



Audizione informale

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

XI Commissione (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)
Senato della Repubblica

01 marzo 2022

L'inserimento al lavoro dei giovani e più in generale l'incrocio tra la dimensione formativa e quella riferita al lavoro necessitano di una riflessione ampia e di un disegno di carattere organico non risolvibile esclusivamente attraverso considerazioni su specifiche misure.

Il tema della occupazione giovanile e delle politiche per il lavoro dei giovani per la Cgil deve essere collocato, perché possa avere successo, dentro un piano complessivo per il lavoro e per l'occupazione che guardi ad alcuni nodi strutturali non risolti delle dinamiche del mercato del lavoro.

In termini generali e a premessa di alcune considerazioni più circostanziate è utile riferirsi, come posizionamento generale della nostra organizzazione, sia al Piano per il lavoro proposto negli anni scorsi che alla proposta di legge di iniziativa popolare, Carta dei Diritti Universali del lavoro, che si propongono il tema del rilancio della occupazione e di una nuova riscrittura del diritto del lavoro. In riferimento ad alcune tematiche proposte nella interlocuzione con i senatori intervenuti, sia sui processi che attengono alla formazione in relazione al PNRR che ai tirocini curricolari, si rimanda a documenti e audizioni precedenti che alleghiamo.

Nello specifico dei punti oggetto della richiesta di audizione un primo punto che occorre sollevare è il perimetro dell'indagine. È fondamentale cioè valutare se si ritiene opportuno indagare le dinamiche complessive che riguardano la relazione tra ingresso dei giovani nel mondo del lavoro o i soli aspetti di natura formale conseguenti da una lettura dell'attuale quadro di regolazione.

Il punto non è di natura secondaria: quanto sommerso sussiste nell'ingresso al lavoro delle giovani generazioni? Quanto utilizzo improprio di strumenti pensati per altre finalità (vedi flessibilità per la gestione delle dinamiche della produzione e del mercato, contratti a termine e lavoro intermittente)? Quanto è il ricorso non genuino per esempio al lavoro autonomo? Quanto alle collaborazioni autonome occasionali?

Poiché appunto trattasi di un'indagine sarebbe bene proporsi questi interrogativi per valutare nel complesso le modalità di ingresso nel mondo del lavoro che per quanto ci riguarda dovrebbero essere fortemente ridotte al fine di privilegiare una unica forma di ingresso a contenuto formativo e orientata alla stabilità occupazionale.

Altro punto che intendiamo evidenziare è come si inquadra nel dibattito pubblico e nell'azione del legislatore e del Governo il tema dei tirocini cosiddetti extra-curricolari.

Per superare l'aberrazione che si è generata nella loro eccessiva diffusione, gli usi impropri e gli abusi occorre ricondurre il tirocinio extra curricolare - nella sostanza - ad un'azione di politica attiva che si realizza attraverso un percorso formativo svolto in contesto lavorativo. È quindi un percorso di avvicinamento al lavoro, con finalità di orientamento e formazione e inserimento e reinserimento, ma non è uno strumento d'ingresso al lavoro.

La distinzione, seppure può sembrare minima, è invece fondamentale per il corretto inquadramento della misura e per una corretta lettura delle dinamiche che oggi ne caratterizzano il ricorso.

Nel secondo Rapporto di monitoraggio curato da ANPAL, in collaborazione con INAPP, si dà evidenza alla crescita nel loro utilizzo che è intervenuta tra il 2014 e il 2019:

- si passa dai 223.430 del 2014 ai 335.802 del 2019 con un dato che eccetto il 2014 è costantemente al di sopra dei 300.000 tirocini attivati;
- nel periodo 2014-2019 sono quasi due milioni le attivazioni intervenute e per la precisione 1.968.802;
- gli individui coinvolti in almeno un tirocinio, perché per la stessa persona possono essere attivati più tirocini, sono 1.589.536.

È noto che la crescita è stata trainata anche dall'attuazione della misura "Tirocini" nell'ambito del programma Garanzia Giovani, dinamica che sembra oggi ripresentarsi conseguentemente alle azioni del programma GOL per quanto recepiamo dalle realtà regionali. Nella attuazione di Garanzia Giovani, strumento importante soprattutto perché ha consentito di impegnare il sistema pubblico nel contatto e nella presa in carico di un numero superiore a 2 mln di giovani Neet, il nostro è stato l'unico Paese in cui la misura dei tirocini è stata ampiamente la più utilizzata rispetto agli altri interventi possibili (percorsi di istruzione, avvio a formazione professionale, avvio occupazionale...). Il rischio che intravediamo è che anche il piano GOL concentri sui tirocini extracurricolari la maggior parte delle misure di intervento.

