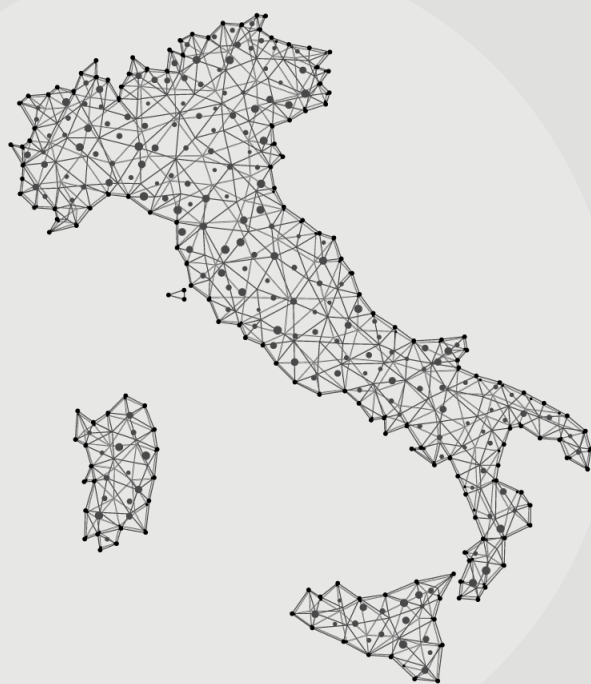


Memoria depositata dal think-tank Tortuga

**Audizione svolta all'attenzione delle
Commissioni Riunite V e XIV, nell'ambito
dell'esame della Proposta di Piano Nazionale
di RIPRESA e RESILIENZA**

TORTUGA





Non arrivarci per contrarietà

L'AUTORE: IL THINK TANK TORTUGA

CHI SIAMO

Tortuga è un **think-tank** di studenti, ricercatori e professionisti del mondo dell'economia e delle scienze sociali, nato nel 2015. Attualmente conta 53 membri, sparsi tra Europa e il resto del mondo.

Scriviamo analisi per approfondire i problemi del Paese con uno stile indipendente e rigoroso ma accessibile a tutti. Forniamo un **supporto professionale** alle attività di ricerca o policy-making a istituzioni pubbliche, imprese e enti privati o a singoli policy makers.

Nel 2020 è uscito il libro **"Ci pensiamo noi - Dieci proposte per far spazio ai giovani in Italia"** - Egea Editore, con prefazione di Tito Boeri e Vincenzo Galasso.

COSA FACCIAMO

Offriamo servizi di **consulenza per il policy-making a istituzioni, aziende e policy maker**. Contribuiamo a costruire proposte concrete di cambiamento per rendere il nostro paese più adatto ai giovani e allo stesso tempo più efficiente e più equo. Tortuga è un **incubatore di idee e politiche per il futuro**.

ABBIAMO COLLABORATO CON:

- INPS
- Deputati ed Eurodeputati
- Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani
- Google Italia
- Algebris investments

...

La lista completa è disponibile [qui](#)



COMPETENZA

Come studiosi, analizziamo con rigore i temi economici d'attualità più rilevanti. Elaboriamo ricerche e proposte basate sui dati e sull'evidenza scientifica, con l'obiettivo di offrire soluzioni concrete.



ESPERIENZA

Il primo think-tank italiano di studenti, ricercatori e professionisti del mondo dell'economia e delle scienze sociali, attivo dal 2015. Le solide basi economiche dei nostri soci, combinate a una crescente varietà di competenze e esperienze settoriali, ci permette di impiegare tecniche di analisi e ricerca avanzate e interdisciplinari.



PASSIONE

Siamo convinti che i policy maker abbiano bisogno, ora più che mai, di un supporto nell'elaborare proposte e valutazioni di politiche pubbliche basate su dati, evidenza empirica e analisi rigorose. Per questo motivo forniamo servizi di analisi e ricerca a istituzioni, aziende, associazioni, PA e partiti politici per progetti che ritiene in linea con i propri valori.

INTRODUZIONE

Next Generation EU è la risposta senza precedenti dell'Unione Europea alla crisi pandemica. Una crisi che nel Vecchio Continente ha già cancellato più di 700mila vite e che ha portato a una contrazione economica del 7,8% del Pil. Ma ogni crisi offre un'opportunità di scelta e l'Unione ha scelto di ripartire puntando sulla digitalizzazione e sulla sostenibilità, due leve per supportare le "future generazioni" in una ripresa che sarà sicuramente complessa.

L'Italia è la maggiore beneficiaria delle risorse europee ed è uno dei paesi che ha più faticato negli ultimi 30 anni a crescere con lo stesso passo dell'Unione. Questa può e deve essere l'opportunità per affrontare i grandi tabù del nostro Paese: scuola e università, ricerca, mercato e politiche attive del lavoro, infrastrutture, produttività, contrasto alla povertà, solo per citarne alcune. Tuttavia, qualsiasi decisione non potrà prescindere da una valutazione intergenerazionale: saranno le nuove generazioni a pagare il conto di questo progetto e devono essere loro a poterne maggiormente beneficiare.

Il think tank Tortuga ha quindi accolto con favore il discorso del presidente Draghi per l'ottenimento della fiducia al Senato, contenente molti dei punti presentati durante la sua audizione alla Camera del 1° febbraio scorso, e si augura che le priorità menzionate trovino riscontro nelle nuove formulazioni del PNRR. Questa memoria si sviluppa, per facilità di comprensione, sull'impianto della bozza del 12 gennaio scorso, ovvero la più recente al momento della stesura. Auspichiamo soprattutto che le dichiarazioni su un orizzonte strategico che vada oltre i sei anni di durata del Next Generation EU, sull'attenzione all'impatto inter-generazionale e di genere degli interventi e sull'impegno ad accompagnare gli investimenti con riforme strutturali trovino concretezza nelle prossime bozze del PNRR.

Per fare sì che queste buone intenzioni non rimangano semplicemente su carta, come troppo spesso è capitato nella storia della nostra Repubblica, occorrerà in primis rendere il piano operativo, individuando una governance chiara e competente, predisponendo milestones e target chiari e realizzabili come richiesto dalla Commissione. Il punto cardine del PNRR non sarà l'ideazione, quanto la sua esecuzione. Il documento che il Governo invierà alla Commissione è solo l'inizio di un processo che richiederà anni. Tortuga ritiene che ulteriori azioni debbano essere intraprese per assicurare un'attenzione trasversale alle questioni di genere, generazionale e territoriale, soprattutto nelle Missioni riguardanti la Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo, l'Istruzione, formazione, ricerca e cultura, e l'Equità sociale, di genere e territoriale del PNRR, i cui interventi rispondono in modo particolare alle necessità delle e dei giovani italiani durante tutto il loro percorso di vita. Occorre investire per una PA con le giuste competenze, potenziare ulteriormente la dotazione per gli asili nido, portare metodologie di formazione e valutazione degli insegnanti nella scuola, la quale dovrà avere una maggiore autonomia.

Le azioni di orientamento proposte dal PNRR dovranno essere accostate dalla valorizzazione del patrimonio informativo già in dotazione in un portare unico di orientamento. Il diritto allo studio universitario dovrà essere potenziato, e occorrerà puntare all'attrazione di nuovi talenti per un'istruzione e una ricerca più competitive a livello internazionale.

La creazione di un ecosistema nazionale per le startup darà finalmente un punto di riferimento per l'impresa dei giovani, mentre la riorganizzazione delle forme contrattuali per l'accesso al mercato del lavoro serve per garantire maggiore tutela per i giovani lavoratori. Per rendere la nostra società più resiliente occorre da ultimo potenziare gli strumenti di welfare volti al contrasto della povertà e le infrastrutture sociali volte alla gestione e all'integrazione dei richiedenti asilo e dei residenti non cittadini. Questa memoria contiene le proposte che del think tank Tortuga per il miglioramento dell'attuale versione del PNRR, proposte che trovano fondamento nelle analisi e nelle ricerche condotte nel corso dei 5 anni di attività dell'associazione. Questo documento ne rappresenta solo una sintesi, per ovvi motivi di spazio. Tutte le proposte sono unite dal comune obiettivo di rendere l'Italia un Paese che offre maggiori opportunità ai suoi cittadini, e le offre in maniera equa.

