

Competenze e lavoro: la sfida della Cgil per le nuove generazioni

Giuseppe Massafra

RPS

A partire da un breve quadro sulle difficoltà affrontate della giovani generazioni, il contributo si sofferma sulle politiche sindacali volte a migliorare le transizioni scuola-formazione e lavoro. La prima sfida è favorire l'attuazione di una strategia per l'innalzamento delle competenze dei giovani, il che significa far leva sul sistema educativo, a partire anche dai recenti strumenti di apprendimento duale messe a disposizione dalle nuove normative, vale a dire l'alternanza scuola-lavoro e gli apprendistati formativi. La centralità che la Cgil

sta dando alla sua azione sindacale su questi temi è fortemente legata alla necessità di un investimento sul sistema delle politiche pubbliche a favore di un innalzamento delle competenze dei giovani e di un miglioramento delle loro transizioni nel sistema educativo e verso il mondo del lavoro. Contemporaneamente l'attenzione è rivolta in modo significativo alla messa a sistema di politiche attive del lavoro capaci di gestire i momenti di crisi che sempre più caratterizzano le transizioni occupazionali, specialmente dei giovani.

1. Introduzione

La questione delle nuove generazioni, delle loro difficoltà nel completare i percorsi di studio, nell'acquisire titoli di studio terziari, nell'accedere al mercato del lavoro con contratti che li tutelino e con profili professionali che corrispondano alla formazione acquisita è da diversi anni al centro del dibattito pubblico e ha avuto ampio spazio anche nella Carta dei diritti e nel Piano del lavoro elaborati dalla Cgil. Da tempo la Confederazione sta mettendo in campo un'ampia strategia per restituire loro una reale centralità e nei documenti ha reso evidente come porre al centro dell'azione sindacale i giovani significhi costruire la direzione futura di un paese che sappia valorizzare competenze, diritti sul lavoro e percorsi professionali.

I dati più recenti indicano che le difficoltà delle giovani generazioni sono ancora diffuse e persistenti. Sul versante delle transizioni all'interno del sistema educativo si rileva come il 14% dei 18-24enni italiani

possieda soltanto la licenza media (Eurostat, 2017), risultando cioè «disperso», secondo la definizione europea degli *Early school leavers*¹, con picchi che superano il 20% nel Mezzogiorno. Sebbene ci siano recenti segnali di miglioramento, è noto come il sistema educativo italiano continui a espellere quote di giovani mediamente in misura superiore agli altri Stati europei², specialmente nel passaggio dalla scuola secondaria di primo grado a quella superiore di secondo grado. Proprio tra i 14-15enni si registrano i tassi più alti di non ammissione alle classi successive, di ripetenza e di interruzione del percorso di studi. Inoltre, come indicano gli ormai noti dati Ocse-Pisa, ci sono ancora quote elevate di studenti italiani con scarse competenze in lettura, matematica e scienze, significativamente al di sotto della media dei paesi Ocse: un quindicenne italiano scolarizzato su cinque non capisce quello che legge e uno su quattro ha grandi difficoltà a risolvere un problema elementare di matematica. Dietro ai valori medi nazionali, poi, si nascondono fortissimi divari territoriali, in particolare lungo gli assi Nord-Sud e in quelli delle aree costiere-interne. Il divario nelle performance tra uno studente di Bolzano e uno campano è pari a più di un anno scolastico (Oecd, 2015).

Sul fronte delle transizioni verso il mondo del lavoro sono noti i dati allarmanti sulla disoccupazione giovanile (i disoccupati tra i quindici e i ventiquattro anni) che hanno registrato valori sempre peggiori dal 2008 a oggi e che nel 2016 hanno ritoccato quota 40%. Nel nostro paese circa il 24% dei giovani italiani tra i quindici e i ventinove anni non studia né lavora: si tratta di oltre due milioni di Neet (*Not in education, employment or training*; Eurostat, 2017) e anche in questo caso siamo tra gli Stati europei con le peggiori performance. Inoltre tra i Neet italiani è molto elevata la quota di inattivi (di chi cioè non è proprio

¹ Questo tasso è calcolato sulla base dell'indicatore utilizzato a livello europeo degli *Early school leavers*, che si traduce con la quota di 18-24enni che hanno conseguito un titolo di studio al massimo Isced2 (scuola secondaria di primo grado) e che non partecipano ad attività di educazione o di formazione sul totale della popolazione 18-24enne.

