sta alla base tra struttura sociale, riferimenti culturali e *personal agency*. In questa direzione, Heinz (2002) propone di ridefinire la socializzazione come processo auto-riflessivo di apprendimento continuo, in cui il soggetto acquisisce capacità di valutare le proprie azioni e scelte, le loro conseguenze, e di incorporarle in un quadro di senso dentro la propria biografia, leggendole alla luce di un contesto che condiziona ma non annulla il potenziale trasformativo dell'*agency* individuale.

Un insegnamento che i processi di socializzazione lavorativa possono ancora dare va proprio in questa direzione: mantenere un'attenzione congiunta sulla dimensione individuale e collettiva della vita sociale (e lavorativa), nella misura in cui i processi di socializzazione “costruiscono” gli individui e definiscono contemporaneamente le istituzioni (Dubet, 2009). Benché la retorica individualista tenda a sacralizzare l'individuo – rendendolo peraltro unico responsabile dei propri successi e fallimenti – i modi di pensare, sentire e agire restano influenzati da esperienze socializzatrici multiple (famiglia, lavoro, gruppi di appartenenza, territori, ecc.) (Lahire, 2013), mostrando la “nuova” natura di un processo di socializzazione che appare indebolito nelle sue forme tradizionali, ma che è ancora cruciale nella definizione delle traiettorie individuali nel loro intreccio con le dimensioni socio-istituzionali del contesto in cui si inscrivono.

Recuperando la sua funzione di cerniera tra dimensione individuale e collettiva, la socializzazione lavorativa può a pieno titolo essere considerata un processo “capacitante”, cioè – nel senso attribuito a Sen a questo termine – teso a sviluppare la capacità (libertà di *agency*) del soggetto di acquisire “funzionamenti” o “stati di essere e fare” (in questo caso riferiti al lavoro) di valore per la persona: una capacità “sostanziale”, non dipendente dalle sole caratteristiche personali (per es. abilità, competenze), ma anche dalle opportunità (e i mezzi) effettivamente a disposizione perché la scelta tra le opportunità sia praticabile. Emblematicamente, Nussbaum (2012) distingue tra *internal capabilities*, legate alle caratteristiche personali del soggetto, e *combined capabilities*, una combinazione tra tali caratteristiche e le condizioni esterne che ne consentono lo sviluppo e l'esplicitazione, senza cui verrebbe meno la possibilità di un'autentica realizzazione umana. Così intesa la socializzazione lavorativa può mirare a sviluppare la capacità di lavoro, *capability for work* nella definizione di Bonvin e Farvaque (2006): la reale libertà di scegliere il lavoro a cui la persona ha ragione di attribuire valore<sup>1</sup>. Al pari di ogni altra *capability*

1. Precondizione di tale libertà è che il soggetto possa esercitare tanto il diritto di *voice* che di *exit*. Da un lato potendo partecipare alla definizione del contenuto, dell'orga-

essa si sviluppa nell'interrelazione tra la dimensione individuale soggettiva e quella sociale istituzionale, chiamando in causa il sistema delle politiche pubbliche e il loro ruolo rispetto ai processi di capacitazione (Bifulco e Mozzana, 2011).

### 3. Il programma Garanzia Giovani come punto di osservazione

I nodi della transizione/socializzazione lavorativa dei giovani, individuati a livello teorico e fenomenologico, possono essere approfonditi dal punto di vista delle politiche occupazionali giovanili, specie quelle volte a ricostruire i nessi tra istruzione, formazione professionale e lavoro. Esse si configurano in questa sede come campo di interesse per almeno due ragioni che l'approccio delle capacità aiuta a identificare.

In primo luogo, come ogni politica pubblica, esse sono ad “alta densità normativa” in quanto incorporano valori, regole, norme, valutazioni e, più radicalmente, scelte in materia di giustizia sociale (De Leonardis, 2002). Per questo concorrono a costruire le rappresentazioni sociali riguardo ai giovani e il lavoro, alle relative aspettative sociali, al ruolo di agenzie formative e imprese; rappresentazioni che provocano conseguenze reali sui processi di socializzazione e sulla diffusione di specifiche culture del lavoro. Analizzare le politiche in questa prospettiva significa portare alla luce anzitutto le “basi informative” (nel linguaggio di Sen) su cui esse sono costruite e valutate, ma anche le credenze, i presupposti normativi e di valore, i criteri di giustizia che vi sono sottesi. Per dirla con Bifulco (2014, p. 16) “le idee contano: improntano le decisioni e gli strumenti di intervento, tracciano le linee d'azione, fissano le cornici in cui prendono forma i problemi e le soluzioni”. Per questo anche gli strumenti e i dispositivi di intervento non sono neutri ma a loro volta sottendono opzioni di valore. Così è per le politiche del lavoro che creano uno “spazio” entro cui, da un lato le aspirazioni dei giovani, il loro sguardo verso il lavoro e il futuro prendono forma; dall'altro, i giovani stessi possono (potenzialmente) concorrere a costruire le rappresentazioni sociali che riguardano loro e il loro rapporto con il lavoro, a patto che sia data loro la possibilità di esprimersi. In secondo luogo, mettendo in campo misure di orientamento, istruzione, formazione professionale e inserimento lavorativo, queste politiche agiscono come dei “fattori di conversione” istituzionali (Bonvin, Farvaque, 2006), tesi a promuovere la trasformazione del diritto e della libertà for-

nizzazione, delle condizioni, delle modalità di retribuzione del proprio lavoro e, dunque, potendo incidere sulla sua qualità (*voice*); dall'altro lato potendo contare su valide opzioni di uscita (*exit*), che permettano ad esempio di lasciare un lavoro o di rifiutarlo se le sue condizioni sono giudicate inappropriate (*ibidem*).



male a un lavoro in un diritto e una libertà sostanziali: la *capability for work* di cui abbiamo prima parlato.

Nel solco di questa premessa proviamo ad analizzare il programma *Garanzia Giovani* (GG)<sup>2</sup>, che è attualmente la strategia principale nelle politiche italiane per il lavoro e l'occupazione giovanile e che declina in chiave nazionale le linee europee della *Youth Guarantee* (YG). Quest'ultima, lanciata dalla Commissione Europea nel dicembre 2012 e approvata dal Consiglio nell'aprile del 2013, ha richiesto agli Stati membri di avviare nel 2014 un sistema di garanzia per i giovani Neet (15-24enni) che assicurasse loro – entro un periodo di 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale – un'offerta “qualitativamente valida” di lavoro o di proseguimento degli studi, oppure di apprendistato o tirocinio, con l'impegno a tutelarne il “diritto a un lavoro dignitoso o alla formazione”, come recita la relativa Raccomandazione (2013, p. 2). Facendo suoi questi obiettivi, il Piano di attuazione di GG (2014) ha inteso mettere in campo azioni mirate per i Neet, estendendo la fascia dei beneficiari sino ai 29 anni (oltre 2 milioni secondo i dati Istat), con l'obiettivo di sperimentare un più efficace sistema di presa in carico attraverso l'analisi dei fabbisogni individuali e delle imprese; un accompagnamento nell'incontro tra domanda e congruente offerta di lavoro; un'attivazione basata sull'obbligazione reciproca tra beneficiario e servizi.

L'adesione al programma avviene su base volontaria, dietro iscrizione *on line* o presso centri territoriali accreditati. Se la domanda è accolta, si procede al *profiling* del giovane e all'assegnazione a una “classe di svantaggio” (in base a variabili quali genere, età, titolo di studio, cittadinanza, condizione lavorativa precedente, ecc.). In seguito, attraverso colloqui orientativi con i servizi per l'impiego si definisce il percorso personalizzato più idoneo e si stipula il “patto di servizio”, registrando le proposte individuate, gli impegni presi, e rinviando a un'ulteriore assistenza per lo sviluppo di competenze utili alla ricerca attiva del lavoro. Dopo la stipula del patto, le “misure di supporto per l'integrazione nel mercato del lavoro” prevedono dispositivi di accompagnamento verso diverse opzioni di scelta di inserimento nel mondo del lavoro o di reinserimento nei percorsi di istruzione/formazione, cui possono in taluni casi associarsi bonus ed incentivi per le imprese che assumono e per i giovani che accettano tirocini, iniziative formative, mobilità transnazionale, percorsi di auto-imprenditorialità e servizio civile. Nel complesso ciò richiede di sviluppare interventi ordinari e straordinari, di tipo generalista ma anche personalizzati, misure standardizzate e nello stesso tempo diversificate per rispondere alle esigenze eterogenee espresse dai beneficiari del programma.

2. L'analisi, di tipo secondario, si fonda sulla documentazione ufficiale di GG, sui report di monitoraggio, sulla pubblicistica comparsa sul tema.

Impegnandosi nella creazione di un siffatto sistema permanente di garanzia e di protezione per questo specifico target, l'Italia ha scelto una strategia di implementazione che si colloca a metà fra gli approcci di tipo “*holistic*” e quelli “*narrow*” sviluppati in Europa<sup>3</sup>, puntando non solo ad accrescere l'occupabilità e l'occupazione giovanile, ma a promuovere la più ampia partecipazione dei giovani alla vita attiva, gettando un ponte fra scuola, formazione professionale, lavoro e mondo delle imprese (Rosolen, 2015).

Concettualmente il programma GG (così come YG) è inquadrato nel paradigma europeo dell'attivazione, in continuità con la strategia di Lisbona e “Europa 2020”. Sul piano normativo ne condivide l'approccio promozionale, il valore attribuito allo sviluppo del capitale umano come leva per l'inclusione sociale e lavorativa, l'obiettivo della cosiddetta *employability*. Peraltro, rispetto a questo paradigma – che secondo le analisi più critiche ha portato a considerare le problematiche della disoccupazione e dell'inattività a partire soprattutto dal lato dell'offerta, lasciando sullo sfondo la dimensione della domanda e le problematiche strutturali – GG sembra cogliere in modo più stringente la questione dell'interdipendenza delle responsabilità individuali e collettive nei confronti delle difficoltà lavorative dei giovani. Il termine “garanzia” allude infatti all'adempimento di un'obbligazione e all'osservazione di un determinato impegno; ciò che qui si traduce nella “garanzia di poter accedere di diritto ad un lavoro, ad una formazione o all'istruzione, da parte di un gruppo definito di giovani e l'obbligo da parte dei servizi pubblici per l'impiego o di altra autorità pubblica di fornire servizi e/o realizzare i programmi entro un periodo definito” (ILO, 2013b, p. 1). Dal punto di vista politico-sociale, lo Stato si rende garante e “promette” a un gruppo ritenuto debole e svantaggiato l'accesso a un'offerta in campo formativo/lavorativo, da implementare attraverso una varietà di interventi propri delle cosiddette politiche attive per il lavoro. Una promessa “ideale” – come viene da alcuni definita (Besamusca, Stănescu, Vauhonen, 2012) – la cui efficacia deve essere valutata sulla base di quanto e di come, nell'implementazione, “il diritto a una risposta” riesca ad essere offerto e fruito.

Tuttavia, nell'indicare lo spettro di opzioni offerte GG suggerisce il ventaglio dei “funzionamenti” attesi, ponendo sul banco la questione dello spazio di libertà di scelta sostanziale che al giovane viene data, anche in termini di *exit* e *voice*. La sottolineatura che compare nei documenti ufficiali circa l'adeguatezza (qualità) delle proposte, nonché la possibilità di definire piani personalizzati sembrano – a questo primo livello di ana-

3. L'approccio olistico fa leva su YG per migliorare i legami fra mercato del lavoro, scuola, formazione professionale, politiche giovanili e politiche sociali; l'approccio “*narrow*” si focalizza maggiormente sulle politiche occupazionali.

lisi – aspetti incoraggianti ma tutti da indagare. Similmente, negli stessi documenti, il richiamo all’interdipendenza tra dimensione individuale e istituzionale appare centrale, laddove si dichiara che il programma ha l’obiettivo di assicurare che nessun giovane sia lasciato solo e il sostegno sia graduato a seconda della situazione. Per converso, sembrano restare in ombra le cause socio-economiche e le responsabilità politiche del fenomeno dei Neet; anzi, il riferimento alla condizione dei Neet come conseguenza della mancanza di esperienza professionale, di livelli di istruzione/formazione adeguati, dell’incapacità di cercare un lavoro in modo attivo ecc., tende a mettere l’accento sulle responsabilità individuali. La “base informativa” del programma appare condizionata dalla percezione dei giovani come in qualche modo manchevoli, definiti per difetto, poco produttivi.

Occorre dunque scendere sul piano delle pratiche per comprendere se e come le “garanzie” promesse vengano realizzate e quali riflessi producano sui processi di socializzazione. Muovendo nel solco del *capability approach*, infatti, il punto non è assicurare formalmente pari opportunità di accesso al programma e alle opzioni che esso offre (pur di qualità), ma operare sulle condizioni (personali, sociali e istituzionali) di contesto (i citati fattori di conversione) affinché ai beneficiari sia assicurata la libertà di scegliere tra le opzioni proposte, di esprimere la propria *voice*, concorrere alla definizione del proprio percorso di attivazione, senza che siano loro imposti comportamenti o “funzionamenti” specifici, ma operando per potenziare le competenze e le capacità individuali di cogliere e utilizzare tali opportunità a proprio favore.

#### **4. I nodi dell’implementazione: “garanzia” di cosa?**

Dal Report nazionale di monitoraggio di GG datato 12 giugno 2015, ad un anno circa dall’avvio dell’implementazione, risultano registrati al programma 617.614 giovani<sup>4</sup>. Al netto delle cancellazioni, il numero dei registrati è pari a 536.049 e 340.144 sono quelli effettivamente presi in carico; dunque solo una parte dei potenziali destinatari sono stati raggiunti. Dal canto suo, il Report dell’European Commission sull’Italia (2015) segnala ritardi nell’avvio del programma definito come “macchinoso” e “burocratizzato”, problemi nel funzionamento dei portali nazionali e regionali, scarso impatto comunicativo e informativo. GG mostra in particolare notevoli difficoltà nel raggiungere i soggetti più deboli e sembra agire non tanto sull’attivazione degli “inattivi” ma sul rafforzamento ulteriore dei già “attivi” (*ibidem*). Tra i giovani registrati in GG, infatti, solo il 15,5% (sem-

4. Cfr. [www.garanziagiovani.gov.it/Monitoraggio](http://www.garanziagiovani.gov.it/Monitoraggio).

pre al 12.6.15) si caratterizza per un indice di svantaggio medio-alto o alto (Buratti, 2015). Non è solo un problema di comunicazione e di capillarità delle informazioni. Se le *capability* esprimono l'insieme delle "libertà sostanziali" che una persona ha di scegliere e agire, di realizzare i funzionamenti ai quali attribuisce valore, la marginalità rispetto al sistema lavorativo e formativo comprimono lo "spazio informativo" entro cui l'adesione a GG può configurarsi come opportunità per la propria realizzazione. Si tratta di una questione di grande rilevanza, rispetto a cui le strategie di "reclutamento" del programma devono essere attrezzate, accompagnando i giovani ad avvicinarsi alla misura e non lasciando spazio solo alla loro auto-candidatura. Particolarmente delicata è inoltre la questione della profilazione e presa in carico, che rischia di ridursi più a un atto burocratico che a un'occasione di conoscenza, espressione delle proprie competenze e aspirazioni, bilancio e orientamento professionale: approcci differenziati sulla base dei bisogni, formazione sulla base delle abilità lavorative richieste, esperienze *work-based* finalizzate alla qualificazione rimangano ancora poco praticate (European Commission, 2015).

Da un primo bilancio stilato da Adapt emerge che le offerte di lavoro non paiono sempre avere i necessari requisiti di qualità, le proposte di tirocinio e stage talvolta mascherano rapporti di lavoro subordinato e diversi annunci di apprendistato appaiono senza chiari contenuti formativi (Tiraboschi, 2015). Pur nelle differenze regionali l'attuazione di GG si caratterizza lungo tutta la penisola soprattutto per la promozione delle esperienze di tirocinio, mentre fra le misure adottate risulta trascurato l'apprendistato e solo lentamente si comincia a sviluppare il sostegno all'auto-imprenditorialità. Privilegiando oltre ai tirocini, la formazione professionale e il servizio civile, vengono sostanzialmente battute piste già note piuttosto che esplorate nuove strade, mentre resta elevata la difficoltà, anche a causa della crisi, di offrire opportunità occupazionali. D'altro canto, come sottolinea il Report europeo sopra citato, nonostante gli accordi tra Ministero del Lavoro e associazioni datoriali, la collaborazione con le imprese per un'offerta di lavoro in linea con gli obiettivi di GG è ancora carente (European Commission, 2015). Inoltre, una *web survey* condotta da "Repubblica degli stagisti", che ha raggiunto 3.000 giovani auto-selezionati, pur con tutti i limiti che un'indagine di questo tipo possiede, rileva la lentezza nella presa in carico, la genericità delle proposte, l'incitazione a cercarsi opportunità di stage e lavoro da soli per poi ripresentarsi successivamente agli sportelli, con effetti di scoraggiamento dei giovani e di sfiducia nei confronti dei servizi per l'impiego. Vengono denunciati anche casi in cui le aziende selezionano stagisti/lavoratori in possesso dei requisiti per poter partecipare a GG, che sono poi indirizzati ad iscriversi al programma per accedere agli incentivi (Seghezzi, Voltolina, 2015).

Nonostante si ponga come una fluidificazione del processo di ricerca di lavoro, in una fase di crisi occupazionale i servizi per l'impiego faticano a filtrare la qualità delle offerte formative/lavorative e un programma che vorrebbe “mettere i giovani al primo posto” in realtà rischia di lasciare soli i più svantaggiati, paradossalmente rendendoli più deboli e meno tutelati nell'approccio con le imprese. D'altro canto queste prime analisi evidenziano le difficoltà delle imprese non solo ad offrire occasioni di impiego, ma anche a sentirsi coinvolte nel programma come attori co-protagonisti e a ritenersi *stakeholder* delle politiche. Nell'assumere i giovani Neet come categoria svantaggiata e manchevole e nel ricompensare con incentivi e bonus le imprese che aprono loro le porte, GG può invece a produrre un effetto impreveduto: legittimare le imprese a dare per scontata la scarsa produttività/competenza dei giovani in ingresso, con ricadute negative sui processi di socializzazione e sui percorsi di crescita professionale che le stesse dovrebbero/potrebbero offrire.

## **5. Conclusioni. La socializzazione lavorativa come processo capacitante**

Il passaggio di GG dal piano dei principi – e dell'obiettivo ideale di ricostruire il legame allentato fra giovani, istituzioni formative, imprese, servizi per il lavoro, rilanciando i nessi tra i diversi contesti in cui si compie la socializzazione lavorativa – a quello dell'implementazione concreta non può essere dato per scontato. Dalle riflessioni condotte, seppur basate su riscontri ancora iniziali, si possono però trarre indicazioni per futuri approfondimenti e il miglioramento di alcuni aspetti del programma.

Primo, la garanzia di accesso a un'opportunità formativa richiede di essere considerata come una leva per sviluppare l'occupabilità ma anche la cittadinanza attiva, configurandosi essa stessa come diritto di cittadinanza, “fattore di conversione”, a tutela della capacità di mettere in campo scelte che abbiano significato per la realizzazione di sé, altresì per esprimere il proprio punto di vista (Lodigiani, 2008). In questa prospettiva, si tratta di adottare una visione ampia di formazione, inquadrandola nella prospettiva dell'apprendimento continuo, con una strategia di coinvolgimento e compartecipazione di tutte le agenzie che si muovono in questo campo, valorizzandone le capacità di promuovere l'*empowerment* individuale, l'auto-riflessività, la facoltà di decisione, le competenze e le conoscenze per il discernimento oltre che per acquisire o rafforzare una professionalità.

Secondo, è opportuno ricordare la natura contestuale e situata delle capacità, ovvero investire nei sistemi formativi e di lavoro, accrescendo anche la base occupazionale con politiche industriali e di sviluppo. Migliorare l'occupabilità, promuovere l'attivazione senza che vi siano opportunità effettive di impiego e un contesto lavorativo il più possibile inclusivo è semplicemente un paradosso.

In terzo luogo risulta cruciale assumere fino in fondo il tema della validità/qualità delle proposte lavorative, chiarendo (esigendo) che abbiano valenza professionalizzate effettiva, altrimenti il rischio di eterogenesi dei fini può investire l'obiettivo di promuovere l'occupazione dei giovani, se stretto in un approccio strumentale orientato al mercato che non consente di riflettere sul significato del lavoro, che va al ben di là – anche se non ne può prescindere – dell'indipendenza economica. Il valore del lavoro e la sua qualità si determinano anche fuori del mercato, definendosi in relazione, oltre che alle sue dimensioni intrinseche (qualificazione, remunerazione, sicurezza etc.), alla valenza sociale (riconoscimento, status), nonché alla sostenibilità nel corso di vita (per es. in rapporto ai bisogni di conciliazione).

Quarto, la questione delle pratiche si configura come centrale. Affinché i percorsi di inserimento lavorativo esitino in un'inclusione attiva e valorizzante, occorrono servizi e pratiche che, salvaguardando spazi di negoziazione e *voice*, riconoscano i giovani come attori competenti, ponendosi in un'ottica di *empowerment* quale che sia il loro *background*. Nella prospettiva delle *capabilities* ciò significa chiamare i soggetti a essere co-autori dei percorsi di inserimento (partecipando alla selezione della base informativa per il loro giudizio) e prevede la reale opportunità di scelta tra diverse opzioni. Ciò non significa che ci si muova in contesto senza vincoli (come vorrebbe una concezione di "libertà negativa"), ma si richiama piuttosto a un'idea di "libertà processuale", che pone il lavoro al centro di procedure di scelta sociale, attraverso cui i diversi attori partecipano alla definizione delle combinazioni preferibili tra libertà e costrizioni (Bonvin, Farvaque, 2006).