Tortuga rimane a disposizione per qualsiasi approfondimento all'indirizzo info@tortugaecon.com

Box riassuntivo degli interventi proposti

Digitalizzazione e modernizzazione della PA

- Investire in un sistema di mappatura e tassonomia delle competenze dei dipendenti pubblici, che permetta di individuare le carenze delle pubbliche amministrazioni e di programmare il reclutamento e le attività formative on the job
- Incrementare gli investimenti nelle attività formative, servendosi della mappatura di cui sopra per individuare gli ambiti di intervento prioritari per ogni ente pubblico e favorire una distribuzione più omogenea sul territorio nazionale dei servizi formativi, colmando le carenze del Mezzogiorno

Potenziamento delle competenze e diritto allo studio

- Incrementare fino a 8 miliardi le risorse stanziare per il potenziamento dell'offerta di asili nido, raggiungendo una copertura regionale del 33% e nel lungo periodo una copertura nazionale del 60%
- Includere nella riforma della legislazione sui docenti della scuola dell'obbligo forme di premialità salariale basate non solo su criteri di anzianità, ma anche di merito
- Prevedere maggiori forme di decentralizzazione del sistema scolastico, canalizzando le risorse alle singole scuole e fornendo loro maggiore autonomia nella spesa
- Incrementare gli strumenti di mappatura dei progressi degli studenti, necessari nella fase post Covid-19 per prevenire l'esplosione delle disuguaglianze educative
- Creazione di un Portale Unico Nazionale per la Transizione e l'Orientamento (PUNTO), che integri tutti i dati disponibili su orientamento, formazione e mercato del lavoro
- Incrementare le risorse per alloggi universitari e borse di studio, utilizzando anche le risorse attualmente destinate all'espansione della no-tax area
- Includere nella riforma delle borse di studio per studenti universitari un anticipo delle tempistiche di erogazione.

Dalla ricerca all'impresa

- Introdurre una riforma dei processi di riconoscimento di titoli di studio acquisiti all'estero, rendendo la procedura standard, breve e con bassi costi amministrativi

- Estendere al personale universitario il criterio di internazionalizzazione delle università previsto dall'ANVUR e facilitare il reclutamento di docenti stranieri
- Perfezionare il programma di visti di lavoro per studenti extraeuropei
- Potenziare e razionalizzare le misure di supporto alle startup creando un ecosistema nazionale su modello del Le French Tech francese
- Introdurre incentivi fiscali pubblici che facciano leva su iniziative private per il sostegno alle start up.

Politiche per il lavoro

- Riformare la legislazione in materia di contratti per limitare l'uso dei contratti di tirocinio, limitando a 6 il numero massimo di mesi e impedendo i rinnovi;
- Potenziare i contratti di apprendistato come forma privilegiata di accesso al mercato del lavoro per i giovani.

Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore

- Riformare la scale di equivalenza del Reddito di Cittadinanza, rendendola uguale a quella attualmente esistente dell'ISEE.
- Aggregare in un unico strumento (come il Fondo Sociale per l'Affitto) tutte le misure di contrasto alla povertà abitativa, eliminando quindi la componente di supporto all'affitto del RdC.
- Utilizzare la riforma del Servizio Civile Universale per offrire un canale alternativo di inclusione sociale agli stranieri per quelle località in cui l'amministrazione locale decide di non partecipare al Sai.
- Rafforzamento del sistema di integrazione sui territori investendo maggiori risorse nelle infrastrutture e nelle iniziative comunali che compongono il Sai (Sistema di accoglienza ed Integrazione) e riportando i Cas alla loro funzione originaria di strutture emergenziali per prima accoglienza e soggiorni di breve durata

Digitalizzazione e modernizzazione della PA

Investire in una Pubblica Amministrazione con le giuste competenze

Analisi

Il dipendente pubblico competente è colui il quale, a partire dall'insieme delle sue conoscenze e abilità, cioè dalle sue competenze, e nell'interazione con il contesto, riesce a contribuire al soddisfacimento di un interesse collettivo. Il 70% dei dipendenti pubblici italiani ha un diploma o un titolo di studio inferiore, mentre soltanto il 3% ha una specializzazione post-laurea. In una PA moderna è fondamentale assegnare alcune funzioni soltanto a personale diplomato, sfruttandone l'abbondanza e formandolo adeguatamente. È inoltre imprescindibile un aumento della proporzione di dipendenti pubblici laureati, che in ministeri, regioni e autonomie locali, sono circa il 25%*. La questione diventa però più complessa quando si considera non solo il livello di istruzione, ma anche il campo di studio. Il Conto Annuale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che riporta i dati aggregati sul pubblico impiego, non include tale variabile. Anche l'OCSE*, in un report del 2017, criticava l'assenza, in Italia così come nella maggior parte degli altri paesi OCSE, di una mappatura che permetta di conoscere le competenze dei dipendenti pubblici e, quindi, anche il loro campo di studi, evidenziandone eventualmente le carenze.

A proposito invece di formazione sul posto di lavoro, secondo un report FormezPA* incentrato su Comuni e Province, il sistema dei processi formativi mostra una consistente disomogeneità territoriale rispetto alla presenza di strutture preposte alla formazione per la PA (ad esempio Uffici Formazione). In particolare, le amministrazioni di ridotte dimensioni e quelle del meridione presentano una maggiore carenza: nel Mezzogiorno meno del 50% dei Comuni ne possiede una. Per quanto riguarda l'ammontare della spesa in formazione, nel 2013 questa corrispondeva a circa lo 0,2% della spesa retributiva per i Comuni e le Province. Una cifra ovviamente insufficiente a soddisfare i bisogni formativi delle PA: nello stesso anno il 73% di questi enti segnalava la scarsità di risorse finanziarie come principale fattore critico della formazione.

*<https://www.forumpa.it/riforma-pa/lavoro-pubblico-la-ricerca-a-forum-pa-2019-turnover-unopportunita-di-rinnovamento/>

**<https://www.oecd.org/gov/skills-for-a-high-performing-civil-service-9789264280724-en.html>

***<http://focus.formez.it/sites/all/files/16rapportoformazione.pdf>

Proposta

Tortuga ritiene fondamentale investire innanzitutto in un sistema di “tassonomia” e mappatura delle competenze dei dipendenti pubblici, che faciliti anche la programmazione del reclutamento del personale adeguato a colmare i gap di competenze dei singoli enti. Un sistema di mappatura adeguato dovrebbe permettere di comprendere la distribuzione dei campi di studio dei dipendenti delle PA, insieme alle loro competenze specifiche ottenute tramite corsi di aggiornamento ed esperienza acquisita. Si creerebbe così una piattaforma di benchmark nazionale, favorendo sia processi di analisi interna che dinamiche di apprendimento. Infatti, il ribilanciamento dei mix di livelli di istruzione e settori di specializzazione deve iniziare da una definizione, ponderata e orientata al futuro, dei fabbisogni di personale della singola amministrazione, che non può prescindere dal confronto con altre esperienze e realtà.

Inoltre, per equipaggiare la PA ad affrontare le sfide del futuro, è certamente necessario incrementare le risorse per la formazione del personale, nell’ottica dell’apprendimento continuo, prevedendo una maggiore varietà di percorsi formativi. Il sistema di mappatura delle competenze che citiamo sopra fungerebbe certamente da supporto nell’individuazione delle priorità formative del settore pubblico, tra le quali certamente non deve mancare l’incremento delle skills digitali del personale, ma anche l’integrazione delle competenze giuridiche sicuramente presenti a elementi di economia e management. La varietà dei percorsi formativi che auspichiamo non dovrebbe inoltre tralasciare l’orizzontalità. In particolare, un simile investimento dovrebbe essere più significativo al Sud e non dovrebbe prescindere da una sistematica e continuativa valutazione di costi e benefici, incluse considerazioni sul raggiungimento degli obiettivi. Mentre la prima piattaforma è chiaramente finanziabile con il Pnrr, la seconda proposta dovrebbe essere formulata come un piano pluriennale di recupero delle competenze, di durata limitata, ma con l’obiettivo di colmare i gap accumulati negli anni di restrizioni finanziarie per gli enti pubblici. Questo piano dovrà essere poi accompagnato da un aumento di risorse correnti per la formazione del personale pubblico.

Potenziamento delle competenze e diritto allo studio

Maggiori risorse per gli asili nido

Analisi

Nel 2002 il Consiglio Europeo fissò l'obiettivo di coprire il 33% dei bambini in età 0-3 con asili nido pubblici. Tale obiettivo era ripreso anche nella prima bozza del PNRR, in cui tuttavia le risorse stanziare erano insufficienti e non si indirizzavano politiche per il superamento degli squilibri regionali. Dai dati ISTAT emerge come le regioni con una maggiore offerta di strutture educative per la prima infanzia tendano a mostrare una percentuale di occupazione femminile più alta. Sebbene questa correlazione non possa dirsi sicuramente causale, la letteratura economica tende a riconoscere effetti positivi dell'offerta di servizi di assistenza all'infanzia sulla partecipazione delle donne alla forza lavoro¹. Il rilancio dell'occupazione femminile passa quindi per un piano adeguatamente finanziato.