² La media europea era del 10,6% nel 2017. Nel 2010 la Commissione europea ha presentato una nuova strategia, Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, in cui viene richiesta, tra gli obiettivi da raggiungere entro il 2020, la diminuzione del tasso di abbandono scolastico sotto la soglia del 10%. Era il benchmark anche dell'Agenda di Lisbona per il 2010, che l'Italia, però, non ha raggiunto.

alla ricerca di un lavoro) con bassi titoli di studio. Nelle regioni del Sud la condizione di Neet è di gran lunga prevalente: il 31% rispetto al 17% del Centro-Nord: con Sicilia, Calabria e Campania che registrano le percentuali più elevate, con valori rispettivamente pari al 37,6, al 36,7 e al 36,0%.

In questo quadro la fuga delle tante intelligenze, soprattutto dal Sud e non più solo verso le aree del Nord, ma proprio fuori dall'Italia, non è esclusivamente un fenomeno da allarme giornalistico, bensì una realtà tangibile che vediamo ogni giorno attraverso lo spopolamento di ampie zone del nostro paese.

I giovani però non possono più essere solo oggetto di dati e di notizie allarmanti. Non sono più rinviabili indirizzi programmatori che sappiano fornire soluzioni e prospettive per l'innalzamento dei livelli di qualificazione e di competenza dei giovani, per l'aumento delle loro opportunità occupazionali e per il rafforzamento delle loro transizioni all'interno del sistema educativo e nel mercato del lavoro. Politiche e programmi in grado di garantire a ogni giovane il suo diritto di riuscire a costruirsi un percorso di crescita personale, formativa e professionale, perché ha a disposizione gli strumenti per muoversi nel mondo del lavoro, i servizi a cui rivolgersi per essere sostenuto nelle fasi di orientamento, formazione e *placement*, le tutele per affrontare i momenti di discontinuità occupazionale.

Fino a oggi le risposte fornite dalle politiche pubbliche sono state parziali e non del tutto efficaci rispetto ai bisogni complessi delle nuove generazioni, alle profonde e rapidissime trasformazioni produttive e socio-economiche che si trovano ad affrontare, ai significativi divari tra le attuali e le precedenti generazioni in termini di opportunità occupazionali e di mobilità sociale, alle qualità della domanda di lavoro e dei tipi di contratto e ai livelli di copertura delle tutele individuali e collettive per il presente e per il futuro.

Sono note le critiche della Cgil alle politiche di investimento sull'istruzione, sull'educazione e sulla ricerca ritenute poco coraggiose per affrontare una netta inversione di rotta capace di innescare una trasformazione di sistema alle risposte che il nostro paese ha dato alle giovani generazioni. Così come sono note le critiche che la Cgil ha condotto alla prima fase di attuazione del programma «Garanzia Giovani» di cui l'Europa e l'Italia si sono dotate per arginare la crescita dei Neet. In diverse sedi abbiamo segnalato alcune distorsioni che, nei vari territori, hanno caratterizzato la realizzazione del programma: in

RPS

Giuseppe Massafra

particolare un utilizzo eccessivo dei tirocini e delle misure di incentivazione a discapito delle altre tipologie di interventi, soprattutto dell'apprendistato. Scelte che hanno consentito un'accelerazione della spesa, soprattutto nelle regioni del Sud, e hanno quindi reso possibile l'utilizzo effettivo delle risorse, ma che hanno avuto un impatto limitato in termini di efficacia rispetto al target. Infatti, come è stato riconosciuto anche in sede di confronto con i diversi livelli di governo, sia nazionale che regionale, un altro limite importante è stato il mancato raggiungimento proprio dei Neet più svantaggiati dal punto di vista socio-lavorativo e dei livelli di scolarizzazione. Gli ultimi dati Eurostat, d'altra parte, confermano l'emergenza Neet nel nostro paese e danno ulteriore evidenza all'esigenza che la «Nuova Garanzia Giovani», in corso di riprogrammazione, debba ripartire con un nuovo passo.

2. Le politiche sindacali per migliorare le transizioni scuola-formazione lavoro

È evidente che, complice anche la crisi economico-finanziaria dell'ultimo decennio, a peggiorare sono state soprattutto le condizioni di vita e le aspettative per il futuro dei 15-29enni. Le difficoltà maggiori sono legate ai momenti di passaggio dalla scuola e dalla formazione al mondo del lavoro (le cosiddette transizioni all'interno dei diversi livelli e comparti del sistema scolastico), dalla scuola alla formazione professionale, dal sistema dell'educazione al mondo del lavoro.

La prima sfida è, quindi, quella di favorire l'attuazione di una strategia per l'innalzamento delle competenze dei giovani per contribuire a spezzare quel circolo vizioso, indicato nell'ultimo Rapporto dell'Ocse, tra basse competenze dell'offerta e scarsa domanda di competenze specialistiche e qualificate che intrappola l'Italia, alimentandone la produttività stagnante.

