

**Memoria depositata in occasione dell' Audizione presso la
Commissione Lavoro (XI) del Senato della Repubblica presieduta dal
Presidente Maurizio Sacconi e relativa ai "Canali d'ingresso dei
giovani nel mondo del lavoro: tirocini e apprendistato (atto n.789)"**

del 12.10.2016

Gigi Petteni - Segretario Confederale Cisl

USO, NON USO E ABUSO

Rispetto al tema dell'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro ed in particolare rispetto ai due strumenti, ossia tirocinio ed apprendistato, la Cisl pensa sia necessario intervenire in diverse direzioni:

- Rispetto al tirocinio è fondamentale ridisegnare le modalità di ingresso, di rispetto del "contratto formativo" e sminuire le condizioni che pur avendolo sempre rappresentato come ideale percorso di avvicinamento per un giovane al lavoro è stato invece (parliamo in particolare dei non curricolari) una delle tipologie più esposte a generici abusi ed a utilizzi non conformi e non rispondenti agli obiettivi per cui è nato. D'altronde i dati pur non rappresentando certezze danno un senso importante alle condizioni, e se, ad una crescita esponenziale negli ultimi anni (+ 42% nel 2015), corrisponde un fortissimo calo delle trasformazioni, da sempre poco significative, in contratti a tempo indeterminato, la cosa non fa che confermare le nostre letture. In sintesi, si sta determinando sempre più una situazione in cui questa tipologia contrattuale viene utilizzata per mascherare un frequente sfruttamento di manodopera a volte anche molto qualificata a costi decisamente inferiori rispetto ai minimi fissati dai CCNL, svilendo o addirittura azzerando inoltre gli obiettivi formativi stabiliti;
- Rispetto al contratto di apprendistato invece, continuiamo a considerare questa tipologia come quella effettivamente più consona per accompagnare i giovani nel mondo del lavoro, in particolare esaltando il I ed il III livello. Difficile però arrivare ad un utilizzo 'esplosivo' senza un'adeguata informazione e partecipazione delle imprese che ancora lo vedono come un percorso molto farraginoso e poco vantaggioso sul piano economico anche in base alla 'concorrenza' creata in questi ultimi tempi dalla forte enfaticizzazione degli sgravi per il contratto a tutele crescenti. Ancora troppo forti le distanze tra i modelli formativi regionali ed ancora poco esteso, conosciuto ed applicato l'accordo sottoscritto tra le OO.SS. e Confindustria che definisce e regola le differenze retributive nel possibile utilizzo pur demandando ai territori ulteriori applicazioni se concordate fra le parti;

Tra i temi strategici vi è poi l'attuazione del sistema duale con l'introduzione dell'obbligo per l'alternanza scuola – lavoro e la riforma non complessiva quindi, ma applicativa ed integrata dell'apprendistato, dove ci auguriamo si creino strumenti per una governance partecipata che riconosca il giusto ruolo alle organizzazioni sindacali e datoriali, fondamentale per aiutare le imprese, le scuole e le famiglie ad interfacciarsi con queste nuove opportunità.

In Germania, secondo dati dell'OCSE, il 14% dei giovani tra i 15 e i 24 anni è impegnata in programmi scuola lavoro e un altro 14 per cento comunque studia e lavora contemporaneamente. Anche in altri paesi, come Austria, Danimarca, Paesi Bassi, Svizzera un'ampia quota di giovani alterna studio e lavoro, almeno un quarto. In Italia, invece, nella fascia fino a 24 anni solo il 2,2% dei giovani riesce a fare lo stesso e non necessariamente attraverso programmi scuola lavoro.

Da noi una delle cause delle difficoltà nell'inserimento lavorativo sta nell'inadeguatezza della preparazione offerta dai sistemi di istruzione e formazione rispetto alle richieste di professionalità del mercato del lavoro. Una formazione che potenzialmente può divenire effettivo contrappeso per consentire al sistema di sostenere, invece, le dosi di flessibilità presenti in un moderno sistema di relazioni industriali.

La strada maestra dovrebbe esser senza dubbio quella di un massiccio investimento per adeguare il sistema di offerta di istruzione e formazione a standard di qualità più elevati, in linea con gli obiettivi dell'U.E. ed in particolare dell'agenda del Fondo Sociale Europeo.

L'auspicato aggiornamento e ripensamento del sistema educativo e formativo deve rispondere in chiave efficiente e solidale a esigenze condivise di innalzamento dei livelli e della qualità del bagaglio di conoscenze e competenze dei giovani e dei lavoratori per l'esercizio della cittadinanza, di ampliamento delle opportunità di apprendimento, di consolidamento e crescita professionale in una prospettiva ormai coincidente con l'intero arco della vita.