Proposta

Tortuga ritiene in primo luogo necessario superare le discrepanze regionali, ponendo un obiettivo del 33% a livello regionale, e non nazionale, da raggiungere entro il 2025. In questi anni, le regioni che hanno già raggiunto questa soglia (Emilia-Romagna e Umbria) e quelle che sono vicine a raggiungerla (come Toscana e Valle D'Aosta) potranno richiedere risorse per ampliare ulteriormente l'offerta di asili, canalizzandole ai comuni dove il fabbisogno è superiore all'offerta. L'Italia può poi porsi un altro obiettivo, più ambizioso: entro il 2030 una copertura del 60% nazionale, come suggerito già dal Piano Colao, superando effettivamente la media europea del 35% e la coperta attuale di altri stati europei come Spagna e Francia. Secondo le stime dell'OCPI², le risorse da stanziare per arrivare al 60% sono circa 8,1 miliardi per le spese d'investimento e 4,3 miliardi per le spese correnti aggiuntive.

È infine necessario prevedere dettagliate operazioni di raccolta dati per poter effettuare una valutazione d'impatto nel lungo periodo, per capire l'efficacia dell'investimento sulla partecipazione femminile al lavoro, sulla proporzione di lavoratrici in regime part-time e sul divario salariale di genere, oltre che sul miglioramento dell'apprendimento e della crescita dei bambini.

¹ Goux, Dominique, and Eric Maurin, "Public school availability for two-year olds and mothers' labour supply." (2010) Labour Economics

² <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Asili%20nido%20OCPI.pdf>

Decentralizzare il sistema scolastico

Analisi

Ogni misura volta a migliorare il percorso scolastico dei giovani italiani e le sue conseguenze potrebbe rivelarsi di scarsa efficacia, in assenza di una riforma dell'organizzazione del sistema stesso. Allo stato attuale, infatti, la gestione delle scuole e dei rispettivi docenti è centralizzata al Ministero dell'Istruzione, che difficilmente conosce e comprende le esigenze e le mancanze di ogni singolo istituto. Con questo assetto organizzativo e gestionale, le singole scuole non sono in grado di poter scegliere i propri docenti e decidere sulla loro formazione, e nemmeno di intraprendere con celerità degli interventi di manutenzione e di rinnovo dell'edificio scolastico. Un esempio evidente è l'inclusione scolastica delle studentesse e degli studenti senza cittadinanza – sottogruppo delle cosiddette “seconde generazioni” che include anche chi ha la cittadinanza ma almeno un genitore straniero. Sebbene quasi due terzi di questi studenti sia nato in Italia, i percorsi scolastici differiscono molto da quelli dei compagni con la cittadinanza. Nello specifico una probabilità fino a 10 volte maggiore di frequentare le stesse classi in ritardo (i.e. a un'età maggiore rispetto alla maggioranza dei compagni), fino a 4 volte maggiore di essere rimandati durante la scuola secondaria di I grado e un tasso di abbandono più alto del 15% rispetto ai compagni con cittadinanza.

Proposta

Tortuga ritiene che sia necessario cogliere l'occasione del PNRR per decentralizzare maggiormente la gestione del sistema scolastico dal Ministero dell'Istruzione alle singole scuole. Questo processo è da ritenersi graduale, canalizzando le risorse del Next Generation EU alle scuole in proporzione al numero di studenti con maggiorazioni basate sulla concentrazione di studenti senza cittadinanza. Usando questo criterio si potrebbe infatti incentivare le scuole a contrastare l'abbandono scolastico, acuito per gli studenti senza cittadinanza. Con le risorse ricevute, seguendo delle linee guida nazionali, ma soprattutto le esigenze locali della singola scuola, quest'ultima dovrà gestire la formazione, la premialità e le progettualità dei singoli docenti.

Ad esempio, nelle scuole con una concentrazione maggiore alla media nazionale del 9,7% di studenti senza cittadinanza questi fondi potrebbero essere utilizzati per formazioni dei docenti alla multiculturalità e/o all'insegnamento dell'italiano come L2 – qualora gli studenti senza cittadinanza non siano nati in Italia e necessitino quindi di un affiancamento aggiuntivo linguistico. Attraverso l'organico dell'autonomia si potrebbero inoltre prevedere figure di insegnanti e/o educatori non nativi che potenzialmente

sarebbero sottorappresentati o penalizzati nelle graduatorie statali. Da ultimo, il Piano di Offerta Formativa (Pof) beneficerebbe di maggiore libertà nella scelta dei curricula da seguire, anche per le ore di educazione civica introdotte a Settembre 2020 e tra le quali non figurano percorsi sulla cittadinanza globale o la multi-culturalità. Sarà dunque necessario innanzitutto che i dirigenti scolastici sviluppino le competenze manageriali adeguate a svolgere queste mansioni con opportuni corsi di formazione.

Merito e valutazione dei docenti

Analisi

La formazione degli studenti durante la scuola dell'obbligo è un tema centrale per la crescita economica e sociale del Paese. Gli insegnanti svolgono un ruolo centrale e di responsabilità, a cui purtroppo non corrispondono l'attenzione e le risorse che sarebbero invece necessarie. In quest'ottica, Tortuga ritiene che un aumento degli investimenti pubblici comporterebbe un impatto positivo sulla qualità dell'insegnamento, soprattutto se all'aumento della spesa venisse affiancato un sistema integrato di formazione e valutazione degli insegnanti. Mentre un sistema di "formazione in servizio per il personale della scuola" era previsto nella prima bozza del PNRR, all'interno del quadro di riforme era completamente assente la previsione di un processo sistematico di valutazione e riconoscimento del merito degli insegnanti. Tale sistema è invece fondamentale⁴, in quanto pone le basi per migliorare le competenze degli studenti e per diminuire le disparità regionali.

Proposta

Parallelamente a un maggior investimento per la formazione dei docenti, Tortuga propone un sistema di progressione di carriera fondata in parte sull'anzianità e in parte su una valutazione meritocratica. Al momento i contratti nazionali prevedono sette fasce di anzianità. Proponiamo di mantenerle aggiungendo in parallelo il criterio meritocratico, con un incremento dello stipendio lordo, da uno scaglione all'altro, del 15%. Le diverse fasce di merito darebbero accesso – oltre che a una retribuzione crescente – anche alla possibilità di ricoprire ruoli professionali paralleli o diversi dall'insegnamento (progetti, alternanza scuola-lavoro, tutor, dirigente scolastico, ecc.) all'interno dell'istituzione scolastica. Questa riforma così strutturata dovrebbe poi essere finanziata oltre che all'interno del PNRR, anche annualmente in sede di legge di bilancio.

⁴ <https://www.oecd.org/education/school/44568106.pdf>

Per l'accesso alle fasce di merito possono essere presi in considerazione quattro criteri chiave. Il primo deriva dalla valutazione del servizio, sia per i docenti che per i dirigenti, effettuata sulla base delle prassi didattiche e gestionali, focalizzata sull'efficacia nel migliorare l'apprendimento, effettuata con l'aiuto sia di ispettori esterni che dell'utenza. Il secondo consiste nell'acquisizione di crediti formativi, attraverso il superamento positivo – e opportunamente valutato – di corsi di aggiornamento e master.

Il terzo è dato dai crediti professionali derivanti da ruoli di servizio all'interno dell'istituzione scolastica, progettualità significative e attività di ricerca. Il quarto si basa sui progressi nell'apprendimento degli studenti e sull'analisi delle carriere universitarie, entrambi indicatori della qualità dell'insegnamento.

Tortuga sottolinea che istituire un processo sistematico di valutazione dei progressi degli studenti sia fondamentale non solo per il monitoraggio dei docenti, ma anche perché permetterebbe di mappare la qualità dell'offerta formativa delle scuole italiane, rendendo possibile per gli istituti scolastici l'identificazione delle rispettive carenze ed i rispettivi punti di forza. Una volta identificate le criticità nell'offerta formativa, gli istituti potranno adottare delle misure per colmare i gap individuati. Allo stesso tempo, metodi sistematici di valutazione permetterebbero di analizzare più attentamente le cause alla base delle disparità fra regioni nelle performance degli studenti. Tutto ciò risulta fondamentale, specialmente dopo la pandemia, dal momento che le misure adottate per contenere i contagi hanno ridotto l'efficacia didattica del sistema scolastico, con il rischio di far inasprire le disuguaglianze educative tra studenti con background socio-economici diversi.

