

Politiche formative e politiche attive del lavoro

EUGENIO GOTTI¹

1. Sempre più giovani disoccupati e Neet

In Italia si assiste a un costante aumento di giovani disoccupati, a settembre 2014 il tasso di disoccupazione giovanile ha superato il 44% dei cosiddetti “Neet” (*Neither in Employment, nor in Education and Training*), ossia di giovani tra i 15 e i 29 anni che rimangono esclusi sia dall’occupazione che dai processi di istruzione e formazione. Dal 2009 al 2011 passano dal 19,5 al 22,7% rispetto alla propria classe di età, per raggiungere il valore assoluto di 2,4 milioni nel 2013, pari al 26% (peggio dell’Italia solo Bulgaria e Grecia, come conferma il Rapporto Giovani 2014 curato dall’Istituto Toniolo).

L’incremento dei giovani in cerca di occupazione descrive la diffusa e crescente difficoltà ad accedere nel mondo del lavoro o di rientrarvi dopo una breve esperienza lavorativa. Significativa è anche la quota di inattivi composta con maggior frequenza da giovani con un basso livello di istruzione, modeste competenze professionali e complessivamente scoraggiati dalle scarse prospettive occupazionali.

I giovani incontrano difficoltà crescenti nel trovare una collocazione professionale adeguata alle loro ambizioni e devono spesso affrontare precarietà e remunerazioni basse.

Eppure, ogni anno i numeri dimostrano che migliaia di posizioni lavorative rimangono vacanti: il sistema Excelsior ci dice che ogni anno una quota rilevante delle assunzioni programmate dalle imprese risulta di difficile, se non impossibile, reperimento: nonostante la riduzione dovuta alla crisi, nel 2014 saranno ancora oltre 104 mila i posti che potranno restare vacanti, pari all’8,6% del totale.

Le figure professionali per le quali sono segnalate le maggiori difficoltà sono soprattutto quelle scientifiche e ad elevata specializzazione, per carenza di candidati, ma si registrano mancanze significative anche per le figure operaie specializzate, in questo caso soprattutto per inadeguatezza delle loro competenze.

2. È solo un problema di crisi economica?

Naturalmente le cause di questa situazione sono molteplici e tante vengono più da lontano della crisi economica.

Non è tutto il mondo ad essere in crisi: il Credit Suisse Wealth Report 2013 rileva che nel 2000 il PIL mondiale era di 113mila miliardi di dollari; nel 2013 è diventato di 241mila miliardi. Più del doppio. Nel 2018, sarà di 334mila miliardi.

¹ Esperto di politiche dell’Istruzione e Formazione Professionale.

Negli ultimi vent'anni *un miliardo* di persone è uscito dalla povertà. Secondo la Brookings Institution di Washington, *entro il 2030 uscirà dall'indigenza un altro miliardo*. “Verso la fine della povertà”, ha titolato qualche mese fa il settimanale Economist.

Per quanto riguarda l'Italia, nella primavera di quest'anno la Commissione europea nel documento di analisi sugli Stati UE concludeva che *la competitività* dell'Italia si è deteriorata negli ultimi anni per due principali motivi. Da un lato i vincoli burocratici e normativi gravanti sul sistema imprenditoriale ed in particolare la complessità e l'incertezza degli adempimenti fiscali e contrattuali. Dall'altro, a causa di *aumento del salario superiore a quello della produttività*.

La soluzione a quest'ultima causa non è certo quella di abbassare i salari, ma di aumentare la produttività.

3. Sistema educativo e politiche del lavoro: insieme per aumentare per la produttività

Molto si potrebbe dire dei diversi e numerosi fattori che hanno comportato il rallentamento della produttività in Italia negli ultimi decenni.

Tra questi vi sono sicuramente la distanza tra il sistema scolastico e quello produttivo e l'assenza di politiche attive del lavoro.

L'Italia, nei confronti dei paesi avanzati è un Paese ancora in ritardo sulle variabili del capitale umano.

Abbiamo necessità che il nostro sistema di istruzione, formazione e del mercato del lavoro diventi sempre più efficiente, che porti un numero sempre maggiore di giovani ad uno sviluppo sempre più elevato di conoscenze e competenze. L'obiettivo è elevare i risultati complessivi del sistema.