Il lavoro, insegna il *capability approach*, è parte del "fare" che consente di realizzare gli obiettivi a cui si dà valore; e le politiche che lo promuovono richiedono di adottare una prospettiva dinamica, capace di seguire le traiettorie individuali superando classificazioni rigide, di carattere amministrativo, per offrire i supporti via via necessari ad assicurare le capacità utili al suo conseguimento/mantenimento nel tempo, compatibilmente con le concrete condizioni di vita (Leonardi, 2009, p. 47). GG in Italia, in via di principio, avrebbe potuto (e potrebbe ancora) intervenire nella direzione di valorizzare e sostenere le transizioni che costellano la biografia lavorativa e personale con nuovi diritti e misure "transizionali" (Gazier, Palier, Périer, 2014), ma senza dubbio occorre fare di più per integrare le politiche giovanili occupazionali e del lavoro con le politiche formative, sociali e per lo sviluppo, per rendere la transizione scuola-lavoro più rapida e agevole per tutti, soprattutto per i più sfiduciati e svantaggiati. Per raggiungere questo obiettivo, non è solo necessario un investimento economico e un miglioramento organizzativo/qualitativo dei servizi pubblici e privati per l'impiego, che rimane comunque un nodo

dell'implementazione italiana (Vesan, 2015). Sarebbe opportuno un cambiamento culturale di ampio respiro che, assumendo GG come punto di partenza, porti a riconoscere e attribuire responsabilità di socializzazione lavorativa dei giovani tanto alle istituzioni formative – chiamate ad aprirsi e dialogare con il mondo del lavoro, proponendo percorsi di qualità di formazione al lavoro –, quanto alle imprese, dalle quali dipendono le chance di impiego offerte, le opportunità di formazione attraverso il lavoro e di professionalizzazione nel lungo periodo.

In questa prospettiva, guardando al lavoro come *agency*, la socializzazione lavorativa si ridefinisce come processo finalizzato a sviluppare una “capacità di lavoro” che consenta al soggetto di perseguire i propri obiettivi e valori, dentro a un contesto sociale inclusivo teso a valorizzarne l'autonomia e la partecipazione. Ma affinché la socializzazione lavorativa si realizzi come processo capacitante, come un processo di apprendimento continuo e riflessivo che si costruisce dentro le tante transizioni, è necessario uscire da una logica individualistica, chiedendo l'esplicita e fattiva assunzione di responsabilità da parte dei diversi attori socio-istituzionali. In particolare, imprese e istituzioni formative sono chiamate a riconoscersi come portatori di interessi nei confronti delle politiche occupazionali, qui intese come leva di socializzazione, a convergere attorno a valori, significati e pratiche di promozione del lavoro dei giovani, ascoltando loro, anzitutto, e disponendosi a considerarli come attori competenti.

## Riferimenti bibliografici

- Agnoli M.S. (2014). *Generazioni sospese. Percorsi di ricerca sui giovani Neet*. Milano: FrancoAngeli.
- Alfieri *et al.* (2014). Un ritratto dei giovani Neet italiani. In: Istituto Toniolo, *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2014*. Bologna: il Mulino.
- Beck U. (2008). *Costruire la propria vita: quanto costa la realizzazione di sé nella società del rischio*. Bologna: il Mulino.
- Besamusca J., Stănescu I., Vauhonen J. (2012). *The European Youth Guarantee: a Reality Check*. Vienna: Renner Institut.
- Besozzi E. (2006). *Società, cultura, educazione*. Roma: Carocci.
- Bifulco L. (2014). *Il welfare locale. Processi e prospettive*. Roma: Carocci.
- Bifulco L., Mozzana C. (2011). La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 3: 399-441.
- Blossfeld H., Buchholz S., Hofäcker D. (2011). Globalizzazione, flessibilizzazione del lavoro e condizione giovanile: un quadro teorico. *Sociologia del lavoro*, 124: 17-35.
- Boltanski L., Chiapello E. (1999). *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.

- Bonvin J.-M., Farvaque N. (2006). Promoting Capability for Work: The Role of Local Actors. In: Deneulin S., Nebel M., Sagovsky N., eds., *The Capability Approach. Transforming Unjust Structures*. Dordrecht: Kluwer.
- Boudon R. (1973). *L'inégalité des chances*. Paris: Armand Colin.
- Buratti U. (2015), Regioni. Una fase due ancora incerta. In: Buratti U., Rosolen G., Seghezzi F., *Garanzia Giovani, un anno dopo*. Modena: Adapt University Press.
- Buzzi C., Cavalli A., De Lillo A. (2007). *Rapporto giovani. Sesta indagine IARD sulla condizione giovanile in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Censis (2014). *48° Rapporto sulla situazione sociale del Paese*. Milano: FrancoAngeli.
- Cohen-Scali V. (2003). The influence of family, social, and work socialization on the construction of the professional identity of young adults. *Journal of Career Development*, 4: 237-249.
- Collins R. (1979). *The credential society*. New York: Academic Press.
- Colombo M. (2010). *Dispersione scolastica e politiche per il successo formativo*. Trento: Erickson.
- Cuzzocrea V. (2014). *Projecting the category of NEET into the future*. European Youth Partnership Series "Perspectives on Youth", Thematic issue "2020 – what do YOU see".
- De Leonardis O. (2002). Principi, culture e pratiche di giustizia sociale. In: Montebugnoli A., a cura di, *Questioni di welfare*. Milano: FrancoAngeli.
- De Luigi N. (2012). La transizione alla vita adulta nelle società europee. *Studi di Sociologia*, 1: 41-51.
- Dubar C. (2000). *La socializzazione. Come si costruisce l'identità sociale*. Bologna: il Mulino.
- Dubet F. (2009). *Le travail des sociétés*. Paris: Seuil.
- Elder G.H. Jr. (1994). Time, human agency, and social change: Perspectives on the life course. *Social Psychological Quarterly*, 57: 4-15.
- Eurofound (2012). *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2015). *Youth Guarantee country by country*. Bruxelles: Employment, social affairs and inclusion.
- Franzosi C. (2015). *Il fenomeno Neet tra i 25 e i 34 anni. Una inchiesta sociologica*. Roma: Isfol.
- Gazier B., Palier B., Périer H. (2014). *Refonder le système de protection sociale. Pour une nouvelle génération de droits sociaux*. Paris: Sciences Po.
- Heinz W.R. (2002). Self-socialization and Post-traditional Society. *Advances in Life Course Research*, 7: 41-64.
- ILO (2013a). *Global Employment Trend for Youth. A generation at risk*. Geneva: International Labour Organization.
- ILO (2013b). *La garanzia giovani: una risposta alla crisi dell'occupazione giovanile?* Geneva: International Labour Organization.
- Istituto Toniolo (2013). *La condizione giovanile in Italia. Rapporto Giovani 2013*. Bologna: il Mulino.
- ItaliaLavoro (2013). *Le determinanti del Neet status*. Roma: ItaliaLavoro.



- Lahire B. (2013). *Dans le plus singuliers du social. Individus, institutions, socializations*. Paris: La Découverte.
- Leonardi L. (2009). Capacitazioni, lavoro e welfare. La ricerca di nuovi equilibri tra stato e mercato: ripartire dall'Europa? *Stato e Mercato*, 85: 31-61.
- Lodigiani R. (2008). *Welfare attivo. Apprendimento continuo e nuove politiche del lavoro in Europa*. Trento: Erickson.
- Lodigiani R. (2010). I nuovi termini della socializzazione (alla cittadinanza) lavorativa. *Sociologia del lavoro*, 117: 59-73.
- Mead G.H. (1966). *Mente, sé e società*. Firenze: Barbera.
- Mesa D. (2014). *La giovinezza nelle società in transizione. Un approccio morfogenetico*. Milano: FrancoAngeli.
- Nudzor H. (2010). Depicting young people by what they are not: conceptualization and usage of NEET as a deficit label. *Educationalfuture*, 2: 12-25.
- Nussbaum M.C. (2012). *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*. Bologna: il Mulino.
- Oecd (2014). *Education at a Glance 2014. Oecd indicators*. Paris: Oecd Publishing.
- Oecd (2015). *Education at a Glance Interim Report*. Paris: Oecd Publishing.
- Olagnero M., Cavaletto G. (2008). *Transizioni biografiche. Glossario minimo*. Torino: Stampatori.
- Pastore F. (2011). *Fuori dal tunnel. Le difficili transizioni dalla scuola al lavoro in Italia e nel Mondo*. Torino: Giappichelli.
- Rosolen G. (2015). Youth Guarantee: Stato di attuazione e *best practices* in Europa. In: Buratti U., Rosolen G., Seghezzi F., *Garanzia Giovani, un anno dopo*. Modena: Adapt University Press.
- Santagati M. (2015a). Gli allievi della formazione professionale iniziale tra svantaggi e opportunità. In: Santagati M., a cura di, *Una diversa opportunità*. Milano: Fondazione Ismu.
- Santagati M. (2015b). Indicatori di dispersione scolastica. Un quadro internazionale. *Scuola democratica*, 2: 395-410.
- Sarchielli G. (1978). *La socializzazione al lavoro*. Bologna: il Mulino.
- Seghezzi F., Voltolina E. (2015). Il giudizio dei giovani. In: Buratti U., Rosolen G., Seghezzi F., *Garanzia Giovani, un anno dopo*. Modena: Adapt University Press.
- Sen A.K. (1994). *La disegualianza*. Bologna: il Mulino.
- Sen A.K. (2000). *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*. Milano: Mondadori.
- Tiraboschi M. (2015). Giovani e lavoro: è tempo di bilanci. In: Buratti U., Rosolen G., Seghezzi F., *Garanzia Giovani, un anno dopo*. Modena: Adapt University Press.
- Unesco (2012). *Youth and skills. Putting education to work. EFA Global Monitoring Report*. Paris: Unesco.
- Vesan P. (2014). Garanzia giovani. Una seconda chance per le politiche del lavoro in Italia. *Politiche Sociali/Social policies*, 3: 491-496.
- Walther A. (2012). Youth – Actor of social change? Differences and convergences across Europe. *Studi di Sociologia*, 1: 17-41.



# Exploring work-related learning in Campania region and in Naples. Policies to support youth transitions from education to work

*Stefania Capecchi\**, *Amalia Caputo\*\**

## 1. Introduction

All across Europe young people are still facing remarkable obstacles in entering the labour market. From the very onset of the economic crisis, youngest workers are the ones whose conditions have been worsened the most, referring to both employment prospects and unemployment risk. It is evident that young people's transitions have noticeably deteriorated and are less favourable than those of prime-age workers. Today, young people are more likely to move from employment into unemployment and they are also less likely to change from a negative to a positive status if compared with their conditions as registered "before the recession". Moreover, their transitions from school to work have also turn out to be by far less predictable (Eurofound, 2014).

As recorded by Eurostat, in 2013 unemployment for people aged 15-24 rose to over 23% in the EU 28 countries (Eurofound, 2014). Notwithstanding the relevant discrepancies in unemployment statistics among the EU28 member states, all but fewer countries have recorded their highest rates of youth unemployment since the beginning of the crisis.

Undeniably, over the last 30 years labour market has been significantly altered. The technological revolution and a gradually more educated population have transformed the nature of production itself: manufacturing has declined whereas an increasing amount of occupation is concentrated on

\* Department of Political Sciences, University of Naples Federico II.

\*\* Department of Social Sciences, University of Naples Federico II.

high-value added productions and, at the same time, services have become more and more important.

In a context focussed on interventions to support social cohesion (Fukuyama, 1995) along with those designed to promote transitions to adulthood and to diminish the educational/job mismatches (OECD, 2010), these policies have been commonly considered as based on employability actions. The European Union has pursued welfare systems aimed at promoting social inclusion and participation, as well as at improving the development and competitiveness of each Country Member (Ascoli and Pavolini, 2012), in a framework dominated by an intense academic and political discussion at both international and national level.

Moreover, the European framework requests each country to program policies able to harmonize labour demands and education offer, anticipating students' first experiences in a real workplace, by means of a mix of "formal" and "non-formal" learning, not only using apprenticeship.

Undeniably, a wide debate was held on these issues which remains still open: these questions indeed are far from being peacefully answered. Some authors (among others, see: Gallie, 2002 and 2013) stress the *differences* among systems, identifying a *workfare* system as opposed to a much more integrated one (to be very brief, with the former being originally inspired by public policies implemented in the UK since the early '80s, whereas the latter is typically considered as Northern European). Although the concept of employability is still a key concept that maintains its converging features, it seems clear that a "shared framework" is really challenging to attain, not only for the remarkable differences<sup>1</sup> across European welfare regimes (Saraceno, 2013).

As observed in recent contributions (Cuzzocrea, 2015, p. 56) the essence of *employability* refers mainly to a *policy concept*<sup>2</sup> widely applied all across European countries, although not "systematically" assessed and evaluated yet. In the Italian settings, the discussion about employability-driven actions could be misleading, especially if compared to those implemented in other countries (whose welfare systems provide more guarantees which are designed to be by far less selective).

According to some scholars' opinions (among others, see: Colasanto, 2010, p. 29), one could hazardously consider the entrance to employment to be "an opportunity and not a right" (in case of Italy), with the sentence

1. For an extensive critical discussion on the matter, with a special attention to the Italian case, see Paci and Pugliese (2011) for their analysis of social empowerment policies in the capability approach.

2. Cuzzocrea deeply investigates the current Italian literature on the subject and refers to the typical Italian paradox which seems to aim at producing "employable workers" more than employed ones.

standing only if “that opportunity is actual” (*ibidem*). In particular, the access to labour market takes place through precarious and protracted paths, and this process is often recursive, as well as fragmented, as noticed by Grimaldi *et al.* (2014, pp. 46-47). Besides, a sort of “employment citizenship” is harder to achieve in Italy than elsewhere in Western Europe and, in some circumstances, very difficult to maintain within the path of individual biographies. In such a framework, due to the changes in life courses, new inequalities could easily develop: thus specific policies are needed to accompany the transitions to work. According to several scholars, in Italy the integrated and “strategic” arrangements of these policies are far from being implemented (Paci and Pugliese, 2011).

Undeniably, the situation in the country seems to be alarming: three years after getting their upper secondary degree (or after the conclusion of their vocational training), only 54.3% of young graduates are occupied, a result that is far below the European average (CNEL, 2013; Eurostat, 2010). Thus, specific actions are needed to build a set of educational opportunities, accessible at different stages of life, within a “circular logic” as an alternative to a more traditional and “linear” one (Capogna, 2003). Named as *Alternanza Scuola-Lavoro* programs or “ASL” (acronym for school-to-work *rotation* or *interchange*), this policy points at “swapping” schooling and working periods, so as to connect formal teaching (at school) with applied working practices. Students are trained to carry out actual work activities, in some cases even abroad. Thus, skills acquired on the field may be immediately applied, increasing student’s proficiencies and expertise, in a learning-by-doing process.

This paper is organized as follows. After some comments on the relevance of the employability actions in section 2, a brief outline follows about the policy and its varied implementations at a national level, in section 3. Section 4 aims at detecting the ASL programs carried out in Campania Region and in the city of Naples. Local educational emergencies and peculiar features of the labour market qualify this area as one of specific interest, also due to the large number of schools involved in the ASL programs’ activities. The analyses are carried out using data from the Indire<sup>3</sup> monitoring archives and from structured interviews with those responsible for the implemented programs in several schools in Naples. Some concluding remarks end the study.

3. Indire is the Italian National Institute for Documentation, Innovation and Educational Research; based in Florence, it is the oldest research institute of the Italian Ministry of Education.

## 2. Actions to challenge the *mismatches* in school-to-work transitions

Among the most relevant issues in the labour market are the tangible and even increasing (in some countries) difficulties in terms of concrete *distance* between education and work. These two aspects of life have generally been conceived as constitutive of the identity of each subject – in a time-based sequence – however always well separated (and sometimes even conflicting).

The gap between competences acquired during studies and requirements of the labour market are commonly considered a crucial disadvantage and different actions and facilitations have been set to struggle with it. This relevant feature, both in the academic and in the political debate, is of course far from being “neutral”. The conflict amid what is expected and what is actually experienced in working life defines the topic of mismatch(es). The matter refers to the perception of non-adequacy between individuals’ characteristics and preferences, their interests, needs and abilities, with features, salary and actual content of jobs.

In addition to the skill mismatch (experienced at work with reference to a set of abilities) we are interested in studying the educational mismatch, which reflects the divide between one’s education level and that required for his/her working position. Notice that the taxonomies used in the current literature are truly wide-ranging (Kalleberg, 2011).

It has been noticed an overall tendency to postpone the school-to-work transition over recent years, due to the expansion of the educational system (Schizzerotto and Lucchini, 2004; Buchmann and Kriesi, 2011; Eurofound, 2012b) and in accordance with the declining prospects of finding a stable occupation.

Some authors claim for a re-consideration of the concept of employability itself and of the employability-driven policies, referring to a sort of “supply-side interventions”. This welfare-to-work approach may be interpreted as based on a “client-centred” and on a developmental spirit, both aimed to overcome the axiom of policy designs basically “determined by the labour demand” (Peck and Theodore, 2010).

Nonetheless, stakeholders at a EU level are mostly interested in improving workers’ abilities referring to the correct “balance” between vocational and general education, often emphasizing the importance of the school-to-work transition. Indeed, whereas early employment experiences are generally considered to be a competitive advantage for young workers, according to some authors, a crucial risk has to be taken into account with reference to the entire life-cycle of the workers. In fact, in a knowledge-based economy, the advantages determined by vocational education programs on young people employability may be counterbalanced by lower employment flexibility in their adulthood (Hanushek and

Woessmann, 2011; Hanushek *et al.*, 2011). These critical studies stress the relevance of more meditated policy interventions: the different kinds of mismatch have to be considered as a matter of *public interest* as they involve not only the individuals' *desiderata* and expectations, but even the family sphere and other social and economic features (MacDonald, 2011; Curtarelli and Gualtieri, 2011; Isfol, 2013).

The strong transformations in the market entail that “qualifications” are a key factor in early job experiences, now more than ever. With significant differences across countries, graduates still earn more than those with lower qualifications. It seems much more difficult for the ones with a few or no qualifications at all: those ones experience multiple disadvantages in finding an occupation and face more difficulties in career opportunities (and earning prospects) when they succeed in achieving a job. Meanwhile, even the sectors which young people work in and their occupations are changing (Eurofound, 2014).

Furthermore, the topic is nowadays analysed also in the broad debate on the measurement of human capital and its economic performances (among others, in Italy: Folloni and Vittadini, 2009; Cammelli, 2013; Visco, 2014). The education/job mismatch, on one side, results in a non-optimal allocation of human capital. On the other side, it can be a source of frustrations related to salary below the expectations, with negative consequences on the satisfaction and productivity of the individual and an overall loss of efficiency for the whole economic system. Besides, the issues related to young people expectations need to be taken into account more critically<sup>4</sup> (Ferrante, 2009 and 2014). Moreover, the above mentioned gap specifically affects younger generations, likely to be “lost in transition” (Sissons and Jones, 2012), in a close intersection with the NEET<sup>5</sup> phenomenon (Eurofound, 2012a and 2014).

In pursuing the objective of creating “more and better jobs”, some of the EU countries have been requested to re-organize their education systems, so as to better integrate the links between school, training and work (European Commission, 2010; Capogna, 2003). According to this

4. Individuals' aspirations are some of the most critical aspects in job commitment and engagement analyses, according to several authors (Bruni and Stanca, 2006, among others). These studies show that, at the increasing of the level of education, workers tend to be progressively unhappy and unsatisfied with jobs that do not seem to respond to their needs of intrinsic rewards.

5. The NEET notion, referred to young persons who are not in employment, education or training, can be considered as a comprehensive measure of youth exclusion. The acronym appeared in the UK in the late 1980s, and the group encompasses a range of subcategories (not only the typically unemployed young people but also discouraged young workers and disengaged youth, among others). NEETs' essential features are: low educational level; difficult family context; in some cases, immigrant background.

line of reasoning, VET (Vocational Education and Training) may be considered as a suitable and fruitful educational strategy, at least in terms of effectiveness (seen as success to get young people into work, according to Cedefop, 2008). Early labour market experiences need to be relatively short, well-matched with “formal” education so as to exploit their value in beneficially combining school and work time, avoiding the risk of increasing the figures of early school-leavers.

From a structural point of view, with reference to our research, we may detect a model of integration between school and labour market which is common in most of the Mediterranean countries (Buchmann and Kriesi, 2011). In Italy the school is actually located at the very centre of the education-job connections, whereas other agencies are essentially interpreted as “supportive” (Ponzini and Pugliese, 2008). In this case, the educational system is strongly centralized and characterized by «(...) low-standard training schemes. Access to the labour market is challenging, with high rates of informal and precarious jobs. The active labour market policies are fragmented. The role of the family in these countries is prominent, with high levels of dependency» (Eurofound, 2014, p. 27).

Although, at the European level, current literature clearly indicates the presence of country-specific outlines in the school-to-work transitions, this analysis is always demanding, regardless of the country. We are now facing complex and stretched *itineraries*, without any linear pattern, and there is no reliable indicator yet, even due to the scarcity of large surveys on school-to-work transitions (especially with reference to longitudinal data).

From an actual point of view, many countries are moving towards a proper integration of technical *skills* and practical *activities*, generated during the training process. In this perspective, the methods of work-related learning (such as apprenticeship, internship or other mixed features) are meant to be concrete solutions so as to combine the educational needs and those of the labour market. The reason is twofold. First, for young people at risk of early school leaving, the acquisition of skills and knowledge by means of working experiences acts as a sort of “boosting” motivation, allowing them to relate the “abstract notions” to their practical applications. Second, in some circumstances, an early work experience (a stage, for instance) may involve a little salary, thereby placing the student in an actual working environment (Biavaschi *et al.*, 2012).

All but fewer EU countries have indeed adopted various forms of work-related learning, such as the practice of *interchanging* vocational training in upper secondary education.



However, it is likely to find many different educational policies of “combination” between “traditional” schooling and job experiences. We summarize here four possible structures of work-related learning practices implemented all across Europe, according to the “weight” assumed both by formal learning at school and by fieldwork experiences.

The first kind conceives this interaction as a *support activity* offered to students at risk of school dropout (Gentili, 2002). In a moment of huge difficulty (or immediately after a big personal failure at school), the students’ capacity to get into a real work experience (and even to succeed in it) is likely to reduce the risk that a negative judgment achieved at school is perceived as “extended” to their personal identity. An applied skill could consequently increase students’ motivation to return to school. The second approach, using orientation and guidance tools, aims at socializing students to their possible future employment status. In this manner, the formal education system remains central, while job experiences are less relevant. Third, work-related learning with explicit vocational purposes is different, for the greater weight assumed by the skills to be acquired at the workplace. In such a case, the students experience a longer permanence in work situations and sometimes contribute in achieving the company goals. However, within all the aforementioned circumstances, we are facing with “students” who are not “workers” yet.

In other cases, in which a formalized employment contract is implied (as it occurs in the apprenticeship, for instance), we are dealing with a young worker who is requested to be, at the same time, also a student (in a training centre, mainly, or even at school). In this study, we limit ourselves to the analysis of work-related learning of the students.