Tortuga propone quindi due strumenti tra loro complementari per monitorare la qualità dell'insegnamento: un'analisi in itinere basata sulla performance degli studenti in test standard nazionali, sia per gli studenti delle scuole superiori che per quelli delle scuole medie, e un'analisi ex post sulla base della carriera universitaria e lavorativa degli studenti. I test standard nazionali dovrebbero svolgersi sul modello dei test INVALSI, al fine di assicurare la comparabilità dei risultati tra diverse classi e diverse scuole. Sulla base dei dati MIUR sarebbe poi possibile tracciare la carriera universitaria degli studenti, la quale, controllando per fattori territoriali e socio-economici, permetterebbe di valutare l'efficacia degli insegnamenti tra diverse scuole superiori. I dati INPS permetterebbero invece di seguire l'evolversi delle carriere lavorative dopo il diploma. Il metro di valutazione dell'operato degli insegnanti sarebbero quindi i miglioramenti in termini di competenze e conoscenze acquisite dagli studenti nel corso delle scuole medie e superiori, e i loro risultati durante la carriera universitaria e lavorativa (rispetto ad un benchmark di riferimento).

L'orientamento dopo la scuola dell'obbligo

Analisi

Il disallineamento delle competenze (“skill mismatch”) è una piaga silente del mercato del lavoro italiano che ostacola l’inserimento e le prospettive di carriera dei giovani. Questo fenomeno si verifica quando le competenze di un lavoratore non sono allineate con quelle richieste per compiere uno specifico lavoro. Questo può manifestarsi sia nel caso in cui le competenze siano insufficienti (sotto-qualificazione), sia nel caso in cui siano eccedenti rispetto a quanto richiesto dalle mansioni (sovra-qualificazione). Secondo l’OECD, il 21% dei lavoratori italiani risultavano sotto-qualificati e il 18% sovra-qualificati nel 2017⁵. Inoltre, circa un lavoratore su tre non era impiegato in un settore correlato ai propri studi.

Questo disallineamento crea inefficienze nel mercato del lavoro, soprattutto nella fase di accesso. Le imprese, infatti, ricercano dei profili professionali che spesso non vengono forniti dal sistema formativo nazionale. Secondo i dati di Excelsior Unioncamere il 30% delle figure professionali ricercate dalle imprese nel 2020 è stato di difficile reperimento⁶. Difficoltà che si manifesteranno anche nel primo trimestre del 2021 e si concentreranno nelle professioni tecniche (43,5%), o negli operai specializzati (43,6%)⁷. Questi profili sono tradizionalmente di difficile reperimento, poiché i giovani prediligono percorsi formativi liceali rispetto a quelli tecnici. Infatti, nel 2020 solo circa il 30% degli studenti ha scelto di iscriversi a un istituto tecnico, contro il 56% degli iscritti ai licei⁸, con un trend di continua crescita di questi ultimi a partire dal 2014. Parimenti, sono solo 16mila gli studenti iscritti agli Istituti Tecnici Superiori⁹, rispetto ai 1.730.563 di iscritti all’Università nel 2020¹⁰. In controtendenza, gli studenti senza cittadinanza hanno, a parità di voti dei nativi, una maggiore probabilità di essere indirizzati verso percorsi tecnico professionali alla fine della scuola media unitamente a una più alta probabilità di abbandonare la scuola prima di effettuare questa scelta. Se infatti secondo i dati Miur la probabilità di ritardo scolastico aumenta sensibilmente per gli studenti senza cittadinanza tra i 14 e i 15 anni, tra i 16 e i 18 anni si rileva invece un aumento del distacco nei tassi di abbandono catturato dall’indice Elet (Early leaving from Education or Training) che nel 2018 era del 37,6% per gli studenti stranieri e una media nazionale del 14,5% (il target europeo per il 2020 era il 10%). Lo skill mismatch è quindi profondamente radicato nelle scelte relative ai percorsi di studio dei giovani.

5 <https://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Strategia-per-le-Competenze-dell-OCSE-Italia-2017-Sintesi-del-Rapporto.pdf>

6 <https://excelsior.unioncamere.net/images/pubblicazioni2020/BI-2020-domandaprofessioniformazione20201229.pdf>

7 <https://excelsior.unioncamere.net/documenti/bollettinimensili/doc.php?id=5061>

8 <https://www.miur.gov.it/web/guest/-/iscrizioni-on-line-ecco-i-primi-dati-il-56-3-degli-studenti-sceglie-i-licei-il-30-8-gli-istituti-tecnici-il-12-9-i-professionali>

9 <https://www.indire.it/progetto/its-istituti-tecnici-superiori/numeri-its/>

10 <http://ustat.miur.it/>

Proposta

L'orientamento è una delle soluzioni più efficaci per affrontare il problema dello skill mismatch, poiché ne impatta le basi. Spesso, invece, famiglie e studenti sono lasciati da soli nel compiere una scelta cruciale e talvolta difficilmente reversibile.

L'Italia, infatti, ha un sistema scolastico alquanto rigido, che non permette facilmente cambi di percorso tra i vari indirizzi. La scelta viene spesso formulata non considerando dati essenziali quali le prospettive occupazionali e retributive, la domanda di lavoro, gli sviluppi di carriera. Questi dati, seppur disponibili grazie agli studi di Excelsior Unioncamere, Anpal, Istat e altri, risultano dispersi e di difficile consultazione.

Occorre integrare tutti i dati disponibili in un unico portale di orientamento e informazione, raccogliendo dati sul mercato del lavoro, sull'evoluzione della domanda di lavoro, includendo un atlante delle professioni, e inserendo informazioni sulla retribuzione. In questo senso crediamo che non serva procedere alla duplicazione delle piattaforme, ma centralizzare in unico un portale che diventi il punto di riferimento per l'orientamento italiano. Tale portale potrebbe assumere il nome di PUNTO (Portale Unico Nazionale Transizione e Orientamento).

L'introduzione di figure formate e dedicate all'orientamento, sotto la forma di profili professionali specifici (attraverso l'organico dell'autonomia) o di insegnanti-tutor, potrebbe ulteriormente accompagnare gli studenti nella delicata fase di orientamento. Come anche sperimentato e valutato dall'Ismu per il caso specifici dei minori stranieri non accompagnati.

Il diritto allo studio universitario

Analisi

La ricerca scientifica economica ha recentemente evidenziato tre aspetti interessanti per quanto riguarda il diritto allo studio universitario:

- Ridurre il livello delle tasse universitarie non genera particolari variazioni nel tasso di immatricolazione¹¹;
- Le borse di studio attualmente in vigore in Italia sono molto efficaci nell'aumentare il tasso di completamento del percorso di studi e ridurre gli abbandoni¹²;
- L'esperienza di un percorso di studi c.d. fuori-sede ha una influenza positiva sul rendimento universitario degli studenti¹³.

Eppure l'Italia presenta uno dei più bassi tassi di studenti fuori-sede rispetto al panorama europeo: il 69% degli studenti universitari abita con i genitori, contro il 36% della media europea. Per quanto riguarda gli alloggi per studenti, in Italia ci sono poco più di 48 mila posti, un numero di gran lunga inferiore rispetto ai 165 mila disponibili in Francia e ai 192 mila della Germania, anche tenendo conto della differenza nella popolazione studentesca complessiva. Come conseguenza di questa scarsità, in Italia solo il 3% della popolazione universitaria riesce a trovare posto in uno studentato, contro una media europea del 18%¹⁴. Inoltre, sul totale delle spese di uno studente fuorisede, le tasse universitarie pesano solo per il 16% mentre il 54% viene speso per vitto e alloggio, come raccontato nell'Ottava Indagine Eurostudent¹⁵.

Infine, sul tema dei c.d. idonei non beneficiari, la stessa Corte dei Conti ha ricordato che "Si tratta di un'anomalia ancora sussistente: sono studenti che, per mere ragioni legate alla insufficienza dei fondi, non si vedono riconosciuti i benefici, pur rientrando pienamente in tutti i requisiti di eleggibilità per l'accesso agli stessi"¹⁶. Sanare questo problema risulta fondamentale per garantire a coloro che hanno diritto ad un sostegno pubblico la certezza di poterlo ricevere. Gli ultimi anni sono stati caratterizzati da un progressivo miglioramento su questo fronte: ci sembra importante ora un ultimo sforzo per chiudere il gap.