Sviluppare una strategia delle competenze per i giovani, nell'ambito di un'idea di crescita e di sviluppo sostenibile, significa far leva sul nostro sistema educativo, a partire anche dai recenti strumenti di apprendimento duale che le nuove normative hanno messo a disposizione, vale a dire l'alternanza scuola-lavoro e gli apprendistati formativi (I livello per il raggiungimento di qualifica professionale e diploma e III livello di alta formazione e ricerca), a patto che vengano utilizzati

bene e rappresentino quindi un'opportunità per tutti i giovani. Questa è la prospettiva con cui la Cgil ha valorizzato gli apprendimenti duali anche nell'ultimo accordo tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria sul sistema di relazioni industriali e sul modello contrattuale: le politiche in grado di sviluppare buona occupazione passano per il rafforzamento degli strumenti che facilitano le transizioni tra il sistema dell'istruzione e della formazione e il mondo del lavoro. L'obiettivo infatti non dovrebbe essere quello di trovare un qualsiasi lavoro, ma, piuttosto, la costruzione di un progetto professionale ed esistenziale che aiuti un giovane a gestire le transizioni e a sviluppare un filo conduttore nella propria identità lavorativa.

RPS

Giuseppe Massara

2.1. Le Linee guida della Cgil sull'alternanza scuola-lavoro

Per contribuire a migliorare la qualità dei percorsi di alternanza scuola-lavoro la Cgil ha predisposto le proprie *Linee guida sull'alternanza scuola-lavoro*, in cui è stato evidenziato cosa serve per fare bene l'alternanza e cosa bisogna evitare: no all'occasionalità, all'alternanza praticata solo fuori dall'orario scolastico, alla logica del semplice adempimento, per cui molti ragazzi vengono assegnati a qualsiasi tipo di struttura ospitante pur di assolvere l'obbligo. Occorre invece impegnarsi affinché siano valorizzati la co-progettazione tra scuole e strutture ospitanti, la curricolarità dell'alternanza, gli accordi di lungo periodo e lungo le filiere produttive del territorio, la verifica costante della capacità formativa delle strutture ospitanti.

Come noto, la legge n. 107/2015, cosiddetta «Buona Scuola», ha stabilito l'obbligatorietà dei percorsi di alternanza scuola-lavoro per gli ultimi tre anni di tutte le scuole secondarie di II grado, inserendoli in modo organico nel curriculum scolastico e rendendoli una componente strutturale della formazione³. Una delle criticità sollevate da più parti, e anche fortemente dalla Cgil, riguarda la sostenibilità e le effettive modalità di realizzazione di un sistema dell'alternanza, in un paese che si caratterizza per un'ampia diversità dei tessuti produttivi locali e dei

³ La riforma attuale rende obbligatorie 400 ore di alternanza per gli istituti tecnici e professionali e 200 ore per i licei. Prima dell'attuale riforma, secondo i monitoraggi dell'Indire, meno di 1 scuola secondaria di II grado su 2 (il 45,6%) ha utilizzato l'alternanza come metodologia didattica (dati a.s. 2012-2013), coinvolgendo circa il 9% della popolazione scolastica della scuola secondaria di II grado.

relativi mercati del lavoro, offrendo opportunità formative e occupazionali fortemente dislivellate tra i territori. Nello stesso tempo è sotto i riflettori e oggetto di un'attenta osservazione la cosiddetta *capacità formativa* delle strutture ospitanti, ovvero la loro attitudine effettiva a porsi come un contesto formativo capace di integrarsi con i percorsi scolastici strutturando concreti curricula integrati. Tutto questo con la regia delle scuole, in affanno dal punto di vista organizzativo e gestionale sotto diversi punti di vista, delle risorse umane, degli strumenti a disposizione, della capacità di costruire *networking* sui territori e di intercettare i bisogni di studenti, famiglie e dei luoghi di socializzazione al lavoro. Inoltre, la norma nazionale non ha fornito indicazioni di sistema dal punto di vista operativo, lasciando quasi completamente alle autonomie scolastiche l'intero carico organizzativo e gestionale.