### **3. The vocational education path in the Italian case**

With reference to the enhancement of the human capital in a given territory, Italy seems to be still far from the objectives of the European strategy. The country is still characterized by deep structural weaknesses which do not allow an effective use of knowledge and skills in the production processes (Visco, 2014). These delays are often considered intrinsic in the pattern of the well-known Italian economic dualism and also due to the average small company size. The scarcity of private and public investment in research and development are pointed as contingent reasons as well (i.e.: Bugamelli *et al.*, 2012). With few exceptions, in several areas of the country, the lack (or the ineffectiveness) of connections between the education system and the labour market can be detected, as it happens in other areas of Europe (Gangl, 2002; Müller and Gangl, 2003). As a result,

a widespread mismatch<sup>6</sup> arises between student skills/competences and labour market demands (Italiavoro, 2010; AlmaDiploma, 2014).

In vocational education, different actions have been introduced to increase the amount of “training” in school programs, merging formal and non-formal learning, in a sort of “rotation” (Indire, 2013).

In Italy, compulsory education has to be undertaken for at least 10 years, (from the age of 6 to 16). Students aged 14 to 19 are offered two diverse options: upper secondary school programs (5 year diploma) in national upper secondary schools (such as grammar schools, technical and vocational institutes, etc.); vocational courses (3 and 4 years). Addressed to students who have accomplished their first cycle of education, vocational courses are provided by Regions, even by means of accredited private institutions. Post-secondary (non-tertiary) courses are offered through post-qualification and post-graduate vocational and training courses hitherto organized by Regions.

Italian reform laws of the past 2 decades (heavily debated by the media and by political representatives and unions) have been expected to move the labour market towards a more integrated pattern<sup>7</sup> with the education system. With the law n. 53/2003 and the subsequent D.Lgs n. 77/2005, the programs based on the ASL methodologies have been introduced. Thus, in some upper secondary school, education takes place “rotating” school and on-the-job learning. This structure implies the same importance of the two phases, while affirming their profound diversity. The aim is to increase the motivation to study, orientating young people in the discovery of their personal vocations (DPR 15/03/2010, article 8, co.3). These features are mainly directed to vocational and technical schools all over the country, though not with the same breakdowns.

To cope with the different objectives of schools and of companies (and entrepreneurs) involved in the programs, the so called “Scientific and Technical Committees” (CTS) are the governance tools implemented<sup>8</sup> on a local basis.

6. Also, the over-education is widespread in Italy if compared to other developed countries, with its negative impact on quality of work, job satisfaction and productivity (Curtarelli and Gualtieri, 2011). The phenomenon affects both school graduates and university graduates, as it is detected in recent empirical studies (Bes, 2014).

7. The law n. 196/1997 (a reform referred to the whole labour market) explicitly intended to promote this integration process amongst education, vocational learning and labour market at large, renewing the norms of apprenticeship, training and temporary jobs.

8. Established in 2010 (DPR n.87), these committees can be considered as the “places of mediation” for the development of training proposals in a given territory, with consulting and advisory functions. CTS are named “territorial” if they gather the needs of more schools located in the same (often, difficult) local contexts (generally characterized by shortage of enterprises). “Network CTS” are the ones involving schools of the same type even though located in a very large area.

Although it is possible to derive points in common, ASL programs differ from other vocational courses (various kinds of stage, internship, job training, etc.) since the ASL ones assume the existence of an exclusive relationship between the school and the public/private company. Every training project is indeed specifically designed, implemented and assessed directly by the school, in close collaboration with partners. The whole project needs to be grounded on the aspects characterizing its educational assignments: it first and foremost involves the identification of specific educational objectives that drive the choices to be located; afterwards, specific formal agreements have to be signed by the educational institution and the representatives of the company so as to arrange a proper partnership, defining training needs, requirements, implementation and evaluation.

ASL programs do not take place *in a vacuum* or occasionally: their tasks must be precisely scheduled, switching repeatedly periods at school and work experiences, whose extent may vary, according to the single training project. Finally, unlike apprenticeship, ASL is an effective strategy for guidance, motivation, “discovery”, as an “organic link” with the work places and society. For schools it can be considered a good opportunity to better define their “identity”, through their renewed distinctiveness in different territories (Indire, 2013, p. 7).

In terms of outcomes at a national level, empirical evidence in data provided by Indire (2014) shows that this “learning methodology” helps in developing both soft skills and work-related ones, not only in the vocational schools, where it is obligatory, but also in other types of upper secondary schools.

Extracting the data from the Indire archive, we notice that, with reference to the school year 2012-13, almost half of the Italian schools have experimented at least one sort of ASL program (or a mixture of related activities). The constantly growing involvement of arts, grammar and science high schools is remarkable, since it shows the largest increase (+57.6%) in the 5 years before, reaching values close to those registered for vocational schools. Additionally, in the years from 2007 to 2013 (Indire, 2014) there has been an important increase in the amount of school institutions and students involved (+55.8% and +110%, respectively). The number of activities carried out have dramatically risen (+145.3%) as well as the amount of the structures involved (+158.2%). Pupils who participated in ASL programs represent 8.7% of the whole undergraduate students’ population, most of whose enrolled in vocational schools (65.2%) and in technical ones (22.9%).

Between 2012 and 2013, 3,177 Italian schools implemented about 11,600 ASL programs, pertaining to 22,886 students. Over 50% are referred to the areas of northern Italy, where the industrial and produc-

tive network is more developed. With reference to the implementation of the policy, it appears that a large amount of the ASL programs are realized as IFS (acronym for “Impresa Formativa Simulata” which is a sort of *Enterprise-Training Simulation*) in vocational schools (67.1%) and in technical ones (22%).

Whereas in northern Italy the activities are almost uniformly implemented in technical institutes and vocational ones, in the southern regions the number of students involved is higher in the vocational schools. This result is due to financial reasons since the economic resources allocated to realize ASL programs substantially differ within regions. In brief, the Italian Ministry of Education, since 2004, provides funding for Regional School Offices (USR) so as to realize ASL programs (in cooperation with private and public companies and in the forms of IFS) especially in the IV and V grades, the last ones of vocational schools (so as to complete the compulsory work-related activities). In turn, on a local basis, each USR is asked to allocate funds directly to the schools and to determine whether to assign funds exclusively to vocational schools or to split them among other ones. As these funds tend to be reduced over the years, many USR drain their budgets in financing just the compulsory activities.

At a national level, taking into account the above mentioned difficulties that young people have to face in entering the labour market, especially in time of crisis, the ASL programs in work-related learning seem to positively affect the employment outcomes of the students who participated during their graduation year.

In 2012 (Indire, 2013), 24% of the graduates who got their degree the previous year are unemployed (meaning an increase of 11% over the year before); 27% are employed; 41% are enrolled in post graduate courses; the remaining 9% are attending a training course or are carrying out a training/apprenticeship.

Focussing our analyses only on the employed respondents, it is evident that the time to enter the labour market is far shorter for those who have participated in an ASL program, especially in vocational and technical schools. Besides, in addition to direct applications by the candidates, in many cases the teachers themselves introduce their students to companies/employers. This attitude can be interpreted as an sign of a stronger link between school system and labour market (Indire, 2013). Finally, it is clear that the very heterogeneous patterns in the implementation of the policy are only partially affected by different socio-economic realities, since they seem rather determined by the organizational model applied in each school, as well as by local networks and stakeholders' actions.

That said, what could be the reasons why some ASL program implementations turn out to be more successful than others? Some of the explanations are partly credited to the differences registered in local labour

markets, which are highly segmented, both in terms of opportunities and in requested skills. Further motives may be referred to the administrative/organizational and educational structures, characterized by the autonomy of each school, which is a distinguishing new feature of the Italian system (where the headmaster position has recently become more and more central).

The interviews we have carried out in the area of Naples have shown indeed that, from the very beginning of the ASL programs design (and even more in the phases of their implementation and assessment), most of the tasks depend on the ability of the headmaster to analyse the needs of the local labour market and to identify the partners to cooperate with.

Since each actor of the ASL network is asked to perform specific duties and manage the connection with the operations carried out by other subjects, it is evident that the closer the cooperation between the partners is, the more the ASL outcomes turn out to be positive. In other words, the success features of the ASL programs (in terms of occupation or, at least, of empowerment and employability) are detectable in the (good) connection between schools and (a specific) labour market.

The ASL programs themselves – in the words of our respondents – do not “automatically” turn out to “create” employment, but they definitely facilitate the access to the labour market, under specific conditions. These outcomes seem more encouraging if the program design takes market demands and educational needs into account (as well as the interests of the students). Unlike what happens elsewhere, indeed, ASL programs are mostly devoted to students who are not likely to continue with tertiary studies; therefore these programs need to be designed conveniently (even in the short term). These circumstances have induced us to deepen this specific issues at a local level, in a demanding area of investigation.

#### **4. Work-related learning in Campania and in Naples, local features**

Due to the reform of the Constitution in 2001, Italian Regions are been given legislative powers in matter of employment, vocational training and education. National programs establish common strategies and goals, while Regions define their own system of education and vocational training, based on local objectives, demands and needs.

In Campania Region, in 2004 the Regional School Office launched an experimentation of work-related learning activities in just six schools (four of which located in the province of Naples). In a few years, more than 120 institutions have been involved, on the entire regional territory. Our study, related to this specific area, is based on the Indire archives and on struc-

tured interviews<sup>9</sup> both to officers of the USR and to those responsible for the ASL programs carried out in vocational and technical schools.

The experimentation of the policy has been facilitated by the presence of an effective relational network, composed by entrepreneurs' associations, non-profit agencies (the so-called third sector) and representatives from the local Chambers of Commerce who strongly supported the policy at its early stages. The programs have been directed towards orientation and guidance objectives, including not only vocational and technical institutes but also other types of upper secondary school. Up to 2009, recurring training courses have been organized for teachers involved in work related learning, even with the support of the Chamber of Commerce of Naples. Furthermore, since the very beginning of the experimentation, USR has issued specific guidelines, in accordance with those of other Italian Regions.

During the school year 2012-13, in Campania Region over 9% of the total amount of the Italian ASL programs have been carried out, involving 8% of the student population, as it is shown in Table 1.

*Tab. 1 - ASL programs and students, per territory and type of school, 2012-13\**

<i>Territory</i>	<i>ASL Programs</i>			<i>Students involved</i>		
	<i>Voc. S.</i>	<i>Tech. S.</i>	<i>Total</i>	<i>Voc. S.</i>	<i>Tech. S.</i>	<i>Total</i>
<i>City of Naples</i>	2%	0%	1%	2%	0%	1%
<i>Province of Naples</i>	7%	0%	5%	7%	0%	4%
<i>Campania Region</i>	12%	1%	9%	12%	1%	8%
<i>Italy</i>	67%	22%		65%	23%	
<i>Absolute values</i>	7783	2556	11600	148653	52244	227886

\* Our elaborations on Indire data

In particular, due to socio-demographic reasons, in Naples significant shares of students and programs are collected, referred nearly to 55% of students from the Region.

9. For further details concerning survey methods and results, see Capecechi and Caputo (2013) and Capecechi and Caputo (in press), among others. The field work has been carried out in 2013-2014 thanks to a national research program, funded by the Italian Ministry of Education (PRIN, 2009: "Il welfare locale come area per le politiche di investimento sociale, tra innovazione e persistenze"; Coordinator: C. Ranci; responsible for the local unit at the University of Naples Federico II: D. Gambardella).

In Table 2 we depict the occupational conditions of young graduates in vocational and technical institutes who participated in an ASL program, at a national, macro-regional and regional level (notice that the totals are to be figured by rows, referred to employment status). At a national level, male (M) graduates are heading towards the job market; while women (F) are more frequently unemployed or involved in training or tertiary education courses. Worst employment figures are evident in the South of the country, as expected. The conditions seem to be different if we refer to Campania: in this region indeed, almost 60% of the interviewees do not work (70% of which are women); only 11% are employed; 30% decide to continue with their training or education.

*Tab. 2 - Post-graduates' employment conditions, per gender and territory, 2012-13 (students participated in an ASL program, after one year from their school graduation)\**

<i>Employment condition</i>	<i>Gender</i>	<i>Territory</i>		
		<i>Campania</i>	<i>South</i>	<i>Italy</i>
<i>Employed</i>	M	18%	11%	30%
	F	1%	2%	21%
	T	11%	8%	27%
<i>In training or education</i>	M	31%	52%	43%
	F	29%	51%	47%
	T	30%	52%	44%
<i>Unemployed</i>	M	50%	37%	27%
	F	70%	47%	32%
	T	58%	41%	29%
	<i>Absolute values</i>	86	178	381

\* Our elaborations on Indire data

We could argue that ASL programs carried out in the North and in the Centre of Italy seem to be more effective and some outcomes confirm this hypothesis (Indire, 2014).

These results seem to reflect the situation generally faced by the Italian graduates in vocational and technical schools, regardless of their participation in any ASL programs. Nonetheless, taking into account some specific characteristics linked with the ASL experience and comparing results with those of the whole population of graduates in technical and vocational institutes, current situation shows that after one year from graduation, young graduates are mostly unemployed, only a residual percentage are employed and a share below the 30% decide to continue their studies,

as it can be observed by the indicators in the same areas (Indire, 2013). Therefore, it would be misleading to assert that different outcomes reached out by graduates with or without an experience in ASL programs have to be ascribed to this very experience.

With reference to the results of the above mentioned qualitative survey in the area of Naples, those responsible for ASL programs at school have generally agreed (since the very beginning of the experimentation) on the “logic” of a local network as a tool of connection between training and formal learning. Activities exploited “outside the school walls” seem to positively influence the overall transition to adulthood: as an instance, when experiencing actual workplaces, students are required to arrive strictly on time, follow different and specific rules and commitments, refer to a tutor whom they are not familiar with, and so on. Not so surprisingly, our study shows that some of the least resilient pupils have actually achieved very good performances in the ASL programs, getting a sort of “virtuous” circle started (especially in self-esteem building) fruitfully affecting their educational outcomes.

As a matter of fact, it can be said that the acquisition of competences connected with the ASL programs definitely can help young people to orientate among the option patterns, to face personal attitudes and to effectively cope with labour market demands (Almadiploma, 2014).

An explicit aim of these programs is the creation of an “effective system” – as it emerges in the words of some respondents – able to integrate the employability actions and objectives in the relationships between schools and other local stakeholders.

So as to overcome “self-referential issues and attitudes” and the extreme hierarchy and bureaucracy among institutions, cooperation between schools and local context (local public administration, entrepreneurs and companies, and so on) has been pursued. Although those relationships are often described as “complex”, they perform even as carriers of good “opportunities” to involve the students in. Sometimes, these chances turn out to be just “mere possibilities”, since they are not always followed by actual achievements in terms of employability. Some problems are reported by vocational institutes – especially in the service sector – which, more than others, suffer from the impacts of the recession: the difficulties have increased not only for graduates to enter the job market, but also for schools themselves to find companies willing to host their students in ASL programs.

According to our interviewees, in the city of Naples, the individual commitment of some of the teachers in charge of programming the ASL courses, their “good relational skills” and intentions are to be considered the real key of “success” within the local network patterns.



Some of the people responsible for ASL programs express a clear request of a sort of “public” register collecting the “accredited partners” (interested/involved/tendered in programming the courses and in hosting students) to be implemented on a local basis.

Additionally, the relationship with local administrations are mostly described as quite challenging: respondents often complain about the inertia of local governance. That is why CTS are largely considered as useful tools to set the educational goals (with special reference to technological innovation issues) in accordance with the labour market local features.

## 5. Concluding remarks

Detecting empirical evidence of the implementation of ASL programs in Italy, early working experiences at school positively affect both students’ employability and local competitiveness. These programs, even for their absolutely innovative facets (in case of Italy), are also characterized by two basic features: the achievement of technical and professional skills to be directly spent in the labour market; the guidance support to gradually reinforce students’ soft skills. Thanks to the ASL programs, in very broad terms, students may strengthen their “transversal skills”, in terms of knowledge of local labour market dynamics. At the same time, “off the school walls”, they can better recognise their own personal attitudes, skills and preferences.

As a work-related learning policy, ASL programs seem to be an effective instrument, although local scenarios are widely differentiated across the country. The involvement, coordination and partnership of all relevant actors is equally important throughout the ASL programs, from the planning and design stage, to delivery and implementation.

It seems evident that the assessment of a policy like this one cannot be pursued only in terms of “educational” outcomes. As a matter of fact, the objectives of the policy intersect significant features in education *and* in labour at the same time. Therefore, it could be worth of interest to deepen the study and the assessment of the best practices in school-to-work partnerships, especially when stakeholders come from different sectors and/or administrations (from vocational and technical schools, of course, together with local public administrations, experts from public and private companies, etc.). This practice, still missing in Italy, is already common in some European countries (i.e.: France and Germany), where one of the success keys is the “mixed” infrastructure to implement and monitor school-to-work policies (offering additional on-going recruitment and training opportunities), with variable legislations “crosswise” to the Ministries of Labour and Education.

With reference to Campania Region and the city of Naples, local specific features significantly influence the relationships within stakeholders, employers' associations and other institutions, in such an area. Despite the operational and financial difficulties, favourable outcomes of the programs can be noted. In general, results show that the effectiveness of the programs is more evident when the local network system is well "interrelated" and organized.

## References

- Almadiploma (2014). *La scelta dei diplomati. Indagine 2013*, [www.almadiploma.it](http://www.almadiploma.it).
- Ascoli U., Pavolini E. (2012). Ombre rosse: il sistema di welfare italiano dopo venti anni di riforme. *Stato e mercato*, 96 (dic): 429-464.
- Bes (2014). *Il benessere equo e sostenibile in Italia*. Roma: Istat.
- Biavaschi C., Eichhorst W., Giulietti C., Kendzia M., Muravyev A., Pieters J. (2012). Youth unemployment and vocational training. *IZA Discussion paper*, 6890. Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Bruni L., Stanca L. (2006). Income aspirations, television and happiness: Evidence from the world values survey. *Kyklos*, 59: 209-225.
- Buchmann M., Kriesi I. (2011). Transition to adulthood in Europe. *Annual Review of Sociology*, vol. 37, 1: 481-503.
- Bugamelli M., Cannari L., Lotti F., Magri S. (2012). Il gap innovativo del sistema produttivo italiano: radici e possibili rimedi. *Questioni di Economia e Finanza*, 121. Roma: Banca d'Italia.
- Camelli A. (2013). Investire nei giovani: se non ora quando? In: *Condizione Occupazionale dei laureati, XV Indagine*. Bologna: Consorzio AlmaLaurea.
- Capecchi S., Caputo A. (2013). *Le politiche educative di raccordo tra il sistema scolastico e il mercato del lavoro. L'alternanza scuola-lavoro*, 2013 Italian Espanet Conference: [www.espanet-talia.net/images/conferenza2013/Sessioni/Sessione\\_03/Capecchi.pdf](http://www.espanet-talia.net/images/conferenza2013/Sessioni/Sessione_03/Capecchi.pdf)
- Capecchi S., Caputo A. (2015). Il raccordo scuola-lavoro nella formazione secondaria tecnica e professionale. In Ascoli U., Ranci C., Sgritta G., eds., *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*. Bologna: il Mulino (in press).
- Capogna S. (2003). Il "sistema integrato": educazione, formazione, lavoro. Concezioni a confronto. *Webmagazine sulla formazione*, a. III, 24 dicembre 2003.
- Cedefop (2008). *Sectoral training funds in Europe*. Cedefop Panorama series, 156. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- CNEL (2013). *Rapporto sul mercato del lavoro 2012-2013*. [www.cnel.it](http://www.cnel.it).
- Colasanto M. (2010). Forza e debolezza del nuovo welfare. *Sociologia del Lavoro*, 11: 29-39.
- Curtarelli M., Gualtieri V. (2011). Educational Mismatch e qualità del lavoro: un quadro d'insieme e alcune specificità del caso italiano. *Economia&Lavoro*, a. XLVII, 1: 27-50.

- Cuzzocrea V. (2015). “Occupabili” più che occupati? Ambiguità di un concetto di policy nel caso italiano. *Sociologia del Lavoro*, 138: 55-68.
- Eurofound (2012a). *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2012b). *Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people*. Dublin: Eurofound.
- Eurofound (2014). *Mapping youth transitions in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2010). *Europa 2020-Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*. <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf>.
- European Commission (2012). *Moving youth into employment*, COM (2012) 727 final. Brussels: E.C.
- Eurostat (2010). *In-Work Poverty in the EU, Methodologies and Working Papers 2010*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ferrante F. (2009). Education, aspirations and life satisfaction. *Kyklos*, 62: 542-562.
- Ferrante F. (2014). Great expectations. The unintended consequences of educational choices. *MPRA Munich Personal RePec Archive* n. 62474.
- Folloni G., Vittadini G. (2009). Human Capital Measurement. A Survey. *Journal of Economic Surveys*, 24: 248-279.
- Fukuyama F. (1995). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press.
- Gallie D. (2002). The quality of working life in welfare strategy. In: Esping Andersen G., ed., *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 96-129.
- Gallie D. (2013). *Economic Crisis, Quality of Work, and Social Integration: The European Experience*. Oxford: Oxford University Press.
- Gangl M. (2002). Changing labour markets and early career outcomes: Labour market entry in Europe over the past decade. *Work, Employment and Society*, vol. 16, 1: 67-90.
- Gentili C. (2002). L'alternanza scuola-lavoro. Dalle pratiche europee alla situazione italiana. *Magellano, Rivista per l'orientamento*, a. III, dic. 2002, 13: 13-20.
- Grimaldi A., Porcelli R., Rossi A. (2014). Orientamento: dimensioni e strumenti per l'occupabilità. La proposta dell'Isfol al servizio dei giovani. *Osservatorio Isfol*, IV: 45-63.
- Hanushek E.A., Woessmann L. (2011). The economics of international differences in educational achievement. In: Hanushek E.A., Machin S., Woessmann L., eds., *Handbook of the Economics of Education*, vol. 3. Amsterdam: North Holland, pp. 89-200.
- Hanushek E. A., Woessmann L., Zhang L. (2011). General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle. *NBER WP*, 17504, October.
- Indire (2013). *Esiti dei monitoraggi nazionali*. Sezione Utenza [www.indire.it/scuolalavoro](http://www.indire.it/scuolalavoro).