IMPARARE FACENDO

L'apprendimento collettivo, infatti, vera risorsa intelligente per il nostro Paese, deve diventare una crescita delle conoscenze diffusa in un contesto di settore o territoriale, in base ad una condivisa evoluzione tecnologica e produttiva, resa possibile da alcune condizioni specifiche e locali, quali la vicinanza geografica e l'intenso sistema di relazioni fra gli attori del territorio, come imprese, banche, sistema scolastico e formativo, camere di commercio e istituzioni.

La sfida è ancora più rilevante se collocata in uno scenario globale attraversato da una forte ambivalenza, per cui se per qualcuno si dilatano le opportunità, per altri si radicalizzano i limiti e le disuguaglianze. Nel tempo dell'incertezza e della crisi insomma è sempre più necessario far rientrare la bussola del nostro "mercato" del lavoro non solo nel campo dei diritti, ma anche e soprattutto nel campo delle opportunità.

UN SISTEMA DUALE ITALIANO ?

Nel 2008 ben 250.000 giovani erano occupati come apprendisti; da allora per effetto della crisi la cifra si è ridotta ai 140.000 degli ultimi anni. Dati parzialmente più confortanti si hanno negli ultimi trimestri. I rapporti di lavoro attivati come apprendista nella primavera 2016 sono aumentati rispetto allo stesso periodo del 2015 e ciò inverte una lunga tendenza. Sebbene questa nuova fase va tutta verificata, le modifiche normative e la riduzione del bonus occupazione pare proprio abbiano spinto questo rapporto di lavoro.

Il Jobs Act (dlgs 81 /2015) ha confermato l'apprendistato come contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani, articolato in tre tipologie. La Cisl crede ancora fortemente nel rilancio sia dell'apprendistato per la qualifica (a) che di quello di alta formazione (c), rimasti sin dall'inizio quasi inutilizzati in Italia, con l'obiettivo dichiarato di contrastare dispersione scolastica e universitaria. Infatti da noi il 15% della popolazione tra 18 e 24 anni ha abbandonato i percorsi di istruzione senza un diploma superiore; è un dato molto lontano da quello medio attuale dell'Unione (11%) e dal 7-8% dei paesi migliori. Per entrambi le tipologie di apprendistato sono state introdotte significative novità, ampliandone gli ambiti di utilizzo, ricercando una maggiore integrazione tra formazione sul lavoro e formazione svolta nell'istituzione formativa, con un significativo spostamento del fulcro su quest'ultima, introducendo l'esonero retributivo quasi totale per le ore di formazione.

E' stata certamente positiva l'adozione, sulla scia di un accordo Cgil, Cisl Uil nel settore elettrico, del Decreto Carrozza, poi recepito e generalizzato nel Jobs Act a tutti i percorsi di istruzione superiore compresi i licei. Si offre una possibilità concreta di incrociare studio ed attività lavorativa, regolamentando l'integrazione tra orario curriculare scolastico ed ore in azienda, suddivise a loro volta tra formazione interna ed esterna, nonché le caratteristiche che deve

avere l'impresa che vuole assumere ed ospitare apprendisti con questa formula. Si tratta davvero di una novità assoluta, con la quale si tenta di dare vita in Italia al tanto invocato sistema duale centroeuropeo, soprattutto tedesco. Si punta ad un ulteriore rafforzamento dell'asse scuola - lavoro, con l'obiettivo di facilitare l'occupabilità giovanile e di contrastare la dispersione scolastica.

L'idea di fondo, come detto, è che si possa, anzi si debba imparare facendo, si può entrare nella vita reale mentre si studia. Quello che si impara sul lavoro deve avere la stessa dignità di quello che si impara a scuola, perché gli apprendimenti si possono e si devono integrare organicamente in un sistema duale che comporterà anche un cambiamento importante nella didattica e nel modo in cui verranno messe in luce e certificate le esperienze e le competenze acquisite.

Il principale rischio è che la scuola sia impreparata a questa sfida, perché si sta tentando di innestare il sistema duale su un sistema di istruzione che non nasce con questo obiettivo. Dunque l'approccio è del tutto condivisibile, ma niente affatto scontata la riuscita; ci vorrà una grandissima attenzione.

Così come non scontato è il tentativo di rendere omogenea l'organizzazione dell'apprendistato nelle diverse Regioni, tramite uno schema di protocollo unico in tutto il Paese, emanato con il parere della Conferenza Stato-Regioni, tra datore di lavoro ed istituzione formativa. Infatti, a Costituzione invariata, la formazione resta materia affidata alle Regioni, ed una delle scommesse è proprio la capacità di Stato e Regioni di lavorare insieme su questi temi.