Nei Paesi europei dove è minore la differenza tra il tasso di disoccupazione generale e quello della disoccupazione giovanile - Germania, Olanda, Austria, Danimarca - vi è un rapporto stretto e organico tra sistema scolastico e sistema produttivo. L'incontro con il mondo del lavoro è dinamico e continuo e la collaborazione tra scuole e imprese avviene nel corso del percorso educativo, ma anche fin dalla progettazione degli interventi, con analisi di previsione nel medio periodo delle competenze necessarie all'ingresso nel mondo del lavoro.

Rispetto ai coetanei di altri Paesi i nostri giovani incontrano il lavoro in età troppo avanzata con conoscenze poco spendibili anche per l'assenza di un vero contatto con il mondo del lavoro durante il percorso di studi, a causa del *permanere di un pregiudizio che vuole che chi studia non lavori e che chi lavora non studi.*

L'autoreferenzialità del sistema educativo, in questo senso, incide negativamente sulle prospettive occupazionali dei giovani. È questa la principale ragione di un frequente intrappolamento ai margini del mercato del lavoro, con occupazioni e professionalità di bassa qualità, non di rado senza alcuna coerenza tra carriera scolastica e carriera lavorativa.

Bisogna dunque ripartire da alcuni punti prioritari:

- facilitare la transizione dalla scuola al lavoro con un ruolo attivo alle istituzioni scolastiche e formative in stretta relazione con le politiche del lavoro;
- rilanciare l'istruzione tecnica e l'istruzione e formazione professionale, centrate su una interlocuzione sistematica tra teoria e pratica, tra studio e lavoro, tra competenze generali e professionali;
- favorire collaborazioni stabili tra sistema educativo e quello delle imprese, potenziare l'apprendistato formativo in tutte le sue forme, riconoscendo a questo istituto il peso che merita e, soprattutto, il prestigio di cui dovrebbe essere circondato.

4. La distanza tra scuola e imprese provoca overeducation e mismatch

La distanza tra scuola e mondo del lavoro causa anche i preoccupanti effetti dell'overeducation e del mismatch.

I risultati occupazionali dovrebbero essere valutati in base non solo al livello, ma anche al tipo di studi seguito. Questo infatti è un elemento estremamente significativo per analizzare quante persone svolgono un lavoro sottoinquadrato, che richiede competenze inferiori a quelle acquisite mediante il percorso di studi (*overeducation*), o quanti laureati svolgono mansioni che non appartengono all'ambito della laurea conseguita (*mismatch*).

Secondo uno studio della Banca d'Italia, il 25 per cento dei giovani occupati risulta sottoinquadrato, ed il 32% svolge mansioni non coerenti con gli studi.

Se però non ci accontentiamo di un dato generale ed entriamo più nel dettaglio andando ad analizzare il tipo di laurea posseduta, vediamo come la situazione è molto polarizzata sulla tipologia di corso di laurea. In particolare i laureati in discipline umanistiche risultano ad un livello del 38% di overeducation e 67,5% con mismatch.

5. Orientamento rispetto agli sbocchi occupazionali

Tutto ciò dimostra come sia quanto mai *necessario introdurre in modo sistematico l'utilizzo di informazioni orientative per la corretta scelta del percorso scolastico superiore ed universitario* anche in vista del proprio futuro occupazionale. Prima della scelta, tutti gli studenti e le loro famiglie dovrebbero essere messe nelle *condizioni di sapere qual è la situazione del mercato del lavoro, quali le possibilità di inserimento lavorativo nei diversi settori al termine del percorso formativo.*

Generare e offrire una costante informazione sull'andamento del mercato del lavoro e la previsione di sbocchi occupazionali dei percorsi di studi deve diventare un dovere primario da parte delle scuole e delle istituzioni.

6. Eppure qualcosa si muove

Il mondo della formazione, dell'istruzione e del lavoro è tuttavia in evoluzione, con alcuni punti di progresso positivo, anche se incompleto.