Un dato di interesse, per la intersezione tra tirocini e lavoro, è quello riferito alla percentuale di tirocini sui nuovi ingressi al lavoro che si attesta intorno al 17% che incrociato al dato delle imprese che hanno avviato tirocini senza attivare rapporti di lavoro, il 27% nel 2019, rende evidente che il tirocinio assume sempre meno la caratteristica di una azione formativa e sempre più quella di una forma impropria d'ingresso al lavoro.

Relativamente alle categorie di tirocinanti la parte più consistente di utilizzo riguarda le persone disoccupate/inoccupate: oltre 1.360.000 nel 2014-2019 su un totale di 1.968.828 tirocini attivati. Nel 2019 per tale categoria risultano attivati 260.797 tirocini su un totale di 355.000

A seguire la categoria, ma con una incidenza decisamente minore, dei tirocini attivati per chi ha conseguito un titolo di studio - intorno ai 300.000 per il periodo 2014 - 2019 - e intorno ai 30.000 per il 2019.

Di una qualche consistenza le attivazioni per i soggetti svantaggiati, poco più di 120.000 nel periodo osservato e 20.060 nel 2019.

Le tendenze evidenziano l'incremento dei tirocini per la categoria dei disoccupati/inoccupati marcatamente in crescita dal 2015 conseguentemente alla introduzione di Garanzia Giovani che si associa al calo dei tirocini svolti in ragione del conseguimento del titolo di studio.

Tali dati danno conferma che il tirocinio assume sempre più la caratteristica di una misura di attivazione, concentrata principalmente nella fascia fino ai 29 anni per quasi l'80% dei tirocini attivati, e sempre meno quello di formazione anche conseguentemente all'acquisizione del titolo di studio.

Per l'insieme di queste ragioni, sommariamente e per brevità descritte, occorre agire degli interventi per ricondurre alla giusta finalità tale strumento.

Alcuni di questi sono stati positivamente individuati dalla legge di bilancio per il 2022 (commi 720-726) anche se in modo non esaustivo. Occorre muoversi su alcune direttrici:

- restrizione delle categorie di accesso al tirocinio, anche attraverso la definizione di requisiti soggettivi;
- qualificazione del profilo formativo e certificazione delle competenze acquisite;
- contrasto agli abusi;
- previsione di settori e attività dove il tirocinio è attivabile;
- il contingentamento nel ricorso a tale misura nell'ambito dei piani di politiche attive delle regioni.

Tale percorso occorre che si realizzi attraverso l'aggiornamento delle linee guida definite a suo tempo dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome.



Anche in riferimento all'apprendistato occorre fare valutazioni articolate.

Per restituire all'apprendistato la caratteristica di strumento d'ingresso al lavoro per i giovani, in considerazione della cosiddetta causa mista lavoro e formazione, occorre in primis intervenire attraverso la semplificazione delle tipologie contrattuali ricercando la organicità degli interventi in materia di mercato del lavoro.

La direttrice d'intervento deve per noi consistere nel restringimento dei criteri di accesso alle diverse tipologie con termine e a quelle che non garantiscono adeguata continuità occupazione e d'impiego. Come evidenziato in premessa l'indagine dovrebbe approfondire, anche in considerazione dei dati e delle evidenze disponibili, il ricorso alle diverse tipologie contrattuali come strumento d'ingresso al lavoro. Tali tipologie, nonostante gli importanti sgravi contributivi sull'apprendistato, sono molto più utilizzate sia perché non hanno l'obbligo della formazione come previsto per un contratto a causa mista sia perché sono molto più flessibili e certamente meno orientate a un percorso di stabilità occupazionale come, invece è l'apprendistato.

Per quanto concerne l'apprendistato le valutazioni principali occorre farle in riferimento all'apprendistato professionalizzante, che è la tipologia più utilizzata. Una riflessione rispetto al mantenimento o alla ricollocazione in percorsi differenti da quelli attuali dovrà invece essere fatta sull'apprendistato di primo e terzo livello, su cui sono stati fatti accordi interconfederali, su cui si sono orientate significative risorse ma che hanno visto attuazioni molto limitate.

Sull'apprendistato professionalizzante rimane il limite già presente nell'Art. 44 del d. Lgs 81/2015 del bando riferimento alla integrazione della formazione di tipo professionalizzante con l'offerta formativa pubblica, interna o esterna all'azienda, finalizzata alla acquisizione delle competenze di base e trasversali e va ulteriormente rafforzata la prospettiva di stabilità occupazionale considerato che a fronte di circa 300.000 attivazioni (periodo gennaio-novembre 2021) assommano a poco più di 100.000 (stesso periodo) le trasformazioni a tempo indeterminato.

