



**Senato della Repubblica**

**XVIII Legislatura**

**11<sup>a</sup> Commissione**

**(Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)**

**Documento di Osservazioni**

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

**Roma, 10 marzo 2022**

I giovani sono stati colpiti in misura maggiore dalla crisi dovuta alla pandemia, crisi che ha amplificato le criticità del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da un elevato tasso di disoccupazione giovanile e dall'alto numero di NEET.

L'attuale ripresa in corso, pur riverberandosi sul completo recupero dei livelli pre-crisi dell'occupazione dipendente, continua infatti ad associarsi alla difficoltà di reperimento del personale specializzato nonché alla quota più elevata, tra gli Stati dell'Unione Europea, di giovani NEET, pari al 23,3%.

In Italia, inoltre, il 15,7% dei giovani fino a 29 anni oltre a non essere impegnato in un percorso di istruzione o formazione, non si offre nemmeno sul mercato del lavoro: si tratta di un tasso quasi doppio dell'8,6% della media UE e il più alto tra i 27 Paesi dell'Unione europea.

I NEET inattivi rappresentano, in valore assoluto, un segmento consistente della popolazione giovanile, pari, nel 2020, a 1 milione 412 mila giovani under 30 (+11,6% rispetto al 2019). Di questi, 707 mila appartengono alla forza lavoro potenziale mentre 704 mila non cercano e non sono disponibili al lavoro.

In parallelo alla elevata presenza di NEET inattivi si osserva il paradossale aumento della difficoltà di reperimento del personale, particolarmente marcato per le professioni specializzate.

L'esame dei dati del sistema Excelsior di Unioncamere-Anpal evidenzia che nel 2021 il 32,2% delle entrate previste dalle imprese sono di difficile reperimento, in aumento rispetto al 29,7% del 2020 e al 26,4% del 2019. Si osserva una maggiore accentuazione per le imprese artigiane, per le quali la quota di entrate di difficile reperimento nel 2021 sale al 41,4%, 3,2 punti in più del 38,2% del 2020 e 8,6 punti in più del 32,8% del 2019.

Tutto questo peraltro avviene in un contesto nel quale le micro e piccole imprese sono protagoniste della ripresa post-pandemia della domanda di lavoro, soprattutto quelle imprese che hanno colto la sfida della digitalizzazione e della transizione verde. I trend di lungo periodo stimano, in particolare, che le imprese richiederanno nei prossimi anni il possesso di competenze *green* e digitali di importanza sia intermedia sia elevata. In particolare, secondo i dati di Confartigianato, il 60% delle assunzioni nelle MPI richiede competenze digitali, il 52% competenze matematico-informatiche e per il 36% *skills* nelle tecnologie 4.0.

Questo scenario rende quindi necessario avere, da un lato, giovani sempre più specializzati e, dall'altro, coinvolgere la forza lavoro già occupata nei processi di riorganizzazione e/o riconversione dei settori manifatturieri e dei servizi.

Sul versante delle competenze dei giovani c'è quindi la necessità di costruire una progettualità condivisa, un'integrazione tra il mondo scolastico e formativo e quello produttivo.

Occorre, in altre parole, avviare importanti investimenti sulle competenze professionali mettendo in campo riforme e misure specifiche che consentano di superare le criticità strutturali del nostro Paese: il *mismatch* tra le competenze richieste dal mondo del lavoro e quelle acquisite nel sistema

educativo, la carenza nelle competenze STEM, le basse percentuali di raggiungimento dei titoli di studio secondari e terziari e, infine, livelli preoccupanti di abbandono precoce degli studi.

Da tale punto di vista uno snodo fondamentale è rappresentato dal Piano nazionale di ripresa e resilienza nell'ambito del quale la formazione sarà chiamata a svolgere un ruolo determinante nel rilancio della crescita, nel recupero della competitività e nel ristabilimento dei livelli occupazionali.