Se tali innovazioni porteranno ad una formazione seria e certificata, si può ritenere giustificato lo sconto retributivo per le ore di formazione, che realizza una consistente riduzione dei costi alla quale si aggiungono le misure di ulteriori incentivazioni economica introdotte per il 2016. Infatti, per entrambe le tipologie di apprendistato, si introduce una norma che esonera il datore di lavoro, salvo diversa previsione dei contratti collettivi, da ogni obbligo retributivo per le ore di formazione svolte nella istituzione formativa, mentre per le ore di formazione a carico del datore di lavoro è riconosciuta al lavoratore una retribuzione pari al 10 per cento di quella che gli sarebbe dovuta. Del resto in Germania è così che funziona: le ore di scuola e di formazione non sono retribuite.

Il Jobs Act è intervenuto anche sull'apprendistato di alta formazione. Per promuoverlo si introduce la sottoscrizione di un protocollo tra datore di lavoro e l'istituzione formativa a cui lo studente è iscritto, o l'ente di ricerca, secondo uno schema unico nazionale.

In particolare sugli aspetti retributivi Cgil Cisl e Uil hanno raggiunto (come accennato nella premessa) prima dell'estate un accordo con Confindustria, senza il quale il nuovo apprendistato di primo e terzo livello non avrebbe certamente potuto decollare. L'accordo stabilisce una percentualizzazione della retribuzione legata alla durata del contratto per l'apprendistato per la qualifica, mentre per l'apprendistato di alta formazione utilizza il sottoinquadramento, di due livelli per la prima metà del percorso, di un solo livello per la seconda metà, in modo da valorizzare la preparazione di questi ragazzi già avviati a studi universitari o addirittura già laureati. L'accordo stabilisce inoltre che, per la parte normativa, si faccia riferimento alle norme dei CCNL relative all'apprendistato professionalizzante. L'accordo, che potrebbe replicarsi per le altre parti datoriali, è il tassello che mancava per il decollo del nuovo apprendistato duale.

PIU' OPPORTUNITA' PER STUDIARE PIU' A LUNGO

In Italia la possibilità di riconquistare un'opportunità per chi ha perso la prima *chance* è più remota. Lo stesso si può dire sulla possibilità di allungare il percorso di educazione formale.

La probabilità di recuperare il mancato conseguimento del diploma è molto bassa. Il tasso d'iscrizione delle persone della classe di età 25-64 anni alla scuola secondaria superiore è molto basso in Italia, appena lo 0,1% (rispetto alla media OCSE dello 0,8%). Nonostante il livello molto basso d'istruzione di questa classe di età in Italia: nel 2015, il 40% degli adulti non aveva conseguito un titolo di studio della scuola secondaria superiore (rispetto alla media OCSE del 23%). Per ampliare il basso tasso di partecipazione degli adulti ai corsi di istruzione è necessario allargare le opzioni di studio a tempo parziale, che consentano a studenti, anche non più giovanissimi, di conciliare esigenze finanziarie, di carriera e familiari.

In Italia la quota di persone tra i 30 e i 34 anni in possesso di una laurea è arrivata nei dati più recenti al 27 per cento contro una media dell'Unione a 28 di circa il 39 per cento. Si tratta di una quota molto modesta. Il basso tasso d'ingresso nell'istruzione terziaria è determinato sia dalla bassa percentuale di studenti che ricevono un aiuto finanziario o un sostegno per le tasse d'iscrizione (solo un giovane su cinque riceve una borsa di studio), sia dal fatto che i giovani laureati stentano a trovare lavoro. Il tasso di occupazione dei laureati di età compresa tra i 25 e i 34 anni è il 62%, mentre la media OCSE è l'83%. Vi è una scarsa propensione delle imprese a ricercare personale con elevate competenze per elevare i loro standard di produzione di beni e servizi; spesso vi è timore per imprenditori con titolo di studio modesto di assumere personale troppo istruito.

Nel 2014, in Italia gli iscritti ai programmi d'istruzione terziaria di ciclo breve a indirizzo professionalizzante, nonché a quelli a tempo parziale, rappresentavano ancora una proporzione trascurabile del totale di studenti dell'istruzione terziaria. Aumentare la disponibilità di tali opzioni di studio potrebbe essere utile per attrarre diversi tipi di studenti verso l'istruzione terziaria.