Gli accordi interconfederali e i CCNL prevedono in media una durata di 120 ore di formazione per gli apprendisti privi di titolo di studio, in possesso di licenza elementare e/o della sola licenza di scuola secondaria di 1° grado (licenza media); 80 ore per gli apprendisti in possesso di diploma di scuola secondaria di 2° grado o di qualifica o diploma di istruzione e formazione professionale; 40 ore per gli apprendisti in possesso di laurea o titolo almeno equivalente.

Il riferimento alle risorse annualmente disponibili e il monte ore complessivo non superiore alle 120 ore nel triennio determinano disallineamenti tra le diverse Regioni e occorrerebbe adottare strumenti più stringenti fatte salve naturalmente le competenze regionali in materia.

I temi aperti sulla formazione, e che andrebbero affrontati, sono conseguenti a una situazione totalmente disallineata circa la durata di tali percorsi. Ogni regione ha dettato le proprie regole dentro i propri piani regionali di sviluppo.

Si va percorsi di 40 ore massime per la durata del contratto con dentro la formazione base, specialistica e per competenze trasversali, sostanzialmente tutto, fino ad esempi (come per le regioni Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto; Lazio e altre) per le quali tali percorsi durano anche fino a 300 ore in tre anni.

Inoltre, relativamente ai soggetti che erogano la formazione occorre, come evidenziato già in altri ambiti, un indirizzo più forte sul tema degli accreditamenti così come ci preme evidenziare delle difficoltà di monitoraggio e controllo dell'efficacia dell'azione formativa con progetti che rischiano di trascurare per intero, le richiamate competenze trasversali di base di ordine linguistico, culturale e scientifico.

La direttrice da percorrere non è quella, che è rimbalzata nel dibattito, di un'alternatività tra tirocini e contratti di apprendistato con la ipotesi, non condivisibile, di rendere più flessibile - attraverso la possibilità di una risoluzione anticipata - questi ultimi per contrastare la crescita dei tirocini.

La strada è quella di restituire la finalità formativa ai tirocini, che sono una misura di politica attiva, e rendere prioritario il ricorso all'apprendistato come canale d'ingresso formale per i giovani nel mercato del lavoro, cosa che ad esempio abbiamo provato a fare nella discussione sui PON IOG e SPAO chiedendo che le attività dell'Asse I bis siano orientato in particolare alla misura dell'apprendistato.

Degli oltre 6.600.000 di rapporti di lavoro attivati nel periodo gennaio - novembre 2021 le assunzioni in apprendistato sono state poco più di 290.000.

Come evidenziato occorrerebbe verificare, anche attraverso specifiche ricerche, quanti rapporti di primo ingresso nel mercato del lavoro fanno riferimento alle diverse tipologie con termine da un lato e al lavoro intermittente dall'altro.

La dimensione non comparabile tra i due insiemi - contratti di apprendistato e rapporti di lavoro con termine e intermittenti - e la caratteristica legata a rapporti di breve e brevissima durata rendono evidente la necessità della individuazione di un contratto di lavoro con finalità formativa e con prospettiva di stabilizzazione.

Il contratto di apprendistato può assolvere a questa funzione se si interviene attraverso un'azione di semplificazione delle tipologie contrattuali con particolare riferimento ai contratti a termine. Per arginare la crescita di questi ultimi è imprescindibile un intervento che preveda il ripristino della causalità all'inizio del contratto oltre a altri interventi che impediscano il continuo utilizzo di tempo determinati su postazioni stabili e che vincolino nuove attivazioni alla stabilizzazione dei rapporti precedentemente in essere.

Ciò che quindi, in sintesi, riteniamo utile è l'organicità degli interventi da contrapporre alla concorrenzialità nel ricorso alle forme improprie di accesso al lavoro per i giovani.

L'indagine, a nostro giudizio, dovrebbe calarsi nello scenario reale delle dinamiche del mercato del lavoro e fornire gli opportuni indirizzi d'intervento al legislatore.

Allegati:

- documento CGIL *“Formazione e apprendimento permanente sfide e prospettive per il lavoro e per il sindacato”*;
- memoria audizione CGIL *“Esame delle proposte di legge C. 1063 Ungaro e C. 2202 De Lorenzo, recanti disposizioni in materia di tirocinio curricolare”*.