In particolare, il Piano Nuove Competenze nella sua complementarità e trasversalità rispetto ai Programmi che ad esso si collegano (Programma GOL, Programma Sistema Duale, Fondo Nuove Competenze) può contribuire a delineare un quadro comune e un minimo comun denominatore per l'intero territorio nazionale per la formazione professionale.

Il sistema della formazione professionale, infatti, risente ancora di uno sviluppo non omogeneo sul territorio nazionale, circostanza che pone un problema di pari opportunità formative e che rende necessario sia un miglioramento della *governance* al fine di raggiungere una maggiore integrazione tra i diversi attori coinvolti, sia la definizione dei livelli essenziali di qualità per le attività di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione delle competenze (*upskilling* e *reskilling*) in tutto il territorio nazionale.

In tale prospettiva Confartigianato ritiene, in primo luogo, necessario garantire la sostenibilità amministrativa del Piano, e delle misure ad esso collegate, intesa come garanzia di una *governance* che attraverso il coinvolgimento dei diversi attori, tra cui le Parti Sociali, possa garantire il coordinamento e l'efficacia degli interventi previsti. Le ingenti risorse messe in campo e l'urgenza di recuperare le inefficienze e i ritardi finora accumulati impongono infatti di non sprecare l'occasione fornita dal PNRR.

D'altronde è lo stesso Piano a richiamare la necessità di una *governance* multiattore e multilivello che preveda un coinvolgimento attivo degli *stakeholder* e si ponga in un'ottica di valorizzazione della sussidiarietà e del partenariato pubblico/privato.

E questo è tanto più necessario nell'ambito della transizione verso il duale, per il quale è previsto un investimento di 600 milioni di euro per il periodo 2021-2025 con l'obiettivo di rendere, anche attraverso l'apprendistato, i sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato del lavoro, nonché promuovere l'occupabilità dei giovani e l'acquisizione di nuove competenze.

La presenza di maggiori disponibilità finanziarie (l'ultima Legge di Bilancio incrementa di 50 milioni per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024 le risorse destinate ai percorsi formativi relativi ai contratti di apprendistato duale e ai percorsi di alternanza scuola-lavoro, portando il finanziamento ordinario per queste annualità a 125 milioni di euro), con il conseguente aumento dell'offerta formativa, rischia infatti di non essere sufficiente senza una finalizzazione delle risorse verso i percorsi più richiesti dal mercato del lavoro.

Da tale punto di vista Confartigianato ritiene quindi necessario rinnovare il dialogo tra il mondo del lavoro e quello della formazione in modo da moltiplicare le opportunità di *matching* per gli studenti e il loro successivo *placement* occupazionale.

Inoltre, una *governance* così strutturata può contribuire anche ad aumentare la conoscenza di tali percorsi e quindi porre in essere azioni di orientamento mirato a far crescere il numero degli iscritti ai percorsi di leFP. Questo consentirebbe di raggiungere più facilmente anche l'obiettivo di garantire una più efficace messa in trasparenza dell'offerta formativa e, di conseguenza, una più ampia accessibilità ai sistemi di istruzione e formazione professionale.

Un orientamento efficace e strutturato in tutto il percorso formativo ma con una attenzione specifica nei momenti di passaggio da un ciclo di studi a un altro (tra le scuole medie e le superiori e tra le superiori e l'università) consentirebbe di contrastare fenomeni preoccupanti come il *mismatch* di competenze e la dispersione scolastica. È quindi necessario sviluppare relazioni continuative e fiduciarie tra scuola e mondo del lavoro, facendo conoscere e apprezzare lavori o professioni poco conosciuti, intervenendo su eventuali pregiudizi o semplicemente sulla mancanza di informazione e favorendo l'innalzamento della qualità dei percorsi formativi.