Dalle poche informazioni disponibili⁴ risulta che, in linea con uno stile «molto italiano», sta prevalendo una duplice tendenza: da una parte la diffusione di buone pratiche, talvolta vere e proprie esperienze di eccellenza, dall'altra la realizzazione di percorsi nella logica di un semplice adempimento formale di un obbligo, distanti dalle scelte di offerta formativa proposte sia dal sistema scuola attraverso la propria programmazione triennale sia dai docenti nella propria programmazione didattica. Non sono pochi i percorsi di alternanza in cui gli studenti vengono assegnati a qualsiasi tipo di struttura ospitante pur di assolvere l'obbligo e in cui li si lascia da soli di fronte a compiti che non hanno una finalizzazione curriculare e una contestualizzazione, banalizzando, così, le loro esperienze e vanificando le loro aspettative.

Il rischio in agguato è che paradossalmente diventi prassi diffusa e consolidata proprio l'occasionalità dell'alternanza, che rappresenta, invece, l'elemento di svantaggio da ridurre. Il principale fattore, infatti, che espone queste esperienze al rischio di essere dequalificanti è proprio la tendenza delle scuole ad affidare questa pratica a occasioni

⁴ La Fondazione Di Vittorio, su mandato della Cgil nazionale e della Flc nazionale e in collaborazione con la Rete degli Studenti Medi, ha realizzato un monitoraggio nazionale delle esperienze di alternanza scuola-lavoro a partire dal primo anno di attuazione. Nel monitoraggio relativo all'a.s. scolastico 2015-2016 sono state contattate 205 scuole, in 87 province di tutte le regioni italiane, raccogliendo informazioni relative ai percorsi ASL di oltre 34.000 ragazzi delle classi III. Nell'a.s. 2016-2017 il monitoraggio è proseguito rilevando informazioni presso altre 187 scuole di 91 province, relative a oltre 43.500 studenti delle classi III e IV.

«fortuite». Mentre è associabile a fattori di successo la capacità delle scuole di stipulare accordi stabili con tutte le risorse del territorio, con i soggetti pubblici, con le parti sociali e con le filiere produttive, con una capacità, stando ai dati, ancora poco diffusa.

La sfida, quindi, è come riuscire a costruire un sistema dell'alternanza a partire dalle differenze di opportunità educative che vengono offerte dalle diverse specializzazioni formative e dai vari ambienti didattici, ma anche da un numero congruo di strutture ospitanti capaci di co-progettare con le scuole, di accogliere in contesti concretamente formativi, di dotarsi di figure di tutoraggio competenti in senso ampio, anche dal punto di vista della pratica educativa. Il cammino delle scuole che porta verso la curricularità dell'alternanza scuola-lavoro appare ancora alle prime battute. Servono supporti operativi a scuole e territori ed è in questo percorso che si inseriscono le *Linee guida sull'alternanza scuola-lavoro* elaborate dalla Cgil – richiamate in apertura – e finalizzate a rilanciare il suo ruolo come organizzazione sindacale in processi di negoziazione integrata a livello territoriale capaci di rafforzare l'utilizzo di questa metodologia didattica.

2.2. Valorizzare gli apprendistati formativi e l'apprendistato professionalizzante

L'apprendistato è stato oggetto di varie rivisitazioni normative negli ultimi dieci anni ed è stato considerato lo strumento principale di ingresso nel mondo del lavoro per i giovani, ma stenta a decollare; anzi, come indicano i dati (citare fonte), è in calo dal 2009 a oggi, proprio in coincidenza con le riforme maggiormente decisive di questo strumento: nel 2011 con l'emanazione del Testo Unico e nel 2015 con la sua rivisitazione all'interno del decreto n. 81 del 2015. Peraltro, quando si considerano i dati sull'apprendistato, si fa quasi esclusivamente riferimento a quello professionalizzante, dal momento che il numero degli apprendisti attivati nell'ambito del raggiungimento della qualifica professionale (e ora anche del diploma di scuola secondaria superiore) o dell'alta formazione è del tutto residuale. Una novità nell'utilizzo dell'apprendistato è stata introdotta, infatti, dall'ultima riforma e riguarda il suo collegamento con il sistema dell'istruzione e non più solo con la formazione professionale.

In ogni caso l'apprendistato resta per la Cgil lo strumento principale di inserimento nel mercato del lavoro dei giovani perché: 1) punta a formare le persone «integralmente», ovvero attraverso un percorso di

RPS

Giuseppe Massafra

apprendimento che collega il sapere teorico e quello legato al fare; 2) è un contratto ed è quello che offre maggiori tutele a un giovane lavoratore; 3) è l'unico strumento realmente praticabile per la transizione generazionale in quei settori produttivi (ad esempio, il manifatturiero o i settori legati al «made in Italy») in cui è strategica la contaminazione tra le lavorazioni tradizionali e le innovazioni delle tecnologie e dei processi di produzione industriale.