- Indire (2014). *Alternanza scuola lavoro un binomio possibile?* [www.indire.it](http://www.indire.it).
- Isfol (2013). *Istruzione e formazione professionale: una filiera professionalizzante (a.f. 2012-13)*. Roma: Isfol.
- Italiavoro (2010). *Europa 2020, Una strategia per l'occupazione e per una crescita intelligente*. Roma: Italiavoro.
- Kalleberg A.L. (2011). *Good jobs, bad jobs: The rise of polarized and precarious employment systems in the United States, 1970s to 2000s*. New York: Russell Sage Foundation.
- MacDonald, R. (2011). Youth transitions, unemployment and underemployment: Plus ça change, plus c'est la même chose? *Journal of Sociology*, vol. 47, 4: 427-444.
- Müller W., Gangl M., eds. (2003). *Transitions from education to work in Europe. The integration of youth into EU labour markets*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2010). *Off to a good start? Jobs for youth*. Paris: OECD.
- Paci M., Pugliese E., eds. (2011). *Welfare e promozione delle capacità*. Bologna: il Mulino.
- Peck J., Theodore N. (2000). Beyond Employability. *Cambridge Journal of Economics*, 24, 6: 729-49.
- Ponzini G., Pugliese E., eds. (2008). *Un sistema di welfare mediterraneo, Rapporto Irpps-Cnr sullo Stato sociale in Italia 2007-2008*. Roma: Donzelli.
- Pozzi S., Pocaterra R. (2007). *Ragazzi sospesi. Un modello territoriale di alternanza scuola-lavoro per la prevenzione della dispersione scolastica*. Milano: FrancoAngeli.
- Saraceno C. (2013). Trasformazioni dei welfare state e/ spostamenti discorsivi. Un commento. *Stato e mercato*, 97: 67-80. DOI: 10.1425/73008.
- Schizzerotto A., Lucchini M. (2004). Transitions to adulthood. In: Berthoud R., Iacovou M., eds., *Social Europe: Living standards and welfare states*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sissons P., Jones K. (2012). *Lost in Transition? The changing labour market and young people not in employment, education or training*. London: The Work Foundation.
- Visco I. (2014). *Investire in conoscenza*. Bologna: il Mulino.

# Individualizzazione, precarietà lavorativa e identità di carriera: la transizione università-lavoro dei giovani e i limiti dell'*employability*

Francesca Colella\*

## Introduzione

Il dibattito sull'*employability* è, oramai, ricco e articolato tanto nella disciplina sociologica quanto in psicologia. Si tratta, infatti, di un costrutto multidimensionale e multidisciplinare che, in letteratura, si compone di quelle che vengono considerate variabili utili al lavoratore moderno. In tal senso, il soggetto è immerso in un contesto sociale contrassegnato da nuove condizioni occupazionali: necessita, quindi, di strumenti che gli permettano di orientare rispetto a ciò le proprie azioni all'interno di un mercato del lavoro che non solo appare profondamente mutato e destrutturato, ma anche caratterizzato dalla *overeducation* (Freeman, 1976), cioè: quella situazione in cui gli anni di istruzione completati sono in eccesso rispetto a quelli richiesti per svolgere il proprio lavoro. L'*overeducation* rappresenta, di fatto, una forma di spreco di capitale umano per l'individuo, la famiglia, l'università e la società nel suo complesso.

Nelle pagine che seguono si cercherà, quindi, di contribuire al dibattito sull'*employability* sulla base di un'indagine empirica volta a comprendere il ruolo della formazione universitaria in rapporto al mercato del lavoro italiano, con particolare riferimento al diritto allo studio universitario (DSU). Nell'indagine, condotta nella Regione Lazio, è stata adottata una strategia di rilevazione della soddisfazione dell'utenza universitaria di tipo "bottom up" in una logica "cooperativa" per l'individuazione delle criticità e per l'attivazione di strategie di miglioramento delle politiche pubbliche

\* Sapienza Università di Roma.

sul DSU attraverso l'impiego del focus group<sup>1</sup> con studenti e studentesse iscritti/e in un Ateneo della Regione<sup>2</sup>.

Come accennato, in questo articolo si darà conto delle principali evidenze empiriche riguardanti la transizione università-lavoro dei giovani e il ragionamento sarà sviluppato lungo due binari. Il primo binario riguarderà le variabili che caratterizzano l'*employability*: come punto di partenza di questo primo tratto della nostra argomentazione daremo conto – sinteticamente, nel primo paragrafo – di un'analisi critica della letteratura con la finalità di comporre il quadro teorico di riferimento sul tema. In particolare, il contesto nel quale si inserisce l'*employability* è riconducibile: da un lato, all'individualizzazione esistenziale; dall'altro, all'individualizzazione del lavoro. Questo è tanto più significativo se si tiene conto del fatto che il mercato del lavoro è costituito da persone che sull'attività lavorativa costruiscono la propria vita e dal lavoro traggono i mezzi di sussistenza, compiendo delle scelte la cui responsabilità risulta essere strettamente individuale (Solow, 1994). La nostra indagine conoscitiva muove dalle profonde modificazioni del mondo del lavoro e della formazione: in conseguenza di ciò, i principali concetti considerati saranno, quindi, quello di precarietà lavorativa, identità di carriera e capitale umano. Questi concetti hanno orientato il nostro approfondimento sociologico – le cui principali risultanze saranno presentate nel paragrafo secondo<sup>3</sup> – volto a comprendere, nel senso weberiano del termine, quali siano le

1. Si tratta di uno strumento notoriamente più flessibile di altri che non ha solamente una valenza conoscitiva, al servizio, nel nostro caso, della valutazione della soddisfazione dell'utenza (studenti universitari che hanno usufruito dei servizi regionali descritti), ma anche una reale efficacia nella costruzione dei processi decisionali in una logica "cooperativa". L'uso di questo strumento è importante poiché prevede l'effettivo coinvolgimento degli attori agenti nel contesto dell'indagine. Esso viene usato spesso per costruire processi decisionali funzionali al bene collettivo: in tal senso, l'obiettivo è quello di generare un miglioramento nella vita delle persone coinvolte. I beneficiari della ricerca sono pertanto gli stessi membri della comunità: gruppi e individui che generalmente non posseggono potere decisionale e che solitamente non ricoprono ruoli di particolare rilievo.

2. Come è noto, vengono promossi, a livello regionale, alcuni interventi finalizzati a rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e culturale che impediscono di poter usufruire appieno di tale diritto con la finalità di rendere effettivo il libero accesso al sistema scolastico e formativo.

3. Sono stati realizzati 6 focus group con la partecipazione di 25 studenti (uomini e donne, italiani e stranieri, disabili, di vari Atenei del Lazio e frequentanti diversi corsi di laurea): tra di loro, studenti e studentesse che hanno ottenuto un sostegno Regionale per gli studi universitari ma anche coloro che non sono riusciti a beneficiare di questi supporti, rimanendo dunque esclusi dalle politiche per il DSU. La logica dell'indagine è di tipo esplorativo: per la rilevazione dei materiali empirici è stata usata la tecnica del focus group (v. par. 3 di questo articolo), sulla base di una traccia costruita a seguito di una lunga fase di inquadramento teorico-concettuale. I focus group realizzati hanno avuto una durata media di circa un'ora e mezza ciascuno e sono stati trascritti integralmente, con

opinioni degli studenti e delle studentesse riguardo all'identità di carriera e al rapporto tra università e mondo del lavoro. Il percorso formativo universitario rappresenta un punto di contatto importante con l'attuale mondo del lavoro nazionale: istruzione e formazione, infatti, sono chiamate a offrire ai giovani gli strumenti adeguati per sviluppare le competenze chiave tali da prepararli ad affrontare non solo la vita adulta, ma anche l'attività lavorativa.

Dall'altro lato, il secondo binario della nostra riflessione – al cui sviluppo sarà dedicato il terzo paragrafo di questo articolo – riguarderà la tecnica del focus group come strumento partecipativo, al servizio della ricerca sociale, che coinvolge gli utenti stessi dell'istituzione accademica, anche e soprattutto nell'ottica di incoraggiare una riformulazione dell'*employability* – che affondi le radici nel piano empirico – perché sia effettivamente uno strumento inclusivo e al servizio dei bisogni dei giovani in transizione tra formazione e lavoro.

### **1. *Employability*: un costrutto multidimensionale e multidisciplinare al servizio del soggetto individualizzato?**

Quando si parla di politiche per l'occupabilità, le competenze dell'individuo possono essere di diversa natura: tecniche, organizzative, trasversali, relazionali, personali e sociali. Esse diventano sempre più importanti in un contesto in cui i soggetti rischiano di perdere del tutto il controllo del proprio destino, senza peraltro avere una rete protettiva. Di fatto, gli individui non posseggono gli strumenti per dirimere le contraddizioni che il sistema sociale crea loro: spesso, il disagio dei singoli rimane non definito e gran parte del malessere individuale (*troubles*) non giunge mai al livello di problemi pubblici (*issues*) (Wright Mills, 1973).

Il rapporto tra individuo e società ha impegnato la teoria sociale sin dalle sue origini ed è possibile avvertirne la rilevanza per la fondazione stessa della Sociologia in quanto scienza (cfr. Elias, 1990a, p. 9). Nessuno può dubitare del fatto che gli individui costituiscano una società e che ogni società sia una società di individui. Ma che tipo di formazione è, si domanda Norbert Elias,

questa 'società' che tutti insieme formiamo e che tuttavia nessuno di noi individualmente e neppure tutti noi cumulativamente abbiamo voluto e progettato

l'aggiunta dei segni di interpunzione. I materiali empirici sono stati analizzati attraverso un'analisi *tematica* e sono stati poi *trasversalizzati*, cioè gli stralci vengono accorpati e ricostruiti con la finalità di «illustrare» il discorso teorico del ricercatore e di sostenerlo dal punto di vista della prassi (cfr. Gianturco, 2005, pp. 125-130).

quale è oggi: che esiste soltanto perché esistono molti individui, e che si mantiene attiva soltanto perché molti singoli individui vogliono e fanno qualcosa, e la cui struttura, le cui grandi trasformazioni storiche, tuttavia, manifestamente non dipendono dalla volontà dei singoli? (Elias, 1990b, p. 11).

D'altra parte, le idee che guidavano le lotte portate avanti dai soggetti (si pensi ai movimenti del '68) «mostrano che gli uomini di quel periodo incominciarono a percepirsi in una nuova forma, cioè come società» (Elias, 1990b, p. 70). Ciò che manca è – secondo Elias – da un lato, un modello di pensiero e dall'altro, una visione globale che ci consentano di comprendere ciò che nella realtà abbiamo quotidianamente davanti agli occhi, che rendano cioè comprensibile il modo in cui molti individui compongono collettivamente qualcosa che è differente dalla loro somma: il modo in cui essi compongono una società e come essa può modificarsi, disegnando la propria storia che, nel modo in cui effettivamente procede, non è stata prevista, né proposta o progettata da nessuno di coloro che la costituiscono (cfr. Elias, 1990b, p. 15). Ebbene, in tal senso vi sono due grandi filoni di pensiero contrapposti: il primo considera le formazioni storico-sociali come se fossero state progettate e pensate da una serie di individui o enti; il secondo sostiene, invece, che l'individuo non rivesta alcun tipo di ruolo e pensa alla società più o meno come a un'entità organica superindividuale. Mentre nel primo resta oscuro come sia possibile «gettare un ponte» dagli scopi e dalle azioni individuali a quelle collettive, nel secondo rimane altresì oscuro come sia possibile «gettare un ponte» verso gli scopi e le azioni individuali (Elias, 1999, pp. 13-14).

È oramai acquisito dalla teoria sociologica come si sia assistito al radicarsi del processo di individualizzazione sociale<sup>4</sup> e come si avverta una tensione sempre crescente verso un'individualità sganciata da un soggetto e da uno spazio collettivo in grado di attribuire senso ai progetti individuali.

4. Sono molti gli autori che si sono occupati del tema, tra cui: Melucci, 1991; Beck, 2000, 2000b; Sennett, 2001; Gallino, 2001; Curcio, 2003; Fullin, 2004; Paci, 2005. La modernizzazione non conduce soltanto alla formazione di un potere coercitivo statale e centralizzato, alle concentrazioni dei capitali e a un intreccio sempre più fitto di divisioni del lavoro e relazioni di mercato, alla mobilità al consumo di massa, ecc., ma anche a una triplice «individualizzazione»: sganciamento da forme e vincoli sociali storicamente precostituiti, nel senso di contesti tradizionali di dominio e di sostegno («dimensione di affrancamento»), perdita delle sicurezze tradizionali in riferimento alla conoscenza pratica, alla fede e alle norme-guida («dimensione di disincanto»); e – qui il significato della parola è pressoché ribaltato nel suo opposto – un nuovo tipo di legame sociale («dimensione del controllo» o della «reintegrazione»). Questi tre momenti – rimozione (o affrancamento), perdita di stabilità e reintegrazione – sono già in se stessi un infinito serbatoio di malintesi. Essi costituiscono un modello generale, storico, di individualizzazione (Ivi).



Di certo, i cambiamenti del mercato del lavoro degli ultimi 20 anni<sup>5</sup> vedono l'individuo sottratto ai tradizionali legami con i soggetti collettivi (sindacati, partiti ecc.): per di più, egli può contare meno su relazioni di supporto, soprattutto in ambito familiare, poiché la famiglia è divenuta un nucleo chiuso, in cui le persone che ne fanno parte si sostengono sì a vicenda, senza però poter contare sulle potenzialità delle famiglie numerose di una volta.

Al venir meno di questi punti di riferimento «l'individualizzazione diviene dunque la forma progredita di socializzazione dipendente dal mercato, dal diritto, dalla formazione» (Beck, 2000, p. 189), dal consumo, dagli interventi assistenziali e così via.

L'individuo resta l'unico autore e responsabile della propria esistenza: il rischio del dover «navigare a vista» ricade interamente sul soggetto che, per ritagliarsi un posto nella società e riuscire a imporsi sulla concorrenza e accaparrarsi una parte delle limitate risorse disponibili, dovrà necessariamente essere: formato, dinamico, flessibile, disposto a sincronizzare il proprio tempo di vita con i tempi della produzione e, soprattutto, pronto a essere trasformato dalla struttura produttiva.

Si è dinanzi a quelle «contraddizioni» (Harvey, 2014) che vedono la compresenza di processi culturali che stimolano l'aumento della partecipazione individuale e quelli che, invece, incentivano l'isolamento di massa: sono il motore del nuovo sistema socio-economico che crea una nuova e stretta appartenenza individualizzata (Pellegrino, 2015).

In tale contesto, gli studi sull'*employability* sono riconducibili in larga misura ai mutamenti del mercato del lavoro: difatti, all'individualizzazione esistenziale si aggiunge l'individualizzazione del lavoro, provocando il venir meno del rapporto di lavoro classico.

I numerosi studi economici e sociologici che focalizzano l'attenzione sulle importanti trasformazioni dell'organizzazione del lavoro e sui processi di flessibilizzazione che interessano le attuali forme contrattuali costituiscono un importante sfondo dal quale muovere: una base ricca di materiali che, però, risente in alcuni casi, di dimensioni e variabili differenti le une dalle altre<sup>6</sup>.

5. Tali mutamenti del mondo del lavoro sono da tempo al centro di un ampio dibattito sia tra gli studiosi che nella politica, soprattutto in Italia e, in particolare, a seguito dell'entrata in vigore della Legge 30 del 2003. In verità, il dibattito era già iniziato negli anni '80 con i primi intenti di flessibilizzazione che poi hanno trovato una più organica e complessa applicazione nel cosiddetto «Pacchetto Treu» del 1997. Tali riforme del mercato del lavoro avevano formalmente l'obiettivo di aumentare l'occupazione (Franchi, 2015) e di rispondere alla continua richiesta di flessibilità da parte delle imprese, elemento strettamente connesso al *toyotismo* (Gallino, 2007).

6. Tutto ciò contribuisce senz'altro a creare una base non omogenea al suo interno, base che è perciò costituita da dati, categorie e dimensioni difficilmente comparabili tra loro (Colella, 2009).

Le biografie lavorative sono intensamente cambiate se comparate con quelle mediamente vissute da un lavoratore nel corso degli anni '80: l'ampia diffusione del lavoro precario e dei contratti atipici ha stravolto le dinamiche lavorative ma anche i progetti di vita di milioni di persone (Colella, 2009).

Tuttavia, nel tentativo di non limitare l'analisi al solo lavoratore come soggetto passivo – che “subisce” il cambiamento ricavandone soltanto conseguenze negative in termini di incertezza per il futuro e per il proprio stile di vita – in letteratura il costrutto dell'*employability* è stato spesso relazionato ai concetti di *job security* e di stabilità, caratterizzandosi come un sistema di abilità che il lavoratore si trova ad acquisire, nella speranza di avere una più ampia possibilità di “difendersi” dalla mutevolezza del mercato del lavoro. Entra in gioco, dunque, il processo di socializzazione continua: quel percorso, graduale e mai definitivo, attraverso cui l'individuo interiorizza norme, valori, comportamenti, stili di vita e ogni altro elemento del proprio gruppo di riferimento, utile all'adattamento ai vari contesti sociali con i quali è chiamato a confrontarsi. Spesso si parla finanche di risocializzazione (Berger, Luckmann, in Sciolla, 1983), in stretto riferimento al sempre più elevato grado di discontinuità del ciclo di vita delle persone per cui «i processi di risocializzazione implicano una rivisitazione di elementi culturali, ma anche identitari di base» (Gianturco, 2007, p. 16). L'individuo prova pertanto a fronteggiare le turbolenze del mondo del lavoro a partire dall'acquisizione di capacità personali che, in alcuni specifici contesti, sembrano “mitigare” i problemi di adattamento e le criticità legate all'incertezza.

L'*employability*, in una logica psico-sociale e multidimensionale, comprende tre dimensioni: 1) capacità di adattamento; 2) identità di carriera; 3) capitale umano e sociale (Fugate, Kinicki, Ashforth, 2004).

Nel nostro ragionamento sulle transizioni giovanili dalla formazione universitaria al lavoro – in questa sede illustrato di certo in modo non esaustivo – l'*employability* ricopre un ruolo significativo, anche se non privo di elementi critici. Tali transizioni, infatti, si caratterizzano come un momento complesso e, in molti casi, anche lungo in termini di tempo (ISTAT, 2009).

Chiaramente, il predominio di una concezione neoliberale enfatizza motivazioni economiche per lo sviluppo delle risorse umane e l'occupabilità (*employability*) come lo scopo più importante dell'istruzione universitaria e della formazione. Ma riconoscendo il lavoro come solo un aspetto – anche se rilevante – della vita e del benessere umano, esso può costituire un valido motivo per ri-concettualizzare il contributo dell'istruzione e della formazione professionale<sup>7</sup> in modo più ampio rispetto a quello fornito dall'*employability* (Sen, 1994).

7. VET: *Vocational Education and Training*.

L'analisi del paragrafo seguente percorrerà questa strada mettendo a fuoco i concetti di identità lavorativa e di capitale umano, nel tentativo di restituire le principali risultanze dei focus group realizzati con la partecipazione degli studenti e delle studentesse universitari/e coinvolti/e nel nostro studio empirico.

## **2. Il capitale umano e la costruzione dell'identità di carriera nel percorso formativo universitario**

Il lavoro rappresenta il fulcro attorno a cui ruota, temporalmente e spazialmente, la vita intera dell'individuo e tutto il resto è definito in relazione ad esso (Dahrendorf, 1993). In tal senso, l'istruzione e la formazione sono oggi chiamate a offrire ai giovani gli strumenti adeguati per sviluppare le competenze chiave tali da prepararli ad affrontare la vita adulta e l'attività lavorativa.

L'attenzione sembra essere posta, essenzialmente, sulla ricerca di lavori di qualità, discostandosi dall'idea che "qualsiasi lavoro" vada bene: d'altra parte, «l'esercizio del lavoro all'interno di una occupazione fornisce all'individuo il mezzo per partecipare ad un piacere collettivo, che costituisce una delle condizioni per la costruzione della sua identità» (Barbier, Nadel, 2002, p. 15). Di fatto, il lavoro continua a rappresentare uno degli elementi fondanti dell'identità dei soggetti: a tutt'oggi, le persone vengono individuate socialmente *in primis* in base alla loro attività lavorativa e allo status sociale, ma anche l'autostima costituisce un elemento fortemente legato al lavoro. Infatti, «il modo in cui gli altri ci guardano, ed il modo con il quale ci vediamo noi stessi dipende dal reddito e, ad un dato livello di reddito, dal lavoro» (Solow, 1994, p. 27).

La dimensione teorica sin qui esplicitata trova spazio nelle opinioni espresse dagli/dalle studenti/esse che hanno preso parte ai focus group: in particolare, la questione identitaria legata all'attività lavorativa ricopre un ruolo di primaria importanza per molti di loro, come testimoniato, per esempio, dal seguente passaggio verbale:

(Vorrei) fare il giornalista sportivo. (...) Nel mio caso, essendo disabile, la borsa della Regione Lazio è stata fondamentale per il mio percorso di studio. (...) Mi ritengo soddisfatto per il percorso formativo che sta quasi per concludersi. (...) Dopo la Laurea il mio obiettivo è quello di trovare un lavoro consono ai miei studi e alle mie difficoltà, sto già vagliando... ma sicuramente ci saranno da affrontare molti problemi (testo tra parentesi nostro) (Fabio, FG<sup>8</sup> n. 1).

8. FG indica Focus Group; a seguire, viene sempre riportato il numero che codifica ogni discussione di gruppo realizzata.

Dalle parole di questo studente emerge come avere un'identità di carriera provveda a dare direzione ed energia al proprio percorso di studio, nonostante traspaia la consapevolezza che si tratta di un percorso che non necessariamente porterà alla realizzazione delle proprie aspirazioni. L'identità lavorativa che gli studenti vorrebbero concretizzare può essere intesa come una sorta di bussola cognitiva usata per navigare all'interno delle eventuali opportunità di carriera future (Fugate *et al.*, 2004). Lo spirito sotteso a tale riflessione lo ritroviamo anche negli stralci seguenti:

mi ritengo soddisfatto (del percorso formativo), anche se gli sbocchi lavorativi sono pochi, ma non importa, perché la scelta che ho fatto è stata dettata dal cuore e non mi pentirò mai delle mie scelte (...) Vorrei sicuramente fare una specialistica all'estero, quasi sicuramente Londra, *in primis* per apprendere la lingua e poi per ampliare i miei orizzonti (testo tra parentesi nostro) (Raffaello, FG n. 2).

Tutto parte dall'ambizione, almeno per me. (...) In alcuni casi, come il medico, l'avvocato... la laurea è l'unica scelta. Riguardo invece alle professioni del ramo umanistico, dalla comunicazione, dell'editoria, la formazione universitaria non ti garantisce nulla, devi fare anche altre esperienze, quindi dipende da te, dalla tua ambizione di affiancare tante altre cose (Laura, FG. n. 1).