Infatti, in un'ottica di sistema va sostenuto un rilancio dell'istruzione e della formazione tecnica e professionale, anche grazie al sistema di orientamento, in quanto si tratta di percorsi che prevedono in uscita la maggior parte delle figure professionali richieste dalle filiere produttive della manifattura e del *Made in Italy*, e che spesso sono di difficile reperimento.

La qualità formativa di tali percorsi va assicurata, in particolare, attraverso uno stretto collegamento con i sistemi produttivi strategici dei territori per una facile transizione nel mondo del lavoro, potenziando le attività didattiche laboratoriali e di alternanza scuola-lavoro.

A tale proposito va, purtroppo, ancora una volta rimarcato come la formazione professionale rappresenti una scelta residuale, come dimostrato dai dati sulle iscrizioni all'anno accademico 2022/2023 pubblicati dal Ministero dell'Istruzione e dai quali emerge come i Licei, con il 56,6% delle preferenze, si confermino in testa alle scelte delle studentesse e degli studenti, seguiti dagli Istituti tecnici, con il 30,7% delle iscrizioni (30,3% un anno fa), e dai Professionali, scelti dal 12,7% degli studenti (11,9% lo scorso anno).

Ridurre il *mismatch* di competenze significa intercettare i reali fabbisogni delle imprese e sostenerle concretamente nell'investimento sulla formazione *on the job*, incentivando il ricorso all'apprendistato, sia duale sia professionalizzante.

Da tale punto di vista l'artigianato mostra una forte propensione all'utilizzo dell'apprendistato: nel manifatturiero e nelle costruzioni (settori che rappresentano il 60,6% dell'artigianato) un apprendista su tre è assunto nelle imprese artigiane e, in termini generali, il rapporto tra posizioni in apprendistato e dipendenti è pari al 9,5% nelle imprese artigiane, rispetto al 6,4% rilevato nelle imprese non artigiane (Elaborazione Ufficio Studi Confartigianato).

L'impresa che assume apprendisti sostiene quindi un importante onere formativo, decidendo di investire sul proprio futuro attraverso la formazione dei giovani assunti. L'apprendistato, infatti, in

quanto contratto di lavoro a tempo indeterminato ha caratteristiche di stabilità: l'imprenditore artigiano che intende assumere un giovane apprendista ha una prospettiva occupazionale di medio-lungo periodo e la volontà di investire per la crescita della propria impresa.

La centralità delle competenze e la trasmissione di queste in una interazione reciproca tra *know how* dell'impresa e giovani collaboratori sono elementi fondamentali e distintivi delle imprese artigiane e delle PMI, oggi, più che mai, di fronte alle sfide del mercato e dei nuovi paradigmi produttivi della digitalizzazione e della transizione ecologica. In questo processo di apprendimento reciproco, l'impresa agisce essa stessa come luogo di formazione.

Bisogna quindi sostenere le imprese in questo importante investimento, a partire dal c.d. apprendistato duale.

Come evidenziato dall'INAPP (v. Working Paper "*Il sistema duale come risposta all'evoluzione dei fabbisogni di competenze del mercato del lavoro*" – settembre 2021) pur a fronte di una crescita esigua, seppur costante, dei livelli occupazionali e della partecipazione alle attività formative l'apprendistato di primo livello continua a rappresentare solo il 4%, del numero complessivo dei contratti di apprendistato.

L'apprendistato di I livello, infatti, sconta ancora delle rigidità burocratiche che vanno superate semplificando, ad esempio, la gestione del rapporto del lavoro e fornendo quindi maggiori elementi di certezza per i datori di lavoro.

Permane, inoltre, una disomogenea capacità di attuazione a livello regionale, considerata la concentrazione di questa tipologia contrattuale nel Settentrione e in misura minore nel Centro e nel Mezzogiorno.

Va, inoltre, evidenziato come a livello culturale l'apprendistato di primo livello, come rapporto di lavoro finalizzato all'acquisizione di un titolo di studio, sia ancora poco conosciuto e comunque percepito come legato solo a professioni di basso profilo.