11 <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/obes.12240>

12 <https://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/710220>

13 <https://crenos.unica.it/crenos/publications/drop-out-decisions-cohort-italian-university-students>

14 <https://www.corriere.it/dataroom-milena-gabanelli/universita-perche-italia-studenti-sono-obbligati-stare-famiglia-costo-studio/a2553466-1085-11ea-8237-5100dbaddf11-va.shtml>

15 <http://www.eurostudent.it/PDF/ottava-indagine-2016%e2%80%932018/mobile/index.html#p=83>

16 <https://www.corteconti.it/Download?id=561d9ffa-5d5a-4cc3-90d1-4eca385b3bb4>

Proposta

Alla luce delle analisi del think tank Tortuga, brevemente riportate nel paragrafo precedente, risulta necessario incrementare le risorse destinate agli investimenti in alloggi per studenti e nelle borse di studio, contestualmente non dando priorità all'aumento della c.d. no-tax area. Il Governo potrebbe inserire come target di questi interventi l'azzeramento degli idonei non beneficiari e il raddoppiamento dei posti disponibili per alloggi universitari nell'orizzonte temporale di spesa del PNRR.

È inoltre fondamentale che la riforma del quadro normativo legato all'erogazione di borse di studio agisca in modo tale da anticipare quanto più possibile l'erogazione delle stesse. La certezza di ricevere in tempo la borsa di studio aumenterebbe le chances che la famiglia sostenga il percorso di studi, soprattutto quando questo avvenga al di fuori della propria città natale. La certezza che le spese possano essere coperte adeguatamente risulta, infatti, fondamentale nella scelta. Inoltre, recenti studi nell'ambito degli incentivi e delle performance hanno mostrato che gli individui considerino diversamente guadagni e perdite. Ad esempio, un guadagno di mille euro al raggiungimento di un dato obiettivo non fornisce gli stessi incentivi di una perdita di mille euro se lo stesso obiettivo non venisse raggiunto. Proprio per questo, considerando gli alti tassi di abbandono, si potrebbe fornire la borsa di studio all'inizio dell'anno accademico per poi richiederne indietro una parte nel caso in cui lo studente non fosse stato in grado di raggiungere gli obiettivi richiesti dal punto di vista accademico. La ricezione della borsa di studio all'inizio e non verso la fine dell'anno sarebbe chiaramente benefica a livello di organizzazione familiare perché ridurrebbe le necessità di "anticipare" fondi allo studente per i primi mesi di studi. Si risolverebbe quindi il problema di liquidità, che spesso è reale quanto la disponibilità vera e propria. Le famiglie con meno risorse potrebbero desistere dall'iscrivere un figlio o una figlia all'università consapevoli che se anche la borsa venisse assegnata, arriverebbe dilazionata nel tempo creando eccessivo disagio per un determinato periodo di tempo. Ad esempio, un meccanismo simile di ricezione iniziale è già adottato per quanto riguarda le borse di studio del programma Erasmus per esempio.

I prestiti d'onore

Analisi

Secondo la legge italiana, i prestiti d'onore possono essere concessi dalle banche a studenti che rispettino determinati requisiti di merito e di reddito, che rimborseranno il finanziamento a rate al termine degli studi. Tuttavia, pochissimi studenti ne fanno richiesta (meno dell'1%) e le iniziative locali rimangono frammentate e non diffuse uniformemente sul territorio italiano. Una diffusione più capillare dei prestiti universitari non dovrebbe coinvolgere gli strati meno abbienti della popolazione, da raggiungere invece con borse di studio ed esoneri, bensì il ceto medio, o comunque i nuclei familiari che hanno un ISEE medio-alto per via della condizione patrimoniale, ma non di quella reddituale. In altre parole, quelle famiglie che rientrano in una classe di contribuzione anche superiore ai 2.000 euro annui, ma la cui ricchezza è per la maggior parte immobilizzata. Inoltre, un potenziale bacino d'utenza per i prestiti universitari è costituito dai frequentanti di un master, i quali pagano in media circa 3.000 euro annui, e quasi il 15% di questi paga più di 5.000 euro. Dato che si tratta di ragazze e ragazzi che sono a ridosso dell'entrata nel mercato del lavoro, e forse spinti anche da un desiderio di indipendenza maggiore rispetto al proprio nucleo familiare, potrebbero essere tra i più interessati a meccanismi di finanziamento dei propri studi facilmente accessibili e sostenibili. Da ultimo, un meccanismo come quello dei prestiti d'onore potrebbe essere utile per sostenere quegli studenti che decidono di spostarsi in un'altra città per studiare, un'esperienza che impatta positivamente sulla crescita personale. In questo caso è utile ricordare che circa il 54% delle spese sostenute dagli studenti fuorisede riguarda vitto e alloggio, mentre solo il 16% le tasse universitarie.

Proposta

A livello nazionale pubblico, è stato recentemente creato il fondo Studiosi del Ministero dell'Università e della Ricerca, con lo scopo di promuovere l'istruzione terziaria di studenti provenienti dalle regioni target del programma PON 2014-2020 (Abruzzo, Molise, Calabria, Campania, Basilicata, Puglia, Sicilia e Sardegna), di cui il fondo fa parte. Studiosi, con una dotazione finanziaria di 93 milioni di euro, è gestito dalla Banca Europea per gli Investimenti e co-finanziato dal Fondo Sociale Europeo. I finanziamenti, che coprono anche le spese connesse agli studi, sono erogati per un massimo di € 50.000, a tasso 0 e senza garanzie dai due istituti di credito partner del fondo Studiosi: Intesa Sanpaolo e Gruppo Bancario Cooperativo ICCREA.

Attualmente Tortuga stima che le risorse stanziare possano bastare a coprire una platea di circa 5500 studenti. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza potrebbe includere un Fondo che replichi su scala nazionale il programma StudioSì, allargando la platea di riferimento. Con una dotazione di 300 milioni si potrebbero coprire potenzialmente circa 15000 studenti (il 10% degli studenti fuorisede, per avere un ordine di grandezza). Una misura simile, essendo un investimento a tutti gli effetti, si troverebbe perfettamente in linea con l'impianto del PNRR. Si tratterebbe di un modo per incentivare la formazione terziaria (universitaria e professionale) e investire sul futuro degli studenti italiani. In sede di ampliamento della misura sarebbe inoltre importante prevedere piani di rientro income-contingent, ovvero pari ad una determinata percentuale dello stipendio del laureato e non ad una rata fissa. Importante potrebbe anche essere una integrazione strutturata con le istituzioni e le piattaforme delle politiche attive del lavoro, per fornire agli studenti che usufruiscono del prestito un sistema integrato anche di aiuto in fase di collocamento nel mercato del lavoro.

Dalla ricerca all'impresa

Attrarre i talenti per arricchire il Paese

Analisi

Tortuga ritiene di notevole importanza il tema della fuga dei cervelli. Questo fenomeno priva il nostro sistema produttivo di forza lavoro qualificata: gli emigrati almeno laureati sono più che triplicati nel decennio 2006-2015, secondo i dati AIRE. Inoltre, come evidenziato in un report di Tortuga¹⁷, coloro che tendono a migrare hanno una maggiore probabilità di essere laureati in discipline STEM, che sono essenziali per innovazione e crescita economica. Sebbene il fenomeno non debba essere considerato un problema in sé, lo diventa quando la perdita di italiani qualificati non è compensata da un'eguale entrata di talenti stranieri. I dati Istat sulle iscrizioni anagrafiche evidenziano infatti un saldo migratorio negativo ed in netto peggioramento, in particolare per i lavoratori più qualificati. È impossibile (e non auspicabile) pensare di fermare l'internazionalizzazione delle carriere e degli studi, ma è necessario attuare le giuste misure per poter mitigare le conseguenze negative della fuga dei cervelli. In altre parole, è fondamentale riportare il saldo migratorio ad un valore positivo, attraendo capitale umano qualificato dall'estero. Proprio a seguito della crisi economica scaturita dal Covid-19, è quanto mai necessario attrarre capitale umano altamente istruito per favorire la ripresa economica del nostro Paese: la letteratura scientifica in campo economico è d'accordo nell'affermare che l'immigrazione qualificata abbia effetti positivi su innovazione e crescita, così come sulla creazione di nuovi posti di lavoro per i nativi¹⁸.