L'identità lavorativa è funzionale al modo in cui l'individuo si sviluppa professionalmente a fronte delle sue ambizioni e motivazioni: dunque, l'identità di carriera costituisce ciò che gli individui sono e chi vorrebbero essere (Ashforth & Fugate, 2001). In tal senso, la costruzione identitaria avviene: da un lato, nella consapevolezza delle difficoltà che potrebbero essere riscontrate; dall'altra, nella mancanza di punti di riferimento. A tale mancanza sembra sostituirsi la costruzione di nuovi punti di riferimento: una "bussola di carriera interna", importante per la definizione della direzionalità del proprio percorso, che motiva e spinge a intraprendere una certa tipologia di studi, sulla base dei significati che si danno ad esso e ai valori che entrano in gioco.

Dalle parole degli/delle studenti/esse emerge il continuo impegno nel garantire a se stessi una coerenza interna tra i diversi percorsi individuali che costituiscono il *bricolage* identitario (Beck, 2000):

Ho sempre lavorato nel corso degli studi: ho fatto molti lavori (...) ho rifiutato un tempo indeterminato come venditrice in un negozio (...) poi mi sono presa una pausa di riflessione per capire che cosa volevo davvero fare da grande perché ero indecisa sulla magistrale. Pensavo che fosse obbligatorio per lavorare, poi mi sono resa conto che non è così (...) Comunque ho ricominciato a studiare, mi sono iscritta alla magistrale. (...) Ora sono giornalista free lance (Sofia, FG. n. 1).

Da queste parole emerge come alcuni abbiano fatto delle scelte – non del tutto condivise dai genitori – nel mantenimento dell’ambito espressivo: infatti, alcuni di loro manifestano la scarsa propensione a scegliere un corso di studi in base agli andamenti di mercato poiché un mercato che non garantisce l’assorbimento delle competenze acquisite spinge, almeno, alla soddisfazione sul piano della realizzazione del sé.

È necessario inseguire i propri interessi personali, sapendo però che ci possono essere dei problemi lavorativi dopo (...) ci sono delle facoltà più settoriali, più classiche, che ti danno qualcosa in più a livello lavorativo. Però io ho preferito fare quello che mi piaceva fare (Luca, FG n. 4).

Dipende dove vuoi arrivare, se la tua aspirazione è fare il muratore allora la laurea non ti serve a niente; se invece vuoi lavorare nel mondo della comunicazione ti devi laureare, sennò non riesci a raggiungere i tuoi obiettivi, per una questione di causa devi farlo, pure senza la tua volontà (Francesca, FG n. 4).

Un ulteriore elemento di analisi significativo riguarda l’esperienza di tirocinio formativo, previsto dai percorsi di studi, e le sue connessioni con l’identità lavorativa che prende forma anche grazie alle esperienze in azienda.

oggi serve certamente una maggiore specializzazione; (...) il tirocinio che ho fatto mi ha permesso di capire che non so niente, ho delle lacune abbastanza grandi ora non basta solo la laurea per lavorare, richiedono anche stage per inserirti in azienda... (...) ci chiedono, insomma, un’esperienza che noi non abbiamo (Riccardo, FG n. 3).

Lo *stage* è considerato un tassello molto rilevante nel percorso formativo dello studente, poiché rappresenta il modo più efficace per “saggiare” il mondo del lavoro ed entrare, quindi, in contatto con quella realtà “esterna” acquisendo delle competenze sul campo. Esso rappresenta per gli/le intervistati/e una occasione determinante nella transizione università-lavoro poiché tanto le esperienze lavorative quanto quelle formative rientrano in quell’insieme di conoscenze, competenze, abilità che l’individuo interiorizza durante l’intero corso di vita e che sono finalizzate al raggiungimento di obiettivi sociali ed economici, individuali oppure collettivi<sup>9</sup>: il capitale umano. Come è noto, la formazione e lo sviluppo

9. Notoriamente, la teoria del capitale umano – elaborata da Theodore Schultz negli anni ’60 – è stata fortemente influenzata dai presupposti teorici della prospettiva funzionalista: i soggetti ricevono un incentivo economico dall’accumulazione della conoscenza poiché essa determina la loro futura attività lavorativa. Dunque, a una maggiore conoscenza e una maggiore istruzione, corrisponderà – in via teorica – una maggiore retribuzione futura in campo lavorativo. Come anticipato, la conoscenza possiede però anche

del capitale umano avviene tramite i processi educativi di un individuo che riguardano: l'ambito familiare, quello scolastico, il gruppo dei pari, le esperienze di lavoro e così via<sup>10</sup>. Esso può essere considerato pertanto un vero e proprio capitale che permette ai soggetti di occupare posizioni economicamente e socialmente desiderabili e desiderate, ma in grado di produrre, in specifici casi, vantaggi anche per la collettività, rimandando a un modello tanto meccanico quanto liberale di interconnessione tra economia e istruzione. In questi termini, è chiaro come l'istruzione appaia come un elemento fondamentale per un rapporto direttamente proporzionale tra la durata degli anni di studio – e, quindi, tra l'acquisizione di competenze per lo svolgimento di compiti complessi – e il maggior valore che viene attribuito a beni o servizi che gli individui più specializzati riusciranno a produrre. Ma l'elemento più importante per gli studenti e le studentesse interpellati nel nostro studio rimane il fattore identitario e non quello economico. In tal senso, l'approccio delle capacità (*capabilities*) – sviluppato dall'economista indiano Amartya Sen e ampliato con la filosofa statunitense Martha Nussbaum – ha contribuito significativamente a ri-valutare, in un quadro globale, il concetto di qualità della vita e il benessere delle persone come impegno centrale per la dignità di ogni persona (Sen, 1979; Nussbaum e Sen 1993). Le opinioni espresse nel corso dei focus group sembrano andare esattamente in questa direzione: in opposizione al neoliberismo, Sen estende la nozione di sviluppo oltre i concetti di crescita economica e di creazione di reddito, sostenendo un'idea di libertà che vada ben oltre essi, e includendo, invece, la partecipazione politica, l'impegno sociale e la libertà di scegliere riflessivamente come vivere la propria vita. Nel *Capability Approach* lo sviluppo riguarda l'estensione delle opportunità che le persone hanno per vivere una vita di valore e di rimozione delle barriere sostanziali che limitano «ciò che una persona è in grado di fare o di essere» (Sen, 2005, p. 153).

In generale, comunque, il capitale umano contribuisce allo sviluppo dell'*employability* anche se, secondo alcuni autori, gli effetti positivi nell'immediato non sono invece altrettanto gratificanti sul lungo periodo in termini di retribuzione e di stabilità lavorativa (Bifulco, 2003; 2011): appare chiaro, comunque, che si tratta di un investimento concepito ancora in termini prettamente individuali.

caratteristiche di bene pubblico: «il suo accumulo produce esternalità positive che favoriscono l'accumulo di ulteriore capitale produttivo, rendendo così conto del fenomeno della crescita economica» (Ballarino, Checchi, 2006, p. 11).

10. L'individuo è predisposto alla socialità sin dalla nascita ed entra a far parte della società attraverso il già citato processo di socializzazione.

### **3. I limiti dell'*employability*: l'uso del focus group come strumento di co-produzione di strumenti inclusivi per la transizione formazione-lavoro dei giovani**

Giunti al paragrafo di chiusura di questa nostra breve riflessione, si tenterà ora di evidenziare le potenzialità della tecnica del focus group<sup>11</sup> nella costruzione di strumenti condivisi e inclusivi per favorire la transizione dei giovani dalla formazione al mondo del lavoro. Tale tentativo si caratterizza come un auspicio per il futuro che muove dalla consapevolezza della centralità del ruolo degli studenti/esse nel sistema universitario, riconoscendolo più che attivo e significativo di quello di un semplice utente del servizio. Non solo: appare di sostanziale importanza tornare a una concezione collettiva del lavoro, che includa anche la partecipazione effettiva dei lavoratori in quei processi produttivi che li vedono coinvolti attualmente solo come soggetti passivi.

Si tratta di aspetti non ancora sufficientemente studiati in Italia: sarebbe invece importante favorire il dibattito che riguarda gli strumenti conosciuti da adottare, ma è auspicabile anche condividere le esperienze maturate per incentivare e consolidare la crescita dei “livelli di apprendimento” e di competenza, relativamente al rapporto tra istruzione e sviluppo locale, rafforzando, in tal senso, la fiducia tra sistema pubblico e cittadini, condizioni dalle quali non è possibile prescindere nell’ottica di un pieno e compiuto sviluppo economico (Dye, 1972; Ferrarotti, 1976; Bourdieu, 1980; Morin, 1999).

Oltre al fenomeno dell'*overeducation*, al quale si è già fatto cenno, andrebbe tenuto in conto anche quello dell'*overskilling*, un concetto che si

11. Il focus group si caratterizza come una tecnica di rilevazione qualitativa utile alla raccolta di preziosi materiali empirici, basata su una discussione di gruppo attorno a un focus tematico che il ricercatore intende indagare in profondità. Si tratta di una tecnica usata per far dialogare le persone tra loro: al centro vi è dunque l’interazione e il confronto con gli altri, contribuendo così a “sollevare i veli” che celano la realtà sociale e i significati che qualsiasi valutazione del gruppo racchiude in sé. La discussione avviene tra un ristretto numero di partecipanti, in genere da 5 a 10 individui, alla presenza di uno o più facilitatori (o moderatori) e uno o più osservatori. Il ricercatore che sceglie di usare la tecnica del focus group è interessato a comprendere un dato problema grazie alle molteplici dinamiche relazionali che si instaurano tra i membri del gruppo, facendo emergere non solamente le opinioni e le motivazioni, ma anche l’intensità dei sentimenti, i significati, i processi e le norme del gruppo, facilitando il confronto tra i diversi punti di vista. Il focus group si rivela estremamente utile nelle indagini valutative come quella proposta, caratterizzata da una logica di analisi può essere così sintetizzata: «se diversi osservatori che analizzano un fenomeno lo descrivono nello stesso modo, è molto probabile che tale osservazione risulti attendibile» (Bertin, 1994, p. 64). L’interazione – che costituisce l’elemento caratterizzante di questa tecnica – è inoltre più che mai funzionale all’approfondimento degli argomenti trattati nel corso della sessione (Colella, 2011; Bloor et al., 2002).

riferisce alla condizione lavorativa in cui le competenze acquisite nel percorso di studio non sono utili allo svolgimento del proprio lavoro (Groot, Maassen, 2000). Sia l'indicatore di *overskilling* che quello dell'*overeducation* sono soggettivi (cioè *self-reported*) ma quest'ultimo potrebbe essere meglio interpretato incrociando il punto di vista del datore di lavoro con quello del lavoratore (Caroleo, Pastore, 2013).

In ogni caso, tanto l'*overeducation* quanto l'*overskilling* costituiscono a tutti gli effetti delle forme di spreco di capitale umano per l'individuo, la famiglia, l'università e la società nel suo complesso.

Senza dubbio, gli effetti dei cambiamenti organizzativi, culturali e normativi della «modernità liquida» (Bauman, 2003) si ripercuotono sulle scelte dei giovani rispetto ai progetti sul futuro e riguardo alla costruzione dell'identità di carriera (Fugate *et al.*, 2004), come si è potuto osservare anche dagli stralci estrapolati dai focus group a titolo esemplificativo.

D'altra parte, la domanda di “nuove” professionalità e di “nuove” competenze risente dell'esigenza di intercettare l'offerta di capitale umano attraverso efficaci servizi di orientamento e di *job placement*. In questo scenario, diviene allora centrale il costrutto di *employability* come opportunità per i giovani di prendere parte attivamente e consapevolmente ai propri percorsi formativi, lavorativi e, più in generale, alla società. Lo sviluppo di *capabilities* e di *voice* rappresenta un'occasione per rendere maggiormente *partecipato* lo stesso costrutto di *employability* poiché, ad oggi, esso appare più teorizzato che *agito* dai diretti interessati.

In tal senso, l'uso del focus group, sempre più frequentemente usato sia nella ricerca sociale che in ambito valutativo, può rappresentare uno strumento utile al cambiamento (Colella, 2011). Si è scelto di usare questo strumento per comprendere i valori legati ai temi di interesse collettivo e come essi influenzano la formulazione e lo sviluppo delle strategie alternative adottate dai giovani intervistati.

L'interazione – che costituisce l'elemento caratterizzante di questa tecnica – risulta essere pertanto più che mai funzionale all'approfondimento degli argomenti trattati nel corso della sessione di discussione focalizzata su un tema di interesse, valorizzando lo specifico contributo degli attori.

Una ricerca partecipativa (o partecipante), caratterizzata da un reale coinvolgimento dei soggetti immersi nel contesto dell'indagine, è di sovente usata per costruire processi decisionali funzionali al bene collettivo: infatti, l'obiettivo è quello di generare un miglioramento nella vita delle persone coinvolte. I beneficiari della ricerca sono pertanto gli stessi membri della comunità: gruppi e individui che generalmente non posseggono potere decisionale e che solitamente non ricoprono ruoli di particolare rilievo.

Questo snodo cognitivo riguarda strumenti di rilevazione dei materiali empirici utili alla rilevazione delle opinioni degli attori: il ricercatore che sceglie di usare la tecnica del focus group è interessato a comprendere un



dato problema grazie alle molteplici dinamiche relazionali che si instaurano tra i membri del gruppo, facendo emergere non solamente le opinioni e le motivazioni, ma anche l'intensità dei sentimenti, i significati, i processi e le norme del gruppo, facilitando il confronto tra i diversi punti di vista (Colella, 2011).

Dunque, il *quid* in più rispetto alle altre tecniche è proprio la “co-produzione” degli osservati con gli osservatori, caratteristica precipua delle tecniche qualitative.

Come del resto accade nella ricerca qualitativa in generale, anche in questo caso una conoscenza obiettiva e generalizzabile è del tutto irrilevante; anzi, rischia di condurre a una standardizzazione delle procedure di intervento che è, di fatto, contraria a qualsivoglia aspirazione di attivare processi virtuosi per la comprensione di un qualsiasi fenomeno sociale (Colella, 2011). Appare conseguentemente più corretto parlare eventualmente di trasferibilità dei risultati per la costruzione e la diffusione di buone pratiche che potranno essere utilizzate in eventuali situazioni similari.

In conclusione, è possibile sostenere che attraverso il coinvolgimento cooperativo degli studenti nell'indagine, la realtà indagata non appare come qualcosa di esterno ma piuttosto come qualcosa di costruito e negoziabile, poiché sono stati coinvolti soggetti – gli studenti/le studentesse – che solitamente non vengono coinvolti in questi processi.

## Riferimenti bibliografici

- Ashforth B.E., Fugate M. (2001). Role transitions and the life-span. In: Ashforth B.E., *Role transitions in organizational life: An identity-based perspective*. New York: LEA, pp. 225-257.
- Ballarino G., Checchi D. (2006). *Sistema scolastico e disuguaglianza sociale*. Bologna: il Mulino.
- Barbier J.C., Nadel H. (2002). *La flessibilità del lavoro e dell'impiego*. Roma: Donzelli.
- Bauman Z. (2003), *Modernità liquida*. Roma-Bari: Laterza.
- Beck U. (2000). *La società del rischio. Verso una seconda modernità*. Roma: Carocci.
- Beck U. (2000b). *I rischi della libertà. L'individuo nell'epoca della globalizzazione*. Bologna: il Mulino.
- Bertin G. (1994). Un modello di valutazione basato sul giudizio degli esperti. In: Bezzi C., Scettri M., a cura di, *La valutazione come ricerca e come intervento. Sociologia e professione*, supplemento n. 14-15: 59-83.
- Bezzi C. (2001). *Il disegno della ricerca valutativa*. Milano: FrancoAngeli.
- Bezzi C. (2013). *Fare ricerca con i gruppi. Guida all'utilizzo di focus group, brainstorming, Delphi e altre tecniche*. Milano: FrancoAngeli.

- Bifulco L. a cura di (2003). *Il genius loci del welfare. Strutture e processi della qualità sociale*. Roma: Officina.
- Bifulco L. (2011). Quasi-mercato e sussidiarietà come pilastri del modello lombardo di welfare. In: Carabelli G., Facchini C., a cura di, *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riorientamenti, prospettive*. Milano: Franco Angeli, pp. 39-58.
- Bloor M., Frankland J., Thomas Mi., Robson K. (2002). *I focus group nella ricerca sociale*. Trento: Erickson.
- Bourdieu P. (1980). Le capital social. Notes provisoires. In: *Actes de le Recherche en Sciences Sociales* (3).
- Carabelli G., Facchini C., a cura di (2011). *Il modello lombardo di welfare. Continuità, riassetamenti, prospettive*. Milano: Franco Angeli.
- Caroleo F.E., Pastore F. L'overeducation in Italia: le determinanti e gli effetti salariali nei dati AlmaLaurea. In: *Scuola democratica* (2). Bologna: il Mulino.
- Colella F. (2009). *Biografie atipiche. Strategie di costruzione dell'identità nella vita quotidiana dei giovani precari*. Milano: Guerini scientifica.
- Colella F. (2011). *Focus group. Ricerca sociale e strategie applicative*. Milano: FrancoAngeli.
- Colella F., Grassi V., a cura di (2007), *Comunicazione interculturale. Immagine e comunicazione in una società multiculturale*. Milano: FrancoAngeli.
- Dahrendorf R. (1993). *Per un nuovo liberalismo*. Roma-Bari: Laterza.
- De Leonardis O. (2009). Conoscenza e democrazia nelle scelte di giustizia: un'introduzione. *La Rivista delle politiche sociali*, 3: 73-84.
- Dye T.R. (1972). *Understanding Public Policy*. New York, Prentice-Hall: Englewood Cliffs.
- Elias G. (2001). Perché più qualità? *Non Profit*, 4. Rimini: Maggioli.
- Elias N. (1990a). *La società degli individui*. Bologna: il Mulino.
- Elias N. (1990b). *Che cos'è la sociologia?* Torino: Rosenberg & Sellier.
- Ferrarotti F. (1976). *Studenti, scuola, sistema*. Napoli: Liguori.
- Ferrarotti F. (1991). *Trattato di sociologia*. Torino: UTET.
- Franchi M. (2015). *Il sindacato al tempo della crisi. Analisi e proposte per un cambiamento necessario*. Roma: EDIESSE.
- Freeman R. (1976). *The Overeducated American*. New York: Academic Press.
- Fugate M., Kinicki A.J., Ashforth B.E. (2004). Employability: A psycho-social construct, its dimensions, and applications. *Journal of Vocational Behavior*, 65: 1438.
- Fullin G. (2004). *Vivere l'instabilità del lavoro*. Bologna: il Mulino.
- Gallino L. (2007). *Il lavoro non è una merce. Contro la flessibilità*. Roma-Bari: Laterza.
- Gallino L. (2001). *Il costo umano della flessibilità*. Roma-Bari: Laterza.
- Gallino L. (2009). *Dizionario di Sociologia*. Torino: UTET.
- Gianturco G. (2005). *L'intervista qualitativa. Dal discorso al testo scritto*. Milano: Guerini.
- Gianturco G. (2007). Cultura e identità. Orientamenti concettuali di base per l'intercultura. In: Colella F., Grassi V., a cura di, *Comunicazione interculturale. Immagine e comunicazione in una società multiculturale*. Milano: FrancoAngeli.

- Groot W., Maassen van den Brink H. (2000). Overeducation in the labour market: a meta-analysis. *Economics of Education Review*, 19(2): 149-58.
- Harvey D. (2014). *Diciassette contraddizioni e la fine del capitalismo*. Milano: Feltrinelli.
- Melucci A. (1991). *Il gioco dell'Io. Il cambiamento di sé in una società globale*. Milano: Feltrinelli.
- Monteleone R., Mozzana C. (2009). Basi informative e promozione delle capacità: l'inserimento lavorativo per i disabili. *La Rivista delle politiche sociali*, 3: 137-158.
- Morin E. (1999). *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*. Milano: FrancoAngeli.
- Morin E. (2000). *La testa ben fatta*. Milano: Raffaello Cortina.
- Nussbaum M., Sen A. (1993). *The Quality of Life*. New York: Clarendon Press.
- Paci M. (2005). *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*. Bologna: il Mulino.
- Palumbo M. (2001). *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*. Milano: FrancoAngeli.
- Pellegrino V. (2015). Il lavoro precario universitario: nuove forme di assoggettamento e nuove strategie di resistenza. *Sociologia Italiana – AIS Journal of Sociology*. Milano: EGEA, 5: 125-141.
- Sciolla L., a cura di (1983). *Identità. Percorsi di analisi in sociologia*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Sen A. (1979). *Equality of What? The Tanner Lectures on Human Values Delivered at Stanford University*.
- Sen A. (1994). *La diseguaglianza*. Bologna: il Mulino.
- Sen A. (2005). Human rights and capabilities. *Journal of Human Development and Capabilities*, 6(2): 151-166.
- Sennett R. (2001). *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*. Milano: Feltrinelli.
- Solow R. (1994). *Il mercato del lavoro come istituzione sociale*. Bologna: il Mulino.
- Wright Mills C. (1973). *L'immaginazione sociologica*. Milano: Il Saggiatore.



# Fattori di conversione e promozione dell'agency per i giovani laureati. La prospettiva dei datori di lavoro e le indicazioni per le politiche

*Gabriele Blasutig\**

## 1. Introduzione

Il presente contributo affronta il tema delle transizioni dei laureati dall'università al mondo del lavoro (Müller e Gangl, 2003). Si tratta di un fiorente campo di studi a cui concorrono, in forma per lo più interdisciplinare, sociologi, economisti e statistici. La maggior parte dei lavori di ricerca si concentra sugli esiti dei percorsi di transizione (dopo un certo intervallo di tempo dal conseguimento del titolo). Vengono analizzati gli "approdi" finali, in base ad alcuni criteri inerenti principalmente gli aspetti *a*) reddituali, *b*) occupazionali (occupazione, disoccupazione, livello di stabilità lavorativa, ecc.), *c*) professionali (status professionale, livello di soddisfazione per il lavoro svolto, ecc.). Facendo leva su metodologie quantitative applicate ad ampie basi di dati, lo sforzo interpretativo è quello di spiegare la variabilità degli esiti, alla luce di vari fattori causali.

La grande questione teorica che fa da sfondo a queste analisi concerne la domanda suggerita da Elias e Purcell (2004): «*Is the mass higher education working?*». Ovvero, si tratta di capire se, ed in che misura, la forte crescita dell'istruzione terziaria, registrata a partire dagli anni '60 del secolo scorso (Baker, 2014), sia stata, e continui ad essere, un motore di sviluppo socioeconomico e, nel contempo, accresca le opportunità di realizzazione, emancipazione e ampliamento delle *chances* di vita per gli individui. Come è noto, la risposta a questo quesito ha visto la contrapposizione tra due posizioni teoriche (Terraneo, 2010). La prima, fondata sulla teoria del *capitale umano*, postula ottimisticamente un rapporto funzionale ed una

\* Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Trieste.

capacità di adattamento reciproco (con qualche possibile squilibrio di breve periodo) tra il sistema dell'istruzione e quello del lavoro. La seconda, che ruota attorno alla *teoria credenzialista*, spiega l'espansione del sistema d'istruzione non in chiave funzionale, ma come processo che si autoalimenta in base a dinamiche sociali. Ciò determina l'inflazione (e, di conseguenza, la svalutazione) delle credenziali educative, con una cronica situazione di *overeducation* dei giovani più istruiti (Borghans e de Grip, 2000).