Oggi si può dire che è generalmente condivisa la necessità di non considerare più scuola e lavoro come due sistemi alternativi e separati, disgiunti e mai comunicanti, e si è assistito a politiche di valorizzazione delle esperienze di lavoro nel corso degli studi e di facilitazione della transizione dalla scuola al lavoro, attraverso vere e proprie politiche formative del lavoro.

Non è un salto di qualità da poco, se si pensa agli scontri ideologici di soli dieci anni fa su questi temi.

Da allora numerosi sono stati gli interventi che hanno introdotto importanti novità.

Nella logica della transizione scuola/lavoro, o più in generale delle *policy* formative per il lavoro, negli ultimi anni sono state promosse iniziative che hanno privilegiato la capacità di interazione tra scuole, enti di formazione, di ricerca, gruppi di imprese per lo sviluppo di progetti ad alto contenuto tecnico.

In una parola, ci si è sforzati, e tuttora si sta procedendo in tal senso, di creare una rete tra i diversi attori coinvolti nei processi di inclusione dei giovani nel mondo del lavoro.

Le iniziative in materia di alternanza scuola/lavoro, risultano molto differenziate tra di loro e sul territorio, non solo per la complessità del quadro normativo che le disciplina, ma anche per il loro carattere innovativo e sperimentale e per la diversità dei soggetti coinvolti.

Servirebbe quindi una discussione ampia su queste tematiche, condivisa tra Stato e Regioni, che affronti le questioni dell'evoluzione di medio periodo e di una sistematizzazione delle diverse policy

in un vero e proprio sistema, nell'ambito delle politiche del sistema educativo e del lavoro.

7. I percorsi di Istruzione e Formazione Professionale

Non si può non partire da una parola sul sistema di IeFP.

I percorsi di IeFP sono caratterizzati da un legame molto stretto con la professionalità da sviluppare e vedono nel lavoro il proprio punto di partenza anche come metodo.

Il lavoro, nei percorsi di IeFP, non entra nella scuola come una disciplina tra le altre, esso rappresenta un giacimento culturale, un atteggiamento positivo capace di trasformare l'attività scolastica, per farsi strumento di sviluppo intellettuale e di crescita personale.

Oggi la IeFP raccoglie l'8% della popolazione 14-18 anni ed elevata è la soddisfazione dei ragazzi, così come l'efficacia in termini di transizione al lavoro, come sempre rilevano i rapporti Isfol.

Il sistema di IeFP rappresenta non più solo una buona seconda chance di recupero di drop out, ma sempre più una prima scelta di passaggio diretto al secondo ciclo.

Certamente molto ancora è da fare. Innanzitutto è un dovere provvedere all'attivazione di questi percorsi in tutte le Regioni. Non è pensabile che solo alcune regioni abbiano attivato questi percorsi. È un diritto di tutti gli studenti poter avere le opportunità che i percorsi di IeFP offrono.

In secondo luogo, è tempo che ogni Regione si doti di una specifica disciplina per l'esercizio della propria competenza in tale settore. Ancora troppe Regioni hanno normative non adeguate, spesso ancora appiattite sulla legge quadro del 1978, quando la Formazione Professionale afferiva ancora alla formazione dei lavoratori e non era ancora intervenuta la riforma Costituzionale del 2001.

In terzo luogo, è opportuno che lo Stato emani il regolamento per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni: le Regioni, infatti, devono garantire il rispetto di una serie di disposizioni relative all'offerta, ai livelli di qualità delle strutture formative e dei percorsi; devono garantire il soddisfacimento della domanda di frequenza ed elementi di qualità dei percorsi.

Inoltre, è necessario che si affronti la questione della sostenibilità economica del sistema di IeFP.

Ancora oggi il contributo statale è limitato allo stanziamento del Ministero del Lavoro di circa 189 milioni di euro, che significa poco più di mille euro per studente. Oggi i percorsi di IeFP gravano per la maggior parte sui bilanci regionali.

Una situazione insostenibile, considerando che i percorsi di IeFP rappresentano un livello essenziale delle prestazioni che deve essere garantito dallo Stato su tutto il territorio nazionale, in riferimento a studenti che sono in obbligo di istruzione o di diritto dovere di istruzione e formazione.