Proposta

Per rispondere con efficacia alle sfide evidenziate nel paragrafo precedente, Tortuga suggerisce di rafforzare in maniera decisa le misure in favore della ricerca e l'innovazione. Le riforme da perseguire per attrarre e trattenere talenti risanando il saldo migratorio negativo sono:

- Riconoscimento bilaterale dei titoli professionali. L'Italia non ha ancora costruito un sistema di riconoscimento dei titoli acquisiti nei paesi extra-europei. Uno studente che completa un Master of Science ad Harvard non può prendere parte ai concorsi pubblici italiani, per cui bisogna avere tra i

¹⁷ <https://www.tortuga-econ.it/2019/05/08/mamma-ho-presero-laereo-la-nuova-fuga-dei-cervelli-italiani-il-report/>

¹⁸ <https://globalmigration.ucdavis.edu/presidential-executive-actions-halting-high-skilled-immigration-hurt-us-economy>

requisiti la laurea magistrale italiana, o può farlo solo seguendo una procedura lunga, costosa e non standardizzata. I cavilli in cui uno studente si imbatte per vedere riconosciuto il proprio titolo sono infiniti: la procedura di riconoscimento – che può essere di equivalenza o di equipollenza – varia a seconda del tipo di riconoscimento (accademico, non accademico, professionale), per poi mutare ulteriormente a seconda dell'ente richiedente il titolo. Per ovviare a questa problematica, occorre fluidificare il sistema di riconoscimento dei titoli conseguiti dall'estero, rendendo la procedura standard, breve e con bassi costi amministrativi, così da non ostacolare l'arrivo di talenti.

- Più ricercatori e professori stranieri. Tortuga propone inoltre di estendere al personale universitario il criterio di internazionalizzazione delle università previsto dall'Anvur, già presente per gli studenti. Ad oggi, gli atenei ricevono una valutazione riguardante la percentuale di allievi internazionali sul totale degli iscritti e sono quindi direttamente interessati nell'attrarli, per ottenere una buona valutazione. L'allargamento del criterio di internazionalità al personale universitario incentiverebbe l'assunzione di ricercatori e docenti internazionali tramite il reclutamento delle stesse università. Proponiamo inoltre di semplificare le procedure di recruitment sul mercato internazionale, favorendo l'istituto della chiamata diretta, e dunque facilitando l'ingresso nelle facoltà di accademici stranieri.
- Perfezionare il programma di visti di lavoro per studenti extraeuropei. Alcuni paesi con alti tassi di studenti stranieri perdono una larga fetta dei neolaureati al termine degli studi. Esempi sono la Danimarca, che perde il 40% dei laureati stranieri, e gli Stati Uniti, che perdono la maggior parte dei talenti che formano anche a causa di politiche restrittive sui visti per lavoratori altamente qualificati (H-1B). Questi casi suggeriscono che la bilancia dei talenti rischia di andare ancora più in rosso senza un quadro legale che consenta agli studenti stranieri di poter lavorare in Italia dopo gli studi. A oggi, gli studenti extra-europei possono convertire il permesso per studio in un permesso per motivi di lavoro. Gli studenti che hanno ottenuto un titolo di studio universitario in Italia possono ottenere la conversione al di fuori delle quote stabilite dal decreto flussi, mentre coloro che hanno conseguito un corso di formazione o un tirocinio formativo ottengono la conversione solo nell'ambito di queste quote. Tortuga propone di eliminare, o almeno attenuare, quest'ultima restrizione, permettendo a tutti gli studenti internazionali di ottenere un permesso per lavoro al di fuori delle quote flussi, indistintamente dal tipo di attività formativa svolta in Italia.
- Estendere gli incentivi fiscali per i neolaureati stranieri. Gli sgravi fiscali per i laureati all'estero che vengono a lavorare in Italia già esistono. Occorre però estenderli a quegli stranieri che si laureano in Italia e qui cominciano a lavorare, incentivando la loro permanenza nel nostro Paese a seguito degli studi.

Sostenere le start-up

Analisi

Riteniamo che il Next Generation EU fornisca l'opportunità politica e le risorse adeguate ad affrontare organicamente il tema delle startup. Sebbene nella prima bozza del PNRR fossero presenti interventi favorevoli all'innovazione e l'imprenditorialità, è necessaria una visione maggiormente organica sul tema. Cionondimeno, è essenziale ribadire che la creazione di un ecosistema competitivo passa indissolubilmente dalla capacità del Paese di garantire delle condizioni strutturali adeguate, come la certezza del diritto, l'efficienza e la competenza della PA, un mercato del lavoro capace di generare talenti.

Nel 2020, sono quasi 12mila le startup innovative in Italia. Secondo i dati del Mise, nel 2019 hanno registrato un aumento del fatturato di più del 46% e una produzione pari a 1,2 miliardi di euro¹⁹. Il settore è in crescita, con un aumento dell'occupazione del 25%. Sebbene abbiamo una più alta incidenza di aziende in perdita – un fenomeno naturale per le startup – le imprese in utile mostrano valori estremamente positivi in redditività e valore aggiunto. Inoltre, le startup innovative presentano un tasso di immobilizzazioni – uno dei principali indicatori della propensione a investire delle aziende – di circa sette volte più elevato rispetto alle altre aziende comparabili²⁰. Infatti, risulta elevato l'utilizzo delle Tecnologie 4.0: il 43% delle startup innovative del settore dei servizi alle imprese ha dichiarato di operare con le Tecnologie 4.0 (ICT, telecomunicazioni, intelligenza artificiale e green economy). A dimostrazione della resilienza e spiccata vocazione digitale delle startup nazionali, durante il 2020, nonostante la crisi pandemica, il numero di startup è aumentato del 10%.

Nonostante nel corso degli ultimi anni vi siano stati interventi essenziali di supporto all'ecosistema come lo Startup Act, l'istituzione del Fondo Nazionale Innovazione, e la previsione di misure emergenziali in risposta alla pandemia come il Fondo per il trasferimento tecnologico gestito dalla fondazione Enea tech, tali misure sono prive di un disegno unitario.

¹⁹ <https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/notizie/it/198-notizie-stampa/2041819-le-startup-e-le-pmi-innovative-resilienza-e-crescita>

²⁰ <https://www.mise.gov.it/index.php/it/per-i-media/notizie/it/198-notizie-stampa/2041934-startup-innovative-tutti-i-dati-al-1-gennaio-2021>

²¹ <https://lafrenchtech.com/fr/>

Proposta

Tortuga ravvisa la mancanza di un ecosistema nazionale di supporto al settore, similmente a quanto invece fatto in Francia con la creazione dell'ecosistema la French Tech supportato dallo Stato.²¹

Su questo fronte occorre:

- Creare un ecosistema unitario che riunisca le iniziative di supporto presenti ad oggi, crei un brand per gli aderenti all'ecosistema e centralizzi la comunicazione degli strumenti e iniziative a supporto delle startup con una governance unitaria sul modello francese della French Tech Seed;
- Ri-organizzare gli strumenti messi a disposizione (es: Smart&Start, FNI) ora dispersi tra i vari attori menzionati per garantire l'offerta di strumenti specifici per ogni fase di vita della startup (dalla fondazione e fase di seed, alla crescita e scale-up);
- Inserimento di strumenti che facciano leva sull'iniziativa privata (es: strumenti di co-matching pubblico-privato²², oppure di sgravi fiscali per l'investimento di capitali privati in startup e PMI innovative con detassazione dei capital gain sul modello degli Enterprise Investment Scheme inglesi) e che possano attrarre operatori specializzati (es: Venture Capitalists, imprenditori con esperienza) anche da paesi esteri;
- L'inclusione all'interno dell'ecosistema di Venture Capitalist, Business Angels, fondi di Private Equity che aderiscano e supportino la crescita dell'ecosistema stimolando l'apporto di capitale privato.

²² <https://lafrenchtech.com/en/how-france-helps-startups/french-tech-seed-en/>

Politiche per il lavoro

Riformare tirocinio e apprendistato

Analisi

Il mercato del lavoro italiano presentava evidenti problematiche, soprattutto per i più giovani, già prima della crisi imposta dal coronavirus. L'Italia si contraddistingue per uno dei più alti tassi di disoccupazione giovanile e di NEET (Not Employed in Education or Training) dell'Europa. Per la ripresa sarà fondamentale assicurare che i giovani possano trovare strumenti adeguati per inserirsi nel mercato del lavoro.