Partendo da questo quadro generale, l'*approccio delle capacità* (Bifulco e Mozzana, 2011; Sen, 1994) fornisce alcuni spunti sul piano metodologico che stimolano percorsi di ricerca peculiari rispetto a quelli appena delineati. Il concetto di *capacità* ha infatti il pregio di tenere insieme analiticamente elementi personali, situazionali e riferibili all'ambiente socio-istituzionale. Sollecita a studiare i concreti sistemi di interazione in cui si sostanziano processualmente le capacità degli individui (Zimmermann, 2006), tenendo conto delle frequenti asimmetrie di potere tra gli attori in campo. Applicare questo approccio allo studio delle transizioni dei giovani laureati significa studiare *come* la laurea si traduce in determinate acquisizioni nel mercato del lavoro, analizzando i *fattori di conversione* da cui dipendono i margini di *agency* dei laureati, la loro libertà sostanziale di scegliere ed agire nello «spazio dei *funzionamenti*» potenzialmente acquisibili (Bifulco e Mozzana, 2011, p. 402).

Da questo punto di vista, uno snodo fondamentale è rappresentato dal controllo primario esercitato dai datori di lavoro sulle regole del gioco e sulle "mosse" del *matching process*. Dal loro comportamento dipende un insieme di fattori di conversione dirimenti per il campo di vincoli ed opportunità fronteggiato dai laureati. Pertanto, la prospettiva delle imprese è assai rilevante. Una prospettiva non particolarmente approfondita dalla letteratura che si ferma per lo più all'analisi dei fabbisogni, mentre restano ampi spazi per l'indagine sul sistema di rappresentazioni, percezioni, credenze, atteggiamenti, logiche e regole pratiche che connotano i datori di lavoro e da cui possono derivare delle situazioni in-capacitanti per alcune categorie di laureati.

A questi argomenti sono dedicate le pagine che seguono. In primo luogo, si affronteranno gli aspetti capacitanti (o in-capacitanti) per i giovani laureati, ponendo particolare attenzione a coloro verso i quali il mercato del lavoro si dimostra meno ricettivo. Si passerà quindi all'analisi del comportamento delle imprese, sulla base di un'indagine empirica di tipo qualitativo. Verranno analizzate le letture dei segnali forniti dalla laurea e gli alternativi modelli di impiego e sistemi di reclutamento rivolti ai laureati. Si delinearanno anche alcune chiavi interpretative, riflettendo sui fattori in grado di spiegare i differenti atteggiamenti e comportamenti delle stesse imprese. Infine, si ricaveranno, in sede conclusiva, alcune indicazioni su possibili indirizzi di *policy* per promuovere l'*agency* dei laureati.

## 2. I giovani laureati nel mercato del lavoro

Come detto in precedenza, i numerosi studi che affrontano il tema delle transizioni dei laureati nel mercato del lavoro assumono in vario modo l'obiettivo di valutare il "rendimento occupazionale" della laurea. Per quanto concerne il caso italiano, questo titolo di studio continua ad offrire, in termini relativi, dei vantaggi rispetto a quelli inferiori, anche se il rendimento assoluto registra un declino. Peraltro, il vantaggio competitivo conferito dall'istruzione terziaria appare notevolmente inferiore a quello registrato in altri paesi, nonostante la quota relativamente bassa di laureati sulla popolazione giovanile (Argentin e Ballarino, 2014; Reyneri e Pintardi, 2013).

Nel contesto italiano, i problemi principali da cui discendono le difficoltà dei giovani laureati riguardano, in primo luogo, la persistente influenza esercitata dagli attributi soggettivi di natura ascrittiva sugli esiti occupazionali, come pure sulle scelte scolastiche a monte. Tra questi i più analizzati ed incisivi sono le differenze di genere (Barone, 2010; Colombo, 2006) e le origini sociali (Argentin e Triventi, 2012). Si tratta di meccanismi di riproduzione delle disuguaglianze e delle forme di discriminazione sociale che inibiscono il potenziale carattere emancipatorio dell'istruzione e la sua funzione propellente delle dinamiche di mobilità sociale (Bernardi, 2007).

Un secondo ordine di problemi riguarda lo squilibrio tra l'offerta e la domanda di istruzione che si esprime sia in termini quantitativi (numero di laureati in rapporto ai posti di lavoro qualificato), sia in termini qualitativi (competenze possedute in rapporto alle competenze richieste). Le cause di tale squilibrio vengono di volta in volta ricondotte alle caratteristiche del tessuto economico (Reyneri e Pintardi, 2013), alle caratteristiche del sistema di istruzione superiore (Rostan, 2006), al sistema di regolazione istituzionale (Wolbers, 2007).

Un terzo ordine di problemi, su cui le ricerche sono ampiamente concordi, riguarda il fatto che gli esiti delle transizioni dei laureati sono oltremodo differenziati in funzione delle aree disciplinari di provenienza. Il mercato del lavoro risulta decisamente più ricettivo per le lauree tecnico-scientifiche, fortemente indirizzate professionalmente. I laureati nelle aree disciplinari "generaliste" (Krueger e Kumar, 2004), di area umanistica o riconducibili alle *soft social sciences* (Ballarino e Bratti, 2009), risultano significativamente penalizzati (Quaratino e Ghezzi, 2002) e, in molti casi, esposti a situazioni di vulnerabilità (in assenza di adeguate reti familiari di sostegno), soprattutto considerando il rischio di disoccupazione, la durata del percorso di transizione, l'instabilità delle posizioni lavorative conseguite ed i problemi di sovraistruzione (Armano, 2010; Blasutig, 2012; Capsada-Munsech, 2014).

### 3. La forza capacitante della laurea e il ruolo delle imprese

L'approccio delle capacità stimola il ricercatore impegnato nello studio delle transizioni dall'università al mondo del lavoro ad assumere una prospettiva d'indagine *micro*, indirizzandolo ad osservare le concrete situazioni e contesti d'azione in cui i fattori discussi nel precedente paragrafo entrano in combinazione tra loro. In base a questa prospettiva ci si chiede *in che misura, in che maniera e a quali condizioni* la laurea costituisca un fattore realmente capacitante, ovvero una risorsa che amplia i margini di *agency*, incrementando la libertà, intesa in senso sostanziale, di acquisire i funzionamenti coerenti con le aspirazioni e con gli investimenti formativi effettuati. Per rispondere a queste domande è necessario passare da una concezione astratta e formale del titolo di studio, inteso come sistema combinato di competenze domandate ed offerte nel mercato del lavoro, ad una concezione concreta e sostanziale che concerne, da un lato, l'esercizio "sul terreno", in forma processuale ed interattiva, di tali competenze e, dall'altro, le rappresentazioni sociali ed il valore attribuito alle credenziali educative. Si tratta quindi di analizzare la laurea alla luce del sistema di *capacità combinate* (Nussbaum, 2003), da intendere come la somma di "capacità interne", proprie del soggetto, e di "capacità esterne", cioè le condizioni ambientali (organizzazioni, contesti, istituzioni, ecc.) che costituiscono il campo d'azione in cui le capacità interne vengono maturate ed esercitate.

Parlando di capacità esterne, un focus di indagine fondamentale sono gli atteggiamenti ed i comportamenti delle imprese che, al di là del pur ampio bacino di impiego nel settore pubblico, controllano in buona parte gli accessi al mondo del lavoro dei giovani laureati (Behrenz, 2001). In primo luogo, esse determinano il *livello di ricettività*, che si traduce in gradi di apertura o saturazione degli spazi occupazionali, anche in funzione dei diversi indirizzi disciplinari. In secondo luogo, esse concorrono in maniera forte a definire l'*orizzonte professionale* dei percorsi dopo la laurea, attraverso la costante generazione e riproduzione del sistema delle professionalità e dei ruoli organizzativi (Blasutig, 2008) ed attraverso il *matching* tra questi e le qualifiche educative (de Weert, 2007).

Tali percorsi possono essere, in alcuni casi, più definiti ed istituzionalizzati, in corrispondenza degli abbinamenti "tipici" tra la laurea ed i mestieri di riferimento (ad esempio, l'abbinamento tra la laurea in economia e le funzioni aziendali di contabilità e controllo di gestione). Oppure possono essere più incerti e poco istituzionalizzati, sia per innovazioni intervenienti nel campo delle professionalità (Elias e Purcell, 2004), sia per la vocazione più generalista di alcuni percorsi di laurea non abbinabili in senso specifico a un ristretto novero di profili professionali (è il caso delle *soft social sciences*), sia per la saturazione degli spazi professionali tipici



di alcune lauree che rende necessaria la ricerca in nuove aree professionali (come può essere il caso dei laureati in discipline umanistiche che rinunciano alla carriera dell'insegnamento) (Blasutig, 2008).

Pertanto, la forza capacitante della laurea varia notevolmente in rapporto al sistema di “capacità esterne”, in buona misura prodotto dagli atteggiamenti e dai comportamenti delle imprese. Laddove il livello di ricettività è elevato e l'orizzonte professionale dei percorsi è definito (come avviene, ad esempio, nel caso degli studi in ingegneria) il potere capacitante è elevato. Di conseguenza, le transizioni lavorative sono relativamente rapide, i percorsi piuttosto lineari, con tappe predefinite e tendenzialmente in linea con le aspettative.

Se invece il livello di ricettività e/o il grado di definizione degli orizzonti professionali sono bassi, la forza capacitante si riduce proporzionalmente. Si allungano i tempi della transizione, aumenta il livello di incertezza e disorientamento, cresce la mobilità tra le condizioni occupazionali (lavoro, precarietà, disoccupazione ed inattività), tra posti di lavoro, tra diversi settori economici e professionalità (Blasutig, 2008; Franchi, 2004).

In questo ultimo caso, il modo in cui i laureati si possono muovere nel proprio campo d'azione può variare notevolmente a seconda delle strategie adottate. Si può trattare di *strategie di incolonnamento* nelle “code” che si creano in corrispondenza degli sbocchi professionali più saturi; oppure, di *strategie di ricerca* attraverso percorsi non lineari, di esplorazione delle opportunità, di ridefinizione delle aspettative lungo traiettorie alternative o di frontiera; infine, di *strategie di riduzione delle aspettative*, attraverso “scorciatoie” e soluzioni al ribasso (Blasutig, 2008). Affinché questi percorsi possano portare a qualche esito positivo, sarà fondamentale la disponibilità di ulteriori risorse personali capacitanti rispetto al titolo di studio, a cominciare dalle reti di sostegno familiare (Capsada-Munsech, 2014). In assenza di tali risorse integrative, si possono facilmente presentare situazioni in-capacitanti, in cui si combinano un orizzonte di opportunità asfittico ed una bassa *capacità di aspirare* nell'ideazione e progettazione del futuro (Appadurai, 2004).

#### **4. La laurea come “segnale” e i modelli di impiego**

Alla luce delle precedenti considerazioni, è particolarmente rilevante studiare quali atteggiamenti e comportamenti guidano le imprese nel reclutamento ed impiego dei giovani laureati. Da ciò dipendono, infatti, l'estensione e la qualità degli spazi occupazionali ad essi riservati.

A questo proposito, la classica *teoria dei segnali* elaborata nell'ambito delle scienze economiche, a cui è strettamente associata la *teoria dello screening*, ha evidenziato che il titolo di studio viene utilizzato dalle im-

prese, nel quadro di un insieme di attributi individuali, come un importante criterio di discernimento ed ordinamento dei candidati all'assunzione (Bills, 2003). Le credenziali educative vengono considerate come dei "segnali" predittivi, in termini probabilistici, della produttività futura, in una situazione decisionale caratterizzata da asimmetria informativa ed incertezza. In sostanza, la scelta se assumere un laureato per una determinata posizione lavorativa e quale laurea privilegiare dipende dal *valore* attribuito a quella determinata credenziale educativa, sulla base di credenze che si sono affermate e stabilizzate nel tempo in seguito alle esperienze maturate.

La revisione critica della teoria dei segnali, soprattutto di marca sociologica, ha posto a tema e problematizzato la formazione e la natura di tali credenze e degli associati sistemi di rappresentazione (Cai, 2013; Saar *et al.*, 2014): quale forza assume il "segnale" fornito dalla laurea in rapporto ad altre caratteristiche soggettive rilevabili in sede di reclutamento del personale? Come viene decodificato tale segnale e su quali "frequenze" l'impresa tende a sintonizzarsi? Ovvero, quali aspetti o caratteristiche soggettive vengono nello specifico segnalati, indicati o "evocati" dalla laurea nella percezione e nei giudizi delle imprese? Questi ultimi sono fondati su prove empiriche oppure si basano su categorizzazioni e "pregiudizi" socialmente costruiti? A ciò si aggiunge il fatto che i sistemi di credenze sono decisivi non solo in relazione al valore attribuito alle lauree, ma anche ai *giudizi di congruità* degli specifici indirizzi disciplinari in abbinamento alle diverse posizioni e ruoli organizzativi (De Weert, 2007). Credenze, queste ultime, continuamente sollecitate e messe in discussione dalle innovazioni a getto continuo riguardanti sia i profili di segmentazione, orizzontale e verticale, dell'istruzione terziaria, sia i profili professionali legati ai cambiamenti dell'organizzazione del lavoro (Elias e Purcell, 2004; Sala, 2011).

Si è cercato di fornire alcune risposte a tali domande svolgendo una ricerca empirica basata su sessanta interviste in profondità rivolte ai responsabili del personale di altrettante imprese localizzate in una regione del Nord-est, precisamente in Friuli-Venezia Giulia<sup>1</sup>.

1. Il campione di imprese intervistate ha spaziato in diversi settori economici: l'ambito manifatturiero (articolato nei principali rami merceologici) e l'ambito dei servizi (commercio, trasporti, banche ed assicurazioni, terziario avanzato, consulenza formazione e ricerca, agenzie di sviluppo, servizi socioassistenziali). Nella selezione delle imprese è stata privilegiata taglia media (50-250 addetti), derogata verso il basso solo per alcune società di servizio. Le interviste sono state effettuate in uno scenario pre-crisi (piuttosto favorevole per i giovani laureati) tra il 2007 ed il 2008.

Fig. 1 - Modelli di impiego dei laureati

		Focalizzazione su soft skills	
		<i>Bassa</i>	<i>Alta</i>
Focalizzazione su hard skills	<i>Alta</i>	FUNZIONALE	ESTENSIVO
	<i>Bassa</i>	LIMITATO	GENERICO

L'analisi delle interviste effettuate ha consentito di mettere a punto uno schema quadripartito basato su due dimensioni (cfr. Fig. 1). Queste ultime sono differenziabili in base ai comportamenti di “sintonizzazione” delle imprese sulle “frequenze” emesse dal segnale laurea, ovvero, fuor di metafora, gli aspetti o competenze che esse riconoscono, apprezzano e valorizzano attraverso le scelte di reclutamento ed impiego. La prima dimensione riguarda la alta/bassa focalizzazione delle imprese sulle competenze tecnico-professionali (*hard skills*) segnalate dalla laurea; la seconda dimensione riguarda invece la bassa/alta focalizzazione sulle competenze di base, trasversali ed attitudinali (*soft skills*) segnalate dalla laurea (Hernandez-March, Del Peso e Leguey, 2009; de Weert, 2007).

Incrociando le due dimensioni emergono quattro modelli di impiego dei giovani laureati.

- *Modello limitato*. La laurea non è considerata un segnale particolarmente significativo ed indicativo, di per sé. Ciò che conta sono le caratteristiche personali ed in particolare le esperienze lavorative pregresse. Spesso la rappresentazione dei giovani laureati assume delle coloriture negative che talvolta si esprimono anche con note di tipo denigratorio. In questi casi l'impiego dei laureati è al minimo, frutto di comportamenti casuali o di risposte a eventuali vincoli esterni.
- *Modello funzionale*. La laurea viene significativamente valorizzata a partire, tuttavia, da un abbinamento molto stretto tra le competenze specialistiche maturate nell'ambito dei diversi indirizzi di studio ed i ruoli organizzativi: ad esempio, ingegneria per la produzione, economia per la contabilità, lingue per le relazioni commerciali estere, ecc. Gli spazi occupazionali risultano molto più ampi rispetto al caso precedente, ma comunque molto compartimentati e selettivi, con dei forti filtri, in particolare verso gli indirizzi disciplinari non specializzanti.
- *Modello generico*. Nel sistema di preferenze contano soprattutto le caratteristiche personali (dedizione al lavoro, serietà, capacità di calarsi nel contesto aziendale, ecc.). Dati questi presupposti, si attribuisce alla

laurea la capacità di fornire utili indicazioni rispetto ad attitudini e capacità trasversali (ad esempio, sulle capacità comunicative o di apprendimento). Peraltro, tale potere di segnalazione non è particolarmente forte, soprattutto perché vi è una bassa propensione al discernimento dell'articolazione orizzontale e verticale delle credenziali educative. Gli spazi occupazionali riservati sono discreti, ma soggetti ad un certo margine di casualità, anche rispetto alla loro natura e qualità.

- *Modello estensivo*. La laurea viene valorizzata per la capacità di segnalare sia contenuti tecnici, sia competenze trasversali e tratti attitudinali. Vi è molta attenzione alla differenziazione dei percorsi di studio e la varietà viene considerata un valore aggiunto. Si tratta del modello che offre le maggiori e migliori opportunità per i giovani laureati, in particolare quelli provenienti da indirizzi “generalisti”. Indicativamente, si può attribuire questo modello a circa un quinto delle imprese intervistate.

Alla luce dell'approccio delle capacità, l'analisi precedente indica che le transizioni dei giovani laureati si giocano su terreni diversi dalle cui caratteristiche dipende se, e in che misura, la laurea è in grado di sostanzarsi come risorsa capacitante. Tali terreni sono costituiti dal modo in cui le imprese recepiscono e decodificano i “segnali” trasmessi dalla laurea, strutturando i contesti di interazione che delimitano e definiscono gli spazi dei funzionamenti acquisibili. Ci riferiamo non tanto alle dimensioni quantitative delle opportunità occupazionali lette secondo una prospettiva di *employability*. In termini più estensivi, si fa qui riferimento agli aspetti qualitativi dei funzionamenti acquisibili, legati alla possibilità che le autentiche vocazioni, attitudini e abilità dei soggetti, parzialmente segnalate dal titolo posseduto, possano avere voce, essere riconosciute e valorizzate nei contesti di impiego. Tutto ciò anche in relazione alla realizzabilità di percorsi evolutivi di approfondimento, specificazione e ridefinizione delle competenze maturate durante gli studi.

## **5. I laureati al vaglio del sistema di reclutamento del personale**

Il sistema di reclutamento adottato da un'impresa influenza non solo *quanti* laureati, ma anche e soprattutto *quali* laureati possono essere incorporati nell'organico aziendale, in funzione del tipo e dell'indirizzo disciplinare della laurea, tenuto conto del complessivo insieme di caratteristiche ed attributi individuali (Behrenz, 2001; Colombo, 2006; de Weert, 2007).

Quando parliamo di sistema di reclutamento ci riferiamo alle funzioni di ricerca e selezione del personale che si esplicano in una serie articolata e concatenata di dispositivi, procedure e criteri che trasformano, da monte a valle, un bacino potenziale di soggetti candidabili in un *pool* di candida-

ti su cui l'impresa esercita le proprie prerogative di scelta. L'esigenza fondamentale, comune a tutte le imprese, e ancor più quelle di piccole-medie dimensioni (Behrends, 2007), è quella di fornire delle risposte decisionali adeguate, data la forte incertezza che grava sulle scelte di assunzione del personale, per la carenza (e scarsa affidabilità) delle informazioni sulla produttività futura dei candidati (Behrenz, 2001).

Tale incertezza è ancora più elevata per quanto riguarda i giovani appena usciti dal sistema dell'istruzione, giacché gli elementi di discernimento, oltre al titolo di studio, sono minimi, a fronte di un bacino di reclutamento particolarmente capiente (come le aziende riscontrano facilmente in base ai numerosi *curricula* ricevuti quotidianamente). Pertanto, la scelta tra i diversi canali di reclutamento, strumenti di cernita iniziale delle candidature, forme e tipi di valutazione diretta dei candidati (test, colloqui, ecc.), criteri di ordinamento, dipende dai *giudizi sulla affidabilità* delle opzioni disponibili, in tutte le fasi del processo di reclutamento, in merito alla loro capacità di ridurre efficacemente l'incertezza, consentendo di selezionare, con un impiego di risorse e con tempi ragionevoli, i candidati più idonei (Miller e Rosenbaum, 1997).

Nel contesto di questo contributo non è possibile entrare nel dettaglio di quanto emerso dalle interviste su questi aspetti. Tuttavia si può provare a produrre uno schema interpretativo di sintesi, partendo dalla proposta di Grandori (1999, pp. 67-87) sulle strategie di gestione delle informazioni e di assunzione delle decisioni, in condizioni di incertezza, attuate dalle organizzazioni:

- a) modello di *razionalità deduttiva*, basato su calcoli di ottimizzazione, a partire da una chiara definizione di preferenze e parametri decisionali;
- b) modello di *razionalità automatica*, basato sull'esecuzione di programmi d'azione derivati da routine, tradizioni o "convenzioni";
- c) modello di *razionalità euristica*, basato su procedimenti di indagine intesa come ricerca, di carattere esplorativo, di soluzioni "accettabili", in un quadro di parametri e preferenze a priori poco strutturato.

Tale schema tripartito si è rivelato particolarmente efficace nel riassumere i principali sistemi di reclutamento emersi dalle interviste effettuate.

Il primo modello comprende i casi contrassegnati da un elevato livello di formalizzazione e dall'applicazione sistematica al processo di reclutamento di metodi e criteri scientifici. Prevede una precisa profilatura dei fabbisogni a cui corrispondono filtri selettivi a maglie strette nella fase di pianificazione e reclutamento, un'esplicita codificazione dei parametri decisionali e delle procedure (ad esempio, rispetto alla titolarità ed alle modalità di svolgimento dei colloqui di assunzione), un ampio utilizzo di supporti informatici. In questo modo, le scelte vengono messe al riparo da elementi di soggettività. Questo sistema di reclutamento corrisponde tendenzialmente al modello di impiego dei laureati di tipo "funzionale"

esposto nel paragrafo precedente. In particolare, a monte del processo di reclutamento vengono applicati filtri molto stretti (ad esempio, nel fissare i requisiti per le candidature all'assunzione, oppure in sede di scrematu-  
ra iniziale dei curricula presenti negli archivi aziendali) che tendono ad *escludere a priori* i candidati provenienti da indirizzi disciplinari di tipo generalista, a prescindere dalle loro competenze e qualità personali.