In particolare, sul versante della valorizzazione dell'apprendistato professionalizzante, come contratto principale per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, occorre tener conto attentamente delle motivazioni che di fatto fino a oggi ne hanno decretato l'insuccesso in termini di quantità e di qualità di utilizzo. Ci sono ragioni interne ed esterne allo strumento. Sul versante di quelle interne le analisi longitudinali disponibili⁵ segnalano: 1) la progressiva riduzione della capacità da parte degli apprendisti di conservare l'impiego nel lungo periodo e una instabilità dei loro percorsi professionali; 2) la durata breve dei rapporti di lavoro che, nonostante sia prevista dal contratto pluriennale, spesso non supera l'anno o i sei mesi, e nella quale le dimissioni del lavoratore sono la causa prevalente della cessazione; 3) le poche trasformazioni degli apprendisti in contratti a tempo indeterminato. Sul versante delle ragioni esterne occorre evidenziare il dumping che sia i tirocini con «Garanzia Giovani» sia la decontribuzione dei contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti hanno operato nei confronti dell'apprendistato.

Per superare queste disfunzionalità occorre operare su diversi aspetti.

- a) Anzitutto occorre ridurre l'effetto «fuga» dei giovani apprendisti attraverso un controllo effettivo dei percorsi di apprendistato nelle aziende (di fatto oggi lasciati a loro stessi) anche valorizzando la componente formativa del contratto in chiave di certificazione delle competenze acquisite: attualmente un apprendista che conclude il proprio percorso con un'azienda non ha alcuna certificazione di quanto acquisito e non può quindi valorizzare il proprio apprendistato al di fuori di una determinata impresa. Questo è ovviamente disincentivante. Lo sforzo richiesto riguarda la contrattazione collettiva nazionale, perché la norma affida alle parti sociali la definizione delle qualificazioni in uscita e delle relative modalità di certificazione. Su questo punto c'è un grande ritardo

⁵ Cfr. tra gli altri: Inapp, 2018; Teselli, 2016.

del Tavolo tecnico nazionale, e ciò danneggia l'apprendista, mentre le imprese hanno molto meno interesse a operare tali riconoscimenti. Spetta dunque alle organizzazioni sindacali spingere su questo fronte.

- b) Secondariamente non basta limitarsi a incentivare l'apprendistato in fatto di decontribuzione, ma occorre valorizzarne la componente di formazione. Su questo aspetto c'è un ritardo delle amministrazioni regionali a cui fa capo la formazione esterna all'azienda, ma sarebbe necessario anche un maggiore sforzo da parte dei fondi interprofessionali.
- c) Infine va incentivato l'utilizzo dell'apprendistato nei settori produttivi avanzati (alta tecnologia, Industria 4.0.), chiedendo alle istituzioni pubbliche una co-programmazione tra chi si occupa di politiche di sviluppo produttivo e chi ha la delega sulle politiche di sostegno dell'occupazione.

Per quanto riguarda gli apprendistati formativi la sfida principale è quella di far aumentare le attivazioni di questi contratti nel mercato del lavoro. Ci sono alcune buone esperienze nel paese (Fondazione Sodalitas e Fondazione Di Vittorio, 2018) in cui le scuole e gli enti di formazione sono riusciti a sviluppare curricula formativi integrati nei quali gli apprendimenti legati a specifiche discipline avvengono sia a scuola sia in impresa e hanno ciascuno un peso specifico nel contribuire allo sviluppo di una determinata competenza e a valutarne il possesso. Si tratta tuttavia di pochi casi: occorre investire risorse e realizzare azioni di sistema in grado di supportare scuole e imprese soprattutto al Sud.

Il successo degli apprendistati formativi dipenderà, tra l'altro, dalla capacità di auto-riforma del nostro sistema educativo, in particolare su due versanti: a) quello dell'integrazione degli apprendimenti duali nei curricula scolastici, in stretta connessione con le specifiche discipline e con i loro contenuti, nonché con le prove di valutazione intermedie e finali; b) e quello della creazione di un sistema dell'alternanza formativa in senso ampio anziché lasciare l'utilizzo di questa modalità alla frammentarietà e alla buona volontà di alcune scuole, di qualche impresa e di qualche Regione.

