

SENATO DELLA REPUBBLICA

11^a Commissione - Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale

Indagine conoscitiva sui canali d'ingresso nel mondo del lavoro e sulla formazione professionale dei giovani: stage, tirocinio e apprendistato.

Audizione del Consiglio Nazionale dei Giovani

10 marzo 2022

Onorevole Presidente, Onorevoli Senatori,

il Consiglio Nazionale dei Giovani ha con molto piacere accolto l'invito a esprimere le proprie osservazioni e valutazioni sul delicato tema della transizione dei giovani dal percorso formativo all'inserimento nel mercato del lavoro.

Una condizione, come sappiamo, aggravata dall'impatto pandemico che è andato ad evidenziare ancora di più le disuguaglianze socioeconomiche preesistenti. Sin dai primi mesi del 2020, la Commissione europea e numerose altre organizzazioni internazionali avevano denunciato l'impatto asimmetrico della pandemia sulle fasce di popolazione più fragili e dunque specialmente sulla fascia degli under35 (Commissione europea 2020, ILO 2020, Cedefop 2020, OCSE 2020).

I giovani risultano, difatti, una delle categorie più fragili durante le crisi e l'esperienza del 2008 aveva già messo in luce le loro vulnerabilità socioeconomiche. L'esperienza ci dimostra che a un calo della domanda conseguente a una crisi economica, i datori di lavoro rispondono sospendendo le assunzioni, diminuendo il coinvolgimento dei giovani in programmi di formazione come l'apprendistato e, infine, riducendo il personale. Condizioni di lavoro precarie o, persino, prime esperienze di disoccupazione, portano con sé effetti cicatrizzanti a lungo termine per quanto riguarda le future prospettive di lavoro, il benessere e la salute mentale.

Relativamente all'Italia, i primi dati annuali rilasciati da Istat dopo l'avvento della pandemia mostrano come **nella fascia di età 15-24 il tasso di disoccupazione ha sfiorato il 30%**. Comparando i dati del 2019 e quelli del 2020 si può notare come l'impatto maggiore sia stato

sulla fascia più giovane delle donne, che ha visto calare il tasso di occupazione di quasi 2 punti e mezzo. Nel 2020 gli under35 senza lavoro e non in formazione o in istruzione sono tornati a superare l'asticella dei tre milioni, con un balzo indietro di tre anni. Rimane, tuttavia, il timore che la crisi pandemica possa allungare ancora i tempi in cui sprigionare gli effetti più negativi sulle fasce più giovani della popolazione. Intanto registriamo che **un giovane su tre fra i 20 e i 24 anni non studia né lavora, mentre tra i 15 e i 19 anni uno su 10 è fuori dal mondo della scuola e del lavoro**. Una reale emergenza che vede l'Italia, con il **25,1% di «NEET»** al quarto posto in Europa, dopo Turchia (33,6%), Montenegro (28,6%) e la Macedonia (27,6%). Ebbene, la ripartenza del Paese non può che prescindere dal superamento di questo fenomeno che arriva a costarci circa un punto percentuale di PIL per ogni milione di giovane che non studia, non si forma o non cerca lavoro. Lodevole in questo senso - ma va messa compiutamente a terra - l'iniziativa degli Sportelli Giovani che muove dallo stanziamento nella legge di Bilancio 2022, teso all'istituzione di servizi per i giovani nei Centri per l'Impiego, con competenze e professionalità specifiche per accogliere i giovani NEET e gestirne le eventuali situazioni di disagio sociale e/o psicologico.

Di conseguenza, indagare le dinamiche complessive che il giovane si trova a fronteggiare, compiendo i primi passi nell'ingresso del mondo del lavoro, richiede uno sforzo di analisi preliminare delle fragilità presenti e uno sforzo di visione e misurazione delle sfide future.

Partiamo dalla sempre difficile conciliabilità dei percorsi formativi con i desiderata del mondo del lavoro.

Le prestazioni dei sistemi di formazione delle competenze e del grado di corrispondenza sono misurabili attraverso l'indicatore *European Skills Index* (ESI) sviluppato dal Cedefop. Mediante l'ESI è possibile misurare il sistema di competenze di un paese, inteso come capacità di fornire conoscenze (*reskilling e upskilling*), di attivarle nel mercato del lavoro e di far corrispondere le aspirazioni, gli interessi e le abilità degli individui all'offerta del mercato. Stando agli ultimi risultati ESI (2022), **l'Italia è all'ultimo posto nella classifica delle competenze tra i paesi dell'Area europea**: su 31 paesi analizzati è al **24° posto per sviluppo delle competenze** (Skills Development), **ultimo per la loro attivazione** (Skills Activation) e **27° per la loro integrazione nel mercato del lavoro** (Skills Matching). Nella media dei paesi dell'OCSE, più di 5 posti di lavoro su 10 tra quelli definiti *hard-to-fill* (ossia difficili da coprire) sono occupazioni altamente

qualificate. In Italia su 10 richieste lavorative, 6 sono per posizioni altamente qualificate, più di 3 posti per profili mediamente qualificati e meno di 1 posto di lavoro per occupazioni poco qualificate. L'Italia risulta molto distante dal raggiungimento dei target europei specialmente per la formazione terziaria e la sua attivazione nel mercato del lavoro con uno scarso tasso di occupazione dei neolaureati, motivo per cui si attesta tra i ***weakest performer***.