Bisogna che vi sia un finanziamento certo, stabile e capace di rispondere effettivamente a tutta la domanda.

Per lo Stato il finanziamento di questi percorsi comporterebbe, per altro, un risparmio rispetto al costo degli stessi studenti iscritti a percorsi di istruzione statale.

8. Gli ITS e gli IFTS

Una delle più importanti linee di intervento attivate in questo contesto di avvicinamento tra scuola e lavoro riguarda la Formazione Tecnica Superiore.

Sicuramente il sistema ha bisogno di ulteriori riequilibri, in particolare sul livello terziario, in quanto abbiamo uno storico ritardo nella creazione di percorsi di livello terziario non accademico.

Rispetto agli altri Paesi, solo il 22% dei nostri giovani tra i 25 e i 34 anni ha una laurea, mentre la media dei Paesi OCSE è al 40% grazie anche ad una quota importante di giovani che acquisisce un titolo terziario professionalizzante.

Se si guarda poi alla Corea, dove questo numero sale al 66%, si capisce che è su queste variabili

che si gioca lo sviluppo o il declino di un Paese.

Se si osservano i dati di comparazione internazionale, risulta evidente che l'Italia non spende poco sul segmento primario e secondario dell'istruzione. Qui si tratta di essere più efficienti. L'Italia spende drammaticamente poco sul livello terziario: per il futuro i tecnici di alto livello non potranno più essere solo qualificati o diplomati. Bisogna investire sullo sviluppo di tecnici di livello terziario.

Per colmare questo divario l'Italia ha dato vita agli Istituti Tecnici Superiori (ITS): una formazione tecnica post diploma biennale, di alto livello, progettata e realizzata in collaborazione tra imprese, università, sistema scolastico e formativo. Un percorso di studi parallelo all'Università ma non accademico, con molte attività di laboratorio e tirocini in azienda, per una preparazione che sviluppi quelle competenze tecniche e tecnologiche effettivamente richieste dal sistema produttivo.

Peraltro gli ITS e gli IFTS sono positivamente realizzati con uno stretto raccordo, anche formalizzato, tra scuola, enti di formazione, sistema delle imprese e territori.

Si tratta però di aumentare il numero di studenti coinvolti in questi percorsi e, per fare ciò, serve sicuramente un maggiore investimento di risorse su questo segmento terziario.

Ad oggi lo Stato stanziava 13 milioni di euro l'anno per questo segmento. A questi si aggiungono le risorse europee affidate alle regioni, ma la somma è ancora molto lontana da quanto servirebbe per uno sviluppo strategico.

9. Apprendistato

Fino ad oggi il contratto di apprendistato non è riuscito ad andare oltre il 17% dei contratti utilizzati dai lavoratori fra i 15 e i 29 anni.

Questo è un peccato, perché l'apprendistato è un contratto di qualità, per il suo carattere formativo e con caratteristiche di continuità.

Non sappiamo quanto fortemente il Decreto Legge 34/2014 potrà dare uno stimolo al rilancio dello strumento.

Probabilmente serve un maggiore coraggio per la semplificazione dello strumento, un maggior coordinamento nazionale per facilitarne l'uso da parte di aziende multilocalizzate e, per quanto riguarda l'apprendistato di primo e terzo livello, un maggiore scambio tra retribuzione e formazione. Certo, il DL 34 ha indicato una riduzione della retribuzione, ma è un primo passo un po' timido, perché la riduzione resta ancora elevata in rapporto all'impegno formativo richiesto e comunque essa riguarda solo l'apprendistato per la qualifica e il diploma e non quello di alta formazione o per il diploma di scuola secondaria.

Occorre che, anche per l'apprendistato di alta formazione, vi sia una revisione contrattuale che renda veramente percorribile questo nuovo strumento, attraverso una correlazione tra salario e impegno formativo dell'apprendista, come avviene con successo in Germania, dove un apprendista in alternanza scuola lavoro riceve una retribuzione pari a circa il 30% di un lavoratore già qualificato.

10. Poli tecnico professionali

Per quanto riguarda il sistema educativo esso deve innanzitutto operare una programmazione dell'offerta in stretta relazione al potenziale produttivo dei territori in una logica di lungo periodo.