La precarietà giovanile in Italia è in parte riconducibile al forte dualismo del mercato del lavoro, con una estesa diffusione dei contratti a tempo determinato con durata inferiore all'anno, soprattutto tra i più giovani. Ad oggi, gli strumenti a disposizione di giovani e imprese per accedere al mercato del lavoro creano un sistema di incentivi tal volta perverso, che porta all'abuso di forme contrattuali per ottenere lavoro a basso costo. Si possono identificare essenzialmente tre forme contrattuali:

- a. Il tirocinio: l'assenza di contributi previdenziali per il lavoratore e l'indicazione della sola indennità minima (300 euro) per il rapporto rendono questo strumento troppo spesso fonte d'abuso;
- b. L'apprendistato: un contratto per ragazzi tra 15 e 29 anni finalizzato alla formazione e all'occupazione, con durata minima di 6 mesi e che solitamente dopo 3 anni si converte automaticamente in un contratto a tempo indeterminato. Nonostante i notevoli sgravi contributivi, rimane uno strumento poco utilizzato delle imprese. Ciò è riconducibile agli oneri burocratici da adempiere per l'impresa durante l'esperienza formativa del giovane, spesso ridotta a una mera formalità, snaturando il valore formativo dello strumento;
- c. Il contratto a tempo determinato: spesso utilizzato in seguito a un patto di prova. Sebbene i rinnovi multipli siano stati fortemente disincentivati, la sua diffusione fa supporre che meri disincentivi non siano sufficienti.

Proposta

Occorre riorganizzare l'intero assetto degli strumenti contrattuali per l'accesso al mercato del lavoro: tale riforma deve essere inserita tra incluse nel PNRR. In particolare:

22 https://www.migrantes.it/wp-content/uploads/sites/50/2020/10/RICM_2020_DEF.pdf

- Il tirocinio extracurricolare dovrebbe invece essere limitato alle esperienze lavorative brevi, dando la possibilità ai giovani di sperimentare possibili percorsi professionali, utilizzandolo come strumento di orientamento e garantendo flessibilità. La sua durata dovrebbe quindi essere limitata a 6 mesi (invece che i 12 attuali), senza possibilità di rinnovo all'interno della stessa azienda.. Al contrario, nel caso in cui lavoratore e il datore di lavoro decidessero di continuare il rapporto, questo si dovrebbe tramutare direttamente in apprendistato (oppure in un contratto più stabile, come un contratto a tempo indeterminato).
- Il contratto di apprendistato dovrebbe essere la via maestra per l'accesso al mercato del lavoro per i giovani. Inoltre, l'apprendistato, soprattutto quello professionalizzante, dovrebbe essere limitato ai giovani senza esperienza lavorativa (ad eccezione del tirocinio) per evitarne un utilizzo improprio solo come contratto a basso costo. Invece degli attuali paletti istruttivi, questo tipo di contratto dovrebbe essere formulato come un apprendistato al lavoro, con l'opportunità, invece dell'obbligo, di svolgere corsi certificati quando realmente necessari allo sviluppo professionale del lavoratore. L'istruzione formale dovrebbe invece essere incentivata attraverso la creazione di un conto personale, costituito da "punti" accumulabili durante l'esperienza lavorativa. Per gli apprendisti sarebbe quindi disponibile una somma di punti a partire dalla stipulazione del contratto che dovrebbero poi essere spesi in corsi formativi di propria scelta, magari su suggerimento del datore di lavoro che, in base all'esperienza sul campo, potrebbe aiutare il giovane a individuare il percorso formativo ideale. I corsi potrebbero essere offerti da enti esterni, come gli attuali "Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua", la cui offerta formativa andrebbe migliorata, da soggetti privati in convenzione, o tramite corsi online di piattaforme certificate il cui uso si è diffuso durante il periodo pandemico. Rimarrebbe fondamentale intervenire per semplificare l'iter amministrativo in carico alle imprese per la gestione del contratto di apprendistato. Opportuni sgravi fiscali ne garantirebbero la convenienza economica rispetto ad altre forme contrattuali, che potrebbero essere legati ai punti accumulati dal giovane in formazione. Questa maggiore semplicità, nonché la convenienza economica, ne favorirebbe la scelta rispetto a quello a tempo determinato.

Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore

Welfare e povertà giovanile

Analisi

Secondo Istat, nel 2019 le famiglie povere erano 1,7 milioni, in lieve calo rispetto al 2018. I singoli individui, invece, superano i 4,5 milioni. Questi numeri nascondono un quadro ancor meno incoraggiante se scomposti in base all'età degli individui. Sono in particolar modo i giovani al di sotto dei 34 anni che, in seguito alla crisi, hanno visto peggiorare le loro condizioni economiche. Nel 2019 più di un giovane su dieci viveva in una famiglia in povertà assoluta. Tra i minorenni l'incidenza della povertà assoluta si attesta al 12%, mentre tra gli over 65 solo una persona ogni venti si trova in condizioni di difficoltà economica. Negli ultimi 15 anni questa forbice si è costantemente allargata, sotto la pressione di un livello di disoccupazione giovanile mai così alto.

Nonostante le ingenti risorse investite nella nuova misura di contrasto alla povertà, Tortuga ritiene che il disegno del Reddito di Cittadinanza (RdC) non consenta di raggiungere con efficacia gli individui e le famiglie che necessitano maggiormente di assistenza. L'ingente stanziamento non è sempre capace di raggiungere le categorie in cui maggiore è l'incidenza della povertà assoluta. Il PNRR potrebbe essere l'occasione giusta per correggere le storture della misura utilizzando una quantità limitata di risorse per rendere più semplice la transizione. Riteniamo infatti importante l'intenzione di intervenire sulla povertà abitativa e sulla disabilità.

Proposta

È necessario agire su vari aspetti dell'impianto dell'attuale RdC per renderlo in grado di raggiungere le famiglie maggiormente bisognose, che sono specialmente quelle numerose:

1. La scala di equivalenza. La scala di equivalenza del Reddito di Cittadinanza è molto poco generosa nei confronti delle famiglie più numerose. Nella scala di equivalenza ISEE, il valore massimo raggiunto dal coefficiente è pari a 4,25, ben oltre il doppio di quello del RdC, che al massimo arriva a 2,1. E anche la scala OCSE, molto utilizzata a livello internazionale, conta un valore massimo di 4, quasi doppio rispetto a quello del RdC. Addirittura, i coefficienti utilizzati per l'erogazione a famiglie numerose tendono

a mantenere il beneficio sotto la soglia della povertà, lasciando in molti casi le famiglie con figli in difficoltà economiche anche quando hanno accesso alla misura. Invece i nuclei composti da una o due persone ottengono un ammontare piuttosto elevato, soprattutto se confrontato con gli altri paesi europei. L'opportunità di migliorare il Reddito di Cittadinanza emerge anche dai dati sulle erogazioni in rapporto al numero di poveri per categoria, che mostrano molte erogazioni per le famiglie composte da pochi individui e pochissime per quanto riguarda le famiglie numerose. Tortuga propone quindi di riformare la scala di equivalenza dell'RdC, rendendola uguale a quella attualmente esistente dell'ISEE.

2. Contributo all'affitto. La mancanza di proporzionalità della componente di integrazione al reddito per le spese di affitto rappresenta un ulteriore svantaggio per le famiglie numerose. Il RdC, in altre parole, sembra ignorare che i bisogni abitativi di una famiglia cambiano al crescere delle sue dimensioni. Tortuga propone di aggregare in un unico strumento (Fondo Sociale per l'Affitto) tutte le misure di contrasto alla povertà abitativa in modo evitare un'inefficiente ed inefficace frammentazione di politiche con il medesimo obiettivo. In questo senso andrebbe eliminata la componente di supporto all'affitto del RdC.

Integrazione, coesione sociale e servizio civile

Analisi

Tortuga evidenzia l'importanza dei temi di integrazione e inclusione sociale di migranti, rifugiati e richiedenti asilo o protezione speciale. La coesione sociale non può non passare anche dall'integrazione e inclusione degli stranieri in Italia. Sono oltre 1 su 4 le famiglie straniere in Italia che vivono in condizioni di povertà assoluta, con un aumento del 3,7% nel 2020 rispetto all'anno precedente (Istat, 2020). Un inserimento efficace nel tessuto sociale necessita infatti di investimenti in programmi ed infrastrutture specifiche. Tra il 2016 e il 2017 per ogni persona inserita in un progetto Sprar (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) ve ne erano 6 nei Cas (Centri di Accoglienza Straordinaria)²². Un imbuto tra accoglienza e integrazione che rischia di minare un'effettiva inclusione sociale dei nuovi arrivati nonché la coesione sociale nelle comunità di arrivo.