Il secondo modello, riferibile ad una logica di razionalità automatica, è caratterizzato, invece, da un basso livello di programmazione e formalizzazione. Nella fase di ricerca vi è un ampio ricorso al sistema delle segnalazioni, selezionate rispetto ad un criterio di "familiarità" o prossimità con l'impresa (Behrends, 2007). Peraltro, il reclutamento dei potenziali candidati all'assunzione è esposto a fattori di casualità (in seguito ad autocandidature o ad attivazione di stage su proposta delle agenzie formative). In fase di selezione, in particolare nel colloquio, la scelta è basata su criteri poco codificati e dipende ampiamente da valutazioni soggettive, incentrate in particolare sui giudizi di *affidabilità* dei candidati. Questo sistema riserva ai laureati spazi e ruoli che tendono a riprodurre la composizione sociale dell'organizzazione, in termini di livelli e tipi di istruzione. Peraltro, in virtù dell'esposizione del sistema di reclutamento a elementi di casualità e soggettività, alcuni margini di opportunità sono riservati anche alle lauree generaliste. Tale sistema di reclutamento si collega soprattutto ai modelli di impiego "limitato" e "generico" esposti nel paragrafo precedente, ma non di rado lo si ritrova anche nel modello "funzionale".

Infine, il modello di razionalità euristica si caratterizza per i caratteri di *varietà* e *qualità* che informano tutto il processo di ricerca e selezione. L'impresa, in questo caso, si rapporta al bacino di reclutamento dei laureati in termini meno selettivi e più universalistici rispetto ai due precedenti modelli. I canali di reclutamento ed i filtri selettivi applicati a monte sono relativamente aperti e diversificati, prevedendo un sistema allargato di relazioni con interlocutori esterni, anche istituzionali. I criteri di scelta adottati nei processi di selezione, piuttosto accurati e non particolarmente formalizzati e proceduralizzati, vertono prioritariamente sulla valutazione delle competenze di base, degli aspetti attitudinali e, soprattutto, del potenziale dei candidati, anziché focalizzarsi in via esclusiva sulle competenze tecnico-specialistiche immediatamente desumibili dagli indirizzi di studio. In questo senso, il sistema è abbinabile al modello "estensivo" trattato in precedenza. Perciò è quello che offre maggiori e più qualificati spazi ai giovani laureati e, più in particolare, a quelli provenienti dagli indirizzi generalisti.

Dal punto di vista dell'approccio delle capacità, si comprende come i sistemi di reclutamento costituiscano dei fattori di conversione dirimenti. Lo sono non soltanto perché essi determinano, a valle del processo, le scelte di assunzione, ma anche perché a monte condizionano il modo in cui vie-

ne gestita l'ingente massa di informazioni sui giovani laureati, attraverso l'applicazione di potenti filtri in ingresso ed attraverso l'apertura o la chiusura dei diversi possibili canali di acquisizione delle informazioni stesse. Qualsiasi tipo di misura o dispositivo istituzionale che intenda promuovere i giovani laureati e sostenerne le loro transizioni nel mondo del lavoro (ad esempio, i servizi di *placement* organizzati dalle università), dovrebbe porsi il problema di interagire efficacemente con tali fattori di conversione, ricercando soluzioni per incrementare i gradi di apertura e fiducia delle imprese nei confronti di "nuovi" flussi informativi, capaci di convogliare candidature di qualità, altrimenti escluse dal vaglio selettivo.

## 6. Organizzazioni a confronto

Come si possono spiegare le differenze di atteggiamenti e comportamenti descritti nei due precedenti paragrafi? La letteratura sull'argomento, peraltro non particolarmente prolifica, indica nelle dimensioni aziendali il principale fattore esplicativo, soprattutto in relazione agli spazi occupazionali concessi ai laureati (Colombo, 2006; La Mendola, 1995). È evidente, infatti, che le aziende di maggiori dimensioni sviluppano con più probabilità le unità organizzative di *staff* e specialistiche usualmente destinate ai lavoratori più istruiti. Un ulteriore fattore esplicativo riguarda la maggiore ricettività di alcuni settori economici, come l'*high tech*, il terziario avanzato o il settore bancario. Infine, si ritiene foriero di maggiori opportunità per laureati, specie per le lauree tecnico-scientifiche, l'utilizzo intensivo nel processo produttivo delle nuove tecnologie dell'informazione.

La ricerca su cui si basa questo studio ha confermato l'influenza di questi fattori generali. Nel contempo, però, le interviste effettuate hanno fornito elementi di conoscenza che sollecitano fortemente l'elaborazione di schemi interpretativi a "grana fine", rispetto ai prevalenti schemi "a grana grossa" poc'anzi richiamati. Infatti, confrontando le diverse interviste, emerge distintamente che imprese operanti nel medesimo settore merceologico e con analoghe caratteristiche strutturali possono manifestare atteggiamenti e comportamenti molto differenziati (per non dire opposti) verso i neolaureati, sia per la quantità e qualità degli spazi occupazionali concessi sia, soprattutto, per il mutevole grado di apprezzamento verso i diversi profili di laurea, in particolare quelli a base generalista. Basti pensare, ad esempio, che uno dei più decisi apprezzamenti verso questa categoria di lauree (con una specifica menzione per scienze politiche), motivato dal riconoscimento di una maggiore «apertura mentale», è giunto dal responsabile di produzione (avente funzioni anche di selezione del personale) di una piccola impresa manifatturiera operante nel settore del mobile. Probabilmente, si tratta del contesto in cui meno ci saremmo attesi questo tipo di valutazione.

Quando parliamo di letture “a grana fine”, ci riferiamo, in primo luogo, all’analisi dei disegni, dei processi e delle pratiche organizzative, osservati in prospettiva microanalitica. Il nodo interpretativo di base cade sulla misura in cui questi sono esposti a dinamiche di *innovazione* (Leoni, 2008). Dalle interviste effettuate emerge chiaramente che più le organizzazioni sono attraversate da forze di innovazione (eventualmente, ma non necessariamente, in relazione ad innovazioni di prodotto) e più consistenti sono gli spazi riservati ai laureati, in particolare, quelli provenienti da indirizzi generalisti (Krueger e Kumar, 2004). Ciò accade perché queste situazioni organizzative danno adito a figure e ruoli professionali – che si possono ritrovare ad ogni livello dell’organizzazione – sottoposti a costante trasformazione (o nuovi in senso assoluto) (cfr. Elias e Purcell, 2004), connotati da plasticità e polivalenza delle funzioni, coinvolti in situazioni operative complesse e dense dal punto di vista del sistema di relazioni (interne ed esterne all’organizzazione). In questo caso, la laurea viene massimamente apprezzata, essendo considerata un autentico valore aggiunto, poiché fornisce un insieme di conoscenze, competenze ed abilità di base necessarie in questi contesti: capacità di comunicazione, capacità di *problem setting* e *problem solving*, abilità creative e di ideazione, orientamento all’apprendimento continuo (Salveti, La Rosa e Bertagni, 2015).

In secondo luogo, parlando di letture “a grana fine”, ci riferiamo al fatto che il sistema di reclutamento ed i modelli di impiego sono fortemente soggetti a fattori socio-istituzionali (Useem, 1989). Anche questo elemento è emerso distintamente dalla ricerca. Gli atteggiamenti verso i laureati e, in particolare, verso i diversi indirizzi disciplinari dipendono non solo da sistemi di credenze fondate razionalmente, ma anche da *bias* cognitivi e comportamentali rispondenti ad esigenze di riduzione della complessità, frutto di processi di *costruzione sociale* che agiscono nell’organizzazione e nel rapporto tra questa e l’ambiente istituzionale esterno. Sono pertanto il riflesso di diverse culture organizzative e filosofie di gestione delle risorse umane, dei variegati *background* formativi del gruppo dirigente e dei responsabili del personale, dei sistemi di influenze che agiscono nei “campi organizzativi” di riferimento (Cai, 2013). Nei termini dell’approccio delle capacità, gli elementi appena menzionati corrispondono alle componenti sociali (insiemi di norme, valori, convenzioni, credenze, ecc.) che concorrono in maniera decisiva alla costituzione dei fattori di conversione controllati delle imprese.

## **7. Indicazioni per le politiche: la promozione dell’agency dei giovani laureati**

Nelle pagine precedenti abbiamo messo in discussione la laurea come risorsa effettivamente capacitante, alla luce degli atteggiamenti e dei



comportamenti delle imprese. Queste ultime assumono una posizione dominante nella strutturazione del campo di interazione in cui si esplica il *matching process*. Pertanto, esse determinano la quantità e qualità degli spazi occupazionali, controllando un insieme di *fattori di conversione* decisivi per le transizioni lavorative dei laureati. A questo proposito, si è visto che i modelli di impiego ed i sistemi di reclutamento adottati sono fortemente variabili, in funzione di fattori e meccanismi organizzativi che risultano più specifici e socialmente connotati rispetto alle variabili dimensionali o settoriali a cui si fa usualmente riferimento.

In base a tali analisi si possono sviluppare alcune riflessioni conclusive sugli indirizzi di *policy* in grado di incidere sul campo d'interazione qui descritto, favorendo le condizioni per incrementare la forza capacitante della laurea, in particolare per i laureati più deboli. Affinché la laurea possa risultare una risorsa per la libertà di *agency* (come effettiva possibilità di scelta e di azione) non basta focalizzare l'attenzione sui fattori di conversione di tipo individuale. Invece, appare necessario rafforzare e promuovere i «fattori di conversione di tipo sociale e ambientale, incidendo sui vincoli e le opportunità di tipo collettivo e contestuale» (Bifulco e Mozzana, 2011, p. 407).

Due sono i principali indirizzi di *policy* che emergono dal lavoro di ricerca qui presentato. Il primo riguarda gli interventi rivolti ai giovani laureati. Una condizione di disorientamento e di scarsa consapevolezza sui possibili contesti e percorsi professionali costituisce un fattore fortemente penalizzante, specie per le lauree a indirizzo generalista. Infatti, tale condizione inibisce inevitabilmente il respiro strategico, il carattere proattivo e la proiezione aspirazionale delle decisioni che costellano i percorsi di transizione. La maggiore consapevolezza sugli itinerari e sugli approdi possibili costituisce una risorsa fondamentale per l'*agency* di tali soggetti, rendendo più solide le premesse cognitive e le basi motivazionali delle loro scelte, tenuto anche conto del fatto che le imprese, in sede di reclutamento, considerano con grande attenzione questi aspetti attitudinali.

Le attività di orientamento in uscita andrebbero perciò fortemente potenziate, soprattutto nell'ottica dell'attivazione riflessiva dei soggetti, integrando le funzioni di intermediazione informativa oggi prevalentemente assunte dai servizi di *placement* universitari (Blasutig, 2012; Rostan, 2006). Nondimeno, andrebbero messi in campo dei percorsi formativi professionalizzanti per specificare ed integrare le competenze di base acquisite all'università, indirizzandole verso determinati settori economici o ambiti professionali. Tali percorsi potrebbero far leva su strumenti già esistenti come i tirocini di formazione e orientamento, l'apprendistato di alta formazione e ricerca o la formazione professionale, fermo restando che il momento progettuale ed il momento attuativo di tali interventi dovrebbero rispondere a elevati standard qualitativi.

Un secondo indirizzo di *policy* concerne un insieme di azioni finalizzate a modificare i sistemi di preferenze e credenze delle imprese per favorire una loro maggiore apertura nei confronti dei laureati e una loro transizione verso il modello di impiego “estensivo” descritto in precedenza. I risultati della ricerca rendono plausibile questo tipo di indirizzo, poiché gli atteggiamenti ed i comportamenti delle imprese derivano ampiamente, come abbiamo visto, da *bias* cognitivi e comportamentali frutto di processi di costruzione sociale. Vi sono pertanto margini per stimolare dinamiche di apprendimento che destrutturino gli schemi e gli assunti in uso e siano generative di nuovi paradigmi. Ciò può avvenire, da un lato, in forma diretta, dando una forte impronta promozionale ai servizi di *placement* (accompagnamento e supporto all’inserimento, progetti di inserimento mirati, incentivi all’assunzione per le lauree deboli); dall’altro lato, in forma indiretta, attraverso misure finalizzate a stimolare pervasivi processi di innovazione organizzativa che favoriscano l’ampliamento degli spazi di “buon lavoro” per i giovani laureati.

## Riferimenti bibliografici

- Appadurai A. (2004). The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition. In: Rao V., Walton M. a cura di, *Culture and Public Action*. Stanford: Stanford University Press.
- Argentin G., Ballarino G. (2014), I rendimenti dell’istruzione: vantaggi nello spazio e nel tempo. In: Barbieri P., Fullin G., a cura di, *Lavoro, istituzioni, diseguaglianze*. Bologna: il Mulino.
- Argentin G., Triventi M. (2011). Social inequality in higher education and labour market in a period of institutional reforms: Italy, 1992-2007. *Higher Education*, 3: 309-323.
- Armano E. (2010). *Precarietà e innovazione nel postfordismo. Una ricerca qualitativa sui lavoratori della conoscenza a Torino*. Bologna: Emil di Odoia.
- Baker D.P. (2014), *Schooled Society: The Educational Transformation of Global Culture*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Ballarino G., Bratti M. (2009). Field of Study and University Graduates’ Early Employment Outcomes in Italy during 1995-2004. *Labour*, 3: 421-457.
- Barone C. (2010). La segregazione di genere all’università: il caso italiano in una prospettiva comparativa e diacronica. *Stato e mercato*, 89: 287-320.
- Behrends T. (2007). Recruitment Practices in Small and Medium Size Enterprises. An Empirical Study among Knowledge-intensive Professional Service Firms. *Management revue*, 1: 55-74.
- Behrenz L. (2001). Who gets the job and why? An explorative study of employers’ recruitment behavior. *Journal of Applied Economics*, 2: 255-278.
- Bernardi F. (2007). Transition from School to Work. In: Ritzer G., a cura di, *Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Chicester: Blackwell Publishing.

- Bifulco L., Mozzana C. (2011). La dimensione sociale delle capacità: fattori di conversione, istituzioni e azione pubblica. *Rassegna italiana di sociologia*, 3: 399-415.
- Bills D.B. (2003). Credentials, Signals, and Screens: Explaining the Relationship Between Schooling and Job Assignment. *Review of Educational Research*, 4: 441-449.
- Blasutig G. (2008). Dalla laurea al lavoro. Le rotte e gli approdi. In: Colasanto M., Zucchetti E., a cura di, *Mobilità e transizioni nei mercati del lavoro locali*. Milano: FrancoAngeli.
- Blasutig G. (2012). *La condizione occupazionale dei laureati e le nuove sfide per le politiche del lavoro*. Trieste: Eut.
- Borghans L., de Grip A., a cura di (2000). *The Overeducated Worker? The Economics of Skill Utilization*. Cheltenham: E. Elgar.
- Capsada-Munsech Q. (2014). The role of social origin and field of study on graduates' overeducation: the case of Italy. *Higher Education*, 2: 1-29.
- Cai Y. (2013). Graduate employability: a conceptual framework for understanding employers' perceptions. *Higher Education*, 4: 457-469.
- Colombo S. (2006). *I criteri di selezione del personale. L'ingresso nel mercato del lavoro gestito dai professionisti della selezione*. Milano: FrancoAngeli.
- De Weert E. (2007). Graduate Employment in Europe: The Employers' Perspective. In: Teichler U., a cura di, *Careers of University Graduates*. Springer.
- Elias P., Purcell K. (2004). Is Mass Higher Education Working? Evidence from the Labour Market Experiences of Recent Graduates. *National Institute Economic Review*, 1: 60-74.
- Franchi M. (2005). *Mobili alla meta. I giovani tra università e lavoro*. Roma: Donzelli.
- Grandori A. (1999). *Organizzazione e comportamento economico*. Bologna: il Mulino.
- Hernandez-March J., del Peso M.M., Leguey S. (2009). Graduates' Skills and Higher Education: The Employers' Perspective. *Tertiary Education and Management*, 1: 1-16.
- Krueger D., Kumar K.B. (2004). Skill-specific rather than General Education: A Reason for US-Europe Growth Differences? *Journal of Economic Growth*, 2: 167-207.
- La Mendola S. (1995). *Con gli occhi di Caronte. Le imprese e i neolaureati*. Bologna: Clueb.
- Leoni R., a cura di (2008). *Economia dell'innovazione. Disegni organizzativi, pratiche organizzative e performance d'impresa*. Milano: FrancoAngeli.
- Miller S.R., Rosenbaum J.E. (1997). Hiring in a Hobbesian World: Social Infrastructure and Employers' Use of Information. *Work and Occupations*, 4: 498-523.
- Müller W., Gangl M., a cura di (2003), *Transitions from Education to Work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Market*. New York: Oxford University Press.
- Nussbaum M. (2003). *Capacità personale e democrazia sociale*. Reggio Emilia: Diabasis.

- Quarantino L., Ghezzi G. (2002). Dalla parte delle imprese: i fabbisogni di professionalità delle aziende. In: Boldizzoni D., a cura di, *Dopo la laurea*. Milano: Il Sole 24 Ore.
- Reyneri E., Pintardi F. (2013). *Dieci domande su un mercato del lavoro in crisi*. Bologna: il Mulino.
- Rostan M. (2006). *Laureati italiani ed europei a confronto. Istruzione superiore e lavoro alle soglie di un periodo di riforme*. Milano: LED Edizioni Universitarie.
- Saar E., Unt M., Helemäe J., Oras K., Täht K. (2014). What is the role of education in the recruitment process? Employers' practices and experiences of graduates from tertiary educational institutions in Estonia. *Journal of Education and Work*, 5: 475-495.
- Sala G. (2011). Approaches to Skills Mismatch in the Labour Market: A Literature Review. *Politica y sociedad*, 2: 1025-1045.
- Salvetti F., La Rosa M., Bertagni B., a cura di (2015), *Employability. Knowledge, Skills and Abilities for the "Glocal" World*. Milano: FrancoAngeli.
- Sen A. (1994). *La disuguaglianza*. Bologna: il Mulino.
- Terraneo M. (2010). Istruzione e lavoro: la condizione dei neolaureati italiani. *Stato e mercato*, 90: 425-470.
- Useem M. (1989). *Liberal Education and the Corporation: The Hiring and Advancement of College Graduates*. New York: Aldine de Gruyter.
- Wolbers M.H.J. (2007), Patterns of Labour Market Entry: A Comparative Perspective on School-to-Work Transitions in 11 European Countries. *Acta Sociologica*, 3: 189-210.
- Zimmermann B. (2006). Pragmatism and the Capability Approach: Challenges in Social Theory and Empirical Research. *European Journal of Social Theory*, 9: 467-484.

# Abstracts

## **Introduzione: oltre l'*employability*. Approcci e prospettive per le transizioni giovanili scuola-lavoro**

Lavinia Bifulco, Carlotta Mozzana

Negli ultimi anni la questione delle transizioni giovanili si è imposta alle agende pubbliche nazionali ed europee, che hanno risposto con soluzioni di vario genere, quasi tutte incentrate sull'*employability* intesa come adattamento/responsabilità individuale. I giovani risultano quindi essere destinatari delle declinazioni più restrittive delle politiche attive, che sottintendono la disponibilità a fare un lavoro qual che sia e che enfatizzano la necessità che i giovani si attivino praticando esperienze lavorative di varia natura. Occorrono perciò chiavi analitiche che aiutino a ripensare la questione delle transizioni giovanili e a fare i conti con le ambiguità che intessono il quadro di *policy*. Il saggio dedica un'attenzione specifica all'approccio delle capacità di Amartya Sen, che negli ultimi anni ha suscitato un interesse crescente come cornice per riformulare il tema dell'attivazione.

Parole chiave: approccio delle capacità, transizioni scuola lavoro, *employability*, basi informative delle politiche

## ***Introduction: beyond employability. Approaches and perspectives for school-to-work transitions***

*In recent years the issue of youth transitions has become relevant in the European and national public agendas. It has been faced with various solutions and initiatives, mostly focused on employability as adaptation/individual responsibility. Thus, young people are beneficiaries of the most restrictive forms of active policies that imply their availability to do any sort of job and to activate themselves by practicing various working experiences. Therefore, we need analytical frameworks that may help us to analyse the issue of youth transitions and to deal with the ambiguities of the policy framework. The article pays a specific attention to Amartya Sen's capabilities approach, which in recent years has generated increasing interest as a framework to reformulate the issue of activation.*

*Keywords: capability approach, school-to-work transitions, employability, informational basis of policies*

## **L'approccio delle capacità come framework normativo per la valutazione del paradigma dell'*employability***

Francesco Laruffa

L'approccio dell'*employability*, che influenza da due decenni il dibattito sulla riforma dello stato sociale in Europa, considera l'investimento nel capitale umano come lo strumento per accrescere l'*empowerment* individuale e la soluzione a una serie di problemi sociali quali la disoccupazione, l'esclusione e la disuguaglianza. L'obiettivo del presente articolo è di mostrare come tale approccio non solo sia insufficiente per raggiungere gli obiettivi dichiarati ma che esso costringa le politiche sociali entro una logica riduttiva puramente economica. Tramite l'approccio delle capacità di Amartya Sen, si cercherà di mostrare come sia necessario ampliare la base informativa delle politiche sociali oltre l'*employability* per arrivare a mantenere le promesse di un *enabling welfare state*. Questo implica il superamento dell'antropologia del capitale umano e l'allargamento del fondamento della cittadinanza sociale oltre le capacità produttive individuali.