Appare quindi necessario un cambio di prospettiva che, partendo dal più ampio contesto di riferimento rappresentato dal difficile rapporto tra mondo della scuola e mondo del lavoro, possa contribuire a creare o rafforzare le reti territoriali e la *governance* multilivello necessarie per un sistema di apprendistato di successo, a partire da quelle Regioni che in questi anni hanno incontrato maggiori difficoltà nello sviluppo del sistema duale.

In tale ottica un obiettivo importante è quello di costruire una filiera della formazione professionale che parta dalle scuole superiori e trovi il suo completamento negli ITS che costituiscono un laboratorio per la formazione di nuove competenze e profili professionali.

Gli ITS si caratterizzano, infatti, per una forte integrazione con il mondo produttivo, dal momento che la maggior parte dei docenti proviene dal mondo del lavoro, e per elevati tassi di inserimento lavorativo dei giovani.

Per questa ragione, anche alla luce del disegno di legge di riforma del Sistema di istruzione e formazione tecnica superiore attualmente in discussione al Senato, il potenziamento degli ITS dipende anche dal rafforzamento dell'apprendistato di alta formazione e ricerca cui andrebbe esteso il regime incentivante previsto per l'apprendistato di primo livello (sgravio contributivo totale

per i contratti attivati da imprese fino a 9 dipendenti e benefici normativi ed economici di cui all'art. 32 del D.Lgs. n. 151/2015) nonché la possibilità di trasformare, successivamente al conseguimento del diploma ITS, il contratto di apprendistato di terzo livello in apprendistato professionalizzante, allo scopo di conseguire la qualificazione professionale ai fini contrattuali.

In un'ottica di sistema, inoltre, una maggiore partecipazione delle PMI negli ITS attraverso il riconoscimento del ruolo delle associazioni datoriali può contribuire ad aumentare la conoscenza di tali percorsi e quindi porre in essere azioni di orientamento mirato a far crescere in modo significativo nei prossimi anni il numero degli iscritti e degli apprendisti inseriti nei percorsi dell'istruzione tecnica superiore.

Non va, infine, dimenticato l'apprendistato professionalizzante, che rappresenta la tipologia più utilizzata (97,5% dei rapporti di apprendistato) in virtù di un contesto normativo e di disciplina contrattuale collettiva consolidato e soddisfacente in termini di risposta alle richieste delle imprese e del mercato del lavoro, in particolare per i settori tipici del *Made in Italy*.

Si tratta di uno strumento nel quale la formazione *by doing* è fortemente valorizzata, essendo affidata all'azienda la responsabilità della formazione di tipo professionalizzante o di mestiere, integrata da una quantità di formazione di base e trasversale finalmente congrua e non più prevalente rispetto a quella professionalizzante.

Per tale ragione Confartigianato ritiene che gli interventi rivolti a sostenere i contratti di apprendistato duale dovrebbero essere accompagnati da un intervento finalizzato a ripristinare per il professionalizzante la decontribuzione totale per i primi tre anni di contratto per le imprese artigiane e in ogni caso per quelle fino a 9 dipendenti.

In un'ottica di transizione scuola-lavoro, infine, i tirocini extracurricolari costituiscono uno strumento utile a favorire la diretta conoscenza del mondo del lavoro nella prospettiva di un inserimento mirato in azienda. I tirocini, in virtù della loro caratteristica di momento di formazione e di orientamento a stretto contatto con il mondo del lavoro possono, quindi, essere uno strumento di passaggio verso effettive esperienze di lavoro inserite in percorsi di apprendistato.

I diversi interventi legislativi approvati nel corso degli anni sono stati volti a definirne in modo chiaro la natura, gli obiettivi, gli elementi qualificanti e le modalità di gestione del tirocinio, con l'intento di evitare un utilizzo distorto dello strumento.