2.3. I tirocini come misura formativa

In Italia la regolamentazione più recente sui tirocini è fornita nelle

RPS

Giuseppe Massatrà

nuove «Linee guida in materia di tirocini formativi e di orientamento» ai sensi della legge n. 92/12, emanate a maggio 2017, che sostituiscono quelle del gennaio 2013. Secondo la definizione presente nelle ultime Linee guida il tirocinio extra-curricolare è una misura formativa di politica attiva e consiste in un periodo di orientamento al lavoro e di formazione in situazione che non si configura come un rapporto di lavoro. Alcuni esperti del settore specificano che è un'obbligazione formativa del soggetto ospitante a cui non corrisponde una contro-prestazione del tirocinante. Quest'ultimo non deve essere produttivo nello svolgimento del percorso formativo, ma ha solo l'onere di apprendere secondo le modalità stabilite nel Progetto formativo individuale (Pfi).

Sia nella sua forma curricolare che in quella extra-curricolare il tirocinio resta sempre e soltanto una misura formativa. La differenza tra i due tipi di tirocini è che nel primo caso essi vengono stipulati con la regia di scuole e di università all'interno di percorsi di apprendimento formale dell'istruzione secondaria superiore e terziaria (universitaria e no), in cui vengono rilasciati titoli di studio; nel secondo caso sono, invece, sottoscritti sulla base della presa in carico di un soggetto promotore che media la relazione tra tirocinante e soggetto ospitante con riferimento alla stipula di un Progetto formativo individuale. Di certo la scelta di regolamentare con le Linee guida solo i tirocini extra-curricolari e di non dare una regolamentazione a quelli curricolari ha contribuito a creare confusione intorno allo statuto di questo strumento, troppo spesso scambiato o utilizzato in modo scorretto, cioè come un «para-contratto» finalizzato a periodi di prova o all'utilizzo di manodopera a basso costo, con effetti di dumping rispetto ai «veri» contratti di lavoro. Non ha contribuito a regolamentare il tirocinio neanche la grande discrezionalità in capo alle amministrazioni regionali: ci sono grandi variazioni territoriali rispetto, ad esempio, all'indennità minima da corrispondere al tirocinante oppure alle soglie dimensionali massime per poter ospitare i tirocinanti stessi, con alcune Regioni che le regolamentano in relazione non solo ai dipendenti a tempo indeterminato, ma anche ai collaboratori o agli stagionali. Non poche amministrazioni, poi, hanno aperto alla possibilità di un impiego del tirocinio anche da parte delle aziende senza dipendenti.

Per utilizzare correttamente il tirocinio extra-curricolare bisogna riconoscere la sua natura di misura formativa, valorizzando i dispositivi che la norma individua come standard minimi di servizio a livello na-

zionale: il Progetto formativo individuale, il Dossier individuale e l'Attestazione finale, la cui responsabilità è a carico del soggetto promotore (e non ospitante) del tirocinio. Tra le buone pratiche che vanno in questa direzione va evidenziato il contributo che le organizzazioni sindacali, e in particolare la Cgil, hanno dato alla stesura delle Linee guida in alcune Regioni. Ad esempio, in Lombardia si è riusciti a stabilire una relazione tra la durata del tirocinio e il sistema di certificazione del Quadro europeo delle qualifiche (Eqf), che rafforza il suo essere una misura formativa di politica attiva.

I dati forniti dalle diverse fonti istituzionali confermano che a oggi l'intervento principale scelto per sostenere l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani e per contrastare l'allarmante fenomeno della disoccupazione e dell'inattività giovanile è stato il tirocinio, in particolare nel caso dei cosiddetti Neet. «Garanzia Giovani» nasce proprio per contrastare questo fenomeno ed è il programma che ha investito prioritariamente sul tirocinio come misura di attivazione: il 61% dei giovani inseriti in questo programma hanno avuto un'esperienza di tirocinio; intervento su cui è stata investita la quota più alta di risorse economiche a disposizione da parte dei soggetti istituzionali responsabili. Ma le analisi sugli esiti occupazionali dei tirocinanti hanno mostrato che l'utilizzo eccessivo dei tirocini come misura di politica attiva rivolta ai giovani (e il relativo mancato controllo) ha innescato diverse criticità:

- 1) circa il 40% degli esiti occupazionali dei tirocinanti è esterno al mercato del lavoro dipendente e parasubordinato;
- 2) un giovane tirocinante su quattro avvia carriere professionali precarie, soprattutto se sono donne o se hanno bassi titoli di studio;
- 3) spesso si innesca la «trappola» del tirocinio, rappresentata dalle numerose esperienze di secondo e di terzo tirocinio con la stessa azienda del primo, e i cui esiti sono prevalentemente costituiti dal precariato o dall'espulsione dal mercato del lavoro dipendente e parasubordinato;
- 4) si determina l'effetto «San Matteo», ovvero il tirocinio funziona decisamente di più per i target meno svantaggiati, ovvero per i target che non dovrebbero essere prioritari di «Garanzia Giovani».