Parole chiave: *employability*, capitale umano, approccio delle capacità, politiche sociali

### ***The capability approach as a critical yardstick for the employability paradigm***

*The employability approach, which influenced the debate on social policy reform in Europe during the last two decades, focuses on the investment in human capital as a means to individual empowerment and to solve social problems such as unemployment, exclusion and inequality. It is argued that employability is both insufficient – in respect of its declared aims – and distorting because it suffers from a narrow economic vision of society. Employability is criticized using Amartya Sen's capability approach, which is argued to provide a better framework to make the welfare state truly enabling. In particular, the paper discusses how the capability approach can broaden the anthropology at the basis of social policies beyond that of human capital characterizing employability, thus extending the basis of social citizenship beyond individuals' productive capacity in the market.*

*Keywords: employability, human capital, capability approach, social policy*

## **Dall'inclusione alla selettività: esiti paradossali nelle politiche di sostegno alle transizioni giovanili in Svizzera**

Jean-Michel Bonvin, Emilie Rosenstein

Nel contesto dell'attivazione, gli attori del welfare ricorrono a forme esplicite e implicite di categorizzazione per individuare con maggiore precisione i gruppi che possono essere attivati. Nella prospettiva di capacità, questo tipo di categorizzazione dovrebbe essere sufficientemente flessibile da promuovere la conversione dei diritti in reale capacità di agire. In questa prospettiva, la definizione di una "base informativa del giudizio" (vale a dire i criteri utilizzati per delimitare i di-

ritti ei doveri delle persone, con l'esclusione di tutti gli altri tipi di informazioni) aperta e la sua applicazione pratica sono caratteristiche fondamentali per valutare potenzialità e limiti delle politiche di welfare. Basato su un caso studio relativo alle transizioni scuola-lavoro in Svizzera, l'articolo mette in luce che, sebbene formalmente aperti, i programmi indagati sfociano in una forte selettività dei partecipanti e individua i fattori che danno conto di questo paradossale risultato.

Parole chiave: politiche per le transizioni giovanili, capacità, basi informative, incompletezza

### ***From inclusiveness to selectivity: paradoxical outcomes of youth transition policies in Switzerland***

*In a context of activation, welfare agents resort to explicit and implicit forms of categorisation to identify more precisely the target groups that can be activated. In the capability perspective, such a categorisation should be flexible enough to promote the conversion of entitlements into real capacity to act. In this perspective, the definition of an open “informational basis of judgement” (i.e. the criteria used to delimitate people’s entitlements and duties, to the exclusion of all other types of information) and its practical implementation are key features for assessing the potential and limits of welfare policies. Based on a Swiss case study of school-to-work transition, the paper shows that though formally open, the investigated programme results in strong selectivity among the participants and emphasises the factors that explain this paradoxical result.*

*Keywords: youth transition policies, capabilities, informational basis, incompleteness*

### **Politiche capability-friendly o capability-appropriate: è davvero importante? Una prospettiva sul sistema della formazione professionale in Danimarca**

Niels Rosendal Jensen, Christian Christrup Kjeldsen

L'approccio delle capacità viene ormai adottato come riferimento per diversi programmi europei sulla povertà, l'esclusione sociale, e la giustizia sociale. Principalmente utilizzato come parametro di misurazione delle libertà reali per persone in situazioni di svantaggio, ha anche un impatto rilevante rispetto alla definizione delle politiche poiché spinge politici, datori di lavoro e altri soggetti interessati a sviluppare politiche capability-friendly. Basato su dati raccolti per un'indagine sull'offerta educativa rivolta ai giovani, l'articolo discute se una politica capability-friendly sia sufficiente o se non sia necessario, come gli autori sostengono, promuovere politiche capability-appropriate. All'introduzione segue una sezione che presenta alcuni elementi importanti della transizione dal welfare al workfare, utili per comprendere il contesto in cui vengono definite le politiche per i giovani. La sezione successiva discute lo sviluppo di queste ultime come preludio al caso studio (EGU), che mostra una discrepanza tra l'ideale e la pratica: il livello nazionale sembra caratterizzato da un approccio capability-friendly, mentre l'applicazione locale della politica sembra essere molto distante da questo

approccio. Questa discrepanza sembra essere risolvibile solo attraverso l'utilizzo di una politica volta a colmare il divario.

Parole chiave: approccio delle capacità, educazione, welfare, pay-fare

***Capability-appropriate or capability-friendly policies: does it really matter? A perspective on the Basic Vocational Education and Training (EGU) in Denmark***

*The Capability Approach has been adopted in a number of European projects on poverty, social exclusion, and social justice. This approach is primarily used as a yardstick measuring real freedoms for people in disadvantaged positions. In addition, it has had an important impact on policy making by urging politicians, employers, and other stakeholders to develop capability-friendly policies. Drawing on original data gathered as a part of a study of educational offers for young people, this article discusses whether a capability-friendly policy is sufficient. As an alternative the authors opt for capability-appropriate policies. The introduction is followed by a section presenting important elements of the transition from welfare to workfare aiming at understanding the background of youth policies. The next section presents and discusses the development of youth policies as a prelude to our case study (EGU). The case study shows a discrepancy between ideal and practice. Policy on a national level seems capability-friendly whilst local implementation is characterized by capability-unfriendly features. As this is a political issue it can be solved by means of a policy aimed at closing the gap.*

*Keywords: capability approach, education for young people, welfare, pay-fare*

**Le basi informative della formazione professionale in Spagna: troppe riforme con una visione troppo limitata**

Aurora López-Fogués, Alejandra Boni Aristizábal

Questo articolo analizza le basi informative del giudizio (IBJ) del sistema di istruzione e formazione professionale in Spagna. Utilizzando l'approccio delle capacità (CA) come framework teorico per la valutazione della formazione professionale, il saggio utilizza un resoconto storico per spostare la discussione relativa agli obiettivi del sistema di istruzione e formazione professionale dal livello economico a quello sociale e della persona, che pongono al centro la dimensione dialogica. I principi fondamentali della democrazia deliberativa, che sono parte fondante di una IBJ orientata alle capacità, offrono uno spazio esplorativo che consente di criticare ma anche di mettere in luce le potenzialità delle riforme sulla formazione professionale. Il lavoro è strutturato come segue: in primo luogo, vengono analizzati il contenuto e le caratteristiche delle riforme che si sono susseguite nel campo della formazione professionale; successivamente l'articolo si concentra sul periodo di formazione in azienda come un'importante svolta della formazione professionale e come passo verso il sistema duale. Infine, la seconda sezione discute delle basi informative di giudizio che consentono di evidenziare



la mancanza di democrazia nella progettazione e realizzazione delle riforme in campo educativo, per poi concludere riassumendo i punti principali.

Parole chiave: basi informative di giudizio, formazione professionale, sistema duale, Spagna

### ***The Informational Basis of VET in Spain – too many reforms from a too narrow perspective***

*This paper explores the Informational Basis of Judgement (IBJ) of Vocational Education and Training (VET) in Spain. Using the Capability Approach (CA) for VET evaluation as a main theoretical framework, the article uses a historical review to move the discussion on the goals of VET from the economic terrain to the individual and social one in which dialogue is the cornerstone. The core principles of deliberative democracy that here are offered as part of a valid IBJ, offer an exploratory space for criticizing but also for revealing the potentialities of a VET reform. The paper is structured as follows. First, it scrutinizes the content of the VET reforms and its features. Thereafter it focuses on the mandatory in-company training period as one important future of VET and a step towards the track system. And then, the second section turns to a discussion of the IBJ to reveal the democratic lacks in the design and implementation of educational reforms before concluding by summarizing the main points.*

*Keywords: IBJ, VET, dual, Spain*

## **Il référentiel delle politiche per l'occupabilità: un approccio cognitivo**

Margherita Bussi

In un periodo di forte disoccupazione, il ruolo delle politiche attive del mercato del lavoro è cruciale. Tuttavia, per proporre misure innovative, è necessario ripensare la base informativa degli approcci tradizionali. A questo fine, l'articolo presenta uno strumento di analisi delle politiche a favore dell'occupabilità (*employability*) usando la nozione di *référentiel*, introdotta nell'approccio cognitivo all'analisi delle politiche pubbliche, e l'Approccio delle Capacità. Inoltre l'autore elabora una tassonomia alternativa che va oltre l'approccio dualistico del *Work-First* e *Human Capital Approach*. Lo studio di caso dei centri per l'impiego della Regione di Bruxelles-Capitale è esemplificativo. Il valore aggiunto di questo approccio analitico è duplice: coglie la base cognitiva e il processo di implementazione del concetto di *employability* e propone una classificazione alternativa grazie alla quale le politiche per l'occupabilità possono essere valutate e ripensate.

Parole chiave: *référentiel*, occupabilità, approccio delle capacità, Belgio

### ***The référentiel of employability policies: a cognitive approach***

*This paper provides an analytical tool for questioning the cognitive informational basis of employability policies. In times of high unemployment, the role of employability policies has gained in importance. To develop innovative employability measures, the informational basis of current approaches should*

*be questioned and rethought. This article suggests both an analytical grid and a revised taxonomy of the dualistic approach to employability which consist of the “Work-First” and “Human Capital” approach. It does so by borrowing the notion of référentiel from public policy analysis and by adopting a Capability Approach perspective (CA). The analytical exercise is applied to the local Public Employment Services (PES) of the Brussels Capital Region (Belgium). The added value of this analytical approach is two-fold: it examines the cognitive bases of the concept of employability while providing an alternative taxonomy against which employability policies can be assessed and rethought.*

*Keywords: référentiel, employability, capability approach, Belgium*

### **Potenzialità e criticità di un'esperienza locale di creazione e utilizzo di strumenti di analisi delle traiettorie scolastiche e delle transizioni al lavoro alla luce del *capability approach***

Barbara Giullari

Il saggio propone una riflessione su di un processo situato di costruzione di conoscenza a sostegno di politiche territoriali per favorire l'accesso e il successo scolastico e le transizioni verso il lavoro. Le argomentazioni faranno riferimento ad alcune suggestioni che provengono dall'approccio delle capabilities (CA) richiamate nella prima parte del lavoro. Nella seconda parte è stata ricostruita l'esperienza che si è sviluppata in territorio bolognese intorno alle attività dell'Osservatorio sulla scolarità provinciale creato a supporto della programmazione scolastica e formativa del territorio e per il contrasto alla dispersione scolastica e formativa. Nel corso di un decennio sono state realizzate analisi longitudinali integrando diverse fonti di tipo anagrafico per fare luce sulla qualità delle traiettorie scolastiche e verso il lavoro in vista di politiche ed interventi volti a sostenere il successo formativo e a contrastare la dispersione scolastica. Si tratta di una gamma articolata di esperienze che solleva molteplici interrogativi in una logica di capacitazione.

Parole chiave: basi informative, capabilities, scelta, politiche

### ***Potential and critical issues in a local experience of making knowledge on trajectories of transitions to school and work in the light of the capability approach***

*The essay reflects on a process of making knowledge in support of local policies to promote access and educational success and school-to-work transition. The arguments refer to capabilities approach (CA), mentioned in the first part of the work. In the second part the Autor explores a programme of research on non-attendance school and to school-to-work transition, developed by Observatory on education in the district of Bologna applying a longitudinal analysis to personal data to follow individuals over extended period of school life and school-to-work transition. The issue concerns about how much long term analysis might be important from the perspective of capabilities to plan welfare outcomes.*

*Keywords: informational basis, capabilities, choice, policies*

## **Nuovi strumenti di politiche del lavoro e vecchi rischi sociali: la Garanzia Giovani e il contrasto alla disoccupazione in Italia**

Sara Corradini, Giustina Orientale Caputo

Le politiche per il lavoro italiane, nel seguire le linee definite dalla Strategia Europea, non sono state in grado finora di affrontare i problemi strutturali del mercato del lavoro che persistono e in alcuni casi peggiorano. Obiettivo del nostro lavoro è quello di analizzare il programma della Garanzia Giovani in relazione al più generale andamento delle politiche del lavoro italiane in cui esso si iscrive. La Garanzia Giovani, ad un anno e mezzo dal suo avvio, non sembra avere conseguito in Italia risultati di un qualche rilievo e non sembra configurarsi come la strada migliore per affrontare il problema per il quale è stata progettata a livello europeo, ossia ridurre la disoccupazione delle fasce più giovani della popolazione, pesantemente escluse dal mercato del lavoro. L'inadeguatezza della Garanzia Giovani è causata principalmente da ritardi e inefficienze, ma proviene anche da questioni di carattere più generale e che sono in stretta relazione con le politiche del mercato del lavoro.

Parole chiave: politiche per il mercato del lavoro, disoccupazione giovanile, Garanzia Giovani, Neet (Not in employment, education or training)

### ***New tools of labour policies and old social risks: Youth Guarantee and unemployment tackling in Italy***

*Italian labour policies in their compliance to European Strategy guidelines, so far have proved themselves unable to face the structural weaknesses of the Italian labour market which, still persist and in some cases are getting worse. In this framework, the aim of this article is to analyse the European programme known as Youth Guarantee in relation with the wider trend of employment policies in Italy within which the programme operates. Youth Guarantee does not seem to have achieved significant results in Italy nor to represent the best approach to serve the purpose for which it was designed on a European level. As we will try to show, such inadequacy is mainly caused by delays and inefficiencies, but it also originates from issues which are of a more general nature and are strictly related to labour market policies.*

*Keywords: labour market policies, youth unemployment, Youth Guarantee, Not in employment, education or training (Neet)*

## **Quel che resta della socializzazione lavorativa. Una riflessione sulle politiche per l'occupazione giovanile in Italia**

Rosangela Lodigiani, Mariagrazia Santagati

Il paper propone un'analisi del concetto di socializzazione lavorativa e della sua crisi, insieme a un suo ripensamento attraverso le categorie del *capability approach*, interpretando la condizione dei giovani in Europa con un approccio volto a tenere insieme le capacità di attivazione del soggetto e le responsabilità dei contesti istituzionali nel garantire eguali opportunità. Il frame teorico viene

utilizzato per l'analisi del programma *Youth Guarantee*, con un approfondimento sull'implementazione italiana, al fine di investigare come le misure previste da Garanzia Giovani concorrano a plasmare e influenzare valori, cultura del lavoro, socializzazione lavorativa, in un'interazione che coinvolge giovani, servizi all'impiego, istituzioni formative e imprese. L'analisi sceglie le politiche occupazionali per i giovani e l'esperienza emblematica dei Neet per testare un'ipotesi di fondo: la socializzazione lavorativa è in crisi di legittimazione, credibilità e fiducia ma resta un processo fondamentale. Come rilanciarne la valenza di interconnessione fra individui, sistema sociale, formativo e del lavoro? Il paper individua alcune condizioni che rendono la socializzazione lavorativa possibile come processo capacitante, che chiede a scuole e imprese di investire nella promozione del lavoro dei giovani divenendo *stakeholder* delle politiche.

Parole chiave: transizione, socializzazione lavorativa, Garanzia Giovani, capabilities approach

### ***The remains of the work socialization. Reflections on Italian policies for youth employment***

*The paper analyzes the concept of work socialization and its crisis in order to reinterpret the condition of young people in the European societies by the lens of the capability approach, linking individuals responsibility for their activation to the institutional responsibility in guaranteeing equal opportunities. Young people not only experience a difficult transition from education to work, but also a sort of break in the path towards job roles and adult life, as the increasing number of Neets in the EU shows. The analysis focuses on the Youth Guarantee Program and its implementation in Italy, investigating the ways in which they contributes to shape and change work socialization, culture and values, in the interactions that involve young people, public services, schools, employers and companies. This point of view is used to verify a relevant hypothesis: the work socialization undergoes a crisis of legitimacy and trust but it remains a key issue. How to create a new link among individuals, social system, education and work? The paper underlines the conditions that make the work socialization possible, by promoting the capabilities for work of the young and calling companies and educational institutions as relevant stakeholders for labour market policies.*

*Keywords: transition, work socialization, Youth Guarantee, capabilities approach*

### **L'Alternanza Scuola-Lavoro in Campania e nella città di Napoli. Politiche a supporto delle transizioni giovanili**

Stefania Capecchi, Amalia Caputo

Dalle esperienze di lavoro vissute precocemente possono scaturire effetti vantaggiosi per i giovani in fase di transizione verso l'età adulta. In letteratura, a livello europeo si individuano differenze sostanziali, legate alle realtà specifi-

che di ciascun paese, nell'attuazione delle policy dirette a colmare il divario tra scuola/formazione e mercato del lavoro. Per quanto attiene alla realizzazione dei percorsi "in alternanza" tra scuola e lavoro, le interazioni virtuose tra economia, istruzione e mercato del lavoro appaiono di fondamentale importanza per sviluppare implementazioni efficaci. Tali interventi si fondano, per taluni studiosi, su una lettura "normativa" dell'occupabilità che non lascia spazio ad interpretazioni critiche né a prospettive legate ai contesti specifici di riferimento. Anche a nostro avviso, il principio secondo cui debba essere il lavoratore a doversi rendere a tutti i costi "desiderabile" sul mercato spoglia i decisori della responsabilità di contribuire a creare occupazione. Ci sembra tuttavia necessario analizzare gli effetti delle azioni fin qui intraprese, sia in termini di capacizzazione che di diminuzione del gap cui ci riferiamo. Per limitare il fenomeno della mancata corrispondenza tra istruzione e lavoro, alcuni dei paesi dell'UE sono stati chiamati a ridefinire il proprio sistema di istruzione. In particolare, in Italia, la disoccupazione dei giovani tra i 15 e i 24 anni ha raggiunto il 40% nel 2013, confermando l'ampio divario tra il Nord e il Sud del Paese. Nel nostro Paese, la formazione professionale è oggi impostata su base territoriale e, di conseguenza, le differenze tra le varie regioni possono risultare importanti. Questo contributo si propone di analizzare gli effetti degli specifici programmi di apprendimento denominati Alternanza Scuola-Lavoro (ASL) e attuati a partire dal 2004. Dato il contesto di strutturali emergenze educative e occupazionali, la Campania e la città di Napoli possono offrire un osservatorio privilegiato su un tema impegnativo come quello considerato.

Parole chiave: transizioni giovanili, formazione professionale, governo locale, Alternanza Scuola-Lavoro

### ***Exploring work-related learning in Campania region and in Naples. Policies to support youth transitions from education to work***

*Early working experiences are relevant for young people in transition into adulthood and current literature reckons clear country-related outlines in the path from education to work. Therefore detecting interactions between economy, education and job market is crucial to develop effective youth policies. It is essential as well, especially in "time of crisis", to improve young workers' skills, strengthening vocational training and guidance. To limit the phenomenon of job mismatch, some of the EU countries have re-defined their education systems increasing the links between school, training and job through work-related learning. The "rule" according to which any worker should autonomously improve his/her own "attractiveness" needs to be fully discussed, since it is likely to relieve the stakeholders of their responsibilities to help create jobs. Nonetheless, it seems necessary to analyze the effects of the actions undertaken both in terms of empowerment and in decreasing the discrepancies we are referring to. Specifically, in Italy unemployment of 15 to 24 year-olds reached 40% in 2013, confirming a wide gap between the North and South of the country. The Italian vocational training system is now set on a territorial basis and consequently differences across regions are remarkable. This contribution aims at analysing the effects of a specific Italian policy of work-related learning*

*named “Alternanza Scuola-Lavoro” (ASL programs) implemented since 2004. Because of their significant educational emergencies and structural labour market features, Campania region and the city of Naples may offer a direct point of view on a challenging topic such as the one considered.*

*Keywords: youth transitions, work-related learning, vocational education and training, local governance*

### **Individualizzazione, precarietà lavorativa e identità di carriera: la transizione università-lavoro dei giovani e i limiti dell'*employability***

Francesca Colella

Il dibattito sull'*employability* è, oramai, ricco e articolato tanto nella disciplina sociologica quanto in psicologia. Si tratta, infatti, di un costrutto *multidimensionale e multidisciplinare* che, in letteratura, si compone di quelle che vengono considerate variabili utili al lavoratore moderno. In questo articolo si cercherà di contribuire a questo dibattito sulla base di un'indagine empirica volta a comprendere il ruolo della formazione universitaria in rapporto al mercato del lavoro italiano, con particolare riferimento al diritto allo studio universitario (DSU). Il ragionamento sarà sviluppato lungo due binari: il primo binario riguarderà le variabili che caratterizzano l'*employability*; il secondo riguarderà la tecnica del focus group come strumento partecipativo, al servizio della ricerca sociale, che coinvolge gli utenti stessi dell'istituzione accademica, anche e soprattutto nell'ottica di incoraggiare una riformulazione dell'*employability* – che affondi le radici nel piano empirico – perché sia effettivamente uno strumento inclusivo e al servizio dei bisogni dei giovani in transizione tra formazione e lavoro

Parole chiave: individualizzazione, precarietà lavorativa, *employability*, identità

### ***Individualization, job insecurity and identity: about the university-to-work transition of young people and the limits of employability***

*The debate about employability is very rich and important. This concept can be defined as a multidimensional and multidisciplinary construct and it consists in variables useful to the modern worker. This article will try to contribute to this debate on the basis of an empirical study that aimed at understanding the role of the university in relation to the Italian labor market, with particular reference to the right to higher education. We develop our reasoning on two different tracks: the first one track will cover the variables that characterize the employability; the second one will be the focus group technique as equity instrument in the service of social research, involving users of the academic institution, especially in order to encourage a reformulation of employability, on an empirical basis, because employability can be effectively a tool inclusive and serving the needs of young people in transition between university and work.*

*Keywords: individualization, job insecurity, employability, identity*

## **Fattori di conversione e promozione dell'agency per i giovani laureati. La prospettiva dei datori di lavoro e le indicazioni per le politiche**

Gabriele Blasutig

L'articolo affronta il tema delle transizioni dei laureati nel mercato del lavoro. Assumendo la prospettiva dell'approccio delle capacità, vengono esaminate le condizioni che influenzano l'agency dei giovani laureati. A tal fine, l'analisi si concentra sulla prospettiva dei datori di lavoro, assumendo che essi controllano, nel corso del *matching process*, un insieme di fattori di conversione da cui dipende l'effettiva forza capacitante della laurea. Sulla base di una serie di interviste in profondità, vengono studiate le rappresentazioni, credenze, atteggiamenti e comportamenti dei datori di lavoro. Ne emerge un quadro caratterizzato da modelli di impiego e sistemi di reclutamento fortemente differenziati, interpretabili alla luce di variabili di tipo organizzativo. Su questa base vengono tratti alcuni suggerimenti sugli indirizzi di policy che possano favorire migliori transizioni dei laureati nel mercato del lavoro.

Parole chiave: transizioni scuola-lavoro, occupabilità dei laureati, prospettiva dei datori di lavoro, approccio delle capacità

### ***Conversion factors and promotion of agency for young graduates. The employers' perspective and some suggestions for policies***

*The paper addresses the issue of the transitions of graduates in the labor market. By taking the perspective of the capability approach, it aims at reflecting on the conditions that influence the graduates' agency. To this end, the paper focuses the employers' point of view, as they control, during the matching process, a set of conversion factors that determine the actual capability strength of a degree. On the base of in-depth interviews, the study addresses the employers' representations, beliefs, attitudes and behaviors. What emerges is a picture characterized by patterns of employment and recruitment systems which are highly differentiated, interpreted in the light of organizational variables. On this basis, we suggest some policy guidelines to guarantee best conditions for the transitions of graduates into the labor market.*

*Keywords: school to work transitions, graduates employability, employers' perspective, capability approach*