Proposta

Tortuga propone quindi una modifica dell'impianto dei visti, volta a promuovere i flussi per motivi di studio, formazione e lavoro con l'obiettivo di stimolare flussi regolari e ingresso di persone qualificate, superando l'attuale impianto del decreto flussi, utilizzato principalmente per regolarizzare i lavoratori stagionali già presenti sul territorio e recentemente modificato con il Decreto Immigrazione.

Nel caso invece della migrazione per necessità invece di aspirazione –richiedenti asilo o protezione speciale, e rifugiati – si ritiene necessario un rafforzamento del sistema di integrazione sui territori investendo maggiori risorse nelle iniziative comunali che compongono il Sai (Sistema di accoglienza ed Integrazione) e riportando i Cas alla loro funzione originaria di strutture emergenziali per prima accoglienza e soggiorni di breve durata. Si tratta di veri e propri investimenti per aumentare la coesione sociale e rendere il nostro paese maggiormente resiliente. I fondi del Pnrr potrebbero inoltre essere investiti su un'infrastruttura nazionale di raccolta dati per il monitoraggio di queste strutture, identificando le best practice sulla base dei risultati raggiunti, nonché per l'elaborazione di livelli essenziali di prestazione e dei migliori mix di servizi per il raggiungimento dei risultati. Occorrerebbe, inoltre, incentivare, con programmi di supporto sia tecnico che economico, i comuni che sono in province dove la concentrazione di progetti Sprar è minore dell'obiettivo nazionale.

Da ultimo sarebbe importante sfruttare l'occasione fornita dal Servizio Civile Universale per offrire un canale alternativo di inclusione sociale agli stranieri per quelle località in cui l'amministrazione locale decide di non partecipare al Sai.

Sebbene infatti rifugiati e richiedenti asilo possano già partecipare ai bandi di servizio civile alcune modifiche alla regolamentazione per questa categoria di persone potrebbe aumentarne il potenziale stimolando e supportando iniziative private e del terzo settore. Nello specifico si potrebbe:

- estendere il punteggio maggiorato già previsto per altre categorie anche ai progetti che implicano rifugiati e/o richiedenti asilo
- togliere il limite di età (compimento dei 29 anni) per questa categoria
- garantendo la possibilità di partecipare due volte per un massimo di 18 o 24 mesi, come per il sistema Sai e tenuta conto la durata media superiore ai 12 mesi delle procedure per l'esame delle domande di asilo o protezione speciale
- prevedere un regime misto tra quello previsto per gli operatori volontari in Italia, riconoscendo il contributo mensile di circa 440€ agli operatori, e quello previsto per l'estero, erogando il contributo giornaliero per vitto e alloggio agli enti ma non la diaria aggiuntiva agli operatori

Proposta finale: valutazione di impatto e open data

L'ultima proposta riguarda il tema della governance e del monitoraggio degli interventi che saranno attuati. Come già previsto dai regolamenti europei, gli Stati Membri dovranno inviare alla Commissione due volte l'anno un report sugli avanzamenti compiuti. Si tratta di un grande strumento di trasparenza e rendicontazione per le istituzioni che saranno coinvolte nell'implementazione del piano, uno strumento di sicuro beneficio per i cittadini. Tortuga ritiene che sia possibile fare di più, andando oltre quanto richiesto dalla Commissione. Quando si tratta di politiche pubbliche e investimenti è necessario non solo monitorare l'avanzamento oggettivo dei progetti (chiedendosi ad esempio: l'asilo nido è stato costruito?) ma anche studiare gli effetti sulla vita delle persone degli investimenti effettuati (chiedendosi per esempio: la costruzione dell'asilo nido ha permesso a più donne una migliore conciliazione vita-lavoro? Oppure: la costruzione dell'asilo nido ha comportato un migliore apprendimento da parte dei bambini?). Per fare questo Tortuga ritiene necessario che i dati sugli interventi siano resi pubblici e accessibili. Non solo dati aggregati, ma dati con il livello di dettaglio maggiore possibile. Quando possibile, quindi, e opportunamente resi anonimi nel rispetto della privacy, i dati dovranno avere un dettaglio individuale, e quindi descrivere la singola scuola, la singola start-up, il singolo studente. È necessario che fin da ora il Governo strutturi percorsi e procedure standard per la raccolta e l'accesso a tali dati. Una simile operazione gioverebbe in maniera decisiva alla qualità e alla vivacità della ricerca italiana, ma soprattutto al benessere dei cittadini: solo valutando gli effetti degli investimenti effettuati è possibile migliorarli. In secondo luogo, si potrebbero prevedere delle strutture istituzionali per la valutazione dell'impatto degli interventi previsti, come ad esempio viene fatto in Francia²³. I soggetti istituzionali in possesso degli strumenti e delle competenze necessarie per una simile operazione di certo non mancano: dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio, ai centri studi di Banca d'Italia, Inps, Istat, a cui si aggiungono tutti i dipartimenti e i centri di ricerca universitari esistenti nel nostro Paese. Tutti questi soggetti possono essere coinvolti in un unico network, una Rete per la Valutazione, sotto la regia del MEF, in modo da gestire in maniera strutturata, coordinata e costante nel tempo la valutazione degli interventi previsti nel PNRR. Da ultimo, specifiche risorse per il finanziamento di giovani ricercatori potrebbero essere destinate a bandi per la produzione di ricerche che valutino l'impatto e la ricaduta sociale degli investimenti dello stesso PNRR.

²³ Qui, ad esempio, il comitato di valutazione del piano di investimento sulle competenze: <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/comite-scientifique-du-pic>

Conclusioni

Le proposte che il think tank Tortuga ha avanzato nelle precedenti pagine trovano fondamento nelle analisi e nelle ricerche condotte nel corso dei 6 anni di attività dell'associazione. Le analisi riportate in questo documento ne rappresentano solo una sintesi, per ovvi motivi di brevità richiesta. Il focus sulle Missioni legate ai temi della Pubblica Amministrazione, istruzione e coesione sociale deriva dall'esperienza che in questi campi Tortuga ha accumulato negli anni e che consente di proporre al Parlamento e al Governo proposte solide e realistiche. Inoltre, gli interventi previsti per scuola e coesione sociale sono quelli che impatteranno più direttamente e più nell'immediato la vita dei giovani italiani, della "next generation IT": proprio per questo è fondamentale che tali interventi siano quanto più possibile solidi, efficaci e innovativi.

Preme sottolineare che le proposte avanzate in questo documento possono essere un modo efficace e puntuale per migliorare la qualità del PNRR e, in generale, del sistema Italia. La soluzione alla sfida che il nostro Paese ha davanti è fatta non solo di investimenti e incentivi, ma anche e soprattutto di riforme strutturali. Il PNRR sarà soltanto il punto di partenza di un percorso più lungo, il cui successo dipenderà dalla capacità delle istituzioni coinvolte di fare sistema e di cooperare per il maggior benessere dei cittadini.

Il think tank Tortuga rimane a disposizione per qualsiasi approfondimento all'indirizzo info@tortugaecon.com

LEGAL DISCLAIMER

Tutti i materiali, i dati e le informazioni pubblicati all'interno di questo report sono «no copyright», nel senso che possono essere riprodotti, modificati, distribuiti, trasmessi, ripubblicati o in altro modo utilizzati, in tutto o in parte, senza il preventivo consenso di Tortuga, a condizione che tali utilizzazioni avvengano per finalità di uso personale, studio, ricerca o comunque non commerciali e che sia citata la fonte attraverso la seguente dicitura, impressa in caratteri **ben visibili**: Think tank Tortuga (www.tortugaecon.eu). In ogni caso, dell'avvenuta riproduzione, in forma analogica o digitale, dei materiali tratti dal report dovrà essere data tempestiva comunicazione all'indirizzo info@tortugaecon.com allegando, laddove possibile, copia elettronica.

Contatti

Questa memoria è stata scritto dal **think tank Tortuga**.

Il primo think-tank italiano di studenti, ricercatori e professionisti del mondo dell'economia e delle scienze sociali.

Al servizio di istituzioni e policy-makers per creare un'Italia migliore.

È possibile contattarci tramite la nostra mail info@tortugaecon.it, e seguire le nostre attività sui canali social.

 facebook.com/tortugaecon

 [@Tortugaecon](https://twitter.com/Tortugaecon)

 linkedin.com/company/tortugaecon

 [@Tortugaecon](https://instagram.com/Tortugaecon)

 [Tortuga Channel](#)

 www.tortugaecon.eu