RPS

Giuseppe Massatrà

3. Conclusioni

La centralità che la Cgil sta dando alla sua azione sindacale su questi temi, dunque, è fortemente legata innanzitutto alla necessità di un investimento sul sistema delle politiche pubbliche a favore di un innalzamento delle competenze dei giovani e di un miglioramento delle loro transizioni nel sistema educativo e verso il mondo del lavoro. Contemporaneamente l'attenzione è rivolta in modo significativo alla messa a sistema di politiche attive del lavoro capaci di gestire i momenti di crisi che sempre più caratterizzano le transizioni occupazionali, specialmente dei giovani. Rispetto a carriere professionali che non solo fanno fatica a partire nella fase di primo ingresso nel mercato del lavoro, ma che sono sempre più frammentate da episodi di interruzione e di ripresa occupazionale, occorre mettere in campo interventi capaci di integrare presa in carico, utilizzo di ammortizzatori sociali, orientamento, formazione, tutoraggio e attività di *placement*, per accompagnare ogni lavoratore, giovane e no, verso la costruzione e la ricomposizione di un progetto professionale ed esistenziale che abbia un filo conduttore rispetto alla propria identità lavorativa.

In questo quadro il programma principale di attivazione rivolto alle fasce giovanili – «Garanzia Giovani» –, in corso di riprogrammazione, deve ripartire con un nuovo passo. I giovani dovranno essere accompagnati e sostenuti non solo per permettere loro di fare un'esperienza di lavoro, ma anche per migliorare le proprie competenze di base e quelle professionali, eventualmente portando chi è fermo alla licenza media all'acquisizione di una qualifica professionale o di un diploma. La chiave per il successo della futura «Garanzia Giovani» è di fare in modo che le misure per favorire l'accesso al lavoro siano strettamente connesse a percorsi di istruzione e formazione, così da potenziare le competenze che possono consentire ai giovani di muoversi in autonomia nel nuovo mercato del lavoro sempre in trasformazione.

Per questo la Cgil si è impegnata fin dalle primissime fasi di riprogrammazione della «Garanzia Giovani» per portare il proprio contributo a livello di confronto con le istituzioni pubbliche e con gli altri soggetti del partenariato sociale ed economico, ma anche per avviare un percorso interno con le proprie strutture finalizzato a un loro coinvolgimento nella negoziazione regionale del programma. Nel quadro delle funzioni riconosciute al partenariato sociale ed economico dall'Agenda europea 2104-2020 la Cgil ha discusso al proprio interno

e ha poi presentato all'Anpal (l'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro), in qualità di Autorità di gestione, delle proprie proposte, in particolare in relazione all'attuazione dell'Asse 1bis del Programma operativo nazionale (Pon) - Iniziativa occupazione giovani, che è complementare all'Asse 1 riguardante la «Garanzia Giovani».

Queste proposte sono finalizzate complessivamente al rafforzamento degli strumenti per l'incremento dell'occupazione giovanile, con particolare riferimento alla facilitazione delle transizioni tra sistema dell'istruzione e della formazione e mondo del lavoro, e riguardano non solo i Neet, ma anche i giovani tuttora inseriti in percorsi di studio che vivono nelle regioni meno sviluppate e in transizione. Oltre che con l'Anpal, la Cgil si è confrontata anche con Cisl e Uil in merito a queste proposte che sono state accolte in modo unitario.

Sinteticamente, le proposte riguardano:

- ◆ l'estensione dell'utilizzo del contratto di apprendistato per il raggiungimento della qualifica professionale e del diploma di scuola secondaria superiore. La finalità principale è potenziare il conseguimento del diploma di scuola secondaria superiore attraverso l'utilizzo dell'apprendistato di I livello, a partire da alcune scuole secondarie di II grado che hanno avviato esperienze pilota in alcune aree delle regioni meno sviluppate e in transizione;
- ◆ l'estensione dell'utilizzo del contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca, che costituisce ancora oggi un percorso *di nicchia* all'interno del mercato del lavoro italiano;
- ◆ il potenziamento dei servizi di orientamento e di *placement* degli istituti tecnici superiori (Its), per incrementare le opportunità occupazionali dei giovani in uscita dai percorsi Its, rafforzando le fondazioni come soggetti che possono contribuire all'erogazione di interventi di politica attiva, in raccordo con i Centri per l'impiego e con gli altri soggetti autorizzati e/o accreditati ai servizi per il lavoro;
- ◆ l'innalzamento dei livelli di qualificazione della popolazione giovanile attraverso il rafforzamento della rete pubblico-privata dei servizi deputati alla loro individuazione e al loro coinvolgimento, considerando i Cpia i *pivot* in grado di animare e di integrare le risorse della rete territoriale in stretto raccordo con i Cpl.