ACCOMPAGNAMENTO AL LAVORO

(dopo i percorsi di istruzione e durante la transizione tra lavoro e lavoro)

Un tema che non può essere eluso, come fermamente ricordato in apertura, è l'utilizzo distorto che viene spesso realizzato dei tirocini (o stage), sia con riferimento all'istruzione superiore che all'università. I tirocini sono spesso in bilico tra lo sfruttamento della manodopera qualificata a basso costo ed un profilo sostanziale, molto spesso profondamente distante dagli obiettivi prefissati. Per quanto riguarda i tirocini non curricolari bisogna condizionare certamente le risorse a più efficaci criteri di valutazione dei corsi e dei docenti. Vanno inoltre sviluppati, non solo formalmente, quegli osservatori del mercato del lavoro locale, in cui sono compresi sindacato e imprese, enti di formazione, che devono contribuire a rendere l'offerta formativa il più congruente possibile con le reali potenzialità e la ricettività del territorio.

Infine il tema del post-università. I servizi di orientamento e *placement* han cominciato a manifestarsi nel corso degli ultimi anni, anche se i riscontri qualitativi non sono sempre stati di eccellenza. Anche questi servizi, per loro stessa essenza, sono stimolo ed occasione per il mondo universitario di uscita dall'autoreferenzialità. Proprio il *Jobs Act*, col DL 150, offre una serie di strumenti nuovi (come l'assegno di ricollocazione) e di crescenti opportunità, facendo

leva sulla ricostruzione del sistema dei servizi all'impiego per valorizzare e dare nuova forza a tutta la "filiera del lavoro" proprio a partire dal rapporto fra istruzione e mondo del lavoro. Il nuovo sistema a rete infatti, si basa sulla filosofia dell'accompagnamento proattivo nell'arco di tutta la vita lavorativa e sulla costruzione di un sistema informatico unitario imprescindibile per l'ottenimento di buoni risultati nel tempo (vedi modelli nord-europei). Le politiche attive per il lavoro vengono rafforzate grazie al contributo di un'infinità di soggetti coordinati dall'Agenzia per il lavoro (Anpal), attraverso la presa in carico, l'orientamento, la profilazione, la formazione mirata, fino all'incontro tra domanda ed offerta. Un impegno che parte ormai con un ritardo importante, anche perché strettamente collegato non solo al mondo dell'istruzione ma anche alla riforma degli ammortizzatori sociali già ben avviata, e che soffre di un incompatibile e continuo sottotitolo che recita: "ad invarianza di costo per la pubblica amministrazione" !

In tema di politiche attive da sempre esiste un pesante gap con tutti gli altri paesi dell'U.E.; ciò sia sul piano degli investimenti che dell'infrastrutturazione, sia sugli strumenti che sulla quantità e l'attivazione delle risorse umane dedicate. Da sempre pochissime risorse sia umane che finanziarie con risultati decisamente inadeguati che però, non possono certo sorprendere nessuno. Non a caso nel corso degli ultimi dieci anni, la proporzione dei giovani 20-24enni che non lavorano, che non studiano o che non seguono un percorso di formazione (i cosiddetti NEET) è aumentata di 10 punti percentuali in Italia, un aumento superiore rispetto a qualsiasi altro Paese dell'OCSE. Dietro questo vi è la debolezza delle politiche attive del lavoro, che con il Jobs Act si sta cercando di rafforzare, ma il cui cammino è ancora lungo. Bisogna intervenire per costruire forti impalcature che tutelino le persone nelle fasi, sempre più frequenti, di perdita dell'occupazione e di ricerca di una nuova occupazione.

Esempio lampante purtroppo, è stato in questi ultimi due anni e mezzo, il risultato complessivo della Garanzia Giovani: deludente, ma decisamente prevedibile, anzi scontato, in un Paese che deve ancora partire sul tema dei servizi all'impiego e delle politiche attive per il lavoro.

Bisogna, quindi, muoversi davvero e con forza ormai, rispetto a questo fondamentale quanto atteso '*pezzo*' della riforma del lavoro; nella fase attuale delle sperimentazioni progettate e ancora in cantiere, è necessario, però, dare grande energia al motore o si rischia di aver fatto un'altra riforma buona solo sulla carta.

CONCLUSIONI

Riteniamo dunque che questa possa essere la fase ideale per il rilancio dell'apprendistato come LA forma ideale per inserire i giovani nel mondo del lavoro ed ancor più per favorire finalmente la "rivoluzione del sistema duale scuola-lavoro".

Un ruolo fondamentale dovrà rivestire l'Anpal ed in seno all'Agenzia il Consiglio di Vigilanza per sollecitare i percorsi, le nuove regole applicative e l'omogeneizzazione dei 'livelli essenziali delle prestazioni' nelle diverse Regioni. L'azione di coordinamento anche e soprattutto su questi aspetti dovrà svilupparsi, per preparare il terreno, coinvolgere i tanti soggetti in causa, regolare e proporre tutti gli strumenti in campo ed accompagnare proattivamente i giovani e le aziende in questo nuovo cammino.