Gli interventi del Next Generation devono, pertanto, presupporre una preliminare misurazione delle fragilità del sistema e di quei fattori che con persistenza e intensità contribuiscono a quella che non può essere definita soltanto una temporanea emergenza giovanile. Ricordiamo, infatti, che il target 8.6 dell'Agenda 2030 ONU, prevedeva come obiettivo intermedio per il 2020 di *“ridurre sostanzialmente la percentuale di giovani disoccupati che non seguano un corso di studi o che non seguano corsi di formazione”*. Circostanza che, per quanto concerne il nostro Paese, non si è realizzata e che probabilmente non si sarebbe realizzata neanche in assenza della crisi pandemica.

Un ruolo chiave lo giocheranno le risorse finanziarie introdotte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza a seguito di una misurazione ex-ante e praticando uno sforzo di proiezione più organico e coordinato rispetto agli obiettivi di medio e lungo periodo. Pratiche di *skill foresight* presenti in molti paesi europei, ma non in Italia, e utili per un Paese condizionato da un decentramento amministrativo in materia di lavoro e con una situazione occupazionale critica, specialmente per i giovani.

Tutto ciò anche alla luce dei processi di digitalizzazione e transizione che stanno rapidamente trasformando il mondo del lavoro con il superamento della tradizionale classificazione delle professioni e l'introduzione di nuove competenze, da un lato, e di nuovi lavori dall'altra.

Occorre, dunque, **approfondire i canali d'ingresso dei percorsi formativi professionalizzanti** definiti, nel contesto internazionale, con l'acronimo VET - *Vocational Education and Training*. Rientrano in questo programma tutti quei percorsi formativi che hanno la capacità di orientare la formazione specifica dello studente al mercato del lavoro, terminando con titoli certificati. In Italia si tratta di un sistema frammentato sia a livello secondario che terziario, in quanto presente sia nell'istruzione tecnica e professionale, sia nella formazione professionale regionale, superiore e in apprendistato. A livello di percorso di istruzione secondaria di secondo grado, oltre i licei, l'istruzione tecnica individua il bacino di studenti maggiore, seguita dagli istituti professionali e

dai peculiari IeFP. **Risulta dunque urgente collegare i processi del sistema produttivo e di scoperta imprenditoriale alla formazione, per rilanciare il rapporto della formazione tecnica e professionale a livello nazionale e con il territorio locale.** La classificazione internazionale standard dell'istruzione (ISCED 2011) definisce i programmi professionali come programmi educativi progettati per consentire agli studenti di acquisire le conoscenze, abilità e competenze specifiche per una particolare occupazione, commercio o classe di professioni o mestieri. Tali programmi possono avere componenti basate sul lavoro (ad esempio apprendistati e programmi di istruzione a doppio sistema). Un adeguato completamento di tali programmi porta a qualifiche professionali rilevanti per il mercato del lavoro e riconosciute come orientate al lavoro dalle autorità nazionali competenti e/o dal mercato del lavoro.

Unire una misurazione ex ante con l'analisi *foresight* permetterebbe di individuare già da oggi i futuri bacini di impiego e di competenze, così da orientare i datori di lavoro ad adottare pratiche di formazione sul lavoro e apprendistato.

Entrando poi nelle forme contrattuali offerte ai ragazzi, ci sentiamo in primo luogo di dover riportare l'attenzione sul tirocinio e sul ruolo che ha come un concreto investimento sulla formazione del giovane. Riconosciamo facilmente quando questa condizione viene meno: **lo sono difatti i tirocini con scarsi contenuti di apprendimento e che vengono utilizzati ripetutamente al posto di regolari rapporti di lavoro. La forma contrattuale dello stage e del tirocinio, allontanandosi dalla sua vocazione originaria, è stata e viene spesso usata come surrogato a basso costo dei contratti di lavoro.** Una riflessione sollecitata anche dal Parlamento Europeo che ha condannato la pratica degli stage, dei tirocini e degli apprendistati non retribuiti, invitando gli Stati membri a proporre possibili soluzioni per introdurre *“uno strumento giuridico comune per garantire una remunerazione equa per stagisti, tirocinanti e apprendisti nel mercato del lavoro con un trattamento equo e paritario, con periodi di prova di ragionevole durata e senza contratti atipici”*. Sappiamo che la risoluzione non è un atto vincolante, ma si tratta di un chiaro messaggio politico che riconosce *“il tirocinio non pagato o non equamente pagato è una forma di sfruttamento giovanile”* e che deve spronarci - aprendo una rapida ma importante parentesi - a tenere alti i livelli di sorveglianza **dinanzi a fenomeni di abusi dei percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento da parte degli enti ospitanti.**