Uno strumento utile per la concreta collaborazione tra scuole e imprese potrà essere rappresentato dai poli tecnico-professionali: reti tra scuole, imprese, centri di ricerca, per creare sinergia tra questi soggetti, mettendo in comune laboratori e professionalità. L'obiettivo finale deve essere quello di creare un ambiente di apprendimento nuovo, con la possibilità di realizzare momenti di approfondimento e di specializzazione agli studenti frequentanti i percorsi ordinari di studio, nonché realizzare un'attività strutturale di alternanza scuola lavoro e di avvio al lavoro.

Siamo ancora in una fase di avvio, ma in diversi territori i Poli sono nati, anche grazie al forte dinamismo delle imprese e delle istituzioni scolastiche.

Come per gli ITS e IFTS, la programmazione dei PTP, rientra nella competenza delle regioni che ne definiscono l'offerta formativa, ai sensi dell'art.13 comma 2 della legge n. 40/2007.

Le modalità di costituzione dei PTP, invece, sono stabilite dall'articolo 7, comma 10, del DPR, n. 275/1999, concernente l'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Emerge con forza l'esigenza di un patto tra imprese, istituzioni e organizzazioni sindacali per favorire l'inserimento e la crescita professionale dei giovani; un patto per lo sviluppo economico, sociale e civile, che parta dal riconoscimento che il capitale umano è il primario fattore di competitività.

11.1 tirocini extracurricolari e gli uffici di placement

Nell'ambito delle politiche formative e del lavoro, particolare attenzione è stata data, a partire dal 2013, alla riforma dei cosiddetti tirocini extracurricolari. Il 24 gennaio 2013 è stato firmato, in sede di Conferenza Stato Regioni, l'Accordo sulle nuove Linee Guida in materia di tirocini extracurricolari, demandando alla competenza di ciascuna regione, la disciplina di dettaglio. Sono state così introdotte 3 tipologie di tirocinio extracurricolare: i tirocini di inserimento e/o reinserimento al lavoro, i tirocini estivi di orientamento per gli studenti con età superiore ai 15 anni ed i tirocini di formazione ed orientamento.

I tirocini extracurricolari sono stati anche una leva per avviare e sostenere l'attività di accompagnamento al lavoro dei giovani da parte delle istituzioni scolastiche ed universitarie, che sempre più diventano soggetti intermediari di lavoro ai sensi dell'art. 6 del D.lgs.n. 276/2003, anche attraverso la costituzione degli Uffici di *Placement* con il compito di avvicinare il mondo dell'istruzione a quello del lavoro, favorendo l'incontro tra domanda e offerta, promuovendo le attività di orientamento e il bilancio delle competenze.

A questo proposito un primo intervento in questa direzione è stato il progetto FixO S&U, promosso dal Ministero del Lavoro ed attuato con il supporto di Italia Lavoro, che ha come obiettivo quello di avvicinare il sistema dell'istruzione e quello del lavoro incentivando i costituenti Uffici di Placement attraverso specifici finanziamenti per le attività di orientamento degli studenti delle classi terminali.

12.La transizione dalla scuola al lavoro: Garanzia Giovani

L'attenzione sulla Garanzia Giovani da parte dei media è come sempre segnata da una critica poco costruttiva e molto disfattista: la Garanzia sarebbe in ritardo, non funzionerebbe, sarebbero poche le offerte di lavoro pubblicate dalle imprese.

Ciò che non si tiene in sufficiente conto in queste critiche è che l'Italia non ha mai visto lo sviluppo di politiche attive del lavoro. Siamo ben lontani dalle esperienze e dagli investimenti di altri Paesi. Non solo la Germania, ma anche la Francia spende 10 volte di più dell'Italia nelle politiche attive. Il Regno Unito, la Danimarca, come tutto il nord Europa, da anni ormai hanno organizzato servizi per accompagnare i disoccupati alla ricerca di un altro lavoro. In Italia storicamente gli uffici di collocamento prima e i centri per l'impiego poi svolgono più pratiche amministrative che efficaci servizi di intermediazione.