«Garanzia Giovani», il cui funzionamento si basa su una *governance* multilivello Stato-Regioni che, nel rispetto delle competenze istituzio-

nali specifiche – le politiche attive sono di competenza esclusiva delle Regioni –, è riuscita a definire misure e costi standard per un funzionamento condiviso del programma a livello nazionale, capace di garantire dei livelli minimi di intervento secondo principi di universalità, sta funzionando da prototipo per le politiche attive rivolte a tutti i lavoratori. Questo schema, oltre ad avere una sua validità e adeguatezza, ha indubbiamente fornito dei punti di riferimento anche al decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali relativo alle linee di indirizzo triennali in materia di politiche attive del lavoro e ai livelli essenziali delle prestazioni da assicurare su tutto il territorio nazionale.

Tant'è che tra le linee di indirizzo viene individuato il rafforzamento degli strumenti per l'incremento dell'occupazione giovanile, con particolare riguardo alla facilitazione delle transizioni tra sistema dell'istruzione e della formazione e mondo del lavoro e all'attuazione della Raccomandazione europea sull'istituzione di una garanzia per i giovani. Inoltre tra gli stessi livelli essenziali delle prestazioni figurano diverse misure standard già previste dal programma «Garanzia Giovani».

Ma dal nostro punto di vista il tema centrale è costruire e far funzionare in tutto il paese un sistema di politiche attive che sembra ancora lontano dalla sua attuazione, indubbiamente perché l'investimento sui servizi per l'impiego, gamba operativa del sistema in termini di competenze, di numerosità e di riconversione dei lavoratori, è stato del tutto insufficiente, come viene documentato anche nell'ultimo monitoraggio dell'Anpal. Ma anche perché, secondo la Cgil, occorre mettere in campo una strategia *diversa* che sia capace di collegare i programmi di attivazione al sistema dell'apprendimento permanente. Soprattutto per quanto riguarda i giovani, ma questo vale per tutti i lavoratori, occorre sostenere un'adeguata valorizzazione degli aspetti di educazione e di formazione che appartengono a ogni intervento di politica attiva e insieme sperimentare nuovi interventi all'interno di un modello di apprendimento permanente e di riconoscimento delle competenze acquisite negli ambiti di apprendimento formali, informali e non formali. Soprattutto se questi interventi vogliono essere efficaci non solo per i giovani o per i lavoratori che «ce la possono già fare», ma soprattutto per quelli più a rischio di esclusione socio-lavorativa, fino a oggi poco intercettati dalle politiche pubbliche di attivazione.

Per attuare questa integrazione uno degli strumenti decisivi è l'attiva-

zione di un sistema che raccolga e metta a sistema le informazioni sulle carriere professionali e sui percorsi formativi, come previsto anche dal decreto legislativo n. 150, strutturando così un fascicolo elettronico del lavoratore in cui siano valorizzate le competenze che acquisisce in diverse occasioni formative e professionali, in ogni fase della propria vita e in qualunque contesto. È abbastanza evidente come la possibilità di vedersi riconosciute le competenze acquisite tramite un percorso lavorativo in un'azienda e/o in una formazione specialistica in qualunque contesto lavorativo e/o ambito territoriale renda un lavoratore più «forte» nel mercato del lavoro. Si tratta di un vero cambiamento di paradigma, su cui anche la Cgil si sta cimentando nella contrattazione collettiva nazionale e che rappresenta anche uno dei cardini dell'ultimo accordo siglato dalla Cgil con Confindustria e Cisl e Uil. È una scommessa non più rinviabile e un percorso che tutto il paese deve intraprendere con determinazione, che passa dalla scelta politica di rimettere al centro il lavoro, investendo sulla conoscenza, come uno dei capisaldi essenziali per costruire un'idea di sviluppo e di cittadinanza che punti sulla qualità e sull'inclusione.

RPS

Giuseppe Massafra

Riferimenti bibliografici

- Fondazione Sodalitas e Fondazione Di Vittorio, 2018, *I modelli di successo della formazione duale*, Rapporto di ricerca.
- Inapp, 2018, *Verso una ripresa dell'apprendistato - XVII Rapporto di monitoraggio*.
- Oecd, 2015, *Pisa Results*, disponibile all'indirizzo internet: www.oecd.org/pisa/.
- Teselli A. (a cura di), 2016, *Formazione professionale e politiche attive del lavoro. Misure, carriere, esiti in Italia*, Carocci, Roma.