Tornando ai tirocini, seppure nel nostro Paese è previsto un rimborso per quelli extracurricolari, riteniamo che sia tempo di rimettere la sua disciplina sul tavolo di discussione, in primo luogo **facendo sì che gli importi delle indennità non subiscano divergenze eccessive tra regioni** e poi, non da meno, **vigilando sul rispetto delle finalità formative dell'istituto**. La regolamentazione regionale per il rimborso spese dei tirocini extracurricolari comporta un divario critico tra le diverse entità locali: nel Lazio il compenso minimo è di 800 euro mentre in Sicilia è di 300 euro. In piena fase pandemica, peraltro, abbiamo assistito anche alla diversificazione delle tutele conseguenti all'interruzioni del percorso formativo. **Sollecitiamo la definizione di una cornice nazionale che armonizzi aspetti retributivi e normativi.**

Altra porta di ingresso importante può essere **Garanzia Giovani** ma, purtroppo, non lo è al suo stato attuale e alla luce dell'esperienza di questi anni. Con l'avvio del Quadro finanziario pluriennale nell'Unione europea 2021-2027, il programma di Garanzia Giovani nel nuovo PON "Giovani, donne e lavoro" sarà rifinanziato, potenziato e migliorato. Confidiamo che sia così perché **è fondamentale una revisione del programma**, a partire dal monitoraggio della validità e serietà delle proposte formative offerte fino ad arrivare agli esiti in termini occupazionali che producono il percorso. Non può più costituire strumento per reperire facilmente, e con un continuo ricambio, manodopera temporanea a basso costo. E poi va privilegiato l'accesso alla forma dell'apprendistato in luogo di quella degli stage, cosa che i dati ci dimostrano non sia avvenuta fin oggi. Nel nostro Paese, con questo strumento, sono attivati solo in minima parte contratti di apprendistato che garantirebbero un'esperienza ben più solida, duratura e con piene prospettive occupazionali.

In tal senso, anche se non all'interno di Garanzia Giovani, è positiva la recente apertura dell'apprendistato nelle Pubbliche Amministrazioni con la previsione, in fase di prima applicazione e con carattere sperimentale, dell'istituzione di un programma "Dottorato inPA" che introduce il contratto di apprendistato di terzo livello nella Pubblica amministrazione, legato al conseguimento del dottorato di ricerca.

Il finanziamento europeo è prezioso e, anzi, lo strumento della Garanzia Giovani può costituire un esempio di come potrebbero impiegarsi da qui ai prossimi anni le risorse europee che sono state garantite agli Stati Membri con Sure. **Siamo dell'idea che Sure debba divenire strutturale per**

superare lo spirito attuale di finanziamento a tutela della continuità occupazionale e propendere verso le politiche attive del lavoro per contrastare il fenomeno dei NEET.

Il recente “Piano Neet” del Governo, formalizzato da un decreto congiunto del Ministero del Lavoro e di quello delle Politiche giovanili, punta a ridurre il fenomeno ricorrendo a Garanzia Giovani rinforzata, a una campagna informativa itinerante del Dipartimento per le politiche giovanili, al Servizio Civile Universale e ai già citati Sportelli Giovani nei Centri per l'impiego, nei confronti dei quali evidenziamo ancora una volta **l'urgenza di porre rimedio a un organico sempre più sottodimensionato e senza dotazioni, sia strutturali che in termini di competenze, tese all'orientamento nel mercato del lavoro odierno.**

La partecipazione ai progetti richiamati consentirebbe di certo ai ragazzi che vi partecipano di fare un'esperienza formativa qualificante e spendibile nel corso della vita lavorativa, se di qualità.

E sul fronte dell'esperienza è importante richiamare anche la **necessità di fare seri passi in avanti per il riconoscimento e la certificazione delle soft skill**, muovendo dall'European e-Competence Framework.

La riflessione sul tema della transizione dalla scuola o dall'università al lavoro è sicuramente un tema molto vasto e non risolvibile esclusivamente attraverso obiettivi specifici.

Occorre dunque una visione più ampia e multilivello per confrontarsi sul tema dell'occupazione giovanile. Siamo confidenti che l'indagine conoscitiva rientri in un disegno complessivo a carattere organico e nei lavori avviati dal Ministro Orlando per la stesura di un Patto per l'occupazione giovanile. Patto che, peraltro, come ha richiesto l'ILO nella sua 340^a Sessione – in cui è stato approvato il rinnovo del piano d'azione di follow-up sull'occupazione giovanile per il periodo 2020-30 – speriamo sarà composto da cinque aree così sintetizzabili: **impiego e politiche economiche; occupabilità e capacità educative; specifiche politiche per il mercato del lavoro; imprenditorialità; diritti sul lavoro.**

Come Consiglio Nazionale dei Giovani, in qualità di organo di rappresentanza istituzionale delle istanze giovanili, rinnoviamo il nostro impegno a renderci partecipi di tutti quei processi funzionali a permettere a tutti i ragazzi di potersi interfacciare con sicurezza al mondo del lavoro, senza più vivere lunghe parentesi di disoccupazione e inoccupazione e senza più scendere a compromessi – in termini retributivi e di diritti – per avviarsi alla prima esperienza professionale.