Un indicatore dello sviluppo delle politiche del lavoro è il numero di soggetti privati accreditati: solo poche regioni hanno realizzato negli anni passati un sistema di accreditamento di operatori che possono concretamente offrire i servizi.

In tal senso la Garanzia Giovani ha rappresentato uno stimolo fortissimo per attivare tali sistemi da parte di regioni che fino ad ora erano rimaste ferme, nonostante la legge Biagi le chiamasse a farlo dal 2003. Queste considerazioni possono mettere sotto un'altra luce il ritardo di molte regioni

ad avviare Garanzia Giovani. Non si tratta di inerzia, ma di tempo necessario per costruire un sistema partendo da zero.

La Raccomandazione della “Garanzia per i Giovani” sancisce un principio di sostegno ai giovani fondato su politiche attive di istruzione, formazione e inserimento nel mondo del lavoro, promuove la prevenzione dell’esclusione e della marginalizzazione sociale.

La Garanzia per i Giovani impegna gli Stati a “garantire che tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni ricevano un’offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall’inizio della disoccupazione o dall’uscita dal sistema di istruzione formale”. La coorte di riferimento è 15-24 anni, ma in alcuni casi, come in Italia, i programmi possono essere estesi fino ai 29 anni.

Garanzia Giovani è un’occasione importante per il Paese, sia per facilitare la transizione dalla scuola al lavoro dei giovani, sia per segnare una svolta nella stessa riorganizzazione generale delle politiche del lavoro.

Come dichiarato dalla stessa Conferenza delle Regioni, nell’occasione dell’Audizione presso la Commissione Lavoro al Senato proprio su “Garanzia Giovani e la politiche attive del lavoro”, il 12 febbraio 2014, “in vista di un percorso di riforma complessiva dei servizi al lavoro, l’approccio dello Stato e delle Regioni tenuto per l’attuazione di GG rappresenta un utile punto di riferimento, a partire dallo spostamento di accento sulle politiche attive, che segna una positiva discontinuità rispetto ad una tradizione del nostro Paese di sbilanciamento sulle politiche passive. Si tratta infatti di riconoscere che in un mercato del lavoro fluido, dove le persone passano con velocità da un contratto ad un altro e da un’azienda ad un’altra, sono quanto mai necessarie efficaci politiche del lavoro che accompagnino le persone nella transizione e riducano i tempi di passaggio da un contratto di lavoro a ad un altro.”

13. Considerazioni finali

Le innovazioni che hanno caratterizzato il sistema formativo italiano nell’ultimo decennio hanno creato rotture e svolte nella concezione del rapporto scuola/lavoro. Inizia a prendere consistenza l’idea del lavoro come parte integrante del curriculum scolastico, considerato elemento per il successo formativo dello studente e obiettivo finale di qualsiasi sistema sia di istruzione tecnica e professionale che di istruzione e formazione professionale.

L’innovazione nell’istruzione tecnica apportata dagli ITS, la nuova e più snella disciplina dell’apprendistato, la rivitalizzazione dei tirocini extracurricolari, la costituzione dei PTP, hanno rappresentato un’occasione per sensibilizzare i giovani al tema del lavoro e avvicinarli alle prime esperienze professionali. Allo stesso tempo, gli investimenti nel campo dell’alternanza scuola/lavoro, e il loro successo in termini di risultato, hanno fatto sì che potesse diffondersi l’idea della necessità di aumentare le possibilità lavorative dei giovani subito dopo un’esperienza formativa. Tra i limiti del sistema, certamente sono da annoverare: il permanere di *policy* regionali ancora troppo differenziate, che inevitabilmente creano un sistema a due, se non addirittura tre velocità; nonché la scarsa informazione e comunicazione di queste iniziative che potrebbero risultare più attrattive per gli studenti e le famiglie, ma soprattutto per le imprese, in particolare quelle medie e piccole ancora così troppo lontane dalle dinamiche del sistema scolastico e formativo.

È necessario pertanto proseguire nell’operazione, innanzitutto culturale, di avvicinare sempre più il “mondo della scuola” al “mondo del lavoro” e prevedere investimenti coerenti agli obiettivi per il rafforzamento e la diffusione su tutto il territorio dei sistemi di istruzione e formazione al lavoro.