In particolare, come evidenziato dal monitoraggio effettuato dall'ANPAL, le Linee Guida del 2017 e le discipline regionali e provinciali attuative *"hanno rappresentato un importante passo in avanti nella direzione della qualità e della genuinità delle esperienze di tirocinio"*, migliorandone l'efficacia formativa e la spendibilità sul mercato del lavoro.

Da ultimo è intervenuta la Legge di Bilancio 2022 che prevede la definizione di nuove linee guida in materia di tirocini extracurricolari sulla base di alcuni criteri finalizzati a una revisione in senso restrittivo dell'attuale disciplina, evidenziando in particolare la necessità che i tirocini extracurricolari vadano circoscritti in favore di soggetti con difficoltà di inclusione sociale.

Tale previsione, tuttavia, sembra porsi in contrasto con la natura, propria del tirocinio extracurricolare, di favorire, tramite esperienze *on the job*, l'acquisizione di competenze professionali e l'inserimento o il reinserimento lavorativo.

Confartigianato, pertanto, pur ribadendo che l'apprendistato costituisce il canale di ingresso privilegiato nel mondo del lavoro e condividendo la necessità di non distogliere il tirocinio dalla propria caratteristica principale, ritiene che eventuali modifiche normative debbano tenere in considerazione il livello di efficacia dello strumento.

Da tale punto di vista sono diversi gli elementi interessanti che emergono dal monitoraggio svolto dall'ANPAL sui flussi dei tirocini dal 2014 al 2019.

In primo luogo, va evidenziato come quasi il 79% delle attivazioni sia destinato alla classe degli *under 30*, coerentemente con l'obiettivo proprio del tirocinio di facilitare il contatto e il primo ingresso nel mercato del lavoro, rafforzando le competenze e potenziando le strategie di ricerca attiva di lavoro. In termini di inserimento occupazionale dal monitoraggio emerge, invece, come a sei mesi dalla conclusione del tirocinio quasi il 54% dei percorsi è seguito dall'attivazione di un contratto di lavoro. Da tale punto di vista, di particolare interesse è il dato relativo alle tipologie contrattuali con le quali i tirocinanti vengono inseriti nel mondo del lavoro. Infatti, se a prevalere è il contratto a tempo determinato (39%) rimane comunque rilevante la componente di occupazione con contratti stabili, con una percentuale di assunzioni in apprendistato che coinvolge quasi un terzo degli occupati (31%), a dimostrazione di come un rapporto virtuoso tra tirocinio e apprendistato possa dare continuità al percorso di formazione all'interno dell'azienda.

Analoghe considerazioni possono essere svolte anche con riferimento ai tirocini curricolari, peraltro oggetto di alcune proposte di legge attualmente in discussione alla Camera dei Deputati e volte sostanzialmente a equiparare la disciplina del tirocinio curricolare a quella dell'extracurricolare.

L'equiparazione comporta, tuttavia, una serie di previsioni e di adempimenti che, se non ben calibrati, potrebbero produrre l'effetto di disincentivare l'attivazione dei tirocini curricolari presso i soggetti ospitanti – nella maggioranza dei casi imprese – e di mettere in difficoltà la realizzazione dei percorsi, spesso post-universitari, che vedono nel tirocinio curricolare un elemento qualificante della propria offerta formativa, finalizzata a promuovere fattivamente l'incontro tra la domanda e l'offerta del mercato del lavoro anche in ottica di contrasto al *mismatch* di competenze.

Per tale ragione Confartigianato ritiene che nella fase attuale sarebbe più utile, anche in termini di coerenza del sistema, valutare l'introduzione di una disciplina *ad hoc* dei tirocini curricolari nell'ambito del più complessivo riordino della disciplina dei tirocini extracurricolari stabilito dalla legge di Bilancio 2022 in modo da favorire un bilanciamento tra i due istituti, soprattutto in relazione alle finalità connesse alle politiche attive.